



**HAL**  
open science

# Le partenariat public-privé dans le domaine sportif. Etude comparative entre les pays du Golfe et la France

Khalid Asiri

► **To cite this version:**

Khalid Asiri. Le partenariat public-privé dans le domaine sportif. Etude comparative entre les pays du Golfe et la France. Droit. COMUE Université Côte d'Azur (2015 - 2019), 2018. Français. NNT : 2018AZUR0006 . tel-02388492

**HAL Id: tel-02388492**

**<https://theses.hal.science/tel-02388492>**

Submitted on 2 Dec 2019

**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.



# THÈSE DE DOCTORAT

## Le partenariat public-privé dans le domaine sportif

Etude comparative entre les pays du Golfe et la France

**Khalid ASIRI**

CERDACFF

**Présentée en vue de l'obtention  
du grade de docteur en Droit  
d'Université Côte d'Azur**

**Dirigée par : Xavier LATOUR**

**Soutenue le : 20 Avril 2018**

**Devant le jury, composé de :**

- Abdessatar ATI, Professeur,  
Université de JAZAN
- Christian VALLAR, Professeur,  
Université COTE D'AZUR
- Ramu de Bellescize, Maître de  
conférences, HDR, Université de  
ROUEN



# Le partenariat public-privé dans le domaine sportif

Etude comparative entre les pays du Golfe et la France

Jury :

Président du jury:

Christian VALLAR, Professeur, Université COTE D'AZUR

Rapporteurs :

Abdessatar ATI, Professeur Université de JAZAN

Ramu de Bellescize, Maître de conférences, HDR, Université de ROUEN

**Titre:** Le partenariat public-privé dans le domaine sportif.  
Etude comparative entre les pays du Golfe et la France

Le contrat de partenariat public privé, est défini par l'ordonnance susvisée comme « un contrat administratif par lequel l'Etat ou un établissement public de l'Etat confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public, ainsi que tout ou partie de leur financement à l'exception de toute participation au capital. Il peut également avoir pour objet tout ou partie de la conception de ces ouvrages, équipements ou biens immatériels ainsi que des prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée ».

La notion de partenariat public privé, est tout à fait adaptée et d'ailleurs utilisée pour le développement des équipements sportifs. Aujourd'hui les nouveaux équipements, au niveau de l'investissement et du fonctionnement, tendent à faire intervenir les financements privés. Cette tendance est, notamment remarquée pour les grands projets d'équipements structurants comme les grands stades, soit pour la France soit pour les pays du Golf Arabe. Dès lors, le contrat de partenariat public-privé, est une solution pour restaurer le parc d'installations et d'équipements sportifs.

Pour la France, l'attribution de l'euro 2016 à la France, a été l'occasion d'accomplir des projets de construction et/ou rénovation, à travers la forme de contrat de partenariat, des stades de Lille, Marseille, Nice et Bordeaux.

Concernant la législation des pays du golf arabe, le contrat de partenariat public-privé, « est un contrat conclu entre la direction gouvernementale et la société du projet, dont ladite société s'engage d'exécuter le projet selon les dispositions de cette loi, et les clauses prévues au contrat, dans une durée fixée et en contrepartie d'une rémunération ».

Le droit saoudien, a précisé que le contrat de partenariat entre le secteur public et le secteur privé, porte sur la relation contractuelle, entre le secteur public et le secteur privé, cette relation est soumise à cette loi et au contrat de partenariat, et dont l'objectif est l'exécution partielle ou totale du projet pour garantir la réussite des projets PPP. Une telle réussite reste conditionnée par le cadre législatif dans lequel ce projet est mis en place et ses conditions de financement.

Dans cette perspective, les pays du CCG ont mis en place des cadres législatifs pour contrôler la gestion et le financement desdits projets surtout après la chute des prix du pétrole et par la suite des ressources financières de ces gouvernements. Le cadre législatif régissant la pluralité des projets PPP dans ces pays sont régis par un cadre juridique largement inspiré du cadre français.

**Mots clés :** ppp, contrat administratif, financement public, gestion publique

**Title:** The public-private partnership in the sports field. Comparative study between the Gulf countries and France

The public-private partnership contract is defined as an administrative contract by which the State or a public institution of the State entrusts to a third party, for a period determined according to the depreciation period of the investments or financing modalities retained, a global mission for the construction or transformation, maintenance, operation or management of works, equipment or immaterial goods necessary for the public service, as well as all or part of their financing except for any shareholding. It may also have as its object all or part of the design of such works, equipment or immaterial goods as well as services that contribute to the exercise by the public corporation of the public service mission for which it is responsible.

The concept of public-private partnership is suitable and moreover used for the development of sports equipment. Today, new equipment, in terms of investment and operation, tends to involve private financing. This trend is particularly noticeable for large structuring equipment projects such as large stadiums, for France or for the Arab Gulf countries. Therefore, the public-private partnership contract is a solution to restore the park of sports facilities and equipment.

The allocation of the Euro 2016 to France, was the opportunity to accomplish projects of construction and / or renovation, through the form of partnership contract, the stadiums of Lille, Marseille, Nice and Bordeaux.

**Keywords:** ppp, administrative contract, public financing, public management

L'université CÔTE D'AZUR n'entend donner ni approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

## *Remerciements*

Mes remerciements et ma gratitude vont à mon directeur de thèse Monsieur le professeur Xavier Latour pour ses conseils et ses encouragements à un travail souvent effectué dans des conditions difficiles. Mes reconnaissances et remerciements s'adressent aussi à Monsieur le Doyen Christian Vallar pour son soutien et ses encouragements et pour l'intérêt qu'il a porté à mes recherches.

Je remercie les professeurs, Abdessatar Ati, de l'Université de Jazan, Ramu de Bellescize de l'Université de Rouen, pour l'honneur qu'ils me font en évaluant ce travail et en participant à mon jury. Je remercie également monsieur Riadh Jaidane qui m'a apporté tout le soutien nécessaire à mon intégration à l'université cote d'Azur. La collaboration du personnel de la faculté de droit et des sciences politiques de Nice, fut cruciale surtout pour la finalisation de cette thèse. Enfin mes remerciements et ma gratitude à tous ceux qui m'ont soutenu et m'ont donné confiance pour la réalisation de ce travail.

## *Dédicace*

Je dédie cet évènement marquant de ma vie à la mémoire de mon père, le gentil homme qui attendait avec impatience cet épilogue et que la mort a malheureusement empêché de savourer et de partager notre joie. A ma mère qui s'est toujours employée au prix de maints sacrifices, à nous offrir les meilleures conditions de travail, à ma femme mon éternel soutien.

À tous mes proches je dédie ce travail.

## INTRODUCTION GENERALE

Des décennies durant, les échecs des privatisations opérées dans les secteurs de l'énergie, de la santé et du sport ont dénoncé au monde entier, de façon implicite et claire, les fausses promesses des promoteurs de la privatisation.

La privatisation et les partenariats public-privé reviennent pourtant au goût du jour. Nombre de gouvernements se tournent vers ces partenariats public-privé (PPP) dans l'espoir de voir le secteur privé financer l'infrastructure publique et les services publics, sauvagement touchés par la crise financière.

En effet, ce partenariat ou plutôt le contrat de partenariat, est communément définie comme étant « une forme juridique qui permet à l'Etat ou à une collectivité locale de déléguer tout ou partie d'une série d'actions : financement, entretien, rénovation, exploitation, maintenance et gestion d'ouvrages ou équipements nécessaires à un service public ».

Historiquement, cette notion de Partenariat Public-Privé (ppp) a été le centre de querelles doctrinales ; et plusieurs théoriciens dont la majorité, sont des économistes ont contribué à la création et au développement de cette notion.

Parmi les théories les plus répondues dans ce domaine on peut citer :

## - LA THEORIE DU NEW PUBLIC MANAGEMENT (NPM)

Cette théorie est définie comme l'introduction des modes de fonctionnement et de gestion du secteur privé au sein du secteur public, c'est-à-dire dans les structures et les procédures bureaucratiques de l'administration publique<sup>1</sup>.

Cela pour réaliser et assurer l'efficacité, l'efficience et la performance des moyens de gestion du secteur public. Car, pour cette théorie, le secteur public qui est organisé par des principes de « la bureaucratie weberienne<sup>2</sup> », est inefficace, et pour cela on peut transposer dans le secteur public, les méthodes de gestion du secteur privé.

Cette théorie vise à introduire dans l'administration publique les valeurs et les modes de fonctionnement de l'entreprise privée.

---

<sup>1</sup>Ensemble des unités institutionnelles dont la fonction principale est de produire des services non marchands ou d'effectuer des opérations de redistribution du revenu et des richesses nationales. Elles tirent la majeure partie de leurs ressources de contributions obligatoires.

<sup>2</sup>Une bureaucratie (terme créé en 1759 par Vincent de Gournay, composé de bureau et -cratie (pouvoir)) est une forme d'organisation du travail, reprise en France par Louis XIV et Colbert sous le nom d' « Administration ».

Cette forme d'organisation du travail a été analysée en 1920 en Allemagne par le sociologue Max Weber qui est un économiste et sociologue allemand, considéré comme l'un des fondateurs, avec Karl Marx et Émile Durkheim), de la sociologie moderne. La théorie de Max Weber sur la bureaucratie, le leadership charismatique et le progrès social influencèrent non seulement des sociologues mais aussi de brillants économistes comme Joseph Schumpeter.

Max Weber a fait la distinction entre le pouvoir qui est l'aptitude à forcer l'obéissance et l'autorité qui est l'aptitude à faire observer volontairement les ordres.

## **- LA THEORIE DES COUTS DE TRANSACTION**

Cette théorie explique l'inefficacité de l'administration publique, par son inaptitude de minimiser leurs coûts de transaction (coût d'information, de négociation, d'exécution des contrats) contrairement aux entreprises privées.

Mais on peut confirmer que la notion de couts de transaction a pris toute son ampleur, son étendue et son développement à travers « les travaux » d'Olivier Wlliamson<sup>3</sup>

## **- LA THEORIE DE L'EFFICIENCE**

Elle a été développée par Leibenstein<sup>4</sup> (1978), pour cet auteur, certaines inefficacités, ne résultent pas uniquement d'un défaut d'allocation des facteurs de production. C'est le cas notamment de l'inefficacité liée à la motivation du personnel ou à une mauvaise organisation de l'entreprise.

En effet, l'importance des dettes publiques des pays Européens, les pousse à se tourner vers « la formule de Partenariat Public-Privé».

---

<sup>3</sup> Oliver Williamson, est un économiste américain connu pour son travail réalisé sur la théorie des coûts de transaction. Il a reçu avec Elinor Ostrom le Prix de la Banque de Suède en sciences économiques en mémoire d'Alfred Nobel le 12 octobre 2009 « pour leurs travaux sur la gouvernance économique ».

<sup>4</sup>Leibenstein, est un économiste américain. Il déplora qu'il ne pouvait y avoir de théorie universelle du développement, mais il insista sur le fait que l'entrepreneuriat est le moteur essentiel de la croissance et que, malheureusement, l'entrepreneuriat est une ressource rare dans l'économie. Harvey Leibenstein reste notamment connu pour sa théorie N-entrepreneur et sa théorie de l'inefficience-X.

Le recours à cette formule, et sa considération comme solution, sont soutenus par la Banque Mondiale<sup>5</sup>, l'Organisation de coopération et de développement économiques l'OCDE<sup>6</sup> et la Banque Européenne d'Investissement (BEI)<sup>7</sup>, et ce depuis des années.

Les contrats de Partenariat Public-Privé ont nettement apparu en Europe à cause de la croissance inégalée qu'a connu le monde suite à la deuxième guerre mondiale, qui a détruit l'économie des pays Européens, et par là, l'Etat s'est trouvé devant une crise, une situation catastrophique et incapable de reconstruire son économie.

---

<sup>5</sup> La Banque mondiale (BM) est une institution spécialisée de l'Organisation des Nations unies (Onu). Elle peut être vue comme une coopérative où les actionnaires sont les 187 pays membres. Siégeant à Washington, le président est élu pour cinq ans par le Conseil des administrateurs de la Banque.

créée le 27 décembre 1945, regroupe cinq institutions internationales : la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), l'Association internationale de développement (AID, ou IDA), créées pour lutter contre la pauvreté en apportant des aides, des financements et des conseils aux États en difficulté<sup>1</sup>, la Société Financière Internationale (IFC), l'Agence Multilatérale de Garantie des Investissements (MIGA) et le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI)

<sup>6</sup> L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) est un forum au sein duquel 30 démocraties de marché œuvrent de concert pour relever les défis économiques, sociaux et de gouvernance que posent une économie chaque jour plus mondialisée. Ces 30 économies représentent 75 % du commerce mondial.

<sup>7</sup> La Banque européenne d'investissement (BEI) est une institution autonome de l'Union européenne pour financer les investissements qui contribuent à la réalisation des objectifs de l'Union européenne, que ce soit à l'intérieur de celle-ci ou à l'extérieur, dans des pays partenaires.

Face à cette situation économique épouvantable, effrayante, et devant les échecs des politiques « volontaristes », en plus, des problèmes sociaux notamment l'augmentation du chômage, l'Etat « providence » a vu le jour et a été considéré comme solution pour aider les pouvoirs publics à faire satisfaire les besoins des citoyens, ce qui nécessite des dépenses énormes, et cela pour arriver à la réalisation d'un équilibre économique.

Pour aboutir à ce but et à ce résultat, l'Etat se trouve obligé de chercher des solutions, dont la plus efficace est le recours à ce qu'on appelle le « Partenariat Public-Privé », surtout après l'installation du « discrédit de l'économie du marché » dans l'esprit des élites politiques et économiques.

Il faut signaler que les organismes internationaux et en particulier la Banque Mondiale, le FMI<sup>8</sup> et par la suite l'OMC<sup>9</sup>, ont exercé des pressions importantes, visant les Etats Européens, pour la mise en application de la démarche des contrats de Partenariat Public-Privé.

La procédure de Partenariat Public-privé (ppp), est apparue d'une manière claire ou officielle au Royaume-Uni en 1992.

---

<sup>8</sup> Le Fonds monétaire international ,créée en [1944](#), regroupant 189 [pays](#), chargée de promouvoir la coopération monétaire internationale, garantir la stabilité financière, faciliter les échanges internationaux, contribuer à un niveau élevé d'emploi, à la stabilité économique et faire reculer la pauvreté.), l'OCDE (L'Organisation européenne de coopération économique, a été institué en 1948, Sa mission est de promouvoir les politiques qui amélioreront le bien-être économique et social partout dans le monde.

<sup>9</sup>L'Organisation mondiale du commerce, C'est une organisation internationale qui s'occupe des règles régissant le commerce international entre les pays.

Les contrats de partenariat (CDP), s'inspirent de l'exemple Britannique à savoir la « Project Finance Initiative » lancée en 1992.

Ce modèle (de PPP) a été importé en France en 2004, sous le nom de « CONTRAT de PARTENARIAT (CDP), de l'Etat et de ses établissements publics ».

Ce type de contrat, est « une des dernières formes de contrat public créés par l'ordonnance du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat, du gouvernement « Raffarin »<sup>10</sup>.

En effet, le contrat de partenariat public-privé, est avant tout, un contrat administratif.

L'ensemble du droit administratif s'applique donc au contrat de partenariat.

Le contrat de partenariat public privé, est défini par l'ordonnance susvisée comme « un contrat administratif par lequel l'Etat ou un établissement public de l'Etat confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public, ainsi que tout ou partie de leur financement à l'exception de toute participation au capital.

---

<sup>10</sup>Jean-Pierre Raffarin, né le 3 août 1948 à Poitiers (Vienne), est un homme d'État français, Premier ministre de 2002 à 2005.

Il peut également avoir pour objet tout ou partie de la conception de ces ouvrages, équipements ou biens immatériels ainsi que des prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée ».

Concernant la législation des pays du golf arabe, selon la loi° 22/2015 relative au partenariat public-privé de Dubaï, le contrat de partenariat public-privé, « est un contrat conclu entre la direction gouvernementale et la société du projet, dont ladite société s'engage d'exécuter le projet selon les disposition de cette loi, et les clauses prévues au contrat, dans une durée fixée et en contrepartie d'une rémunération ».

L'article 4 de la loi susmentionnée, a précisé « le contrat de partenariat entre le secteur public et le secteur privé, porte sur relation contractuelle, entre le secteur public et le secteur privé, cette relation est soumise à cette loi et au contrat de partenariat, et dont l'objectif est l'exécution partielle ou totale du projet pour garantir l'efficience des services ou le développement des recettes du gouvernement ou toute autre chose à travers l'utilisation de la compétence, les moyens financières et techniques, du secteur privé ».

- Le secteur public comprend, selon cet article, les directions gouvernementales de la principauté « Al Imara ».

- Le secteur privé comprend les établissements privés et les sociétés au sein de « Al Imara », indépendamment de sa forme ou de la nature de son activité.

Le même article a précisé que « sont écartés:

- les projets de partenariat afférés à la production de l'électricité et des eaux soumis aux dispositions de la loi n° 6 / 2011 relative au règlement de la participation du secteur privé dans la production de l'électricité et des eaux au sein de Imarat Dubaï;

- les contrats des travaux et d'importation des produits et des services, soumis aux dispositions de la loi n° 6 / 1997 relative aux contrats des directions gouvernementaux au sein de Imarat Dubaï;

Tout autre contrat déterminé par des décisions émanant de la commission supérieure de la politique financière ».

La notion de partenariat public privé, est « tout à fait adapté et d'ailleurs utilisé pour le développement des équipements sportifs ».

Aujourd'hui les nouveaux équipements, au niveau de l'investissement et du fonctionnement, tendent à faire intervenir les financements privés, tendance remarquée notamment pour les grands projets d'équipements structurants comme par exemple les grands stades, soit pour la France soit pour les pays du Golf Arabe.

Dès lors, le contrat de partenariat public-privé, est une « solution miracle » pour restaurer le parc d'installations et d'équipements sportifs »

Pour la France, l'attribution de l'euro 2016<sup>11</sup> à la France, a été l'occasion d'accomplir des projets de construction et/ou rénovation, à travers la forme de contrat de partenariat, des stades de Lille, Marseille, Nice et Bordeaux.

---

<sup>11</sup> C'est la quinzième édition du Championnat d'Europe de football, compétition organisée par l'Union des associations européennes de football (UEFA) et rassemblant les meilleures équipes masculines européennes. Il se déroule en France du 10 juin au 10 juillet 2016

En 2012, deux contrats ont été attribués :

- le premier contrat, est « gymnase Malakoff » à Nantes, dont le sujet, est la construction d'un nouvel équipement de quartier avec gradins pour un usage scolaire et associatif.

- le deuxième contrat a concerné le Complexe Sportif de « Bussy Saint Georges », dont le sujet est la construction d'un ensemble gymnase, salles de combat, de sports de raquettes et stade.

Egalement, pour les pays du Golf Arabe, plusieurs projets en matière de Sport ont été établis par voie de Partenariat public-privé, notamment, au Royaume de l'Arabie Saoudite.

C'est ainsi que dans cette thèse nous allons nous focaliser sur les différentes composantes du partenariat public-privé en matière du sport aussi bien en France que dans les pays du Golf, tout en précisant les arguments du choix de ce modèle. Ceci sera présenté dans deux parties dont la première s'intitule « *Les conditions des contrats de partenariat en domaine de sport dans le régime français et le régime des pays du Golf* » et la deuxième porte sur « *les conditions des contrats de partenariat de sport dans le régime français et régime des pays du Golf en matière de financement et de gestion* »

## **PARTIE 1**

### **LES CONDITIONS DES CONTRATS DE PARTENARIAT EN DOMAINE DE SPORT DANS LE REGIME FRANÇAIS ET LE REGIME DES PAYS DU GOLF**

En effet, L'objet d'un contrat de partenariat est le financement d'un projet de Sport, sa réalisation ou sa transformation et sa maintenance moyennant une rémunération versée par la personne publique au partenaire privé pendant la durée du contrat et conformément aux conditions prévues par les réglementations en vigueur.

L'objectif de choisir le contrat de partenariat public-privé, pour le Partenaire Public, à savoir l'Etat ou les collectivités locales, est de « mobiliser les capacités multiples, de conception, réalisation, exploitation, financement d'un Partenaire Privé, à savoir une entreprise privée, les conditions de durée, répartition des tâches, revenus et risques en étant très différentes selon la forme du PPP ».

Pour le Partenaire Privé il s'agit de « rentabiliser ses moyens et savoir-faire sur des projets globaux et complexes pour limiter la concurrence et assurer des revenus sur des durées longues, liées à sa contribution à l'investissement, sur l'exploitation de l'installation et dans certains cas sa commercialisation ».

L'attribution de ce type de contrat de partenariat, est régie par les règles « de la bonne gouvernance et les principes de transparence des procédures, d'égalité et d'équivalence des chances moyennant le recours à la concurrence, l'impartialité et la non-discrimination entre les candidats conformément aux dispositions des lois en vigueur ».

En outre, le contrat de partenariat public-privé, est soumis au principe de l'équilibre contractuel à travers le partage des risques dans le contrat entre la personne publique et le partenaire privé.

Il est à indiquer que l'option de partenariat public-privé en matière de sport, soit pour la France ou pour les Pays Du Golf, comporte importance pour les clubs sportifs, il existe un avantage pour un club à être associé à un exploitant professionnel.

Le partenaire finance et exploite les activités des clubs sportifs dont la majorité ne possède pas les moyens de financer et exploiter ces activités.

Les collectivités locales se rendent compte que l'exploitation d'un stade est un métier que le privé exerce mieux.

Les avantages du contrat de partenariat en matière de sport, se manifestent spécialement au niveau de l'exploitation.

Il faut remarquer que si l'exploitation a le champ libre pour la programmation, elle se professionnalise et devient plus performante.

Ceci est affirmé par la mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat public-privé (MAPPP)<sup>12</sup>, dans son rapport sur le stade de Lille : « L.M.C.U<sup>13</sup>, a choisi de pousser la logique du partenariat à son terme, en confiant au partenaire privé la complète responsabilité de la programmation (hors matchs du L.O.S.C.)<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> La mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat, a été créée par le Décret n° 2004-1119 du 19 octobre 2004 portant création de la mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat.

C'est un organisme expert fournit aux personnes publiques qui le demandent un appui dans la préparation, la négociation et le suivi des contrats de partenariat. A ce titre, il peut, en fonction de chacune des demandes :

- rendre une expertise sur l'économie générale des projets de contrat ;
- assister les personnes publiques dans le cadre de l'élaboration des projets. Cette assistance peut porter sur la négociation des contrats.

La MAPPP élabore un rapport annuel ainsi que tout document utile organisant un retour d'expériences. Elle propose au ministre chargé de l'économie et des finances, en tant que de besoin, les évolutions de textes qui lui paraissent nécessaires (l'article 2 du décret).

La MAPPP donne également un avis sur les projets de contrats complexes et ceux comportant un financement innovant dont le saisit le ministre chargé de l'économie et des finances (l'article 3 du décret).

La MAPPP est rattaché au ministre chargé de l'économie et des finances.

<sup>13</sup>Lille Métropole Communauté urbaine, également connue sous le sigle LMCU, est une structure intercommunale française, située dans le département du Nord et la région Nord-Pas-de-Calais, frontalière de la Belgique, dans la plaine de l'Europe du Nord.

<sup>14</sup> C'est un club de football français. Fondé à Lille en septembre 1944, il est issu de la fusion de deux clubs basés dans différents quartiers de la ville, l'Olympique lillois et le Sporting Club fivois respectivement créés en 1902 et 1901.

Cela facilite à l'évidence le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats »<sup>15</sup>.

Egalement, et dans le cadre de la rénovation de la « zone Nord de l'INSEP<sup>16</sup> », un contrat de partenariat public-privé a été conclu, dont l'une des spécificités vient du fait qu'il s'agit du premier partenariat public-privé, conclu « entre le l'État, via le ministère en charge des sports, et un partenaire privé, Sport Partenariat ».

Parmi les objectifs de ce projet, la mise en œuvre du programme de rénovation pour les infrastructures de la zone Nord de l'INSEP (hébergements des sportifs de haut niveau, restauration, salle de cours, bureaux...). Et l'exploitation d'une partie du site, avec la réalisation des prestations confiées au partenaire privé comme « accueil, hôtellerie, restauration, maintenance, gestion des déchets et des espaces verts.... ».

A propos de l'adoption de la forme de partenariat public-privé en matière de sport, par les pays de Golf Arabe, il faut indiquer que les projets des plus grands stades sont réalisés via le modèle de contrat de partenariat public-privé.

---

<sup>15</sup>Avis n°2006-13 sur le projet de conception, de construction et d'exploitation du grand stade de Lille.

<sup>16</sup>L'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance, plus communément appelé INSEP, est un grand établissement français. Créé en 1975 sous le nom d'Institut national du sport et de l'éducation physique, il est l'héritier d'institutions plus anciennes. ...

L'exemple type, dans ce cadre, est le contrat de partenariat de la construction du grand stade « Aljawhara », à la ville de « Jeddah », conclu avec la société « ARAMCO<sup>17</sup> ».

On prend d'autres exemples :

Le contrat de partenariat public-privé, dont l'objet est « la protection de la santé », a été signé par le Président du Club « Elhilel assaoudi » le Prince Abdallah Ben Msaad Ben Abdelaziz, et le Président Directeur Général (PDG) de la Société « l'Arabe booba » de l'assurance maladies, pour assurer et proposer des services concernant la protection de la santé et l'assurance maladies des joueurs du Club ci-dessus, face à des risques financiers de soins.

La durée de ce contrat est de 5 saisons sportives.

Egalement, et selon le contrat de partenariat, la Société « l'Arabe booba » présente au Club « Elhilel Assaoudi » les consultations et l'appui technique pour développer les services médicaux du Club susvisé.

Le Roi de l'Arabie Saoudite a décidé de créer 11 nouveaux Stades via la procédure de partenariat public-privé, dont le partenaire privé est la société « ARAMCO ».

Le coût évalué par ladite société est de 16,5 milliard Riels Saoudiens. Et chaque stade peut contenir 45 milles sièges.

---

<sup>17</sup>Saudi Aramco, officiellement Saudi Arabian Oil Company, est la compagnie nationale saoudienne d'hydrocarbures (son nom est la contraction d'Arabian American Oil Company). Elle possède la quasi-intégralité des ressources en hydrocarbures du royaume et, du point de vue de ses réserves comme de celui de sa production, est de loin la première compagnie pétrolière mondiale. Son siège se trouve à Dhahran, dans l'est du pays. Son principal gisement pétrolier est Ghawar, plus grand gisement mondial

Les nouveaux Stades vont être désassemblés à 11 villes Saoudiennes : Almadina Almounwara), Alkassim, la région orientale, Assir, Tabouk, Hail, Araar, Sakaka, Najran, Albaha et Jizan.

Dans le cadre du thème du Développement Durable et la réalisation des objectifs de la « vision 2030 du royaume saoudien<sup>18</sup> », un contrat de partenariat public-privé a été conclu entre la Fédération Saoudite de Football et la Société « PANDA » dont celle-ci devient le Sponsor officiel de l'Equipe Nationale de Football, et des principaux matchs officiels organisés par la Fédération Saoudite, à savoir le Championnat et la Coupe du Roi, le Championnat et la Coupe de l'Héritier présomptif, et le Super Championnat.

Il y'a aussi le contrat de partenariat de la construction du grand Stade « Aljawhara », à la ville de « Djeddah », conclu avec la société « ARAMCO ».

---

<sup>18</sup> C'est un plan dont le gouvernement saoudien « a repensé son modèle économique en adoptant des mesures d'austérité inédites et à réduire « sa dépendance malade » au pétrole. Le plan de transformation nationale prévoit notamment d'améliorer la compétitivité du secteur de l'énergie en développant les énergies renouvelables et le secteur minier, de doubler la production de gaz naturel, d'augmenter les exportations de produits non pétroliers de 43 milliards d'euros à 70,4 milliards en 2030, de créer 450 000 emplois dans le secteur privé en 2020, et d'exploiter de nouveaux secteurs d'activité, comme les loisirs ou le numérique.

Ce plan de diversification, l'Arabie saoudite ne peut le réussir seule. Elle a besoin du soutien de ses principaux partenaires pour développer de nouvelles capacités industrielles en co-production, dynamiser son secteur privé en créant des nouveaux pôles de développement et investir à l'étranger dans des secteurs stratégiques pour diversifier ses sources de revenus... »

En ce qui concerne la France, les stades les plus connus, tel que les grands stades de Lille, Marseille, Nice et Bordeaux, ont été conclus par la voie de partenariat,

Pour qu'il soit un contrat valide, l'attribution du contrat de partenariat public-privé suppose des conditions à respecter.

On peut qualifier les conditions des contrats de partenariat public-privé en conditions d'avant-projet du contrat de partenariat (chapitre 1) et les conditions ou les clauses de conclusion du contrat de partenariat public-privé (chapitre 2).

## CHAPITRE – 1 : LES CONDITIONS D’AVANT-PROJET

Les projets, objet des contrats de partenariat doivent répondre à un besoin préalablement déterminé par la personne publique et fixé conformément aux « priorités nationales et locales et aux objectifs définis dans les plans de développement ».

L'évaluation préalable est présentée à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale, dont le Code général des collectivités territoriales attribue une clause générale de compétence ou à l'organe délibérant de l'établissement public, qui se prononce sur le principe du recours à un contrat de partenariat.

Le principe de l'évaluation préalable dans les contrats de partenariat en matière de sport, est consacré par les règlements des pays du Golf que par les règlements Français.

La formalité de l'évaluation, est prévu à l'article 2 de l'ordonnance de 2004 (abrogé au 1 avril 2016) « Les contrats de partenariat donnent lieu à une évaluation préalable, réalisée avec le concours de l'un des organismes experts créés par décret, faisant apparaître les motifs de caractère économique, financier, juridique et administratif qui conduisent la personne publique à engager la procédure de passation d'un tel contrat. Chaque organisme expert élabore, dans son domaine de compétences, une méthodologie déterminant les critères d'élaboration de cette évaluation dans les conditions fixées par le ministre chargé de l'économie. Cette évaluation comporte une analyse comparative de

différentes options, notamment en termes de coût global hors taxes, de partage des risques et de performance, ainsi qu'au regard des préoccupations de développement durable. Lorsqu'il s'agit de faire face à une situation imprévisible, cette évaluation peut être succincte... ».

L'évaluation préalable est également une procédure primordiale, dans la phase avant-projet pour la passation d'un contrat de partenariat pour les projets sportifs dans les pays du Golf arabe.

Suivant l'article 10 de la loi koweïtienne n° 116/2014 relative au partenariat public-privé « Le parti public concerné de projet établit l'étude d'opportunité de projet selon les dispositions de la loi et du guide méthodologique.

Exceptionnellement le comité peut établir cette étude en collaboration avec le parti public ».

L'évaluation préalable d'un projet permet de faire savoir ce qui donne ou ne donne pas de bons résultats et ce qu'il faut améliorer.

Il est à noter que, pour la France, la « Mission d'Appui à la Réalisation des Contrats de Partenariat Public-Privé (MAPPP), a créé une méthodologie d'évaluation comparative repose en particulier sur la prise en compte des avantages socio-économiques permettant de mieux apprécier l'intérêt du contrat de partenariat, associés à une mise à disposition en général plus rapide des ouvrages ».

La méthodologie applicable aux évaluations préalables est fixée par l'Arrêté du 2 mars 2009<sup>19</sup> relatif à la méthodologie applicable à l'évaluation préalable à la mise en œuvre d'une procédure de passation d'un contrat de partenariat.

Les personnes publiques et leurs conseils sont donc tenus de s'y conformer afin de permettre un traitement rapide et efficace de leur dossier.

L'arrêté du 2 mars 2009, ci-dessus, a fixé la méthodologie applicable à l'évaluation préalable.

Ainsi, aux termes de l'article premier de cet arrêté, l'évaluation préalable doit-elle « comporter les éléments suivants :

**I. Présentation générale :**

- a) Du projet, notamment son objet, l'historique, le contexte et ses enjeux.
- b) De la personne porteuse du projet, notamment ses compétences et son statut.

**II. Partie juridique** démontrant l'urgence, la complexité ou l'efficacité du projet et présentant les schémas juridiques envisageables.

**III. Analyse comparant les divers schémas juridiques** retenus, comprenant :

- a) Un cadrage, notamment les périmètres, les procédures, les calendriers et la durée totale du contrat distinguant la durée des travaux et la durée d'exploitation ;
- b) Un chiffrage en coût complet, comprenant notamment les coûts de programmation, de conception, de réalisation, de financement, de

---

<sup>19</sup> Cet arrêté comprend un seul article

fonctionnement du projet pour la personne publique et pour le partenaire privé avec leur évolution dans le temps, une estimation des recettes annexes éventuelles ainsi que le traitement comptable et fiscal retenu ;

- c) Une actualisation, comprenant notamment la période et le taux retenu, et une estimation des coûts en valeur actuelle des flux nets de décaissement dans chacun des schémas pour la personne porteuse du projet;
- d) Une prise en compte du risque, des performances et du dédit, présentant notamment la répartition des risques entre les acteurs public et privé, leur valorisation monétaire, les calculs des valeurs de basculement des principaux paramètres et les tests de sensibilité sur les principaux postes de coûts;
- e) La prise en compte du développement durable ».

Pour justifier son recours au contrat de partenariat, la personne publique doit présenter « un bilan entre les avantages et les inconvénients plus favorable que ceux d'autres contrats de la commande publique ».

Ce bilan dont l'évaluation économique-financière doit être plus approfondie (notamment en matière de prise en compte des risques), comprend des éléments de comparaison à savoir les exigences du service public, les caractéristiques du projet et les « insuffisances et difficultés rencontrées dans la réalisation de projets comparables ».

L'évaluation comporte une analyse comparative des autres formes de réalisation du projet, pour justifier le recours au contrat de partenariat public-privé, en tenant compte de la situation financière de la personne publique et la disponibilité des crédits programmes pour sa réalisation et l'évaluation de sa propre capacité à financer le projet tout au long de la

durée du contrat, la complexité du projet, de son cout global, du partage des risques, du niveau de performance du service rendu...

C'est « à laquelle la personne publique (l'Etat ou une collectivité territoriale ou un établissement public local) procède obligatoirement avant le lancement de la procédure de passation du contrat de partenariat. Ce dernier ne peut être actuellement conclu que si cette évaluation démontre que le projet est soit complexe soit urgent ».

L'évaluation préalable, se concrétise par une étude préalable (A), et elle suppose des critères ou conditions bien déterminés (B).

## **A- L'ETUDE D'EVALUATION PREALABLE**

C'est une étude d'avant-projet pour désigner l'ensemble des étapes préparatoires nécessaires au lancement du projet.

Les pays du Golf, ont utilisé l'étude d'évaluation préalable pour leurs projets.

La loi **KOWEITIENNE** relative au partenariat public-privé, par exemple a prévu au sein de son article 7 « l'étude d'évaluation du projet de partenariat est subite à des conditions techniques, juridiques, économiques et environnementales, et de partage de risques... »

Ladite loi a parlé de « l'étude de projet », aussi, au sein de l'article premier et l'article 2 « le secteur privé peut présenter au comité une étude préalable d'évaluation pour l'exécution du projet. Le comité examine l'étude avec le département public avant sa présentation devant la commission supérieure. Le comité peut établir des études d'évaluation

préalable du projet et les documents à l'appui. Le comité peut le cas échéant consulter les membres et les bureaux compétents ».

Dans ce contexte, on prend également l'exemple de Dubaï, plus précisément, l'étude préalable du projet de construction du Stade Mohamed Ben Rached Al Maktoum<sup>20</sup>, établie par la « Commission de routes et de communications », ce projet sera réalisé par la voie de partenariat public-privé.

Le Groupe Américain « DAR AL-HANDASAH<sup>21</sup> » et « PERKINS + WILL<sup>22</sup> », s'occupera de ce grand projet.

Selon cette étude préalable :

- Le coût est aux environ 3 milliard Dirham ;
- La capacité est aux environ 600 milles spectateurs : 23,116 places sur les gradins supérieurs, 1.642 sièges pour la suite VIP et une autre de 8,941 sièges VIP<sup>23</sup>. Ainsi que d'autres 6,688 places sur les gradins ;
- La construction du projet respectera les spécifications établies par la **FIFA**<sup>24</sup> ;

---

<sup>20</sup>Le stade de Sheikh Mohamed Bin Rashid Al Maktoum (Vice-président et Premier ministre des Emirats arabes unis et souverain de Dubaï), verra le jour prochainement, avec une capacité de 60 000 places. Il sera au Club d'Al Aweer, à Dubaï. Ce stade, coûtera 3 milliards DH.

<sup>21</sup> Dar Al-Handasah est une entreprise d'ingénierie libanaise, spécialisé notamment dans l'architecture, l'aménagement, l'urbanisme, et les travaux publics.

<sup>22</sup> Perkins+Will est un cabinet d'architecture basé à Chicago aux États-Unis. Elle a été acquise en 1985 par Dar Al-Handasah.

<sup>23</sup> VIP est un sigle anglais qui signifie "Very Important Person", personne très importante. Selon le contexte, un VIP désigne une célébrité, une personne de grande réputation, un personnage public ou politique important, un invité de marque, une personne très riche...

- Le stade sera entièrement climatisé ;
- Des installations sportives qui comprendront une zone d'échauffement ;
- Une grande salle d'entraînement ;
- Une salle de formation sportive ;
- Des parkings ;
- Une salle polyvalente de 3500 mètres carrés ;
- Des salles d'exposition et des salles de conférence ;
- Musée du sport de plus de 1.500 mètres carrés
- De nombreux magasins et restaurants...

D'après le vice-président du Conseil de Dubaï Sports, le design du stade de Sheikh Mohamed Bin Rashid Al Maktoum « sera unique au monde, sa superficie totale en fera l'un des plus grands stades du monde.

Il sera le stade le plus élevé au monde avec une forme de demi-balle ».

Le recours à la forme de partenariat public-privé, était sur demande du Ministère des Finances. Puisque ce ministère s'est concentré aux autres projets, notamment, les projets de la santé et l'éducation, il a demandé à la Commission ci-dessus de chercher des autres ressources de financer les projets de Sport.

---

<sup>24</sup>FIFA signifie Fédération Internationale de Football Association. Créée en 1904, la FIFA regroupe les fédérations nationales de football du monde entier

En effet, dans le cadre d'un contrat de partenariat, la personne publique établit une étude d'évaluation préalable avec l'assistance d'un bureau d'expertise, choisi conformément à la réglementation en vigueur.

La personne publique est tenue de soumettre le projet, à l'étude des différents aspects juridiques, économiques, financiers, sociaux et techniques ; les impacts environnementaux et les éléments justifiant le recours au contrat de partenariat.

Elle est tenue d'élaborer une étude d'évaluation préalable « des impacts de la réalisation du projet sous forme d'un contrat de partenariat sur le budget public, la situation financière de la personne publique ainsi que la disponibilité des crédits nécessaires pour sa réalisation. ».

L'étude d'évaluation préalable des impacts, comprend un état sur les données essentielles de la structure prévisible du financement du projet en mentionnant plusieurs éléments notamment l'estimation du coût global du projet, l'estimation de la rémunération éventuelle que la personne publique devra verser au partenaire privé...

L'essentiel objectif du choix de recours au partenariat public-privé, est la réalisation de la performance des projets du domaine sportif et autres. Toutefois, le partenariat ne peut être pleinement réussi que si les besoins sont clairement évalués par la personne publique et sur tous les plans.

Par conséquent, la personne publique, avant de se lancer dans l'action, il est nécessaire d'en évaluer les objectifs et les effets attendus.

Elle est tenue de soumettre le projet, à réaliser sous forme de contrat de partenariat, à une étude d'évaluation préalable des différents aspects juridiques, économiques, financiers, sociaux et techniques, les impacts environnementaux et les éléments justifiant le recours à son

exécution selon cette forme au lieu d'autres formes contractuelles, c'est-à-dire les projets pouvant faire l'objet d'un contrat de partenariat public-privé doivent répondre à un besoin préalablement défini par la personne publique concernée.

L'étude préalable d'évaluation doit contenir une analyse comparative des autres formes de réalisation du projet, pour justifier le recours aux contrats de partenariat public-privé.

Cette étude préalable possède des caractéristiques propres qui la différencient clairement d'autres étapes du projet.

L'étude préalable identifie les contraintes budgétaires, les contraintes d'environnement et les contraintes juridiques.

En effet, l'évaluation qui se matérialise par une étude préalable, passe par un ensemble d'étapes préparatoires nécessaires avant le lancement du projet (A-1), et un rapport qui comprend la synthèse et l'exposé des observations faites par l'évaluateur (A-2).

## **A – 1 - LES DIFFERENTES FORMES D'ETUDES D'EVALUATION**

La phase préparatoire comprend des étapes préparatoires nécessaires au lancement du projet à savoir, l'étape de l'étude d'opportunité (A-1-1), l'étape de l'étude de faisabilité (A-1-2), l'étape de l'étude financière et l'étude technique (A-1-3).

## A-1-1 L'ETAPE DE L'ETUDE D'OPPORTUNITE

L'étude d'opportunité est la première phase d'un projet. Elle est pourtant fondamentale, car elle doit permettre de préciser les enjeux du projet, de conforter le bienfondé de son existence.

Pour le démarrage d'un projet de grande taille, tel que les grands stades de football, sur de bonnes bases, il faut passer par l'étude d'opportunité.

Cette étude d'opportunité, permet de définir les objectifs principaux et secondaires du projet, d'analyser les éventuelles difficultés et les lacunes relatives au projet

L'étape de l'étude d'opportunité, est l'étape d'avant-projet qui permet d'étudier « la demande de projet et de décider si le concept est viable ».

L'article **8 de loi n° 116/2014 relative au partenariat public-privé de « "Kuweit" »,** a parlé de l'étude d'opportunité en indiquant que l'étude d'évaluation préalable d'opportunité du projet comprend l'analyse des éléments de l'étude, la fiche descriptive du projet montre le cadre général de l'établissement de l'étude d'opportunité du projet de partenariat...

Concernant l'étude finale d'opportunité, le même article de la loi susvisée a mentionné qu'elle comprend des différents éléments, notamment :

- les conditions techniques du projet ;
- le coût total présagé du projet ;
- les coûts de la mise en marche, de l'entretien et de maintenance ;
- un tableau de répartition des risques de projet ;
- la détermination du rôle de l'investisseur ;
- la détermination du cadre contractuel de projet ;
- la détermination des documents juridiques ;
- la détermination des responsabilités des parties ;
- la durée proposée...

Cette phase consiste à définir le périmètre et le contexte du projet, et lors de la phase d'opportunité, les besoins généraux de la maîtrise d'ouvrage doivent être identifiés.

Les besoins de la maîtrise d'ouvrage, doivent être identifiés lors de cette phase d'opportunité.

Cette étude d'opportunité consiste à définir le contexte du projet, en présentant en détail :

- l'environnement économique externe et l'environnement interne dont s'inscrit le projet ;
- La définition des objectifs à atteindre soit les objectifs principaux soit les objectifs secondaires ;
- L'analyse des besoins ;
- l'évaluation des « risques spécifiques au lancement du projet » ;
- la description des différents scénarios d'implémentation de projet, en précisant, pour chaque scénario les ressources humaines, techniques et financières nécessaires, et les coûts et des bénéfices attendus pour chaque scénario ;

- l'identification des risques éventuels...

Après l'écrit de l'étape de l'étude d'opportunité, on passe à la deuxième étape relative à l'étude de faisabilité (A-1-2)

## **A-1-2 L'ETAPE DE L'ETUDE DE FAISABILITE**

La faisabilité, est selon le dictionnaire (Petit Larousse) « ce qui est faisable, réalisable, dans des conditions techniques, financières et de délais définis ». L'étude de faisabilité est un outil qui permet d'évaluer si le projet, l'objet du contrat de partenariat public-privé, est matériellement possible et réalisable. Elle donnera des résultats qui permettront de déterminer si l'on va de l'avant avec le projet ou si l'on met fin au projet.

Cette étude, est définie dans la gestion de projets comme « une étude qui s'attache à vérifier que le projet soit techniquement faisable et économiquement viable ».

L'étude préalable de faisabilité doit justifier le projet en « termes d'objectifs chiffrés, réalistes, mesurables, atteignables et temporellement définis C'est-à-dire l'objectif doit être « SMART<sup>25</sup> ».

---

<sup>25</sup>SMART (la méthode SMART) « est un moyen mnémotechnique permettant de décrire les objectifs que l'on veut exprimer de façon la plus claire, la plus simple à comprendre et pour lesquels les résultats sont réalisables. Un indicateur est une variable permettant de fournir des informations pour chacune des étapes d'un projet afin d'aider à la bonne prise de décision. L'analyse des différents indicateurs retenus se fait selon différents critères tels que la quantité des informations disponible pour une étude, les coûts engendrés par la mise en place du projet et les ressources que l'on peut en obtenir, etc. ».

\* S = Spécifique et simple : « personnalisée selon la personne en charge de le réaliser. Il doit être en lien direct avec son travail et ce dernier doit avoir les moyens de le réaliser. La simplicité est synonyme d'efficacité ».

Il est important de savoir fixer des objectifs, il faut vérifier que l'indicateur est **SMART** (Spécifique, Mesurable, Ambitieux, Réaliste, Temporel).

Il faut également identifier les obstacles qui empêchent de bien formuler l'objectif.

L'étude de faisabilité vise à analyser « la faisabilité économique, organisationnelle et technique de projet ». Cette étude comprend une analyse des besoins, il convient de faire une estimation du coût d'investissement et de fonctionnement du projet, des délais envisagés et des éventuels retours sur investissement.

L'étude de faisabilité envisage des divers scénarios, et chaque scénario « permet d'évaluer les risques pesant sur le projet et doit s'accompagner d'un bilan prévisionnel présentant le coût et les avantages du scénario. ».

---

\* M = Mesurable : Il n'est pas pensable de choisir un indicateur sans qu'il soit possible d'évaluer le résultat des efforts accomplis.

\* A = Ambitieux et Accepté : Sans ambition pas de challenge, sans challenge pas de résultats marquants. La mesure et le seuil retenu résultent d'un accord entre le managé et le manager.

\* R = Réaliste : l'ambition ne doit pas être inaccessible.

\* T = Temporel : Délimité dans le temps.

La troisième étape d'évaluation préalable c'est l'étape relative à l'étude financière et l'étude technique, c'est ce qu'on va présenter dans le paragraphe (A-1-3).

### **A-1-3 L'ETAPE DE L'ETUDE FINANCIERE ET L'ETUDE TECHNIQUE**

D'abord, il faut noter que l'évaluation préalable au niveau financier, constitue une étape capitale dans la préparation de tout projet.

Cette évaluation permet au porteur de projet d'identifier ses besoins de financement, de mettre en évidence la rentabilité suffisante attendue du projet

L'étude financière préalable d'un projet est une étude qui évalue la situation financière, cette étude financière doit statuer sur la rentabilité du projet et sur la possibilité de le financer.

Ceci s'effectue par l'élaboration d'un plan de financement, l'identification des sources de financement internes et/ou externes, l'évaluation de sa rentabilité, l'évaluation du coût prévisionnel du projet, l'identification des risques financiers du projet, l'analyse de l'équilibre financier du projet...

La personne publique, soit l'Etat soit les établissements publics, doit donc préparer une étude d'évaluation « des impacts de la réalisation du projet » sous forme de contrat de partenariat public-privé sur le budget public, en tenant compte de sa situation financière et sa propre capacité à financer le projet tout au long de la durée du contrat, de la disponibilité des crédits programmes pour la réalisation du projet...

Cette étude d'évaluation, doit comprendre, également« un état sur les données essentielles quant à la structure envisageable du financement

du projet », en mentionnant notamment, une estimation du coût global du projet sur la base d'une « évaluation globale des dépenses de programmation, de conception, de financement, de réalisation ou de modification, d'entretien et de mise en exploitation du projet pour la personne publique et le partenaire privé ».

Concernant l'évaluation technique, c'est « la phase d'adaptation de la conception à l'architecture technique retenue, tout en décrivant et documentant le fonctionnement de chaque unité du logiciel ».

L'étude technique suppose un « Cahier des Clauses Techniques Particulières » (CCTP)<sup>26</sup>.

On prend l'exemple de l'étude technique du projet de construction d'un Stade de Football, ou d'un Centre Aquatique, un Stade de Rugby...

Avant de construire le stade, l'étude technique est nécessaire, pour valider des différents aspects tels-que l'architecture, le type de travaux, d'équipements, etc.

Cette étude technique du projet de construction donne les étapes à prévoir pour le bon déroulement du projet.

Il est à indiquer que cette étude doit être établie par un professionnel du métier, elle peut être effectuée par un bureau d'études, un architecte ou un technicien d'études...

L'étude technique, aborde différentes questions, spécialement :

- l'analyse du terrain, ou de la construction existante surtout lorsqu'il s'agit d'une rénovation ;
- l'architecture de la construction ;
- les solutions techniques à privilégier ;

---

<sup>26</sup> Les cahiers des clauses techniques particulières fixent les dispositions techniques nécessaires à l'exécution des prestations de chaque marché

- la définition des acteurs qui vont intervenir sur le projet et leurs missions ;

- Le respect des réglementations en vigueur...

Au-delà des étapes ou des études susvisées, il existe ce qu'on appelle **l'étude détaillée**.

Puisque l'analyse des besoins effectuée dans l'avant-projet est une analyse sommaire porte « uniquement sur les processus majeurs du projet », le projet nécessite une étude approfondie détermine tous les besoins en détail, pour que « la maîtrise d'ouvrage<sup>27</sup> et la maîtrise d'œuvre<sup>28</sup> puissent s'entendre sur un document contractuel ».

Ce document est appelé « **cahier des charges fonctionnel** », ou « **dossier de conception** ».

En effet, il n'existe pas un modèle de conception standard pour tous les types de projet, ça change selon le type de projet. L'important est que le dossier de conception, contienne les informations nécessaires pour le projet.

Le cahier des charges permet à la maîtrise d'ouvrage d'exprimer son besoin de manière fonctionnelle, ainsi que de clarifier les contraintes imposées à la maîtrise d'œuvre.

---

<sup>27</sup>La maîtrise d'ouvrage (MOA), aussi dénommée maître d'ouvrage est l'entité porteuse d'un besoin, définissant l'objectif d'un projet, son calendrier et le budget consacré à ce projet. Le résultat attendu du projet est la réalisation d'un produit, appelé ouvrage.

<sup>28</sup>La maîtrise d'œuvre MOE est la personne ou l'entité choisie par le maître d'ouvrage pour la réalisation, soit la mise en œuvre d'un projet dans les conditions de délais, de qualité ainsi que de coûts fixés par ledit projet, le tout conformément à un contrat ou un cahier des charges

Réellement, l'étude détaillée peut éventuellement s'accompagner de la création d'un « prototype<sup>29</sup> », qui comprend toutes les qualités techniques et toutes les caractéristiques de fonctionnement, et « permet aux représentants des utilisateurs de vérifier que la solution retenue répond bien à leurs attentes ».

En réalité, la validation des évaluations préalables des projets préparés par les autorités contractantes, s'effectue par la Mission d'Appui à la Réalisation des Contrats de Partenariat Public-Privé (**MAPPP**).

En outre de ses compétences en tant qu'un organisme expert, qui peut rendre des expertises sur l'économie générale des opérations et aider la personne publique à procéder à l'étude d'évaluation requise, la **MAPPP**, est obligatoirement saisie pour avis sur tout projet de contrat de partenariat lancé au niveau de l'Etat ou l'un de ses établissements publics, et doit valider le principe du recours au contrat de partenariat public-privé au vu de l'évaluation préalable qui lui est soumise par la personne publique « pouvoir adjudicateur ».

En effet l'évaluation préalable susvisée, doit être incluse dans un rapport descriptif synthétique, et justifiant les raisons du recours au contrat de partenariat, c'est ce qu'on va exposer dans le paragraphe suivant (**A-2**).

## **A- 2 - LE RAPPORT D'EVALUATION PREALABLE**

---

<sup>29</sup> Un prototype est selon la définition de l'Organisation de coopération et de développement économiques l'OCDE « un modèle original qui possède toutes les qualités techniques et toutes les caractéristiques de fonctionnement d'un nouveau produit...Le prototype matérialise une étape d'évolution d'un projet, souvent pour démontrer ou infirmer le bien-fondé d'un ou plusieurs concept(s) mis en jeu dans ce projet, avant toute valorisation commerciale.

Comme on a indiqué la décision d'établir une évaluation est habituellement dictée par le besoin qu'expriment des gestionnaires de connaître le rendement de l'investissement à évaluer.

Le rapport d'évaluation, fixe la méthodologie applicable aux évaluations préalables. Après son établissement, le rapport sera présenté aux organes compétents pour la validation.

En effet, la procédure de l'établissement d'un rapport d'évaluation préalable, est adaptée et consacrée par les **législations FRANÇAISES** et les **législations des pays du GOLF ARABE**.

Le rapport de l'évaluation préalable se base sur plusieurs éléments comme :

- le cadre du projet, ses spécificités et les besoins à satisfaire.
- la définition de la personne publique concernée et plus particulièrement en ce qui concerne son organisation, sa structuration, ses capacités et son statut.
- le coût global prévisionnel du projet tout au long de la durée du contrat.
- les moyens disponibles auprès de la personne publique pour assurer la réalisation et le suivi du projet.
- les prévisions de partage des risques relatifs au projet, en précisant les modalités de leur répartition entre la Personne publique et par le partenaire privé.
- l'indication des coûts d'entretien, de gestion et de mise en état d'exploitation du projet ;

- les objectifs et les résultats attendus au niveau de la bonne performance ;
- le calendrier de réalisation du projet, avec les modalités de son financement ;
- le rapport qualité prix de la forme du contrat de partenariat en comparaison avec les autres formes contractuelles possibles ;
- l'adéquation du projet avec les plans de développement...

Il faut signaler que devant l'ampleur et la complexité des procédures des projets en matière de sport, l'établissement du rapport d'évaluation exige des compétences juridiques, comptables, financières et techniques.

D'après **la circulaire du 29 novembre 2005** relative aux contrats de partenariat à l'attention des collectivités territoriales, la participation d'un organisme expert est rendue obligatoire pour l'Etat et ses établissements publics lors de la phase d'élaboration du rapport d'évaluation. La **MAPPP**, est l'organisme de l'Etat à compétence interministérielle, elle valide le contenu des rapports qui lui sont présentés.

Pour les collectivités territoriales, le recours à cet organisme expert n'est pas obligatoire pour procéder à l'évaluation.

De ce fait, les services des collectivités territoriales ou des établissements publics locaux peuvent procéder eux-mêmes à l'évaluation, avec le concours éventuel de prestataires de service librement choisis.

Afin de répondre au mieux, aux exigences de **l'ordonnance du 17 juin 2004** sur les contrats de partenariat, et conformément à **l'arrêté du 2**

**mars 2009** qui a fixé la méthodologie applicable aux évaluations préalables, le contenu du rapport d'évaluation préalable « doit pour l'essentiel comporter des éléments contribuant à montrer que le recours au contrat de partenariat permet d'offrir à la personne publique une solution alternative moins coûteuse et/ou plus avantageuse pour atteindre ses objectifs ».

L'étude préalable doit être, selon l'article **12** de la **loi n° 116/2014 relative au partenariat public-privé à Kuwait**, incluse dans une « fiche (rapport) descriptive du projet » justifiant les raisons du recours au contrat de partenariat. Cette fiche se fonde sur plusieurs éléments, notamment la définition du projet, ses spécificités et les besoins à satisfaire, la présentation de la personne publique concernée, le coût global prévisionnel du projet, les moyens disponibles auprès de la personne publique pour assurer la réalisation du projet, les prévisions de partage des risques, le calendrier de réalisation du projet...

Suivant le guide méthodologique proposé par le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie et relatif aux contrats de partenariat, une telle évaluation, a deux objets :

- La vérification si le projet qui est l'objet du contrat de partenariat public-privé, répond bien aux conditions législatives prévues par l'article **1414-2 du code général des collectivités territoriales**, qui permettent de recourir à la forme de partenariat.

- Eprouver si l'option du modèle de partenariat permet d'offrir « une solution alternative » amenant à un « meilleur rapport coût/performance » c'est à dire moins coûteuse ou plus avantageuse, pour accéder aux objectifs tracés et suivis par la personne publique.

Un autre argument annoncé, pour justifier le recours au modèle de partenariat public-privé à savoir la crise financière<sup>30</sup>, en considérant que la « dégradation des conditions de financement résulte de la crise financière ».

Ce dernier argument est précédé à l'occasion de l'étude d'évaluation préalable du contrat de partenariat public-privé du grand **stade de vélodrome de Marseille**<sup>31</sup>.

Egalement, le rapport de l'étude d'évaluation préalable a justifié le choix de partenariat par le critère de la « complexité » comme condition indispensable pour mettre en œuvre la procédure de « dialogue compétitif » en se basant sur l'article **1414-5 du code général des collectivités territoriales** « Les contrats de partenariat peuvent être passés selon les procédures du dialogue compétitif, de l'appel d'offres ou selon une procédure négociée ».

Le rapport d'évaluation d'un projet à caractère sportif comprend avant tout une description détaillée du projet sujet du contrat de partenariat public-privé (**A-2-1**) et les intervenants au projet (**A-2-2**).

---

<sup>30</sup>Une crise financière peut être de différentes natures et toucher un seul ou plusieurs secteurs économiques. Les crises financières sont, les crises du change, les crises bancaires et les crises boursières, également utilisé pour désigner les crises de la dette publique.

<sup>31</sup>Le stade Vélodrome, dont le nom était officiellement stade-vélodrome municipal jusqu'en 1998 (l'ancienne façade de la tribune Jean-Bouin portait d'ailleurs la simple inscription « stade municipal » jusqu'à la rénovation opérée pour la Coupe du monde 1998), et dont la nouvelle dénomination est Orange Vélodrome depuis 2016, est une enceinte sportive située à Marseille en France. Bâti dans le 8<sup>e</sup> arrondissement de la ville, c'est le principal équipement sportif de Marseille et le second stade de France. Le Vélodrome est, depuis son inauguration en 1937, utilisé par le club de football de l'Olympique de Marseille.

## A-2-1 DESCRIPTION DU PROJET

Pour pouvoir interpréter les progrès ou les résultats, il faut rédiger une description de projet.

La description du projet, de son cadre, de ses spécificités et les besoins à satisfaire, consiste à définir plusieurs éléments :

- \* le statut du projet ;
- \* le type et le nom du projet ;
- \* une présentation de la personne publique
- \* l'historique, le contexte, et les enjeux du projet ;
- \* la portée et les étapes du projet ;
- \* le territoire concerné par le projet ;
- \* les partenaires du projet ;
- \* le coût global prévisionnel du projet tout au long de la durée du contrat ;
- \* les moyens disponibles auprès de la personne publique pour assurer la réalisation et le suivi du projet,

### \* définition du projet :

On prend l'exemple du rapport Concernant l'étude d'évaluation préalable du contrat de partenariat public-privé du grand stade de Vélodrome de Marseille, présenté au comité technique paritaire et aux commissions des services publics locaux en juin 2009, a accommodé les justifications du recours au choix de la forme du partenariat public-privé. C'est un vaste projet de « rénovation urbaine » qui va au-delà de la construction d'un simple équipement.

Il s'agit d'un « Objet Monde » dans un environnement urbain de haute qualité.

L'évaluation présentée pour ce projet est celle annoncée par le code général des collectivités territoriales, au sien de l'article 1414-2-1<sup>32</sup>

La collectivité territoriale, est selon cet article, dans l'obligation d'accomplir une juste et incontestable démarche de définition et détermination de ses besoins, et aussi « d'analyse de choix d'investissement et d'évaluation pluriannuelle comparative ».

Egalement, le rapport du Projet de **GRAND STADE DE LILLE**, en France a définit le sujet du projet en indiquant « est centré sur les équipements (entretien, extension, construction), et sur la mise en place de réseaux d'équipements couvrant l'ensemble du territoire communautaire ».

**LILLE METROPOLE** a lancé un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage, à l'issue duquel le Groupement « **DEPFA** » a été retenu.

Le groupement se compose d'un organisme financier qui est « **DEPFA BANK Plc** », d'un organisme juridique présenté par cabinets d'avocats « **Ashurst** », d'un organisme de programmation à savoir des

---

<sup>32</sup>Lorsqu'elles concluent un contrat de partenariat, au sens de l'article L. 1414-1, les collectivités territoriales et leurs établissements publics produisent, pour les projets dont l'avis d'appel public à la concurrence a été publié après le 1er janvier 2016, une évaluation préalable, au sens de l'article L. 1414-2, et la transmettent aux services de l'Etat compétents.

Les services de l'Etat compétents produisent un avis sur l'évaluation préalable du projet et une analyse de l'ensemble des conséquences de l'opération sur les finances de la collectivité concernée. »

Ingénierie Sportive et Culturelle et d'un conseil généraliste aux collectivités locales « Service Public 2000 ».

Cette pluridisciplinarité permet d'apporter au projet « un appui à la fois juridique, technique, économique et financier à la Communauté Urbaine et de l'accompagner tout au long du processus de contractualisation public-privé ».

\* La précision objective de l'intérêt du choix de partenariat pour réaliser le projet

Concernant le choix du mode de réalisation et d'exploitation du futur équipement, la Collectivité s'interroge sur la pertinence du recours au nouvel outil juridique que constitue le contrat de partenariat, instauré par l'ordonnance 2004-559 du 17 juin 2004.

La personne publique (la Collectivité) n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet, ou bien le caractère d'urgence du projet pour réaliser ce grand projet.

Ces motifs susvisés ont conduit la personne publique à lancer une procédure de passation d'un contrat de partenariat pour réaliser et exploiter ce projet.

\* une présentation des scénarios :

Pour le projet du **GRAND STADE DE LILLE**, il existe essentiellement deux scénarios :

Le premier scénario : Stade monofonctionnel football de 40 000 places.

Toutefois, Il peut accueillir quelques autres types de manifestations telles que les matchs de rugby, les grands concerts en plein air, les rassemblements populaires...

Le deuxième scénario : Stade multifonctionnel de 50 000 places.

Le stade multifonctionnel est un stade pensé pour aller au-delà de l'accueil des seuls matchs du **LOSC**<sup>33</sup>. Il permet d'accueillir de nombreuses manifestations événementielles, comme les matchs internationaux, les concerts et les spectacles divers non amphibies...

Il faut signaler que le rapport d'évaluation préalable comprend aussi les Scénarios étudiés et écartés.

\* les indicateurs de succès et de performance du projet :

Les indicateurs de performance du projet sont à la fois un outil de mesure de succès du projet et un outil d'aide à la décision. Avec ces indicateurs, le dirigeant connaîtra rapidement si son projet se porte bien ou non.

\* les ressources requises :

- disponibilités des ressources humaines et des expertises ;
- ressources matérielles et informationnelles.

\* Estimation des coûts de programmation, de conception et de réalisation du projet pour la personne publique comme pour le partenaire privé.

---

<sup>33</sup>Le LOSC Lille, couramment abrégé en LOSC ou Lille OSC, est un club de football français. Fondé à Lille en septembre 1944, il est issu de la fusion de deux clubs basés dans différents quartiers de la ville, l'Olympique lillois et le Sporting Club fivois respectivement créés en 1902 et 1901.

\* Estimation des coûts d'exploitation, de maintenance, de gros entretien et de renouvellement dans chaque schéma et choix des coefficients d'indexation à appliquer aux différents postes de coût.

\* une analyse comparative qui comprend « les éléments comparatifs de périmètre et de calendrier des schémas retenus », les coûts et les recettes éventuelles de valorisation, les hypothèses fiscales et comptables retenues, les recettes de valorisation, l'analyse des coûts d'exploitation dans les différents schémas étudiés, les subventions en indiquant « l'origine, la nature (investissement ou exploitation) et le niveau des subventions attendues ou espérées ainsi que la date et les modalités de leur versement »...

\*Estimations sur la durée de vie du projet des coûts de gestion pour la personne publique et de la société de projet éventuelle dans le schéma « contrat de partenariat ».

\* Subventions :

Il conviendra d'indiquer l'origine, la nature (investissement ou exploitation) et le niveau des subventions attendues ou espérées ainsi que la date et les modalités de leur versement.

Ces sommes ne doivent pas être confondues avec les avances sur rémunérations qui sont financées par la personne publique cocontractante et, à ce titre, assujetties à la TVA.

\* Les risques :

Risques liés à l'exploitation, risques liés au financement, risques liés aux assurances et risques de résiliation du contrat, cette résiliation peut être pour faute de partenaire privé ou pour un motif d'intérêt général ou pour force majeure – imprévision.

\* Présentation des différents schémas juridiques envisageables et des raisons conduisant au choix des schémas retenus pour la comparaison et au rejet des schémas écartés.

\* Analyse des coûts d'investissement dans les différents schémas étudiés.

\* Les besoins auxquels le projet doit répondre et les objectifs qu'il doit atteindre, les actions, les mises en œuvre, les bénéficiaires...

\* les objectifs poursuivis par la personne publique et les durées envisagées.

\* le plan d'action qui définit la stratégie à appliquer pour arriver au résultat voulu.

\* Les structures et les formules juridiques de partenariat public-privé prévisibles.

\* une évaluation des dépenses comparée aux ressources disponibles.

\* une présentation des différents schémas juridiques envisageables et des raisons conduisant au choix des schémas retenus et des schémas écartés.

\* Durée totale des schémas comparés (en distinguant la durée des travaux et la durée d'exploitation).

\* Les résultats prévus du projet; et les activités qu'il faut entreprendre pour obtenir ces résultats.

Le rapport de l'étude d'évaluation préalable, comprend d'autres éléments :

- \* Les périphériques en détail ;
- \* Les moyens humains nécessaires à la réalisation du projet ;
- \* Type de procédure
- \* Calendrier du déroulement...
- \* Coûts et recettes éventuelles de valorisation
- \* Estimation des recettes de valorisation éventuelles
- \* Le groupe visé qui doit agir dans ce projet;
- \* Le groupe visé qui sera touché par ce projet...

A la suite de la description détaillée du projet du contrat de partenariat public-privé, on va présenter la description des intervenants au projet (A-2-2).

## **A-2 – 2 LA DESCRIPTION DES INTERVENANTS AU PROJET**

L'identification des intervenants visés par l'évaluation se fait par la présentation des organismes qui ont des intérêts dans le projet, la détermination de leurs intérêts dans ce projet, la définition de leur niveau d'engagement dans le projet, en fonction de leurs besoins et de leurs intérêts et la définition des utilisateurs éventuels des produits...

### **Présentation du porteur du projet et l'équipe du projet:**

La réussite d'un projet tient pour beaucoup au profil de ceux qui le portent.

La présentation du porteur de projet, s'effectue par l'évaluation de plusieurs éléments, notamment :

- les coordonnées du porteur du projet ;
- les compétences particulières (domaine commercial, financier, juridique, du management, en innovation, etc.),
- les formations et diplômes détenus,
- les expériences professionnelles antérieures en lien avec le projet ou pouvant apporter un « plus » au projet,
- Le degré de faisabilité doit être évalué avec soin ;
- les moyens humains, matériels et financiers dont porteur de projet a besoin pour atteindre les objectifs du projet ;
- les projets très proches qu'il a exécuté (le cas échéant)...

### **- description du chef de projet**

Le chef de projet, est la personne qui est chargé de mener le projet et gérer son bon déroulement.

Il rédige le cahier des charges fonctionnel- intégrant les spécifications fonctionnelles, et réalise le planning du projet pour déterminer une date de livraison.

Durant toute la vie du projet, le chef de projet assure la coordination entre l'ensemble des intervenants (créatifs, développeurs..) pour maintenir les échéances définies dans le planning, en respectant le budget.

Le chef de projet organise et conduit le projet de bout en bout. Il assume la responsabilité des différentes phases...

En principe, le chef de projet jouit d'une compétence de gérer les risques et maîtriser les techniques et les méthodes de programmation, d'une connaissance juridique et technique...

En effet, le chef de projet a des activités principales et des activités spécifiques :

✓ les activités principales du chef de projet :

- suivre la conception du projet (spécification fonctionnelle, critères de réception...);

- prendre en charge le projet du cahier des charges à la recette utilisateur et son déploiement ;

- Piloter le projet en constituant, organisant, coordonnant et animant l'équipe projet selon le cahier des charges (budget, délais...);

- livrer le projet au niveau de qualité attendu ;

- assurer la rentabilité du projet ;

✓ Les activités spécifiques du chef de projet :

- évaluer et faire progresser les professionnels travaillant sur le projet

- relire et assimiler les niveaux d'engagements traduits par le contrat...

### **La présentation de l'équipe du porteur de projet**

- Le porteur de projet doit mettre en avant l'équipe qui l'entoure.

Une présentation de chaque membre s'impose pour montrer les expériences de chacun des membres de l'équipe, également, l'adéquation équipe/projet est importante dans le sens où plus le projet découle des compétences et du parcours des membres de l'équipe, plus la réussite du projet paraîtra évidente pour les partenaires.

- il faut mettre en avant les éléments de profils des membres de l'équipe, qui démontrent leur cohérence et leur pertinence par rapport au projet, et à leur rôle dans ce dernier.

Il s'agit de démontrer que cette équipe est complémentaire, concernant les compétences, les expériences en couvrant tous les domaines management, technique, financier, commercial...

Il est à noter que, dans l'éventualité où l'équipe ne serait pas encore au complet, il est important de préciser les postes et profils éventuellement recherchés, pour donner une indication de l'équipe finale.

Après la présentation d'études d'évaluation préalable, du projet du contrat de partenariat public-privé, on passe aux critères ou conditions de cette évaluation préalable **(B)**.

## **B- LES CONDITIONS OU LES CRITERES DE L'EVALUATION PREALABLE DU PROJET D'UN CONTRAT DE PARTENARIAT**

Les critères ou les conditions de complexité, d'urgence, et d'efficacité économique du projet justifient le recours aux contrats de partenariat public-privé. Ils des conditions indispensables, même obligatoires dans les projets du sport.

Ces critères sont adoptés par les législations Françaises, que par les législations des pays du Golf Arabe, dans l'établissement des projets sportifs.

Les gouvernements des pays du Golf ont considéré la procédure de partenariat public-privé comme la meilleure forme de financement des ouvrages du domaine sportif.

Ces gouvernements ont estimé que la technique de partenariat public-privé dans le domaine sportif, est également un moyen qui fait créer des occasions de poste de travail pour les sportifs.

Concernant la France, initialement, il n'y avait que la condition de l'urgence et la condition de la complexité du projet.

Mai après la modification de l'Ordonnance du 17 juin 2004 applicable aux contrats de partenariat de l'Etat et de ses établissements publics par la loi du 28 juillet 2008, un troisième critère a été ajouté, qui est le critère « d'efficacité économique ».

La **loi du 28 juillet 2008** a stipulé pour qu'un projet soit réalisable sous la forme de partenariat public-privé, les conditions de « l'urgence, de complexité et d'efficacité économique ».

**L'ORDONNANCE du 17 juin 2004** modifiée par la dite loi a mentionné au sein de son deuxième article « Les contrats de partenariat ne peuvent être conclus que si, au regard de l'évaluation, il s'avère : Que, compte tenu de **la complexité du projet**, la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques répondant à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet ; Ou bien que le projet présente un **caractère d'urgence**, lorsqu'il s'agit de rattraper un retard préjudiciable à l'intérêt général affectant la réalisation d'équipements collectifs ou l'exercice d'une mission de service public, quelles que soient les causes de ce retard, ou de faire face à une situation imprévisible ; Ou bien encore que, compte tenu **soit des caractéristiques du projet, soit des exigences du service public** dont la personne publique est chargée, soit des insuffisances et difficultés observées dans la réalisation de projets comparables, le recours à un tel contrat présente un bilan entre les avantages et les inconvénients plus favorable que ceux d'autres contrats de la commande publique. Le critère du paiement différé ne saurait à lui seul constituer un avantage. ».

Donc, l'Etat ou une collectivité locale, qui fait recours à un partenaire privé pour réaliser un projet de type sportif, doit justifier son recours par le « critère d'urgence et/ou le critère de complexité, et/ou le critère d'efficience économique ».

La personne publique, en présence d'un projet complexe, n'est pas objectivement en mesure de définir elle-même les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique de ce projet, donc il se trouve obligé de faire recours au contrat de partenariat. De plus, les contrats de partenariat, ne peuvent être conclus

que pour offrir à la personne publique une solution « alternative moins coûteuse et/ou plus avantageuse ».

Dans les paragraphes suivant, on va parler de l'applicabilité de ces critères : le critère ou la condition de la **complexité** du projet (**B-1**), le critère ou la condition de **l'urgence** du projet (**B-2**) et le critère ou la condition de **l'efficience** (**B- 3**).

## **B-1 LE CRITERE OU LA CONDITION DE LA COMPLEXITE DU PROJET**

La complexité, est généralement définie comme mesure dans laquelle le concept ou la mise en œuvre d'un système ou d'une composante sont difficiles à comprendre ou à vérifier<sup>34</sup>.

Le critère de la complexité du projet, s'impose lorsque la personne publique ne peut pas commander toute seule le projet, elle ne possède pas les moyens d'établir un projet.

La condition de la complexité est instaurée par l'article 2 de l'ordonnance de 2004, applicable aux contrats de partenariat de l'Etat et de ses établissements publics « la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques répondant à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet ».

Il est à noter que la condition de la complexité, est également applicable pour les collectivités territoriales, c'est ce qu'a été confirmé par l'article L. 1414-2 du code général des collectivités territoriales.

La législation des pays du Golf arabe, a considéré le critère de la complexité, comme une condition principale pour la conclusion des contrats de partenariat, notamment les projets des grands stades de football.

---

<sup>34</sup> Le dictionnaire Webster's

Pour le projet du Grand Stade de Lille, qui est un projet de conception, de construction et d'exploitation, et dont la Communauté Urbaine Lille Métropole (LMCU), qui exerce la compétence « Equipements et réseaux d'équipements sportifs », envisage de recourir à un contrat de partenariat pour la réalisation et l'exploitation de cet équipement.

Ce projet présente une importante complexité technique, fonctionnelle, juridique et financière.

La Communauté s'est trouvée dans l'impossibilité objective de définir les moyens aptes à satisfaire leurs besoins ou d'évaluer ce que le marché peut offrir en termes de solutions techniques et/ou de solutions financières/juridiques. « Cette situation peut notamment se présenter pour la réalisation d'importantes infrastructures de transport intégrées, la réalisation de grands réseaux informatiques ou la réalisation de projets comportant un financement complexe et structuré, dont le montage financier et juridique ne peut pas être prescrit à l'avance ».

La complexité du projet, est déterminée par le niveau et les ressources techniques préexistantes de la personne publique qui le porte.

En effet, cette complexité est décrite sous trois approches possibles : la complexité technique, la complexité juridique et la complexité financière.

Il est à signaler qu'une seule de ces approches suffit à « valider le recours à la procédure du dialogue compétitif ».

On va définir et présenter ces trois approches : la complexité technique **(B-1-1)**, la complexité juridique **(B-1-2)** et la complexité financière **(B-1-3)**.

## B-1-1 LA COMPLEXITE TECHNIQUE

La complexité technique est évaluée au regard de l'incapacité de spécifier les moyens techniques à utiliser pour répondre aux besoins de la personne publique et aussi de l'impossibilité de déterminer quelle est la meilleure solution au plan technique.

Les études des éléments de la complexité du projet, doivent être précisées et établies par la personne publique concernée du projet, qui est la plus part du temps une Collectivité, avant la décision de recourir au contrat de partenariat.

Le critère de la complexité technique, doit être déterminé d'une manière bien claire et nette.

Conséquemment, plusieurs juridictions « ont sanctionné des actes détachables de contrats de partenariat public-privé pour défaut de preuve du critère de complexité »<sup>35</sup>.

Le projet envisagé par Lille Métropole Communauté urbaine (LMCU), souffre d'une complexité technique parce que la Ligue de Football Professionnelle<sup>36</sup> et Union des Associations Européennes de

---

<sup>35</sup> CAA BORDEAUX, 26 juillet 2012, M. Jean-Benoît A, n° 10BX02109 CAA LYON, 2 janvier 2014, Conseil régional de l'ordre des architectes d'Auvergne, n° 12LY02827.

<sup>36</sup> La Ligue de football professionnel (LFP) est une association loi de 1901 qui assure, sous l'autorité de la Fédération française de football, la gestion des activités du football professionnel en France avec notamment l'organisation du championnat de France de football ainsi que du championnat de France de deuxième division et de la Coupe de la Ligue française. Depuis

Football (l'UEFA)<sup>37</sup>, imposent le respect des règles concernant la dimension du terrain et l'aménagement des différents secteurs du stade tel que les vestiaires des joueurs, des arbitres, les locaux médias, les tribunes...

Puisque les équipements du stade de Lille sont des équipements, leur réalisation est soumise au respect des règles d'urbanisme.

Egalement, le projet de ce Stade doit respecter les dispositions prévues par **l'article L 312 5 du code du sport** « les enceintes destinées à recevoir des manifestations sportives ouvertes au public font l'objet d'une homologation », la procédure d'homologation concerne les équipements de plein air de plus de 3000 spectateurs.

Donc, pour le cas du **STADE DE LILLE**, qui est supposé un stade moderne, ayant une capacité suffisante pour accueillir une équipe de football de niveau international, des activités de congrès, des concerts et autres, « l'intervention de la Commission Nationale de Sécurité des Enceintes Sportives (CNSES) sur saisine de la Commission Consultative Départementale de Sécurité et d'Accessibilité (CCDSA<sup>38</sup>) est requise ».

---

les accords signés entre la Ligue et la FFF début juillet 2005, la Ligue s'occupe également des équipes de France de jeunes et des équipes de France féminines (séniors incluses).

<sup>37</sup> C'est une association regroupant et représentant les fédérations nationales de football d'Europe. Fondée en 1954, l'UEFA a pour rôle de gérer et développer le football à l'échelon continental, sous l'égide de la FIFA. Elle organise et administre les principales compétitions continentales. L'UEFA rassemble 55 fédérations depuis l'admission du Kosovo en 2016.

<sup>38</sup> La commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité, dont la structure actuelle date du décret du 8 mars 1995, est l'organisme compétent, à l'échelon départemental, pour donner des avis à l'autorité investie du pouvoir de police dans certains domaines où la sécurité des usagers des espaces publics pourrait être mise en jeu.

Il faut signaler qu'un même projet pourra être considéré ou non comme complexe, selon le niveau et les ressources techniques préexistantes de la personne publique qui le porte.

La deuxième approche de complexité, est de caractère financier **(B-1-2)**.

### **B-1-2 LA COMPLEXITE FINANCIERE**

La complexité financière se révèle lorsque la personne publique ne peut pas en déterminer à l'avance « le meilleur montage financier possible », et ceci s'explique par l'inexpérience des collectivités publiques, notamment pour les montages concernant les grands projets, comme les grosses infrastructures pour les activités sportives, tel-que les grands stades de football, les centres soit dans la **FRANCE** ou dans les pays du **GOLF** qui nécessitant une optimisation spécifique.

La troisième approche de complexité, est juridique **(B-1-3)**.

### **B-1-3 LA COMPLEXITE JURIDIQUE**

La complexité juridique du projet, s'impose lorsque la personne publique n'est pas en mesure de définir le « montage juridique » le plus favorable de l'opération.

Cette complexité résulte notamment de la difficulté de la personne publique « à appréhender avec suffisamment de précision et de fiabilité la répartition des risques que les opérateurs privés sont prêts à accepter ».

Dans ce cadre, on parle de l'exemple du projet du **STADE de LILLE**, dont il s'agit de complexité juridique et financière, et à plusieurs niveaux, comme par exemple :

Le niveau de l'exploitation du projet. L'identification des « recettes annexes » qui découlent des activités du partenaire privé et la détermination de leur impact sur la structure de rémunération du partenaire privé contribuent sans aucun doute à rendre le projet particulièrement complexe sur un plan juridique et financier.

Aussi, la répartition des risques entre les acteurs du projet sur une longue durée, entraîne une structuration financière complexe, la complexité et à la fois quantitative comme par exemple « le choix et calibrage des sources de financement privé, ratios de couverture, sensibilités sur la dette supportée par le projet », soit qualitative comme par exemple la « négociation des conditions contrats de financement ».

Après l'exposé de la condition de la complexité du projet, sujet du contrat de partenariat public-privé, on passe à la deuxième condition à savoir la condition de **l'urgence (B-2)**.

## **B-2 LE CRITERE OU LA CONDITION DE L'URGENCE**

On parle de critère d'urgence, lorsque la réalisation de projet contient un caractère d'urgence et il s'agit de compenser « un retard préjudiciable à l'intérêt général ».

Le motif de l'urgence, est le deuxième critère, prévu dans l'ordonnance du 17 juin 2004 applicable aux contrats de partenariat de

l'Etat et de ses établissements publics, modifiée par la loi du 28 juillet 2008.

L'article 2 de ladite ordonnance dispose que « le projet présente un caractère d'urgence, lorsqu'il s'agit de rattraper un retard préjudiciable à l'intérêt général affectant la réalisation d'équipements collectifs ou l'exercice d'une mission de service public, quelles que soient les causes de ce retard, ou de faire face à une situation imprévisible ».

Ainsi, l'urgence constitue une condition de fond du recours au contrat de partenariat et « non une condition dans le choix d'une procédure de passation abrégée ».

Il est à noter que l'urgence n'est pas définie dans l'ordonnance.

Néanmoins, le Conseil Constitutionnel<sup>39</sup> a précisé la notion de l'urgence, dans le cadre des contrats de partenariat.

Dans la décision **n° 2004-506 DC du 2 décembre 2004**, le **Conseil constitutionnel** a indiqué « l'urgence qui s'attache à la réalisation du projet envisagé est au nombre des motifs d'intérêt général pouvant justifier la passation d'un contrat de partenariat, dès lors qu'elle résulte objectivement, dans un secteur ou une zone géographique déterminés, de la nécessité de rattraper un retard particulièrement grave affectant la réalisation d'équipements collectifs... »

Suivant le guide méthodologique des contrats de partenariat édité par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « Il y a

---

<sup>39</sup> Le Conseil constitutionnel est un organisme créé par la Constitution française de la Ve république de 1958 qui a pour mission de contrôler la constitutionnalité des lois ainsi que la régularité des élections nationales (présidentielles, législatives et sénatoriales) et des référendums.

urgence quand le besoin en construction ou rénovation d'équipements ou d'ouvrages résulte d'une cause extérieure à l'administration ».

Dans ce cadre, on prend l'exemple du projet du **Grand Stade de Lille**, le motif d'urgence présenté par la Communauté Urbaine Lille Métropole (LMCU)<sup>40</sup>, est la contrainte du club résident, qui évolue en ligue des champions, d'utiliser les infrastructures d'un club tiers pour répondre aux exigences de L'Union des associations européennes de football (l'UEFA).

La Communauté susvisée estime que cette situation est constitutive d'une condition d'urgence.

Le **CONSEIL D'ETAT**<sup>41</sup> a considéré que le critère de l'urgence « s'apprécie pour les collectivités territoriales dans les mêmes conditions que pour l'Etat ».

---

<sup>40</sup> La Métropole européenne de Lille, également connue sous le sigle MEL, est une métropole française située dans le département du Nord et la région Hauts-de-France, frontalière de la Belgique, dans la plaine de l'Europe du Nord. Elle a pris la suite, le 1<sup>er</sup> janvier 2015, de la communauté urbaine Lille Métropole Communauté urbaine, également connue sous le sigle LMCU, qui regroupait 85 communes autour de la ville de Lille. Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, elle intègre 5 nouvelles communes issues de la fusion avec la communauté de communes des Weppes.

<sup>41</sup> Le Conseil d'État est une institution publique française créée en 1799 par Napoléon Bonaparte, dans le cadre de la constitution de l'an VIII (Consulat), sur l'héritage d'anciennes institutions ayant porté ce nom sous la Monarchie. Il siège au Palais-Royal à Paris depuis 1875. Dans les institutions de la Cinquième République, son premier rôle est celui de conseiller le gouvernement. À cette fin, le Conseil d'État doit être consulté par le gouvernement pour un certain nombre d'actes, notamment les projets de lois. Son second rôle est celui de plus haute des juridictions de l'ordre administratif (pour plus d'informations voir : dualité des ordres de juridiction : ordre administratif, ordre judiciaire). Le Conseil d'État est néanmoins soumis aux

Egalement, la jurisprudence a jugé que « l'urgence est toujours considérée sur le mode de l'exception, en cas de retard d'une grande gravité dans la délivrance du service, et résulte d'une cause extérieure à l'administration »<sup>42</sup>.

A l'occasion d'un litige antérieur à la promulgation de la loi Française de 28 juillet 2008 relative au partenariat public-privé, le Conseil d'Etat a considéré que l'urgence doit « résulter objectivement, dans un secteur ou une zone géographique déterminés, de la nécessité de rattraper un retard particulièrement grave, préjudiciable à l'intérêt général, affectant la réalisation d'équipements collectifs ou l'exercice d'une mission de service public, quelles qu'on soient les causes ».

Il a été jugé à l'occasion des projets de complexes aquatiques, que le simple retard d'investissement général évoqué, suffit pour démontrer le caractère urgent de la procédure.

Selon la Cour de la Justice de l'Union Européenne (CJUE)<sup>43</sup>, la notion d'urgence comprend trois conditions qui sont cumulatives à savoir :

- l'existence d'un évènement imprévisible ;

---

décisions du Tribunal des conflits qui tranche les conflits de compétence entre les ordres de juridiction.)

<sup>42</sup> CE, 29 octobre 2004, n° 269814

<sup>43</sup> La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), anciennement Cour de justice des Communautés européennes (CJCE)<sup>Note 1</sup>, est l'une des sept institutions de l'Union européenne. Elle regroupe trois juridictions : la Cour de justice, le Tribunal et le Tribunal de la fonction publique. Le siège de l'institution et de ses différentes juridictions est à Luxembourg.

La Cour veille à l'application du droit de l'Union et à l'uniformité de son interprétation sur le territoire de l'Union. À cette fin, elle contrôle la légalité des actes des institutions de l'Union européenne et statue sur le respect, par les États membres, des obligations qui découlent des traités. Elle interprète également le droit de l'Union à la demande des juges nationaux.

- une urgence impérieuse incompatible avec les délais exigés en cas de mise en concurrence ;
- un lien de causalité entre l'évènement imprévisible et l'urgence impérieuse qui en résulte ».

Concernant la difficulté d'interprétation de la notion de l'urgence, le Conseil d'Etat a répondu à cette question en précisant que « le retard doit exister objectivement peu importe la cause du retard, mais il ne faut pas relever seulement des difficultés ou inconvénients »<sup>44</sup>.

Ainsi, l'urgence peut résulter par exemple, du constat d'un retard grave et préjudiciable, auquel la personne publique « est incapable de remédier dans des délais raisonnables par les voies classiques de la commande publique ».

La personne publique qui invoque le critère de l'urgence comme argument de recours à la procédure de partenariat public-privé, doit donc présenter les conditions objectives, réelles et sérieuses de ce critère.

La personne publique ne peut pas, par exemple, invoquer au titre de l'urgence, une situation résultant de carences manifestes de sa part, ou le seul souci « d'aller vite ».

Un nouveau critère de la conclusion d'un contrat de partenariat, a été ajouté par la loi du 28 juillet 2008, à savoir le critère de l'efficacité économique (**B-1-3**) dit aussi « bilan coûts/avantages ».

### **B-1-3 LE CRITERE OU LA CONDITION D'EFFICACITE ECONOMIQUE**

---

<sup>44</sup> Conseil d'Etat. 23 juillet 2010

Généralement, l'efficacité se définit comme un « composant important de la mesure de la performance. C'est l'optimisation de la consommation des ressources utilisés dans la production d'un résultat. Elle se mesure à partir de rapport entre les résultats obtenus et les ressources utilisées ».

L'efficacité est donc, « l'optimisation des outils mis en œuvre pour parvenir à un résultat ».

Le législateur a consacré la pratique de l'évaluation économique comparative en créant cette « troisième voie » d'accès au contrat de partenariat.

En effet, cette analyse comparative, fait distinguer le critère de l'efficacité qui est de nature différente des critères de la complexité et de l'urgence, puisque « l'éligibilité n'est vérifiée dans ce cas qu'à l'issue de l'analyse comparative », et la personne publique va justifier son choix de recours au contrat de partenariat, par une motivation économique et financière, et non pas une « motivation principalement juridique, comme dans le cas de la complexité ou de l'urgence ».

Comme ça, le critère de l'efficacité, extériorise « l'exigence constitutionnelle du bon usage des deniers publics, rappelée par le **CONSEIL CONSTITUTIONNEL** dans sa décision n° **2003-473 DC du 26 juin 2003** ».

Toutefois, et malgré tous les avantages du critère l'efficacité, dont les objectifs honnêtes et méritoires, la mise en œuvre de ce critère reste à ce jour difficile et fondé sur des conjectures.

On a présenté et commenté dans le premier chapitre les conditions d'avant-projet du contrat de partenariat, dans la suite, on va exposer les conditions ou les clauses de conclusion du contrat de partenariat (**CHAPITRE 2**).

## CHAPITRE 2

### LES CONDITIONS OU CLAUSES DE LA CONCLUSION DU CONTRAT DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE EN MATIERE DE SPORT

D'abord, il est à noter que l'élaboration et la conclusion des contrats de partenariat public-privé en matière de Sport, sont comme tous les autres contrats de partenariat, sont régies par les règles de bonne gouvernance<sup>45</sup> et les principes de transparence des procédures<sup>46</sup>, d'égalité et d'équivalence des chances<sup>47</sup> moyennant le recours à la concurrence, l'impartialité et la non-discrimination entre les candidats conformément aux dispositions de la loi en vigueur.

Egalement, ce contrat de partenariat, est un contrat global qui comprend un ensemble d'éléments, notamment :

---

<sup>45</sup> La bonne gouvernance subordonne l'économie à une vision de développement durable, pondérant les aspects économiques d'une activité par ses dimensions sociales et environnementales, avec un souci du long terme et de la préservation des ressources naturelles. Dès 1939, des économistes américains vont remettre ce mot au goût du jour. en 1979, Margaret Thatcher, premier ministre du Royaume Uni, utilise ce terme sous la forme de 'Urban Governance' pour définir un désengagement des autorités locales vers des formes de privatisation. La Banque Mondiale, en 1990, dans sa politique vis-à-vis de l'Afrique, va user du même vocable pour définir ici aussi des politiques de libéralisme et de désengagement de l'Etat.

<sup>46</sup> Le principe de transparence des procédures se traduit par : une publicité afin de garantir une vraie mise en concurrence, la conservation de tous les documents qui ont abouti à la sélection du candidat et de son offre et la justification du choix du titulaire du marché et la motivation du rejet des autres candidatures.

<sup>47</sup> Le principe d'égalité de traitement découle de l'idée selon laquelle tous les candidats à un marché public doivent bénéficier d'un même traitement, recevoir les mêmes informations. Aucune entreprise ou fournisseur ne peut être favorisé.

- le financement privé d'investissements nécessaires au service public sur une longue durée ;

- la construction ou la transformation ou la rénovation ou la maintenance et l'entretien des ouvrages ou des équipements... ;

- l'exploitation ou la gestion de ces ouvrages ou équipements.

Pour la proposition des projets de partenariat public-privé, d'après l'article 2 de la **loi Koweïtienne** ci-dessus « la personne publique concerné de projet présente une demande devant le comité avec les pièces et les documents à l'appui notamment le document d'étude d'opportunité de projet, la commission supérieure donne son accord à la demande de personne publique qui a proposé le projet ».

Les personnes publiques qui proposent les projets et la conclusion des contrats de partenariat public-privé sont, selon la réglementation **Française**, l'Etat, un établissement public de l'Etat, les collectivités locales ainsi que les établissements et les entreprises publiques ayant obtenu l'accord préalable de l'autorité de tutelle pour conclure le contrat de partenariat.

**Suivant l'article 11 de l'ORDONNANCE de 2004 :**

« Un contrat de partenariat comporte nécessairement des clauses relatives :

a) A sa durée ;

b) Aux conditions dans lesquelles est établi le partage des risques entre la personne publique et son cocontractant ;

c) Aux objectifs de performance assignés au cocontractant, notamment en ce qui concerne la qualité des prestations de services, la qualité des

ouvrages, équipements ou biens immatériels, les conditions dans lesquelles ils sont mis à la disposition de la personne publique, et, le cas échéant, leur niveau de fréquentation ;

d) A la rémunération du cocontractant, aux conditions dans lesquelles sont pris en compte et distingués, pour son calcul, les coûts d'investissement-qui comprennent en particulier les coûts d'étude et de conception, les coûts annexes à la construction et les frais financiers intercalaires-, les coûts de fonctionnement et les coûts de financement et, le cas échéant, les recettes que le cocontractant peut être autorisé à se procurer en exploitant le domaine, les ouvrages, équipements ou biens immatériels, à l'occasion d'activités étrangères aux missions de service public de la personne publique et qui ne leur portent pas préjudice, aux motifs et modalités de ses variations pendant la durée du contrat et aux modalités de paiement, notamment aux conditions dans lesquelles, chaque année, les sommes dues par la personne publique à son cocontractant et celles dont celui-ci est redevable au titre de pénalités ou de sanctions font l'objet d'une compensation ;

d bis) Aux conditions dans lesquelles, en application de l'article L. 313-29-1 du code monétaire et financier, la personne publique constate que les investissements ont été réalisés conformément aux prescriptions du contrat ;

e) Aux obligations du cocontractant ayant pour objet de garantir le respect de l'affectation des ouvrages, équipements ou biens immatériels au service public dont la personne publique contractante est chargée et le respect des exigences du service public ;

f) Aux modalités de contrôle par la personne publique de l'exécution du contrat, notamment du respect des objectifs de performance particulièrement en matière de développement durable, ainsi que des

conditions dans lesquelles le cocontractant fait appel à d'autres entreprises pour l'exécution du contrat, et notamment des conditions dans lesquelles il respecte son engagement d'attribuer une partie du contrat à des petites et moyennes entreprises et à des artisans.

Le titulaire du contrat de partenariat constitue, à la demande de tout prestataire auquel il est fait appel pour l'exécution du contrat, un cautionnement auprès d'un organisme financier afin de garantir au prestataire qui en fait la demande le paiement des sommes dues. Ces prestations sont payées dans un délai fixé par voie réglementaire ;

g) Aux sanctions et pénalités applicables en cas de manquement à ses obligations, notamment en cas de non-respect des objectifs de performance, de la part du cocontractant ;

h) Aux conditions dans lesquelles il peut être procédé, par avenant ou, faute d'accord, par une décision unilatérale de la personne publique, à la modification de certains aspects du contrat ou à sa résiliation, notamment pour tenir compte de l'évolution des besoins de la personne publique, d'innovations technologiques ou de modifications dans les conditions de financement obtenues par le cocontractant ;

i) Au contrôle qu'exerce la personne publique sur la cession partielle ou totale du contrat ;

j) Aux conditions dans lesquelles, en cas de défaillance du cocontractant, la continuité du service public est assurée, notamment lorsque la résiliation du contrat est prononcée ;

k) Aux conséquences de la fin, anticipée ou non, du contrat, notamment en ce qui concerne la propriété des ouvrages, équipements ou biens immatériels ;

1) Aux modalités de prévention et de règlement des litiges et aux conditions dans lesquelles il peut, le cas échéant, être fait recours à l'arbitrage, avec application de la loi française ».

D'après l'article 26- de la loi de DUBAI, n° 22/2015 relative au partenariat public-privé, le contrat de partenariat comprend :

1/ La nature et le champ des travaux et services, que le partenaire (qui est selon cette loi, toute personne morale ou coalition de personnes morales qui est une partie du contrat de partenariat) doit exécuter ;

2/ Les engagements des parties relatifs à la livraison et à la réception du projet, et les dispositions de transfert de la propriété à la fin du projet ;

3/ La responsabilité d'acquiescer des autorisations, des permissions et des agréments ;

4/ Les engagements financiers, techniques réciproques des parties et les modalités de financement ;

5/ Les règles de détermination et de révision de prix de vend du produit ou service ;

7/ Le droit du gouvernement à la résiliation du contrat de partenariat ou les révisions de ses conditions, et l'ampleur de l'engagement de la société de projet de ces révisions, les fondements et les techniques de dédommagement ;

8/ Les modalités et les montants de l'assurance du projet de partenariat, les risques de sa mise en marche, son exploitation et les garanties d'exécution au profit du gouvernement ;

9/ La détermination des fondements de la participation des risques relatives au projet en cas de force majeure ou circonstances imprévues ou difficultés matérielles ;

10/ La durée du contrat, les cas de sa rupture anticipée partielle ou totale et la définition des droits et obligations des parties ;

11/ La détermination des cas de rupture unilatéral du contrat par le gouvernement ;

12/ Les procédures et les sanctions de la société du projet en cas de non-respect de ses engagements contractuels ;

13/ Les règles et les procédures de restitution du projet soit à la fin du durée du contrat, soit en cas de rupture unilatérale ou anticipée ;

14/ Toute autre clause décidée par la commission supérieure de la politique financière ou par une personne de gouvernement (les cercles gouvernementaux, les organisations, les établissements publics et le conseil). ».

En effet, il n'existe pas une grande différence entre le régime Français et le régime des pays du **GOLF ARABE** concernant les dispositions ou les clauses de la conclusion des contrats de partenariat public-privé.

Le contrat de partenariat public-privé comprend alors des dispositions ou clauses relatives au contrat de partenariat (**A**) et aux parties de ce contrat (**B**).

## **A – LES DISPOSITIONS OU CLAUSES RELATIVES AU CONTRAT DE PARTENARIAT**

En effet, l'objet du contrat de partenariat public-privé, est défini comme « une mission globale relative au financement d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements nécessaires au service public, à la construction et à la transformation des ouvrages ou équipements, à leur entretien, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion.. ».

- La construction est le fait que la personne privée fait assembler différents éléments d'un édifice public en utilisant des matériaux et des techniques adaptées.

- La transformation ou la rénovation d'un ouvrage public, comme par exemple l'opération d'agrandissement d'un stade de football, le remplacement ou l'ajout d'un élément de construction, le traitement d'un élément qui pourrait avoir une incidence sur la sécurité des personnes occupantes et sur la protection des biens...

- La maintenance ou l'entretien regroupe les actions de dépannage et de réparation, de réglage, de révision, de contrôle et de vérification des équipements matériels ou même immatériels.

Egalement, le contrat de partenariat fait apprécier l'intérêt, le critère de l'appréciation de l'intérêt, fait apparaître en général une mise à disposition plus rapide des ouvrages, entraînant un démarrage plus rapide de la production des avantages socio-économiques.

Selon l'article **6** de la loi de **DUBAI** n° 22/2015 relative au partenariat public-privé « Le choix du projet prend en considération la

réalisation de l'intérêt du gouvernement et l'utilité pour les citoyens, l'efficacité économique du projet pour les plans de développement de l'EMIRAT, et les risques éventuels, surtout sur l'environnement.

En ce qui concerne la loi applicable des contrats de partenariat, dans les pays du **GOLF ARABE**, il faut avant tout respecter les dispositions **D'ACHARIAA ALISLAMIA** et les lois en vigueur.

D'après l'article 35 de la loi précitée de Dubaï « le contrat de partenariat est soumis aux dispositions de cette loi, et s'il y'a des cas non prévues à cette loi, les législations en vigueur au sein de l'EMIRAT, sont applicables notamment la loi de 1997. Aussi le recours à l'arbitrage ».

Réellement, la conclusion des contrats de partenariat public-privé en secteur Sportif, suppose l'application de règles spécifiques, ce type de contrat comprend des clauses **exorbitantes du droit commun**.

On peut sectionner les clauses relatives au contrat de partenariat, en trois parties :

- la durée du contrat de partenariat (**A-1**) ;
- la modification du contrat de partenariat (**A-2**) ;
- la fin et la réalisation du contrat de partenariat (**A-3**).

## A-1 - LA DUREE DU CONTRAT DE PARTENARIAT

D'abord, il faut signaler que dans le Code Civil, le droit commun du contrat, ne contient pas de dispositions relatives à la durée du contrat. En effet, on peut confirmer que la clause de la durée, est la clause la plus importante du contrat de partenariat public- privé.

Il n'a de sens que sur une certaine durée, déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements à réaliser et/ou des modalités de financement retenues.

Elle est généralement, entre cinq et trente ans et exceptionnellement portée jusqu'à cinquante ans en fonction de la complexité, des caractéristiques techniques, économiques, comptables et financière du projet.

En pratique, la durée peut varier selon la nature des projets.  
« Ceci suppose que la personne publique soit en mesure d'assurer le pilotage de ce contrat sur toute sa durée qui dépassera le plus souvent, pour les collectivités territoriales, celle d'une mandature ».

Par exemple, la durée retenue pour le Contrat de partenariat du Stade de Lille, est de 30 ans, dont 3 ans pour la phase conception-construction.

La détermination de la durée, selon **La loi n° 116/2014 relative au partenariat public-privé Kuweit**, exige plusieurs éléments, l'article 12 de ladite loi prévoit que, pour déterminer la durée du contrat de partenariat pp, il faut prendre en considération :

- l'utilité économique et/ou sociale de projet ;
- le coût du capital proposé pour exécution du projet ;

- le coût présagé du financement et des recettes présagés du projet...

Selon l'article 27 de loi n° 22/2015 relative au partenariat public-privé de **IMARET DUBAI**, « la durée du contrat de partenariat, est déterminée par convention entre la personne du gouvernement et la société du projet, cette durée ne dépasse pas trente années à compter de la date de la signature du contrat ou la date fixée par la commission de partenariat. Néanmoins, la commission supérieure de la politique financière, peut selon les dispositions de l'intérêt général et d'après recommandation de la commission de partenariat, autoriser une conclusion d'un contrat de partenariat dont la durée dépasse trente ans ».

La loi de **Dubaï**, le partenaire responsable de financement du projet, possède et bénéficie du projet durant la durée du contrat. A la fin de cette durée le partenaire renonce et transfère la propriété de projet au gouvernement.

Pour les règlements **FRANÇAIS** en matière de sport, « les durées des contrats pour les stades sont plus longues que pour tous les autres types d'équipement : **20** à **25** ans pour les piscines (hormis le contrat de 3 piscines conclu par la CA du Bassin d'Arcachon Sud) et les complexes sportifs/ gymnases, **30** à **35** ans pour les stades ».

Concernant le renouvellement du contrat, en principe, le contrat de partenariat public-privé n'est pas renouvelable.

Néanmoins, il existe certains cas dont le contrat de partenariat, peut être prorogé, et ceci dans les cas d'urgence pour assurer la continuité du service public et dans le cas de force majeure ou lors de la survenance d'évènements imprévisibles.

Après la définition de la durée du contrat de partenariat, on passe au deuxième paragraphe relatif à la modification du contrat (A-2).

## **A-2 - MODIFICATION DU CONTRAT**

Puisque les contrats de partenariat ont des durées généralement importantes et portent sur des sujets complexes, il est donc impossible d'anticiper les événements qui affecteront l'équilibre d'un partenariat public-privé.

Par conséquent, ils peuvent faire l'objet de modification au cours de la durée d'exécution du contrat.

Le contrat de partenariat public-privé fixe les clauses pouvant faire l'objet de modification et les conditions de cette modification.

En effet, la modification du contrat de partenariat peut d'abord, être effectuée unilatéralement par la personne publique sous certaines réserves.

Dans ce cas, le contrat précise les circonstances dans lesquelles la personne publique peut imposer une modification unilatérale pour tenir compte notamment de l'évolution de ses besoins, d'innovations technologiques ou de modifications dans les conditions de financement obtenues par l'opérateur du projet.

Le contrat définit également les circonstances pour lesquelles la personne publique peut exercer « son droit d'intervention et reprendre le contrôle de tout ou partie des activités confiées au partenaire privé ».

En principe, la modification du contrat de partenariat public-privé suppose une notification et une demande de l'une des deux parties.

Mais, il faut signaler que la modification ne peut être effectuée sans l'accord préalable de la personne publique, et toute modification du contrat de partenariat doit faire l'objet d'un avenant, ce dernier doit être approuvé et dans les mêmes conditions prévues pour l'approbation du contrat de partenariat.

En outre, cette modification ne doit pas changer la nature du projet ou faire bouleverser l'équilibre du contrat.

Selon l'article **11 (abrogé au 1 avril 2016)** de l'ordonnance du 17 juin 2004 le contrat de partenariat prévoit « les conditions dans lesquelles il peut être procédé, par avenant ou, faute d'accord, par une décision unilatérale de la personne publique, à la modification de certains aspects du contrat ou à sa résiliation, notamment pour tenir compte de l'évolution des besoins de la personne publique, d'innovations technologiques ou de modifications dans les conditions de financement obtenues par le cocontractant ».

Egalement la loi de **Dubaï** a parlé de la modification des dispositions du contrat de partenariat en indiquant au sein de **l'article 30 et l'article 31** « la commission de partenariat, et après l'accord du directeur général<sup>48</sup>, ou son délégué, peut modifier les dispositions du contrat. La révision des conditions du contrat, doit être par écrit et à travers un avenant, le contrat peut être révisé en cas de circonstances imprévues, en déterminant les règles de ces circonstances et le paiement des dommages et intérêts et la modalité de la révision.

---

<sup>48</sup> Le directeur général de la direction gouvernemental qui comprend le directeur exécutif ou le chef de projet et le secrétaire général

Dans le paragraphe suivant, on va parler de la fin et la résiliation du contrat de partenariat public-privé (A-3).

### **A-3 - LA FIN ET LA RESILIATION**

La fin normale du contrat de partenariat intervient à son terme convenu dans le contrat.

Le contrat de partenariat fixe une date de fin de contrat.

Il invoque aussi les dispositions concernant « le retour des biens, le transfert du personnel et la reprise de l'exploitation par un nouvel opérateur ou par la personne publique, en de contrat, tout en garantissant la continuité du service public ».

Le contrat de partenariat doit, également, mentionner la procédure de la réalisation, en précisant dans quelles conditions le contrat peut être résilié par l'une ou l'autre des parties.

La résiliation se définit comme « le fait de rompre les effets d'un contrat à une date donnée. La résiliation s'applique aux contrats à exécution successive ».

La résiliation d'un contrat de partenariat public-privé peut être à l'amiable en commun accord des parties, ou anticipée en cas de force majeure, ou en cas de faute grave de la part du partenaire privé, ou de bouleversement de l'équilibre du contrat.

Le contrat prévoit les obligations respectives des parties applicables en cas de « résiliation anticipée », qui concernent à la fois les « aspects techniques liés à la définition de l'état des biens, et les questions financières ».

Les indemnités dues en cas de résiliation pour force majeure ou bouleversement de l'équilibre ou en cas de résiliation à l'amiable, sont déterminées par le contrat.

Il est à noter que la détermination des indemnités dues au partenaire privé en cas de résiliation anticipée dispose d'une grande importance pour les banques ayant financé le projet et devront être jugées acceptables par ces dernières.

En effet, le contrat de partenariat assure la continuité du service public après la résiliation du contrat.

Les pays du **GOLF ARABE**, ont aussi consacré la procédure de la résiliation du contrat de partenariat public-privé, **l'article 26 de la loi de Dubaï de 2015 relative au partenariat public-privé**, a parlé du droit du gouvernement à la résiliation du contrat de partenariat et les fondements, et les techniques de dédommagement, en cas de la rupture anticipée, partielle ou totale, et la détermination des cas de rupture unilatéral du contrat par le gouvernement...En fin, il faut signaler que le contrat de partenariat n'a aucun effet sans approbation.

Toutefois, les personnes publiques compétentes à la procédure d'approbation sont différentes.

- Les contrats de partenariat public-privé passés par l'Etat sont approuvés par décret.

- Les contrats de partenariat public-privé passés par les établissements publics de l'Etat sont approuvés par leur conseil d'administration et validés par les autorités de tutelle.

Il est à noter que le contrat de partenariat approuvé, doit « être notifié à l'attributaire avant tout commencement de l'exécution ».

Le contrat de partenariat public-privé, comprend aussi des dispositions relatives aux parties contractantes, c'est ce qu'on va annoncer et développer dans le paragraphe suivant **(B)**.

## **B – LES DISPOSITIONS OU CLAUSES RELATIVES AUX PARTIES DE CONTRAT DE PARTENARIAT**

Le contrat de partenariat public-privé est un contrat conclu entre une personne publique et une personne privée.

Selon **L'ORDONNANCE DE 2004** relative aux contrats de partenariat, la personne publique peut être l'Etat ou un établissement public de l'Etat (les collectivités locales ainsi que les établissements et les entreprises publiques ayant obtenu l'accord préalable de l'autorité de tutelle pour conclure le contrat de partenariat).

La personne privée ou le partenaire privé est une personne morale privée.

Pour les réglementations du **ROYAUME DE L'ARABIE SAOUDITE**, le partenariat entre le secteur public et le secteur privé exige un échange entre le gouvernement qui supporte le coût des projets de l'infrastructure concernée, et le secteur privé qui présente et gère le partenariat.

Les plus importantes dispositions qui concernent les parties d'un contrat de partenariat public-privé, sont les responsabilités respectives **(B-1)**, la rémunération **(B-2)**, le suivi et le contrôle de l'exécution du contrat par la personne publique **(B-3)**, le règlement des litiges **(B-4)**.

## **B- 1 LES RESPONSABILITES RESPECTIVES ENTRE LES CONTRACTANTS**

Les responsabilités ou les obligations respectives des parties d'un contrat, sont en principe nées d'un contrat valablement conclu.

Les contractants d'un contrat de partenariat public-privé, sont une personne qui est l'État ou collectivités territoriales, et une personne privé qui est un groupement d'acteurs, notamment d'entreprises, résultant d'une collaboration à un projet.

On parle de responsabilité si le dommage résulte d'un manquement à une obligation née du contrat, qui est généralement l'inexécution ou la mauvaise exécution d'une obligation contractuelle

D'après le deuxième paragraphe de l'article premier de **L'ORDONNANCE N° 2004-559 DU 17 JUIN 2004 SUR LES CONTRATS DE PARTENARIAT**, le cocontractant de la personne publique assure la maîtrise d'ouvrage des travaux à réaliser.

En revanche, le maître d'œuvre perçoit d'honoraires par le maître d'ouvrage.

### \* Le maitre d'ouvrage :

Le maitre d'ouvrage, est la personne publique qui est à l'origine du projet ou ouvrage, et qui en sera l'utilisateur final, c'est « le porteur du projet ».

Le maitre d'ouvrage, doit définir clairement l'ouvrage, déterminer ses besoins, établir un calendrier et installer un budget à respecter.

\* Le maître d'œuvre :

Le maître d'œuvre, est la personne qui conduit l'ouvrage, c'est « le professionnel qui pilote le chantier », qui peut être un bureau d'études, un architecte...Ce dernier doit « concevoir le projet en suivant les critères du maître d'ouvrage, définir les choix techniques, conseiller le maître d'ouvrage dans le choix des entreprises de construction, coordonner le chantier en s'assurant du respect des critères de qualité, de sécurité, de délais et de budget, faire le lien entre les professionnels et le maître d'ouvrage, ajouter des critères et fonctionnalités en fonction des besoins du maître d'ouvrage et du futur utilisateur, proposer la réception de l'ouvrage au maître d'ouvrage ».

L'article **32 DE LA LOI DE DUBAI N° 22/2015 RELATIVE AU PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE**, a déterminé les engagements de la société du projet, comme suivant « La société du projet<sup>49</sup>, est dans l'obligation de :

\* Ne pas dissoudre, ou liquider, ou changer la forme juridique, ou réduire le capital de la société du projet, qu'après l'accord et l'autorisation de la commission de partenariat<sup>50</sup>.

\* Ne pas vendre les établissements, les biens meubles et immeubles appartenant au projet.

\* Présenter tous les documents et les informations demandés par la direction gouvernementale ou les services de contrôle financier.

---

<sup>49</sup> Tout établissement individuel ou société locale ou étrangère autorisée de travailler au sein de l'EMIRAT, et répond aux conditions de cette loi, fait exécuter le contrat de partenariat

<sup>50</sup> La commission formée au sein de la direction gouvernementale.

\* Céder ses connaissances et ses services à la direction gouvernementale, de faire des stages pour les fonctionnaires.

\* Présenter à la direction gouvernementale des rapports périodiques concernant l'exécution du projet<sup>51</sup> : construction, équipement, développement, mise en marche, entretien et gestion et toute autre chose demandée par la direction gouvernementale.

\* Respecter les conditions environnementales et les conditions de sécurité des employeurs du projet et les utilisateurs ».

Dans le cadre des responsabilités et obligations des parties du contrat de partenariat public-privé, on parle de partage de risques, qui sont liés aux différentes phases du projet « doivent être identifiés et décomposés. Ils sont pris en charge par la partie jugée capable de les supporter de manière à minimiser leurs coûts en prenant en considération l'intérêt général et les caractéristiques du projet ».

Conformément à **L'ARTICLE 11 DE L'ORDONNANCE DE 2004**, le contrat de partenariat prévoit des clauses relatives aux conditions dans lesquelles est établi le partage des risques entre l'autorité contractante (entre la personne publique) et l'opérateur de projet (le partenaire privé), y compris les conditions résultant de l'imprévision et de la force majeure.

L'article **26 DE LA LOI N° 22/2015 DE DUBAI**, relative au partenariat public-privé a prévu que le contrat détermine les fondements de partage des risques relatives au projet, en cas de force majeure ou circonstances imprévues ou difficultés matérielles.

Le paragraphe suivant est réservé à la rémunération de la personne privée (**B-2**).

---

<sup>51</sup> Service ou activité ou produit, supervisé et contrôlé, ou par la direction gouvernementale.

## **B-2 - LA REMUNERATION DE LA PARTIE PRIVEE**

On peut dire que la rémunération versée par la personne publique à la société du projet est constituée, notamment, de « l'ensemble des montants correspondant au coût des investissements, du financement et de la maintenance, fixés séparément ».

D'après l'ordonnance de 2004, la rémunération du contractant par la personne publique, présente trois éléments caractéristiques.

D'abord, les paiements s'effectuent « tout au long de la phase de l'exploitation.

Egalement, la rémunération tient compte des résultats obtenus, puisque l'objectif du contrat de partenariat est l'amélioration du service rendu aux usagers.

En fin, la rémunération peut intégrer des recettes annexes, qui sont des recettes supplémentaires d'exploitation.

Il s'agit « d'optimiser la gestion de l'ouvrage en autorisant le partenaire privé à tirer une rémunération d'une exploitation « hors service public » ».

Donc, en plus de la rémunération versée pour l'atteinte des performances ou la disponibilité des ouvrages et/ou équipements, le titulaire du contrat peut des recettes « dites annexes et des recettes de valorisation du domaine public lorsque le contrat le permet ».

La rémunération, entend prendre en compte toutes les conséquences financières des différentes missions du partenaire privé, puisque le contrat de partenariat tend à confier à la personne privée « une mission globale ayant pour objet la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages,

d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public, ainsi que tout ou partie du financement ».

Le contrat de partenariat autorise une rémunération dans laquelle les investissements initiaux ne sont pas réglés à leur « réception » mais donnent lieu à des paiements tout au long de l'étape d'exploitation.

Il faut signaler que, dans le cadre du contrat de partenariat, la rémunération est liée au délai du contrat, à la disponibilité du service rendu par le partenaire privé et au respect des objectifs de performance.

Egalement, et étant donné que la performance est l'objectif substantiel du contrat de partenariat, il est légitime que la rémunération tienne compte des résultats obtenus.

Toutefois, le versement de la rémunération du partenaire privé commencera après vérification que l'équipement livré répond bien aux caractéristiques définies et figurées expressément dans le contrat.

Il est à indiquer que la rémunération est payée par la personne publique tout au long de la durée du contrat à partir de la date de la réception définitive des ouvrages, équipements ou constructions objet du contrat de partenariat.

Le contrat de partenariat, doit indiquer clairement les modalités de calcul et de révision de la rémunération.

Le partenaire privé doit, respecter notamment, la qualité de services, la qualité des ouvrages, équipements et, le cas échéant, leur niveau de fréquentation par les usagers.

Le contrat de partenariat public-privé prévoit, également les conditions dans lesquelles les dites prestations sont mises à la disposition de la personne publique.

En effet, la rémunération du partenaire privé est effectuée en totalité ou en partie par la personne publique.

Le paiement de « la redevance relative à la maintenance est obligatoirement subordonné à la réalisation des objectifs de performance, du rendement assigné à la société du projet et à la disponibilité des ouvrages et des équipements conformément aux conditions du contrat ».

Le contrat de partenariat peut prévoir que le partenaire privé soit rémunéré en partie par les usagers et/ou par les recettes découlant de l'exploitation des ouvrages, biens et équipements relevant du projet.

Concernant les modalités de la rémunération, l'opérateur se rémunère directement auprès des usagers du service, dans ce cas le contrat doit stipuler précisément les conditions de fixation et d'évolution des tarifs.

Egalement, la rémunération du partenaire privé, peut-être payée par la personne publique. Ce paiement est fondé sur la mise à disposition d'une infrastructure, le contrat de partenariat doit mentionner « le détail du mode de calcul de cette rémunération, en distinguant expressément les coûts d'investissement (comprenant en particulier les coûts d'étude et de conception, les coûts annexes à la construction et les frais financiers intercalaires), les coûts de fonctionnement, les coûts de financement et éventuellement, les recettes annexes du partenaire privé ».

Donc, on peut conclure et dire que, la rémunération du partenaire privé, se pèse et s'évalue selon plusieurs modalités qui sont originales. Elle peut être déterminée en fonction de la durée du contrat (est étalée sur toute la durée du contrat), elle est également liée à des objectifs de performance ou de disponibilité des biens et/ou des services....Le calcul et l'établissement de cette rémunération, doivent être liés à la performance ou à la disponibilité de l'équipement, car le contrat de partenariat repose sur une notion de qualité de service ou de performance. En conséquence, le partenaire privé ne supporte pas le risque de recette.

Après la présentation de la clause de la rémunération du partenaire privée, on passe à une autre clause à savoir le suivi et le contrôle de l'exécution du contrat de partenariat (**B-3**).

### **B-3 SUIVIE ET CONTROLE DE L'EXECUTION DU CONTRAT DE PARTENARIAT PAR LA PERSONNE PUBLIQUE**

La personne publique contrôle l'exécution du contrat de partenariat public-privé, notamment, le respect des objectifs « de performance et la qualité de service convenus, ainsi que les conditions dans lesquelles le partenaire privé fait appel à d'autres entreprises pour l'exécution du contrat ».

Suivant la **loi Française** et les **lois des pays du Golf Arabe**, le contrat de partenariat permet à l'autorité contractante de contrôler si les investissements ont été réalisés conformément aux prescriptions du contrat, si l'opérateur du projet a bien respecté les exigences de l'exécution et la réalisation du projet, notamment, le respect des objectifs de performance.

Le contrat de partenariat, suivant la loi de Dubaï mentionne les moyens de garantie de la bonne qualité, du contrôle, de la suivie administrative, financière et technique de la mise en marche, de l'exploitation et de l'entretien du projet.

En effet, les modalités de contrôle par la personne publique de l'exécution du contrat par le titulaire, sont obligatoirement annoncées par le contrat.

Le titulaire du contrat, est dans l'obligation d'établir un rapport annuel de gestion du contrat.

Le suivi et le contrôle de l'exécution du contrat de partenariat par la partie publique, peuvent aussi être effectués sur le transfert direct, partiel ou total du contrat par le titulaire, et sur la « stabilité de l'actionnariat de la société titulaire du contrat ».

Le non-respect ou la violation des clauses du contrat, peut entraîner des pénalités, aussi l'exécution du contrat peut produire des conflits, c'est ce qu'on va exposer au paragraphe suivant (**B-4**).

## **B-4 - PENALITES EN CAS DE NON-RESPECT DES CLAUSES DU CONTRAT ET REGLEMENT DES LITIGES**

Les pénalités mentionnées par le contrat de partenariat sont applicables en cas de manquement du partenaire privé à ses obligations, notamment, aux objectifs de performance, c'est ce qu'a confirmé l'ordonnance Française.

Les cas du non-respect des clauses du contrat de partenariat, sont déterminés par le contrat.

En cas de manquement à ses obligations contractuelles, la société de projet peut être déchu de ses droits par le partenaire public.

Mais, ceci « après l'avoir averti et lui accorder le délai fixé par le contrat afin de remplir ses obligations »

Egalement, les pays du **GOLF ARABE**, ont consacré des pénalités pour le non-respect ou la violation des clauses du contrat, par exemple la **LOI DE DUBAI** relative au partenariat entre le secteur public et le secteur privé, a prévu que le contrat de partenariat comprend les procédures et les sanctions de la société du projet en cas de non-respect de ses engagements contractuels.

D'après l'article **33** de la loi susmentionnée :

« La société du projet, peut violer ses obligations relatives aux dommages et intérêts envers la direction gouvernementale, dans ce cas-là, ladite direction va sanctionner la société du projet selon dispositions du contrat de partenariat.

La direction gouvernementale peut également exécuter elle-même le contrat de partenariat, ou choisie une autre partie pour cette mission, en cas de flagrant manquement de la société du projet à ses engagements ou son incapacité de réaliser la clause d'efficacité prévue par cette loi et par le contrat de partenariat.

Il est à noter que la direction gouvernementale doit notifier la société du projet de manquements à ses engagements, en lui attribuant un délai de grâce ».

Le contrat de partenariat public-privé prévoit aussi « les modalités de calcul des pénalités et détermine les conditions par lesquelles elles seront déduites de la rémunération du partenaire privé ou payées directement au partenaire public ».

Il faut signaler qu'en cas de retard dans le paiement de la rémunération, la personne publique verse ce qu'on appelle « intérêts moratoires ». Les intérêts moratoires désignent une forme de réparation du préjudice causé par la personne publique au partenaire privé.

A propos de litiges, généralement, tout contrat de partenariat public-privé prévoit un règlement de litiges.

L'exécution des contrats de Partenariat Public-Privé, peut donner naissance à des différends issus de divers événements. Il est donc nécessaire de prévoir les modalités de règlement des différends.

Selon **L'ORDONNANCE DE 2004**, le contrat de partenariat, fixe « les modalités de prévention et de règlement des litiges et aux

conditions dans lesquelles il peut, le cas échéant, être fait recours à l'arbitrage, avec application de la loi française ».

Le contrat peut mentionner que les parties soumettent leur conflit à différentes instances chargées de proposer une solution amiable.

Il faut mentionner en premier lieu le règlement à l'amiable du différend et la durée maximale allouée pour cette phase,

Le règlement des litiges à l'amiable, s'effectue par le recours à des procédures de conciliation, de médiation conventionnelle dont une tierce partie est appelée pour aider à résoudre le litige en recommandant une solution acceptable pour les parties.

Pour les sujets les plus techniques, le contrat peut prévoir le recours à un « panel d'experts » spécialistes et indépendants, chargés de proposer une solution aux parties, en produisant collectivement un jugement.

Si les mécanismes de résolution des litiges à l'amiable n'ont pas réussi, les parties devront recourir à la procédure judiciaire ou à l'arbitrage. Le litige va se présenter devant une instance judiciaire qui est en principe, le juge national ou le tribunal arbitral. Cette instance est chargée de prendre une décision contraignante, imposant une solution ou plus précisément un jugement aux parties.

## **CONCLUSION**

Le recours à la forme de partenariat public-privé, pour réaliser les projets sportifs (construction, rénovation, maintenance...), n'est pas vraiment un choix parfait.

En effet, la procédure de partenariat public-privé, a des avantages et en même temps elle souffre de plusieurs lacunes.

- Le principal avantage du recours aux contrats de partenariat, est procédural. Cet avantage, se présente par l'étude préalable obligatoire qui justifie ce choix ou ce recours à cette forme de partenariat public-privé, et non pas aux autres formes, tel- que Le bail emphytéotique administratif (BEA), la concession et le marché public, la délégation de service public etc. et cette étude, s'appuie évidemment sur le critère de la performance à démontrer sur les moyens et longs termes.

- Le deuxième avantage, est un avantage de fond, c'est la souplesse et sa flexibilité. Le contrat de partenariat, peut s'évaluer au cours d'une longue période pour s'adapter aux changements d'environnement.

- La « prévisibilité financière », qui engendre une contractualisation précise ou exacte pour les cocontractants. Pour réaliser cet avantage, « les partenaires privés se regroupent au sein d'une Société de Projet (SP) qui portera uniquement le projet », et pour financer les projets, les partenaires privés investissent des fonds propres dans la Société de Projet.

- le partage des risques entre la personne publique et son cocontractant l'opérateur privé. Le risque est porté par la partie la plus en mesure de l'assumer.

En revanche, la procédure de partenariat public-privé, a été trop critiquée, parmi ses inconvénients et risques :

- le transfert de risque : la personne publique transfère au partenaire privé des risques « mettant en jeu l'intérêt même de la collectivité : qualité et niveau du service attendu par exemple, exigences de

maintenance, économies d'énergie, pollution et nuisances sonores, évaluation des coûts de fonctionnement... ».

- l'excessivité du coût financier étant donné que les fonds empruntés par l'Etat et les collectivités, sont à taux préférentiels et avantageés par rapport au privé.

- Le risque de ne pas atteindre l'objectif initial qui est lié à l'intérêt général, et si les objectifs ne sont pas respectés par le partenaire privé, ce dernier sera sujet de pénalités financières.

- La complexité peut également poser problème en phase d'exploitation, essentiellement dans le cadre d'une gestion déléguée.

- La procédure d'appel d'offres pour la construction de l'ouvrage, peut être infructueuse en raison de la complexité du projet qui « a poussé les candidats à surenchérir ».

En effet, le recours à la forme de partenariat public-privé, pour réaliser les projets sportifs (construction, rénovation, maintenance...), n'est pas vraiment un choix parfait pour la France.

Il est à noter que les inconvénients de partenariat, sont plus manifestés dans l'expérience Française.

Ceci est prouvé par plusieurs exemples dont le plus connu, le cas du financement du nouveau **STADE DU MANS** qui a bien démontré les limites du modèle de partenariat. L'estimation du coût global du stade susvisé était à « environ 35 millions d'euros », mais la facture totale était de 104 millions d'euros, qui sont des sommes bien loin de l'estimation prévue.

Ainsi, les collectivités territoriales se sont trouvées incapables de régler cette lourde facture.

Aussi le projet du nouveau **STADE VELODROME DE MARSEILLE**, qui a connu des travaux de rénovation, on peut dire que ce stade « est esthétiquement raté, que ce soit de l'extérieur ou de l'intérieur » : la toiture était d'une grandeur gigantesque, qui dépasse beaucoup la mesure normale, et par conséquent cette nouvelle toiture ne s'intègre que peu dans le paysage urbain de la ville et de son quartier, les différents matériaux qui composent l'extérieur du nouveau Vélodrome souffrent d'un manque d'harmonie, outre des autres frais puisque le propriétaire du stade Vélodrome, à savoir la Ville de Marseille a passé un contrat de « naming »<sup>52</sup> avec une entreprise, qui consiste à louer le nom du stade pour une période donnée.

Ce stade ne dispose pas des 67 000 places annoncées, « mais plutôt de 61 000 vraies places, soit seulement 1 000 de plus que l'ancien, qui ne date que de 15 ans ».

Le nouveau **STADE VELODROME**, sous le prétexte de réaliser des économies à travers la procédure de partenariat public-privé, « coûte cher à la Ville de Marseille ».

Donc, on peut déduire que le projet de nouveau **STADE VELODROME DE MARSEILLE** a connu un échec.

---

<sup>52</sup> Le naming désigne la création de noms de marque, de produits, de service, d'entreprise, marque de distributeur, etc. Il s'agit d'une activité spécialisée qui consiste à créer l'appellation à travers laquelle l'entreprise ou l'organisation pourront communiquer publiquement. Activité très créative et comportant des aspects juridiques, l'objectif du naming est de renforcer l'impact de la communication commerciale d'un produit (également appelé *le communication-mix*.) Avec une entreprise, qui consiste à louer le nom du stade pour une période donnée...

On prend également l'exemple des centres aquatiques, qui sont divers : les centres ou stades nautiques, les piscines, les pôles ou parcs aquatiques... Ces centres font partie des équipements les plus cités dans la liste des projets publiés pour ce type de partenariat public-privé.

Réellement, pour la réalisation des projets de centres aquatiques, la maîtrise d'ouvrage peut s'avérer complexe et plus coûteuse.

On peut constater qu'à l'exception des « constructions de stades dans l'optique de l'Euro 2016 (qui sont bouclées), aucun autre projet ne s'est concrétisé.

De plus, « ces réalisations ont concerné pour l'heure, exclusivement d'importantes réalisations localisées dans des métropoles régionales ».

Aujourd'hui, l'option du Partenariat Public Privé comme modèle de financement en matière de sport, notamment les Stades, en France est en vogue.

On peut dire donc, que la procédure de Partenariat Public Privé en matière de sport est une procédure limitée et peut être non durable ou même échoué comme modèle de financement pour les stades français.

Ce que nous amène à découvrir, que le choix de la forme de partenariat, en **FRANCE** n'a pas réellement atteint l'objectif attendu et espéré.

Toutefois, la situation n'est pas la même, et elle est un peu différente pour les Pays du **GOLF ARABE**, notamment, le **ROYAUME DE L'ARABIE SAOUDITE**.

En effet, malgré les importants revenus pétroliers qui permettent aux gouvernements de financer les projets d'infrastructure sportive, ces revenus ne sont pas stables.

A l'exception de quelques lacunes, comme par exemple le problème d'herborisation du **STADE DU ROI « ABDALLAH »** dont l'exécution n'était pas parfaite à cause du non-respect de caractéristiques techniques... la forme de partenariat public-privé est aujourd'hui peut réaliser les Projets à caractère Sportif.

Devant le non stabilité des prix de pétrole, et à la lumière de la « **VISION DU ROYAUME D'ARABIE SAOUDITE 2030** », le souci de partenariat entre le secteur public et le secteur privé, comme moyen de développement, augmente et se multiplie.

La **VISION 2030** est une stratégie préparée par le **CONSEIL DES AFFAIRES ECONOMIQUES ET DE DEVELOPPEMENT**, sous la présidence du prince Mohamed bin Salman Abdelaziz Al Saoud, annoncée le **25 avril 2016**, et approuvée par le conseil des ministres le **7 juillet 2016**.

C'est une sorte de « carte de route économique » pour les 15 ans à venir pour le **ROYAUME DE L'ARABIE SAOUDITE**.

Le prince Mohamed bin Salman, a défini **LA VISION DU ROYAUME D'ARABIE SAOUDITE 2030** en indiquant « Notre vision

que nous voulons pour notre pays est celle d'un Etat fort, prospère et ouvert à tous, sa constitution est **L'ISLAM** et son approche est la modération, et l'acceptation de l'autre... ».

## Deuxième partie : La gestion et le financement des Partenariats Public-Privé

### Introduction

Le Partenariat Public-Privé (PPP) est défini comme étant un concept de gestion permettant à l'État de communiquer à une société privée la conception, le financement, la construction, la gestion et la maintenance d'un équipement public pendant une longue durée limitée qui dépend, souvent, de la durée d'amortissement des infrastructures et des modalités de financement<sup>53</sup>. De même, le Conseil économique et social des Nations Unies définit le Partenariat Public-Privé entant que « *Partenariat entre un organisme public et une société privée qui prend la forme d'une relation à moyen ou à long terme dans laquelle les partenaires sont convenus de travailler en étroite collaboration afin d'améliorer les services dans l'intérêt du public. Des arrangements sont prévus pour convenir du partage des risques, des bénéfices et des avantages, ainsi que de l'utilisation des compétences, de l'expérience et du financement provenant de nombreux secteurs.*<sup>54</sup> »

Le PPP reste un des instruments dont les décideurs et les autorités publiques disposent pour encourager la progression des investissements en infrastructure tout en faisant face aux contraintes budgétaires.

Le financement, la construction, la propriété et l'exploitation des infrastructures, par le passé, relevaient exclusivement du secteur public.

---

<sup>53</sup> Maatala et al 2017.: *Les Partenariats Public-Privé: Fondement théorique et analyse économique*, p192.

<sup>54</sup> [http://www.uvcw.be/no\\_index/actualite/4581-43628034925802222013123929128285675433.pdf](http://www.uvcw.be/no_index/actualite/4581-43628034925802222013123929128285675433.pdf)

Maintenant, et vu que de nombreux gouvernements n'ont plus les moyens d'exercer ce rôle et d'assumer cette responsabilité, les PPP apparaissent désormais comme une solution de succession qui peut offrir, parfois, des avantages par rapport aux modes de réalisation classiques<sup>55</sup>.

Le PPP permet à chaque partie prenante du projet réalisé d'accéder à un optimum dans ce cadre: un optimum socio-économique pour le partenaire public, une rentabilité financière pour le partenaire privé et une redevance acceptable pour le consommateur du service fourni<sup>56</sup>. Pour ce, il importe de mettre en place un cadre législatif adéquat régissant la gestion des PPP (chapitre1) et leur assurant les meilleures modalités de financement (chapitre 2)

---

<sup>55</sup> Idem, p 192.

<sup>56</sup> Idem, p 193.

## CHAPITRE I : LA GESTION DES PPP

Les PPP demeurent des modes de gestion courants dans le monde, notamment dans les secteurs du transport, des services publics et des équipements collectifs. Les intérêts de ce mode de partenariat résident dans le financement hors budget pour le partenaire public, le taux de rentabilité élevé pour le partenaire privé, les délais de réalisation réduits des projets inscrits dans le cadre de ce mode de collaboration et dans la disponibilité et la qualité du service public fourni.

### Section I. Les fondements des PPP

La multiplicité des définitions offertes accentue bien les réalités protéiformes et complexes que peut revêtir un PPP. Selon le PNUD (1999)<sup>57</sup>, le terme de partenariat public-privé décrit les relations possibles entre les secteurs publics et privés pour assurer la livraison de services en étroite collaboration. Les acteurs privés peuvent inclure des entreprises privées, des organisations non gouvernementales et aussi des organisations communautaires. Pour le FMI (2001)<sup>58</sup>, les partenariats publics-privés compromettent l'offre d'infrastructures ou de services qui sont traditionnellement fournis par le gouvernement. Quant à la CEA (2005)<sup>59</sup>, un partenariat public-privé consiste en la combinaison d'un besoin public avec des ressources et des capacités privées pour créer une opportunité qui satisfera le besoin et de faire un profit. Il existe en fait plusieurs modèles de

---

<sup>57</sup> PNUD (1999), "Partenariats Public-Privé dans le secteur de l'environnement urbain. Options et enjeux", PPUE Working Paper Series, Volume 1.

<sup>58</sup> FMI (2004), "Public-Private Partnerships", Paper prepared by the Fiscal Affairs Department, March 12, 2004.

<sup>59</sup> CEA (2005), "Public Private Partnerships: Water and Sanitation", E/ECA/CHDCS.3/4.

PPP. On distingue deux grandes formes : les PPP contractuels et les PPP institutionnels.

Dans sa configuration contractuelle, le PPP recouvre des montages divers attribuant une ou des tâches plus ou moins étendues au partenaire privé, qui incluent la conception, le financement, la réalisation, la rénovation ou l'exploitation d'un ouvrage ou d'un service. Selon le degré de responsabilité de l'opérateur privé dans les opérations de gestion et de maintenance, de prise en charge du risque et des investissements nouveaux, on distingue les contrats de service, de gestion, d'affermage, les concessions ou les Built-Operate-Transfer (BOT). Quant à lui, le modèle de type institutionnel implique une coopération entre le secteur public et le secteur privé au sein d'une entité distincte détenue conjointement par les partenaires public et privé. L'entité commune a alors pour mission de veiller à la livraison d'un ouvrage ou d'un service au bénéfice du public.

### **Paragraphe 1 : Les contrats de service**

Le contrat de service est le moyen par lequel un service public recourt à une organisation privée pour réaliser des services spécifiques (par exemple, une réparation, le ramassage des ordures, le nettoyage des rues, la sécurité ou encore la collecte de taxes) sur une période courte (en général de six mois à deux ans)<sup>60</sup>. Le service public reste le principal fournisseur mais sous traite certaines opérations aux acteurs privés, généralement à travers des appels d'offre compétitifs. Cette approche suppose que l'entreprise publique est gérée efficacement dans son ensemble. De plus, l'infrastructure nécessaire à la réalisation de l'activité n'est pas construite par l'opérateur, mais rendu disponible par le gouvernement.

---

<sup>60</sup> Nicolas Ponty, Partenariat public privé et accélération de l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le développement en Afrique, économiste principal au PNUD, administrateur INSEE, p.5.

## **A : Les contrats de gestion**

Un contrat de gestion (management contract) est un arrangement par lequel des opérations de gestion et de maintenance d'une entreprise publique sont communiquées à une entreprise privée différente qui reçoit en échange une rémunération. Un contrat de gestion peut porter sur de nombreuses fonctions de l'entreprise comme la gestion d'équipements, la gestion du personnel, de la comptabilité ou encore des services de marketing<sup>61</sup>. Ce type de contrat, de trois à cinq ans, est utile pour améliorer la performance d'une entreprise dans un délai rapide. Il repose sur le suivi d'indicateurs de performance. L'investissement reste à la charge de la puissance publique. Les gains d'efficacité qui nécessitent de nouvelles infrastructures restent donc sous le contrôle public.

## **B : Les contrats d'affermage**

Dans un contrat d'affermage (lease contract)<sup>62</sup>, l'Etat délègue la gestion d'un service public à une entreprise privée moyennant une rémunération. Le capital de l'entreprise reste la propriété de l'Etat et l'investissement est à sa charge, à travers une société holding. L'entreprise privée, fermier (ou lessee en anglais), a la responsabilité exclusive de la gestion et de la maintenance des infrastructures et des services qui lui sont confiées. Elle paie à l'Etat le droit d'exploiter ses infrastructures. Cette rémunération est prédéterminée par le contrat ou fondée sur le volume des ventes. Dans le premier cas, le risque commercial lié à l'incertitude des ventes reste à la charge de l'Etat ; dans le second cas, plus fréquent, il passe à la charge du secteur privé. Un contrat d'affermage est d'une durée de cinq à quinze ans. Un des points faibles du contrat d'affermage est le

---

<sup>61</sup> Nicolas Ponty, Partenariat public privé et accélération de l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le développement en Afrique, économiste principal au PNUD, administrateur INSEE, p.5.

<sup>62</sup> Idem, p.5.

financement des investissements nouveaux. Toutefois, ces investissements peuvent être négociés avec l'opérateur privé lors de la signature de la convention.

## **Paragraphe 2 : Les concessions et BOT**

Conçus pour attirer l'investissement privé dans la construction de nouvelles infrastructures, les concessions autorisent le secteur privé à construire une nouvelle infrastructure conformément aux normes établies par l'Etat et à l'exploiter sur une période suffisamment longue (généralement de dix à vingt ans) pour être remboursé de l'investissement initial et réaliser un profit. L'Etat redevient propriétaire au terme du remboursement et peut louer l'infrastructure au secteur privé<sup>63</sup>. Généralement, les concessions ne concernent que les infrastructures de base (transport, énergie, eau) et présentent une complexité juridique qui peut ralentir leur mise en œuvre. Du fait du peu de candidats concessionnaires, le processus d'octroi d'une concession est peu concurrentiel<sup>64</sup>.

Une approche concession ou BOT ne semble pas appropriée dans un secteur où le gouvernement peut obtenir des prêts concessionnels à des taux intéressants. En effet, l'aide publique au développement (APD) peut alors contribuer à l'extension des infrastructures publiques. Des contrats d'affermage qui permettent au secteur privé l'exploitation et la maintenance des infrastructures publiques sont alors plus appropriés.

---

<sup>63</sup> On distingue parmi les BOT, les Build, Own and Operate (BOO) où le secteur privé reste propriétaire du capital à la fin du contrat.

<sup>64</sup> Nicolas Ponty, Partenariat public privé et accélération de l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le développement en Afrique, économiste principal au PNUD, administrateur INSEE, p.7.

## **A - Les sociétés d'économie mixte**

Un PPP de type institutionnel se présente sous la forme d'une entité autonome disposée simultanément par l'État et des acteurs privés (par exemple société d'économie mixte), détenant pour mission de veiller à la livraison d'un œuvre ou d'un service au profit du public. Les formes de contrats issus d'un PPP de type institutionnel sont conclues en vue de confier la réalisation, la transformation, l'entretien, l'exploitation et le financement d'équipements ou la gestion et le financement de services, ou une combinaison de ces différentes missions au secteur privé<sup>65</sup>. La coopération directe entre le partenaire public et le partenaire privé dans une enceinte ayant une personnalité juridique donnée, permet au partenaire public de garder un niveau de contrôle relativement élevé des opérations, contrôle qu'il peut même accroître selon les circonstances en souscrivant des actions pour participer aux parties de décision.

## **B -Les approches communautaires**

On parle d'approche communautaire pour indiquer les systèmes où des communautés (individus, familles, micro entreprises...) qui n'ont pas accès aux services publics de base (eau, électricité, éducation, ramassage d'ordures...), s'organisent par elles-mêmes pour obtenir ou fournir ces services. Ces systèmes sont généralement soutenus par les collectivités territoriales, des partenaires au développement ou des organisations non gouvernementales<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> Idem, p.8.

<sup>66</sup> Nicolas Ponty, Partenariat public privé et accélération de l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le développement en Afrique, économiste principal au PNUD, administrateur INSEE, p.8.

## **Section II- les approches théoriques de Partenariat Public-Privé**

Les principaux fondements théoriques des Partenariats Public-Privé peuvent être résumés dans les approches théoriques suivantes:

### **Paragraphe 1 : les théories présentées**

Plusieurs théories ont été avancées, parmi lesquels nous pouvons citer :

#### **1. La théorie de l'efficience-x**

Selon la théorie de l'efficience-x<sup>67</sup>, les sources d'inefficience dans les organisations publiques se trouvent justifiées par les comportements inadaptes de l'État et de ses agents, d'une part, et par la structure organisationnelle fortement bureaucratisée de celles-ci, d'autre part. C'est pourquoi, les théoriciens de l'efficience-x soutiennent que les partenariats public-privé (PPP) pourraient contribuer à réduire de manière substantielle les sources d'inefficience-x dans les organisations publiques, permettant ainsi à celles-ci de renouer avec la performance et la compétitivité. Selon les postulats des théoriciens de l'efficience-x, les partenariats public-privé (PPP) devraient donc permettre de soustraire les organisations publiques des mauvaises influences politiques et par conséquent, de simplifier et de clarifier leurs fonctions-objectifs. Plus précisément, les décisions stratégiques revenant au niveau de la direction des entreprises, cela leur donnerait une autonomie suffisante pour se mettre en adéquation avec leur environnement afin de réaliser l'adéquation produit-marché<sup>68</sup>. En outre, le

---

<sup>67</sup> Leibenstein, H. (1978). «On The Basic Proposition of X-Efficiency Theory». *American Economic Review*, May, 68 (2), pp. 328-332.

<sup>68</sup> L'adéquation produit-marché, est encore désignée sous le terme d' «accord d'impédance» selon l'expression d'Igor Ansoff. Une explication de ce concept est d'ailleurs fournie élégamment par l'auteur dans son ouvrage, *Stratégie de Développement de l'Entreprise*, paru aux éditions Hommes & Techniques en 1981.

processus décisionnel (scindé par Ansoff (1981)<sup>69</sup> en décisions administratives et opérationnelles) s'en trouverait fortement amélioré par des choix et combinaisons optimaux des facteurs de production. Enfin, les partenariats public-privé (PPP) devraient conduire à l'abandon des attitudes de type bureaucratiques (vie tranquille, insouciance, aversion pour le risque, faible propension à l'innovation et à la recherche systématique de l'efficacité). Le changement de contexte (l'entreprise dorénavant n'étant plus immortelle) force l'émulation interne et conduit à la productivité pour la survie de l'organisation.

## 2. La théorie du New Public Management

Depuis quelques décennies, la crise de la légitimité de l'entreprise publique, de son rôle et de son fonctionnement marqué par le laxisme, a consacré l'apparition du New Public Management. Né en Grande-Bretagne au début des années 80 (même si ses origines remontent à quelques années avant) sous le règne de Margaret Thatcher et dans bien d'autres pays de tradition anglo-saxonne, le Nouveau Management Public est un mode de gestion qui vise (pourtant implicitement) à introduire dans l'administration publique les valeurs et modes de fonctionnement de la firme privée.

Le contexte général de la naissance de ce nouveau concept s'explique notamment par l'urgence et la nécessité de réduire les dépenses publiques, de compenser l'inefficacité et le déficit managérial caractérisant les entreprises publiques, besoin qui s'est renforcé depuis le Traité de Maastricht<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> Ansoff, I. (1981). Stratégie de développement de l'entreprise. Éditions Hommes & techniques en 1981.

<sup>70</sup> Le traité de Maastricht sur l'Union Européenne a été signé le 7 février 1992 et dépasse l'objectif initial de la Communauté Européenne qui visait à réaliser un marché commun. Ce traité établissait entre autres, la neutralité des divers gouvernements quant à la nature de

En outre, il faudrait ajouter à cela la crise de légitimité qui a secoué l'administration publique, critiquée par bon nombre d'auteurs pour ses dysfonctionnements. Par son orientation et ses caractéristiques intrinsèques, le New Public Management vise essentiellement, par son orientation vers la performance, l'efficience et l'atteinte des objectifs, la transparence et l'imputabilité dans la gestion des organisations publiques. En fait, le New Public Management « [...] désigne un ensemble d'éléments novateurs dans la gestion des administrations publiques.

Tous ces éléments constituent une tendance d'évolution du secteur public, caractérisé par une approche de gestion au détriment de l'approche juridique, une volonté d'axer la gestion sur les résultats, l'introduction d'éléments de compétition, de performance, de réduction des coûts et de qualité<sup>71</sup>».

Moderniser l'État, le réinventer, moderniser les services publics, améliorer la gestion des organisations publiques jusqu'à la réforme de l'État, instaurer des contrats de performance qui sont en fait les maillons de la nouvelle idéologie managériale publique, tel est en quelques mots, l'objectif du New Public Management. responsabilité et autonomie à tous les niveaux, créativité et innovation dans la gestion courante des affaires publiques, imputabilité et obligation de performance, d'efficience et d'efficacité, le slogan des partisans de cette nouvelle approche pourrait se

---

propriété de certaines entreprises et les services publics sont invités au libre jeu de la concurrence. Par ailleurs, plusieurs dispositions relatives aux entreprises publiques sont inféodées au primat des règles de la concurrence.

<sup>71</sup> Bernrath, W. (1998). « Le Nouveau Management Public : Concept, Situation en Wallonie. Quelques Réflexions, Visions et Conclusions Opérationnelles » Bruxelles, Revue OSF, p. 92

résumer comme suit : « dis-moi comment tu administres et je te dirai qui tu es »<sup>72</sup>.

En résumé, le New Public Management apparaît selon plusieurs comme l'une des réformes ayant précédé et précipité de façon implicite les partenariats public-privé (P3). Elle va de l'idée que la modernisation de l'administration publique, l'amélioration de la gestion des organisations publiques jusqu'à la réforme de l'État sont des processus qu'il faut engager afin de donner aux services publics leur lettre de noblesse et, surtout, de leur permettre de retrouver le chemin de Damas et de renouer ainsi avec l'efficacité et l'élimination des énormes déficits accumulés au cours des dernières décennies.

Si le New Public Management peut être perçu comme une sorte de réponse à la crise des finances publiques, il prône également une logique d'efficacité et d'efficience des organisations publiques qui passe par la décentralisation des responsabilités et des ressources et propose un cadre normatif orientant les activités de l'ensemble des entreprises publiques vers les résultats plutôt que les procédures. Loin d'être une mode passagère, le New Public Management représenterait donc le symbole de cette difficile mais nécessaire transformation des organisations publiques à travers une nouvelle architecture plus souple, plus flexible et davantage soucieuse du contrôle des dépenses, une responsabilisation et une motivation plus forte des acteurs publics<sup>73</sup>. Cette idée d'un secteur public plus efficace et

---

<sup>72</sup> Idem, p.92.

<sup>73</sup> L'ensemble des questions liées à la transformation du secteur public a été abordé dans un ouvrage dirigé par M. Finger, B. Ruchat et intitulé : Pour une Nouvelle Approche du Management Public- réflexions autour de Michel Crozier, paru en 1997 aux éditions Seli Arslan.

davantage ouvert et réceptif à ses demandes a d'ailleurs été mise en relief par Mercier (2002)<sup>74</sup>. L'auteur soutient en effet que :

Dans sa dimension plus humaniste, le NPM appelle à la responsabilisation, à la polyvalence, à la capacité d'innovation, en un mot, à l'empotement du personnel de la fonction publique. Dans le même esprit, il veut éliminer la dichotomie entre le penser et l'agir en revalorisant, entre autres, le personnel de première ligne, soit celui qui se trouve en contact direct avec la clientèle : c'est ainsi que, idéalement, dans l'esprit du NPM, les services centraux sont au service des opérationnels et non le contraire<sup>75</sup>.

S'il est vrai que le New Public Management, dans sa nature intrinsèque, préconise la décentralisation, l'habilitation des administrateurs publics à travers l'amélioration de leurs marges de manœuvre ainsi que l'introduction de règles d'imputabilité qui se traduisent par des obligations de résultats pour ceux-ci, il faut préciser que cette nouvelle approche, dans ses principes, a grandement favorisé l'émergence des partenariats public-privé qui posent l'efficience comme dogme dans la gestion des affaires publiques.

### **3. La théorie des coûts de transaction**

La théorie des coûts de transaction tire son origine des travaux de Coase (1937)<sup>76</sup> qui en a été l'un des précurseurs. Celle-ci (la théorie) constitue d'ailleurs l'un des courants dominants des nouvelles théories économiques de la firme que d'aucuns qualifient de nouvelle économie institutionnelle. L'auteur est parti d'un constat fait quelques années plus tôt

---

<sup>74</sup> Mercier, J. (2002). *L'administration publique : De l'École Classique au Nouveau Management Public*. Presses de l'Université Laval.

<sup>75</sup> Mercier, J. (2002). *L'Administration Publique. De l'École Classique au Nouveau Management Public*. Presses de l'Université Laval, p. 377

<sup>76</sup> Coase, R. H. (1937). *The Nature of The Firm*. New York. Economica.

par Roberston (1922)<sup>77</sup> selon lequel, la vie économique cache des « îlots de pouvoir conscients dans un océan de coopération inconsciente ».

En effet, alors que dans l'arène économique, la coopération entre agents économiques se fait de façon inconsciente via le système de prix, la coordination à l'intérieur de la firme est faite de manière plutôt consciente par l'autorité de l'entrepreneur. L'essence de la coordination par la firme, dira Coase, se trouve dans la hiérarchie et la suppression du système de prix<sup>78</sup>.

Pour l'auteur, le recours au marché entraîne des coûts, qui sont constitués de coûts de découverte de prix adéquats et de coûts de négociation et de conclusion de contrats séparés, pour chaque transaction. Par conséquent, la coordination administrative par la firme s'impose parce qu'elle permet une économie de coûts (qualifiés plus tard par coûts de transactions par Williamson).

L'argumentation principale de Coase trouve en fait son origine dans la question posée par l'auteur, qui était celle de savoir quelle était la nature de la firme et pourquoi existe-t-elle. Selon l'auteur, les firmes existent parce qu'elles permettent de réduire les coûts de transaction, via un système de coordination fondé sur la hiérarchie, et l'auteur l'exprime en ces termes : « [...] si un travailleur se déplace du service y vers le service x, ce n'est pas à cause d'un changement de prix relatif, mais parce qu'on lui ordonne de le faire<sup>79</sup> ».

---

<sup>77</sup> Roberston, T. (1922). *La théorie économique de la firme*. Paris, Dalloz.

<sup>78</sup> Coase (1937) soutient en effet que: « [...] the distinguishing mark of the firm is the suppression of the price mechanism ».

<sup>79</sup> Coase, R. H. (1937). *The Nature of The Firm*. *Économica*.

Dans la lignée des travaux entrepris quelques décennies plus tôt par son prédécesseur, Williamson (1985)<sup>80</sup> va entreprendre une relecture des travaux issus de l'ensemble du corpus théorique basé sur les relations contractuelles et les théories de la firme qui en résultent. Si Coase (1937)<sup>81</sup> a fortement influencé Williamson, il faut dire que plusieurs disciplines et auteurs divers, allant du droit à la sociologie, seront mis à contribution pour dégager la synthèse de ce qui sera la théorie des coûts de transactions. Pour mieux comprendre la filiation intellectuelle de Williamson, nous nous proposons d'évoquer ici quelques-unes de ses influences :

- Commons (1934)<sup>82</sup>, l'une des figures marquantes du néo-institutionnalisme américain dont il retiendra l'idée centrale selon laquelle la transaction est l'unité fondamentale de l'analyse économique;
- Simon (1945)<sup>83</sup>, à qui il emprunte l'hypothèse de rationalité limitée des agents économiques;
- Arrow (1952)<sup>84</sup>, avec qui il partage l'idée de l'importance de l'information pour une meilleure compréhension des imperfections du marché (Market Failures);
- Chandler (1969)<sup>85</sup>, de l'École historique des affaires, qui lui révéla l'importance des innovations organisationnelles dans l'évolution de la firme ;

---

<sup>80</sup> Williamson, O. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York, Free Press; London, Collier Macmillan.

<sup>81</sup> Coase, R. H. (1937). *The Nature of The Firm*. New York. Economica.

<sup>82</sup> Commons, J. R. (1934). « Le problème de la coordination du droit, de l'économie et de la morale », in : *Recueil d'études sur les sources du droit en l'honneur de François Gény*, tome III, Sirey.

<sup>83</sup> Simon, H. T. (1945). *Administrative Behavior*. The Free Press, New York.

<sup>84</sup> Arrow, K. (1952). *Mathematical models in the social sciences*. Chicago, Cowles Commission for Research in Economics

<sup>85</sup> Chandler, A. D. (1962). *Strategy and Structure: Chapters in the History of the Industrial Enterprises*. The MIT Press, Cambridge, Mass.

➤ Hayek (1945)<sup>86</sup>, grâce à qui il découvrit que l'information est souvent incomplète, imparfaite et coûteuse à obtenir.

En effet, la recherche d'information est coûteuse et le futur est parfois ni certain (risque), ni probabilisable (incertitude de Knight); dans ce contexte, la relation entre les acteurs se complexifie et tout un ensemble de possibilités plus ou moins « incorrectes » peuvent se produire. Il en résulte des problèmes de sélection adverse et de risque moral. Il faut alors chercher à contrer les comportements défavorables. L'approche de Williamson est un peu différente de celle de Coase<sup>87</sup> dans la mesure où l'auteur présente la théorie de la firme comme une partie de la théorie des institutions du capitalisme et la firme elle-même n'est plus conçue comme une hiérarchie (vision de Coase), mais plutôt comme un nœud de contrats<sup>88</sup>.

Dans la conclusion de ces contrats, Williamson<sup>89</sup> distingue les coûts ex ante, qui correspondent aux coûts de recherche et de conclusion du contrat, et des coûts ex post, qui sont relatifs aux coûts engendrés par la structure du déroulement du contrat lui-même, et c'est sur ces derniers coûts que l'auteur focalisera son analyse de la théorie de la firme.

Si l'analyse de Williamson repose sur l'hypothèse de rationalité limitée, elle évoque aussi celle du comportement opportuniste des agents<sup>90</sup> : l'opportunisme consiste dans un contexte d'information incomplète à

---

<sup>86</sup> Hayek, F. A. (1945). *La route de la servitude*. Paris, Librairie de Médecis

<sup>87</sup> Coase, R. H. (1937). *The Nature of The Firm*. New York. *Economica*.

<sup>88</sup> Il faut préciser que Williamson évoque pour la première fois l'expression « nœud de contrats » en 1990 dans un ouvrage intitulé : *The Firm as a Nexus of Treaties*. Cette conception s'éloigne visiblement de celle de Coase et minimise l'opposition firme-marché évoquée plus tôt par Coase (1937).

<sup>89</sup> Williamson, O. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York, Free Press; London, Collier Macmillan.

<sup>90</sup> Une présentation détaillée de l'argumentation de Williamson est disponible dans son ouvrage intitulé : *The Economic Institutions of Capitalism*. Free Press, New York, 1985, p. 172

rechercher son intérêt personnel en ayant recours à la ruse et diverses formes de tricherie. Selon l'auteur, on peut distinguer deux formes d'opportunisme : l'opportunisme ex ante et l'opportunisme ex post. La première est celle qui peut être observée en amont de la passation du contrat. Cette forme d'opportunisme peut conclure à ce qu'Akerlof (1970)<sup>91</sup> a appelé le problème de la sélection adverse<sup>92</sup>. Quant à la deuxième, elle a lieu quand il y a tricherie dans la phase d'exécution du contrat. L'incomplétude du contrat et la difficulté de déterminer si les parties ont bien respecté leurs engagements sont à l'origine du risque de ce type d'opportunisme. Pour en venir aux organisations publiques et aux partenariats public privé (PPP), l'analyse économique des coûts de transactions est évoquée pour justifier un fait : les organisations publiques sont inefficaces parce qu'elles ne sont pas capables de minimiser leurs coûts de transaction (c'est-à-dire d'information, de négociation, d'exécution des contrats). Contrairement aux organisations publiques, les firmes privées (avec des pouvoirs de management, de contrôle et de propriété) disposent de structures adaptées, où un nombre limité d'agents prennent les décisions stratégiques importantes qui engagent l'avenir de l'organisation et contrôlent ses grandes fonctions (financière, comptable, commerciale, marketing, ressources humaines, etc.), ce qui les aide à minimiser leurs coûts de transaction engendrés par des échanges sur le marché et à réaliser ainsi des économies d'échelles importantes.

L'une des argumentations de la théorie des coûts de transactions est qu'au sein des organisations publiques, la rigidité des structures, le processus de prise de décision et les cercles vicieux bureaucratiques

---

<sup>91</sup> 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.

<sup>92</sup> La théorie de la sélection adverse stipule que des transactions peuvent se réaliser sur des produits de mauvaise qualité.

imposent une délégation des pouvoirs, ce qui engendre, en raison notamment de l'imperfection de l'information et des comportements opportunistes des agents, des structures onéreuses et des mesures coûteuses de surveillance.

En outre, l'opportunisme ex ante (dans les processus de recrutement des gestionnaires publics par exemple), l'opportunisme ex post (non-respect des engagements contractuels des agents publics) et les diverses interférences politiques font que les transactions dans la sphère publique se font sur des produits de mauvaise qualité et conduisent à une inefficacité notoire des agents recrutés pendant l'exécution du contrat et, par conséquent, à l'inefficacité même de l'entreprise. Cette idée de contrat a d'ailleurs, dans une autre optique, fait apparaître ce qu'il est désormais convenu d'appeler la théorie de l'agence qui considère l'organisation comme un ensemble d'individus qui sont en relations contractuelles.

Cette approche prétend que l'entreprise est un nœud de contrats entre un mandant (le principal) et un mandataire (l'agent) à qui il confie la gestion de ses biens. Pour s'assurer de la qualité de l'effort de son agent, le principal doit instaurer un système incitatif. Il faut alors choisir le système incitatif le moins coûteux.

À partir de cette idée, les théoriciens de l'agence vont ériger un système explicatif de l'ensemble des formes organisationnelles<sup>93</sup>. En définitive, nous dirons que la théorie économique des coûts de transaction soulève, sans fondamentalement les traiter à fond, des questions majeures relatives au mode de fonctionnement du secteur public. Ce champ, combiné

---

<sup>93</sup> Pour plus de détails à cet égard, voir Fama et Jensen qui proposent une excellente typologie fondée sur le degré de séparation entre fonction de décision (management) et prise de risque (actionnariat); la taille optimale de l'entreprise est choisie en comparant les coûts de contrôle et les gains retirés par l'organisation.

à d'autres théories, constitue entre autres l'un des corpus théoriques des partenariats public privé (PPP).

#### 4. La théorie des choix publics

C'est vers la fin des années 60 que l'analyse économique des choix publics prend véritablement son essor, notamment avec les travaux de l'École de Virginie, compte tenu de l'appartenance académique et institutionnelle de ses principaux auteurs. La théorie des choix publics est apparue très tôt comme l'une des théories ayant le plus aidé à faire avancer les idées libertaires et néolibérales des récentes décennies sur le plan économique. Élaborée essentiellement par des économistes comme Buchanan et Tollison (1972)<sup>94</sup>, elle postule que l'inefficience des entreprises publiques est due notamment aux groupes d'intérêts et aux jeux politiques qui caractérisent les administrations publiques.

L'argumentation de l'École du Public Choice est que les personnes qui sont supposées prendre les décisions publiques, notamment les administrateurs d'entreprises publiques, les politiciens et les bureaucrates, le font non pas en privilégiant les intérêts de la société dans son ensemble, comme l'affirme le discours officiel étatiste, mais plutôt leurs intérêts propres comme c'est le cas pour tout autre individu dans d'autres contextes de la vie privée<sup>95</sup> (Hodge, 2000).

En fait, la théorie du Public Choice se veut, dans son essence, une espèce de critique du New Welfare Economics où l'État en réalité, n'entretient que le mythe de l'engagement et du dévouement envers l'intérêt général et la chose publique. Ainsi, le courant du Public Choice

---

<sup>94</sup> Buchanan, J. et Tollison, R. (1972). *Theory of Public Choice: Political application of Economics*. The University of Chicago Press.

<sup>95</sup> Hodge, G. A. (2000). *Privatization. An International Review of Performance*. Monash University Press, Melbourne, Australia.

oppose l'État au marché, le marché étant considéré comme le mécanisme d'allocation efficiente par excellence des ressources.

La préoccupation des théoriciens s'oriente donc vers la manière de rendre minimale l'intervention de l'État dans l'économie. L'État, dans cette approche, est perçu en effet comme ce qui échappe au marché, c'est-à-dire à la sanction du consommateur. Plus d'État signifie donc nécessairement moins de marché selon Marris (1992)<sup>96</sup>.

Les théoriciens de l'École du Public Choice allèguent que l'inefficience des entreprises publiques tient exclusivement à la motivation des hommes politiques et des dirigeants, à qui on reproche de ne point œuvrer dans l'intérêt général. L'axiomatique de l'intérêt (selfinterest), le goût du prestige, la quête du pouvoir seraient davantage leur leitmotiv. En clair, dans ce modèle, les hommes politiques sont des entrepreneurs de la production de services collectifs.

Cette approche des tenants de l'École du Public Choice a largement été inspirée du concept de l'individualisme méthodologique selon lequel les individus adoptent les mêmes comportements et attitudes, tant dans leurs transactions marchandes que non marchandes, à savoir qu'ils sont « guidés par leur propre intérêt et cherchent à maximiser leurs avantages personnels ». Si ce phénomène semble caractériser plus ou moins l'ensemble des administrations publiques, la situation dans le contexte africain semble plus alarmante.

La théorie des choix publics utilise les outils de la micro-économie pour étudier les comportements des individus dans l'administration et la vie publique et politique, comme citoyens et décideurs, et pour analyser, à

---

<sup>96</sup> Marris, E. (1994). État-Nation et développement économique. Paris, Economica.

travers eux, les défaillances des finances et de l'économie publiques. Le plus aberrant dans tout ça, affirment-ils, c'est que les élus politiques interfèrent fréquemment dans la gestion publique, en accordant des avantages et des bénéfices à des groupes précis en vue d'assurer leur réélection, attitude qui se révèle définitivement antagoniste à une gestion saine et efficiente des entreprises publiques.

L'objectif avoué des théoriciens de l'École du Public Choice est « [...] un effort de formulation d'une théorie générale de l'économie publique qui permette de faire dans le domaine des choix collectifs ce qui a été fait depuis longtemps au niveau de la micro-économie des marchés. Il s'agit en fait de compléter la théorie de la production et de l'échange des biens et des services marchands par une théorie équivalente et, autant que possible, compatible avec le fonctionnement des marchés politiques<sup>97</sup>».

En définitive, l'intervention de l'État, par la réglementation ou par la création d'entreprises publiques, n'est guère bien perçue par ce courant pour qui la privatisation des entreprises publiques ne serait qu'un juste retour des choses, un juste retour au marché et à l'efficacité. La théorie des droits de propriété et celle des choix publics constituent deux approches complémentaires permettant d'analyser les écarts de performance entre l'entreprise publique et l'entreprise privée.

De ces deux approches se dégagent, selon Ehrlich, Gallais-Hamonno et Lutter (1990)<sup>98</sup>, quatre propositions fondamentales<sup>99</sup> expliquant que l'entreprise publique sera moins performante que l'entreprise privée :

---

<sup>97</sup> Buchanan, J. & Tollison, R. (1972). *Theory of Public Choice: Political application of Economics*. The University of Chicago Press, p. 48

<sup>98</sup> Ehrlich, I., Gallais-Hamonno, G. et Lutter, R. (1990). *Performances comparées des entreprises publiques et privées: l'exemple des grandes compagnies aériennes*. IOF.

- Les décideurs dans le système public subissent faiblement, voire pas du tout, les conséquences monétaires et financières (ou non) de leurs actions et décisions ;
- Le citoyen-proprétaire devient propriétaire bien malgré lui et, par ailleurs, il est propriétaire indivis ;
- Étant donné que les droits de propriété publique ne peuvent faire l'objet d'échange sur le marché, il s'ensuit alors que le coût du contrôle des mandataires devient nettement plus élevé que celui des agents privés qui sont directement contrôlés par le marché financier<sup>100</sup>;
- Le propriétaire privé, pouvant facilement vendre ou échanger ses droits de propriété, se préoccupe davantage de préserver, voire d'augmenter sa qualité ou la performance de son bien, ce qui n'est pas le cas du propriétaire public qui ne peut vendre ni échanger facilement ses droits.

La théorie des choix publics est en réalité une théorie du marché politique qui considère à la fois l'État comme un robin des bois aveugle et les citoyens, comme des profiteurs (free riders) qui achètent des biens publics, mais qui désirent en retirer les bienfaits et les avantages sans jamais en payer le prix. C'est pour toutes ces raisons, et celles évoquées un peu plus haut, que cette approche théorique mise sur le dysfonctionnement de l'État pour proposer un recours au marché (secteur privé), qui devra par ailleurs régner sans contraintes dans la production de biens et de services à la collectivité. En résumé, cette théorie considère qu'en raison de l'inefficacité de l'État pour des considérations partisanses et

---

<sup>99</sup> Ehrlich, I., Gallais-Hamonno, G. & Lutter, R. (1990). Performances comparées des Entreprises Publiques et Privées: l'Exemple des Grandes Compagnies Aériennes. IOF.

<sup>100</sup> Précisons que cette proposition a partiellement ouvert la voie à la théorie économique des coûts de transaction.

bureaucratiques, il est impérieux de soumettre à la sanction du marché, le plus grand nombre d'activités gouvernementales.

## 5. La théorie de l'agence

La théorie de l'agence permet également de comprendre dans une certaine mesure le recours par les gouvernements aux partenariats public-privé. Celle-ci (la théorie) se propose en effet de décrire les relations entre les principaux actionnaires de la firme et leur mandataire dans un contexte d'asymétrie d'information. Selon cette théorie, la divergence d'intérêts et l'asymétrie d'information existant entre ces deux acteurs (c'est-à-dire le mandant et le mandataire) engendre bien souvent des coûts (qualifiés de coûts d'agence) comme ceux liés aux dépenses de surveillance et d'incitation, et aux assurances.

La relation d'agence peut être définie comme « un contrat par lequel une (ou plusieurs) personne (le principal) engage une autre personne (l'agent) pour exécuter en son nom une tâche quelconque qui implique une délégation d'un certain pouvoir de décision à l'agent<sup>101</sup>».

Dans le cas des organisations publiques, les gestionnaires jouent un rôle qui leur a été mandaté par l'État, considéré comme le propriétaire et l'actionnaire principal de l'entreprise publique. Mais, puisque ce sont les gestionnaires qui y prennent les décisions pertinentes, ce dernier n'a pas le contrôle de l'entreprise. Dans cette relation, les intérêts du mandataire (les gestionnaires) et ceux du mandant (l'État) ne concordent pas, ce qui engendre inévitablement des coûts de surveillance (monitoring costs) destinés à surveiller le comportement du mandataire (on pourrait citer par

---

<sup>101</sup> Jensen, M. C. et Meckling, W. H. (1976). « Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure ». *Journal of Financial Economics*, (3) octobre, p. 48

exemple les coûts engendrés dans les vérifications comptables et les coûts d'établissement des états financiers).

Ces pertes résiduelles engendrées par ces divers coûts sont supportées par l'État et causées par des gestionnaires publics qui agissent dans leurs propres intérêts. En réalité, l'argumentation de Jensen et Meckling<sup>102</sup> (1976) suppose implicitement que la séparation de la structure de propriété des fonctions managériales engendre inéluctablement des conflits d'intérêts entre propriétaires (actionnaires) et dirigeants et donne lieu à des coûts d'agence, destinés à soutenir la relation.

Cette asymétrie d'information et les intérêts divergents du principal et de l'agent confèrent dans bien des cas, un avantage à l'agent qui, en plus d'imposer son agenda propre, peut cacher au principal certaines informations (comme par exemple certaines caractéristiques du bien en termes de coûts, de qualité ou de vices), ce qui a pour conséquence d'amener le principal (qui est ici l'État) à prendre de mauvaises décisions (risque de sélection adverse).

L'incertitude entourant donc la capacité de l'agent à produire les résultats voulus conduit le principal (donc l'État) à déployer des efforts considérables trop souvent coûteux (contrats de performance, bonis et autres) afin de d'inciter l'agent à révéler l'information. Les partisans de la théorie de l'agence allèguent que l'inefficacité des organisations publiques se situe dans les coûts engendrés par les manœuvres et luttes menées par les différentes parties prenantes pour faire prévaloir leurs préférences avec

---

<sup>102</sup> Jensen M., Meckling W. (1976), Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs, and capital structure, *Journal of Financial Economics*, 3: 305-320.

comme conséquence des distorsions induites dans les décisions stratégiques et financières.

En résumé, le recours au privé dans les ententes contractuelles de partenariats public-privé constitue une approche qui permet à l'État de minimiser ses coûts d'agence. Dans la firme privée, la nature des transactions est différente et il n'y a pas d'opposition fondamentale entre elle et le marché (contrairement à l'État et le marché).

La théorie des marchés contestables La théorie des marchés contestables a été formulée pour la première fois par Baumol, Panzer et Willig (1986)<sup>103</sup> dans un ouvrage intitulé : *Contestable Markets and the Theory of Industrial Structure*. Apparue aux États-Unis dans un contexte de renforcement du libéralisme économique et du déclin de l'État-providence, la théorie des marchés contestables postule que la concurrence, lorsqu'elle n'est pas confrontée à des contraintes de barrières à l'entrée et à la sortie, garantit l'efficacité des entreprises présentes sur le marché, même si ces dernières sont peu nombreuses, offrent le même produit ou sont en situation de monopole.

Les auteurs définissent le marché contestable comme étant un marché dans lequel toute entreprise nouvelle peut à tout moment, venir s'installer. Selon cette théorie, afin d'arriver à une organisation économique plus optimale du secteur public, il serait judicieux que l'État favorise une concurrence<sup>104</sup>. Cette concurrence ferait en sorte que les entreprises qui sont en place puissent être contestées par des concurrents

---

<sup>103</sup> Baumol, W. J., Panzer J. et Willig, R. D. (1986). *Contestable Markets and the Theory of Industrial Structure*. Harcourt Brace and Jovanovitch.

<sup>104</sup> Donc, pas de barrière à l'entrée ni à la sortie comme des barrières juridiques ou encore l'attribution de droits exclusifs à certaines entreprises; accès par les entreprises aux mêmes informations, à la même technologie et aux mêmes services

potentiels disposés à les supplanter (meilleur produit ou service au coût le moins élevé possible, innovation, etc.).

En effet, cette théorie postule que lorsque des concurrents potentiels d'une entreprise s'aperçoivent que les coûts de production de ce dernier sont supérieurs au coût minimal du marché, ceux-ci entreront spontanément sur le marché et élimineront l'entreprise en question en produisant de façon plus efficiente.

La théorie des marchés contestables (qui postule que l'État doit faire place aux entreprises privées) s'intéresse de façon particulière à la situation du secteur public et insiste sur le rôle de l'État dans l'assainissement de l'environnement économique. Ainsi, il ne s'agit plus pour l'État d'imposer des contraintes coercitives d'ordre réglementaire au secteur privé, mais de créer plutôt les conditions normales afin que ce dernier puisse concurrencer le secteur public dans l'offre et la production de biens et services aux citoyens.

À l'instar des approches précédentes, la théorie des marchés contestables critique les pratiques du secteur public qu'elle considère moins efficiente que les firmes soumises à la menace des concurrents. Par ailleurs, l'existence d'entreprises intégrées en situation de monopole, surtout lorsqu'elles sont publiques, est fortement remise en question et il ressort que l'État devra opérer une transition une externalisation de ses relations avec des opérateurs privés.

Cette opération s'est traduite à cours des dernières années par des mouvements de dérégulation, des transferts de gestion, des contrats de concession, de sous-traitance et des partenariats public-privé afin de permettre à l'État d'accroître sa performance.

## 6. La théorie des droits de propriété

Le point de départ de la théorie des droits de propriété consiste à considérer que tout échange entre agents peut être considéré comme un échange de droits de propriété sur des objets. Le droit de propriété permet de faire ce que l'on veut avec la chose objet de ce droit.

La théorie des droits de propriété a vu le jour au début des années soixante en vue de montrer la supériorité du système privé sur toutes les autres formes de propriété collective. Le fondement économique de cette théorie réside dans l'idée que tout échange entre agents peut être considéré comme un échange de droits de propriété sur des objets<sup>105</sup> (Nellis, 1999).

Cette théorie est rattachée à l'économie des contrats et à l'analyse économique du droit. Elle se trouve dans une grande proximité et en complémentarité avec la théorie des coûts de transaction (TCT) et la théorie de l'agence. Selon la définition classique du droit, les droits de propriété associés à un actif consistent en trois attributs: le droit d'utiliser l'actif, le droit de s'approprier les revenus générés par l'actif et le droit de disposer de l'actif. Pour définir précisément les droits de propriété, il est important de différencier entre deux dimensions: le droit au rendement résiduel correspondant au droit de propriétaire de la firme qui détient le droit au rendement résultant de la production, et le droit au contrôle résiduel détenu par le manager de l'entreprise et relatif au droit de prendre toutes les décisions nécessaires à l'utilisation de l'actif .

Selon les formes de propriété, chaque attribut (cité au-dessus) peut être détenus ou non par un même individu. On distingue généralement cinq formes fondamentales de propriété: (1) la propriété privée qui se définit

---

<sup>105</sup> Nellis J. (1999). Time to rethink privatization in transition economies?, Discussion paper 38, International Finance Corporation: 17-19

généralement par l'existence d'un droit sur un actif, socialement validé, assigné à un individu et aliénable par l'échange, (2) la propriété communale qui se caractérise par le fait que plusieurs individus appartenant à un groupe ont simultanément le droit d'usage d'un même actif, (3) la propriété collective qui se caractérise par le fait que l'usage de l'actif est géré collectivement par un groupe d'individu, (4) la propriété mutuelle qui recouvre également une situation où plusieurs individus ont des droits conjoints sur une même ressource et ils peuvent transférer leur droit à un autre agent et (5) la propriété publique qui se définit par l'attribution de droits sur un actif à un agent public.

Dans le cas des Partenariats Public-Privé, le détenteur des droits de propriété est celui qui détient les droits résiduels de contrôle sur les actifs. Cela signifie que c'est à lui que revient la décision finale sur l'utilisation de ces actifs en cas d'échec de la relation, lui conférant ainsi une meilleure option de sortie et une position de force en cas de renégociation du contrat. Par conséquent, et pour résoudre les problèmes de renégociations opportunistes et de sous-investissement, il convient de répartir les droits de propriété en faveur de la partie contractante dont le niveau d'investissement spécifique est le plus important pour le succès de la relation<sup>106</sup>.

## 7. La théorie des contrats incomplets

Issue d'un questionnement autour des droits de propriété, de la nature de la firme<sup>107</sup> et de son organisation interne<sup>108</sup>, la théorie des contrats incomplets se trouve actuellement au cœur de l'analyse de la structure

---

<sup>106</sup> Saussier, S. (2015). Économie des partenariats public privé : développements théoriques et empiriques. De Boeck.

<sup>107</sup> Grossman, S. J., Hart, O. D. (1986). The costs and benefits of ownership: A theory of vertical and lateral integration. *Journal of Political Economy*, 94: 691-719.

<sup>108</sup> Stole L., Zwiebel J. (1996). Organizational design and technology choice under intrafirm bargaining, *American Economic Review*, 86: 195-210.

financière de la firme. La plupart des économistes, notamment ceux de l'économie néo institutionnelle, considèrent que l'incomplétude des contrats comme un choix contractuel efficace et non pas une contrainte à laquelle les diverses parties contractantes font face lors de l'élaboration du contrat.

La littérature économique précise deux origines potentielles de l'incomplétude contractuelle: (1) l'incomplétude contractuelle qui est définie comme étant l'impossibilité de décrire dans les contrats quelques contingences prévisibles et (2) l'asymétrie de l'information.

Ce qui distingue la théorie des contrats incomplets de celle des coûts de transaction, sont les solutions proposées à cette incomplétude. Concernant la théorie des coûts de transaction, c'est le principal qui donne à l'agent le pouvoir de prendre des décisions dans chaque situation non prévue par le contrat<sup>109</sup>. Quant à la théorie des contrats incomplets, c'est l'affectation des droits de propriété qui donne le droit au propriétaire de disposer de la ressource en cas d'incertitude.

Étant donné que les PPP portent souvent sur des montages complexes, et par conséquent la difficulté de construire un cadre contractuel englobant toutes les possibilités de prévoir des solutions à chaque situation, il est intéressant d'envisager la problématique des PPP dans le cadre de la théorie des contrats incomplets<sup>110</sup>.

Hart (1997) sépare deux périodes pour les PPP: la phase de signature du contrat et de mise en œuvre et la phase d'exploitation. Au départ, le

---

<sup>109</sup> Williamson O. (1973). Markets and hierarchies: Some elementary considerations, *American Economic Review*, 63: 316-325.

<sup>110</sup> Hart O., Moore J. (1990). Property Rights and the nature of the Firme, *Journal of political Economic*, 98: 1119-1121.

contrat ne peut pas prévoir toutes les situations possibles, on parle donc d'un "contrat incomplet". Le partenaire privé a la possibilité de choisir entre deux types d'investissements ayant un impact sur ses gains et ses coûts. Un type qui consiste en un investissement dit productif, car il permet de minimiser les coûts d'exploitation du partenaire privé, et un deuxième type d'investissement dit non productif parce qu'il ne permet la réduction des coûts d'exploitation qu'au détriment de la qualité du service fourni (objet du contrat de partenariat).

Le partenaire privé se trouve dans l'obligation de mettre un arbitrage afin de maximiser son profit. Par contre, avec un contrat global ou complet, la rémunération du partenaire privé est liée à la qualité de service à fournir, celui-ci aura intérêt à mettre en œuvre les investissements qui minimisent à la fois les coûts de construction et de fonctionnement.

Il y a lieu de signaler qu'un contrat global n'est efficace que si le partenaire public arrive à définir précisément ses objectifs en termes de qualité au moment de la négociation afin de pouvoir déterminer toutes les clauses contractuelles incitatives.

## Paragraphe II : Avantages et limites de PPP

Il est également important de signaler que la théorie économique voit dans les PPP des avantages et inconvénients liés non seulement au partenariat, mais aussi à la nature de la relation public-privée qui est considérée comme une relation particulière. C'est sous cet angle qu'on va essayer d'analyser les partenariats et d'étudier leurs avantages et limites, en les considérant d'abord comme une décision d'externalisation de la part de l'État.

### A-Avantages d'externalisation de la fourniture des services publics

- *La recherche de compétences*

Dans la littérature économique relative aux PPP, la recherche de compétences est identifiée comme la raison principale de l'externalisation, et ce à cause du manque de compétences en interne. Le partenaire public, et au lieu de s'intéresser au développement des compétences de ses personnels qui est généralement un processus très longs qui génère des coûts élevés (coût de formation), préfère externaliser la fourniture du service public. Ce manque de compétence pousse l'administration publique à se concentrer sur ses missions régaliennes relatives au contrôle du service public et non pas sa production<sup>111</sup>.

Aussi, le service public pourra être fourni par un partenaire privé avec un coût inférieur par rapport à son coût de production par l'État, tout en bénéficiant de l'expertise et de l'ingénierie de ce partenaire. Ce coût

---

<sup>111</sup> Saussier, S. (2015). Économie des partenariats public-privé: développements théoriques et empiriques. De Boeck.

inférieur de production est la résultante des économies d'échelle, d'expérience et d'envergure dont le partenaire privé bénéficie.

- *Les économies d'échelle*

Dans la plupart du temps, les entités publiques justifient le recours à ce mode de collaboration, en cherchant un partenaire privé de grande taille, par la possibilité de tirer un bénéfice en termes d'économie d'échelle. Autrement dit, si l'entité publique cherche à produire une grande quantité du service public (objet du contrat), il est opportun d'externaliser cette production vers une firme (un partenaire) spécialiste en la matière et ayant plusieurs clients, ce qui va lui permettre de réduire ses coûts moyens (économie d'échelle)<sup>112</sup>.

Cette situation va permettre au partenaire public d'assurer un service public d'une qualité supérieure (vu la spécialité du partenaire privé) avec un coût de production inférieur par rapport au coût nécessaire en cas d'internalisation.

- *Les économies d'expérience*

Chaque firme spécialisée dans une activité, a la possibilité de bénéficier d'économies liées à l'expérience accumulée de leur personnel avec le temps. Grâce à cette expérience, et en profitant de l'esprit organisationnel qu'il a pu mettre en place en faisant face à plusieurs situations et problèmes rencontrés au cours de son passé, le partenaire privé profite généralement de la réduction de ses coûts opérationnels.

---

<sup>112</sup> N. MAATALA, M. BENABDELLAH, P. LEBAILLY, 2017, Les Partenariats Public-Privé: Fondement théorique et analyse économique, Revue Marocaine des Sciences Agronomiques et Vétérinaires. (2017) 5 (2):192-199.

- *Les économies d'envergure*

Les économies d'envergure, peuvent être, dans certains cas, très similaires aux économies d'échelles. S'il est intéressant d'externaliser un service vers un partenaire privé spécialisé et opérant sur plusieurs projets en parallèle, et ce en profitant d'économies d'échelle, il est aussi intéressant et efficace d'externaliser vers un partenaire proposant des services multiples et déferents lui permettant des économies d'envergure. Certaines activités peuvent exiger des compétences communes permettant au partenaire de réduire ses coûts<sup>113</sup>.

A titre d'exemple, et en cas d'externaliser la production, la distribution et la gestion du réseau de l'eau d'irrigation à un seul partenaire, ce dernier arrive à réaliser des économies d'envergure, et par conséquent maîtriser et réduire ses coûts.

- *Le partage du risque*

L'externalisation présente des avantages en matière de partage des risques. Elle permet de transférer un risque de production, de demande et d'exploitation du partenaire public au partenaire privé. En effet, l'importance de l'externalisation réside dans la diversification des risques par les opérateurs en fonction de leurs compétences dans la gestion de ces risques<sup>114</sup>.

---

<sup>113</sup> N. MAATALA , M. BENABDELLAH , P. LEBAILLY, 2017, Les Partenariats Public-Privé: Fondement théorique et analyse économique, Revue Marocaine des Sciences Agronomiques et Vétérinaires. (2017) 5 (2):192-199.

<sup>114</sup> idem

- *Autres avantages du PPP*

Les Partenariats Public-Privé ont des avantages sur le plan financier et le plan opérationnel. Le potentiel d'optimisation des ressources des PPP est supérieur à celui des modes de réalisations classiques, à condition d'y avoir recours pour les bons projets. La mise en place d'une infrastructure publique peut, grâce au PPP, être plus rapide et moins coûteuse et fournir un service public de qualité supérieure. Un projet réalisé en PPP permet de respecter les budgets et les échéanciers de construction et à faire preuve d'innovation, chose qui n'est pas toujours assurés par les autres modes de réalisation classiques.

Aussi, il reste nécessaire de signaler que le coût de financement du secteur privé est nettement supérieur au coût d'emprunt des entités publiques. Les bailleurs de fonds des deux partenaires ont intérêt de récupérer les coûts de financement pendant la durée de vie utile du projet, c'est pourquoi le partenaire privé se trouve dans l'obligation de payer une prime de risque élevée par rapport à celle payée par le partenaire public. Par conséquent, la solution du PPP revient, généralement, plus coûteuse que les modes de réalisation classiques.

Les PPP ont également un impact positif sur les dépenses publiques vu qu'ils permettent de réduire les dépenses et les niveaux d'endettement des personnes publiques en allant chercher des partenaires privés assurant des capitaux propres pour la réalisation des projets.

Les avantages des PPP ne se limitent pas à l'optimisation des ressources et à la réduction des dépenses publiques, mais il permettent aussi une optimisation du cycle de vie des projets en tenant compte dès le départ des besoins liés à l'exploitation et à l'entretien, ce qui permet de

créer les conditions favorables au développement du projet grâce à une approche portant sur l'intégralité de sa durée de vie.

### **B-Limites potentielles de PPP et comment peut-on faire pour y palier?**

La solution partenariale du PPP présente, comme cité au-dessus, plusieurs avantages, mais elle ne permet pas d'écarter tous les problèmes et les contraintes auxquels sont soumis les gestionnaires publics. Parmi ces contraintes, on cite<sup>115</sup>:

- ***Les coûts élevés du montage des dossiers initiaux***

Le montage initial du dossier reste une étape très importante, décisive et cruciale pour la réussite d'un projet réalisé en Partenariat Public-Privé. Cette étape permet de désigner le partenaire privé le plus compétent à développer le projet en question, et ce en fonction de plusieurs critères de choix pertinents<sup>116</sup>.

Cette étape nécessite l'intervention de conseillers spécialisés (techniques, financiers, juridiques...), ce qui implique des dépenses très importantes pour le partenaire public chargé de cette étape.

Face à ces dépenses importantes, le risque pour l'entité publique de recevoir peu d'offres reste potentiel. Par conséquent, et pour faire face à cette limite, deux principales conditions doivent être remplies à savoir:

---

<sup>115</sup> N. MAATALA, M. BENABDELLAH, P. LEBAILLY, (2017), Les Partenariats Public-Prive: Fondement théorique et analyse économique, *Rev. Mar. Sci. Agron. Vét.* (2017) 5 (2):192-199.

<sup>116</sup> Grossman, S.J., Hart, O.D., (1986), The costs and benefits of ownership: A theory of vertical and lateral integration, *Journal of Political Economy*, 94: 691-719.

- Le niveau d'importance du projet: le projet doit avoir une importance suffisante afin de pouvoir compenser les coûts liés au montage des dossiers initiaux par les économies générées lors de l'étape de l'exploitation.
- Une organisation de l'appel à candidature telle qu'elle génère une motivation suffisante afin d'avoir de nombreux soumissionnaires: l'organisation globale du partenariat devra apporter, pour le partenaire privé, une possibilité de gain et de profit suffisante pour le pousser et l'inciter à proposer une offre. A titre d'exemple, l'entité publique peut proposer un dédommagement financier des offres non retenues, organiser des étapes de présélection pour limiter le nombre des soumissionnaires ...etc.

- ***Les coûts de financement supérieurs au financement public***

L'État peut, généralement, emprunter avec des taux d'intérêts inférieurs et plus avantageux que ceux appliqués aux entreprises privées. Par conséquent, le souci de contrainte budgétaire ne devrait pas être la seule raison d'initier le Partenariat Public-Privé. Dans la plus part des cas, la subvention à verser au partenaire privé par l'entité publique reste du même ordre de grandeur que le montant total des intérêts en cas d'un emprunt. En effet, il y a lieu de signaler que les PPP ne sont pas une solution magique à la contrainte budgétaire, et si l'infrastructure, objet de partenariat public-privé, n'est pas en mesure de générer des recettes propres, l'État se trouvera dans l'obligation d'apporter les moyens financiers.

- *La durée de la relation contractuelle*

Les contrats de PPP sont généralement des contrats de longue durée (plus de 20 ans). Si les termes contractuels sont mal négociés, l'un des deux partenaires risque de se retrouver en situation désavantageuse pendant une longue période. Par conséquent, il est nécessaire de prévoir des modalités de renégociation des contrats.

- *La dilution des actifs publics*

Les projets de PPP se réalisent, dans les plupart des cas, sur des fonciers appartenant à l'entité publique. Par ailleurs, il est possible que les montages de PPP comprennent un transfert de propriété (des infrastructures et du foncier) vers le partenaire privé. Ce transfert peut causer une dilution importante des propriétés publiques.

- Quand on envisage, grâce à un projet de PPP, de transférer au partenaire privé des activités d'entretien, de gestion, d'exploitation et de maintenance d'une infrastructure et/ ou un service, on accepte implicitement d'assumer **les conséquences sur l'emploi au sein de l'entité publique.**

Pour y faire face, il existe plusieurs solutions potentielles (transfert des intéressés vers le partenaire privé) même s'elles ne sont pas toujours faciles à mettre en œuvre à cause des oppositions syndicales et des résistances psychologiques.

## C- Réussir les PPP

### 1. Les opportunités offertes par les PPP

- *Amélioration de la gestion*

Le PPP s'explique ici par la volonté du secteur public de bénéficier davantage du savoir-faire et des méthodes de fonctionnement du secteur privé pour mieux gérer les infrastructures existantes. Dans ce cas, l'État ou l'autorité publique, recourt à des professionnels qui lui permettent d'optimiser le rapport qualité/prix. Pour des raisons dues 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. Ce qui devrait induire une réduction des coûts, à qualité constante, dont le contribuable entend bénéficier. Il est également attendu des PPP qu'ils contribuent à réduire la corruption. S'il est trop tôt pour dresser un bilan complet, les attentes en ce domaine devront sans doute être révisées. Comme a pu le rappeler Stiglitz (2006)<sup>117</sup>, « dans certaines régions du monde, la privatisation a été rebaptisée bakchichisation ». La passation de contrat PPP, surtout lorsqu'il s'agit de concessions ou de BOT, est par nature assez peu concurrentielle et peuvent favoriser la corruption.

- *Préfinancement de l'investissement public par l'épargne privée*

Les PPP, notamment les concessions et BOT, constituent un instrument de préfinancement des investissements publics par l'épargne privée, nationale ou étrangère. Ils permettent ainsi d'assouplir la contrainte budgétaire de l'Etat à court et moyen terme.

---

<sup>117</sup> Stiglitz, J.E (2006), Un autre monde. Contre le fanatisme de marché. Fayard

Au regard de ces contraintes, le PPP répond à un besoin de financement privé pour le secteur public. Le secteur privé délivre donc le secteur public d'une partie du risque financier lié aux investissements en infrastructures. Certes les autorités doivent en général garantir à l'opérateur privé une rétribution<sup>118</sup>.

Toutefois, dans le cas du PPP, ce paiement est conditionné aux résultats effectifs de l'opérateur, ce qui le distingue du service d'une dette dont la contrepartie n'est pas toujours évidente. La délégation de la gestion de certaines infrastructures à un partenaire privé permet donc de dégager des ressources publiques pour les besoins que seule la puissance publique est à même d'assurer.

Un des intérêts du PPP est que l'Etat reste à terme propriétaire des infrastructures. En contrepartie, il aura à supporter à terme toutes les charges récurrentes consécutives à l'exploitation de ces infrastructures. Même s'il opte pour leur mise en location à un opérateur privé sous la forme d'un contrat d'affermage, certains risques reviendront à sa charge. Dans ces cas, l'investissement public sous forme de PPP se distingue difficilement d'un investissement public standard, si ce n'est que le profil temporel des charges est différent (FMI 2004)<sup>119</sup>.

La contrainte budgétaire inter temporelle est assouplie. A court terme, le secteur privé supporte le coût de l'investissement public. Celui-ci est en fait majoré des différentes garanties et facilités accordées par l'Etat pour convaincre l'opérateur privé de s'engager dans la concession ou le

---

<sup>118</sup> Nicolas Ponty, Partenariat public privé et accélération de l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le développement en Afrique, économiste principal au PNUD, administrateur INSEE.

<sup>119</sup> FMI (2004), Public-Private Partnerships, March 12, 2004.

BOT. Cette majoration du coût de l'investissement public représente le coût d'opportunité que l'Etat accepte pour réaliser l'investissement.

Finalement, le risque est que l'Etat ait recours de façon excessive aux PPP pour financer les investissements publics et n'intègrent pas leur conséquence financière sur le budget à moyen et long terme. Pour ces raisons, la mise en place d'un cadre comptable de suivi des PPP est recommandée et fait l'objet d'une réflexion de la part des organisations internationales (FMI, Eurostat, etc.). Le manuel du trésor sud-africain sur les PPP s'efforce également d'établir des directives pour prévenir ces risques (Farlan 2005)<sup>120</sup>.

- ***Un instrument nouveau de l'aide public au développement***

Pour un donneur, le PPP constitue une opportunité d'appuyer des acteurs (associations et secteur privé) traditionnellement peu soutenus. Ainsi, dans le cadre d'approches communautaires, certaines populations bénéficient directement de l'Aide Publique au développement. Les donateurs financent des infrastructures demandées à la base par les populations et inscrits au programme d'investissement public (cf. partie I, les fondements des PPP)<sup>121</sup>.

Les programmes nationaux d'accès à l'eau ou à l'électricité reposent souvent sur ce type d'approches. Les donateurs appuient généralement le développement du secteur privé en amont en préconisant la libéralisation et appuyant la formulation de stratégie de privatisation. Ils appuient également les gouvernements à restructurer leur cadre juridique et

---

<sup>120</sup> Farlan, P. (2005), "Working Together. Assessing Public-Private Partnerships in Africa". The South African Institute of International Affairs, Nepal Policy Focus Series, n°2

<sup>121</sup> Nicolas Ponty, Partenariat public privé et accélération de l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le développement en Afrique, économiste principal au PNUD, administrateur INSEE.

réglementaire, à renforcer la gouvernance d'entreprise, à consolider les droits de propriété ou encore à appuyer la réforme des lois commerciales. De plus en plus, les banques de développement investissent directement dans les PPP et jouent ainsi un rôle de catalyse financière du secteur privé.

- ***Appui au processus de décentralisation***

Les PPP permettent de dynamiser les processus de décentralisation en cours dans de nombreux pays africains. Les processus de décentralisation en cours ont comme fondement un transfert de responsabilités vers les collectivités locales et plus particulièrement en direction des communes, pour un certain nombre de services de base. Dans ce contexte de décentralisation, l'option en faveur d'une économie libérale induit aujourd'hui le passage d'une doctrine municipale du « faire soi-même » à une approche du « faire faire », par contrat d'affermage, concession. Ce contexte impose l'apprentissage d'un savoir-faire non plus technique mais surtout politique et institutionnel.

Processus de décentralisation et PPP se renforcent ainsi mutuellement. Le risque des PPP est ici de voir leur propre développement bloquer par l'insuffisance des réformes institutionnelles et réglementaires favorables au développement local. Il s'agit d'améliorer le cadre légal, fiscal, politique et de gestion pour le gouvernement local ; de rendre les politiques sectorielles compatibles avec le développement des aptitudes des gouvernements locaux et des organisations communautaires ; de clarifier les droits des individus à un accès équitable aux opportunités et à s'organiser pour l'action collective ; de renforcer le statut légal des communautés et associations bénévoles ; de reconnaître le rôle des

organisations communautaires dans la gouvernance et la prestation de services.

## 2. Points critiques pour la réussite des PPP

L'Etat doit concilier environnement favorable aux affaires et respect de principes favorables au développement humain. Ainsi, les PPP sont parfois critiqués car ils accroîtraient les problèmes d'accès des pauvres aux services publics et favoriseraient des multinationales peu soucieuses du respect des normes sociales ou de l'environnement. Pour relever ces défis, l'Etat doit accorder la plus haute importance aux mécanismes de régulation car le succès du PPP dépend du régulateur public. Sa défaillance est souvent source de fautes trop vite imputées aux seules entreprises : inéquité sociale, tarifs fluctuants, corruption, sous-investissement<sup>122</sup>.

- ***La régulation des PPP***

L'Etat voit son rôle redéfini : il passe aujourd'hui d'un rôle d'opérateur direct à un rôle d'organisateur, de régulateur et de contrôleur. L'Etat doit veiller à : (i) mettre en place un environnement favorable aux affaires ; (ii) minimiser les risques de non mise ou de mauvaise mise en œuvre des contrats ; (iii) adopter des règles comptables et financières publiques ; (iv) fournir des garanties dans l'exécution du contrat. Garantir un cadre réglementaire favorable aux affaires en général et surtout à l'exercice du PPP et des codes légaux.

La rentabilité souvent différée des projets PPP, notamment les délais longs de récupération des investissements, exige davantage l'adoption, la

---

<sup>122</sup> Nicolas Ponty, Partenariat public privé et accélération de l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le développement en Afrique, économiste principal au PNUD, administrateur INSEE.

mise à niveau ou la remise en cause des dispositions législatives ou réglementaires non favorables au développement d'un PPP. L'amélioration de l'environnement général des affaires constitue d'abord un préalable au développement des PPP. En effet, l'enquête annuelle Doing Business réalisée régulièrement depuis 2004 par la Banque mondiale permet de désigner avec précision aujourd'hui les points faibles de la réglementation des affaires en Afrique subsaharienne.

Ainsi, les nombres de procédures et de jours pour créer une entreprise sont en moyenne les plus élevés au monde; il en est de même pour le règlement d'un conflit commercial ou l'obtention d'un permis de construire. A côté de cette amélioration générale du climat des affaires, il apparaît souvent nécessaire de mettre en place des lois et réglementations spécifiques pour mieux encadrer les PPP.

En effet, les lois sur les contrats et services avec l'Etat ne sont pas toujours suffisamment souples pour répondre à toutes les particularités des PPP. La réglementation des contrats existant insiste davantage sur la place des inputs que sur la livraison des produits attendus. Elle précise rarement le lien entre le paiement et la qualité des services rendus et repose sur un horizon temporel court (généralement moins de cinq ans). Elle reste imprécise sur le partage du risque entre secteur public et secteur privé.

Des réglementations et lois spécifiques sur les PPP, notamment pour les concessions et les contrats d'affermage, sont alors nécessaires. Minimiser les risques de non mise ou de mauvaise mise en œuvre des contrats. Comparées à l'investissement public et aux prestations par l'État, les prestations fournies aux consommateurs et à l'État dans le cadre d'un PPP conjuguent une meilleure qualité à un coût réduit.

L'une des clés de la réussite tient à la qualité contractuelle des services. Si les pouvoirs publics peuvent spécifier la qualité des prestations qui sont requises du secteur privé et y associer des indicateurs de production quantifiables, un contrat peut être conclu avec le secteur privé, liant la rétribution des services à une prestation. Moins précis est le cahier des charges, plus on court le risque d'une renégociation coûteuse du contrat durant la période d'exploitation.

Il faut aussi qu'il existe des conditions de concurrence ou une réglementation fondée sur les incitations. La concurrence paraît faible en matière de réalisation des infrastructures et de prestation des services, du fait que les coûts irrécupérables sont généralement élevés, que les prestations reposant sur des infrastructures nécessitent la mise en place de vastes réseaux de distribution (ce qui introduit un élément de monopole naturel) et que l'État est dans bien des cas le principal client. Des appels d'offres ouverts constituent le seul moyen de promouvoir la concurrence dans le cadre des PPP. Lorsqu'un secteur privé monopolistique est libre de vendre des prestations au public (péage routier par exemple), une réglementation s'impose aussi pour encadrer les profits réalisés par le monopole et protéger les intérêts du consommateur. Le partage des bénéfices avec l'État est une forme de réglementation.

Des conditions adéquates de transfert du risque de l'État au secteur privé sont aussi cruciales pour tirer pleinement parti de l'apport de capitaux privés et du changement des conditions de gestion. Les projets de PPP sont exposés à divers risques, allant des retards de construction et des dépassements de devis aux problèmes de disponibilité et de qualité des

services, en passant par les incertitudes quant à l'évolution future de la demande de prestations et aux variations de la valeur des actifs<sup>123</sup>.

Nombre de ces risques peuvent et devraient être gérés par le secteur privé ; plus il subsiste de risque à la charge de l'État, moins le PPP a des chances de constituer une solution de rechange efficace à l'investissement public et à la prestation de services par les pouvoirs publics. À l'évidence, il s'agit là d'un aspect que les pouvoirs publics doivent approfondir avant d'opter pour un PPP et lors de la négociation des conditions du contrat. Comme indiqué ci-dessus, le transfert de risque est aussi un élément pertinent pour fixer les règles comptables et financières qui doivent régir le PPP.

Adopter des règles comptables et financières publiques En donnant accès aux capitaux privés, les PPP peuvent contribuer à réduire les contraintes budgétaires. Il n'empêche qu'ils donnent aussi la possibilité de contourner les mécanismes de contrôle des dépenses, de placer l'investissement public hors budget et d'extraire la dette publique du solde budgétaire, principalement pour obéir à des principes ou à des objectifs de finances publiques auto imposés ou imposés de l'extérieur. Mais le gouvernement peut rester exposé à de lourdes charges budgétaires, à moyen terme notamment.

Recourir à l'octroi de garanties pour mobiliser un financement privé en particulier, peut exposer l'État à des risques importants qui s'accompagnent de coûts invisibles et souvent plus élevés que les financements publics classiques. Une norme comptable et financière

---

<sup>123</sup> Nicolas Ponty, Partenariat public privé et accélération de l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le développement en Afrique, économiste principal au PNUD, administrateur INSEE.

internationale régissant les PPP, qui n'existe pas à l'heure actuelle, devrait privilégier la transparence de l'incidence budgétaire des PPP.

Ainsi, en aidant à combler les vides juridiques, cette norme ferait de la recherche de gains d'efficience, plutôt que de la réalisation d'objectifs budgétaires, leur principale raison d'être. Les normes comptables et financières actuelles couvrent les versements en espèces de/à l'État effectués dans le cadre des PPP, le transfert d'actifs de projets PPP à l'État, et la réalisation des garanties.

En réfléchissant à une norme comptable et financière internationale, l'aspect le plus épineux serait peut-être celui de la comptabilisation des risques de transfert limités. Lorsqu'un projet PPP ne donne pas lieu à un transfert significatif de risque au secteur privé, les meilleures pratiques en vigueur consistent à en classer les actifs dans les actifs publics. Fournir des garanties Les garanties fournies dans le cadre du PPP par l'État comportent des risques pour lui<sup>124</sup>.

L'octroi d'une garantie est un engagement juridique que prend le gouvernement d'honorer une obligation au cas où un événement hypothétique se matérialiserait, qui donne lieu à un engagement conditionnel. L'une des caractéristiques premières des garanties et engagements conditionnels tient à l'incertitude qui entoure la concrétisation d'un paiement à la charge de l'État et, dans ces cas, le moment et le montant de ce paiement.

Cette incertitude est le principal facteur de complication de l'appréciation du coût budgétaire des PPP et la principale cause des

---

<sup>124</sup> Nicolas Ponty, Partenariat public privé et accélération de l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le développement en Afrique, économiste principal au PNUD, administrateur INSEE.

problèmes que les garanties et engagements conditionnels pose à la gestion des finances publiques. L'accent est mis ici sur les garanties explicites qui ont un fondement juridique, plutôt que sur les garanties implicites qui reposent sur des attentes (que l'État vienne à la rescousse du secteur privé par exemple, en cas d'échec du PPP).

Les garanties peuvent constituer une forme appropriée d'intervention de l'État, visant à protéger le secteur privé du risque qu'il ne peut prévoir ou qui échappe à son contrôle. Ainsi, nombre de contrats de PPP comportent une clause de garantie de recettes minimum qui limite le risque de demande auquel s'expose l'opérateur privé lorsque la demande est influencée par la politique gouvernementale, et de garantie de taux de change lorsque les possibilités de couverture sont limitées. Les garanties ne sont toutefois pas soumises, en règle générale, au même degré d'attention qu'une dépense ordinaire, dans le processus budgétaire. Ceci pose un certain nombre de problèmes :

- Il est difficile de s'assurer qu'une garantie constitue l'instrument de politique budgétaire approprié pour atteindre un objectif donné.
- La voie est ouverte à l'utilisation des garanties pour contourner les contraintes budgétaires, auquel cas elles peuvent avoir une incidence cachée, voire imprévue sur l'orientation de la politique budgétaire.
- En général, les budgets ne prévoient pas de crédits pour couvrir la réalisation des garanties et on accorde peu d'attention au meilleur moyen de réorienter les dépenses ou de mobiliser des recettes au cas où il devient nécessaire de supporter ces coûts.

- Une "culture de garantie" s'instaure lorsque le secteur privé (et parfois les institutions financières internationales et les prêteurs bilatéraux) recherche des garanties pour éviter d'avoir à gérer lui-même les risques.
- Les garanties étant précieuses pour les bénéficiaires et leur attribution laissée à la discrétion des pouvoirs publics, elles peuvent porter préjudice à la gouvernance<sup>125</sup>.

À ces problèmes, s'ajoute le fait que les garanties peuvent souvent avoir des conséquences budgétaires non négligeables. Les gouvernements doivent par conséquent être en mesure de gérer leur exposition au risque lié aux garanties et, à cet égard, la mesure essentielle à prendre est de publier intégralement les données financières y afférentes.

L'encadré 1 présente les critères d'information financière préconisés par le FMI. Il n'empêche que le chiffrage du risque, constitue un défi de taille lorsque l'on s'efforce de satisfaire ces critères. Quel que soit le mode de comptabilisation, l'information financière relative aux garanties devrait figurer dans les documents budgétaires, dans les rapports sur la situation budgétaire établis en cours d'exercice et dans les états financiers de clôture.

Idéalement, les garanties devraient faire l'objet d'une information plus détaillée dans un Relevé des engagements conditionnels faisant partie de la documentation budgétaire et accompagnant les états financiers avec mise à jour dans les rapports sur la situation budgétaire.

Garantir l'accès à l'information, la transparence dans les mécanismes de passation, et les modalités de gestion du contrat PPP.

---

<sup>125</sup> Nicolas Ponty, Partenariat public privé et accélération de l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le développement en Afrique, économiste principal au PNUD, administrateur INSEE.

Au titre de l'information, le partenaire privé doit avoir accès à l'information pour formuler correctement son offre en toute connaissance de cause. L'information est un élément essentiel de la réussite du PPP car elle permet à l'opérateur de l'intégrer dans l'analyse de son risque et de la rentabilité économique et financière de son investissement. Sur ce plan, le partenaire public a l'obligation de jouer la transparence surtout en ce qui concerne les données techniques et les données sur le public bénéficiaire.

- ***La tarification***

La viabilité économique mais aussi politique d'un PPP dépend de la tarification des services offerts. En Afrique, les PPP prennent souvent le relais d'entreprises publiques fortement subventionnées qui pratiquaient des prix ne permettant de recouvrir qu'une faible partie des coûts (Farlan 2005)<sup>126</sup>. Dans un tel contexte, le passage à un PPP constitue l'opportunité de rétablir la vérité des prix. Nécessaire pour attirer un opérateur privé, cet ajustement peut poser problème pour assurer l'accès des pauvres au service délivré.

Tarification et développement humain La politique tarifaire d'un service public joue un rôle important dans la facilitation de l'accès des pauvres<sup>127</sup>. Pour permettre aux catégories défavorisées d'accéder à un service public, il est généralement recommandé de baisser les prix. Une

---

<sup>126</sup> Ainsi, dans les secteurs de l'eau et de l'électricité, les prix pratiqués au début des années 90 ne permettaient de couvrir que de 30 à 60% des coûts (Farlan 2005).

<sup>127</sup> Il existe deux grandes familles de tarification, le cost-plus et le price-cap (Meleu 2004). Voir également Blanc et Ghesquières (2007) pour une analyse détaillée de la tarification de l'eau au Sénégal.

politique de tarification universelle en deçà des coûts moyens n'est plus conseillée aujourd'hui (Clarke et Wallsten 2002)<sup>128</sup>.

Cette dernière revient de fait à subventionner les usagers déjà connectés au réseau et ne permet pas à l'entreprise de disposer des ressources pour développer ses infrastructures sur l'ensemble du territoire, y compris à l'attention des pauvres. Sont recommandées des politiques tarifaires introduisant une sélectivité favorable aux catégories sociales défavorisées.

Des tarifs progressifs (block tariffs) sont ainsi pratiqués, notamment dans les secteurs de l'électricité et de l'eau. Une telle approche peut avoir cependant des effets pervers pour les pauvres. Par exemple, souvent dans les pays africains, les ménages vivant en milieu périurbain ne sont pas connectés au réseau national d'eau et doivent acheter l'eau à différents revendeurs d'eau. Ces derniers achètent l'eau qu'ils vendent en grande quantité et donc aux tarifs des tranches supérieurs.

De même, quand plusieurs ménages pauvres se groupent pour partager une connexion au réseau national, leur demande globale est tarifée aux tarifs supérieurs (PNUD 2006). De façon plus générale, une politique de subvention croisée des riches vers les catégories sociales défavorisées à travers une politique tarifaire progressive ne peut bénéficier aux ménages pauvres que si ces derniers sont effectivement connectés au réseau national. Si tel n'est pas le cas, la politique nationale du secteur devra permettre de développer les infrastructures de base afin de favoriser l'accès de tous au service public.

---

<sup>128</sup> Clarke, G.R.G et Wallsten, S. (2002), "Universa(ly Bad) Service : Providing Infrastructure Services to Rural and Poor Urban Consumers", World Bank Policy Research Working Paper 2868, July 2002.

Conditions de réussite pour une tarification Dans un pays africain, les ressources publiques disponibles pour mener une politique de subvention sont limitées. Un PPP ne peut satisfaire opérateur privé, gouvernement, consommateur et contribuable que si les gains de productivité consécutifs au nouveau partage des responsabilités entre secteurs privé et public sont élevés. La baisse des coûts permet alors de diminuer les prix pour favoriser l'accès des pauvres et de dégager des profits. La littérature théorique permet de dégager trois facteurs explicatifs de l'efficacité relative du secteur privé par rapport au secteur public :

*Le coût de financement.* Théoriquement, le coût du financement d'un investissement ne dépend que des caractéristiques du projet (théorème de Modigliani-Miller). En pratique, les marchés financiers sont incomplets et la nature de l'emprunteur influence le coût de l'emprunt. L'Etat dispose d'un avantage par rapport à un opérateur privé pour financer le développement d'infrastructure : il peut répartir le risque financier entre de nombreux contribuables et bénéficie en conséquence d'une prime de risque inférieure (FMI 2004)<sup>129</sup>. Dans les pays africains, cet avantage relatif de l'Etat est souvent limité par sa propre solvabilité ainsi que sa capacité à recouvrer les recettes fiscales. Mais avec l'aide publique au développement, sous forme de dons ou de prêts concessionnels, un Etat africain dispose d'un avantage comparatif certain par rapport à un emprunteur privé levant des fonds sur les marchés financiers. Pour cette raison, il est préférable de développer les concessions ou BOT dans des secteurs qui ne bénéficient pas de l'appui des donateurs (par exemple, aéroport, autoroute ou grandes entreprises).

---

<sup>129</sup> FMI (2004), "Public-Private Partnerships", Paper prepared by the Fiscal Affairs Department, March 12, 2004.

*La situation de monopole naturel.* Les gains de productivité consécutifs à la participation du privé dans un secteur sont généralement plus faibles que prévus (Lamech et Saeed 2003)<sup>130</sup>. Seul le secteur des télécommunications a véritablement connu des gains de productivité importants suite à la participation du secteur privé. Ces gains s'expliquent en grande partie par l'évolution technologique de ce secteur. Avec l'apparition de la téléphonie mobile, les connexions fixes entre utilisateurs et fournisseurs ont disparu et le réseau a pu être partagé entre plusieurs opérateurs tel n'est pas le cas de secteurs comme l'eau ou l'électricité qui restent de monopole naturel parce que reposant sur un réseau national. Dans ces secteurs à rendements d'échelle croissants, la baisse des prix au client résulte de l'extension du réseau national (Auriol et Blanc 2007)<sup>131</sup>. C'est finalement la capacité de l'Etat à réguler les conditions d'entrée et les pratiques tarifaires des entreprises qui déterminent les performances dans ces secteurs. De son côté, l'entreprise concessionnaire ou attributaire d'un contrat d'affermage peut masquer certaines informations sur ces coûts réels afin que l'Etat ou l'agence régulatrice les surestime et autorise des hausses de prix sans rapport avec les coûts de production réels. La capacité de la puissance publique à définir et négocier des règles tarifaires pertinentes puis à en surveiller l'application doit donc être renforcée.

### 3. Créer puis évaluer un PPP

- ***Créer le consensus autour des PPP***

Si les objectifs assignés au PPP en matière financière, d'efficacité et d'équité manquent de clarté, alors les différents acteurs concernés, secteur

---

<sup>130</sup> Lamech, R et Saeed, K. (2003), "What international Investors Look for When Investing in Developing Countries – Results from a Survey of International Investors in the Power Sector", World Bank, Energy and Mining Sector Board Discussion, Paper n° 6.

<sup>131</sup> Auriol, E. et Aymeric, B. (2007), "Public Private Partnerships in Water and Sanitation in Africa", Agence Française de Développement, Working paper n°38, January 2007.

privé, gouvernement, usagers et société civile, auront une compréhension différente du contrat. C'est sans doute pour cette raison que dans l'ensemble des pays en développement, les contrats PPP sont fréquemment renégociés. Dans le secteur de l'eau, près de 40% des contrats de distribution et d'assainissement font l'objet d'une procédure d'arbitrage ou d'annulation. Les conflits sur la formule tarifaire, sur la répartition des investissements et leur répartition entre zones favorisées et défavorisées sont en fait assez banaux (Izaguine 2005)<sup>132</sup>. L'exemple de la rupture du contrat de la concession avec Energie du Mali (EDM) a traduit l'impasse des autorités maliennes qui tentaient d'intégrer les logiques développementalistes et sectorielles dans la gestion des services publics (Hibou et Vallée 2005). L'Etat malien choisit alors de rompre avec les concessionnaires étrangers et de privilégier une logique sociale sur une logique de coût. L'octroi de concession dans un secteur clé pour le développement est apparu ainsi réversible dès lors que certaines priorités ne sont pas intégrées dans le partenariat (investissements, formation des prix, gouvernance, etc.).

*La construction d'un consensus en faveur d'un PPP repose notamment sur :*

- La formulation d'objectifs cohérents avec les politiques sectorielles en matière financière, d'efficacité et d'équité. Les objectifs du secteur public et du secteur privé doivent être cohérents. Cette cohérence repose sur une compréhension et le respect des objectifs de chaque partenaire. Le secteur privé cherche d'abord à réaliser des profits tandis que l'Etat

---

<sup>132</sup> Izaguine, A.K (2005), "Private Infrastructure Activity Down by 13% in 2003", Public Policy for the Private Sector, note n°274, Washington D.C, The World Bank, 2004

s'attaque à la réduction de la pauvreté, par exemple à travers l'extension des infrastructures sur l'ensemble du territoire et l'accès universel. La possibilité de réaliser des profits par le secteur privé lui permet en un premier temps de dégager des capacités d'autofinancement importantes. Le partenariat pourra alors définir les garde-fous réglementaires nécessaires pour canaliser l'utilisation de cette capacité d'autofinancement vers le financement de nouveaux investissements jugés nécessaires ou la contribution au service universel. Cette formulation d'objectifs clairs et complémentaires entre devrait s'appuyer sur les politiques sectorielles existant. Ces dernières offrent le cadre de concertation nécessaire pour que les avantages attendus d'une participation du secteur privé puissent être analysés et identifiés en cohérence par tous les acteurs au développement : Etat, secteur privé mais aussi syndicats, société civile, associations, etc.

- La garantie des risques politiques mais aussi sociaux ou environnementaux. Le risque politique fait référence surtout aux risques non commerciaux (risques de rupture de contrat, corruption...). L'investissement privé de longue durée dans les pays en développement est très sensible aux conditions de la gouvernance politique. Les organismes de coopération internationale sont souvent les plus indiqués pour assurer ce type de risque à travers des fonds de garantie ou de risque. Par ailleurs, toutes les actions de services publics sont soumises au respect d'un certain nombre de normes de sécurité et environnementales qui découlent des conventions internationales. A cet titre, les entreprises devant fournir un

service public sont tenues d'intégrer la responsabilité environnementale à leurs politiques et pratiques. Une entreprise bien régie suppose qu'elle respecte les lois, les règlements et les codes applicables et qu'elle prend des mesures pour remédier à la contamination de l'environnement. La construction du consensus repose sur la reconnaissance des risques auxquels le secteur privé mais aussi le secteur public et la société sont exposés<sup>133</sup>.

- La reconnaissance du rôle du secteur privé à travers le dialogue avec l'Etat et tous les acteurs au développement. L'implication du secteur privé dans la fourniture d'un service public doit faire l'objet d'une volonté clairement exprimée dans les écrits mais surtout dans l'action. Tout ceci ne peut se faire dans des conditions d'efficacité et de succès que si le secteur public accepte d'engager un véritable dialogue avec le secteur privé sur son implication dans la promotion du service. De son côté, le secteur privé doit reconnaître que les infrastructures comportent des segments qui constituent de véritables monopoles naturels à côté desquels coexistent des segments concurrentiels. Les modalités de participation du secteur privé doivent être définies en tenant compte de ces spécificités<sup>134</sup>. De façon plus générale, les secteurs public et privé ne peuvent mettre en place des partenariats que si les usagers, les travailleurs et la société civile perçoivent les avantages d'une telle approche. Le rôle du secteur privé ne

---

<sup>133</sup> A ce propos, citons Stiglitz (2006) : les entreprises « veulent que le pays supportent à leur place tous les risques d'atteinte à l'environnement ».

<sup>134</sup> Ainsi, dans le secteur de l'électricité, c'est la génération qui peut être facilement ouverte à la concurrence. De même, dans les télécommunications, la concurrence est plus facilement introduite sur les longues distances.

peut être reconnu et accepté durablement par les populations que s'il existe un mécanisme de suivi régulier des performances des entreprises privées et de leur contribution aux objectifs de développement (Bennett, Grohmann et Gentry, 1999)<sup>135</sup>.

- ***La négociation d'un PPP***

La mise en place d'un PPP constitue en fait une réelle négociation entre l'Etat et le secteur privé, où chacun doit connaître son propre intérêt mais aussi celui de son futur partenaire. En Afrique, l'Etat doit renforcer ses capacités humaines et institutionnelles pour pouvoir mener à bien de telles négociations. Il n'existe pas de règles générales pour mettre en place des cellules consacrées à la définition et la coordination d'une politique de PPP (ONUDI 1996)<sup>136</sup>. Dans certains cas, l'unité administrative en charge des PPP se situe au sein même du ministère de l'économie et des finances ; dans d'autres cas, chaque département ministériel dispose de sa propre cellule PPP. En Afrique, une solution institutionnelle pourrait être la fusion des commissions de privatisation et des directions générales des marchés publics avec la désignation de points focaux dans les départements ministériels. Quelle que soit la solution adoptée, ces cellules ont des responsabilités importantes : formulation de la politique de PPP, choix des secteurs, proposition des réformes législatives et réglementaires favorables à la promotion et gestion des PPP, analyse de la viabilité économique et financière des PPP, formulation des projets de contrat, etc.

---

<sup>135</sup> Bennett, E., Grohmann P. et Gentry, B. (1999), "Public-Private Partnerships for the Urban Environment", PPPUE Working Paper Series , Yale University and UNDP

<sup>136</sup> ONUDI (1996), Principes directeurs pour le développement d'infrastructures à partir de projets BOT, Série étude générale.

- *Les organes de régulation*

Une fois le PPP défini et signé, reste à veiller à sa mise en œuvre effective en conformité avec les engagements. Pour arbitrer entre intérêts publics et contraintes privées et éviter une trop grande implication au jour le jour de l'Etat dans la gestion du PPP, l'une des voies à suivre semble être la mise en place d'instance de régulation indépendante, au-dessus de tout soupçon, comme par exemple des agences régionales de promotion des PPP. Il est parfois recommandé au-delà de l'autorité régulatrice générale de mettre en place pour chaque secteur, un mécanisme de régulation propre disposant de pouvoirs étendus et bénéficiant d'un régime budgétaire ad hoc. Cette autorité comptabilisera, contrôlera et publiera des engagements d'affectation des bénéfices socio-économiques. Mais les entreprises sont en fait très puissantes et peuvent détourner l'autorité du régulateur à leur profit. Il est donc conseillé d'instituer un mécanisme obligeant l'autorité de régulation à rendre compte aux différents groupes d'acteurs concernés par le PPP : l'Etat, les opérateurs privés mais aussi les usagers, la société civile et les associations. Certains analystes (Meleu 2004)<sup>137</sup> ont pu proposer un audit externe de l'organe de régulation. Il nous semble, compte tenu de l'importance du PPP dans une politique sectorielle, que la présentation pour approbation d'un rapport annuel auprès du parlement constitue également une voie à explorer. Le rôle du parlement pourrait d'ailleurs être renforcé non seulement dans le suivi-évaluation d'un PPP mais au moment même de la signature du contrat et du choix des partenaires privés. Cette approche aurait à notre avis l'avantage de diminuer le risque de corruption propre à des négociations bilatérales.

---

<sup>137</sup> Meleu, M. (2004), «Participation du secteur privé à la fourniture des infrastructures en Côte d'Ivoire : Revue et Recommandation », Banque Africaine de Développement, Economic Research Papers, n°47

#### 4- Le partenariat public-privé, solution idéale pour les équipements sportifs ?

Les partenariats public-privé (PPP) sont-ils l'avenir exclusif des équipements sportifs de grande taille ? On pourrait le croire à entendre les participants des troisièmes Rencontres parlementaires sur le sport, qui se sont déroulées le 7 juin à l'Assemblée nationale. Ce rendez-vous se voulait provocateur par son intitulé – "Infrastructures sportives, la France en 2e division" – mais encore par les mots introductifs de son président, Bernard Depierre, député de la Côte-d'Or et rapporteur de la mission d'information parlementaire sur les grandes infrastructures sportives : "Les échecs successifs des candidatures françaises à l'organisation de plusieurs grandes compétitions internationales en salle constituent un signal alarmant du déficit de notre pays en grandes infrastructures sportives couvertes<sup>138</sup>."

En ouverture de la table ronde "Financement des stades et des salles : la mutation d'un modèle", Henri Nayrou a rappelé que l'avènement du sport spectacle professionnel avait entraîné la transformation d'un investissement "forcément municipal, dont le rendement est maigrelet" en un "outil de développement multifonction, gisement économique, privatisé bien entendu". A lire entre les lignes de cette intervention du député de l'Ariège, on pourrait apercevoir un tableau défavorable aux acteurs publics. Les orateurs suivants sont venus nuancer, voire infirmer, cette impression... sans toujours convaincre.

---

<sup>138</sup> Jean Damien Lesay, 2011, **Le partenariat public-privé, solution idéale pour les équipements sportifs ?**, Au service des territoires, 08/06/2011, <https://www.hubpnt.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/ContentServer?pagename=Territoires/LOCActu/ArticleActualite&cid=1250261938570>.

## 5- Le PPP, un outil "adapté" aux équipements sportifs

Christophe Baulinet, président de la mission d'appui aux contrats de partenariats public- privé (Mapp) du ministère de l'Economie, a tout d'abord mis en avant le fait que "le PPP est tout à fait adapté et d'ailleurs utilisé pour le développement des équipements sportifs"<sup>139</sup>. "L'ensemble culture et sport représente entre 15 et 20% des PPP qui nous sont soumis. Il y a actuellement 45 projets de ce type en cours", a-t-il précisé. Pour lui, le PPP est un contrat "capable de gérer la complexité d'une manière particulièrement efficace y compris dans l'urgence". Il voit ensuite dans la répartition des risques entre les partenaires un élément important. Il insiste encore sur la durabilité des investissements : "Le fait que le PPP fige les moyens budgétaires dans le temps permet de s'assurer que les investissements ne vont pas déperir. La maintenance comprise dans ces contrats la plupart du temps permet d'optimiser la qualité de l'investissement. Ce sont des points importants quand on voit dans quel état on retrouve, quelques dizaines d'années après, certains équipements publics, en particulier dans le sport." Enfin, Christophe Baulinet a noté que "le PPP est un contrat qui permet de contractualiser la performance. Un PPP ne pourra être pleinement réussi que si le besoin est clairement évalué et pris en compte lorsqu'on a fait le choix du partenaire privé. Cela nécessite que la collectivité s'organise pour le faire. Je ne vous dirai jamais que le PPP consiste à reporter toutes les responsabilités sur le partenaire privé"<sup>140</sup>.

---

<sup>139</sup> idem

<sup>140</sup> Jean Damien Lesay, 2011, **Le partenariat public-privé, solution idéale pour les équipements sportifs ?, Au service des territoires, 08/06/2011,** <https://www.hubpnt.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/ContentServer?pagename=Territoires/LOCActu/ArticleActualite&cid=1250261938570>.

## 6. La maintenance par le privé, une garantie pour la collectivité ?

Xavier Lapeyrague, directeur général du MMArena du Mans, dernier stade construit en France, issu d'un PPP et exploité via une concession de service public, (voir notre article ci-contre) a apporté un témoignage de terrain allant dans le sens de tous ces arguments théoriques. Sur la mutualisation des moyens entre partenaires public et privé, il a précisé : "Les matchs de football représentent 80% de notre activité. Il est donc essentiel de développer de l'événementiel, à la seule condition qu'il s'agisse d'opérations rentables, ce qui est compliqué dans un stade de 25.000 places avec une capacité d'accueil VIP limitée. C'est là que nous, concessionnaires, nous avons besoin des collectivités locales, pour nous aider et nous appuyer dans le développement de ces activités<sup>141</sup>." Avantage au privé sur ce point. Pour faire pencher la balance de nouveau en faveur de l'acteur public, il a souligné l'importance de la maintenance : "Au titre de notre contrat de concession, on doit rendre à la collectivité un stade en parfait état de fonctionnement. C'est une garantie pour la ville. On a déjà prévu un certain nombre de renouvellements de matériel pour des montants importants. Au terme des trente-trois ans de l'exploitation, on aura remis plus de 50% du coût du stade." L'entraide entre les partenaires du MMArena est enfin très présente en ce qui concerne le partage des risques, et notamment des risques financiers liés aux fluctuations de recettes dues à l'incontournable aléa sportif : "Le Mans reste en Ligue 2 la saison prochaine, ce qui pour la société concessionnaire a des conséquences importantes, car il existe une recette variable liée à la billetterie. Sans la collectivité à nos côtés dans des périodes plus difficiles, le partenariat n'est

---

<sup>141</sup> Fabrice Anselmi, 2012, Le financement privé à l'assaut des stades, 19/07/2012, L'AGEFI Hebdo, <http://www.agefi.fr/financements-marches/actualites/hebdo/20151210/financement-prive-a-l-assaut-stades-147831>

pas équilibré. Au même titre qu'il est prévu un partage de la sur-valeur en faveur de la collectivité lors de périodes meilleures que celles que nous avons prévues." Et Xavier Lapeyrague de conclure : "Notre concession permet au Mans d'avoir un équipement ultramoderne sans grever les finances publiques, et la ville récupère aussi la taxe sur les spectacles<sup>142</sup>."

## 7. L'acteur privé motivé par le seul profit ?

Alors le PPP, une formule magique pour tous les équipements sportifs d'envergure ? Vincent Chaudel, expert sport au cabinet de conseil Kurt Salmon, n'y croit pas. "L'ensemble des besoins est supérieur à ce que peut financer le secteur public. D'une manière ou d'une autre, la participation du privé va donc être nécessaire. Mais il n'y a pas de recette miracle. L'acteur privé ne viendra pas s'il n'y a pas un intérêt<sup>143</sup>." Pour lui, le privé ne viendra que si le projet peut générer des profits. Et l'expert d'établir une corrélation directe entre performance sportive et performance économique à travers les affluences : "Quand un club est capable de rassembler de nombreux spectateurs, il attirera des acteurs économiques et enclenchera un cercle vertueux. Chaque millier de spectateurs génère un million d'euros dans le budget d'un club." Mais ce cercle vertueux se heurtera toujours à l'aléa sportif. Ce qui fait dire à Vincent Chaudel: "Il est important pour l'acteur privé de partager la prise de risques avec l'acteur public. Si celui-ci met de l'argent, il peut obtenir un retour sur investissements en termes d'animation de la cité et de communication." Une autre manière de dire que ce qu'il y a à gagner dans un PPP n'est pas de même nature, entre d'un côté un partenaire privé qui cherche la

---

<sup>142</sup> idem

<sup>143</sup> Jean Damien Lesay, 2011, **Le partenariat public-privé, solution idéale pour les équipements sportifs ?**, Au service des territoires, 08/06/2011, <https://www.hubpnt.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/ContentServer?pagename=Territoires/LOCActu/ArticleActualite&cid=1250261938570>.

rentabilité économique, et de l'autre un partenaire public qui serait bon à mettre la main à la poche contre des retombées politico-médiatiques... Henri Nayrou, lui, ne s'embarrasse pas de ces calculs. Pour lui, le compte est vite fait : "A la fin, c'est toujours le privé qui gagne. C'est dans la nature de ces partenariats." Comment finance-t-on un stade?

## **8. La maîtrise d'ouvrage publique (MOP):**

C'est le plus ancien des régimes utilisés pour les stades, comme pour tous les équipements des collectivités. La Ville, ou autre entité territoriale, finance la construction et exploite le stade que lui loue le club résident. C'est le système choisi notamment par Saint-Etienne et Toulouse. La MOP est tombée en désuétude avec la crise et l'endettement des collectivités.

Elle peut être utilisée pour la construction, et couplée à une concession pour l'exploitation. C'est le modèle qu'a choisi Valenciennes avec un certain succès. La MOP n'est pas sans risque en cas de déboires sportifs du club, comme en a fait l'expérience la Ville de Grenoble avec le stade des Alpes, après la dégringolade du club de foot.

En France, elle a seulement été adoptée pour l'instant par l'Olympique Lyonnais. Elle sous-entend une puissance financière conséquente de la part des clubs désirant devenir propriétaires de leur outil de travail. Elle est recommandée par les spécialistes du secteur comme la plus vertueuse mais se heurte à la législation française qui interdit aux collectivités de garantir les emprunts bancaires des clubs de football ou de vendre leur stade, patrimoine immobilier inaliénable. Dans le cas de Lyon, l'OL a dû créer une société filiale, la Foncière du Montout, pour obtenir la garantie d'emprunt sous une autre identité.

## 9. La solution mixte ou partenariat public-privé (PPP):

En vogue aujourd'hui en France, le PPP peut prendre plusieurs formes: la concession, l'affermage, la délégation de service public (DSP), le contrat de partenariat, le bail emphytéotique administratif (BEA), etc... Dans tous les cas, il consiste à transférer à plus ou moins longue échéance (20 à 99 ans) la gestion d'un équipement public à un partenaire privé. Sa réussite est extrêmement dépendante des clauses du contrat entre les trois parties: collectivités, constructeur/exploitant et club résident.

Le PPP permet à des collectivités d'acquérir, dans un délai relativement court un bien immobilier qu'elles n'auraient jamais pu financer comptant. Quitte à le payer beaucoup plus cher, comme dans tout crédit. C'est la solution qu'ont choisi Lille, Nice ou Bordeaux dans le cadre de la construction de leur stade pour l'Euro-2016, ou Marseille pour la rénovation du Vélodrome<sup>144</sup>.

Les différentes affaires, plus ou moins récentes, impliquant des PPP ont jeté une ombre sur ce mode de financement: la concession du Stade de France accordée par l'Etat au consortium Vinci/Bouygues qui recelait une clause de compensation en cas d'absence de club résident (12 millions d'euros par an), la chute récente du FC le Mans qui fait peser une menace sur les finances de la Ville, ou la facture estimée de la rénovation du Vélodrome pour le contribuable marseillais (près de 800 millions d'euros au bout de trente ans)<sup>145</sup>...

---

<sup>144</sup> Jean Damien Lesay, 2011, **Le partenariat public-privé, solution idéale pour les équipements sportifs ?**, Au service des territoires, 08/06/2011, <https://www.hubpnt.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/ContentServer?pagename=Territoires/LOCActu/ArticleActualite&cid=1250261938570>.

<sup>145</sup> Jean Damien Lesay, 2011, **Le partenariat public-privé, solution idéale pour les équipements sportifs ?**, Au service des territoires, 08/06/2011,

Ces affaires ne sont pas pour autant l'apanage des stades ou des équipements sportifs en PPP mais sont spectaculaires. Récemment, le mauvais montage en PPP autour de l'hôpital d'Evry n'a pas fait couler autant d'encre. Sans parler des autoroutes et des parkings dans les années 80 qui ont fait prospérer leurs concessionnaires. Les mêmes qui aujourd'hui gèrent les stades.

Economiste du sport, Frédéric Bolotny juge que la 'glorieuse incertitude' est souvent incompatible avec la rentabilité économique des stades et des clubs et préconise de se rapprocher du modèle des ligues fermées à l'Américaine. Il ajoute que le PPP, c'est une coquille, tout dépend des répartitions. Mais in fine, dans tous les montages, c'est toujours le public qui en prend le plus et les scandales ne sont pas l'apanage des PPP.

#### Le financement privé à l'assaut des stades

Pour accueillir l'Euro 2016 de football, la France, choisie en mai 2010 comme pays organisateur, devra disposer de stades de haut niveau. Au départ, le dossier comptait onze villes hôtes, avec quatre nouvelles constructions de stades et sept rénovations... pour un total de 1,85 milliard d'euros, dont environ 10 % financés par l'Etat. Toujours très sollicitées directement et indirectement, les collectivités ont aux deux tiers opté pour des montages de type PPP (partenariats public-privé), qui tentent d'équilibrer entre les différents agents économiques concernés ces lourds investissements « d'aménagement du territoire ».

Si l'Hexagone compte 260.000 équipements sportifs de proximité, les stades de haut niveau sont souvent dépassés ou vieux (67 ans de

moyenne d'âge contre 22 en Angleterre), malgré d'importantes dépenses réalisées pour la Coupe du monde 1998, voire inexistantes (piscine olympique). L'Euro 2016 a dès le début été présenté comme l'occasion de reconstruire des stades susceptibles de générer de nouveaux revenus, mobilisant les collectivités, les entreprises (du BTP en particulier), et les pouvoirs publics avec par exemple l'insertion dans la loi de développement et de modernisation des services touristiques du 22 juillet 2009 d'une « déclaration d'intérêt général » pour justifier des dépenses d'aménagements connexes : transports, parkings, accès, réseaux, etc<sup>146</sup>.

### **Paragraphe III- L'expérience Saoudienne en matière de PPP**

#### **A- Le cadre réglementaire et le financement**

« Toute tentative de mise en œuvre de projets de PPP reposant sur des mécanismes institutionnels, juridiques et financiers traditionnels en matière de marchés publics (sans que l'on modifie ces mécanismes pour les adapter aux exigences particulières des PPP) est généralement vouée à l'échec »<sup>147</sup>. Afin d'escorter cette expérience du PPP et afin de permettre une certaine ouverture au capital étranger, à partir de l'année 2000, le gouvernement saoudien a commencé à revoir le cadre règlementaire et législatif concernant l'investissement. C'est en cette année qu'est créée la SAGIA (Saudi Arabian General Investment Authority)<sup>148</sup> avec, pour mission, d'attirer les investisseurs (étrangers et nationaux), de leur fournir les services nécessaires et de faciliter l'échange des meilleures pratiques

---

<sup>146</sup> **Fabrice Anselmi, 2012, Le financement privé à l'assaut des stades, 19/07/2012, L'AGEFI Hebdo, <http://www.agefi.fr/financements-marches/actualites/hebdo/20151210/financement-prive-a-l-assaut-stades-147831>**

<sup>147</sup> Delmon, Jeffrey, Partenariats public-privé dans le secteur des infrastructures, The World Bank, PPIAF, 2010, p.17.

<sup>148</sup> <http://www.sagia.gov.sa/>

entre les secteurs public et privé afin de promouvoir l'investissement en Arabie Saoudite.

La SAGIA a eu un grand mérite dans la propulsion de l'investissement au royaume et ce, notamment, par l'élaboration du fameux programme « 10/10 » qui visait à arriver en 2010 à hisser l'Arabie saoudite parmi les 10 pays au monde les plus attractifs pour l'investissement.

Toutefois, c'est la décision n° 219 du conseil des Ministres, datée de 2002 qui doit être considérée comme étant un véritable point de départ dans la promotion du PPP.

Cette décision a délimité, d'un côté, les domaines que le gouvernement comptait ouvrir au capital privé et, d'un autre côté, les services et les entreprises qui devaient faire l'objet de restructuration, d'assainissement et/ou de mise à niveau pour les préparer à accueillir et à accompagner le PPP. Par ailleurs, cette décision a aussi clairement défini les objectifs assignés au Partenariat public privé<sup>149</sup>.

Selon cette décision, les attentes du gouvernement par rapport au PPP sont, en gros :

- contribuer à l'amélioration de la compétitivité de l'économie nationale.
- Attirer le secteur privé pour une participation efficace au développement du pays.
- Encourager le capital privé national et étranger à investir dans le pays.
- Participer à élever l'offre d'emploi.

---

<sup>149</sup> <http://www.nwc.com.sa/arabic/Business/Privatization/Pages/makkahandtaifppp.aspx>

- Garantir les services.
- Rationaliser les dépenses publiques par le financement, l'exploitation et l'entretien, par le secteur privé, des services publics.
- Améliorer les recettes de l'Etat.

Quant aux domaines concernés par l'ouverture au PPP, la décision liste entre autres :

- Eaux.
- communications.
- Transport aérien.
- chemins de fer.
- Routes.
- Services de l'enseignement.
- Services de santé.
- Les services aéroportuaires.
- Services postaux.
- Silos et semouleries.
- Service portuaires.
- Services des villes industrielles.
- club sportifs.

- Services communaux.
- Services de l'agriculture.
- En 2004, la décision 110 du conseil des Ministres a défini les bases qui régissent le PPP dans le secteur du e-government (gouvernement électronique)<sup>150</sup>.

En 2006 est créé le Forum International de la compétitivité chargé de promouvoir l'amélioration de la compétitivité nationale et dont le siège est à Riyad.

En 2008, la décision 210 du CM est venue préciser les règles et modalités relatives au statut du personnel saoudien lors de la privatisation ou du passage des entreprises publiques au statu d'entreprises mixtes ou privées.

Par ailleurs, en plus des modes traditionnels connus de financement, et suite à une décision du Haut conseil Economique, l'Arabie Saoudite a introduit un nouveau mode de financement, celui du prêt islamique. ce mode a servi d'abord à financer, à travers le Fonds d'Investissement Publics , le projet d'extension de l'aéroport King Abdelaziz de Djeddah pour, ensuite, être utiliser une seconde fois pour le financement du rail Nord-Sud et une troisième fois, pour le financement du projet de chemin de fer reliant l'Est et l'Ouest du pays et appelé « pont terrestre ». Il s'agit d'un financement sans intérêts. Ceci confirme le fait que le « PPP est un concept

---

<sup>150</sup> <http://www.mof.gov.sa/Arabic/Pages/investment.aspx>

souple dont les seules limites sont la créativité des participants et leur accès aux sources de financement.»<sup>151</sup>

En parallèle, et toujours dans le cadre de l'amélioration du « climat » pour attirer l'investissement privé, le gouvernement a aussi mené des opérations importantes de création et de restructuration au niveau de certaines entreprises. c'est ainsi que plusieurs administrations publiques se sont vu changer de statut pour devenir des entreprises publiques (comme, par exemple, la NWC, la compagnie national des eaux), que de nouvelles entreprises publiques ont été créées (la Saudi Arabian Railway, en 2008) et que des autorités et commissions de régulations sont mises en place comme, par exemple, en mai 2003, dans le domaine des technologies de l'information, la commission indépendante des TIC (CITC) et, dans le domaine de l'électricité, l'autorité de régulation d'électricité et de cogénération (ECRA). Ces organismes ont, entre autres missions, l'organisation du partenariat et la préservation des droits des investisseurs et des utilisateurs des services qui relèveront du PPP<sup>152</sup>.

## **B- Quelques illustrations sectorielles**

En ce qui suit, nous allons donner quelques illustrations dans différents secteurs important. Nous verrons successivement quelques exemples de PPP dans le secteur de l'eau, ensuite dans le domaine des aéroports, puis dans le secteur des chemins de fer avant de passer aux cités économiques.

---

<sup>151</sup> Delmon, Jeffrey, Partenariats public-privé dans le secteur des infrastructures, The World Bank, PPIAF, 2010, p8.

<sup>152</sup> Iman, Abdul Muhsen Zaki, Perspectives du PPP, congrès international sur le développement de l'administration, Riyad, 2009

## a. Dans le secteur de l'eau

En Arabie Saoudite où, par endroits, le thermomètre dépasse facilement les 50 degrés en été, l'eau manque terriblement, ce qui constitue un véritable problème. La solution retenue au Royaume pour résoudre ce problème est la désalinisation de l'eau de mer.

Depuis les années 2000 déjà, l'Arabie Saoudite est le plus grand producteur d'eau par dessalement au monde « avec ses 30 usines de dessalement d'eau de mer, produisant 45 % de son eau à usage domestique et urbain.

Sa part dans la production mondiale d'eau dessalée se situait à 17,4%, plaçant le Royaume devant les États Unis (16,2 %) et devant un autre acteur majeur du Golfe que sont les Émirats Arabes Unis (14,66 %). Dans un cercle plus restreint, celui du conseil de coopération du Golfe (CCG), la part de l'Arabie Saoudite atteignait 45,5 % de la production régionale d'eau dessalée, plaçant également le pays devant les Émirats Arabes Unis (38,15 %).»<sup>153</sup>

Les usines de dessalement sont souvent combinées à des centrales électriques donnant ce qu'on appelle des IWPP (Independent Water and Power Producer) c'est-à-dire des projets intégrés de production d'eau et d'électricité, un type bien connu au Moyen Orient<sup>154</sup>.

Prévoyant le recours à ce type d'usines, et afin de faciliter les démarches des partenaires privés qui auraient à intervenir dans le secteur, le gouvernement saoudien a pris la précaution de regrouper les ministères

---

<sup>153</sup> Galland, Franck, Arabie saoudite : quand l'eau signifie opportunité, Note pour Capmena, mars 2010, p.2.

<sup>154</sup> Galland, Franck, Arabie saoudite : quand l'eau signifie opportunité, Note pour Capmena, mars 2010

de l'eau et de l'électricité en un seul : le ministère de l'eau et de l'électricité.

Par cette réorganisation, le gouvernement visait à « introduire un nouveau cadre contractuel permettant notamment aux groupes privés internationaux d'apporter à l'Arabie leur efficacité opérationnelle et leur expertise technique. Cela devait permettre aussi de réviser les tarifs de l'eau, d'introduire d'urgence des initiatives collectives destinées à diminuer la consommation nationale d'eau, de réduire les Non Revenue Water (NRW), qui caractérisent les pertes anormales d'eau dans le réseau et, enfin, de mettre en place un programme à grande échelle de pose de compteurs.»<sup>155</sup>

La sensibilité du secteur des eaux impose une gestion des plus rigoureuses, aussi bien pour assurer une bonne qualité du service public que pour assurer une production suffisante de l'eau potable. Sans grande expérience dans le domaine et devant l'ampleur des objectifs, l'Etat Saoudien a opté pour le PPP.

Au début, en regard du cadre réglementaire existant, la participation du secteur privé se résumait à son intervention dans la construction des infrastructures. Mais le gouvernement a pris conscience de la nécessité de réformer la législation pour permettre un véritable partenariat du secteur public. Ceci a permis à ce que le PPP prenne rapidement de l'importance.

Dans le secteur des eaux, en Arabie Saoudite, le PPP est défini comme étant « une organisation qui consiste en la gestion des structures publiques que les institutions gouvernementales concèdent aux opérateurs

---

<sup>155</sup> Galland, Franck, Arabie saoudite : quand l'eau signifie opportunité, Note pour cap mena, mars 2010, p.3.

du secteur privé à travers des contrats à court, moyen et long terme. Selon ces contrats, les montants payés pour l'obtention des services, sont fonction de la réalisation d'objectifs de performance avec obligation de résultats pour les partenaires privés »<sup>156</sup> Du PPP il est attendu, à cet effet, notamment l'introduction des meilleures pratiques mondiales pour une meilleure efficacité dans la gestion, une meilleure exploitation des actifs et des ressources ainsi que pour une meilleure qualité du service aux clients, ce qui constitue un objectif majeur.

Par ailleurs, dans le secteur des eaux, l'Etat saoudien, entend tirer du PPP le plus d'avantages possibles. A cet effet, les objectifs arrêtés aux PPP sont essentiellement les suivants :

- Le secteur devra bénéficier des services des experts consultants dans différents domaines tels l'exploitation, l'entretien, la réduction des fuites d'eau, l'élimination des NRW (non-revenue water ou eaux non comptabilisées) et l'amélioration du recouvrement des recettes.
- Une responsabilité totale quant à l'exploitation et l'entretien des actifs existants et les services des eaux
- L'attrait des investissements pour la réhabilitation et l'amélioration des actifs existants
- L'accroissement des actifs par de nouveaux investissements Pour répondre au mieux à la diversité des situations, et pour obtenir une meilleure réalisation des objectifs ci-dessus, les responsables saoudiens du secteur des eaux ont retenu cinq types de contrats dans le cadre du PPP.

---

<sup>156</sup> Source : le site de la compagnie nationale saoudienne des eaux <http://www.nwc.com.sa/arabic/Business/Privatization/Pages/makkahandtaifppp.aspx>

- Le contrat de gestion et d'exploitation
- Le contrat d'entretien dont la durée varie de 3 à 5 ans
- Le contrat du type construction, exploitation et transfert (CET en français ou BOT en anglais)
- Le contrat de construction, de propriété et d'exploitation (BOO)
- La concession dont la durée peut aller jusqu'à 25-30 ans

Dans le secteur des eaux, la partie saoudienne définit le contrat de gestion et d'exploitation comme étant « un accord basé sur la performance et dont le montant, les incitations et les compensations sont liées au degré de réalisation des critères clés de performance »<sup>157</sup> aussi, le contrat est-il structuré de manière à permettre à la compagnie nationale des eaux (NCW) d'obtenir « des performances et d'assurer le transfert des connaissances et le renforcement des capacités à créer une plate-forme pour les unités commerciales durables afin d'atteindre les objectifs stratégiques »<sup>158</sup>.

### *I. Contrat de Gestion et d'exploitation des services d'eau et d'assainissement de la ville de Djeddah*

Le 20 mai 2008, le groupement franco-saoudien « Suez Environnement – ACWAPower développement »<sup>159</sup> a signé, pour un montant de 61 millions de dollars US, le contrat de management qui s'étale sur une

---

<sup>157</sup> Galland, Franck, Arabie saoudite : quand l'eau signifie opportunité, Note pour capmena, mars 2010

<sup>158</sup> Source : le site de la compagnie nationale saoudienne des eaux <http://www.nwc.com.sa/arabic/Business/Privatization/Pages/makkahandtaifppp.aspx>

<sup>159</sup> [www.suez.fr/fr/presse/communiqués/2008/2008](http://www.suez.fr/fr/presse/communiqués/2008/2008)

période de 7 ans à partir du 1er septembre 2008<sup>160</sup>. Ce contrat porte sur la gestion déléguée des services d'eau et d'assainissement de la ville de Djeddah, une ville dont la population avoisine les 5 millions d'habitants et qui ne dispose pratiquement pas de ressources en eau, ce qui fait que 98% de son eau potable provient d'usines de dessalement de l'eau de mer.

Par ce contrat, les responsables saoudiens cherchent à atteindre plusieurs objectifs. Parmi lesquels, notamment :

- la remise à niveau et la modernisation fiable et pérenne des services d'eau et d'assainissement de la ville.
- l'amélioration de la qualité du service.
- l'assurance d'un accès permanent et ininterrompu à l'eau potable.
- la réduction des délais d'intervention d'urgence sur les 5 300 km de réseaux d'eau potable (ces délais doivent être ramenés au tiers de ce qu'ils étaient au moment du contrat).
- la réparation des fuites.
- l'élimination des débordements (sur les 1 000 km existants de réseaux de collecte des eaux usées).
- la formation et le transfert du savoir-faire de partenaire français au partenaire public local.

---

<sup>160</sup> idem

## *II. Contrat de Gestion et d'exploitation pour les villes de la Mecque et de Taïf :*

Le recours au partenariat public privé dans la gestion et l'exploitation des eaux et de l'assainissement des villes de la Mecque et de Taïf est une expérience qui est venue s'ajouter à celles de Djeddah (projet attribué à Suez-Acwa Power) et Riyad (projet attribué veolia Water Saudi)<sup>161</sup> et constitue ainsi une expérience qui sera prise en considération pour le projet à venir de même nature concernant les villes de Médine et de Dammam.

Le projet de gestion des eaux et de l'assainissement des villes de la Mecque et de Taïf, qui porte sur la gestion et l'exploitation de 4 200 km de réseaux d'eau potable et de 2500 km de réseaux d'assainissement, avait attiré 23 entreprises privées saoudiennes et étrangères. Les critères techniques et financiers d'évaluation des offres n'ont permis de pré-qualifier, en une première phase, que 11 de ces entreprises.

Dans une seconde phase, et suite aux offres de prix, seules deux entreprises ont été qualifiées. Il s'agit du consortium franco-saoudien SAUR-ZAMIL et de celui qui regroupe une entreprise Malaysienne (RANHAL), une entreprise Indienne (JASCO) et une entreprise saoudienne (El A'MAL).

Lors de la dernière phase, c'est la proposition franco-saoudienne qui a été retenue et, en août 2010, a été signé le contrat par lequel le management et l'exploitation d'eau et d'assainissement des villes de La Mecque et de Taïf ont été confiés par la National Water Company (NWC) au groupement franco-saoudien SAUR-ZAMIL.

---

<sup>161</sup> <http://www.veoliaeau.com/profil/implantations/arabesaoudite.htm>

Ce contrat a prévu une période transitoire de quatre mois, allant jusqu'à la fin 2010, pour permettre au partenaire de préparer la prise en main du projet, ce qui donne un début effectif de l'exécution du contrat à partir du 1er janvier 2011 pour couvrir la période allant jusqu'à fin 2015<sup>162</sup>.

Tableau : Quelques chiffres relatifs au PPP dans le secteur des eaux.

Opérateur privé	Type de contrat et coût	Consistance du projet	Durée	Caractéristiques
Groupe SAUR-ZAMIL	Assistance technique	Contrat d'assistance technique pour la gestion de l'eau et de l'assainissement de la ville de Djeddah (2,8 Millions d'habitants).	12 mois en 2017	5300 km de réseaux d'eau potable  1000 km de réseaux de collecte des eaux usées
Suez Environnement-AcwaPower development	Contrat de management  61 millions de dollars	La remise à niveau et la modernisation fiable et pérenne des services d'eau	7 ans prendra effet à compter du	5300 km de réseaux d'eau potable  1000 km de réseaux de

<sup>162</sup> Anderson, Aileen et Janssens, Jan G., Tendances émergentes dans les PPP du secteur de l'eau et de l'assainissement, BPD eau et assainissement, avril 2011

	US	et assainissement de la ville de Djeddah <sup>163</sup> .	01/09/2008	collecte des eaux usées
Veolla Water Saudi	Contrat de performance	Traitement et distribution d'eau potable et collecte des eaux usées de Riyadh <sup>164</sup> .	6 ans à partir d'avril 2008	Population desservie a terme (eau potable et assainissement) : 4,5 millions d'habitants
Groupe SAUR-ZAMIL	Contrat d'assistance technique  173.000.000 SAR  (37,8 M Euros)	Réalisation d'un diagnostic précis eau assainissement et gestion clientèle de la Mecque  Gestion des investissements d'infrastructures	5 ans à partir de 2010	1,4 million d'habitants et jusqu'à 4,5 millions de résidents pendant le pèlerinage annuel du Hadj
Groupe SAUR-	Contrat de gestion et	Porte sur l'ensemble des	5 ans à partir du	4200 km de réseaux d'eau

<sup>163</sup> [www.suez.fr/fr/presse/communiqués/2008/2008](http://www.suez.fr/fr/presse/communiqués/2008/2008)

<sup>164</sup> Site de Veolia (<http://www.veoliaeau.com/profil/implantations/arabie-saoudite.htm>)

ZAMIL	d'exploitati on  Cout : 173.748.580 SAR	prestations liées aux services de production, de distribution d'eau potable et d'assainisseme nt pour la Mecque et Taif.	01/01 2011	potable  2500 km de réseaux d'assainisseme nt
-------	--	--	---------------	--

## b. Dans les aéroports

Les visites religieuses (Hadj et Omra) drainent un nombre très important de voyageurs au pays de la Mecque. Ce nombre est en augmentation et, de 30 millions de passagers en 2012, l'Arabie Saoudite s'attend à en accueillir plus de 60 millions en 2020<sup>165</sup>.

Pour faire face à ce nombre, l'Arabie Saoudite, qui compte en tout une trentaine d'aéroports, ne dispose en réalité que de 4 aéroports internationaux seulement (Djeddah, Riyad, Médine et Dammam). Mais les aéroports directement impliqués dans les visites religieuses sont uniquement ceux de Djeddah et de Médine. Le plus important demeurant cependant l'aéroport de Djeddah (le King Abdulaziz aéroport) qui accueille 17 millions de passagers par an. Un projet d'extension doit porter, en 2014, cette capacité à 30 millions, avant de la porter en 2035<sup>166</sup> à 80 millions de passagers par an. De son côté, l'aéroport de Médine qui accueille

<sup>165</sup> Gulf Construction, vol 7, n°3 (<http://gcarabic.com/node/104>)

<sup>166</sup> [http://www.jed-airport.com/about\\_new.php](http://www.jed-airport.com/about_new.php)

actuellement moins de 4 millions de passager doit voir cette capacité portée à 12 millions en 2020.

## **I. Agrandissement de l'aéroport international Roi Abdulaziz (Djeddah)**

L'aéroport international King Abdelaziz de Djeddah a une certaine expérience dans le domaine du PPP. Déjà en 2009, le projet d'agrandissement et d'aménagement de la salle des pèlerins été exécuté en BTO alors que celui de la station de dessalement d'eau de l'aéroport d'une capacité de 30 000 m<sup>3</sup> l'a été en BOT. Le coût estimé de l'extension de l'aéroport de King Abdelaziz de Djedda est d'environ 2,4 milliards de dollars. Il porte sur plusieurs types de travaux et en deux tranches.

Le type de contrat retenu pour ce projet en PPP est le BOT pour toutes les parties du projet. Les partenaires privés s'occupent de la construction et de l'aménagement suite à quoi le projet est récupéré par l'Etat qui le redonne à l'Autorité Générale de l'Aviation civile (GACA) pour sa gestion sur une période de 20 ans selon une formule d'agrément de concession qui voit, en cette occasion, le Fonds d'Investissement Public saoudien innover en introduisant un financement islamique par l'émission des islamic sukuk<sup>167</sup>. De leur côté, les partenaires privés procèdent, chacun en ce qui le concerne à la mobilisation des fonds nécessaires. C'est ainsi que le groupe Ben Laden a bénéficié en cofinancement d'un montant de 8,5 milliards de SAR<sup>168</sup>.

---

<sup>167</sup> Participants : Gulf Bank (Bahrein), Banque Commerciale d'Abu Dhabi, May Bank (Malaisie), Groupe Samba, el Itihad bank, El Ahly Bank, Emirati Bank, BNP Paribas, Kuwait Bank etc...

<sup>168</sup> <http://www.alriyadh.com/net/article/685186>

Tableau : Quelques chiffres du projet extension de l'aéroport King Abdelaziz

Partenariat privé	Objet du partenariat	Type de contrat	coût
SGB (Saudi Group Benladen)	Les deux principaux contrats de la première tranche.  Salle des voyageurs et construction afférentes + travaux de génie civil et infrastructure.  Salle d'embarquement prive + bâtiment de sécurité et régulation économique.	BTO	315 Millions USD
AGC (Almabani Group Company)	Viabilisation de la piste et autres espaces de vol.	BTO	312 Millions USD
Saudi Oger ltd (en partenariat avec Murray & Roberts)	Réalisation d'un tunnel pour les équipements de services au sol (tunnel a 4 voies en sous-sol)	BTO	NC
Bang Kyung construction Co., Ltd	Salle de sécurité et salle d'expulsion	BTO	NC

## II. Agrandissement de l'aéroport international de Médine

L'autre projet important dans ce secteur est l'agrandissement de l'aéroport de Médine dont le coût s'élève à près de 1,6 milliards de dollars. Pour ce projet, le contrat est de type le BOT<sup>169</sup>.

Avec un trafic annuel de 3.9 millions de passagers en 2012, l'aéroport de Médine occupe le 4ème rang national. Le projet consiste en une extension qui en portera en une première étape la capacité à 8 millions de passagers avant de passer, en une deuxième étape, à 12 millions en juin 2020 et en une troisième étape à 21 millions de passagers en 2037<sup>170</sup>.

Jusqu'en 2011, la gestion de l'aéroport relevait exclusivement de l'organisme public (GAcA). En juin 2011, elle fit l'objet de gestion mixte en partenariat avec le partenaire privé « Taiba aéroport » durant la période de préparation qui dura une année.

En juin 2012, l'organisme public se retira laissant l'opérateur privé seul. Ce dernier devant s'occuper de la construction, la gestion et l'exploitation de l'aéroport pour une durée de 25 années, il s'agit donc d'un contrat de type concession.

Lors de la présélection, 8 entreprises ont pu être retenues sur un ensemble de 10 entreprises. Il s'agit d'entreprises saoudiennes, américaines, canadiennes, françaises, espagnoles, malaysiennes, indiennes, coréennes et turques.

---

<sup>169</sup> <http://www.flyingway.com/vb/showthread.php?t=93638>

<sup>170</sup> <http://www.aawsat.com/details.asp?section=6&article=685560&issueno=12277>

Le type de contrats retenu dans ce projet est le BOT pour certaines entreprises comme Taiba Aéroports (pour le management et l'exploitation), Aéroports de Paris (pour le Duty Free) etc. et le BTO pour d'autres. Ce projet bénéficie aussi d'un cofinancement de 1,1 milliard USD auquel ont pris part la banque nationale commerciale (Elahli national commercial bank), la banque nationale arabe (Arab National Bank) et la SABB (Saudi British Bank).

### **c. Dans les chemins de fer**

De tout le royaume, seul le tronçon Riyad-Houfouf-Dammam, soit près de 570 kms, est relié par une ligne de chemin de fer. Une stratégie de développement et d'extension du réseau ferroviaire a été mise en place. Selon cette stratégie qui s'étale jusqu'en 2040, pour un coût global avoisinant les 365 milliards SAR (soit 100 milliards USD) le réseau connaîtra 19 nouvelles lignes d'une longueur totale de près de 9900 kms<sup>171</sup>.

Trois des projets retenus dans cette stratégie pour le développement du secteur du transport ferroviaire devront être réalisés en priorité et coûteront aux environs de 63 milliards USD (ce coût doit être sensiblement revu à la hausse d'après les déclarations datée du 01/01/2013 du directeur de la Saudi Railways à une revue électronique El Amalah). Il s'agit des projets suivants :

- La voie reliant la Mecque à Médine via Djeddah à (444 kms).
- La voie reliant Djeddah à Dammam via Riyad (1000 kms).
- La voie reliant le Nord du pays au Sud (2400 kms).

---

<sup>171</sup> [http://lexpansion.lexpress.fr/entreprise/alstom-et-la-sncfpourraient-rater-le-tgv-saoudien\\_247000.html](http://lexpansion.lexpress.fr/entreprise/alstom-et-la-sncfpourraient-rater-le-tgv-saoudien_247000.html)

En ce qui suit, nous nous concentrons sur les deux premiers projets seulement, comme exemple du PPP dans le domaine des chemins de fer.

### *I. Le projet reliant la Mecque à Médine via Djeddah (voie électrifiée)*

Ce projet est connu aussi sous le nom « train des pèlerins » ou LGV El Haramaine (Ligne grande vitesse El Haramine) ou HHSR (El Haramaine High Speed Rail) ou MMRL (Mekkah Madinah Rail Link), et il a été initié par décision du Haut conseil Economique et sera réalisé selon un contrat de type BOT<sup>172</sup>.

C'est un projet dont la réalisation a lieu dans le cadre du PPP et où « le concessionnaire est chargé de concevoir, financer, construire, exploiter, maintenir et transférer l'infrastructure après une période donnée. Les terrains sont fournis au concessionnaire par le Royaume. » La réalisation du projet est divisée en deux phases. La première est elle-même divisée en deux lots. Le premier porte sur les travaux de génie civil des voies et, le second lot, sur la réalisation de 5 gares. La deuxième phase porte sur la pose des voies et la fourniture des équipements techniques et des trains avec l'assurance de la maintenance des installations sur une période de 12 ans<sup>173</sup>.

Quatre consortiums (Al Radjehi, Saudi Group Ben Laden, Saudi Oger Ltd et El Mabani) ont été présélectionnés pour le premier lot de la première phase avant que le Groupe Al Radjehi ne soit finalement qualifié pour l'exécution des travaux de génie civil. Le second lot a été attribué aux

---

<sup>172</sup> <http://www.alamalthnews.net/news.php?action=show&id=1232>

<sup>173</sup> Site des chemins de fer saoudiens

[http://www.saudirailways.org/portal/page/portal/PRTSAR/root\\_ar/HomeAR/04\\_ExpansionProjects/02MasterPlanProject](http://www.saudirailways.org/portal/page/portal/PRTSAR/root_ar/HomeAR/04_ExpansionProjects/02MasterPlanProject)

Saudi group Ben Laden et Saudi-Oger. La deuxième phase a été attribuée au consortium saudiespagnol Echou'la.

Il s'agit pour le consortium Echou'la de procéder à la pose de 450 kms de voie, de fournir les locomotives et les wagons, d'exploiter et d'assurer l'entretien sur douze années de la voie. Il s'agit donc d'un contrat de type BOO<sup>174</sup>.

Tableau : Quelques chiffres du projet « train des pèlerines »<sup>175</sup>

Phase 1	Partenaire privée	Consistance du projet	Coût	Délais
Lot 1	Al Radjehi Group (Saoudien)	Génie civil et voies	6.785.831.152 SAR + Avenant de SAR 3.980.659.886 (pour travaux en avenant demandés)	Prévus pour le 5/4/2012 le délai et rapporté au 31/12/2014
Lot 2	Saudi Group Ben Laden-Yapi Merkezi	Réalisation de la gare de la Mecque	3.178.231.541	
	Saudi Group Ben Laden-Yapi	Réalisation de la gare de la Medina	1.545.822.769	

<sup>174</sup> Conseil économique pour le développement durable, Les partenariats public-privé dans le ferroviaire, Références économiques | n°22 | 2012

<sup>175</sup> Site des chemins de fer saoudiens

	Merkezi			
	Saudi Oger	Réalisation de la gare de la Djeddah	2.900.000.000	
	Saudi Oger	Réalisation de la gare de la KACST	1.750.000.000	
Phase 2	Consortium Echou'la (Saoudi-Espagnol)	Pose des 450 km de voies fourniture de 35 locomotives rapides 385 wagons Exploitation et Maintenance sur 12 ans	30.815.000.000 SAR	Contrat signé le 14/01/2012

La deuxième phase du projet du « train des pèlerins » porte, à elle seule, sur un contrat d'environ 10 milliards d'euros (ramené à 7 milliards après soumission) et le Fonds d'Investissement Public saoudien aide à son financement<sup>176</sup>.

## *II. Le projet reliant Djeddah-Riyad-Dammam*

Décidé en 2005, ce projet a été gelé jusqu'en 2008 pour être définitivement relancé avec la création de SAR (Saudi Railways), la société

<sup>176</sup>[http://lexpansion.lexpress.fr/entreprise/alstom-et-la-sncf-pourraient-rater-le-tgv-saoudien\\_247000.html](http://lexpansion.lexpress.fr/entreprise/alstom-et-la-sncf-pourraient-rater-le-tgv-saoudien_247000.html)

qui aura la charge de tout le rail du royaume. Ce projet est divisé en deux parties.

Du côté Ouest de Riyad, un tronçon porte sur la création d'une voie ferrée reliant Djeddah à la capitale. Il entre dans le cadre du « pont terrestre », porte sur une double voie de 950 kms environ et constitue l'un des deux tronçons à ajouter à la ligne existante (Riyad – Dammam).

L'autre tronçon devra relier la ville industrielle de Jubail au reste du réseau et porte sur une longueur de 115 kms.

Le projet Djeddah-Riyad-Dammam devait être réalisé grâce à un Partenariat Public Privé à travers lequel le partenaire privé aura la charge de construire, poser la voie et gérer la ligne pour une durée de 50 ans avant de la remettre à l'Etat<sup>177</sup>. Il s'agit donc d'une concession. Tout comme les projets du « train des pèlerins » et celui reliant le Nord du pays à son Sud, le projet du « pont terrestre » sera financé en partie par le Fond d'Investissement Public saoudien<sup>178</sup>.

Le 1er janvier 2013, et pour une valeur de 270 millions de SAR (soit 72 millions de dollars), la compagnie Flor s'est vu attribuer le contrat de gestion du projet pour une durée de 84 mois alors que le consortium TARABOT a été qualifié pour la réalisation du projet dans un délai n'excédant pas la fin 2019.

---

<sup>177</sup> Habib Allah Mohamed Turkistani, partenariat stratégique entre le secteur public et le secteur privé, étude empirique sur les villes économiques, 2009, congrès international sur le développement de l'administration, Institut de l'administration publique, Riyad, 1-4/11/2009 (document en arabe).

<sup>178</sup> [http://www.alwatan.com.sa/Economy/News\\_Detail.aspx?ArticleID=91359&CategoryID=2](http://www.alwatan.com.sa/Economy/News_Detail.aspx?ArticleID=91359&CategoryID=2)

## d- Les cités économiques

En optant pour la construction de 4 villes économiques, l'Arabie Saoudite manifeste la volonté de sérieusement « **se pencher sur l'avenir et considérer de nouvelles options non-pétrolières, plus fiables et à long terme** »<sup>179</sup> ces quatre villes économiques (« economic cities ») devront contribuer à hauteur de 150 milliards de dollars au PIB de l'Arabie à horizon 2020. Elles représentent un haut lieu de l'expérience du PPP en Arabie saoudite et leur mise en place répond à 4 objectifs essentiels :

### *I. Développement régional équilibré*

Le premier objectif des cités économiques étant de réduire l'exode de la population vers les grandes villes qui, à cause du surpeuplement, connaissent beaucoup de problèmes comme les problèmes d'aménagement de territoire, le logement, le transport, l'emploi. Cet exode est expliqué entre autres par le fait que le développement économique du pays soit concentré uniquement dans l'axe est-ouest du royaume. Les régions qui se situent sur cet axe accueillent le 1/3 de la population alors que, à elles seules, les quatre villes de Dammam, Riyadh, Djedda et la Mecque rassemblent la moitié de la population Selon une étude McKinsey<sup>180</sup>. Il est prévu que les cités économiques avec l'importance de leur activité économique pourront assurer d'ici 2020 une augmentation du revenu allant jusqu'à 300%.

---

<sup>179</sup> Galland, Franck, Arabie saoudite : quand l'eau signifie opportunité, Note pour capmena, mars 2010, p.2.

<sup>180</sup> Habib Allah Mohamed Turkistani, partenariat stratégique entre le secteur public et le secteur privé, étude empirique sur les villes économiques, 2009, congrès international sur le développement de l'administration, Institut de l'administration publique, Riyad, 1-4/11/2009 (document en arabe).

## *II. Second objectif : La diversification économique.*

L'autre préoccupation de l'Arabie Saoudite est de réduire sa dépendance par rapport aux exportations de pétrole. En ce sens, il est attendu des villes économiques d'arriver à assurer le développement d'industries et de services à haut niveau de compétitivité au plan mondial. A cet effet, dix industries ont été choisies et pour lesquelles KSA poursuit un leadership mondial.

## *III. L'emploi*

L'emploi constitue le troisième objectif des villes économiques qui doivent assurer une certaine intégration du personnel saoudien. Une stratégie de développement des ressources humaines en Arabie saoudite a été mise en place à cet effet.

## *IV. Modernisation de l'infrastructure et le transfert de connaissance*

Les cités économiques et parce qu'elles attireront les grandes entreprises mondiales dans différents secteurs formeront le vecteur par lequel les saoudiens comptent profiter du transfert de technologie et des connaissances de ces entreprises vers le secteur privé et public saoudien. D'un autre côté, et comme ces cités viendront consolider l'infrastructure nationale avec leurs aéroports, leurs ports, leurs autoroutes, les télécoms etc., ceci participeront certainement à améliorer la compétitivité et l'attractivité du pays sur le plan régional et mondial<sup>181</sup>.

Ces cités connaissent jusqu'à présent un certain retard par rapport aux délais initiaux. Or, comme elles redevaient recevoir de nombreuses

---

<sup>181</sup> <http://www.medeab.be/2010/10/villes-economiques-en-arabie-saoudite-des-ilots-de-changement-au-pays-de-lor-noir/>

entreprises nationales et étrangères, elles n'ont pas pu le faire à cause de ce retard qui a donc repoussé les délocalisations, ce qui, à son tour, a affecté la création d'emplois tant attendue.

Par ailleurs, la réglementation de 2008 qui vise à exiger aux entreprises le recrutement d'une partie de leur personnel parmi les saoudiens, a poussé ces entreprises à transférer leur siège dans d'autres pays de la région<sup>182</sup>.

Tableau : Quelques chiffres du projet « villes économiques »

Ville économique	Lieu	Coût	Activités	Nombre de postes de travail prévus
KACST (King Abdallah City of Science and Technology).	Rabigh	100 milliards SAR	Port + Ville industrielle + Centres affaires + ile financière +enseignement	1.000.000
Hail	Hail	30 Milliards SAR	Services (transport + logistique + enseignement).	300.000
Cite de la connaissance	Medina	25 Milliards SAR	Technologie et économie de la connaissance +	200.000

<sup>182</sup> Fakih Adel Ben Mohamed (Ministre saoudien du travail), le PPP et l'expérience du dialogue social en Arabie saoudite, rencontre régionale sur la négociation sociale, Rabat, 2010

			Facultés techniques et d'administration.	
Ville économique de JAZAN	JAZAN	100 millions SAR	Activités sociales, économiques, industrielles et agricoles.	100.000

## C- Evaluation du PPP en Arabie Saoudite

### 1. Le PPP dans les pays du Golf

Dans un rapport daté de août 2008 et qui portait, entre autres, sur une évaluation du développement dans les pays membres du Conseil de Coopération du Golf (CCG), la société de conseil en management « **Booz and company** »<sup>183</sup>, a évalué l'expérience du PPP dans les pays du Golf et a rapporté, à cette occasion, que ces Pays s'apprêtaient investir 500 milliards de USD et que le partenariat public privé s'imposait comme le moyen efficace pour la réalisation des objectifs de développement de ces pays.

Tout en mentionnant le succès enregistré jusque-là, dans les pays du Golf, par le partenariat entre le secteur public et le secteur privé, et tout en insistant sur le fait que le succès du PPP n'est pas directement corrélé avec l'existence d'un cadre juridique adéquat, le rapport en question insiste sur la nécessité pour les pays du Golf de mettre en place une réglementation qui leur permette de tirer le maximum de bénéfice d'avantages du PPP.

---

<sup>183</sup> <http://www.booz.com/>

A cet égard, il a été souligné dans ce rapport que de ces pays, seul le Koweït disposait réellement à l'époque (2008) du cadre réglementaire et législatif adéquat au PPP, que Qatar et Abu Dhabi s'attelaient à mettre en place une telle réglementation alors que les émirats et l'Arabie Saoudite avaient pu faire jouer le PPP sans avoir réellement le cadre réglementaire qui lui assoit.

Beaucoup d'expériences, à travers le monde ont montré cependant que l'existence d'un cadre juridique spécifique au PPP n'est pas nécessaire à sa réussite. C'est ainsi que, par exemple dans le domaine des routes, en Finlande, aux Pays Bas, en Norvège, pour ne citer que ces exemples, il n'existe aucune législation spécifique aux PPP<sup>184</sup>.

## **2. L'expérience du PPP en Arabie Saoudite**

En ce qui concerne l'Arabie Saoudite, le Partenariat Public Privé a enregistré une grande avancée. Les réformes menées depuis le début des années 2000 ont fini par faciliter le recours au PPP.

Aujourd'hui, le PPP intervient dans la majorité des secteurs de l'activité économique. Toutefois, il est quelques problèmes rapportés à propos de cette expérience. Ces problèmes ressemblent, pour une part, à ceux rencontrés dans d'autres pays alors que d'autres sont plutôt spécifiques aux conditions particulières, notamment culturelles, du pays.

En ce qui suit, nous essayons de donner les points forts de l'expérience saoudienne du PPP ainsi que ses points faibles les plus importants.

---

<sup>184</sup> Robles, Oscar Alvarez, Kristín Sigurbjörnsdóttir, Wim Leendertse, Partenariats Public-Privé, Conférence Européenne des Directeurs de Routes, mai 2009

### 3. Les points forts du PPP en Arabie Saoudite

De l'expérience saoudienne du PPP, il ressort quelques points forts qui constituent des avantages certains pour l'économie du royaume. Et parmi lesquels nous retiendrons surtout :

#### *. La mobilisation réussie du capital privé*

Un simple regard suffit à voir à quel point le capital privé national est impliqué dans le processus de développement du pays et, notamment, dans le cadre du PPP. Que ce soit, en effet, dans les chemins de fer, dans le secteur de l'eau, de l'électricité, des transports, de l'aéroportuaire, ou tout autre secteur, on rencontre toujours un ou des opérateurs privés nationaux.

Cette forte mobilisation du capital privé national dans le cadre de l'investissement constitue un point important car cela représente un atout non négligeable pour la réussite des projet PPP en plus du fait que cela témoigne de la grande confiance ressentie par ce capital à l'égard du climat d'investissement au royaume ceci, à son tour, est une condition de réussite du PPP car la réussite d'un PPP exige, entre autre, « **la mise en place d'un climat de l'investissement robuste** »<sup>185</sup>.

#### *. La diversification des entreprises étrangères*

Il est clair aussi, au vu des différents contrats, que le gouvernement saoudien a tenu à diversifier les partenaires étrangers. On rencontre dans les consortiums engagés dans cette expérience des entreprises Françaises, Américaines, Malaysiennes, Turques, Britanniques,

---

<sup>185</sup> Delmon, Jeffrey, Partenariats public-privé dans le secteur des infrastructures, The World Bank, PPIAF, 2010.

coréennes, chinoises...etc. Il va sans dire que cette diversification est intéressante à plus d'un égard et que son apport est considérable pour les opérateurs privés nationaux car, en plus des différents savoirs et des différentes technologies développées çà et là dans les pays des entreprises concernés, ces dernières leur apporteront aussi des pratiques différentes et des cultures multiples qui enrichiront l'expérience de l'opérateur privé national.

### *. La diversification des types de contrats PPP*

Parallèlement à la diversification des entreprises et des cultures, le gouvernement saoudien a aussi procédé à une diversification des types de contrat PPP. On rencontre en effet, le contrat de gestion, le contrat de performance, le contrat d'assistance, la concession, le BOO, le BOT, le BTO etc... l'intervention dans le cadre de ces différents types de contrats étant différente, il va de soi que l'intervention des opérateurs privés nationaux dans le cadre de différents contrat PPP enrichit leur expérience, ce qui constitue un autre apport considérable pour l'opérateur privé national.

### *. Le choix des plus grandes entreprises au niveau mondial*

Dans le cadre du PPP, il est remarquable que le gouvernement saoudien ait choisi pour la réalisation des différents projets certaines parmi les plus grandes et les plus importantes entreprises mondiales dans leurs domaines respectifs (Saur, EDF-Suez, Suez Environnement, Oger, veolia...). Ceci est bénéfique à l'économie nationale qui bénéficie ainsi des plus hautes normes internationales et voit indiscutablement sa compétitivité

améliorée, tout comme cela profite aux opérateurs privés nationaux qui profiteront, entre autres, des meilleurs transferts de savoirs et de pratiques.

#### **4. Problèmes du PPP en KSA**

En dépit de tous ces points positifs, le PPP en Arabie Saoudite a connu aussi quelques insuffisances et rencontré quelques problèmes. Une étude, réalisée en 2007 à Riyad auprès des opérateurs privés, a montré certaines insuffisances qui continuent à peser sur le bon fonctionnement du PPP en Arabie saoudite. Parmi ces problèmes, on retient surtout :

##### *. Les problèmes d'ordre administratif*

Les problèmes d'ordre administratif sont nombreux et constituent un véritable problème pour les opérateurs privés qui s'en plaignent fréquemment. Dans ce registre, on note surtout<sup>186</sup> :

- a- La prédominance de l'appareil administratif.
- b- La lourdeur de l'administration publique.
- c- L'absence ou l'insuffisance des textes et règlements.

Selon cette étude<sup>187</sup>, il ressort que la majorité des hommes d'affaires interrogés trouvent la législation en place (surtout dans le domaine du travail, la décision de 2008 qui oblige le secteur privé à avoir un pourcentage des travailleurs de nationalité saoudienne) décourageante pour le secteur privé puisqu'elle ne tient pas compte de la rentabilité.

---

<sup>186</sup> Aissa Hireche « Le partenariat public-privé : Regard sur l'expérience de l'Arabie Saoudite », *Business Management Review*, vol. 3, n 1, Janvier-Mars. 2013, p.42.

<sup>187</sup> Azmi, Imane Ahmed « le partenariat public privé en Arabie Saoudite : blocages et attentes », congrès international sur le développement de l'administration, Riyad, 2009

d- Une concentration prononcée de la décision (les structures régionales et locales de l'administration n'ont pas le pouvoir de décision par manque de délégation).

e- Le déficit de communication et les relations avec les représentants du secteur public (fonctionnaires). A cet effet, 80% des hommes d'affaires interrogés déclarent qu'il existe un grand déficit de communication chez les représentants du secteur public. En effet, 55% des responsables de l'administration publique ne saisissent pas exactement l'importance du secteur privé dans l'activité économique en Arabie Saoudite et, de ce fait, ne sont pas portés à communiquer avec les représentants de ce secteur.

f- Il ressort de la même étude que les opérateurs privés se plaignent d'une absence ou d'une insuffisance de représentativité du secteur privé dans les instances de décisions économiques.

g- Parmi les problèmes rencontrés par le partenariat public privé en Arabie Saoudite, il y a aussi lieu de noter celui relatif à la ségrégation à l'égard des femmes.

En effet, les femmes étant séparées des hommes, elles doivent s'adresser à des services spécialement conçus pour femmes. Malheureusement, ces services n'existent pas en quantité suffisante et ceux qui existent ne couvrent pas tous les domaines. Il y a un manque de services administratifs réservés aux femmes entrepreneurs ce qui constitue un empêchement sérieux à leur participation dans le cadre du PPP.

### *. La difficile capitalisation du savoir*

En plus des problèmes d'ordre administratif ci-dessus mentionnés, il est nécessaire de souligner certains problèmes d'ordre législatif qui font

que toute l'expérience ainsi acquise par l'opérateur privé national saoudien dans le cadre du PPP ne sera malheureusement pas capitalisée convenablement<sup>188</sup>.

En effet, si la gestion des entreprises privées saoudiennes est généralement assurée par des cadres saoudiens, leur personnel d'exécution est cependant constitué uniquement de main d'œuvre étrangère. Or, la législation en place régit le séjour de cette main d'œuvre d'une manière qui oblige les entreprises à changer cette main d'œuvre après une certaine période (5 ou 6 ans). De cette manière, se pose un véritable problème de socialisation du savoir qui empêche ces entreprises de capitaliser sérieusement leurs connaissances.

### *. La performance insuffisante du secteur privé*

Le PPP en Arabie Saoudite rencontre aussi quelques problèmes d'ordre socio-culturel qui en ont empêché une plus grande contribution et une meilleure participation au processus de développement voulu par l'Etat.

Généralement, dans le secteur privé en Arabie Saoudite, le management est assuré par le propriétaire et non par des managers professionnels. Les propriétaires résistent encore à la séparation entre la propriété et le management et, selon certains chercheurs saoudiens<sup>189</sup>, ceci est dû à l'individualisme prononcé qui marque l'homme d'affaires Saoudien et qui donne lieu à un refus de la croissance externe, celle qui

---

<sup>188</sup> Aissa Hireche « Le partenariat public-privé : Regard sur l'expérience de l'Arabie Saoudite », *Business Management Review*, vol. 4, n 1, Janvier-Mars. 2015, p.43.

<sup>189</sup> Azmi, Imane Ahmed « le partenariat public privé en Arabie Saoudite : blocages et attentes », congrès international sur le développement de l'administration, Riyad, 2009.

recourt aux opérations d'alliance et autres intégrations ou fusions<sup>190</sup>. Il va sans dire que ce comportement des entrepreneurs saoudiens empêche le secteur privé de bénéficier des avantages que procurent cette forme de croissance tels que la réduction des coûts, les économies d'échelle, le transfert de savoir, la compétitivité, la complémentarité, l'additivité...etc.

Si cette tendance prononcée chez l'entrepreneur saoudien pour le contrôle individuel empêche le secteur privé de dépasser un certain seuil sur le plan de la gestion et des performances, elle empêche aussi, d'un autre côté, le développement du PPP qui est basé, pour sa part, sur ces opérations d'alliances et de regroupements car ce sont justement ces opérations qui lui procurent des avantages compétitifs supplémentaires à même de lui permettre d'ambitionner de faire face aux grandes entreprises mondiales et lui assurent en même temps un transfert de savoir-faire.

Par ailleurs, il est à noter que dans le cadre du PPP, certains projets enregistrent beaucoup de retard dans leur réalisation, à l'image du HHR dont le délai de mise en service était 2014 est qui, à présent est repoussé à fin 2016.

## **Conclusion**

Toutes les relations contractuelles sont susceptibles d'être analysées à la lumière des différentes principales théories économiques: la théorie de l'efficience-x, la théorie du New Management, la théorie des coûts de transaction, la théorie de choix public, la théorie de l'agence, la théorie des contrats incomplets et la théorie des droits de propriété. Dans ce chapitre notre objectif s'est focalisé, non seulement sur l'analyse de ces différents fondements théoriques, mais aussi sur l'analyse économique de cette

---

<sup>190</sup> Azmi, Imane Ahmed « le partenariat public privé en Arabie Saoudite : blocages et attentes », congrès international sur le développement de l'administration, Riyad, 2009.

approche partenariale sous l'angle de ses différents avantages et inconvénients tout en essayant de donner des pistes pour minimiser les limites potentielles de ce mode de gestion autant que possible.

Ainsi, l'ambition de ce chapitre est de montrer que le Partenariat Public-Privé n'est pas seulement un type de financement et un mode de gestion mais un système complexe dirigé vers la durée contractuelle, le cycle de vie des infrastructures, le partage des risques et la difficulté de gestion des contrats public-privé.

En règle générale, il est difficile de justifier l'intérêt du PPP par rapport aux autres modes de gestion classiques en termes de coût, sur la seule base des prévisions différentielles de coût liées aux procédures, parce que nous n'avons pas encore un retour d'expérience nécessaire. C'est donc, en fait, l'aspect de partage de risques qui va se révéler être l'élément discriminant susceptible de faire basculer la balance comparative en faveur du contrat de partenariat.

Le Partenariat Public-Privé n'est un contrat "Win-Win" que si les deux partenaires défendent clairement leurs propres intérêts sans aucun comportement opportuniste tout en ayant une symétrie d'information durant la phase de négociation. Certains partenaires publics n'ont pas suffisamment d'expérience et de compétences nécessaires qu'ont la plupart des entreprises et des investisseurs privés qui mobilisent souvent des juristes et des experts pour négocier avantageusement le contrat. Malgré cela, le partenaire public gagne en contrôle et en efficacité (technique et allocative) tout en réduisant les coûts de transaction et l'incertitude générée par le contrat.

En effet, le recours au PPP reste une bonne alternative si la société en retire des avantages plus grands par rapport aux autres modes de gestion. Néanmoins, dans le cas où les coûts de transaction, les coûts externes et les objectifs du partenaire public en termes de qualité sont connus au moment de l'élaboration du contrat (ce qui nous mène à une complétude contractuelle avec des clauses incitatives), le PPP n'est pas forcément le meilleur choix possible.

Même dans les pays ayant une quantité très élevée des contrats de PPP (et donc une bonne expérience en matière de négociation des contrats de partenariat), comme le Royaume-Uni, la France et l'Australie, le partenaire public (l'État) n'y gagne pas à tout moment. Par conséquent, et devant un contrat de PPP qui ne répond pas parfaitement aux attentes du partenaire public et du consommateur, il est très opportun de faire preuve d'une intelligente intervention, même lorsque les cadres stratégique, institutionnel et juridique sont déjà mis en place.

Dans cette partie, nous avons projeté une vision sur l'expérience saoudienne en matière de PPP. Ce qu'il y a lieu de retenir de cette expérience c'est que, premièrement, il existe une forte volonté du gouvernement et des plus hautes autorités du royaume à réussir cette expérience, d'autant plus que cette dernière est inscrite dans le cadre d'une stratégie très ambitieuse de développement du pays.

Cette détermination affichée engendre un sérieux avantage pour la réussite de l'expérience et du PPP de manière générale car, parmi les facteurs de réussite du PPP, il y a lieu de retenir « **la volonté politique de créer un PPP, ainsi que le régime juridique et réglementaire apte à**

**promouvoir le PPP.** »<sup>191</sup> Les sorts de cette réussite sont renforcés aussi par un contrat exceptionnel du capital privé dans le processus de développement et qui s'observe, particulièrement, à travers sa vigoureuse présence dans l'expérience du PPP qui poursuit sa mission.

Par ailleurs, en procédant à des réformes qui ont autorisés de progresser le climat d'investissements, le gouvernement saoudien a réussi à attirer les grandes entreprises étrangères dont il est attendu qu'elles participent sérieusement à hisser le niveau de la compétitivité de l'économie nationale pour le ramener à un niveau mondial.

Cependant, certains problèmes d'ordres différents, sont arrivés affaiblir quelque peu des résultats de cette expérience. Sur le plan économique, il s'agit particulièrement du retard enregistré dans la réalisation de certains projets comme l'extension de l'aéroport de Djeddah ou la réalisation des villes économiques, ce qui a eu pour conséquence de refouler des échéances importantes comme celle de la délocalisation et celle du recrutement tant attendues.

Néanmoins, à notre avis, les difficultés les plus importants restent d'ordre didactique, comme le problème de caractère managérial résultant de l'endurance à la désagrégation entre la propriété et le management, le problème de la difficile capitalisation du savoir à cause de la législation relative à la main d'œuvre étrangère etc...

Cette expérience du PPP est certainement très attachante mais il est encore trop tôt pour tirer des conclusions irrévocables sur cette

---

<sup>191</sup> Delmon, Jeffrey, Partenariats public-privé dans le secteur des infrastructures, The World Bank, PPIAF, 2010, p.58.

expérience qui n'est toujours en cours et qui s'étalera, pour certains cas, jusqu'en 2040.

## **CHAPITRE II**

### **LE PPP : CADRE LEGISLATIF ET MODE DE FINANCEMENT**

#### **Introduction**

Les PPP sont fondamentalement différents aux modèles d'approvisionnement en vertu du rôle que le secteur privé joue dans le projet. Contrairement à l'approvisionnement traditionnel, où le gouvernement finance tout le développement de l'infrastructure et aussi effectue tous les prestations, dans le cadre d'un PPP modèle, le secteur privé finance le développement de certains services.

Depuis 2004, le mode de financement PPP, partenariat public-privé tend à être généralisé. Ce dispositif vise à optimiser les performances respectives des secteurs public et privé pour réaliser le plus rapidement possible des projets d'urgence ou de complexité pour la communauté: hôpitaux, écoles, prisons, infrastructures. Cet accord de partenariat permet à une autorité publique de confier à une entreprise la mission globale de financer, concevoir tout ou partie, construire, entretenir et gérer pour une longue période des travaux ou équipements publics contribuant à des missions de service public, contre paiement échelonné et réalisée par l'organisme public.

Dans ce chapitre nous exposerons les cadres législatifs qui ont été mis en place par les gouvernements du CCG et le Jordanie (section 1) et les modes de financement des projet du PPP en mettant en exergue les avantages, les différentes formes et les sources de financement de ces projet (section 2). Le projet de PPP dans le secteur sportif en France étant donnée sa pertinence a été expose dans la section 3.

## **Section I - Cadres législatifs des PPP au Moyen-Orient**

Les développements récents économiques et législatifs, ont amené les gouvernements de la région du Conseil de coopération des États arabes du Golfe (CCG) à réexaminer les marchés publics traditionnels en faveur d'une gamme d'options alternatives pour les marchés publics. Ceci a conduit à un nombre d'initiatives politiques (par exemple Vision 2030), dont beaucoup identifient les partenariats public-privé (PPP) en tant qu'une méthode approvisionnement privilégié.

Comprendre le paysage juridique des PPP dans le CCG est essentiel pour ceux qu'envisagent d'investir dans des projets d'infrastructure. De plus, le CCG n'est pas un marché unique. En tant que tel, nous voyons une diversité des gouvernements sur la façon dont ils sont la planification de se procurer, leurs actifs d'infrastructure et prestations de service.

Il y a des pratiques différentes selon les pays, et aussi dans certains cas, par secteur. Par exemple, les projets d'énergie et d'eau ont, dans certains pays, été découverts portée des nouvelles lois sur les PPP. Dans d'autres cas, un nouveau PPP, les lois sont horizontales (c'est-à-dire qu'elles s'appliquent sur plusieurs secteurs), mais doit être consultée avec les lois sectorielles. En cas d'incohérences, ou lorsque la législation est silencieuse sur une question particulière, les dispositions de la nouvelle loi sur les PPP sont exprimées, dans certains pays. En conséquence, il est important que les nouvelles lois sur les PPP ne soient pas lues isolément.

Dans cette section nous résumerons les lois sur les PPP et les activités législatives et les règlements dans chaque pays du CCG. Nous mettrons en évidence certaines différences intersectorielles.

## Paragraphe I Statut et unité de la loi PPP

### A- Le statut du PPP

L'adoption d'une loi sur les PPP à l'automne 2015 par Dubaï, a ravivé l'intérêt pour les PPP dans la région. L'analyse de l'état actuel des PPP aux Emirats se concentre sur l'Emirat de Dubaï

La loi sur les PPP de Dubaï (loi n ° 22 de 2015) a été adoptée le 20 septembre 2015 et est entrée en vigueur le 19 novembre 2015 (la «loi sur les PPP de Dubaï»). C'était la première partie de la législation spécifique sur les PPP aux EAU. Dubaï et Abu Dhabi ont déjà adopté des lois pour appeler la participation du secteur privé dans les secteurs de l'électricité et de l'eau. Mais cette loi fournit un cadre global pour les PPP en général.

La loi sur les PPP de Dubaï s'applique à tous les accords public-privé conclus par un organisme gouvernemental, à l'exception notable des projets indépendants de producteurs d'électricité et des projets indépendants d'approvisionnement en eau et d'électricité et de prestations de service.

#### • **Procédures d'approvisionnement:**

La loi sur les PPP de Dubaï contient une description de haut niveau des procédures d'achat autorisées pour les projets PPP. Il existe un engagement notable envers les principes fondamentaux de l'Organisation Mondiale du Commerce, notamment la transparence, la liberté de concurrence et l'égalité. Les appels d'offres concurrentiels sont requis pour tous les projets de PPP, à l'exception des approches non sollicitées pour les projets du secteur privé, qui permettent à l'organisme acheteur de décerner directement un prix au proposant si le projet est réalisable.

Chaque processus d'approvisionnement contient des étapes nécessitant la qualification des soumissionnaires, les rondes de sélection et l'évaluation des offres. Des dispositions concernant l'attribution de l'accord de projet PPP sont également prescrites.

Il est prévu que d'autres directives et règlements supplémentaires seront publiés pour expliquer comment les procédures de passation des marchés seront menées dans la pratique.

- **Gouvernance et propriété de la société de projet:**

La loi sur les PPP de Dubaï ne remplace pas les restrictions à la propriété étrangère en vertu de la loi des EAU. La loi sur les PPP de Dubaï aborde toutefois la question de la propriété des sociétés de projet en faisant la distinction entre les secteurs. Dans ce cas, la société de projet doit être constituée en société à responsabilité limitée. Tout soumissionnaire qui peut démontrer qu'il possède les capacités techniques et financières requises (et qui est également prêt à offrir une sécurité financière à Dubaï).

La satisfaction du gouvernement, peut entreprendre le projet lui-même sans la nécessité d'établir une société de projet séparée. Notamment, contrairement à d'autres lois sur les PPP dans la région du CCG, il n'y a pas de revendication d'une offre publique initiale d'actions dans la société de projet.

La loi sur les PPP de Dubaï exige une période de blocage de la propriété au cours de laquelle aucun transfert de propriété de projet ne sera autorisé. Le calendrier réel doit être déterminé projet par projet.

- **Financement et autres incitations:**

La capacité du secteur privé à sécuriser la dette extérieure est un aspect essentiel des projets de PPP, car la plupart des PPP attirent des financements de projets sur le plan international. La Loi sur les PPP à Dubaï comprend un droit exprès au nom de la société de projet de demander l'autorisation de la dette auprès de l'entité gouvernementale et du ministère des Finances. D'autres règlements seront publiés concernant le financement à mesure que les projets approcheront de leur stade de soumission.

- **L'accord de projet PPP:**

L'accord de projet PPP est l'accord juridique clé entre le secteur public et le secteur privé. Il régleme tous les aspects du partenariat. La loi sur les PPP de Dubaï fournit au gouvernement de Dubaï et à ses entités contractantes un certain degré de souplesse dans la négociation des conditions commerciales de l'accord de projet PPP. Une liste des dispositions obligatoires de l'accord de projet PPP est énoncée dans la loi sur les PPP de Dubaï. Ces exigences concernent des questions qui seraient généralement incluses dans les accords de PPP, tels que la propriété des actifs, la propriété intellectuelle et l'assurance.

La loi régissant l'accord de projet PPP doit être les lois de l'émirat de Dubaï. L'utilisation de l'arbitrage (effectuée dans la juridiction) est autorisée.

La durée de l'accord de projet PPP est limitée à 30 ans. Toute période plus longue nécessite l'approbation du Comité suprême pour la politique fiscale.

La loi sur les PPP de Dubaï prévoit le transfert du projet au gouvernement. Lorsque cela se produit à la fin de la période du projet, cela indique une préférence de la part du gouvernement envers le modèle de construction-exploitation-transfert ou «BOT». Lorsque cela se produit plus tôt, cela indique une préférence pour le modèle de construction-transfert-exploitation ou «BTO». Les deux modèles sont mentionnés dans la législation. Pour permettre le développement futur d'un marché secondaire de PPP, le gouvernement est expressément autorisé à transférer sa participation dans un projet existant à une entité du secteur privé. Le Royaume d'Arabie saoudite n'a actuellement pas de loi spécifique sur les PPP. Les projets d'infrastructure du gouvernement ont traditionnellement été entrepris conformément à la Loi sur les appels d'offres et les marchés publics (Décret royal n ° M / 58 4 Ramadan 1427H / 27 septembre 2006) et à ses règlements d'application (la «Loi sur les marchés publics»). Publié au tournant du millénaire par le défunt Conseil économique suprême.

La loi sur les marchés publics concerne principalement la passation des marchés de travaux, de services et de biens traditionnels et ne traite pas la complexité d'un projet PPP. Par exemple certains «contrats de service continus, tels que la maintenance, le nettoyage, les opérations» ne peuvent dépasser un période de 5 ans. Un autre exemple est que la durée des contrats de travaux publics ne peut s'étendre qu'à une durée proportionnelle à la nature des travaux et aux fonds annuels approuvés alloués au projet. Ces exigences devraient être étendues (à des périodes de 20 à 25 ans) pour correspondre à la durée type des projets de PPP à long terme.

La publication du document de stratégie «Saudi Vision 2030» publié en avril 2016 et l'approbation ultérieure du «Plan National Transformation» (PNT) démontrent la détermination du gouvernement à placer la participation du secteur public au cœur de son programme de réformes. L'objectif le plus notable du PNT était l'obligation de mettre en œuvre de nouveaux projets de PPP d'ici 2020. En outre, des objectifs ambitieux d'investissement privé dans les soins de santé, les transports, l'éducation et le logement social ont été fixés.

Les objectifs du PNT ont déjà servi à enflammer le marché des PPP saoudiens, avec des opportunités à venir dans des secteurs tels que les transports, les soins de santé, l'éducation, l'électricité et l'eau. Ces opportunités concerneront les projets de PPP «Greenfield» et «Brown Field», de nombreux programmes de PPP nécessitant l'adoption d'actifs actuellement en construction et / ou la réhabilitation d'actifs existants nécessitant un réaménagement important.

Pour construire sur les bases établies par Saudi Vision 2030 et le PNT, le gouvernement publiera un cadre législatif sur les PPP avant la fin de 2017. Il est à espérer que cette législation facilitera le développement du marché des PPP dans le Royaume en créant des processus d'approvisionnement rationalisés pour les projets de PPP.

L'organisation qui assumera probablement la plus grande part de responsabilité dans la réalisation des objectifs énoncés dans la Vision 2030 saoudienne et le PNT est le «Centre national pour la privatisation» (CNP) récemment créé.

Le CNP constituera l'unité centrale de PPP du pays, agissant en tant que moteur de la planification et de la supervision des PPP dans le Royaume. Le CNP relève du Ministère de l'économie et de la planification et relève du Conseil des affaires économiques et du développement.

Le CNP devrait prendre l'initiative de la mise en œuvre de la nouvelle législation sur les PPP, élaborer des politiques, des stratégies et des règlements, et identifier des projets potentiels pour la participation du secteur privé. Spécifiquement, le CNP est chargé de l'exécution de douze tâches clés en vertu de sa loi constitutive, la résolution du Cabinet 355 de 2017:

1) «Élaborer des politiques, des stratégies, des programmes, des règlements, des plans et des outils qui permettent d'atteindre les objectifs liés aux projets de privatisation conformément aux règlements réguliers applicables et d'en assurer le suivi.

2) Proposer les secteurs et les activités qui peuvent être privatisés et les opportunités de son investissement et le développer pour compléter tous les actes requis à cet égard.

3) Identifier les normes et les cadres requis pour les secteurs cibles à privatiser lors de la préparation des études et des recherches pertinentes.

4) Développer les règles appropriées qui aident à gérer les projets liés à la privatisation en coordination avec les autorités compétentes.

5) Développer les exigences requises pour établir des entités dans lesquelles le secteur privé participe à l'intérieur et à l'extérieur du Royaume avec les autorités gouvernementales à travers les projets de privatisation à développer, exécuter et réviser.

6) Coordonner avec les secteurs à privatiser pour s'assurer de son état de préparation et de sa mise en œuvre des exigences techniques et financières, y compris déterminer la meilleure méthode de privatisation et de participation du secteur privé à l'intérieur et à l'extérieur du Royaume. afin de compléter les procédures régulières requises.

7) Examiner l'avancement des plans de travail pour tout projet à privatiser et le contrôler et le réviser et procéder à une évaluation périodique des résultats des programmes de privatisation et intervenir si nécessaire pour résoudre tout problème.

8) Évaluer l'état de préparation de la macroéconomie du programme de privatisation et gérer les risques pertinents.

9) Identifier les principaux indicateurs de performance liés à la privatisation et à d'autres indicateurs en coordination avec les autorités compétentes.

10) Mener les études nécessaires d'analyser les avantages et les risques dans les secteurs à privatiser et évaluer les effets développementaux et économiques et proposer ce qui est nécessaire à cet égard.

11) Contribuer à la formation et à la qualification des cadres dans le domaine de la privatisation pour assurer l'élévation de son niveau de performance afin d'atteindre les objectifs de développement.

12) Représenter le Royaume à des conférences et séminaires régionaux et internationaux liés à la privatisation, conclure des accords avec les entités spécialisées internationales pour utiliser les meilleures pratiques, réglementations, recherches et études à cet égard, conformément aux procédures régulières applicables. "

Notamment, le deuxième motif de la résolution du Cabinet portant création du CNP prévoit un examen de performance stratégique d'un an qui

doit débiter à l'occasion du premier anniversaire de la création de l'organisation. Le but de l'examen est que le Conseil de l'économie et du développement examine si le Centre a besoin d'une «expansion ou s'il continuera ses travaux ou non». La période d'examen relativement courte renforce l'opinion selon laquelle le gouvernement est déterminé à développer un marché des PPP.

## **I. Autre législation pertinente et développements récents**

Jusqu'à ce qu'une nouvelle loi sur les PPP soit publiée (ou une série de lois sectorielles habilitantes), les projets de PPP devront prendre en compte la loi sur les marchés publics et d'autres lois sectorielles pertinentes. Les projets dans le secteur de l'électricité et de l'eau (cogénération) sont régis par la loi sur l'électricité (publiée par le décret royal no M / 56 20 Shawwal 1426/22 novembre 2005) et son règlement d'exécution. On ne sait pas si la nouvelle loi sur les PPP inclura les projets d'électricité et d'eau, ou laissera ceux qui seront achetés en vertu de la législation existante (ou révisée).

Les acteurs du marché et les consultants attendent avec impatience la publication du cadre juridique tant attendu pour les PPP. Des rapports récents dans le Middle East Economic Digest suggèrent que le gouvernement saoudien vise à finaliser la législation régissant les PPP d'ici la fin de 2017. En ce moment de la rédaction, la forme que prendra la législation sur les PPP n'est pas claire.

**Tableau 2.2 : Projets du PPP en KSA**

<b>Nom du PPP</b>	<b>Détails</b>
Programme IWP / IWPP	SWCC envisage des projets de dessalement nouveaux et étendus (certains impliquant la production d'énergie). La SEC a également indiqué qu'elle envisageait de nouveaux PPI et REPDO a annoncé deux projets d'énergie renouvelable sur le marché.
Usines de traitement des eaux usées	Des plans sont en place pour les STP à Djeddah, Makkah, Taif et Riyad.
"Privatisation" des aéroports	GACA cherche à entreprendre un programme de privatisation des aéroports du Royaume. Ceci devrait impliquer un certain nombre de PPP et de privatisations.
La gestion des déchets	Des plans sont en place pour les PPP de gestion des déchets avec le développement du secteur privé et l'exploitation des biens et services de gestion des déchets et autres déchets.
Programme PPP de soins de santé	Les plans indiquent la privatisation de nombreux hôpitaux et la création d'une gamme de centres de soins primaires privés.
Programme de PPP en éducation	Le ministère de l'Éducation, par l'intermédiaire de Tatweer Building Council, prévoit un programme de plusieurs milliards de dollars pour les PPP dans les écoles.

En 2008, le Koweït a promulgué la loi n ° 7 de 2008 relative à la «réglementation des opérations de construction, d'exploitation et de

transfert (CET) et des opérations similaires». Ceci était accompagné d'un guide PPP décrivant comment les projets de PPP devaient être entrepris.

En 2014, le Koweït a mis cela à jour avec la loi n ° 116 de 2014 relative aux partenariats public-privé. Cela a été suivi en mars 2015 avec le décret n ° 78 de 2015, les règlements exécutifs connexes (collectivement, la loi koweïtienne sur les PPP).

La loi koweïtienne sur les PPP régit l'acquisition de tous les projets de PPP dans l'État du Koweït, y compris les PPI.

Cela est particulièrement différent de l'approche adoptée par d'autres États du CCG qui ont cherché à traiter des projets d'énergie et d'eau par une législation mutuellement exclusive.

## **II. Principales caractéristiques de la loi sur les PPP au Koweït**

### **• Procédures d'approvisionnement:**

Les procédures de passation des marchés dans le cadre de la loi koweïtienne sur les PPP sont normatives, le règlement exécutif détaillant un processus commençant par une manifestation d'intérêt, une invitation à la qualification, une étape de sélection pré-qualification, la soumission et l'évaluation des offres aboutissant à une décision d'attribution finale.

Les approches non sollicitées pour des projets du secteur privé sont permises, mais restent soumises à un processus compétitif; cependant, le proposant bénéficie d'un avantage et d'une prise en charge des coûts encourus pour entreprendre des études de faisabilité.

### **• Gouvernance et propriété de la société de projet:**

La loi koweïtienne sur les PPP prévoit que:

- pour les projets de moins de 60 millions de dinars koweïtiens (KD) (environ USD197 millions), la société de projet peut être entièrement détenue par les membres du consortium; et
- pour les projets de plus de 60 millions de dinars, une société publique par actions doit être créée, dont 50% des actions doivent être offertes à l'ensemble du public koweïtien. Les 50% restants seront détenus conjointement par le soumissionnaire retenu (avec une garantie minimale de 26% de participation) et par l'autorité d'achat compétente du Koweït.

• **Financement et autres incitations:**

La loi koweïtienne sur les PPP autorise les prêteurs à prendre des garanties sur certains actifs de la société de projet. Partager les engagements sur la société de projet, les droits d'intervention (sous réserve de l'approbation du Comité Supérieur), une charge sur les actifs de la société de projet, et de comptabiliser les dettes et / ou les revenus générés sont autorisés. Cependant, les ventes / hypothèques du terrain sur lequel le projet est établi sont interdites. La durée de toute sécurité doit correspondre à la durée du projet. Le niveau d'emprunt est plafonné à un montant pré-convenu.

La loi koweïtienne sur les PPP prévoit certaines incitations pour le secteur privé, telles que des exonérations d'impôts, de droits ou de taxes, qui doivent être spécifiées sur une base spécifique au projet.

• **L'accord de projet:**

La loi koweïtienne sur les PPP établit une liste des dispositions obligatoires qui doivent figurer dans l'accord de projet PPP, y compris l'exigence que la loi applicable soit la législation du Koweït. L'utilisation de l'arbitrage (effectuée dans la juridiction) est autorisée.

Les accords de projet PPP peuvent durer jusqu'à 50 ans à compter de la date d'achèvement de la construction.

La loi koweïtienne sur les PPP prévoit le transfert du projet au gouvernement koweïtien à la fin de la durée du projet, qui suit le modèle BOT. La loi koweïtienne sur les PPP a créé le «KAPP», qui est chargé de gérer la mise en œuvre des projets de PPP et constitue l'unité centrale des PPP du pays. Le KAPP remplace l'ancienne structure du Koweït, le Bureau technique des partenariats. KAPP opère sous la supervision du "Comité supérieur pour les partenariats public-privé".

Le KAPP est responsable de la mise en place des véhicules de livraison du projet, de la mise au point d'une documentation PPP normalisée et de la réalisation d'études de faisabilité pour les projets PPP. Le rôle du Comité Supérieur est de sanctionner et superviser les opérations de KAPP.

### **Autre législation pertinente**

La loi koweïtienne sur les PPP est une loi horizontale (applicable à plusieurs secteurs). Cependant, il est important que les parties qui envisagent de s'impliquer sur le marché koweïtien des PPP remarquent qu'il existe un certain degré d'interaction avec la loi sur l'eau et le pouvoir. La loi n ° 39 de 2010 (telle que modifiée par la loi n ° 28 de 2012 et la loi n ° 19 de 2015) et les règlements exécutifs connexes réglementent la structure et

l'acquisition de projets d'électricité et d'eau. Toutefois, lorsque cette législation est muette sur une question particulière, les dispositions de la loi sur les PPP s'appliqueront.

En outre, en 2010, une loi intitulée Loi sur les villes du travail (Loi n° 40/2010) définit le processus d'appel d'offres, le contenu des offres et un certain nombre d'autres dispositions relatives à la construction de logements pour les expatriés au Koweït sur une base BOT.

**Tableau 2.3 : Projets du PPP au Koweït**

<b>Nom du PPP</b>	<b>Détails</b>
Projet solaire du Koweït 1GW	La Kuwait National Petroleum Company (KNPC) cherche actuellement à acquérir 1 GW d'énergie solaire photovoltaïque (PV) sous un modèle BOO au complexe d'énergie renouvelable Al-Ahagaya.
Cycle solaire combiné intégré Al Abdaliyah	KAPP achète une centrale à gaz à cycle combiné de 220 MW et une installation solaire photovoltaïque de 60 MW sur une base de 25 ans de construction-exploitation-transfert.
IWPPs	KAPP cherche des offres pour un IWPP de 50GW de 50 ans sous un modèle DBFOT à Az Zour North, Phase 2. KAPP cherche également des offres pour un IWPP de 1,8GW sous un modèle DBFOT pour Al-Khairan IWPP
Installation de recyclage des déchets de Kabd	KAPP est à la recherche d'un projet W2E greenfeld de 25 ans pour traiter 3 000 tonnes de déchets par jour dans le cadre d'un modèle DBFOT.

UTP d'Umm Al Hayman	KAPP cherche des offres pour une station d'épuration de 25 ans 700 000 m <sup>3</sup> / jour selon un modèle BOT.
Système de transit rapide métropolitain du Koweït, phase 1	KAPP a annoncé son intention d'offrir un réseau de transport urbain de 160 km avec quatre lignes en utilisant un modèle DBFOT.
Système routier national du Koweït (KNRR)	KAPP a annoncé son intention d'offrir une ligne de transport de fret et de passagers de 574 km entre le Koweït et les pays voisins en utilisant un modèle DBFOT
Programme de développement des écoles koweïtien	KAPP recherche la participation du secteur privé pour 9 écoles PPP dans le cadre d'une concession DBFOT de 25 ans.
Ville de travail du sud d'Al-Jahra	Les premiers plans ont été élaborés pour une «cité du travail» de 1 015 000 m <sup>2</sup> destinée à accueillir 20 000 travailleurs.

Le Sultanat d'Oman a longtemps été associé à un pipeline de projets public-privé mis en œuvre avec succès sous la forme de projets d'électricité et d'eau, en particulier les IPP et IWPP proposés par la Société Oman Power & Water Procurement (OPWP) (la "loi sur le secteur de l'énergie") et Décret royal 36/2008 (la "loi sur les appels d'offres").

Oman n'a pas adopté de loi sur les PPP. Cependant, l'élaboration d'une loi sur les PPP a été identifiée dans le plan quinquennal le plus récent du gouvernement, et le gouvernement omanais a chargé des firmes de

consultants de promulguer une loi sur les PPP et de conseiller sur la structuration de la gouvernance des PPP. Nous comprenons qu'un projet de loi sur les PPP est avec le gouvernement d'Oman et devrait être publié avant la fin de 2017.

On ne sait pas si et comment la loi sur le droit du secteur de l'énergie et les appels d'offres seront appliquées lors de l'adoption de la loi sur les PPP.

Tout en réussissant à obtenir des projets utilisant une variante du modèle PPP, sous la forme de plusieurs IPP et IWPP - notamment les projets AIPP Phases A, B et C du projet IWPP et le projet PPP Mesaieed A, le gouvernement du Qatar n'a officiellement entrepris aucun projet PPP du secteur de l'énergie et de l'eau. Le document Vision 2030 publié par le gouvernement du Qatar a établi l'objectif d'élargir ses secteurs de la santé, de l'éducation et du tourisme grâce à la participation accrue du secteur privé.

Le Ministère de l'économie et du commerce (MOEC) a été chargé de l'élaboration de la loi sur les PPP, qui aurait été transmise au Conseil des ministres du Qatar pour examen au premier trimestre 2017. Le Bahreïn n'a pas adopté de loi sur les PPP. Cependant, en 2002, Bahreïn a introduit une loi pour régir la privatisation des entités publiques sous la forme du décret législatif n ° 41, «Concernant les politiques et les lignes directrices de la privatisation». Cette loi ne s'applique pas spécifiquement aux PPP.

Historiquement, le pipeline de projets PPP de Bahreïn a été solide en termes de projets de logements résidentiels. En 2012, un accord PPP de cinq ans portant sur la construction de 3 110 logements sociaux et de plus

de 1 000 logements adaptés a été signé pour développer la nouvelle ville de Bahreïn Nord, Al Buhair et Al Lawzi.

Les PPP en Jordanie sont régis par la loi n ° 31 de 2014 «Public-Private Partnership Law 2014» (la «loi PPP Jordan») et le règlement numéro (98) de 2015 «Public Private Partnership Regulation» (le «règlement PPP») et un document de politique de partenariat public-privé préparé par l'Unité de partenariat public-privé (le «document de politique sur les PPP»). Ensemble, ces trois publications définissent le cadre général de la réglementation des projets de PPP en Jordanie.

### **III. Principales caractéristiques de la loi sur les PPP en Jordanie**

#### **• Procédures d'approvisionnement:**

Le règlement sur les PPP établit un processus d'appel d'offres prescriptif pour les PPP. Toute entité gouvernementale cherchant à lancer un processus d'achat en PPP doit d'abord recevoir l'approbation de l'Unité PPP jordanienne (voir plus loin). Après approbation, le processus d'achat doit généralement inclure la délivrance d'un document de manifestation d'intérêt aux soumissionnaires intéressés, une sélection préalable, la publication d'un appel d'offres aux soumissionnaires présélectionnés suivi d'une adjudication au soumissionnaire privilégié.

Le règlement PPP permet un degré de négociation post-appel d'offres entre l'adjudicataire et la conclusion contractuelle, toutefois des changements substantiels dans la répartition des risques, des écarts par rapport aux éléments non négociables dans les documents d'appel d'offres et des modifications susceptibles d'affecter l'exercice d'évaluation des soumissions n'est pas autorisé.

Comme au Koweït, des propositions non sollicitées peuvent être soumises par le secteur privé pour des projets novateurs qui ne sont pas déjà examinés par un organisme gouvernemental. Si une proposition est acceptée, toute attribution reste soumise à un appel d'offres. Toutefois, le proposant peut bénéficier d'une exemption de requalification, et en cas d'échec, le règlement sur les PPP exige que le soumissionnaire retenu indemnise initiateur pour le coût de toute étude de faisabilité / dépenses initiales engagées.

- **Gouvernance et propriété de la société de projet:**

La loi jordanienne sur les PPP exige que les sociétés de projet soient «jordaniennes et enregistrées conformément aux lois jordaniennes». En conséquence, la société de projet sera soumise aux dispositions de la loi sur les sociétés de Jordanie.

Le capital social de la société de projet doit également correspondre aux exigences minimales définies dans la documentation de l'appel d'offres. Le règlement sur les PPP permet à une autorité acheteuse jordanienne de prendre une participation minoritaire dans une société de projet. Ces participations ne doivent pas dépasser 25% des actions qui ont le droit de vote et l'autorité contractante n'est pas autorisée à détenir une part de contrôle de la société de projet.

- **Financement et autres incitations:**

La loi de Jordanie sur les PPP prévoit que les prêteurs de la société de projet peuvent obtenir une garantie sur les flux de trésorerie du projet, sous réserve de la loi jordanienne.

- **L'accord de projet PPP:**

La loi sur les PPP de Jordanie contient une liste de haut niveau défendue de dispositions générales qui doivent être incluses dans un accord de projet PPP. Ce sont des standards de marché pour les projets PPP, et abordent des questions telles que le changement de loi, la force majeure et les conséquences de résiliation anticipée. Les stipulations les plus notables sont que la durée de l'accord de projet ne peut dépasser 35 ans. En outre, l'accord de projet PP doit contenir une déclaration claire sur la propriété des biens du projet et le transfert de propriété à la fin du projet doit être inclus dans le contrat. Bien que, notamment, le document d'orientation sur les PPP de Jordanie mentionne la possibilité de mener des projets de BOO pouvant impliquer un transfert permanent de propriété.

### *B-Unité PPP centrale*

La loi sur les PPP de Dubaï n'établit pas d'autorité PPP spécialisée dans les unités PPP. Au lieu de cela, l'approbation et la gestion du programme PPP de Dubaï relèvent de la compétence du Comité fiscal suprême. L'étendue de l'autorité déléguée pour approuver les projets PPP est liée à la valeur globale du projet en question.

Les projets PPP dont le «coût total à la charge du gouvernement» est inférieur à 200 millions AED (environ 55 millions USD) peuvent être approuvés par le PDG d'une entité gouvernementale.

Les projets PPP dont le coût total se situe entre 200 et 500 millions AED (environ 55 à 135 millions USD) peuvent être approuvés par le ministère des Finances.

Alors que la Loi sur les PPP de Dubaï vise à simplifier le développement de projets de PPP dans l'Emirat de Dubaï, les sponsors et

bailleurs de fonds potentiels devraient être attentifs aux autres législations pertinentes qui ont une incidence sur de tels projets.

L'exception la plus notable au champ d'application de la loi sur les PPP de Dubaï concerne les IPP et les IWPP; ces projets sont expressément exclus du champ d'application du statut de PPP et sont soumis à la loi n ° 6 de 2011.

Les contrats de travaux, de matériaux ou de services sont également soumis à la loi n ° 6 de 1997 (loi sur les marchés publics de l'Emirat de Dubaï). En outre, la loi fédérale n ° 2 sur les sociétés commerciales s'applique en ce qui concerne les restrictions de propriété pour les sociétés établies dans le but de livrer des projets.

Le projet de PPP de la Cour Suprême de Dubaï, le premier contrat à avoir été conclu en vertu de la loi sur les PPP à Dubaï, devrait être clôturé au cours du deuxième trimestre de 2017.

**Tableau 2.1 : Projets du PPP en EAU**

<b>Nom du PPP</b>	<b>Détails</b>
RDF Facility à UAQ	Le Ministère des Changements Climatiques et de l'Environnement des Emirats arabes unis est dans les premières étapes de l'appel d'offres pour une usine municipale de traitement des déchets solides dans l'Emirat d'Umm Al Quwain, qui verra le partenaire privé sélectionné conclure un accord de coentreprise avec le ministère.
Union	Le gouvernement de Dubaï propose de développer un PPP

Oasis PPP	à usage mixte pour transformer la station Union Oasis en un développement axé sur le transit. Proposition pour la construction de 15 000 m <sup>2</sup> de tours à usage mixte - résidentiel et commercial. Les ACR administrent également le processus d'approvisionnement.
Stade Mohammed Bin Rashid	Développement d'un site sportif de 60 000 places situé dans la région d'Al-Awir à Dubaï. Le projet sera le premier stade au monde à être climatisé et exhausé. Les plans comprennent un complexe de formation, 5000 places de parking, musée du sport et des salles de conférence. Les dernières informations sur le marché indiquent que le projet sera acheté par l'Autorité des Routes et des Transports («ART») qui a pris l'initiative d'acheter de nombreux projets récents de PPP à Dubaï.
Projet PPP Dubaï Taxis	Le gouvernement de Dubaï propose de développer trois parcelles adjacentes à Dubaï pour y inclure des dépôts de taxi et des logements pour plus de 1000 conducteurs. Le projet est acheté par la Dubaï Taxi Corporation (filiale de la ART).

Bahreïn n'a actuellement pas d'unité PPP centralisée. Outre le décret-loi n ° 41, le décret-loi n ° 12 de 1971 portant promulgation de la loi sur les procédures civiles et commerciales établit les limitations des procédures d'exécution relatives aux biens immobiliers appartenant à la Couronne.

**Tableau 2.6 : Projets du PPP au Bahreïn**

Nom du PPP	Détails
Hidd solaire	L'Autorité de l'électricité et de l'eau de Bahreïn a récemment annoncé son intention de soumissionner un projet IPP pour produire de l'énergie solaire à partir du projet de réservoirs d'eau de Hidd.
Askar des déchets à l'énergie	Le ministère des Finances a indiqué qu'il soumettra un projet greenfield BOT sur une période de concession de 25 ans à Manama. L'électricité générée par l'usine de 25 MW sera injectée dans le réseau.
A-Dur 2 IWPP	L'Autorité de l'électricité et de l'eau de Bahreïn en est aux premières étapes de la mise en adjudication d'un IWPP de 1,2 à 1,5 GW et de 50 MiGD.
Rail léger PPP	La phase initiale de ce projet couvrira 25 000 km avec une capacité de 8 000 à 10 000 passagers par heure dans les deux directions. Il est acheté par le ministère des Transports dans le cadre d'un modèle BOT.

### C-Développements récents

À l'automne 2016, l'Autorité koweïtienne pour les projets de partenariat (KAPP) a signé un accord avec la Banque mondiale pour l'aider à produire un guide sur les PPP. Le guide PPP détaillera les dispositions contractuelles standard à inclure dans tous les accords de PPP et fournira des orientations à toutes les entités adjudicatrices du secteur public et aux participants du secteur privé sur les approches de restructuration et de mise en œuvre des projets PPP.

Le Middle East Economic Digest a indiqué que la législation omanaise sur les PPP pourrait être promulguée au début du troisième trimestre de 2017.

Nous prévoyons qu'une fois qu'une loi sur les PPP aura été adoptée, une Unité centrale des PPP sera considérée pour préparer les appels d'offres et gérer les processus compétitifs.

Comme indiqué plus haut, le pipeline de projets d'énergie et d'eau, qui a connu un grand succès, a été réglementé par la loi sur le secteur de l'énergie. La majorité des marchés publics non liés aux PPP devraient continuer à être achetés en vertu de la loi sur les appels d'offres.

**Tableau 2.4 : Projets du PPP à Oman**

<b>Nom du PPP</b>	<b>Détails</b>
Mascate IPP	Une centrale électrique de 800 à 1000 MW sera déposée en tant qu'IPP.
Ferme solaire du désert d'Oman	Une batterie solaire 200MW en utilisant une structure de distribution IPP.
Usine de dessalement Duqm	L'OPWP achète une usine de dessalement d'une capacité de 60 000 mètres cubes d'eau par jour, en utilisant le modèle IWP.
Usine de dessalement de Khasab	Usine de dessalement d'une capacité de 16 000 mètres cubes d'eau par jour. Approvisionné par OPWP et structuré comme un IWP.
Usine de	Usine de dessalement d'une capacité comprise entre 225

dessalement de Muscat / Barka	000 et 325 000 mètres cubes par jour, également selon un modèle IWP.
Usine de dessalement de Salalah, n ° 3	Usine de dessalement d'une capacité de 100 000 mètres cubes par jour. Modèle IWP.
Usine de dessalement de Salalah, n ° 4	Usine de dessalement sous un IWP. La capacité confirmée n'a pas encore été annoncée.
Sharqiyah IWP Usine de dessalement	Usine de dessalement d'une capacité de 80 000 mètres cubes par jour, utilisant le modèle IWP.
Ville Médicale du Sultan Qaboos	Proposition de développer trois hôpitaux et un centre de réadaptation avec un total de 1 250 lits. Selon une estimation de plus de 780 millions de dollars, laissez-le dans le cadre d'un modèle de construction-exploitation-transfert d'une durée maximale de 30 ans.
Port Sultan Qaboos Waterfront	Un projet de développement à usage mixte de 1,3 milliard de dollars sur 451 000 mètres carrés. Le modèle PPP sera utilisé mais la structure exacte doit être décidée.

Des reportages dans les médias ont suggéré que la nouvelle loi sur les PPP devrait être promulguée au troisième trimestre de 2017.

Nous prévoyons qu'une fois qu'une loi sur les PPP aura été adoptée, une Unité centrale des PPP sera considérée pour préparer les appels d'offres et gérer les processus compétitifs. L'alternative pourrait être que le MOEC assume la responsabilité globale.

Le Qatar a récemment promulgué une nouvelle loi sur les appels d'offres et les marchés avec les règlements exécutifs correspondants sous la forme d'une loi sur les appels d'offres promulguée par la Loi n ° 24 de 2015 et la Résolution ministérielle n ° 22 de 2016 promulguant la réglementation exécutive des appels d'offres. En commun avec de nombreuses autres lois sur les marchés publics dans les pays du CCG, l'intention de cette législation est de régir le Gouvernement plutôt que l'achat de projets PPP.

**Tableau 2.5 : Projets du PPP à Qatar**

<b>Nom du PPP</b>	<b>Détails</b>
Usine de dessalement A4 de Ras Abu Fontas IWP	Projet de développement d'une usine de 36 millions de gallons impériaux à Doha. Obtenu par la General Electricity & Water Corporation (Kahramaa) en utilisant le modèle de livraison IWP.
Centre de gestion des déchets solides, Doha	Suite au succès du Centre de gestion des déchets solides domestiques de Doha, des plans sont en cours d'élaboration d'une nouvelle installation de traitement des déchets dans la ville. La capacité de traitement initiale proposée est de 3 000 tonnes par jour, ce qui pourrait porter la capacité à 5 300 tonnes par jour d'ici 2022.
Le stade Ras	Le Comité suprême pour la livraison et l'héritage de la

Abu Abood (également connu sous le nom de stade Fourth Precinct)	préparation pour le monde 2022 a suggéré qu'il explore les modèles de PPP comme une approche de livraison potentielle pour le stade.
PPP d'hospitalité	Le premier PPP qatari dans le secteur de l'hôtellerie. Dans le cadre du projet de développement hôtelier, le gouvernement louera les terrains à bâtir à son promoteur choisi, qui sera responsable de la sécurisation des sources de financement privé pour les travaux de l'hôtel.

Le document d'orientation sur les PPP indiquait que le gouvernement jordanien avait l'intention de publier un guide sur les PPP pour accompagner la législation sur les PPP, la réglementation sur les PPP et les documents de politique sur les PPP. Il n'y a pas de date indiquée pour cette version.

La Jordanie a adopté une approche unique pour l'administration de son programme de PPP en établissant trois entités principales. Chacun assume la responsabilité d'un aspect différent de l'agenda du PPP:

**Unité PPP:** La loi sur les PPP en Jordanie a établi l'unité PPP sous la tutelle du ministère des Finances. L'Unité PPP est chargée d'élaborer et de mettre en œuvre le programme pour tous les projets de PPP, en coordination avec tous les ministères, institutions et parties prenantes concernés et de développer et d'améliorer l'environnement propice aux PPP.

Conseil du PPP: Le Conseil du PPP est l'autorité suprême responsable des décisions et de l'élaboration des politiques relatives au PPP en Jordanie. Le Conseil du PPP est responsable de la supervision générale du programme de PPP et s'appuie sur l'Unité PPP pour assurer l'application opérationnelle de ses décisions.

Comité technique pour les engagements financiers: Le Comité technique a également été créé par la loi sur les PPP en Jordanie et est fortement impliqué dans l'achat de projets PPP. Le comité a le pouvoir d'examiner, d'identifier et de surveiller les engagements financiers relatifs aux projets de PPP, en particulier ceux qui exigent soutien budgétaire gouvernemental. Le Comité technique relève du ministre des Finances et du Conseil des PPP.

### **Autre législation pertinente**

La loi jordanienne sur les PPP est censée agir en tant que loi horizontale, qui devrait s'appliquer à tous les "secteurs économiques".

Cependant, le Conseil du PPP a le pouvoir de recommander des secteurs où la législation sur les PPP ne devrait pas s'appliquer.

De plus, la Jordanie a des lois spécifiques au secteur qui se rapportent à des activités considérées comme "privatisation". Il est à noter que la législation antérieure en matière de PPP en Jordanie, la loi de privatisation n ° 25 de 2000 et le règlement n ° 80 de 2008 mettant en œuvre des transactions de privatisation, ont interprété la privatisation comme incluant des modèles de fourniture de PPP tels que BOT, BOO et BOOT en Jordanie. Par conséquent, les parties intéressées par la réalisation de projets PPP (ou leurs variantes, IPP / IWP / IWPP) dans le

secteur des services publics doivent également connaître les dispositions de la loi n ° 18 de 1988 sur l'eau, la loi n ° 64 de 2002 la loi n ° 13 de 1995 sur les télécommunications.

**Tableau 2.7 : Projets du PPP en Jordanie**

Nom du PPP	Détails
Phase 1 du PPP (usine de dessalement à Aqaba et Canal à la Mer Morte)	Le ministère jordanien de l'Eau et de l'Irrigation développe un projet BOT comprenant une usine de dessalement à Aqaba, une centrale hydroélectrique et un pipeline d'eau de 112 milles pour transporter l'eau de la mer Rouge à la mer Morte.
Jordanie Municipalité du Grand Amman - déchets solides Facilité Energie	La municipalité du Grand Amman (en collaboration avec la Banque européenne pour la reconstruction et le développement) cherche à mettre en place un système de récupération des gaz à l'installation de stockage des déchets solides Al Ghabawi à Amman dans le cadre d'un contrat de conception, construction et exploitation.
Programme PPP de l'aéroport de Jordan	Le ministère jordanien des Transports étudie la faisabilité de trois projets de PPP aéroportuaires potentiels d'une valeur supérieure à 300 millions de dollars. Les projets aéroportuaires à l'étude comprennent: l'aéroport de North Shouneh à Madaba, l'aéroport civil d'Amman à Marka et l'aéroport de King Hussein à Aqaba. Projets susceptibles d'être loués sous un modèle BOT.
Irbid déchets à l'énergie	Le ministère de l'Énergie et des Ressources minérales se procure actuellement un partenaire du secteur privé pour développer une installation de gestion des déchets d'une capacité de production de 1 000 tonnes par jour.

## **Paragraphe II- Mode de financement de PPP**

### **A- Avantages financiers d'un PPP**

Beaucoup de choses avaient été promises lors du lancement des PPP, dont les faits marquants de développement étaient 2003 (ordonnance sur les baux à long terme hospitaliers) et 2004 (arrêté sur les contrats de partenariat).

Le PPP permet (on pourrait même dire «oblige à») une véritable vision du projet en termes de coût global, à condition de ne pas trop limiter les services d'opération de maintenance confiés au partenaire privé. C'est probablement l'un de ses plus grands mérites. Si, par exemple, vous avez un bâtiment construit en PPP pour vos besoins, vous vous engagez sur un coût incluant la conception, la construction, le financement, le renouvellement majeur de l'entretien de ce bâtiment, mais aussi, si vous le souhaitez), la maintenance de routine, la gestion des fluides énergétiques, voire la fourniture de fluides et les services auxiliaires. Tous les frais sont comptés et apparaissent clairement. Ce ne sont pas des estimations, mais les engagements du titulaire.

Grâce à cette globalisation des services et à un transfert de propriété et des risques associés sur le partenaire privé, le PPP, une fois signé, limite fortement le risque de dérive des coûts pour l'organisme public.

Le dialogue compétitif, s'il est bien mené, est fructueux et optimise à la fois les coûts d'investissement et les coûts de financement ou de maintenance.

Dans la plupart des cas, le PPP fait gagner du temps et offre toujours une meilleure garantie de respect des délais. Malgré un dialogue compétitif qui peut parfois sembler long, la procédure de délai cumulatif et le travail sont en réalité très compétitifs par rapport aux procédures conventionnelles, une grande partie du design étant développée au cours du dialogue. Les cas de retard sont très rares, et lorsqu'ils existent, ils sont généralement des retards non-culpables (causes légitimes). Conséquence financière de cet avantage temporel: au-delà de l'avantage socio-économique d'anticiper les investissements, les prévisions budgétaires des autorités publiques en termes de dates de décaissement sont largement respectées (alors que les phénomènes de report sont plus fréquents avec d'autres procédures).

Le paiement différé de l'investissement ne devrait pas, à notre avis, être considéré comme un avantage financier en tant que tel, mais seulement comme la contrepartie d'un préfinancement par le partenaire financé qui sera finalement transmis à la personne publique à long terme.

Ces avantages du PPP doivent être mis en balance avec ses inconvénients, qui ne devraient pas être niés ou sous-estimés, y compris:

- Un coût de financement plus élevé, des coûts de structuration spécifiques;

- Une relative complexité des dispositifs juridico-financiers, qui doivent être gérés également du côté public (dans la procédure, mais aussi au-delà pour le suivi du contrat signé) ;

- Les PPP sont souvent des contrats particulièrement longs et la modification des besoins de l'entité publique pendant la phase d'exploitation est possible et, dans certains cas, probable. Selon nous, la

gestion juridique et financière des modifications (travaux, services) qui seraient liées à un changement des besoins pendant l'exploitation ne reçoit souvent pas une solution juridique ou financière optimale, faute de certitude quant à la nature et la date du changement. Étant donné que la nature financièrement adaptable des PPP n'est pas leur point fort dans l'état actuel des pratiques de marché, la première condition du succès n'est pas de se tromper sur la définition de son besoin initial, ce qui n'est pas le cas. Une précaution complémentaire peut être de demander un investissement avec un certain niveau de modularité, lorsque cela est possible, et c'est souvent le cas.

## **B. Les formes de financements**

Nous pouvons distinguer trois catégories de montages financiers possibles et susceptibles d'être proposés par les candidats.

### **I. Le financement de projet.**

Une société ad hoc est créée pour financer l'opération. Le financement du projet mobilise ensuite plusieurs ressources (chacune avec ses propres coûts), dont: une dette bancaire garantie (grâce à une vente de dette acceptée), une dette bancaire de projet, des fonds propres et des quasi fonds propres. C'est le montage qui est devenu une majorité. C'est aussi par nature le plus financièrement complexe (il suppose la mise en place d'un modèle financier, d'un schéma de garanties sophistiquées, pose la question de la permanence des actionnaires, appelle de plus en plus souvent l'intervention de fonds d'investissements spécialisés...) et celui qui montre le plus clairement les coûts supplémentaires de financement.

## **II. Le financement corporate.**

En principe, une entreprise (on pense principalement à une société industrielle) pourrait être candidate à la signature du contrat elle-même, sans recourir à la création d'une société ad hoc, et pourrait bénéficier en tout ou en partie des conditions de financement de l'entreprise. Le groupe auquel il appartient (le coût du financement bénéficiant au projet, pour cette partie «fonds propres» s'approcherait alors du «coût moyen pondéré du capital» du groupe). C'est même un montage que l'on pense tout à fait naturellement et qui reste encore aujourd'hui le mode de financement le plus courant des concessions banalisées (eau, etc.). Ce type de financement est cependant devenu très rare pour un certain nombre de raisons, la plus importante étant sans doute le désir de déconsolider les engagements de plus en plus manifestés par tous les groupes industriels. Néanmoins, il arrive que l'on puisse encore se rencontrer ponctuellement dans certains secteurs, notamment en termes de réseaux où la culture de la concession de service public est forte, et plutôt sur de petits projets de faible montant. Selon la part financée par les fonds propres et le coût de ces fonds propres, le coût du financement des entreprises est variable mais ce dispositif permet toujours de sauver les coûts essentiellement fixes liés à la création ou à la vie d'une entreprise.

## **III. Le financement avec un établissement financier**

Ce dispositif est parfois qualifié de «leasing» car des sociétés spécialisées dans le leasing et des filiales de grands groupes bancaires ont développé cette offre. Le terme est un peu trompeur car, dans cette situation, l'institution financière n'est pas dans la position classique d'un bailleur mais plutôt d'un investisseur, théoriquement responsable (au moins un moment de raison) des bénéfices globaux issus du contrat. Ce montage

devient plus rare avec le temps, peu d'institutions conservant ce type de positionnement. C'est le cadre le plus financièrement simple et peu coûteux.

### **Comment organiser au mieux le financement à chaque étape du PPP ?**

En amont, dans la pré-évaluation et pour l'annonce publicitaire:

Identifier les différentes sources de financement mobilisables du côté de la personne publique: des subventions sont-elles possibles? La personne publique est-elle désireuse et capable de payer des avances de loyer pendant la construction qui procurent un effet de levier (économie sur les dépenses financières à long terme)? Quel est le bon scénario pour la durée du contrat et la portée optimale des services confiés au partenaire privé?

Dans la préparation du dossier de dialogue initial et dans la phase de dialogue avec les candidats, la personne publique et son assistant financier doivent constamment essayer de concilier deux objectifs contradictoires. D'une part, encadrer les offres de tous les candidats pour pouvoir comparer les offres et assurer l'égalité de traitement des candidats; d'autre part, laisser certaines possibilités ouvertes pour permettre d'une part la prise en compte des spécificités de chaque offre et, d'autre part, une certaine optimisation financière des offres.

Un sujet en particulier doit être traité avec une grande attention: il faut imposer aux candidats un certain encadrement du phasage financier de l'opération. Quelle est la période d'amortissement financier? Quelles sont les conséquences en cas de retard dans la mise à disposition de l'investissement demandé? Dans le cas des opérations susceptibles d'être

échelonnées en plusieurs tranches, est-il possible de mettre en loyer partiel (susceptible de réduire les coûts de préfinancement)? Y a-t-il une cession de créances acceptées par acompte ou une cession globale de créances? Dans le cas où la personne publique envisage des avances de loyer: quel montant et quand?

Ces questions de durée, d'échelonnement et de calendrier, qui doivent être traitées avec précision et au cas par cas, en consultation avec des experts techniques et juridiques, ont un impact important sur les plans de financement des candidats et sont relativement sensibles.

Enfin, à la fin de la procédure, il est préférable d'encourager (si cela est nécessaire, car c'est le plus souvent ce qu'il fournit naturellement) le partenaire privé à signer la convention de financement finale avant de signer l'accord de partenariat. , ou concomitamment avec ce dernier.

### **Comment sécuriser le mieux possible le financement de son PPP ?**

Dans la majorité des cas, les personnes publiques peuvent être invitées à exiger les offres de financement les plus fortes possibles au stade de l'offre finale, tout en restant prudentes mais raisonnables quant à la durée requise pour la validité des offres. À notre avis, les mécanismes de financement dits ajustables sont plus susceptibles d'être réservés à des projets de grande envergure (ou même de très grande envergure) ou à des contextes financiers particulièrement difficiles.

A ce titre, nous détectons début septembre 2011 les signes d'un rendement bancaire difficile, marqué par une forte aversion au risque exprimée par les institutions financières, que ce financement provienne d'ailleurs dans le cadre d'un PPP ou non (ceci s'applique également au financement direct par des entités publiques). Il est possible qu'il soit

bientôt moins facile pour les entités publiques d'obtenir des conditions de financement aussi fermes qu'avant, évitant de répercuter des clauses susceptibles d'augmenter les coûts de financement pendant la durée du contrat (dites clauses) grossissement, flexibilité du marché, paysage, etc.) ou en réalisant potentiellement des sorties très coûteuses. Les questions internationales soulevées cet été par l'importance et la qualité des différentes dettes publiques, récemment prises en compte par les marchés financiers avec brutalité et désordre et les incertitudes qui existent actuellement sur les solutions internationales qui pourraient être trouvées, expliquent, bien sûr, situation partielle. La transition des institutions bancaires vers les futures normes Bâle III génère moins d'incertitudes dans la mesure où elle est programmée en termes de principes et de dates, même si elle nécessite encore des interrogations au sein des banques sur sa mise en œuvre pratique et son impact sur le financement sera proposé. Rarement les conditions financières futures des PPP, mais aussi les conditions bancaires susceptibles de s'appliquer aux projets gérés de manière traditionnelle en propriété publique, nous ont également semblé liées à l'évolution du contexte financier international.

Dans le cas du financement de projet, le modèle financier est un document clé, le plus souvent contractualisable. Il est utilisé pour calculer le montant du loyer financier final lorsque toutes les variables sont gelées, et elles ne sont généralement fixées que lorsque l'investissement est disponible. Il est important de ne pas en faire une boîte noire uniquement maîtrisée par le partenaire privé. Au contraire, il doit être soigneusement examiné, ses conditions d'utilisation doivent être clarifiées, le modèle doit être audité avant la signature du contrat et les mises à jour effectuées après la signature du contrat doivent être suivies.

Lors des phases de cristallisation des taux, il est nécessaire d'être accompagné d'un conseiller financier et / ou d'une banque de référence. À ce moment, nous convertissons un taux variable en un taux fixe et gelons tout ou partie de son loyer financier, les enjeux financiers sont importants. La procédure est courte mais très technique, elle repose sur un mélange de pratiques bancaires professionnelles communes à l'ensemble du territoire et d'usages spécifiques à telle ou telle banque, elle surprend le novice.

En fin de compte, le coût de l'infrastructure doit être supporté par les utilisateurs actuels ou futurs ou les contribuables (si nous ignorons la composante concessionnelle limitée de l'aide étrangère).

Traditionnellement, les investissements dans les infrastructures publiques ont été financés par les finances publiques (par le biais d'impôts ou d'emprunts), éventuellement avec la contribution des bénéfices non distribués des entreprises (consommateurs). Le financement par les contribuables et / ou les futurs consommateurs se produit lorsque l'entreprise d'infrastructure emprunte des fonds qu'elle remboursera avec les revenus futurs. Les sociétés d'infrastructure publique peuvent le faire en émettant des obligations ou des actions ou en empruntant directement auprès des banques commerciales ou de l'État. Ces options ne sont disponibles que pour les sociétés d'infrastructure bien gérées dans un climat favorable à l'investissement.

Les PPP offrent d'autres solutions pour attirer de nouvelles sources de financement et des services de gestion privés tout en permettant à l'État de maintenir une présence dans la propriété et l'élaboration de politiques stratégiques. Ces partenariats peuvent maximiser l'effet de levier des fonds publics et ont l'avantage de confier la gestion et la fourniture de services d'infrastructure à des entreprises privées hautement qualifiées. Les trois

sources de financement les plus courantes pour les projets d'infrastructure sont:

- Financement public. L'État emprunte des fonds qu'il affecte au projet par le biais de la réaffectation de prêts, de dons, de subventions ou de garanties de dettes. L'État peut généralement emprunter à des taux d'intérêt plus faibles que les taux offerts à d'autres emprunteurs, mais son action est limitée par sa marge de manœuvre budgétaire (les montants qu'il peut emprunter) et doit tenir compte du fait que de nombreuses initiatives intéressantes briguent de maigres ressources budgétaires ; d'une manière générale, en outre, le secteur public gère les risques commerciaux moins efficacement que le privé.

- Financement par les entreprises. Une entreprise emprunte des fonds en fonction de son profil de crédit et de ses activités (que le prêt soit garanti ou non par des actifs ou des revenus spécifiques) et investit dans le projet. Les services publics et les entreprises publiques n'ont souvent pas la capacité d'endettement nécessaire et peuvent faire face à des besoins d'investissement concurrents. Les investisseurs externes peuvent avoir ces capacités, mais l'ampleur des investissements requis et les rendements que ces sociétés attendent de leurs investissements peuvent entraîner des coûts de financement relativement élevés rendant l'opération inabordable pour le donneur de licence.

- Financement de projets. Les prêts sans recours ou les droits de recours limités (ces termes sont généralement interchangeables) sont accordés directement à une entité ad hoc (SPV). Les prêteurs s'attendent à rembourser les flux de trésorerie du projet, la garantie de la dette étant limitée principalement aux actifs du projet et à ses

flux de revenus futurs. La dette peut donc être enregistrée hors bilan du point de vue des actionnaires et, éventuellement, du point de vue du concédant.

La part de chaque type de financement et le choix du type de financement dépendront de la disponibilité du financement sur le marché et de la volonté des prêteurs d'assumer certains risques ou risques de crédit liés au projet selon leur perception de l'évolution du marché.

### **Sources de financement**

Les projets de PPP nécessitent un financement provenant de diverses sources, à la fois des capitaux propres et des emprunts.

#### **- Financement sous forme de fonds propres**

Le financement par capitaux propres correspond aux fonds investis dans la société de projet, qui sont constitués du capital-actions de la société et d'autres capitaux propres. Parmi les différentes formes de financement, les apports en fonds propres sont les plus faibles. Les créanciers, par exemple, peuvent exercer une réclamation sur les actifs et les revenus de la société avant que les actionnaires puissent obtenir une déclaration ou, en cas de faillite ou d'insolvabilité, un remboursement; En outre, les actionnaires ne peuvent normalement recevoir de dividendes que si la société réalise un bénéfice. Le financement par capitaux propres comporte le risque le plus élevé et, par conséquent, a potentiellement les rendements les plus élevés.

## - **Financement sous forme de créances**

Les créances peuvent provenir de nombreuses sources: les prêteurs commerciaux, les agences de crédit à l'exportation, les organisations bilatérales ou multilatérales, les détenteurs d'obligations (comme les investisseurs institutionnels) et parfois l'État hôte. Contrairement aux capitaux propres, ces créances ont la plus haute priorité parmi tous les fonds investis (le service de la dette senior doit être fourni avant l'exécution de la plupart des autres paiements). Le remboursement de la dette se fait généralement à des taux d'intérêt fixes ou variables et selon un échéancier de paiements périodiques. La source des réclamations influence fortement la nature de la dette. Les PPP impliquent généralement la construction d'actifs de longue durée et de grande valeur qui génèrent des revenus stables et recherchent donc des prêts à long terme assortis de taux d'intérêt fixes. Ce profil d'emprunt correspond parfaitement au profil d'actifs des fonds de pension et des autres investisseurs institutionnels.

Le financement obligataire permet à l'emprunteur d'obtenir des créances directement auprès des particuliers et des institutions plutôt que par l'intermédiaire de prêteurs commerciaux. L'émetteur (l'emprunteur) vend les obligations aux investisseurs. Le gestionnaire principal aide l'émetteur à commercialiser les obligations. Un fiduciaire détient les droits et agit pour le compte des investisseurs, ce qui empêche tout investisseur de déclarer un défaut de paiement individuel. Le financement obligataire permet généralement d'emprunter à moindre coût et sur de longues périodes si l'obligation est de bonne qualité. Les agences de notation peuvent être consultées lors de la conception du projet afin de maximiser leur notation. Les agences de notation évaluent

les risques attachés au projet et attribuent une note aux obligations en vertu de laquelle les acheteurs d'obligations mesurent l'attractivité de l'investissement et le prix qu'ils sont prêts à payer.

Accroître la disponibilité des comptes débiteurs et réduire leur coût. Par exemple, une compagnie d'assurance unifilaire (ou une institution multilatérale telle que la Banque mondiale) peut fournir un service de rehaussement de crédit aux investisseurs en obligations, parfois appelé un contrat d'assurance. L'assureur bénéficie d'une très bonne notation (généralement AAA selon Standard & Poors) et prend certains engagements vis-à-vis des investisseurs utilisant cette notation pour réduire les risques encourus et donc améliorer la notation de l'entreprise. L'obligation et de réduire les rendements requis, ce qui justifie le coût de l'emballage d'assurance.

#### - **Financements sous forme de dettes mezzanines/subordonnées**

Située entre capitaux propres et dettes, la dette mezzanine est moins prioritaire que la dette senior, mais plus que les fonds propres. La dette subordonnée et les actions privilégiées sont des exemples de dettes mezzanine. Dans le cas d'une dette subordonnée, le créancier accepte d'être remboursé après les principaux créanciers du même emprunteur, que ce soit par rapport à des revenus spécifiques du projet ou en cas d'insolvabilité. Les actions privilégiées sont des actions dont la priorité est supérieure à celle des actions ordinaires en cas de distribution. Les créanciers mezzanine compensent les risques supplémentaires qu'ils prennent en bénéficiant de taux d'intérêt plus élevés que ceux accordés aux créanciers privilégiés et / ou en recevant une partie des bénéfices du projet ou des plus-values du projet. L'utilisation de la dette mezzanine (une forme de financement

assimilable à des actions) permet à la société de projet de maintenir des ratios d'endettement plus élevés dans le projet, même si ce résultat est obtenu à un coût plus élevé. Les actionnaires peuvent préférer fournir une dette subordonnée plutôt que des capitaux propres pour:

- déduire les paiements d'intérêts de leurs impôts;
- éviter la retenue d'impôt;
- éviter les restrictions sur certaines institutions qui ne sont pas autorisées à investir sous la forme de fonds propres;
- permettre à la société de projet d'assurer le service de sa dette subordonnée lorsqu'elle n'est pas autorisée à effectuer des distributions;
- permettre aux actionnaires d'obtenir un certain degré de sécurité, par exemple en bénéficiant d'un statut prioritaire vis-à-vis des fournisseurs.

Cependant, contrairement aux détenteurs d'actions, les détenteurs de dette subordonnée:

- ne pas recevoir une part des bénéfices;
- n'ont généralement pas de droits de vote et de contrôle;
- peuvent être soumis aux lois sur l'usure en ce qui concerne le montant d'intérêt auquel ils ont droit, ce qui n'est pas le cas avec les distributions provenant des capitaux propres.

## **Financement de projet**

En ce qui concerne les projets de PPP, l'un des mécanismes de financement les plus fréquents et souvent les plus efficaces est le «financement de projet», également appelé «financement à recours limité» ou «financement sans recours». Le financement de projet prend généralement la forme de prêts à recours limité à un SMV créé spécifiquement pour le projet et autorisé à le réaliser et à le gérer. L'un des principaux avantages du financement de projet est qu'il permet un financement hors bilan, qui n'affecte pas le crédit des actionnaires ou du contractant, et transfère certains des risques du projet aux prêteurs qui, en retour, bénéficient de marges plus élevées que dans le cas du crédit d'entreprise ordinaire. Le financement de projet fournit un meilleur coût moyen pondéré du capital que le financement par actions pur. Il favorise également un régime transparent de partage des risques et encourage les différentes parties du projet à obtenir de bons résultats et à gérer les risques de manière efficace.

### **- Financement hors bilan et à droit de recours limité**

La dette de financement du projet est détenue par la société de projet, une filiale suffisamment minoritaire pour ne pas être inscrite au bilan des actionnaires. Cet arrangement réduit l'impact du projet sur le coût de la dette existante des actionnaires, ainsi que sur leur capacité d'emprunt, ce qui permet d'investir davantage. Dans une certaine mesure, le constituant peut également utiliser le système de financement de projet pour comptabiliser la dette hors bilan et les passifs des projets, qui utilisent alors moins d'espace budgétaire.

L'espace fiscal est la capacité d'emprunt d'une entité souveraine; elle dépend des exigences imposées au pays d'accueil par ses propres lois, contraintes de marché ou règles appliquées par des organismes supranationaux ou internationaux tels que le FMI et les agences de notation.

Du point de vue des actionnaires participant au financement du projet, un autre avantage est l'absence ou le degré limité de recours des prêteurs vis-à-vis des actionnaires. La société de projet est généralement une entité ad hoc à responsabilité limitée. Par conséquent, le recours du prêteur sera limité principalement ou entièrement aux actifs du projet. Un éventuel recours aux actifs de l'actionnaire est généralement appelé «support sponsor» et peut inclure des obligations conditionnelles ou des dettes subordonnées pour couvrir les dépassements de prix dans la construction ou ailleurs.

#### - **Viabilité**

En ce qui concerne le remboursement de la dette, le recours des prêteurs se limite principalement aux revenus du projet. En raison du recours limité et du niveau d'endettement élevé qui caractérise le financement du projet, la perturbation des sources de revenus du projet ou la survenance de coûts supplémentaires non prévus dans le plan de financement du projet compromettraient directement le projet. En conséquence, la majorité des risques du projet supportés par la société de projet seront supportés par les prêteurs. Cette situation rend les prêteurs moins disposés à prendre des risques. Ils veillent à ce que les risques supportés par la société de projet soient limités et correctement gérés et que le projet s'appuie sur un plan financier, économique et technique solide. Avant de s'engager dans le projet, les prêteurs analysent donc de manière

approfondie la viabilité du projet (leur «due diligence»). Selon une expression couramment utilisée, cet exercice consiste à vérifier la «bancabilité» du projet.

En termes de durabilité, les exigences dépendent de l'identité des prêteurs, qui ont des intérêts, des préoccupations et des perceptions de risques différents. La vigilance des prêteurs est l'un des principaux avantages du financement de projets; il aide le concédant et les actionnaires à évaluer la viabilité du projet. Évidemment, un prêteur trop inquiet peut retarder, compliquer ou même compromettre un projet. Inversement, un prêteur à faible risque - par exemple, lorsque l'État garantit pleinement la dette - est moins préoccupé par la diligence raisonnable, éliminant ainsi les effets bénéfiques de l'évaluation du projet par le prêteur. . L'exercice de diligence raisonnable effectué par le prêteur se concentrera sur les sujets suivants:

- **Stabilité économique et politique**

Les prêteurs voudront déterminer comment l'économie locale et le projet se toucheront mutuellement. S'il est vrai que ce sont les donneurs de licence, et non les prêteurs, qui doivent s'assurer que le projet aura un impact global positif sur le pays concerné et l'économie locale, les prêteurs doivent en évaluer les avantages politiques et socio-économiques. Le projet en général pour le pays en question. Une mesure fréquemment utilisée est le taux de rentabilité économique (TRE), qui est le taux de rentabilité du projet après prise en compte des coûts et des avantages économiques, y compris les coûts et les avantages monétaires. Le TIRE prend en compte les externalités (telles que les avantages sociaux et environnementaux) qui ne sont pas incluses dans le calcul du TRI financier (TIRF).

Les prêteurs utiliseront également cette évaluation au niveau macro pour poser quelques questions de base sur le projet:

- les tendances rétrospectives et les tendances futures probables en matière de prix, de production, de disponibilité, de qualité, de concurrence, de demande et de nature de la demande;
- l'identification et la localisation du fournisseur d'intrants et des autres fournisseurs de services;
- la flexibilité, la sophistication, le degré de qualification et la profondeur du marché du travail;
- les tendances rétrospectives et les tendances futures probables du taux d'inflation, des taux d'intérêt, des opérations de change, du coût et de la disponibilité de la main-d'œuvre, de l'équipement et des services (eau, électricité et télécommunications);
- l'état de l'infrastructure locale;
- La charge administrative pesant sur les importations, en particulier sur l'équipement spécialisé et le travail.

Dans le domaine du financement reposant sur l'actif, c'est la valeur et le taux de dépréciation des actifs sous-jacents qui définissent le degré de sécurité des prêteurs et déterminent leur volonté de financer un projet. Dans le financement de projet, c'est la viabilité de la structure du projet, le plan d'activités et les projections de revenus qui convaincront les prêteurs de participer au financement. Le flux de revenus n'est sûr que dans la mesure où la situation de crédit de l'acheteur de la production (par exemple, l'entreprise qui a l'intention d'acheter l'électricité produite) est

sûre. Les prêteurs évaluent donc avec soin le risque de crédit présenté par les différentes contreparties au projet, y compris, bien entendu, les actionnaires du projet. L'exercice de diligence financière raisonnable abordera les questions liées au risque de financement, telles que les informations historiques sur les fluctuations des taux de change, l'inflation, les taux d'intérêt et la disponibilité des opérations de couverture et de swap. L'existence de services d'assurance et de réassurance, et les recours disponibles contre diverses contreparties en cas de survenance de certains risques.

Les prêteurs développent leur modèle financier à partir des informations disponibles. Ce modèle identifie les différentes entrées et sorties financières du projet. En intégrant les risques du projet dans le modèle financier, les prêteurs peuvent vérifier les sensibilités du projet et déterminer dans quelle mesure le projet peut faire face à la survenance d'un risque donné. Pour évaluer la viabilité financière, les prêteurs utilisent le modèle financier pour vérifier un certain nombre de ratios financiers, en particulier le ratio dette / capitaux propres, le ratio de couverture du service de la dette, le taux de couverture et les taux de rendement.

#### - **Refinancement**

Après l'achèvement de la construction, une fois le risque de construction du projet a considérablement diminué, la société de projet tente de refinancer la dette du projet pour réduire le coût et améliorer les conditions, en tenant compte de la réduction de la prime de risque. Dans les pays développés, les marchés de capitaux sont souvent utilisés comme instrument de refinancement après l'achèvement du projet, car les créanciers obligataires préfèrent ne pas assumer le risque d'achèvement du projet, mais peuvent souvent offrir des titres de créance à taux d'intérêt bas.

Intérêt fixe avec des échéances plus longues et des marges plus faibles que les banques commerciales. Le refinancement peut être un exercice compliqué, en particulier sur des marchés financiers moins développés, mais peut augmenter significativement le rendement des fonds propres (la marge de levier excédentaire est libérée, avec le levier que cela implique) lorsque le projet fonctionne bien et le marché du crédit est assez dynamique. Tout en s'efforçant d'encourager la société de projet à améliorer son système d'ingénierie financière, notamment par refinancement, le concédant de licence devra s'efforcer de partager (souvent 50/50) les gains issus du refinancement du projet.

### **Pouvoirs publics et amélioration du climat financier**

Les gouvernements peuvent et doivent mettre en place des mécanismes financiers pour soutenir les PPP et leur permettre de fonctionner. Peu de projets PPP sont viables sans une forme de soutien public technique ou financier. Un financement efficace des PPP peut inclure un soutien de l'État afin que le secteur public assume les risques qu'il est mieux en mesure de gérer que les investisseurs privés et qu'il complète les projets viables d'un point de vue économique, mais pas d'un point de vue financier. Dans les cas où les projets d'infrastructure ont d'importantes externalités publiques, il peut être justifié que l'État fournisse un soutien financier direct. En outre, les marchés financiers locaux pourraient ne pas être en mesure de fournir aux PPP les produits financiers (en particulier les créances à long terme à taux fixe) dont ils ont besoin, même si l'ensemble du marché financier profite de ces produits. Les gouvernements peuvent dans une large mesure résoudre ces problèmes par le biais de mécanismes financiers directs ou conditionnels ou en créant des

entités pour fournir une partie du soutien financier nécessaire au succès des PPP.

Bien que chaque projet nécessite probablement un soutien personnalisé, les instruments qui seront utilisés dans chaque cas doivent être soigneusement conçus pour assurer la prévisibilité et la flexibilité pour l'investisseur privé et le gouvernement. .

Lors de l'examen du soutien, l'État devrait examiner attentivement les questions suivantes:

- Quels projets doivent être soutenus?
- Quelle est la taille de l'aide?
- Quelles seront les conditions de cette aide?
- Comment s'assurer que ce soutien est correctement géré, c'est-à-dire de manière transparente et avec une bonne gouvernance?

En particulier, le soutien de l'État peut créer des conflits d'intérêts ou des incitations inappropriées, car le secteur public joue divers rôles dans diverses composantes de l'équation: par exemple, il peut être à la fois concédant de licence et actionnaire. Il est donc important de concevoir, de mettre en œuvre et de réguler soigneusement le soutien de l'État.

La décision de fournir un soutien public doit être finalisée et annoncée bien avant la date de l'appel d'offres du projet afin d'aiguiser l'intérêt des investisseurs privés, augmenter le nombre d'offres et réduire le coût du projet pour le donneur de licence. Cela ne fonctionne que si le soutien du public est annoncé avant la mise en concurrence et s'il est bien

conçu. L'annonce du soutien public après la date de l'appel d'offres privera le concédant de la plupart de ces avantages.

#### - Mécanismes financiers directs

L'État peut décider de fournir un soutien direct aux projets, par exemple par des subventions / dons, des prises de participation et / ou des comptes débiteurs. Ces mécanismes sont particulièrement utiles lorsque le projet n'attire pas à lui seul un soutien financier ou une viabilité financière ou lorsqu'il présente des risques particuliers que les investisseurs privés ou les prêteurs sont incapables de gérer. Dans les pays en développement où le manque de financement privé est particulièrement sensible, ces contraintes peuvent nécessiter un soutien public plus important que dans les pays plus développés. L'aide budgétée se traduit par un engagement de l'État à soutenir financièrement un projet de différentes manières:

- fournir un soutien direct - en espèces ou en nature (p. ex. pour payer les coûts de construction, acheter un terrain, fournir des actifs, couvrir les coûts de l'offre ou financer des travaux d'entretien majeurs);
- en exemptant la société de projet des frais, coûts et autres paiements qu'elle est censée verser à un organisme du secteur public (par exemple, par des exonérations fiscales temporaires ou des exonérations fiscales);
- fournir un financement de projet sous forme de prêts ou de prises de participation;
- en finançant les redevances de référence et en contribuant au paiement des redevances auxquelles sont soumis une partie ou la totalité

des consommateurs (en particulier ceux les moins aptes à payer), afin de réduire le risque de la demande de la société du projet.

#### - **Mécanismes financiers conditionnels**

Les gouvernements peuvent décider d'utiliser des mécanismes conditionnels: l'État ne fournit pas de financement, mais soutient certains passifs éventuels, par exemple en fournissant:

- les garanties, y compris les garanties sur créances, les taux de change, la convertibilité de la monnaie nationale, les obligations des acheteurs de production, le recouvrement des redevances, le montant autorisé des redevances, le niveau des services à la demande, les indemnités de licenciement, etc.

- la compensation, par exemple pour les défauts de paiement des entités publiques, les pertes de bénéfiques ou les dépassements de coûts;

- les services d'assurance;

- la couverture des risques liés au projet, tels que les intempéries, les taux de change, les taux d'intérêt ou les prix des matières premières;

- réclamations conditionnelles telles que les hypothèques postérieures à la construction (si le projet ne peut obtenir que des créances à court terme, le gouvernement promet des concessions à un taux d'intérêt donné et à une date donnée) ou des revenus de soutien (le gouvernement promet de prêter des fonds au projet société pour compenser tout manque à gagner afin qu'il puisse remplir ses obligations de service de la dette).

L'État souhaitera gérer la fourniture de soutien public, en particulier les passifs éventuels créés par les mécanismes de soutien. L'État s'efforce

de trouver un équilibre entre (i) le soutien aux investissements du secteur privé dans les infrastructures et (ii) la prudence budgétaire. Trouver cet équilibre aide les gouvernements à prendre des décisions prudentes quant à l'opportunité de fournir une aide financière publique et de gérer les passifs gouvernementaux créés par ce type de soutien financier public, tout en encourageant activement les investissements dans l'infrastructure. L'évaluation par l'État des projets bénéficiant de ce type de soutien est d'autant plus importante que les prêteurs ont tendance à être moins vigilants en termes de diligence raisonnable lorsque l'État apporte son soutien, car il réduit les risques et leur exposition.

Les gouvernements qui gèrent activement l'exposition aux risques budgétaires sont confrontés à des difficultés pour collecter des informations, créer des opportunités de dialogue, analyser les données disponibles, élaborer des politiques officielles, et créer et appliquer des incitations appropriées pour les parties concernées. Compte tenu de la complexité de ces tâches, les autorités publiques, en particulier les ministères des finances, sont de plus en plus susceptibles de créer des équipes de spécialistes pour gérer les risques budgétaires des passifs éventuels, y compris ceux liés aux PPP. Cette tâche est souvent réalisée par les services de gestion de la dette, déjà chargés de l'analyse des risques et de la gestion des risques. Les gouvernements peuvent également créer un fonds distinct pour fournir des garanties, ce qui leur permet de mieux réguler cette fonction et d'isoler les passifs du gouvernement.

#### - **Intermédiation financière**

Les gouvernements pourraient souhaiter offrir une aide pour mobiliser des financements privés (en particulier sur les marchés financiers nationaux) dans les cas où ce financement n'est pas accordé à des projets

d'infrastructure sans intervention gouvernementale. Les autorités pourraient souhaiter mobiliser la capacité financière du pays à investir dans l'infrastructure pour atténuer le risque de change (lorsque la dette est libellée dans une devise autre que la monnaie dans laquelle le revenu est libellé), remplacer les investissements étrangers en baisse ou coûteux (par exemple en cas de crise financière) et / ou créer de nouvelles opportunités sur les marchés financiers nationaux. Cependant, ceux-ci n'ont pas toujours l'expérience ou les capacités de gestion des risques nécessaires pour accorder des prêts à des entités infranationales ou à des sociétés privées sur la base de recours limités.

Pour surmonter ces obstacles, le gouvernement pourrait souhaiter recourir à l'intermédiation de la dette sur les marchés financiers commerciaux pour créer un intermédiaire disposant des compétences et des ressources suffisantes pour atténuer les risques que les marchés financiers perçoivent sur leurs marchés. Prêts pour des projets d'infrastructure. Pour y parvenir, les gouvernements peuvent utiliser un mécanisme distinct (l'«intermédiaire») pour soutenir ces activités sans créer de risques excessifs pour le marché financier national, par exemple:

- En utilisant la bonne notation de l'intermédiaire pour emprunter sur le marché obligataire privé (par exemple en fournissant un véhicule aux investisseurs institutionnels qui ne peuvent investir directement dans des projets), puis prêter ces fonds à des entités individuelles ou des projets sous forme de financement privé monnaie avec une maturité, des conditions et un prix pour développer des projets d'infrastructure stratégiques et viables;
- Fournir des produits et services financiers pour renforcer la cote de crédit du projet et ainsi mobiliser des fonds privés supplémentaires,

par exemple en prenant en charge la tranche de risque la plus risquée, en apportant les compétences spécialisées nécessaires pour agir en qualité. Diriger des prêts complexes ou structurés, fournir des mécanismes de syndication, des mesures d'amélioration du crédit et des conseils spécialisés; et ou

- Fournir l'assistance nécessaire pour financer ou réduire les coûts ou améliorer les conditions de financement des services publics clés par le secteur privé. Peut-être que ces entités devront d'abord comprendre comment fonctionnent les marchés financiers privés, tandis que les marchés devront peut-être apprendre à prêter des fonds aux opérateurs d'infrastructure en toute confiance. Ce mécanisme peut progressivement aider les entités infranationales et les entreprises publiques à passer de la dépendance au financement public à l'interaction avec les marchés financiers privés.

Selon les meilleures pratiques, il est souhaitable que ces intermédiaires soient des institutions financières privées régies par un système de gouvernance privé basé sur les pratiques commerciales. Les intermédiaires chargés de créer un espace sur le marché financier existant doivent disposer d'incitations commerciales pour atteindre cet objectif et disposer, d'une part, d'un personnel suffisamment qualifié et expérimenté et d'une situation de crédit suffisamment forte pour mobiliser des financements sur le marché. Les institutions financières privées existantes ayant les compétences et les capacités appropriées peuvent aider à atteindre cet objectif. Les entités privées, cependant, sont souvent confrontées à des conflits d'intérêts (par exemple lorsqu'elles détiennent des positions de marché qui ne correspondent pas à leur rôle d'intermédiaires) ou sont incapables de prendre position sur le marché en raison de leur rôle

d'intermédiaire l'effet d'éviction des capacités essentielles du marché). L'Etat voudra donc créer une nouvelle entité privée pour confier ce rôle.

#### - **Fonds de préparation de projets**

Au Royaume-Uni, un pays qui peut être considéré comme l'un des marchés de PPP les plus efficaces au monde, le coût des services de conseil fournis pendant le développement du projet est en moyenne de 2,6% des coûts d'investissement des projets. Dans les marchés PPP moins développés, ces coûts sont encore plus élevés. Le coût initial élevé des projets - en particulier le coût des conseils d'experts - donne souvent lieu à une forte résistance du contrôle budgétaire et des dépenses publiques. Cependant, la qualité des services de conseil est essentielle au succès de la préparation d'un PPP et permet d'économiser beaucoup d'argent à long terme. En conséquence, les mécanismes de financement, de budgétisation et de dépenses pour le développement de projets sont un facteur clé du succès d'un programme de PPP en habilitant et en encourageant les organismes publics à consacrer les ressources nécessaires au développement du programme de PPP.

Les gouvernements pourraient souhaiter mettre en place un fonds de préparation de projet (PPP) plus ou moins indépendant, conçu pour fournir au concédant un financement destiné à couvrir les coûts de conseil et autres coûts encourus dans la préparation du projet. Le FPP peut participer à la normalisation de la méthodologie ou de la documentation, à la diffusion des meilleures pratiques et au suivi de leur mise en œuvre. Il fournira un soutien dès les premières étapes de la sélection des projets, des études de faisabilité et de la conception de la structure financière et commerciale du projet jusqu'à la clôture financière et au-delà, pour assurer le succès du projet. Mise en œuvre du projet. Le FPP peut se concentrer sur des secteurs

ou des projets spécifiques au niveau régional ou national, mais il doit avoir une portée suffisamment large pour traiter les différents types de PPP afin de répondre aux besoins sectoriels. Le FPP peut fournir un financement sous forme de subvention, demander un remboursement (sous la forme de frais payés par l'adjudicataire à la clôture financière) avec ou sans intérêts, ou obtenir une autre forme de rémunération (par exemple, un investissement en capital) ou combinaison de ceux-ci, pour créer un fonds renouvelable. Des mécanismes de compensation peuvent être utilisés pour encourager le FPP à soutenir certains types de projets.

### **C - Montages du PPP au niveau sportif France**

**« On peut regretter que la Fédération et la Ligue de football n'en aient pas profité pour imaginer une nouvelle relation entre les collectivités et les clubs professionnels, qui seront les principaux bénéficiaires de ces nouveaux stades, avec pourquoi pas un tarif de référence sur les redevances<sup>192</sup> »,** souligne Patrick Bayeux, auteur du *Que sais-je ? Sport et collectivités*, qui évoque même l'idée de ligues semi-fermées pour atténuer les risques sportifs. La rénovation des stades sur le modèle de l'Allemagne en 2006 permettra de doubler (au moins) les revenus de billetterie et d'hospitalité des clubs, actuellement autour de 160 millions d'euros par an en Ligue 1 (contre 600 millions de droits TV).

Les villes de Lille, Marseille et Nice ont donc bouclé des PPP. Toulouse a opté pour un financement du Stadium en maîtrise d'ouvrage public (MOP). Saint-Etienne a préféré un engagement direct en conception/réalisation, plus rapide et qui évite les risques d'interface entre

---

<sup>192</sup> Fabrice Anselmi, 2012, Le financement privé à l'assaut des stades, 19/07/2012, L'AGEFI Hebdo, <http://www.agefi.fr/financements-marches/actualites/hebdo/20151210/financement-prive-a-l-assaut-stades-147831>

architecte et constructeur... « **La maîtrise des coûts et des délais est aussi l'un des principaux avantages des PPP avec prise en compte des enjeux de construction et de maintenance dès la conception** », rappelle Eric de Fenoyl, avocat associé chez Taj, en référence notamment au développement des délégations de service public. Ces montages PPP restent un peu coûteux en frais de portage relatifs par rapport au montant total des équipements sportifs, estiment certains. « **Mais ils peuvent aussi présenter des avantages lorsqu'il y a de la place pour des développements immobiliers et commerciaux annexes, comme c'est souvent le cas pour les stades neufs** 193», complète Patrick Bayeux.

Après le renoncement de Nancy, faute de monter un bail emphytéotique administratif (BEA) en phase avec les besoins, plusieurs dossiers connaissent des problèmes : à Lens, avec le récent changement d'actionnaire pour le club signataire du BEA, à Bordeaux avec le recours de l'opposition politique... Dans la capitale, l'Etat propriétaire du Stade de France n'arrive pas à imposer les travaux au Consortium Bouygues-Vinci qui a en la concession jusqu'en 2025. Et la rénovation du Parc des Princes s'enlise entre un actionnaire du club résident (Qatar Sports Investments, QSI) qui rêve d'au moins 60.000 places pour le PSG et ne souhaite pas forcément rester dans ce stade après 2016, et la Ville de Paris, qui risque, du coup, de ne pas attribuer le nouveau BEA de 50 ans qu'attendait la société d'exploitation (jusqu'en 2014) codétenue par Colony Capital et Vinci pour lancer le « lifting » du stade...

---

<sup>193</sup> idem

## - **Recours fréquents**

« **La dette, qui représente 70 % à 80 % des financements, devient aussi plus difficile à mobiliser du fait de la longueur des maturités**<sup>194</sup> », note Stéphane Pottier, consultant spécialisé avec Lagardère Unlimited Stadium Solutions. « **Ces financements sportifs restent limités, mais les banques auront plus de mal à porter des prêts sur 25-30 ans avec les contraintes réglementaires de Bâle III** », confirme Michel-André Volle, responsable de l'activité project finance de HSBC France, en évoquant les réflexions de place (FCT, marchés de capitaux) sur le sujet : « **La question porte bien sur ces longues périodes d'exploitation, bien qu'elles soient sécurisées avec, pour tous les récents montages de stades en PPP, des cessions Dailly notifiées acceptées et irrévocables à la livraison de l'équipement.** »

Concernant la phase de construction, le financement bancaire (autour de 250 points de base + Euribor aujourd'hui) reste potentiellement problématique en PPP puisque les risques sont transférés, avec la dette d'ailleurs, de la collectivité vers la société de projet dont les revenus constitués du futur « **loyer public** » sont conditionnés à cette livraison de l'équipement. « **Surtout, les recours sont de plus en plus fréquents** », explique Eric de Fenoyl. Même sur le nouveau stade pourtant « **100 % privé** » porté par le club de Lyon et Vinci, notamment contre la déclaration d'intérêt général (DIG) nécessaire au financement public des infrastructures adjacentes...

---

<sup>194</sup> Fabrice Anselmi, 2012, Le financement privé à l'assaut des stades, 19/07/2012, L'AGEFI Hebdo, <http://www.agefi.fr/financements-marches/actualites/hebdo/20151210/financement-prive-a-l-assaut-stades-147831>

« Ces recours en PPP risquant de suspendre le financement bancaire, nous avons introduit une clause nouvelle sur le stade de Nice, ajoute l'avocat. La poursuite du contrat en cas de recours est assez classiquement assurée via un accord autonome garantissant les prêteurs. Mais comme cet accord autonome peut lui-même être contesté, le contrat prévoit qu'un préfinancement public partiel se substituerait alors au financement bancaire, le financement de cette période critique étant assuré par ce préfinancement et les fonds propres du partenaire. Un refinancement privé est ensuite prévu à l'issue de cette période critique de recours pendant. Par ailleurs, en cas d'annulation du contrat, la personne publique peut poursuivre l'exécution du projet directement (par exemple en contrat MOP) avec l'architecte sur la base d'un engagement direct de celui-ci vis-à-vis de la personne publique<sup>195</sup>. »

Plus que sur d'autres types d'infrastructures, la « **cession Dailly** » sur la créance publique au partenaire privé est fondamentale dans ces PPP pour protéger le financement, au moins partiellement, contre l'aléa sportif qui peut voir un club rapidement disparaître du haut niveau (Strasbourg ou Grenoble). Face à ce « **risque trafic** » accru lié à l'absence de club, les entreprises obtenant des concessions sollicitent même parfois d'importantes subventions de fonctionnement, comme au Stade de France ou au Mans, à la charge de la personne publique. Cet aléa spécifique au secteur amène aussi à revoir la fonctionnalité des stades pour en faire, à l'image de Lille avec pelouse et toit rétractables, des « **arenas** » multifonctionnels capables d'accueillir spectacles et événements divers.

---

<sup>195</sup> Fabrice Anselmi, 2012, Le financement privé à l'assaut des stades, 19/07/2012, L'AGEFI Hebdo, <http://www.agefi.fr/financements-marches/actualites/hebdo/20151210/financement-prive-a-l-assaut-stades-147831>

« **L'absence de risque sportif est un de nos atouts** », explique d'ailleurs la Fédération française de rugby (FFR), qui prévoit pour ses matches de construire en Essonne, avec une garantie du Conseil général sur le financement bancaire, un stade de 80.000 places avec toit et pelouse rétractables. Un projet privé de plus de 500 millions d'euros qui serait financé : en dette avec l'équivalent des loyers actuels versés au Stade de France, en fonds propres avec les revenus des prestations perçues par ce dernier sur la régie publicitaire et les loges, et une émission obligataire innovante « **débenture** » sur le modèle de Twickenham, où un institutionnel/corporate obtient, contre un titre de prêt de 10.000 euros sur longue durée, une priorité de réservation d'une place pour les manifestations FFR. « **Les organisateurs jouent de plus en plus sur la rareté du spectacle sportif, sachant que les places les plus éloignées sont à la fois les plus chères à construire et les moins rentables en chiffre d'affaires**<sup>196</sup> », conclut Stéphane Pottier à propos de ces nouveaux stades qui limitent volontairement leur capacité.

---

<sup>196</sup> idem

<b>Seulement 2 stades « publics » pour l'Euro 2016</b>			
<b>Stade (travaux)</b>	<b>Coût* en mns €</b>	<b>Montage</b>	<b>Capacité</b>
<b>Stade de France (rénovation)</b>	10	Concession	80.000
<b>Lyon (construction)</b>	400-450	Privé	60.000
<b>Lille (construction)</b>	280-330	PPP	50.000
<b>Bordeaux (construction)</b>	160-180	PPP	43.000
<b>Nice (construction)</b>	180-250	PPP	35.000
<b>Marseille (rénovation)</b>	250-275	PPP	67.000
<b>Parc des Princes (rénovation)</b>	100-150	BEA	50.000
<b>Lens (rénovation)</b>	80-110	BEA	45.000
<b>Toulouse (rénovation)</b>	50-60	Public	42.000
<b>Saint-Etienne (rénovation)</b>	55-75	Public	40.000
*Le haut de fourchette peut intégrer quelques aménagements extérieurs			
<i>Sources : L'Agefi, LNF, La Gazette des Communes</i>			

- **Le PPP a-t-il encore un avenir pour la construction de stades ?**

Les PPP et l'exploitation des infrastructures sportives sont cette fois-ci dans le viseur du Gouvernement. La question est d'actualité, d'autant plus que Paris est candidate aux Jeux Olympiques de 2024. Le mercredi 6 octobre 2016, Thierry Braillard, secrétaire d'Etat aux sports, a lancé avec le soutien de Patrick Kanner, ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports une grande conférence sur le sport professionnel notamment à travers la création d'une instance de réflexion qui travaillera pendant six mois dans l'optique de fournir des recommandations en mars 2016<sup>197</sup>.

Six groupes de travail ont été mis en place sous l'autorité d'un comité de pilotage, composé notamment de la présidente du Conseil national du sport, Dominique Spinosi, et des présidents des principales

<sup>197</sup> <http://www.sports.gouv.fr/accueil-du-site/a-la-une/article/Le-Conseil-national-du-sport-est-installe>.

fédérations et ligues. Parmi ces six groupes, un était dédié à **"l'exploitation des enceintes sportives du Sport Professionnel Français** ». L'objectif est clair : réfléchir à l'optimisation des choix des clubs professionnels quant à la gestion ou à la possession de leur stade ou de leur salle. **"Cela concerne notamment le financement public des enceintes sportives, l'évolution de leurs relations avec les collectivités territoriales, la publicité et le sponsoring au sein de ces enceintes, et les éventuelles modifications législatives qui y sont liées"**<sup>198</sup>, ajoute le ministère, précisant bien que ce sont des experts du secteur, anciens sportifs et chefs d'entreprises du BTP, qui formeront la commission. **"De nombreuses personnalités seront impliquées dans chaque groupe, comme par exemple Mohed Altrad, le président du club de rugby de Montpellier, sur le sujet des stades"**, indiquait justement Thierry Braillard.

#### - **Le modèle français du PPP sportif**

La position du ministre est désormais claire à ce sujet : **"le modèle français du PPP est à bout de souffle"**. D'après lui, les collectivités ne sont plus en mesure d'investir dans des équipements qui servent au sport professionnel. Le message est le suivant : soit les clubs construisent et gèrent leur propre stade, comme le Racing au rugby à Nanterre ou l'Olympique lyonnais au football à Décines. Soit on inverse le modèle actuel et on fait en sorte que la collectivité n'est plus là pour investir mais pour garantir les investissements sur l'équipement que le club exploiterait.

L'alarme dans le monde professionnel n'est pas nouvelle. L'Union des clubs professionnels de football (UCPF) avait pointé du doigt, en mars

---

<sup>198</sup> <http://www.sports.gouv.fr/accueil-du-site/a-la-une/article/Le-Conseil-national-du-sport-est-installe>.

dernier, le modèle de partenariat public-privé pour la construction et la gestion des stades.

Dans son troisième "**Baromètre des impacts économiques et sociaux du football professionnel**", réalisé par EY et l'Union des Clubs professionnels de football (UCPF), ce mode de financement et de gestion posait de multiples questions aux clubs qui n'en sont que locataires. Sur la saison 2012/2013, quatre stades ont été le terrain de travaux en PPP : le Vélodrome de Marseille (rénovation), Bordeaux, Nice et Lille (construction d'une nouvelle enceinte).

Et nul doute que les opposants à ce mode de financement ne manqueront pas de faire un parallèle avec un récent rapport de l'Internationale des Services Publics (ISP), la Fédération syndicale mondiale, qui indiquait que les opérations de ce type "**constituaient un mécanisme de financement de l'infrastructure et des services onéreux et inefficaces, puisqu'il dissimule l'emprunt public tout en fournissant aux entreprises privées des garanties de profit à long terme accordées par l'État**".

Avoir recours au secteur privé n'est ni "plus efficace" ni moins coûteux, souligne bien le document de la Fédération syndicale mondiale (ISP), chiffrant de 10 à 20% les surcoûts induits par l'organisation d'appels d'offres et le suivi des PPP.

En outre, alors qu'incontestablement Paris se prépare soigneusement à la course à la candidature aux JO 2024, rappelons que l'Euro 2016 de football a engendré 1,7 milliards d'euros de travaux et quatre PPP. Concernant le stade vélodrome de Marseille (270 millions d'euros), le stade Pierre-Mauroy de Lille (324 millions d'euros), l'Allianz Riviera de Nice

(243 millions d'euros) et le nouveau Stade de Bordeaux (183 millions d'euros). Enfin, deux sont des projets uniquement privés : la rénovation du Parc des Princes (75 millions d'euros) et la construction du Grand Stade de Lyon (293 millions d'euros).

- **Limites des PPP en période de crise financière :**

Les partenariats entre secteur public et privé peuvent avoir des effets assez limités en période de crise économique. En effet, les crises financières peuvent avoir des effets négatifs sur ce type de partenariat : comme le cas du PPP au Kazakhstan. Le pays secoué par une crise financière, a enregistré des répercussions négatives dans les partenariats déjà entamés dans le pays pour améliorer l'infrastructure du pays. De telles répercussions ont été causées par l'insuffisance des crédits destinés pour financer les projets. Ce qui a poussé le pays à chercher de nouveaux outils plus innovants pour combler le déficit de financement enregistré, comme le souligne le rapport du conseil économique et social des Nations Unies en 2009.

D'autres travaux de recherche soulignent que le renforcement des contraintes prudentielles, préconisées en période de crise, ont réduit l'accès au financement entamés dans le cadre PPP, ce qui représente un obstacle majeur en face du développement des PPP comme outil efficace pour créer des projets. Le contournement des contraintes prudentielles, dont la majorité sont de nature macroéconomique, visant la stabilité et la promotion de la croissance, paraît possible et peut être une solution viable pour soutenir les partenariats communes entre secteur public et privé.

La crise financière en 2008 a bouleversé le financement des contrats de PPP en Europe. En effet, l'application de règles prudentielles lors de

l'octroi de crédits a largement affecté les PPP. A partir de 2008, le coût de dette des PFI n' a pas cessé d'augmenter en passant de 20% à 33%. La crise financière a menacé la viabilité des engagements liés au partenariat entre privé et public.

Même après plusieurs années de la crise, les conditions d'octroi de crédits ont beaucoup changé affectant les termes des contrats des PPP. Le changement des conditions et l'application des contraintes prudentielles pour accéder aux fonds des banques n'est plus conjoncturelle, elle devient structurelle. Le resserrement des conditions d'octroi de crédits a freiné la tendance de conclusions des contrats de PPP, à cause de l'accroissement de l'écart entre dette publique et dette enregistrée par les sociétés partenaires dans les projets, comme le consolide l'analyse économique entamée par Ben Said & Marty (2014).

## **Conclusion**

La réussite d'un projet de PPP reste conditionnée par le cadre législatif dans lequel ce projet était mis en place et ses conditions de financement. Conscients de l'importance du partenariat entre le secteur public et le secteur privé beaucoup de pays en voie de développement ont opté pour cette stratégie pour booster le développement économique et surmonter les contraintes des finances publiques dont souffrent la plupart des pays essentiellement après la crise de 2008 et améliorer l'efficacité des ressources et les orienter vers les secteurs jugés stratégiques. Pour ceci les pays du CCG ont mis en place des cadres législatifs pour encourager le partenariat entre le secteur public et le secteur privé surtout après la chute des prix du pétrole et par la suite des ressources financiers de ces

gouvernements. Ainsi, maints projets ont été mis en place dans ces pays dans le cadre de partenariat public – privé.

## Conclusion générale

Le sport constitue aujourd'hui, un secteur d'intervention des services publics en plein essor, mais dont les choix d'organisation et de gestion restent quelquefois, par certains aspects, empiriques, voire « teintés d'idéologie ».

Et afin de faire face aux différents besoins du secteur sportif, plusieurs théories ont été développées et celle du partenariat public-privé reste la plus controversée, voire même la plus décriée.

En effet, ce partenariat a été assez souvent qualifié d'arme à double tranchant, et ce, à cause de sa nature ambivalente, qui porte à la fois un grand nombre d'avantages mais aussi d'inconvénients.

Le principal avantage du recours aux contrats de partenariat, est d'ordre procédural. A savoir celui de l'obligation de procéder à une étude préalable obligatoire qui justifie ce choix ou ce recours à cette forme de partenariat public-privé.

Ceci vient s'ajouter à un autre avantage de fond, qui est celui de la souplesse et sa flexibilité

Toutefois, ce partenariat a été assez souvent critiqué, pour les différents inconvénients et risques qu'il porte. Et c'est l'expérience française qui en témoigne le plus.

Cependant, l'expérience saoudienne, marquée par une forte volonté du gouvernement à faire réussir le partenariat PP, d'autant plus que

cette dernière est inscrite dans le cadre d'une stratégie très ambitieuse de développement du pays qui s'intègre dans la nouvelle approche de l'économie post-pétrole.

En effet la « **la volonté politique de créer un PPP, ainsi que le régime juridique et réglementaire apte à promouvoir le PPP.** »<sup>199</sup> Représentent de sérieux ingrédients capables d'assurer la réussite de l'expérience et du PPP de manière générale.

En outre, et afin de garantir cette réussite, un contrat exceptionnel du capital privé vient s'ajouter dans le processus de développement et qui s'observe, de manière plus claire, à travers sa forte présence dans l'expérience du PPP qui poursuit sa mission.

En effet, la réussite d'un projet de PPP reste conditionnée par le cadre législatif dans lequel ce projet était mis en place et ses conditions de financement.

Conscients de l'importance du partenariat entre le secteur public et le secteur privé, beaucoup de pays en voie de développement ont opté pour cette stratégie pour booster le développement économique et surmonter les contraintes des finances publiques dont souffrent la plupart des pays ; essentiellement après la crise de 2008 et améliorer l'efficacité des ressources et les orienter vers les secteurs jugés stratégiques.

Dans cette même perspective, les pays du CCG ont mis en place des cadres législatifs pour encourager le partenariat entre le secteur publique et le secteur privé surtout après la chute des prix du pétrole et par la suite des

---

<sup>199</sup> Delmon, Jeffrey, op.cit, p.58.

ressources financiers de ces gouvernements. Ainsi, maints projets ont été mis en place dans ces pays dans le cadre de partenariat public – privé.

## BIBLIOGRAPHIE

Ahmed El KOSHERI (dir.) : « L'éthique dans les relations économiques internationales » en hommage à Philippe FOUCHARD, PEDONE, Paris, 2006.

Aissa Hireche « Le partenariat public-privé : Regard sur l'expérience de l'Arabie Saoudite », *Business Management Review*, vol. 4, n 1, Janvier-Mars. 2015.

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.

AMSELEK (Paul) : « Etudes de droit public, éd. Panthéon Assas », Collection les introuvables, LGDJ diffuseur, 2009.

Anderson, Aileen et Janssens, Jan G., Tendances émergentes dans les PPP du secteur de l'eau et de l'assainissement, BPD eau et assainissement, avril 2011

Ansoff, I. (1981). *Stratégie de développement de l'entreprise*. Éditions Hommes & techniques en 1981.

Arrow, K. (1952). *Mathematical models in the social sciences*. Chicago, Cowles Commission for Research in Economics

Auriol, E. et Aymeric, B. (2007), "Public Private Partnerships in Water and Sanitation in Africa", Agence Française de Développement, Working paper n°38, January 2007.

Azmi, Imane Ahmed « le partenariat public privé en Arabie Saoudite : blocages et attentes », congrès international sur le développement de l'administration, Riyad, 2009

Baumol, W. J., Panzer J. et Willig, R. D. (1986). *Contestable Markets and the Theory of Industrial Structure*. Harcourt Brace and Jovanovitch.

Jean Bensaïd, Frédéric Marty. *Pertinence et limites des PPP - une analyse économique*. Jean-Philippe Touffut. Centre Cournot, 27, pp.77, 2014, Prisme.

Bennett, E., Grohmann P. et Gentry, B. (1999), "Public-Private Partnerships for the Urban Environment", PPPUE Working Paper Series , Yale University and UNDP

Bernrath, W. (1998). « Le Nouveau Management Public : Concept, Situation en Wallonie. Quelques Réflexions, Visions et Conclusions Opérationnelles » Bruxelles, Revue OSF.

BRERO (Noël) : « l'Assurance et l'accès à la justice », Thèse Nice, 1994.

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

CANIVET, M.-A FRISON-ROCHE et Michael KLEIN (Dir.) : *Mesurer l'efficacité économique du droit*, LGDJ 2005.

CEA (2005), "Public Private Partnerships: Water and Sanitation", E/ECA/CHDCS.3/4.  
Chandler, A. D. (1962). *Strategy and Structure: Chapters in the History of the Industrial Enterprises*. The MIT Press, Cambridge, Mass.

Clarke, G.R.G et Wallsten, S. (2002), "Universa(ly Bad) Service : Providing Infrastructure Services to Rural and Poor Urban Consumers", World Bank Policy Research Working Paper 2868, July 2002.

Coase, R. H. (1937). *The Nature of The Firm*. New York. Economica.

Commons, J. R. (1934). « Le problème de la coordination du droit, de l'économie et de la morale », in : *Recueil d'études sur les sources du droit en l'honneur de François Gény*, tome III, Sirey.

Conseil économique pour le développement durable, *Les partenariats public-privé dans le ferroviaire*, Références économiques | n°22 | 2012

De LAUBADERE (André) et Alii, « *Traité des contrats administratifs* », T. 1, LGDJ, 1983

Delmon, Jeffrey, *Partenariats public-privé dans le secteur des infrastructures*, The Word Bank, PPIAF, 2010.

Ehrlich, I., Gallais-Hamonno, G. & Lutter, R. (1990). *Performances comparées des Entreprises Publiques et Privées: l'Exemple des Grandes Compagnies Aériennes*. IOF.

Fabrice Anselmi, 2012, *Le financement privé à l'assaut des stades*, 19/07/2012, L'AGEFI Hebdo, <http://www.agefi.fr/financements-marches/actualites/hebdo/20151210/financement-privé-a-l-assaut-stades-147831>

Fakih Adel Ben Mohamed (Ministre saoudien du travail), *le PPP et l'expérience du dialogue social en Arabie saoudite*, rencontre régionale sur la négociation sociale, Rabat, 2010.

Farlan, P. (2005), "Working Together. Assessing Public-Private Partnerships in Africa". The South African Institute of International Affairs, *Nepad Policy Focus Series*, n°2.

FMI (2004), "Public-Private Partnerships", Paper prepared by the Fiscal Affairs Department, March 12, 2004.

FRISON ROCHE (Marie-Anne): *L'idée de mesurer l'efficacité économique du droit*, in Guy

Galland, Franck, Arabie saoudite : quand l'eau signifie opportunité, Note pour capmena, mars 2010.

Grossman, S. J., Hart, O. D. (1986). The costs and benefits of ownership: A theory of vertical and lateral integration. *Journal of Political Economy*, 94: 691-719.

Gulf Construction, vol 7, n°3 (<http://gcarabic.com/node/104>)

Habib Allah Mohamed Turkistani, partenariat stratégique entre le secteur public et le secteur privé, étude empirique sur les villes économiques, 2009, congrès international sur le développement de l'administration, Institut de l'administration publique, Riyad, 1-4/11/2009 (document en arabe).

Hart O., Moore J. (1990). Property Rights and the nature of the Firm, *Journal of political Economic*, 98: 1119-1121.

HAURIOU, « Principes de droit public », 2e éd.

Hayek, F. A. (1945). La route de la servitude. Paris, Librairie de Médicis

Hodge, G. A. (2000). Privatization. An International Review of Performance. Monash University Press, Melbourne, Australia.

[http://lexpansion.lexpress.fr/entreprise/alstom-et-la-sncf-pourraient-rater-le-tgv-saoudien\\_247000.html](http://lexpansion.lexpress.fr/entreprise/alstom-et-la-sncf-pourraient-rater-le-tgv-saoudien_247000.html)

Iman, Abdul Muhsen Zaki, Perspectives du PPP, congrès international sur le développement de l'administration, Riyad, 2009.

JAMIN (Christophe) (Dir.) : « Droit et économie des contrats », LGDJ, 2008.

Izaguine, A.K (2005), "Private Infrastructure Activity Down by 13% in 2003", Public Policy for the Private Sector, note n°274, Whashington D.C, The World Bank, 2004

*Jean Damien Lesay, 2011, Le partenariat public-privé, solution idéale pour les équipements sportifs ?, Au service des territoires, 08/06/2011, <https://www.hubpnt.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/ContentServer?pagename=Territoires/LOCActu/ArticleActualite&cid=1250261938570>.*

Jensen M., Meckling W. (1976), Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs, and capital structure, *Journal of Financial Economics*, 3: 305-320.

Jensen, M. C. et Meckling, W. H. (1976). « Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure ». *Journal of Financial Economics*, (3) October.

KESSEDJIAN (Catherine) : « Le droit entre concurrence et coopération », in Vers de nouveaux équilibres entre ordres juridiques, mélanges en l'honneur de Hélène GAUDEMET-TALLON, Dalloz, 2008.

KIRAT (Thierry) et MARTY (Frédéric) : « Economie du droit et de la réglementation », Gualino éditeur, 2007.

Lamech, R et Saeed, K. (2003), “What international Investors Look for When Investing in Developing Countries – Results from a Survey of International Investors in the Power Sector”, World Bank, Energy and Mining Sector Board Discussion, Paper n° 6.

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

LINDITCH (Florian) : « La protection en droit public » in Christophe JAMIN et Denis MAZEAUD (Dir.)art.precite, Economica, 1998.

*Maatala et al 2017.: Les Partenariats Public-Privé: Fondement théorique et analyse économique.*

Marris, E. (1994). État-Nation et développement économique. Paris, Economica.

Meleu, M. (2004), “Participation du secteur privé à la fourniture des infrastructures en Côte d’Ivoire : Revue et Recommandation », Banque Africaine de Développement, Economic Research Papers, n°47

Mercier, J. (2002). L'administration publique : De l'École Classique au Nouveau Management Public. Presses de l'Université Laval.

N. MAATALA, M. BENABDELLAH, P. LEBAILLY, (2017), Les Partenariats Public-Privé: Fondement théorique et analyse économique, *Rev. Mar. Sci. Agron. Vét. (2017) 5 (2):192-199.*

Nellis J. (1999). Time to rethink privatization in transition economies?, Discussion paper 38, International Finance Corporation: 17-19

Nicolas Ponty, Partenariat public privé et accélération de l’atteinte des Objectifs du Millénaire pour le développement en Afrique, économiste principal au PNUD, administrateur INSEE.

ONUDI (1996), Principes directeurs pour le développement d’infrastructures à partir de projets BOT, Série étude générale.

PIMONT (Sébastien) : « L’économie du contrat », PUAM, 2004

PNUD (1999), “Partenariats Public-Privé dans le secteur de l’environnement urbain. Options et enjeux”, PPUE Working Paper Series, Volume 1.

Roberston, T. (1922). La théorie économique de la firme. Paris, Dalloz.

Robles, Oscar Alvarez, Kristín Sigurbjörnsdóttir, Wim Leendertse, Partenariats Public-Privé, Conférence Européenne des Directeurs de Routes, mai 2009

Saussier, S. (2015). Économie des partenariats public privé : développements théoriques et empiriques. De Boeck.

Simon, H. T. (1945). *Administrative Behavior*. The Free Press, New York.

Xavier Bezançon, « Le guide opérationnel des PPP », LGDJ, 3e Edition, 2010.

Site de Veolia (<http://www.veoliaeau.com/profil/implantations/arabie-saoudite.htm>)

Site des chemins de fer saoudiens

Source : le site de la compagnie nationale saoudienne des eaux  
<http://www.nwc.com.sa/arabic/Business/Privatization/Pages/makkahandtaifppp.aspx>

Stiglitz, J.E (2006), *Un autre monde. Contre le fanatisme de marché*. Fayard

Stole L., Zwiebel J. (1996). Organizational design and technology choice under intrafirm bargaining, *American Economic Review*, 86: 195-210.

Williamson O. (1973). Markets and hierarchies: Some elementary considerations, *American Economic Review*, 63: 316-325.

Williamson, O. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York, Free Press; London, Collier Macmillan.  
[www.suez.fr/fr/presse/communiqués/2008/2008](http://www.suez.fr/fr/presse/communiqués/2008/2008)

<http://www.aawsat.com/details.asp?section=6&article=685560&issueno=12277>

<http://www.alamalhnews.net/news.php?action=show&id=1232>

<http://www.alriyadh.com/net/article/685186>

[http://www.alwatan.com.sa/Economy/News\\_Detail.aspx?ArticleID=91359&CategoryID=2](http://www.alwatan.com.sa/Economy/News_Detail.aspx?ArticleID=91359&CategoryID=2)

<http://www.booz.com/>

<http://www.flyingway.com/vb/showthread.php?t=93638>

[http://www.jed-airport.com/about\\_new.php](http://www.jed-airport.com/about_new.php)

<http://www.medeia.be/2010/10/villes-economiques-en-arabie-saoudite-des-ilots-de-changement-au-pays-de-lor-noir/>

<http://www.mof.gov.sa/Arabic/Pages/investment.aspx>

<http://www.nwc.com.sa/arabic/Business/Privatization/Pages/makkahandtaifppp.aspx>

<http://www.sagia.gov.sa/>

[http://www.saudirailways.org/portal/page/portal/PRTSAR/root\\_ar/HomeAR/04\\_ExpansionProjects/02MasterPlanProject](http://www.saudirailways.org/portal/page/portal/PRTSAR/root_ar/HomeAR/04_ExpansionProjects/02MasterPlanProject)

<http://www.sports.gouv.fr/accueil-du-site/a-la-une/article/Le-Conseil-national-du-sport-est-installe>.

[http://www.uvcw.be/no\\_index/actualite/4581-43628034925802222013123929128285675433.pdf](http://www.uvcw.be/no_index/actualite/4581-43628034925802222013123929128285675433.pdf)

<http://www.veoliaeau.com/profil/implantations/arabiesaoudite.htm>

## TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION GENERALE .....	9
- LA THEORIE DU NEW PUBLIC MANAGEMENT (NPM) .....	10
- LA THEORIE DES COUTS DE TRANSACTION .....	11
- LA THEORIE DE L'EFFICIENCE.....	11
PARTIE 1 .....	18
LES CONDITIONS DES CONTRATS DE PARTENARIAT EN DOMAINE DE SPORT DANS LE REGIME FRANÇAIS ET LE REGIME DES PAYS DU GOLF.....	18
CHAPITRE – 1 : LES CONDITIONS D'AVANT-PROJET .....	25
A- L'ETUDE D'EVALUATION PREALABLE.....	29
A – 1 - LES DIFFERENTES FORMES D'ETUDES D'EVALUATION .....	33
A-1-1 L'ETAPE DE L'ETUDE D'OPPORTUNITE.....	34
A-1-2 L'ETAPE DE L'ETUDE DE FAISABILITE .....	36
A-1-3 L'ETAPE DE L'ETUDE FINANCIERE ET L'ETUDE TECHNIQUE.....	38
A– 2 - LE RAPPORT D'EVALUATION PREALABLE .....	41
A-2-1 DESCRIPTION DU PROJET .....	46
A-2 – 2 LA DESCRIPTION DES INTERVENANTS AU PROJET .....	52
B- LES CONDITIONS OU LES CRITERES DE L'EVALUATION PREALABLE DU PROJET D'UN CONTRAT DE PARTENARIAT .....	56
B-1 LE CRITERE OU LA CONDITION DE LA COMPLEXITE DU PROJET .....	58
B-1-1 LA COMPLEXITE TECHNIQUE.....	60
B-1-2 LA COMPLEXITE FINANCIERE .....	62
B-1-3 LA COMPLEXITE JURIDIQUE .....	62
B-2 LE CRITERE OU LA CONDITION DE L'URGENCE.....	63
B-1-3 LE CRITERE OU LA CONDITION D'EFFICIENCE ECONOMIQUE.....	67
CHAPITRE 2 .....	70
LES CONDITIONS OU CLAUES DE LA CONCLUSION DU CONTRAT DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE EN MATIERE DE SPORT .....	70
A – LES DISPOSITIONS OU CLAUSES RELATIVES AU CONTRAT DE PARTENARIAT .....	76

A-1 - LA DUREE DU CONTRAT DE PARTENARIAT .....	78
A-2 - MODIFICATION DU CONTRAT .....	80
A-3 - LA FIN ET LA RESILIATION .....	82
B – LES DISPOSITIONS OU CLAUSES RELATIVES AUX PARTIES DE CONTRAT DE PARTENARIAT .....	84
B- 1 LES RESPONSABILITES RESPECTIVES ENTRE LES CONTRACTANTS .....	85
B-2 - LA REMUNERATION DE LA PARTIE PRIVEE.....	88
B-3 SUIVIE ET CONTROLE DE L’EXECUTION DU CONTRAT DE PARTENARIAT PAR LA PERSONNE PUBLIQUE.....	91
B-4 - PENALITES EN CAS DE NON-RESPECT DES CLAUSES DU CONTRAT ET REGLEMENT DES LITIGES.....	93
CONCLUSION .....	95
DEUXIÈME PARTIE : LA GESTION ET LE FINANCEMENT DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ .....	102
INTRODUCTION .....	102
CHAPITRE I : LA GESTION DES PPP.....	104
SECTION I. LES FONDEMENTS DES PPP .....	104
PARAGRAPHE 1 : LES CONTRATS DE SERVICE .....	105
A : LES CONTRATS DE GESTION .....	106
B : LES CONTRATS D’AFFERMAGE .....	106
PARAGRAPHE 2 : LES CONCESSIONS ET BOT.....	107
A - LES SOCIÉTÉS D’ÉCONOMIE MIXTE.....	108
B -LES APPROCHES COMMUNAUTAIRES.....	108
SECTION II- LES APPROCHES THÉORIQUES DE PARTENARIAT PUBLIQUE-PRIVÉ .....	109
PARAGRAPHE 1 : LES THÉORIES PRÉSENTÉES .....	109
1. LA THÉORIE DE L’EFFICIENCE-X .....	109
2. LA THÉORIE DU NEW PUBLIC MANAGEMENT .....	110
3. LA THÉORIE DES COÛTS DE TRANSACTION .....	113
4. LA THÉORIE DES CHOIX PUBLICS .....	119
5. LA THÉORIE DE L’AGENCE .....	123
6. LA THÉORIE DES DROITS DE PROPRIÉTÉ .....	127
7. LA THÉORIE DES CONTRATS INCOMPLETS .....	128

PARAGRAPHE II : AVANTAGES ET LIMITES DE PPP.....	131
A-AVANTAGES D’EXTERNALISATION DE LA FOURNITURE DES SERVICES PUBLICS	131
B-LIMITES POTENTIELLES DE PPP ET COMMENT PEUT-ON FAIRE POUR Y PALIER? .....	135
C- RÉUSSIR LES PPP.....	138
1. LES OPPORTUNITÉS OFFERTES PAR LES PPP .....	138
2. POINTS CRITIQUES POUR LA RÉUSSITE DES PPP .....	142
3. CRÉER PUIS ÉVALUER UN PPP .....	152
4- LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ, SOLUTION IDÉALE POUR LES ÉQUIPEMENTS SPORTIFS ?.....	158
5- LE PPP, UN OUTIL "ADAPTÉ" AUX ÉQUIPEMENTS SPORTIFS.....	159
6. LA MAINTENANCE PAR LE PRIVÉ, UNE GARANTIE POUR LA COLLECTIVITÉ ?...	160
7. L'ACTEUR PRIVÉ MOTIVÉ PAR LE SEUL PROFIT ? .....	161
8. LA MAÎTRISE D'OUVRAGE PUBLIQUE (MOP): .....	162
9. LA SOLUTION MIXTE OU PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ (PPP):.....	163
PARAGRAPHE III- L’EXPÉRIENCE SAOUDIENNE EN MATIÈRE DE PPP .....	165
A- LE CADRE RÉGLEMENTAIRE ET LE FINANCEMENT.....	165
B- QUELQUES ILLUSTRATIONS SECTORIELLES.....	169
A. DANS LE SECTEUR DE L’EAU.....	170
B. DANS LES AÉROPORTS .....	178
I. AGRANDISSEMENT DE L’AÉROPORT INTERNATIONAL ROI ABDULAZIZ (DJEDDAH).....	179
II. AGRANDISSEMENT DE L’AÉROPORT INTERNATIONAL DE MÉDINE 181	
C. DANS LES CHEMINS DE FER.....	182
D- LES CITÉS ÉCONOMIQUES .....	187
C- EVALUATION DU PPP EN ARABIE SAOUDITE .....	190
.1 LE PPP DANS LES PAYS DU GOLF .....	190
.2 L’EXPÉRIENCE DU PPP EN ARABIE SAOUDITE.....	191
.3 LES POINTS FORTS DU PPP EN ARABIE SAOUDITE .....	192
.4 PROBLÈMES DU PPP EN KSA .....	194
CONCLUSION .....	197

CHAPITRE II .....	202
LE PPP : CADRE LEGISLATIF ET MODE DE FINANCEMENT .....	202
INTRODUCTION .....	202
SECTION I - CADRES LÉGISLATIFS DES PPP AU MOYEN-ORIENT .....	203
PARAGRAPHE I STATUT ET UNITÉ DE LA LOI PPP .....	204
I. AUTRE LÉGISLATION PERTINENTE ET DÉVELOPPEMENTS RÉCENTS .....	211
II. PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE LA LOI SUR LES PPP AU KOWEÏT .....	213
III. PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE LA LOI SUR LES PPP EN JORDANIE .....	219
C-DÉVELOPPEMENTS RÉCENTS .....	224
PARAGRAPHE II- MODE DE FINANCEMENT DE PPP.....	231
A- AVANTAGES FINANCIERS D'UN PPP .....	231
B. LES FORMES DE FINANCEMENTS .....	233
I. LE FINANCEMENT DE PROJET. ....	233
II. LE FINANCEMENT CORPORATE. ....	234
III. LE FINANCEMENT AVEC UN ÉTABLISSEMENT FINANCIER.....	234
COMMENT ORGANISER AU MIEUX LE FINANCEMENT À CHAQUE ÉTAPE DU PPP ? ...	235
COMMENT SÉCURISER LE MIEUX POSSIBLE LE FINANCEMENT DE SON PPP ?.....	236
SOURCES DE FINANCEMENT.....	240
- FINANCEMENT SOUS FORME DE FONDS PROPRES .....	240
- FINANCEMENT SOUS FORME DE CRÉANCES .....	241
- FINANCEMENTS SOUS FORME DE DETTES MEZZANINES/SUBORDONNÉES .....	242
FINANCEMENT DE PROJET .....	244
- FINANCEMENT HORS BILAN ET À DROIT DE RECOURS LIMITÉ	244
- VIABILITÉ.....	245
- STABILITÉ ÉCONOMIQUE ET POLITIQUE.....	246
- REFINANCEMENT.....	248
POUVOIRS PUBLICS ET AMÉLIORATION DU CLIMAT FINANCIER .....	249
- MÉCANISMES FINANCIERS DIRECTS .....	251

- MÉCANISMES FINANCIERS CONDITIONNELS .....	252
- INTERMÉDIATION FINANCIÈRE .....	253
- FONDS DE PRÉPARATION DE PROJETS.....	256
C - MONTAGES DU PPP AU NIVEAU SPORTIF FRANCE .....	257
- RECOURS FRÉQUENTS .....	259
- LE PPP A-T-IL ENCORE UN AVENIR POUR LA CONSTRUCTION DE STADES ?.....	262
- LE MODÈLE FRANÇAIS DU PPP SPORTIF.....	263
- LIMITES DES PPP EN PÉRIODE DE CRISE FINANCIÈRE :.....	265
CONCLUSION .....	266
CONCLUSION GÉNÉRALE .....	268
BIBLIOGRAPHIE .....	271

### *Abstract*

Le partenariat public privé, est utilisé pour le développement des équipements sportifs. Aujourd'hui les nouveaux équipements, au niveau de l'investissement et du fonctionnement, tendent à faire intervenir les financements privés. Cette tendance est, notamment remarquée pour les grands projets d'équipements structurants comme les grands stades, soit pour la France soit pour les pays du Golf arabe.

Le contrat de partenariat public-privé, contrat administratif par lequel l'Etat ou un établissement public de l'Etat confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements est une solution pour restaurer le parc d'installations et d'équipements sportifs. Pour garantir la réussite des projets PPP, il est impératif d'établir un cadre législatif dans lequel il faut mentionner les conditions de financement et de gestion de tels projets.

-----

The public-private partnership is used for the development of sports equipment. Today, new projects tend to involve private financing. This trend is particularly noticeable for large structuring equipment projects such as large stadiums, for France or for the Arab Gulf countries.

The public-private partnership contract defined as an administrative contract by which the State or a public institution of the State entrusts to a third party, for a period determined according to the amortization period of the investments is a solution to restore the park of sports facilities and equipment.

To ensure the success of PPP projects, it is imperative to establish a legislative framework in which the conditions for financing and managing such projects must be mentioned.