

REPUBLICQUE DU BENIN

-----#-----

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE  
SCIENTIFIQUE

-----#-----

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

-----#-----

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE

-----#-----



**MEMOIRE DE FIN DE FORMATION DU CYCLE II POUR L'OBTENTION  
DU DIPLOME DU CYCLE II DE L'ENAM**

OPTION

Administration des Finances

FILIERE

Planification et Développement Local

ANNEE ACADEMIQUE

2009-2010

**LE CONTRAT DE PARTENARIATS  
PUBLIC-PRIVE COMME OUTIL DU  
DEVELOPPEMENT LOCAL**

Réalisé et soutenu par :

**Toussaint Kakpo AGADJIHOUEDE**

**Tuteur de stage :**

M. Arnos SOSSOU,  
Secrétaire Administratif  
Permanant de l'ANCB

**Sous la direction de :**

M. Amavi Gustave KOUEVI,  
Maître de conférences en Droit  
Public à l'université Paris I,  
Panthéon, Sorbone

*Février 2011*

# IDENTIFICATION DU JURY

Président du jury : DEDEHOUANNOU Houinsou

Vice-président du jury : AKAKPO Maxime Bruno

Membre du jury : KODONON Rigobert

**L'ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET  
DE MAGISTRATURE N'ENTEND DONNER  
AUCUNE APPROBATION NI IMPROBATION  
AUX OPINIONS EMISES DANS LES MEMOIRES.  
CES OPINIONS DOIVENT ETRE CONSIDEREES  
COMME PROPRES A LEURS AUTEURS**

# DEDICACES

➤ **A ma mère Madeleine TAVI épouse HOUEGBE**

- Pour l'amour, la joie, la paix et la sincérité dans lesquels elle m'a fait grandir
- Pour tout ce qu'elle a enduré dans sa vie de mère de famille
- Pour que ce travail lui soit une lueur d'espoir et de joie

➤ **A mon père Augustin HOUEGBE**

- Pour tous les sacrifices consentis à mon égard
- Pour l'éducation basée sur le sens de l'effort qu'il nous a donnée

➤ **A mon jeune frère Gorgias AGADJIHOUEDE**

- Pour que ce travail soit pour lui un exemple de détermination
- Pour qu'il sache que l'effort a toujours un prix.

# REMERCIEMENTS

- ✓ A mon directeur de mémoire Monsieur Gustave A. KOUEVI qui a accepté spontanément suivre ce travail jusqu'à son aboutissement malgré ses multiples occupations ;
- ✓ A mon maître de stage Monsieur Arnaud SOSSOU pour son attention et ses conseils ;
- ✓ A ma bien-aimée Saara GNACADJA ;
- ✓ Aux membres du jury qui ont bien voulu sacrifier une partie de leur temps pour apprécier ce travail ;
- ✓ A tout le personnel de l'ENAM, en particulier aux professeurs de la filière Planification et Développement Local (PDL) pour la formation reçue
- ✓ A tout le personnel de l'ANCB pour l'accueil et l'amabilité qu'il a montrés à mon égard pour la réussite de ce travail ;
- ✓ A Messieurs Ignace HOUEGBE et Hyppolite AGADJIHOUEDE pour leurs différents soutiens ;
- ✓ A mes camarades de promotion pour ces deux (2) années passées ensemble ;
- ✓ A mes pasteurs Augustin SOSSA et François AHODI pour le soutien moral indéfectible;
- ✓ A mes frères et sœurs : Rosemonde, Macaire, Ghislain, Crespin et Françoise ;
- ✓ A tous ceux qui ont participé de près ou de loin à la réalisation de ce mémoire, j'adresse mes sincères remerciements.

Que Dieu vous bénisse !

# LISTE DES SIGLES ET ABBREVIATIONS

**ANCB** : Association Nationale des Communes du Bénin

**CCIB** : Chambre du Commerce et d'Industrie du Bénin

**CGCT** : Code Général des Collectivités Territoriales

**CONAFIL** : Commission Nationale des Finances Locales

**CPPP** : Contrat de Partenariats Public-Privé

**DGAE** : Direction Générale de l'Administration d'Etat

**DGDGL** : Direction Générale de la Décentralisation et la Gouvernance Locale

**DSP** : Délégation de Service Public

**EMICoV** : Enquête Modulaire Intégrée sur les Conditions de Vie des ménages

**ENAM** : Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature

**FADeC** : Fonds d'Appui au Développement des Communes

**IGD** : Institut de la Gestion Déléguée

**INSAE** : Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique

**MDGLAAT** : Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire

**MP** : Marché Public

**PAI** : Plan Annuel d'Investissements

**PDC** : Plan de Développement Communal

**PDM** : Partenariat pour le Développement Municipal

**PFI** : Private Finance Initiative

**PIB** : Produit Intérieur Brut

**PME** : Petite et Moyenne Entreprise

**PPP** : Partenariats Public-Privé

**PTF** : Partenaire Technique et Financier

## **LISTE DES TABLEAUX ET DES GRAPHIQUES**

<u>Tableau 1</u> : Typologie des compétences des communes .....	10
<u>Tableau 2</u> : Tableau illustratif de quelques destitutions des maires.....	18
<u>Tableau 3</u> : Tableau récapitulatif des problématiques possibles.....	22
<u>Tableau 4</u> : Tableau de Bord de l'Etude (TBE).....	31
<u>Tableau 5</u> : Quelques caractéristiques de la population mère.....	48
<u>Tableau 6</u> : Communes choisies pour être enquêtées.....	50
<u>Tableau 7</u> : Caractéristiques de l'échantillon.....	50
<u>Tableau 8</u> : Résultats de l'enquête auprès des collectivités locales.....	52
<u>Tableau 9</u> : Résultats de l'enquête auprès du secteur privé (opérateurs et financeurs).....	53

## **LISTE DES ANNEXES**

Annexe 1 : Questionnaires adressés au secteur privé.....	a
Annexe 2 : Questionnaires adressés aux élus locaux.....	c
Annexe 3 : Entretiens.....	e
Annexe 4 : L'environnement des affaires en Afrique.....	f

## **GLOSSAIRE DE L'ETUDE**

**Affermage** : Mode de gestion dans lequel la collectivité locale remet à une personne physique ou morale distincte (fermier), un équipement ou des installations déjà réalisées, à charge pour cette dernière, de l'exploiter à ses risques et périls.

**Collectivité Locale** : Elle désigne une entité territoriale de droit public, correspondant à un groupement des humains, géographiquement localisé sur une portion déterminée du territoire national auquel l'Etat a conféré la personnalité juridique, l'autonomie financière et le pouvoir de s'administrer librement par des autorités élues et sous le contrôle de l'autorité de tutelle.(DGAT 2008).

**Concession** : Mode de gestion dans lequel le concédant (l'autorité publique locale) charge le concessionnaire (la personne physique ou morale distincte) de réaliser, de gérer et de faire fonctionner un service public, à ses risques et périls, moyennant la perception de redevance auprès des usagers.

**Décentralisation** : C'est un système d'administration (territoriale) par lequel l'Etat, personne morale de Droit public, crée sur son territoire en vertu d'une loi, d'autres personnes morales de droit public dotées de la personnalité juridique, d'autonomie financière et d'organes élus, et à qui, il transfère des compétences, lesquelles sont exercées sous sa tutelle.

**Développement durable** : C'est un mode de développement cherchant à concilier le progrès économique et social et la préservation de l'environnement. C'est aussi le développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs.

**Développement Local** : C'est un état d'enrichissement économique, social et culturel des populations à la base. Il est avant tout une dynamique économique et sociale voire culturelle, plus ou moins

concertée, impulsée par des acteurs individuels et collectifs sur un territoire donné.

**Efficacité** : C'est la capacité à atteindre un objectif fixé.

**Efficienc** : C'est l'aptitude à atteindre l'objectif fixé pour chaque indicateur avec le minimum de moyens possibles.

**Gestion** : Ce mot gestion signifie l'action de gérer, d'administrer, de diriger ou d'organiser une chose ou une affaire. C'est l'équivalent du mot anglais Management et suppose la planification, l'organisation et le contrôle.

**Gestion déléguée** : Gestion par laquelle le service public est assuré par une personne morale autre que la collectivité organisatrice.

**Performance** : C'est le niveau d'obtention d'un résultat demandé, dans le respect des délais impartis, des normes requises (qualité, coût, etc.).

**Service Public** : Au sens matériel, il désigne toute activité destinée à satisfaire à un besoin d'intérêt général. Par ailleurs, au sens formel, c'est un ensemble organisé de moyens matériels et humains mis en œuvre par l'Etat ou une collectivité publique en vue de l'exécution de ses tâches. Dans cette dernière acception, elle est synonyme d'Administration. Lexique des termes juridiques (14<sup>ème</sup> édition).

**Tutelle** : En matière de décentralisation, elle désigne le pouvoir reconnu au préfet par la loi, d'assistance et de conseils à la commune, de soutien aux actions de la commune et d'harmonisation de ses actions avec celles de l'Etat d'une part, et le pouvoir de contrôle de la légalité des actes pris par le conseil communal et le maire ainsi que du budget de la commune d'autre part. Elle s'exerce par voie d'approbation, d'annulation et de substitution (articles 142 et 143 de la loi N°97-029 du 15 Janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin).

# RESUME

Les différents constats faits sur le développement local dans le cadre du stage pratique à l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB) se résument en quelques forces et faiblesses. Ces dernières ne favorisent pas bien le financement du développement local et en conséquence handicapent l'amélioration des indices de développement au Bénin. Après le regroupement de ces faiblesses ou problèmes par centre d'intérêt, la problématique du financement du développement local par les PPP a été choisie pour faire l'objet de cette étude. Elle est axée sur le thème : « Le Contrat de Partenariats Public-Privé (CPPP) comme outil du développement local ».

Quant au problème général qui est « insuffisance de recours aux contrats de Partenariats Public-Privé (PPP) pour le financement du développement local », il englobe trois problèmes spécifiques à savoir :

- ✓ difficultés de couverture des investissements lourds par la commune ;
- ✓ faible collaboration des collectivités locales avec le secteur privé ;
- ✓ faible appropriation de l'importance des contrats de PPP dans le développement local.

Prenant en compte ces trois problèmes spécifiques, cette étude a identifié trois objectifs spécifiques. Le premier objectif est d'identifier les conditions nécessaires à une réduction sensible des difficultés de couverture des investissements lourds par les élus locaux. Le deuxième objectif vise à rechercher le contexte d'amélioration de la collaboration des collectivités locales avec le secteur privé.

Evaluer les modalités d'une meilleure appropriation des contrats de PPP par les élus locaux est la substance du troisième objectif. L'enquête du terrain et l'analyse des résultats obtenus ont permis

d'établir un diagnostic afin de détecter les causes réelles des problèmes spécifiques.

Ainsi, la cause réelle du premier problème spécifique est l'insuffisance des recettes propres dans le financement des investissements lourds, celle du deuxième problème spécifique est la quasi-inexistence d'un cadre législatif et réglementaire spécifique aux contrats de PPP. L'origine du troisième problème spécifique se trouve dans la méconnaissance de la contribution des contrats de PPP au développement local.

Des propositions ont été faites par rapport aux conditions d'éradication de ces causes.

En effet, le CPPP ne saurait être un véritable outil au service du développement local sans la mise en place d'un cadre juridique approprié. Ce cadre juridique spécifique aux CPPP doit préciser le cadre normatif (la régulation et la tarification d'un CPPP, ainsi que les domaines d'utilisation de CPPP et règlement des conflits) et le cadre procédural (grandes étapes de la démarche de PPP puis la négociation d'un PPP et la gestion des risques). Aussi, la maîtrise du cadre fonctionnel des PPP est-elle envisagée. Ceci nécessite non seulement la précision du cadre institutionnel de mise en œuvre des PPP, mais aussi les modalités de contrôle et d'évaluation de ces contrats.

# SOMMAIRE

## INTRODUCTION GENERALE

### **PREMIERE PARTIE : DU CADRE GENERAL DE L'ANCB AU CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE**

**CHAPITRE PREMIER** : L'ANCB et le bilan de la politique du développement local au Bénin

**Section I** : Présentation de l'ANCB et bilan du développement local au Bénin

**Section II** : Observations sur la politique de développement local au Bénin

**CHAPITRE DEUXIEME** : Présentation de la problématique de l'étude

**Section I** : Détermination de la problématique

**Section II** : Spécification et vision globale de résolution de la problématique

### **DEUXIEME PARTIE : DES OBJECTIFS DE L'ETUDE A LA RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE**

**CHAPITRE PREMIER** : Objectif de l'étude et méthodologie de la recherche

**Section I** : Objectif de l'étude et réalisation du tableau de bord

**Section II** : Revue de littérature et méthodologie de recherche

**CHAPITRE DEUXIEME** : Collecte des données et Approches de solutions

**Section I** : Collecte des données et vérification des hypothèses

**Section II** : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre: les gages de réussite des CPPP comme outils de promotion du développement local

## CONCLUSION GENERALE

## BIBLIOGRAPHIE

## ANNEXES

**TABLE DES MATIERES**

## INTRODUCTION GENERALE

Le développement local, conçu de nos jours comme le meilleur moyen pour sortir du sous-développement, repose essentiellement sur la promotion de l'économie locale étroitement liée à la valorisation des potentialités locales.

Cette nouvelle approche de gestion transfère de nombreuses compétences aux communes pour leur permettre d'assurer le fonctionnement de leurs administrations et de répondre aux attentes de leurs populations en matière d'équipements publics locaux ainsi qu'aux besoins de développement économique et social.

Le législateur confère donc aux communes la personnalité juridique et l'autonomie financière évoquées dans certaines lois de la décentralisation. C'est en vertu de cette autonomie qu'elles disposent de ressources financières pour réaliser les dépenses prévues au budget communal.

En effet, selon Louise-Marie BATAILLE (2007)<sup>1</sup>, « pour assurer leurs missions et responsabilités toujours plus importantes, pour mettre en œuvre des politiques financières efficaces et des services performants, il est indispensable que les villes et communes disposent d'une assise financière suffisante et stable ».

Malgré cette disposition légale reconnue aux communes, les enjeux financiers sont énormes et entravent le développement à la base qui est l'un des objectifs de la décentralisation.

Ainsi, pour François Paul YATTA<sup>2</sup>, « Les expériences de promotion de l'autonomie financière ou le financement de la décentralisation par la fiscalité locale en Afrique reste donc problématique. Il s'agit du fait que généralement on constate que l'épargne (recettes de fonctionnement - dépenses de fonctionnement) est faible voire négative souvent du fait des insuffisances de gestion locale et de la dépendance des collectivités en matière de recettes vis-à-vis de l'Etat central. Une collectivité locale peut

---

<sup>1</sup> Louise-Marie BATAILLE : La maîtrise et le pilotage de la dépense locale, présentation de la situation belge (avril 2007) site : [www.uvcw.be](http://www.uvcw.be) consulté en mai 2008

<sup>2</sup> François Paul YATTA, la gouvernance financière locale, Partenariat pour le Développement Municipal (PDM) e-mail : [Fyatta@yahoo.com](mailto:Fyatta@yahoo.com) consulté en mai 2008

dégager une épargne positive sans pour autant avoir les liquidités. Cette situation est surtout propre aux pays africains francophones où l'unicité de caisse peut mettre une collectivité locale dans l'impossibilité d'honorer un remboursement de prêt ».

En conséquence, les autorités locales n'arrivent pas à mettre en œuvre sur financement communal des projets de développement durable. Ainsi, depuis près d'une décennie de décentralisation en République du Bénin, les conditions de vie des populations ne sont guère reluisantes. En effet, le rapport de synthèse de l'Enquête Modulaire Intégré sur les Conditions de Vie des ménages (EMICoV) réalisé en mai 2009 révèle qu'au moins 30% de la population du Bénin sont pauvres si on prend en compte les deux dimensions de la pauvreté<sup>3</sup>. Selon l'approche monétaire, la proportion de la population pauvre en 2007 est estimée à 33% et celle-ci est évaluée à 40% sur le plan non monétaire.

En matière d'infrastructures et d'équipements, on note une insuffisance chronique. Pour preuve, les indicateurs EMICoV 2007 révèlent que la proportion de la population n'ayant pas accès à l'eau potable par commune va de 0,4% à 87,7% ; la commune de Cotonou ayant enregistré la proportion la plus faible (0,4%) et la commune de Copargo la plus forte proportion (87,7%). Par ailleurs, la même source montre que la proportion de la population urbaine n'utilisant pas les services d'une voirie pour les ordures évolue de 31,5% à 100% selon les communes.

En ce qui concerne les domaines santé et éducation, nombre de personnes sont en marge. Nous voulons citer en exemple les cas des départements du Borgou et de l'Atacora où respectivement 51% et 66% des femmes n'ont pas accès aux centres de santé<sup>4</sup>.

L'analyse de la situation des communes soulève le problème de l'effectivité de l'autonomie financière accordée aux communes par les lois de la décentralisation. S'agit-il d'une réelle autonomie financière ou d'une autonomie nominale et factice ?

---

<sup>3</sup> « Pauvreté monétaire » et « Pauvreté non monétaire » éclatées en Pauvreté d'existence et Pauvreté de patrimoine

<sup>4</sup> Rapport de synthèse réalisé en juin 2008 sur les conditions féminines par département

Afin d'éviter que le processus de décentralisation soit vain pour les populations car « un processus de décentralisation qui n'aura pas d'effets positifs sur le développement local passerait à côté de son objectif et pourrait susciter bien de désillusions à l'égard de la démocratie »<sup>5</sup>, il convient de résoudre le problème de financement du développement local. Et, pour le faire dans un contexte d'expansion démographique cumulée à l'évolution des sociétés ainsi qu'à la multiplicité des besoins et aux exigences de qualité des citoyens, les autorités publiques doivent adopter de nouveaux comportements en matière de gestion pour mieux impulser le développement local. Et, c'est à juste titre que Hervé SERIEYX disait : « Quand il faut faire mieux et pour moins cher, il faut faire autrement »<sup>6</sup>. Faire autrement, c'est aussi définir un certain nombre de processus, de démarches mais également de principes nécessaires en matière de développement local car celui-ci peut se définir comme « un état d'esprit, un ensemble de processus, une démarche multisectorielle et pluridisciplinaire, d'identification, de planification et de mise en œuvre, ayant pour objet la mobilisation, la mise en valeur et l'exploitation rationnelle des ressources humaines, financières, culturelles et naturelles locales dans le but d'améliorer de façon durable la situation économique et sociale d'une région donnée »<sup>7</sup>. Pour mieux l'implémenter, des outils ont été inventés et utilisés de façon évolutive. De nos jours, l'un des processus d'action en vogue tendant à améliorer la dynamique du développement durable est le partenariat public-privé (PPP). La question fondamentale qui se pose est de savoir si le contrat de partenariat public-privé (PPP) constitue un outil de développement local ?

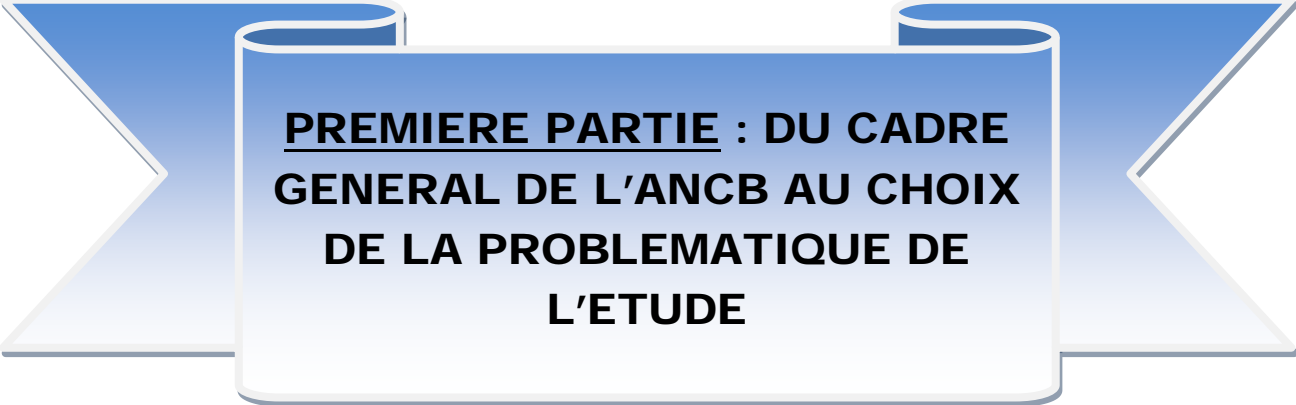
Afin de répondre à cette question, notre démarche consistera d'abord à présenter le cadre général de l'étude et la problématique adoptée puis, à parler de la conception et de la mise en application du cadre théorique et méthodologique de l'étude pour proposer des approches de solutions et les conditions de leur mise en œuvre.

---

<sup>5</sup> Rapport de synthèse réalisé en juin 2008 sur les conditions féminines par département

<sup>6</sup> **Hervé SERIEYX**, cité par le Professeur Gustave Amavi KOUÉVI dans sa note de cours sur les Grands Principes de la Gouvernance Publique, ENAM – BENIN, 2010

<sup>7</sup> **IMOROU**, mémoire de soutenance en DESS : commune de PERERE face au défi du développement local depuis l'avènement de la décentralisation au Bénin, juillet 2010.



PREMIERE PARTIE : DU CADRE  
GENERAL DE L'ANCB AU CHOIX  
DE LA PROBLEMATIQUE DE  
L'ETUDE

# **CHAPITRE PREMIER : L'ANCB et le bilan de la politique de développement local au Bénin**

## **Section I : Présentation de l'ANCB et bilan sommaire du développement local au Bénin**

### **Paragraphe 1 : Présentation et organisation de l'ANCB**

#### **I- Historique et Attributions de l'ANCB**

##### **A- Historique**

En décembre 2002 et janvier 2003, le Bénin a marqué un important virage dans son processus de décentralisation en organisant les premières élections communales et municipales. Au lendemain de l'installation des conseils communaux et municipaux ainsi que des organes exécutifs en février 2003, le gouvernement béninois avait exprimé le souhait de voir naître une structure nationale des communes pour être le porte-parole et le représentant de celles-ci au niveau national. Ainsi, l'ANCB fut créée le 06 novembre 2003 conformément à l'article 25 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 et aux dispositions de la loi de 1901 relative aux associations. Cette création fut effective grâce à l'appui des partenaires nationaux et internationaux pour répondre, non seulement à ce souhait du gouvernement mais également à la volonté commune des 77 collectivités locales béninoises de disposer d'un creuset de défense des intérêts des communes qui serait un outil de développement et de promotion du bien-être des populations.

Cette structure, une fois créée, a été dotée d'attributions et d'un mode d'organisation précis.

## B- Attributions

L'ANCB, une structure à vocation pérenne s'est donnée comme vision, de défendre les intérêts des communes membres en tant que leur porte-parole incontournable et valable. A cet effet, elle s'appuie sur l'adhésion de toutes les communes et dispose, outre les dons et subventions des partenaires, des ressources financières propres.

Elle jouit d'une bonne capacité d'actions et offre les services sollicités par les communes. Elle a acquis une notoriété internationale. Afin de réaliser son but qui est de constituer un cadre commun de défense des intérêts et de promotion du développement des communes béninoises, l'ANCB s'est fixée pour objectifs de :

- ❖ contribuer au renforcement de la décentralisation ;
- ❖ accompagner les communes dans l'animation de la vie locale ;
- ❖ favoriser la participation de tous les acteurs locaux au développement des communes ;
- ❖ développer, capitaliser et fructifier les expériences de gestion communale pour renforcer les capacités des communes membres ;
- ❖ promouvoir l'administration communale ;
- ❖ servir d'interface entre communes et pouvoirs publics d'une part, communes et partenaires d'autre part pour représenter et défendre les intérêts des communes ;
- ❖ promouvoir la solidarité, le partenariat et la coopération non seulement entre les communes du Bénin mais aussi entre celles-ci et les communes d'autres pays.

Sa mission a induit la nécessité de la mise en place d'une structure organisationnelle et fonctionnelle précise.

## II- Organisation et fonctionnement de l'ANCB

### A- Mode d'organisation de l'ANCB

L'ANCB a une durée de vie illimitée et son siège est fixé à Cotonou, mais ce dernier est transférable en tout autre lieu du territoire national sur décision du Congrès.

L'adhésion est libre et volontaire. Toute adhésion d'une commune doit faire l'objet d'une délibération de son conseil communal ; la copie de cette délibération est déposée au siège de l'Association qui en accuse réception. Toutefois, cette adhésion ne devient effective qu'après acquittement du droit d'adhésion par la commune concernée.

La représentation des communes au sein de l'ANCB est assurée pour chaque commune par le maire et en cas d'empêchement de celui-ci, il peut se faire représenter par un adjoint ou à défaut par un autre membre du conseil communal ou municipal. L'ANCB comprend des membres actifs et des membres d'honneur. Les membres actifs concernent les communes qui adhèrent à l'Association et qui paient dans les délais leurs cotisations. Par ailleurs, la qualité de membre se perd soit par la démission motivée, soit par la perte de la qualité de commune en vertu de la loi ou par l'exclusion pour faute grave sur décision du Congrès. Quant aux membres d'honneur, ils sont des personnes physiques ou morales acceptées par le Conseil National de l'Association, en raison de l'aide morale, matérielle et/ou financière qu'elles ont apportée ou qu'elles apportent à la structure.

En vu d'atteindre efficacement ces objectifs, l'Association s'est dotée d'un certain nombre d'instances. La vie de l'ANCB est surtout animée par trois principales instances à savoir :

- \* le Congrès ;
- \* le Conseil National ;
- \* le Bureau Exécutif National.

Le mandat des membres de ces différents organes de l'Association expire avec l'élection et l'entrée en fonction à l'ANCB de nouveaux membres élus.

### ➤ Le Congrès

C'est l'instance suprême de l'Association. Il regroupe non seulement deux délégués par commune dont le maire mais également les membres d'honneur sachant qu'ils ont une voix consultative lors de la tenue du congrès. Celui-ci se réunit en session ordinaire tous les deux ans et demi, au début et à mi-terme du quinquennat des élus locaux. Il élit en son sein un Bureau Exécutif National pour un mandat de trente mois et désigne en son sein des commissaires aux comptes pour la même durée. Toutefois, à la fin de la mandature des conseils communaux et municipaux et en cas de force majeure, ce délai peut-être prolongé de six mois au plus.

Le Congrès peut se réunir en sessions extraordinaires à la demande soit du Bureau Exécutif National, soit du Conseil National ou à la majorité des 2/3 de ses membres. Il statue au scrutin secret sur les questions graves et/ou urgentes pouvant influencer sur le sort de la structure. L'ordre du jour du Congrès ordinaire est arrêté par le Bureau Exécutif National. Le congrès détermine les orientations fondamentales de l'Association ; révisé ou modifie les statuts et règlement intérieur ; nomme les membres d'honneur de l'Association sur proposition du Bureau Exécutif National, statue sur les demandes d'adhésion, de démission, de réintégration et les exclusions ; fixe le montant des cotisations annuelles ; décide de la dissolution de l'Association et de l'affectation de ses biens et décide de la fusion de l'ANCB avec une autre Association.

### ➤ Le Conseil National

Il est l'instance de contrôle et de délibération de l'Association entre deux congrès. Il regroupe aussi bien les membres du bureau exécutif national que les maires des communes à raison de deux par département désignés par leurs pairs.

Le conseil se réunit en sessions ordinaires une fois l'an sur convocation du président de l'ANCB. Il peut se réunir en sessions extraordinaires, sur convocation du président, à la demande du bureau exécutif national ou la majorité des 2/3 au moins des membres du conseil.

Pour assurer sa mission, le conseil délibère sur toutes les questions inscrites à son ordre du jour ; approuve le rapport annuel d'activités du bureau exécutif national ; vote le budget de l'Association et en contrôle l'exécution ; contrôle le fonctionnement du bureau exécutif national ; examine et approuve les comptes de l'Association et donne quitus au trésorier et décide du partenariat avec d'autres associations de communes ou de maires.

### ➤ **Le Bureau Exécutif National**

En tant qu'organe exécutif de l'Association, le bureau exécutif national assure l'administration de cette dernière pendant la durée de son mandat. Il élabore et exécute son programme d'actions conformément aux orientations fixées par le congrès. Le bureau se réunit sur convocation du président en cas de besoin, et dans tous les cas une fois chaque deux mois. Les délibérations du bureau exécutif national font l'objet d'un procès-verbal et sont portées à la connaissance de tous les membres de l'Association par correspondance, avec accusé de réception. Lors de vote, en cas de partage de voix, celle de président du bureau exécutif est la prépondérante.

Le bureau exécutif national comporte quinze membres. Il est constitué d'un membre au moins par département et d'un par commune à statut particulier. Il est assisté d'un Secrétariat Administratif Permanent (SAP) dirigé par un Secrétaire Administratif Permanent, chargé d'exécuter les décisions du bureau et de veiller à la bonne réalisation des programmes de l'Association. Le Secrétaire Administratif Permanent reçoit délégation de pouvoirs et de signature du président de la structure pour les matières relatives à la gestion quotidienne de l'ANCB.

## **B- Fonctionnement de l'ANCB**

Les ressources de l'Association comprennent :

- des droits d'adhésion ;
- des cotisations ;
- des dons et legs :

- des subventions ;
- des recettes provenant des activités que pourrait mener l'Association ;
- des produits provenant de la location des biens meubles et immeubles de l'Association.

En matière de stratégie de mobilisation des ressources financières pour accomplir efficacement sa mission, l'ANCB se propose :

- \* d'entreprendre des actions adéquates pour obtenir l'adhésion permanente de toutes les communes du Bénin et l'acquittement de leur cotisation annuelle ;
- \* de développer des démarches pour mobiliser des appuis externes, surtout des partenaires au développement ;
- \* de garantir en même temps une gestion financière saine et transparente afin d'obtenir aussi bien la confiance des donateurs que celle de ses propres membres.

Pour assurer une bonne gestion de la structure, il est tenu une comptabilité régulière conformément aux normes en vigueur au Bénin et un rapport financier est établi annuellement retraçant l'utilisation des ressources. Les comptes de l'ANCB font l'objet d'un contrôle annuel par les commissaires aux comptes.

Le président est l'ordonnateur du budget de l'association tandis que le trésorier général en est le comptable et les dépenses sont faites conformément aux prévisions budgétaires. Signalons que les fonctions de membres de l'Association ne donnent pas droit à une rémunération. Toutefois, certaines dépenses peuvent donner lieu à des remboursements de frais autorisés par le bureau, sur présentation de justificatifs.

## **Paragraphe 2 : Bilan sommaire du développement local au Bénin**

### **I- Genèse et Constats**

#### **A- Genèse**

L'historique du développement local au Bénin est intimement lié à l'évolution de la réforme de l'administration territoriale et à la gestion des communes.

Plusieurs étapes sont à considérer dans le processus de réforme de l'administration territoriale au Bénin. Il s'agit de la période coloniale, de la réforme de 1964, de la réforme de 1974, de la réforme de 1978, du régime de la loi organique n° 81-009, du régime de la loi n° 90-008 du 13 Août 1990 et enfin de la réforme de 1999 concrétisée par les élections communales et municipales de 2002-2003. Depuis la période coloniale jusqu'à la réforme de 1999, le Bénin (ex Dahomey) a connu une centralisation tantôt forte, tantôt souple, avec quelques traits de pseudo décentralisation.

A la conférence des forces vives de la nation, l'unanimité a été faite que le pouvoir ne peut plus être confisqué par quelques-uns. Le principe de la libre administration des collectivités territoriales par des élus dûment mandatés par les populations devrait permettre un partage de pouvoir entre l'Etat, les élus locaux et les populations. Ce principe a été traduit dans les articles 150 à 153 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990.

Mais il faudra attendre la réforme intervenue en 1999 avec les premières lois de la décentralisation et les élections de 2002-2003 pour voir apparaître des entités territoriales créées par l'Etat et dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. De même l'Etat reconnaît à ces collectivités locales, des compétences dont la typologie se présente en trois niveaux: les compétences propres, les compétences transférées et les compétences déléguées.

La commune en tant que collectivité territoriale décentralisée dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière se caractérise par sa mission de conception, de programmation et de mise en œuvre des actions de développement économique, social et culturel. En vertu de cette mission générale de développement, on distingue deux sortes de compétences des communes:

- les compétences générales de toutes les communes
- les compétences spécifiques aux communes à statut particulier

Le tableau suivant présente la typologie des compétences générales des communes.

**Tableau 1 :** Typologie des compétences des communes

TYPES DE COMPETENCE	DOMAINES
COMPETENCES PROPRES	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le développement local, l'aménagement, l'habitat et l'urbanisme</li> <li>- Les infrastructures, l'équipement et les transports</li> <li>- L'environnement, l'hygiène et la sécurité</li> <li>- Les investissements économiques et les services marchands</li> <li>- La coopération intercommunale et la coopération décentralisée</li> </ul>
COMPETENCES PARTAGEES	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'enseignement, l'éducation et l'alphabétisation</li> <li>- La santé, l'action sociale et culturelle</li> </ul>
COMPETENCES DELEGUEES	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La police administrative, la protection civile, l'organisation de la consultation démocratique au niveau des villages et quartiers de ville</li> <li>- La police judiciaire</li> <li>- La publication des lois et règlements</li> <li>- L'état civil</li> </ul>

Afin que les communes puissent exercer efficacement leurs compétences, les lois de décentralisation imposent à l'Etat de leur transférer les ressources nécessaires. Le législateur béninois fait également obligation à l'Etat d'assister et de conseiller les collectivités territoriales grâce à la mission de tutelle qu'assure le préfet de département et qui comprend à la fois la fonction de contrôle de légalité et celle d'assistance-conseil.

Sur le plan administratif, la coordination des nouvelles entités créées a d'abord été confiée au Ministère de l'Intérieur de la Sécurité Publique et des Collectivités Locales (MISPCL). Par la suite le Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT) a été créé et coordonne à ce jour, l'administration du territoire.

Après les premières élections communales et municipales de 2002 -2003, un bilan de la réforme de l'administration territoriale et de la gestion des communes a été fait au cours du forum national convoqué à cet effet du 26 au 28 Novembre 2007. Ces assises ont permis de mettre en exergue les acquis et les entraves du processus en cours au Bénin.

## B- Constats

Après plusieurs années de décentralisation au Bénin, le résultat du développement local demeure mitigé. Toutefois, ce processus a eu des acquis. En effet :

- \* un dispositif légal constitué de cinq (5) lois à l'origine, auxquelles s'ajoute la loi sur l'intercommunalité, de vingt-cinq (25) décrets et de cinq (5) arrêtés est disponible;
- \* les structures d'accompagnement et de mise en œuvre de la décentralisation et du développement local (DGAE, DGDGL, CONAFIL, FADeC) fonctionnent bien;
- \* le recueil des lois de décentralisation est traduit en fon, dendi, yoruba, ditamari, yom, sahouè, goun ;
- \* plus de vingt-cinq (25) études ont été réalisées, notamment celles concernant les filières porteuses (les filières susceptibles d'avoir des incidences positives significatives sur le budget communal), l'identification de la Taxe de Développement Local, l'évolution des coûts et modalités de financement des transferts de compétences, le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC);
- \* les communes disposent de services des affaires financières, mieux organisés et animés par des responsables de profils adéquats;
- \* les budgets et comptes administratifs mieux élaborés sont déposés dans les délais légaux et sont de plus en plus approuvés sans rejet;
- \* les collectivités ont reçu une compétence générale en matière de la planification du développement local ;
- \* elles entreprennent de plus en plus des actions ponctuelles de soutien financier aux groupements de femmes qui mènent des activités génératrices de revenus (transformation des produits agricoles);
- \* elles élaborent et mettent en œuvre des Plans de Développement Communaux (PDC) et des Plans Annuels d'Investissement (PAI);

- \* elles assurent une meilleure information des populations grâce à l'existence des services ou cellules de communication, à l'élaboration et à la mise en œuvre de plans de communication;

- \* le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) est une réalité ;

- \* les communes construisent quelques infrastructures marchandes telles que les gares routières, boutiques, boucheries et marchés de bétails etc.

Mais ce tableau voile en réalité d'importantes embûches au processus de développement local.

Au nombre de ces failles, nous pouvons citer :

- \* la politisation excessive de la gestion communale ;
- \* la faible appropriation de l'importance des contrats de PPP dans le développement local ;
- \* l'absence prolongée de certains maires entraînant un manque de suivi dans la gestion communale ;
- \* l'interprétation divergente des textes de loi de décentralisation ;
- \* les difficultés de couverture des investissements lourds par la commune ;
- \* la répartition inégale de l'appui des PTF sur le territoire national ;
- \* la faible collaboration des collectivités locales avec le secteur privé ;
- \* l'absence de coordination de l'appui des partenaires.

## **II- Entraves au développement local et Enjeux du financement des investissements locaux au Bénin**

### **A- Entraves au développement local**

La maîtrise du principal outil du développement local qu'est la planification, la fiscalité locale échappe aux collectivités locales. L'essentiel de la chaîne fiscale reste du ressort du ministère chargé des finances. Le processus budgétaire local est quant à lui soumis à une lourde tutelle. L'effort de mobilisation des ressources propres reste limité.

Ainsi, les communes ne disposent pas de moyens suffisants pour financer les services de base.

On note aussi un exécutif instable en raison de nombreux cas de destitutions, des difficultés de couverture des investissements lourds par les communes, une faible collaboration des collectivités locales avec le secteur privé et une faible appropriation de l'importance des contrats de partenariats public-privé (CPPP) dans le développement local. Tous ses constats ont d'ailleurs fait l'objet de vives réflexions au cours du forum national sur le bilan de la réforme de l'administration territoriale et de la gestion des communes.

Au cours des travaux, les communications n°2 et n°3 qui ont respectivement porté sur *la réforme de l'administration territoriale et la dynamique territoriale* et *la perception des élus locaux* ont révélé entre autres limites au processus de développement local:

- que les ressources des petites communes restent toujours tributaires des subventions de l'Etat qui paradoxalement sont faibles (hormis la taxe de voirie et la taxe sur la valeur ajoutée, les transferts représentent moins d'un pourcent (1%) des recettes courantes de l'Etat);
- que de 0,79% des recettes intérieures de l'Etat en 2003, les subventions sont passées à 0,76% en 2004, 0,78% en 2005 et 0,60% en 2006;
- qu'il y a une répartition inéquitable du revenu national entre l'Etat et les communes: les finances locales représentent moins d'un pourcent (1%) des recettes courantes de l'Etat (alors qu'il est recommandé 5 à 10%);
- qu'une extrême faiblesse de l'épargne et donc de la capacité d'autofinancement et de réalisation d'infrastructures communales, induit un cercle vicieux où les contribuables sont réticents à payer des impôts faute de contrepartie en services publics;
- qu'il y a l'absence de coordination de l'appui des Partenaires Techniques et Financiers (PTF);
- que la répartition de cet appui est non équitable;

- qu'il y a une absence prolongée de certains maires entraînant un manque de suivi dans la gestion communale;
- que le transfert des ressources n'est pas effectif en ce sens que les ressources transférées sont insignifiantes (à peine 3% par an, ce qui est largement en-deçà des 10 à 15% recommandés par les assises de Africités tenues à Nairobi en 2006).

A ces problèmes, l'atelier préconise l'appui aux communes dans la conception et la mise en œuvre d'un plan de promotion de l'économie locale dans le cadre d'un partenariat public/privé et l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie efficiente de mobilisation des ressources pour le financement du développement communal.

Outre ces problèmes, les participants ont soulevé le problème du cadrage inégal du territoire par les PTF, la faible capacité financière de l'ANCB qui l'empêche de jouer convenablement son rôle de sauvegarde des intérêts des communes, l'interprétation divergente des textes de décentralisation et le non respect de l'esprit des lois et enfin la politisation excessive de la gestion communale qui se traduit par des destitutions en cascade et fantaisistes.

Le problème du non usage des partenariats public-privé comme outil de financement des investissements locaux a été également soulevé par les participants. Selon les experts, les élus et les personnes ressources ayant pris part aux travaux, ce problème se traduit essentiellement par l'absence de cadre d'échange entre le public et le privé et le manque de confiance des institutions financières.<sup>8</sup>

L'auto-évaluation de la gouvernance locale au Bénin est une étude sur les performances des communes en matière de bonne gouvernance locale. Il s'agit de faire évaluer par les élus eux-même sur la base des critères objectifs qu'ils auraient élaboré ensemble, les performances des communes en matière de bonne gouvernance. Cette auto-évaluation révèle qu'au niveau des indicateurs "Taux d'exécution du budget

---

<sup>8</sup> Forum national sur le bilan de la réforme de l'administration territoriale et la gestion des communes, les actes du forum, P 106, 2007

d'investissement" et "Taux d'exécution du Plan de Développement Communal ou du Plan Annuel d'Investissement" nombre de communes ont montré des contre performances.<sup>9</sup>

Ainsi en matière de mobilisation des ressources financières, la majorité des communes est confrontée à de faibles potentialités économiques locales et à une faible capacité de contribution des communautés à la base. Dans ces conditions le peu de ressources mobilisées au niveau interne et externe est majoritairement destiné aux récurrentes charges de fonctionnement des communes, entravant la mise en place des infrastructures sociocommunautaires de base.

## **B- Défis de financement des investissements locaux au Bénin**

L'Afrique en général et le Bénin en particulier est au cœur d'une transition démographique marquée par une forte augmentation de la population dont l'empreinte sur le développement local est remarquable. Cet état de chose a des répercussions directes sur les marges de manœuvre des élus locaux en matière des investissements locaux. Ainsi, le financement du développement local est problématique. Celui-ci est confronté à plusieurs défis dont on peut citer entre autres :

- la relance des économies locales , car beaucoup de potentialités locales demeurent non exploitées. Il importe de rappeler aux élus locaux qu'il n'y a pas de finances locales sans l'existence d'une économie locale ;
- la mobilisation des ressources financières locales car le gisement fiscal de la richesse foncière est totalement sous-exploité. Il ne peut y avoir de système de taxation viable sans puiser dans la ressource que constitue la richesse foncière (terrain et immeuble) surtout en milieu urbain;
- le financement des infrastructures et des équipements locaux à réinventer pour la satisfaction des besoins essentiels des populations et le développement des entreprises. En effet, l'urbanisation reste toujours sous-financée au Bénin, ce qui engendre le vaste mouvement des populations vers les villes et par ricochet

---

<sup>9</sup> Auto-évaluation de la gouvernance locale au Bénin, Rapport général, Décembre 2007

l'augmentation des besoins d'investissements dans les infrastructures et équipements urbains ;

- l'accroissement des coopérations pour accompagner et appuyer le mouvement de la décentralisation ;
- la résolution des conflits fonciers ;
- l'amélioration du PIB du Bénin, ceci en impliquant activement le secteur privé et en améliorant la balance commerciale.

## **Section II: Observations sur la politique de développement local au Bénin**

### **Paragraphe 1: La politisation du développement local et la mauvaise gestion du potentiel offert par la décentralisation**

#### **I- La politisation du développement local**

La politisation excessive de la gestion communale se traduit par des destitutions en cascade et fantaisistes tel que le résume le tableau ci-après :

**Tableau n°2 : TABLEAU ILLUSTRATIF DE QUELQUES DESTITUTIONS DE MAIRES**

N°	Départements	Communes	Maire destitué	Motifs
01	Zou	Covè	Pierre FANOU	*Règlement de compte consécutif aux frustrations électorales. *Conflits d'attributions dus à la non maîtrise juridique des textes de la décentralisation.
02	Colline	Bantè	Alassane OLLAGBADA	*Gestion autocratique et partisane des affaires publiques communales *Le culte de la personnalité
03	Borgou	Sinendé	Sanni OUOROU	*Manque d'engagement pour le développement économique et social de la commune
		Parakou	Rachidi GBADAMASSI	*Lutte de leadership ou influence de clivage politique
		Kalalé	Orou SEGUENE	*La pauvreté et les non dits des destitutions.
04	Atacora		Antoine N'DA	*La lutte pour le contrôle politique du territoire communal * La quasi inexistence de synergie d'actions entre conseil communal, conseil d'arrondissement et conseil de village ou de quartier de ville et les autorités morales. *L'absence de contrat d'objectifs entre élus et populations. *La faible capacité technique et managériale des élus. *L'absence du dépositaire de l'autorité de l'Etat dans les communes, etc.

Source : La Territoriale n°0017- Décembre 2009, page 20

## II- La mauvaise gestion du potentiel offert par la décentralisation

Elle regroupe aussi bien la sous-exploitation des potentialités locales que la mauvaise gestion proprement dite de ces dernières.

En matière de sous-exploitation, les communes béninoises regorgent de beaucoup de potentialités dont les sites touristiques, les ressources minières et les bas-fonds qui demeurent jusque-là majoritairement inexploitées freinant le développement des localités car ces potentialités ne sont pas mises à contribution dans le financement du développement. Les ressources minières sont pour la plupart non transformées voire non protégées. Ainsi, elles sont utilisées sans paiement de redevance ou bradées à vil prix. Par suite, elles ne profitent guère à la commune. Nous voulons pour preuve les coasites de l'Atacora qui, au lieu d'être transformés et utilisés en lieu et place des carreaux importés, sont vendus bruts, constituant une perte pour la commune.

Les transports interurbains et la construction des bâtiments publics aux abords des voies pour la location sont très peu développés.

Dans la quasi-totalité des communes du Bénin, la disponibilité d'espace constitue un atout sous-exploité.

Les communes de la vallée de l'ouémé n'exploitent pas véritablement les atouts qu'offre le fleuve de l'ouémé.

On note un faible développement des cultures maraîchères malgré l'existence de grande étendue de terres propices au maraîchage. C'est le cas de la commune d'Ifangni.

D'un autre côté, quelques-unes des ressources identifiées sont mal gérées. Dans le domaine touristique, les quelques sites exploités ne sont pas bien valorisés. En effet, il n'y a pas une politique d'aménagement de ces sites. Il y a souvent absence d'hôtels d'envergure pouvant accueillir les touristes et difficulté d'accès à ces sites due à l'état dégradé des voies. C'est le cas des chutes de Tanongou à Tanguiéta. De même, les potentialités touristiques des communes ne sont pas connues à l'extérieur à cause de l'absence d'une politique de publicité. S'agissant des coopérations décentralisées par exemple, les partenaires ont reproché aux élus locaux lors des assises franco-béninoises sur l'évaluation des coopérations décentralisées qui ont lieu à la CCIB du

mercredi 27 au vendredi 29 octobre 2010, le fait que les autorités locales béninoises adoptent souvent une politique de mains tendues et ne présentent pas des produits de valeur pouvant attirer les collectivités locales du nord. En ce qui concerne le domaine fiscal, la TDL n'est pas jusqu'à présent perçue. De plus, il y a un faible taux de recouvrement des taxes.

Beaucoup de ressources communales sont exploitées sans effets sur le budget. Pour preuve, le sable fluvial de la commune d'Adjohoun est exploité par ces élus sans impact positif sur le budget. Tout cela dénote d'une mauvaise gestion.

## **Paragraphe 2: Inventaire des éléments pertinents du diagnostic du développement local au Bénin**

### **I- Inventaire des atouts et entraves**

Au regard de tout ce qui précède, la première conclusion qui peut être retenue est que les communes du Bénin disposent d'atouts et de potentiels indéniables qu'elles pourraient utiliser pour impulser le développement local. Mais ces potentialités ne devraient pas faire perdre de vue les multiples embûches au développement à la base.

#### **❖ ATOUTS (forces et opportunités)**

Les atouts se présentent comme suit:

- un dispositif légal consistant;
- des structures d'accompagnement et de mise en œuvre de la décentralisation et du développement local;
- la vulgarisation des lois de décentralisation (traduction en fon, dendi, yoruba, ditamari, yom, sahouè, goun);
- la réalisation de plus de vingt-cinq (25) études pour identifier des solutions aux problèmes majeurs;
- la création du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC);
- des services des affaires financières dans les communes, mieux organisés et animés par des responsables de profils adéquats;

- élaboration, dépôt dans les délais légaux et approbation souvent sans rejet des budgets communaux;
- les collectivités ont reçu une compétence générale en matière de la planification du développement local;
- elles entreprennent de plus en plus des actions ponctuelles de soutien financier aux groupements de femmes qui mènent des activités génératrices de revenus (transformation des produits agricoles);
- elles élaborent des Plans de Développement Communaux (PDC) et des Plans Annuels d'Investissement (PAI);
- les communes construisent quelques infrastructures marchandes telles que les gares routières, boutiques, boucheries

#### ❖ PROBLEMES (faiblesses et menaces)

Les problèmes se présentent comme suit:

- ✓ politisation excessive de la gestion communale;
- ✓ faible appropriation de l'importance des contrats de PPP dans le développement local;
- ✓ absence prolongée de certains maires entraînant un manque de suivi dans la gestion communale;
- ✓ interprétation divergente des textes de loi de décentralisation;
- ✓ difficultés de couverture des investissements lourds par la commune;
- ✓ répartition inégale de l'appui des PTF sur le territoire national;
- ✓ faible collaboration des collectivités locales avec le secteur privé;
- ✓ absence de coordination de l'appui des partenaires.

Rappelons que la coordination de l'appui des partenaires relève de l'Etat. Toutefois l'ANCB peut faire des plaidoyers envers celui-ci pour qu'il assure véritablement ce rôle.

## II- Tableau récapitulatif des problématiques issues du diagnostic

**Tableau 3 :** Tableau récapitulatif des problématiques possibles

N°	LIBELLE DES PROBLEMATIQUES POSSIBLES	PROBLEMES GENERAUX	PROBLEMES SPECIFIQUES
1	Problématique de la gestion politico-administrative des communes	Mauvaise gouvernance locale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politisation excessive de la gestion communale</li> <li>• Absence prolongée de certains maires entraînant un manque de suivi dans la gestion communale</li> <li>• Interprétation divergente des textes de loi de décentralisation</li> </ul>
2	Problématique du financement du développement local par les PPP	Insuffisance de recours aux contrats de ppp pour le financement du développement local	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Difficultés de couverture des investissements lourds par la commune</li> <li>• Faible collaboration des collectivités locales avec le secteur privé</li> <li>• Faible appropriation de l'importance des contrats de PPP dans le développement local</li> </ul>
3	Problématique de l'harmonisation des interventions des PTF	Cadrage inégal du territoire par les PTF	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Absence de coordination de l'appui des partenaires</li> <li>• Répartition inégale de l'appui des PTF</li> </ul>

## **CHAPITRE DEUXIEME : Présentation de la problématique de l'étude**

### **Section I : Détermination de la problématique**

#### **Paragraphe 1: Choix et justification de la problématique**

##### **I- Choix de la problématique du contrat de Partenariat Public-Privé (CPPP) comme outil du développement local**

Il ressort de nos développements que nos observations nous ont conduits à retenir trois problématiques. Mais ne pouvant les analyser toutes et pour ne pas courir le risque de les survoler sans véritablement les approfondir, nous retenons d'aborder la problématique du financement du développement local par les contrats de partenariats public-privé (CPPP).

En effet, s'il est vrai que toutes les problématiques identifiées apparaissent importantes, il n'en demeure pas moins que celle concernant le contrat de partenariats public-privé, outil du développement local a particulièrement retenu notre attention. De plus, nous rappelons que la problématique choisie comprend un problème général et trois problèmes spécifiques. Le problème général est : insuffisance de recours aux contrats de PPP pour le financement du développement local et les trois problèmes spécifiques sont :

- difficultés de couverture des investissements lourds par les communes ;
- faible collaboration des collectivités locales avec le secteur privé ;
- faible appropriation de l'importance des contrats de PPP dans le développement local.

Le choix de cette problématique se justifie par un certain nombre de raisons qu'il convient ici de relever.

## II- Justification de la problématique

Le développement local est devenu ces dernières années un des éléments du courant de pensée dominant sur l'augmentation de la productivité, la création d'emplois et de richesses, la promotion de l'entrepreneuriat, l'accumulation de capital humain et l'amélioration des revenus<sup>10</sup>. Cela tient à diverses raisons. L'une d'elles réside dans la prise de conscience du fait que l'impact à long terme de phénomènes tels que la mondialisation, la croissance démographique, les évolutions technologiques et le changement climatique a élargi les marges de manœuvre des économies locales en termes de contribution à la réussite nationale. Dans le même temps, il est devenu de plus en plus clair que les seules politiques nationales ne suffiront pas à remédier aux disparités économiques généralisées et grandissantes entre les diverses localités.

Ainsi, l'une des principales missions de la décentralisation qui est depuis rentrée dans sa phase active au Bénin en décembre 2002, est la promotion du développement à la base. Le développement local étant un processus qui vise à construire un mieux-être pour les populations à l'intérieur d'un territoire donné, son opérationnalisation fait appel à une approche où plusieurs acteurs se rencontrent, échangent et édifient un projet de société. Il est conçu comme une démarche ascendante qui, privilégiant les ressources endogènes, conduit à la mise à disposition des populations de services sociaux de base pour leur épanouissement. Ce processus exige aussi que les localités s'adaptent, se réinventent et se différencient à l'image des entreprises qui innovent et investissent pour que leurs activités soient couronnées de succès. Les localités doivent moderniser leurs infrastructures de transport, de communication et autres, et accumuler du capital humain.

Durant ces premières années de décentralisation, si l'élaboration de stratégies économiques locales a fait couler d'encre et de salive, la définition des stratégies locales d'investissement nécessaires pour financer le développement local a été une source d'inspiration nettement limitée. Ainsi, de nombreuses stratégies économiques locales ne sont jamais pleinement mises en œuvre parce que leurs concepteurs n'avaient pas

---

<sup>10</sup> Financer le développement local, synthèses OCDE 2007

identifié au préalable les ressources nécessaires aux investissements connexes, et considéraient l'implication du secteur privé comme un acquis, sans prévoir la moindre mesure d'incitation à son égard. Or, étant donné que l'heure est à la rigueur budgétaire pour les administrations publiques et que les économies locales doivent faire face à la mondialisation, la solution ne peut résider uniquement dans des financements publics. Afin que le développement local soit couronné de succès et viable à long terme, le secteur privé doit également apporter sa pierre à l'édifice.

Dans beaucoup de pays, le secteur privé commence à manifester un intérêt nettement plus marqué pour le développement local, souvent en tandem avec le secteur public. Cela se traduit, pour ces pays, par un élargissement considérable de l'éventail d'instruments de financement du développement local. Toutefois, faut-il le préciser, les administrations locales doivent disposer des compétences nécessaires pour mieux tirer avantage de cette collaboration qu'est le partenariat public-privé.

## **Paragraphe 2: Formulation du sujet**

### **I- Contenu du problème général**

Le problème général d'insuffisance de recours aux contrats de PPP pour le financement du développement local qui traduit la problématique du financement du développement local par les contrats de partenariat public-privé se révèle essentiellement par le biais de trois manifestations qui constituent des problèmes spécifiques sur lesquels il faudra mener une réflexion.

L'investissement constitue en soi un moteur de croissance voire du développement au niveau local et, de plus en plus, les collectivités locales de certains pays s'efforcent d'attirer des investissements en vue de renforcer l'entrepreneuriat, l'innovation, le capital humain, les échanges et l'emploi par le biais des CPPP tandis que celles du Bénin utilisent très rarement ces derniers. Un tel constat nous amène à nous poser un certain nombre de questions, à savoir :

- les différentes possibilités de collaboration avec le secteur privé sont-elles perçues et maîtrisées par les autorités publiques du Bénin ?
- les élus locaux savent-ils qu'il est possible qu'ils concertent le secteur privé pour réaliser ensemble des investissements lourds pour le bien-être des populations ?
- les collectivités locales sont-elles parvenues à appréhender les conditions nécessaires permettant de maximiser les effets positifs des CPPP pour le développement local ?

C'est pour apporter des essais de réponses à ces diverses interrogations que nous avons choisi « le CPPP comme outil du développement local ».

## **II- Contenu des problèmes spécifiques**

Les problèmes spécifiques, tel que présentés précédemment, sont de trois ordres:

- difficultés de couverture des investissements lourds par les communes ;
- faible collaboration des collectivités locales avec le secteur privé ;
- faible appropriation de l'importance des contrats de PPP dans le développement local.

## **Section II : Spécification et vision globale de résolution de la problématique**

### **Paragraphe 1: Spécification de la problématique**

#### **I- Spécification du problème général**

Notre problème général s'articule autour de deux (2) notions centrales que sont les contrats de Partenariat Public-Privé et le financement du développement local. Il convient de préciser que nous ne stipulons pas que les contrats de Partenariat Public-Privé constituent le seul mode de financement du développement local. En abordant les contrats de Partenariat Public-Privé comme mode de financement du développement

local, nous entendons analyser les entraves à l'usage de ces types de contrats dans le contexte de la mobilisation des ressources.

## II- Spécification des problèmes spécifiques

La résolution des divers problèmes spécifiques identifiés devra permettre aux collectivités locales de profiter au maximum de l'immense potentialité qu'offre la collaboration entre secteur privé et communes. C'est dans cette optique qu'il faudra percevoir l'analyse des trois problèmes spécifiques précédemment cités. Aussi apparaît-il utile de préciser que nous n'entendons pas analyser de façon générale, la question de mobilisation des ressources au niveau local. A contrario, notre démarche s'inscrit dans une approche spécifiquement focalisée sur le faible recours aux contrats de partenariats Public-Privé pour le financement des investissements communaux, dans un contexte déjà marqué par d'énormes difficultés de mobilisation des ressources locales.

### Paragraphe 2: Vision globale de résolution de la problématique

#### I- Le champ d'analyse du problème général

Il importe ici de procéder à la clarification conceptuelle des termes essentiels qui constituent notre problème général. Cette clarification conceptuelle détermine la vision de résolution de notre problème général. Il s'agit de: *contrats de PPP* et du *financement du développement local*.

Le CPPP est un contrat de long terme par lequel la puissance publique décide de confier à des entreprises généralement privées la mise en œuvre d'une mission d'intérêt général. Dans sa globalité, le partenaire privé prend en charge tout ou partie de prestations à différents stades du projet : conception, financement, entretien, maintenance, exploitation technique ou commerciale. Il permet un paiement public qui est réparti sur une longue durée et qui dépend de la performance du cocontractant. Les

PPP viennent combler le vide du terrain d'action publique que laissent les formes traditionnelles de contrats que constituent les marchés publics et les délégations de services publics.

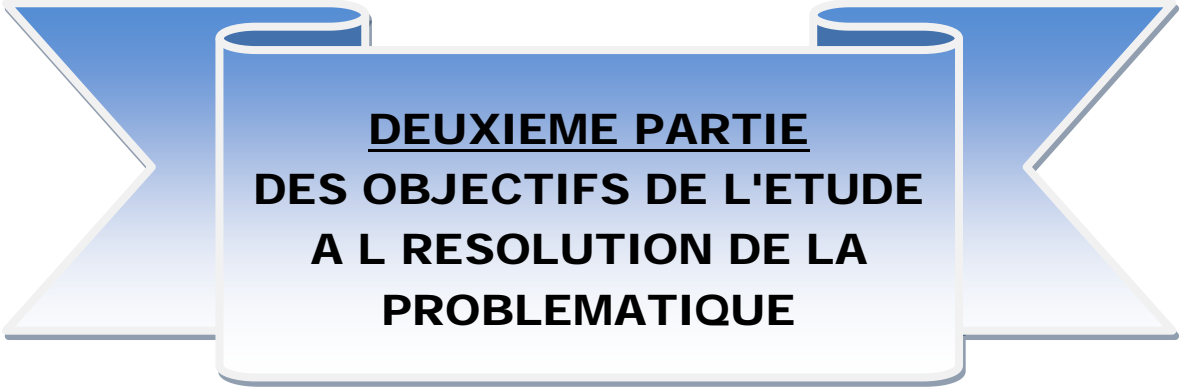
Le financement du développement local consiste à trouver et à faire les investissements requis pour une amélioration sensible des conditions de vie des populations. Il vise donc la modernisation des infrastructures de transport, de communication et autres, et l'accumulation du capital humain.

## II- Le champ d'analyse des problèmes spécifiques

Dans le cadre de cette étude, nous focaliserons notre attention sur la *couverture des investissements lourds* par les communes ; la *collaboration collectivités locales - secteur privé* et *appropriation* par les acteurs locaux de l'importance des contrats de PPP dans le développement local. Que faudra-t-il donc comprendre par les termes: *couverture des investissements lourds*, *collaboration collectivités locales - secteur privé* et par *appropriation*?

- \* Par couverture des investissements lourds, il faut entendre la réalisation de tous les investissements qui nécessitent des moyens importants, des moyens hors-portés des recettes locales.
- \* La collaboration collectivités locales-secteur privé concerne la coopération entre communes et secteur privé ; c'est le fait que les communes et les acteurs du privé travaillent ensemble pour le développement des localités.
- \* L'appropriation consiste à connaître, cerner, comprendre quelque chose et l'utiliser ou l'employer.





DEUXIEME PARTIE  
DES OBJECTIFS DE L'ETUDE  
A L RESOLUTION DE LA  
PROBLEMATIQUE

# **CHAPITRE PREMIER : Objectif de l'étude et Méthodologie de la recherche**

## **Section I : Objectif de l'étude et réalisation du tableau de bord**

### **Paragraphe 1: Objectif et Hypothèse de l'étude**

#### **I- Les objectifs au niveau général et aux niveaux spécifiques**

##### **A- Objectif général**

L'objectif général poursuivi ici est d'analyser les conditions de renforcement de recours suffisants aux contrats de PPP pour le développement local.

##### **B- Objectifs spécifiques**

Nous en avons dénombré trois pour atteindre dans une certaine mesure l'objectif général. Il s'agit de :

- identifier les conditions nécessaires à une réduction sensible des difficultés de couverture des investissements lourds par les élus locaux.
- rechercher les mécanismes d'amélioration de la collaboration des collectivités locales avec le secteur privé.
- évaluer les modalités d'une meilleure appropriation des contrats de PPP par les élus locaux.

## II- Les hypothèses de recherche

Pour ce qui est des hypothèses, il faut noter qu'elles doivent être en parfaite adéquation avec les causes supposées. Il ne serait donc pas aisé de formuler l'hypothèse générale de notre étude. En effet, la cause générale n'est pas la somme arithmétique des causes spécifiques liées aux problèmes spécifiques, mais plutôt la formulation générique unifiée de ces causes. Néanmoins, la formulation des hypothèses spécifiques liées aux trois problèmes spécifiques est possible et s'énonce de la façon suivante:

**A- Hypothèse spécifique 1:** L'insuffisance des recettes propres est à la base des difficultés de couverture des investissements lourds par la commune.

**B- Hypothèse spécifique 2:** La faible collaboration des collectivités locales avec le secteur privé est due à la quasi-inexistence d'un cadre législatif et réglementaire spécifique aux contrats de PPP.

**C- Hypothèse spécifique 3:** La méconnaissance de la contribution des contrats de PPP au développement local justifie la faible appropriation des contrats de PPP par les élus locaux.

Ces divers éléments sont résumés dans un tableau intitulé tableau de bord.

## Paragraphe 2: Tableau de bord de l'étude de CPPP comme outil de développement local

**Tableau 4 :** Tableau de Bord de l'Etude (TBE)

Niveau d'analyse	Problématique	Objectifs	Causes supposées	hypothèses
<b><u>Niveau général</u></b>	<b><u>Problème général</u></b> : Insuffisance de recours aux contrats de ppp pour le financement du développement local	<b><u>Objectif général</u></b> : Analyser les conditions de renforcement de recours suffisants aux contrats de PPP pour le développement local	-	-
<b><u>Niveau Spécifique1</u></b>	<b><u>Problème spécifique1</u></b> : Difficultés de couverture des investissements lourds par la commune	<b><u>Objectif spécifique1</u></b> : Identifier les conditions nécessaires à une réduction sensible des difficultés de couverture des investissements lourds par les élus locaux	<b><u>Cause spécifique1</u></b> : Insuffisance des recettes propres dans le financement des investissements lourds	<b><u>Hypothèse spécifique1</u></b> : L'insuffisance des recettes propres est à la base des difficultés de couverture des investissements lourds par la commune
<b><u>Niveau spécifique2</u></b>	<b><u>Problème spécifique2</u></b> : Faible collaboration des collectivités locales avec le secteur privé	<b><u>Objectif spécifique2</u></b> : Rechercher les mécanismes d'amélioration de la collaboration des collectivités locales avec le secteur privé	<b><u>Cause spécifique2</u></b> : Quasi-inexistence d'un cadre législatif et réglementaire spécifique aux contrats de PPP	<b><u>Hypothèse spécifique2</u></b> : La faible collaboration des collectivités locales avec le secteur privé est due à la quasi-inexistence d'un cadre législatif et réglementaire spécifique aux contrats de PPP
<b><u>Niveau spécifique3</u></b>	<b><u>Problème spécifique3</u></b> : Faible appropriation de l'importance des contrats de PPP dans le développement local	<b><u>Objectif spécifique3</u></b> : Evaluer les modalités d'une meilleure appropriation des contrats de PPP par les élus locaux	<b><u>Cause spécifique3</u></b> : Méconnaissance de la contribution des contrats de PPP au développement local	<b><u>Hypothèse spécifique3</u></b> : La méconnaissance de la contribution des contrats de PPP au développement local justifie la faible appropriation de l'importance des contrats de PPP par les élus locaux

**Source:** Notre réalisation

## **Section II: Revue de littérature et méthodologie de recherche**

### **Paragraphe 1: Revue de littérature**

#### **I- Des Conditions de recours aux objectifs des contrats de PPP: cadres juridique et institutionnel des PPP**

##### **A- Cadres juridique et institutionnels des contrats de PPP**

Au Bénin, le cadre juridique des contrats de PPP est jusque là, marqué par l'absence de véritables textes législatifs et réglementaires.

Cependant certains pays tels que la France disposent d'un corpus législatif et réglementaire assez fourni en matière de contrats de PPP.

La France a très tôt constaté qu'il manquait dans son dispositif de financement du développement local, un outil juridique permettant de confier à un tiers le soin de financer, concevoir tout ou partie, réaliser, maintenir et gérer des ouvrages ou équipements publics et des services concourant aux missions de service public en contrepartie d'une rémunération publique étalée dans le temps. Certes, pour les collectivités territoriales, la procédure de bail emphytéotique administratif (BEA) dans le seul domaine de la construction et de la gestion de bâtiments, sans adjonction possible d'autres prestations, fait partie des mécanismes précurseurs qui ont permis d'expérimenter à titre temporaire dans cette voie. Cette procédure codifiée aux articles L. 1311-2 et suivants du CGCT a été aménagée pour couvrir jusqu'au 31 décembre 2007 les opérations d'intérêt général, liées aux besoins de la défense, de l'intérieur et de la justice. Mais le contrat de partenariat, institué par l'ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004, représente le premier mécanisme simple et d'application globale permettant à toutes les administrations, et en particulier aux collectivités territoriales, premiers acteurs de la commande et de l'investissement publics, de pratiquer un partenariat public-privé. Il comble une lacune du droit de la commande publique et par là même doit permettre aux

collectivités territoriales de remplir leur mission d'une manière plus efficiente voire efficace.

Sur la base de cette ordonnance, il y a création du contrat de partenariat, suivant l'exemple britannique du PFI (Private Finance Initiative) impulsé en 1992. Toutefois, l'appropriation de cet outil par les collectivités publiques en France a été lente, au vu des dérives apparues à l'étranger dans les financements mixtes de projets publics (Grande-Bretagne, Canada), surtout en termes de qualité finale et de respect des budgets initiaux.

La lourdeur des PPP français première version a amené les acteurs concernés à demander une réforme de l'ordonnance de 2004 introduisant plus de souplesse. Ainsi, en dehors de l'ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariats, d'autres lois et décrets sont venus meublées le cadre juridique des contrats de PPP. Nous pouvons citer entre autres autant:

- ✓ la loi n°2007-224 du 21 février 2007 modifiant l'article 29 de l'ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004 ;
- ✓ la loi n°2008-735 du 28 juillet 2008 modifiant les articles 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, de l'ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004 ;
- ✓ la loi n°2009-179 du 17 février 2009 modifiant les articles 1, 25, 25-1, de l'ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004 ;
- ✓ l'ordonnance n°2009-515 du 7 mai 2009 modifiant l'article 9 de l'ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004 ;
- ✓ l'ordonnance n°2010-177 du 23 février 2010 modifiant l'article 19 de l'ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004.

S'agissant de la loi n°2008-735 du 28 juillet 2008, son vote a été le fruit du fort lobbying de l'Institut de la Gestion Déléguée (IGD) et des secteurs de la construction et des utilités. Cette nouvelle loi sur les contrats de partenariats assouplit leur montage, modifie leur fiscalité et réduit à quarante-cinq (45) jours le délai de paiement des marchés publics de l'Etat. Elle affirme l'importance de l'égalité de traitement et la non discrimination des consortiums de PME, ainsi que la nécessaire rémunération des

candidats pour favoriser une vraie concurrence. Elle crée un troisième critère de recours en instaurant le principe de « valeur ajoutée additionnelle » (le bilan coûts-avantages en faveur du contrat de partenariat) et affirme le principe de l'harmonisation du régime en matière fiscale et assurantielle entre tous les contrats de la commande publique<sup>11</sup>. Cette loi avait toutefois été recadrée le 24 juillet par le Conseil constitutionnel, qui a éliminé la présomption d'urgence pour les secteurs prioritaires, estimant que ceux-ci étaient trop larges. La puissance peut avoir recours au PPP sur des critères d'urgence ou de complexité du projet, et depuis la réforme de juillet 2008, sur le critère de la « valeur ajoutée additionnelle ».

Les dossiers proposés par l'Etat doivent être obligatoirement validés par la Mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat (MAPPP) des ministères de l'Economie et du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, ce qui n'est pas le cas pour les projets des collectivités territoriales qui peuvent solliciter simplement un avis formel.

---

<sup>11</sup> « Fiscalité des PPP : liberté égalité neutralité ». Les Nouvelles Fiscales, 01/12/2008 (annexe des Entretiens du Palais-Royal : contrat de partenariat, marché public, délégation de service public...organisé par le Conseil d'Etat à l'ENA, 16/12/2008)

**ENCADRE 1 : Différences du CPPP avec les autres formes de contrats publics**

Les CPPP s'ajoutent aux deux principaux types de contrats dont disposaient jusque-là les personnes publiques afin de mettre en œuvre la gestion d'un service public :

- le marché public : c'est un contrat administratif dans lequel l'entreprise privée est un simple fournisseur d'un produit, ou prestataire d'un service, ou encore l'entreprise réalisant des travaux définis par l'autorité publique.
- la délégation de service public (DSP) : c'est un contrat administratif dans lequel l'entreprise privée prend en charge et a la responsabilité à ses risques de l'exploitation d'un service public sous le contrôle de l'administration.

A la différence des marchés publics, les CPPP s'étendent donc sur le long terme et comprennent une prestation globale et donc une implication plus forte du privé notamment concernant le volet financier.

Au contraire des DSP, la rémunération n'est pas substantiellement fondée sur les recettes d'exploitation de l'infrastructure mais elle repose sur des critères de performance/disponibilité d'une installation (le risque de recette n'est pas porté par les partenaires privés).

De plus, le caractère dérogatoire au droit de la commande publique de cet instrument constitue une différence de taille au regard de l'ordonnance de 2004. En effet, tout contrat de PPP doit être justifié par une évaluation préalable démontrant l'urgence ou la complexité du dossier sous le contrôle du juge administratif.

## B- Des conditions de recours aux objectifs des contrats de PPP

### 1- Des conditions de recours aux contrats de PPP

Au risque qu'il chevauche sur le même domaine avec les traditionnelles pratiques en matière d'exécution du service public, le contrat de partenariat n'est pas un contrat administratif de droit commun. Ainsi, ses conditions d'utilisation sont encadrées. Contrairement aux marchés publics et aux délégations de services publics auxquels les personnes publiques peuvent choisir librement de recourir, sous réserve de quelques services qu'elles doivent assurer en régie directe, le contrat de partenariat ne pourra être utilisé que dans des contextes spécifiques.

Ainsi, le recours au contrat de partenariat est encadré par la décision n° 2003-473/DC du 26 juin 2003 du juge constitutionnel réaffirmé par le Conseil d'Etat dans sa

décision du 31 mai 2006 et par le Conseil Constitutionnel dans sa décision du 24 juillet 2008. Celui-ci réserve le recours au contrat de partenariat à des situations répondant à des motifs d'intérêt général telle que l'urgence, la complexité du projet et le bilan avantageux.

En ce qui concerne le caractère d'urgence, l'article L. 1 414-2 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) et l'article 2 de l'ordonnance du 17 juin 2004 tels que modifiés par la loi n° 288-735 du 28 juillet 2008, disposent 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 ou de faire face à une situation imprévisible». L'urgence est donc caractérisée dans deux situations : un retard, une situation imprévisible.

S'agissant du retard, le Conseil constitutionnel a précisé que l'urgence est établie, «dès lors qu'elle résulte objectivement, dans un secteur ou une zone géographique déterminé, de la nécessité de rattraper un retard particulièrement grave, préjudiciable à l'intérêt général et affectant la réalisation d'équipements collectifs ou l'exercice d'une mission de service public ». Quant à la situation imprévisible, nouveau cas d'urgence issu de la loi du 28 juillet 2008, le Conseil constitutionnel a précisé qu'elle devait être entendue

« au sens de la force majeure »<sup>12</sup>. Précisons que ce n'est que dans cette dernière hypothèse que l'évaluation préalable pourra être succincte.

La notion d'urgence fait l'objet d'une interprétation particulièrement stricte de la juridiction administrative : le caractère d'urgence est rarement admis, quel que soit le domaine concerné. Pour ces raisons, les collectivités se montrent aujourd'hui réticentes à fonder le recours au contrat de partenariat sur l'urgence de l'opération.

La démonstration de la complexité, pour ce qui la concerne, est à la fois objective dans son principe et relative dans son résultat.

L'objectivité relève de ce que la personne publique doit établir qu'au vu de la complexité du projet, elle ne dispose pas des compétences nécessaires pour lui

---

<sup>12</sup> Décision n°2008-567 DC du 24 juillet 2008, considérant 4

permettre de mener à bien l'opération et que son incapacité, face aux spécificités techniques, financières ou/et juridiques de l'ouvrage ou du service objet du contrat, lui commande d'associer le secteur privé à la recherche des solutions qui vont lui permettre de réaliser son projet .

La relativité réside dans le fait que la complexité s'apprécie à l'aune des capacités techniques, financières et juridiques de la collectivité publique à mener à bien le projet. Ce qui est complexe pour une collectivité publique ne le sera pas nécessairement pour une autre. Par exemple la complexité peut résulter d'éléments techniques, économiques, financiers et/ou juridiques tels que :

- les contraintes liées au site pressenti comme difficulté d'accès, superposition de réglementations contraignantes, notamment urbanistiques ou environnementales, parcelles de terrain non mitoyennes ;
- la réalisation des travaux en site occupé dans des conditions permettant le maintien de l'activité.

L'analyse comparative ou le bilan avantageux consiste en ce que la personne publique doit procéder à une analyse comparative entre les différents outils contractuels de la commande publique à savoir le marché public, la délégation de service public, etc., afin de démontrer qu'elle ne parviendrait pas à un résultat plus satisfaisant en régie ou par un montage traditionnel.

L'ordonnance du 17 juin 2004 modifiée prévoit, à titre non exhaustif, les critères pouvant être utilisés pour comparer les différents montages contractuels que sont :

- le coût global ;
- la performance ;
- le partage des risques ;
- les préoccupations de développement durable

Il conviendra à chaque collectivité de réaliser cette analyse comparative en fonction des éléments factuels relatifs au projet envisagé.

En raison des dérogations au droit commun de la commande publique sur lesquelles repose le contrat de partenariat, la personne publique qui envisage d'y

recourir doit réaliser une évaluation préalable<sup>13</sup> qui a pour objet de légitimer le choix en ce sens qu'elle permet :

- d'une part, de vérifier que les exigences constitutionnelles, fonctionnelles ou économiques d'un équipement ou d'un service déterminé et les conditions fixées par la réglementation pour recourir à la procédure du « dialogue compétitif » sont bien remplies. Le dialogue compétitif doit être en effet, sauf le cas échéant pour les projets présentant un caractère d'urgence, le mode de passation usuel des contrats de partenariat. Il ne sera possible de recourir au dialogue compétitif que dans les cas où la personne publique, confrontée à la complexité du projet qu'elle veut réaliser, n'est pas objectivement en mesure de définir les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ou d'établir le montage juridique ou financier du projet, le dialogue avec les candidats sélectionnés ayant pour objet de faire émerger les solutions aptes à répondre à ces questions ; et

- d'autre part, à la personne publique, au-delà de l'utilité même du projet, d'explicitier les motifs qui pourraient fonder l'intérêt pour elle de recourir à un contrat de partenariat plutôt qu'à une autre modalité de passation de la commande publique ou d'exécution du service dont elle a la charge.

Il s'agit donc d'examiner si le recours au contrat de partenariat permet d'offrir une solution alternative moins coûteuse et/ou plus avantageuse, apportant un meilleur rapport coût / performance, pour atteindre les objectifs poursuivis par la personne publique.

Il faut toutefois noter que l'ordonnance du 17 juin 2004<sup>14</sup> fixe les conditions juridiques devant être strictement respectées pour que la légalité du recours au contrat de partenariat ne puisse être contestée, et celles de la réalisation d'une analyse comparative permettant de déterminer et d'exposer les motifs que retient la personne publique pour expliquer son choix de lancer une procédure de passation d'un contrat de partenariat.

---

<sup>13</sup> Fiche réalisée par **Philippe Malléa** et **Hélène Brajou**, Avocats au barreau de Paris, Cabinet Norton Rose

<sup>14</sup> L'ordonnance du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat, est modifiée et complétée par la loi du 28 juillet 2008

Si cette analyse doit être effectuée de manière approfondie, sauf éventuellement en cas d'urgence, et avec sérieux, le non-respect de ces exigences pouvant entraîner la sanction du juge au titre de son contrôle minimal.

Ainsi présentées les conditions de recours aux PPP, quels sont les objectifs que visent ces contrats au sein de la gouvernance publique ?

## 2- Objectifs des contrats de PPP

Les partenariats public-privé sont des associations d'entités publiques et privées constituées en vue de remplir un objectif collectif. Ils permettent dans un contexte exigeant, d'améliorer la gestion d'un projet d'intérêt public, sous la responsabilité d'un opérateur privé, et de le financer partiellement sur ressources privées. Les partenariats public-privé visent principalement à:

- combler les retards dans le domaine des besoins essentiels : les pays pauvres sont caractérisés par un déficit cuisant en infrastructures et service de base, ce qui entrevoit d'énormes retards dans le processus d'amélioration des conditions de vie de leurs populations ;
- promouvoir un développement durable : la préservation de la planète implique à la fois une révision des modes de production et de consommation traditionnels et la promotion d'actions ciblées et coûteuses. Les montants en jeu sont hors de portée des ressources publiques disponibles ;
- répondre à la baisse de ressources : les ressources publiques se rarifient de plus en plus alors que les besoins des populations ne cessent d'augmenter ;
- améliorer la couverture des risques : les projets de développement local ont souvent des risques élevés au point où il est difficile aux collectivités territoriales seules de les couvrir. Ces risques proviennent pour la plupart de la faible capacité des collectivités à respecter leurs engagements, de l'étroitesse des marchés et de l'instabilité de leurs économies.

**ENCADRE 2**

En France, le contrat de PPP est une des dernières formes de contrat public créé en 2004 par le législateur.

⇒ **Définition juridique des CPPP :**

Suivant l'ordonnance du 17 juin 2004, le contrat de PPP est un contrat administratif par lequel la personne publique peut confier à une entreprise, ou à un groupement d'entreprises, 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 ;
- le cas échéant, à d'autres prestations de service concourant à l'exercice par la personne publique de la mission de service public dont elle est chargée.

De manière facultative, tout ou une partie de la conception peut être confiée au partenaire privé.

⇒ **Spécificités juridiques des CPPP :**

Le contrat de PPP se conclut pour une période longue déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues.

Les CPPP présentent des modalités de rémunération originales puisque ces dernières peuvent :

- être étalées sur la durée du contrat ;
- être liées à des objectifs de performances ou de disponibilité du bien/service ;
- intégrer des recettes annexes.

En ne liant pas la rémunération du partenaire privé aux recettes d'exploitation du bien mais à la performance ou à la disponibilité de l'équipement, le contrat de PPP repose sur une notion de qualité de service ou de performance.

## **II- Des opportunités offertes par les contrats de PPP: les CPPP comme outils de financement et de gestion des équipements et infrastructures routiers et socio-économiques**

### **A- Amélioration de la gestion et préfinancement de l'investissement public par l'épargne privée**

#### **1- Amélioration de la gestion**

L'amélioration de la gestion des infrastructures et équipements constitue un véritable défi. Selon les enquêtes sur le climat de l'investissement (ECI), les problèmes liés à la fourniture d'électricité figurent parmi ceux qui affectent de manière significative la compétitivité des entreprises en Afrique Subsaharienne. Ils sont considérés comme majeurs ou très sévères par 44,5% des entreprises en Ouganda, 48,1% au Kenya, 57,6% en Tanzanie, 64% au Mozambique et même 69,3% au Bénin contre seulement 28,1% en Chine. Seule l'Afrique du Sud, avec moins de 10% des entreprises qui considère l'électricité comme un facteur de blocage de leur croissance, tire son épingle du jeu (Nguessan et Ponty 2007). Toujours selon les ECI, 30% des entreprises africaines considèrent que les infrastructures de transport routier constituent une contrainte majeure ou grave pour le développement de leurs activités, avec des pics au Nigéria (97%), au Bénin (42%), au Kenya (37%), au Sénégal (36,5%) et au Niger (36%), contre seulement 20% des entreprises en Chine.

Toutes ces statistiques prouvent qu'il y a un besoin criard d'amélioration de la gestion des infrastructures dans les pays au sud du Sahara et par ricochet dans les collectivités béninoises.

Le PPP permet d'améliorer l'efficacité de la gestion en offrant à l'autorité publique l'avantage de recourir à des professionnels en vue d'optimiser le rapport qualité/prix pour pallier à la sous-performance des sociétés de services publics qui est souvent liée à l'opacité des structures de financement et à des méthodes de passation des marchés

inefficaces ou corrompus. Il est une réponse au problème d'insuffisance des ressources du secteur public dans le domaine technique et en matière de gestion. Au total, le PPP offre entre autres les avantages suivants en faveur de l'amélioration de la gestion :

- ✓ efficacité : on estime souvent que le secteur privé atteint des niveaux d'efficacité plus élevés que le secteur public<sup>15</sup>. Ceci est dû à :
  - une démarche commerciale dans la résolution des problèmes, l'accent étant mis sur le rapport coût-efficacité, notamment grâce à la rationalisation du coût de la main d'œuvre et du matériel ;
  - une meilleure gouvernance pour améliorer la responsabilisation, ce qui permet autant faire que se peut de rendre les prises de décisions moins dépendantes de considérations politiques ;
  - une transparence et un degré de concurrence plus élevés réduisant ainsi les risques d'actes de corruption et mettant en évidence les coûts cachés.
- ✓ transparence et lutte contre la corruption : la bonne gouvernance vise à assurer la transparence, l'égalité de traitement et le respect de la concurrence. Son absence suscite de l'inquiétude chez les investisseurs et les prêteurs potentiels, atténue la pression concurrentielle sur les soumissionnaires et accroît les opportunités de recherche d'une rente ou de pots-de-vin et d'autres formes de corruption
- ✓ technologie, innovation et savoir-faire : le concédant peut s'adresser au secteur privé pour obtenir la technologie, les innovations et le savoir-faire dont il a besoin. Grâce aux incitations engendrées par le projet de PPP, le secteur public disposera ainsi de compétences et de technologies auxquelles il n'a pas normalement accès ou de compétences et technologies créées spécifiquement pour le projet qui ne l'auraient pas été dans le cadre de mécanismes traditionnels de passation des marchés.

---

<sup>15</sup> Gassner, Popov, Pushak, "Does the Private Participation Improve Performance in Electricity and Water Distribution? (PPIAF2009). Evidence from a global study in water and electricity distribution" (Banque Mondiale, décembre 2007). [www.ppiaf.org](http://www.ppiaf.org); Andres, Foster, Guasch et Haven, "The Impact of Private Sector Participation in Infrastructure: Lights, Shadows, and the Road Ahead" (Banque Mondiale, 2009).

## 2- Préfinancement de l'investissement public par l'épargne privé

Pour atteindre les OMD, les pays africains et en particulier les collectivités locales béninoises doivent développer de nombreuses infrastructures dans les secteurs de l'eau, de l'assainissement, des routes, de l'énergie, des télécommunications, etc. Mais, ces besoins en investissements sont supérieurs aux ressources publiques, compte tenu en particulier de la lourdeur des coûts initiaux liés aux investissements d'infrastructures de grande ampleur et du coût inégal des activités d'entretien périodiques, ou bien, il se peut que le secteur public ne dispose pas des ressources nécessaires.

Ainsi, le financement de l'entretien des infrastructures par exemple par le secteur public est souvent en deçà des besoins, surtout dans les pays en développement<sup>16</sup>. Alors qu'un entretien déficient accroît davantage les besoins en investissements d'infrastructure futurs, ce qui constitue un inconvénient majeur pour ces pays. Ainsi, les autorités publiques cherchent la solution idoine pour le financement de la construction et de la maintenance des infrastructures car une infrastructure de mauvaise qualité entrave la croissance économique des pays ainsi que la compétitivité internationale<sup>17</sup>.

De son côté, les insuffisances des infrastructures sont aussi une cause majeure de perte de qualité de vie, de maladies et de décès<sup>18</sup> ; les projets d'infrastructure résultent en un rendement social élevé. Les PPP contribuent à résoudre le problème de manque de financement en affectant un montant suffisant de fonds au projet dès son lancement. Les PPP encouragent la mobilisation des sources de financement nouvelles ou supplémentaires en faveur de l'aménagement d'infrastructures et permettent de créer de nouvelles opportunités de développement de marchés financiers grâce à :

---

<sup>16</sup> " Infrastructure at the Crossroads : Lessons learned from 20 years of World Bank experience", Banque Mondiale (2006).

<sup>17</sup> " Infrastructure at the Crossroads : Lessons learned from 20 years of World Bank experience", Banque Mondiale (2006); " Infrastructure and the World Bank : A progress report", Banque Mondiale (2005).

<sup>18</sup> Willoughby, « Infrastructure and the Millennium Development Goals », 2 octobre 2004.

Pour une analyse plus approfondie de l'importance de l'infrastructure pour la croissance économique, la cohésion sociale, la qualité de vie, l'éducation, la santé, le développement social, la gestion de l'environnement, la mobilisation de l'investissement privé et la création d'emplois, veuillez consulter le site [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

- la mobilisation des marchés financiers locaux qui n'ont pas l'habitude de financer directement des projets d'infrastructures, mais souhaitent exploiter les opportunités d'investissements stables à long terme ;
- la maximisation de la marge de manœuvre budgétaire grâce à la mise à contribution des capacités des bilans du secteur privé et au partage des risques de façon à accroître le montant global des investissements ;
- l'allègement, la distribution des obligations financières, des tensions budgétaires qui s'exercent sur les entreprises publiques ;
- l'amélioration de l'accès aux capitaux et marchés financiers étrangers.

Ils constituent un instrument de préfinancement des investissements publics par l'épargne privé nationale ou étrangère en permettant ainsi d'assouplir la contrainte budgétaire des collectivités à court et moyen terme.

Au regard de cette contrainte, le PPP répond à un besoin de financement privé pour le secteur public. Ce faisant, le secteur privé délivre le secteur public d'une partie du risque financier lié aux investissements en infrastructures. En conséquence, les autorités doivent garantir à l'opérateur privé, une rétribution et d'autres facilités pour le convaincre de s'engager et qui constituent une majoration du coût de l'investissement public tout en représentant le coût d'opportunité que la collectivité publique accepte pour réaliser l'investissement.

Toutefois, dans le cas du PPP, ce paiement est conditionné aux résultats effectifs de l'opérateur privé, ce qui le distingue du service d'une dette dont la contrepartie n'est pas toujours évidente. L'un des intérêts des PPP, c'est que la collectivité reste à terme, le propriétaire des infrastructures.

## **B- Les PPP: un instrument nouveau de l'aide publique au développement et un appui au processus de décentralisation**

### **1- Un instrument nouveau de l'aide publique 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. 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 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.

## **2- Appui au processus de décentralisation**

Les PPP permettent de dynamiser les processus de décentralisation en cours dans plusieurs pays africains. Les processus de décentralisation en cours ont comme fondement un transfert des responsabilités vers les collectivités locales, 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 de PPP. 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 de :

- améliorer le cadre légal, fiscal, politique et de gestion pour le gouvernement local ;
- rendre les politiques sectorielles compatibles avec le développement des aptitudes des gouvernements locaux et des organisations communautaires ;

- clarifier les droits des individus à un accès équitable aux opportunités et à s'organiser pour l'action collective ;
- renforcer le statut légal des communautés et associations bénévoles ;
- reconnaître le rôle des organisations communautaires dans la gouvernance et la prestation de services.

## **Paragraphe 2: L'approche méthodologique adoptée**

### **I- L'approche théorique**

L'approche théorique a essentiellement consisté à faire le point des connaissances antérieures en la matière afin de mieux analyser nos problèmes spécifiques.

La résolution du problème général de l'insuffisance de recours aux contrats de PPP pour le financement du développement local au Bénin doit se traduire selon une vision prospective pour une maximisation de la performance du financement du développement des communes. Les difficultés de couverture des investissements lourds par les communes, la faible collaboration des collectivités locales avec le secteur privé et la faible appropriation de l'importance des contrats de PPP dans le développement local constituent autant d'éléments qui portent entorses à la performance du développement des localités.

Nous allons en effet envisager des approches génériques de résolution des différents problèmes spécifiques sus-énumérés.

#### **1) Approche générique liée au problème spécifique n°1**

Les difficultés de couverture des investissements lourds par les communes s'expriment aussi bien par les insuffisances des infrastructures que par la mauvaise

qualité de celles existantes sachant que les projets d'infrastructures procurent un rendement social élevé<sup>19</sup>.

Ces difficultés résultent non seulement de l'insuffisance des recettes locales mais aussi de l'incapacité de couverture des risques par les seules collectivités territoriales décentralisées.

En effet, selon une étude réalisée par l'**afd** (agence française de développement), les pays en voie de développement se caractérisent, en dépit des progrès incontestables, par un déficit en infrastructures et services de base. Les retards sont énormes dans le processus d'amélioration des conditions de vie des populations, en ville ou dans les zones rurales, et l'ordre de grandeur des ressources nécessaires à leur comblement est hors de portée des ressources nationales comme des transferts publics nord/sud. De plus, la faiblesse des investissements dans les pays en voie de développement peut s'expliquer par le risque élevé qu'ils présentent. Ce risque résulte de la faible capacité des Etats concédants à respecter leurs engagements, de l'étroitesse des marchés, de l'instabilité des économies. Il en découle une forte contrainte de provisionnement et un couple rentabilité/risques peu attractif.

## 2) Approche générique liée au problème spécifique n°2

La faible collaboration des collectivités locales avec le secteur privé peut émaner de l'inexistence d'un cadre juridique favorable aux contrats de PPP.

En effet, le secteur privé caractérisé par la recherche du profit, analyse toujours le cadre juridique en vue de s'assurer qu'il lui est favorable avant de rentrer en contrat avec le secteur public surtout s'il s'agit de contrats de longue durée. C'est d'ailleurs, pour mettre en exergue l'importance de l'existence d'un cadre juridique adéquat afin d'améliorer la collaboration entre les secteurs public et privé en matière de contrats que **Jeffrey Delmon** affirme : « Toute tentative de mise en œuvre de projets de PPP reposant sur des mécanismes institutionnels, juridiques et financiers traditionnels en

---

<sup>19</sup> Jeffrey Delmon : Partenariats public-privé dans le secteur des infrastructures ; Guide pratique à l'intention des décideurs publics.

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. De toute évidence, plus la participation du secteur privé et la mobilisation des financements privés sont importantes, plus le climat de l'investissement doit être positif». De plus, il précise clairement que les pouvoirs publics devraient envisager la création d'un cadre juridique apte à encourager les PPP en fournissant une protection appropriée aux investisseurs et aux prêteurs et en mettant en place un processus de passation des marchés conforme aux meilleures pratiques internationales.

De son côté, le secteur public peut aussi être réservé de conclure des contrats avec des entités privées pour la prestation de services auparavant assuré par la collectivité publique si des textes de lois spécifiques ne lui permettent pas.

### 3) Approche générique liée au problème spécifique n°3

Le problème spécifique n°3 est celui de la faible appropriation de l'importance des contrats de PPP dans le développement local. D'ordinaire, on ne peut s'attacher à une chose sans avoir appréhendé son importance. Ainsi, si les autorités locales ne font pas recours aux contrats de PPP, c'est parce qu'elles ne cernent pas encore tous les avantages y relatifs.

## II- L'approche empirique

L'approche empirique de nos recherches a été conduite à travers des enquêtes de terrain. Mais il a d'abord fallu déterminer notre échantillon et nos outils de collecte des données.

### ❖ *Détermination de l'échantillon*

Il a fallu déterminer un échantillon car la population à enquêter est constituée des acteurs essentiels qui doivent intervenir dans la réalisation des contrats de partenariats public-privé. Compte tenu de leur ampleur et pour des raisons d'insuffisance de ressources matérielles, financières et humaines pour les interroger tous, il nous a paru

plus judicieux de procéder par échantillonnage. Mais quel type d'échantillon retenir? Avant de répondre à cette préoccupation il est utile de préciser les caractéristiques de la population mère.

### ❖ *La population mère*

Notre population mère étant composée des acteurs principaux des PPP, il convient de rappeler ces acteurs. Les PPP comportent en fait non pas deux mais trois partenaires, à savoir le pilote public qui définit les objectifs et suit leur réalisation, l'opérateur privé qui met en œuvre les moyens pour atteindre ces objectifs et les financeurs qui apportent la ressource nécessaire à la réalisation du projet. Notre population mère a donc pris en compte ces trois catégories d'acteurs.

A ce niveau il faut préciser qu'il a été difficile de préciser les caractéristiques exactes de notre population mère. Ceci est dû à la prédominance de l'informel dans les activités économiques et à la carence des informations statistiques dans le contexte béninois. Il a été par exemple difficile de dénombrer toutes les entreprises intervenant au Bénin et de les catégoriser compte tenu de leur poids économique et financier. Les données recueillies à l'INSAE font état de 95 grandes entreprises. Ici nous avons sélectionné uniquement les grandes entreprises parce qu'il s'agit de financer les investissements lourds dans les communes. Nous avons estimés qu'une entreprise de petite taille ne pourrait pas offrir toutes les garanties bancaires pour lever de tels financements.

Cependant pour ce qui est des partenaires financiers et des collectivités locales, la difficulté ne se pose pas. Le tableau suivant présente donc les caractéristiques de la population mère identifiée.

**Tableau 5** : Quelques caractéristiques de la population mère

Acteurs	Effectif	Poids dans la population mère (en %)
Collectivités locales	77	42,78%
Les financeurs (Les Banques)	08	4,44%
Les opérateurs privés	95	52,78%
<b>TOTAL</b>	<b>180</b>	<b>100%</b>

**Source:** Notre réalisation

#### ❖ *L'échantillon*

Bien que la représentativité absolue ne soit pas possible, il est admis qu'un échantillon ne peut être représentatif que lorsqu'en dehors du respect des caractéristiques de la population mère, il représente au moins 10% de la population mère ou comprend au moins trente (30) unités statistiques. Ici l'unité statistique interrogée est acteur des PPP. Compte tenu des contraintes de délai et ressources rappelées plus haut, nous optons pour un échantillon de cent (100) unités statistiques.

#### ❖ *La technique d'échantillonnage*

Nous avons retenu l'échantillon par quota afin d'avoir un échantillon qui tienne compte des grandes tendances de la population mère. Après le choix de la technique d'échantillonnage, la question qu'il a fallu résoudre est celle des critères de choix des divers acteurs surtout des collectivités locales, proportionnellement à leur poids dans la population mère. A cet effet, la méthode de choix raisonné est celle qui a été utilisée pour identifier les collectivités locales à enquêter. En effet, les critères de choix des communes portent sur les éléments suivants : la situation géographique (département), l'alignement des communes pour tenir compte des contraintes financières et matérielles puis la clé de répartition des dotations FADeC investissements de 2010. Rappelons-le, cette répartition a été effectuée suivant trois critères à savoir :

- les critères de structure intégrant comme variables le nombre d'arrondissements, le nombre de villages et la superficie ;

- les critères de péréquation qui intègrent comme variables la population, l'indice de pauvreté humaine, le taux d'urbanisme ;
- les critères de performance qui sont basés sur le calcul d'indicateurs objectifs liés à la fonctionnalité des organes communaux, au fonctionnement de l'administration communale et aux finances locales.

Ainsi, dans chaque département, c'est la commune ayant obtenu la dotation la plus élevée qui sera sélectionnée puis quelques communes se situant sur son alignement.

Dans cet ordre d'idées, les 43 communes enquêtées sont réparties comme suit :

**Tableau 6 :** Communes composant l'échantillon

DEPARTEMENT	COMMUNES SELECTIONNEES
ALIBORI	Banikoara ; Kandi ; Gogounou
BORGOU	Tchaourou ; Parakou ; N'Dali ; Nikki
ATACORA	Tanguiéta ; Toucountouna ; Natitingou ; Kouandé
DONGA	Djougou ; Bassila ; Copargo
ATLANTIQUE	Abomey-Calavi ; Allada ; Ouidah ; Tori-Bossito, Toffo
LITTORAL	Cotonou
COLLINES	Savalou ; Dassa-Zoumè ; Bantè
ZOU	Djidja ; Bohicon ; Zogbodomey ; Abomey ; Za-Kpota ; Agbangnizoun
COUFFO	Aplahoué ; Djakotomey ; Dogbo
MONO	Bopa ; Comè ; Houéyogbé ; Lokossa
OUEME	Porto-Novo ; Avrankou ; Akpro-Missérété ; Adjarra
PLATEAU	Kétou ; Pobè ; Sakété
TOTAL	43

**Source:** Notre réalisation

## ❖ Présentation de l'échantillon par proportion d'acteurs

**Tableau 7** : Caractéristiques de l'échantillon

Effectif de l'échantillon: 100		
Acteurs	Poids dans la population mère (en %)	Effectif
Collectivités locales	42,78%	43
Les financeurs (Les Banques)	4,44%	04
Les opérateurs privés	52,78%	53
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>100</b>

Source: Notre réalisation

## **CHAPITRE DEUXIEME : Collecte des données et Approches de solutions**

### **Section I: Collecte des données et vérification des hypothèses**

#### **Paragraphe 1 : Collecte et analyse des données**

##### **I- La collecte des données d'enquête**

##### **A- Préparation et réalisation de l'enquête**

Plusieurs préalables ont été résolus avant de passer à l'enquête proprement dite. Il a en effet fallu concevoir les outils de collecte des données: questionnaires et guides d'entretien<sup>20</sup>. Ici, nous avons veillé à utiliser dans nos outils d'investigation, aussi bien des questions ouvertes que des questions fermées. De même, nous avons privilégié les entretiens non-directifs afin de faire ressortir les cognitions, perceptions et même les états affectifs de nos enquêtés.

Une fois les outils conçus nous avons procédé à l'enquête proprement dite.

##### **B- Difficultés rencontrées et limites des données recueillies**

Les difficultés rencontrées sont de plusieurs ordres. La période de l'enquête coïncide avec la saison pluvieuse où plusieurs localités sont sinistrées et ainsi il y a beaucoup d'indisponibilités parmi les populations cibles voire l'inaccessibilité des zones. Nous avons également été confrontés à d'autres types de difficultés. On peut les résumer comme suit :

- l'indisponibilité de certaines autorités à nous fournir à temps, des informations dont nous avons besoin pour évoluer dans la recherche. Cette période de recherche a coïncidé avec la période de congés ou de mission pour certains ;

---

<sup>20</sup> Voir annexes, Guides d'entretien et questionnaires

- l'insuffisance des moyens dont nous disposons pour faire plusieurs allers et retours entre le tour des communes ciblées.

Par ailleurs nous avons été confrontés à la réticence de certaines personnes à nous fournir les informations dont nous avons besoin. Cependant, la véracité des informations recueillies et les résultats de nos recherches n'en sont pas pour autant entachés.

## II- Présentation et analyse des données

### A- Présentation des données

Nous présentons ici à travers des tableaux, les résultats du dépouillement des questionnaires.

Les questionnaires se trouvent à l'annexe 1 et à l'annexe 2 du document. Pour connaître les questions posées à chacun des numéros indiqués dans les tableaux suivants, référez-vous à ces différentes annexes.

#### ❖ **Tableau 8** : Résultats de l'enquête au près des collectivités locales

N°	Réponses	Effectif	Pourcentage (en %)
01	OUI	00	00
	NON	43	100
02	OUI	43	100
	NON	00	00
03	OUI	43	100
	NON	00	00
04	FADeC	43	100
	IDE	43	100
	PPP	10	10
07	OUI	00	00
	NON	43	100
09	Inexistence d'un cadre juridique	33	77
	Le caractère trop contraignant des PPP	00	00
	Faible capacité des communes à respecter leurs engagements	10	23

**Source:** Notre réalisation

❖ **Tableau 9**: Résultats de l'enquête auprès du secteur privé (Opérateurs et financeurs)

N°	Réponses	Effectif	Pourcentage (en %)	
01	Délégation de SP	00	00	
	PPP	00	00	
	AUTRES	Indirectement	49	85,96
		En cautionnant des entrepreneurs	08	14,04
02	OUI	36	63,16	
	NON	21	36,84	
03	Risques	-	-	
	Cadre juridique	-	-	
	Insolvabilités des communes	-	-	
04	OUI	57	100	
	NON	00	00	

**Source:** Notre réalisation

## B- Analyse des données

Au regard des données recueillies durant l'enquête, il apparaît que les élus interrogés reconnaissent que leurs communes ne disposent pas des ressources financières suffisantes pour financer sur fonds propres toutes les infrastructures dont elles ont besoin pour leur développement. Cette auto-appréciation est déterminante pour la suite des informations à analyser car cela implique que ces acteurs reconnaissent que les recettes propres ne suffisent pas pour couvrir les investissements lourds de leurs communes.

Dans ces conditions les élus devraient en réalité prospecter d'autres sources de financement. Mais il ressort des réponses obtenues de l'enquête que les sources connues en dehors des fonds propres se limitent au fonds FADeC et aux appuis des PTF à travers les investissements directs étrangers. Les PPP sont donc quasi inconnus tel que le prouvent le dépouillement des questionnaires adressés aux élus. En effet, au terme de ce dépouillement, seulement 10% des enquêtés avouent savoir l'existence des PPP. Mais aucun d'eux n'y a encore fait recours. A la question de savoir pourquoi ils n'y font pas recours, ils affirment à 77% que l'inexistence du cadre juridique en est la cause et 23% allèguent qu'à l'état actuel, les communes ont une faible capacité à respecter leurs engagements.

Quant aux opérateurs privés et financeurs, ils affirment que leurs modes conventionnels d'intervention dans les communes ne prennent pas en compte les contrats PPP. Environ 85,96% interviennent indirectement et 14,04% interviennent en cautionnant les entrepreneurs dans le cadre des marchés publics. Cependant 63,16% des opérateurs et financeurs interrogés souhaitent bien intervenir dans le cadre des PPP contre 36,84% qui redoutent le risque ou l'insolvabilité des communes face aux exigences des contrats PPP.

Au terme de la présentation sommaire des informations collectées grâce aux entretiens et questionnaires, il convient de confronter à ces informations les hypothèses déjà énoncées, afin de les confirmer ou de les infirmer à la lumière des nouvelles données.

## **Paragraphe 2: Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic**

### **I- Degré de pertinence des résultats et vérification des hypothèses**

#### **A- Degré de pertinence des résultats**

Les résultats obtenus sont crédibles malgré les difficultés rencontrées dans la recherche des informations. Cependant il faut tenir compte de la marge d'erreur due à l'échantillonnage. C'est dans l'optique de minimiser la marge d'erreur que nous avons choisi de retenir 100 unités statistiques. En effet, il est admis que la marge d'erreur est d'autant plus raisonnable que la taille de l'échantillon est grande et qu'un échantillon d'au moins 100 unités statistiques est nécessaire.

#### **B-Vérification des hypothèses**

La démarche que nous avons adoptée nous a conduits à vérifier au cas par cas les hypothèses de recherche afin d'établir le diagnostic qui en découle.

### ❖ Hypothèse Spécifique 1

A l'analyse de nos investigations, la première hypothèse spécifique que nous avons formulée et selon laquelle l'insuffisance des recettes propres est à la base des difficultés de couverture des investissements lourds par la commune est vérifiée tels que l'attestent les diverses réponses fournies par les enquêtés.

### ❖ Hypothèse Spécifique 2

L'analyse des résultats de nos enquêtes nous a conduits à la conclusion selon laquelle la faible collaboration des collectivités locales avec le secteur privé est due à la quasi-inexistence d'un cadre législatif et réglementaire spécifique aux contrats de PPP. En effet, c'est cette cause qui a recueilli le taux le plus élevé d'assentiment des acteurs interrogés.

Notre hypothèse spécifique 2 est donc vérifiée.

### ❖ Hypothèse Spécifique 3

D'après l'hypothèse spécifique formulée au sujet du problème spécifique n°3 c'est la méconnaissance de la contribution des contrats de PPP au développement local qui justifie la faible appropriation des contrats de PPP par les élus locaux. A la suite de nos investigations cela se révèle être véritablement la cause de la faible appropriation des contrats de PPP par les élus locaux. Notre hypothèse spécifique est donc vérifiée.

## II-Etablissement du diagnostic

### A-Eléments du diagnostic liés au problème spécifique 1

Le diagnostic final établi est le suivant: l'insuffisance des recettes propres est à la base des difficultés de couverture des investissements lourds par la commune.

## B- Eléments du diagnostic liés aux problèmes spécifiques 2 et 3

Après analyse, le diagnostic final des problèmes spécifiques 2 et 3 se présentent comme suit:

- ❖ **Elément de diagnostic relatif au problème spécifique 2:** Le diagnostic révèle que la faible collaboration des collectivités locales avec le secteur privé est due à la quasi-inexistence d'un cadre législatif et réglementaire spécifique aux contrats de ppp.
- ❖ **Elément de diagnostic relatif au problème spécifique 3:** Le diagnostic révèle que la méconnaissance de la contribution des contrats de PPP au développement local justifie la faible appropriation des contrats de PPP par les élus locaux

## **Section II: Approches de solutions et conditions de mise en œuvre: les gages de réussite des CPPP comme outils de promotion du développement local**

Il convient maintenant de faire des approches de solutions pour pallier les problèmes identifiés.

Dans cette optique, nous suggérons que les contrats de PPP soient utilisés par les élus afin que les fonds privés et ceux publics soient mutualisés pour financer le développement local tout en promouvant l'économie locale.

Pour favoriser l'utilisation des contrats de PPP et d'en tirer pleinement avantages en matière de développement local, il faut la mise en place d'un cadre juridique spécifique aux PPP, la création et la maîtrise du cadre fonctionnel des PPP au Bénin.

## Paragraphe 1: L'existence d'un cadre juridique des PPP au Bénin

### I : Les règles et principes de base applicables : le cadre normatif

#### A- La régulation et la tarification d'un PPP

##### 1- La régulation d'un PPP

Avec l'avènement des PPP, la collectivité publique voit son rôle redéfini. A cet effet, elle doit passer aujourd'hui d'un rôle d'opérateur direct à un rôle d'organisateur, de régulateur et de contrôleur. Ainsi, elle doit veiller à :

- **la mise en place d'un environnement favorable aux affaires** : la garantie d'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 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 aujourd'hui avec précision 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 (cf. annexe2) ; 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 du climat général 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 la collectivité publique ne sont pas toujours suffisamment souples pour répondre à toutes les particularités des PPP. La réglementation des contrats existants 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 ;

- **la minimisation des risques de non mise ou de mauvaise mise en œuvre des contrats** : la minimisation des risques de non mise ou de mauvaise mise en œuvre des contrats. Comparées à l'investissement public et aux prestations par la collectivité, les prestations fournies aux consommateurs et à la collectivité 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 PPP. 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 conclu avec le secteur privé doit lier la rétribution des services à une prestation. Un contrat de PPP dont le cahier de charges est moins précis augmente la probabilité de sa renégociation coûteuse durant la phase d'exploitation. Il faut aussi qu'il existe des conditions de concurrence ou une réglementation fondée sur les incitations. 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, une réglementation s'impose aussi pour encadrer les profits réalisés par le monopole et protéger ainsi les intérêts du consommateur. Le partage des bénéfices avec la collectivité est une forme de réglementation. Des conditions adéquates de transfert de risque de la collectivité 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. Nombre de ces risques peuvent et devraient être gérés par le secteur privé ; plus il subsiste de risque à la charge de la collectivité, 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. A 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. Aussi, le transfert de risque n'est-il pas un élément pertinent pour fixer les règles comptables et financières qui doivent régir le PPP ;

- **l'adoption des règles financières et comptables 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 la collectivité à des risques importants qui s'accompagnent de coûts invisibles et souvent plus élevé que les financements classiques. Une norme comptable et financière 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'efficacité, plutôt que de la réalisation d'objectifs budgétaires, leur principale raison d'être. Les normes comptables et financières actuelles couvrent les versements en espèce de/à la collectivité effectués dans le cadre des PPP, le transfert d'actifs de projets PPP à la collectivité, et la réalisation de 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 ;

- **la fourniture de garanties dans l'exécution des contrats** : les garanties fournies dans le cadre du PPP par la collectivité comportent des risques pour elle. 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 la collectivité 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 problèmes que les garanties et les engagements conditionnels posent à la gestion des finances publiques.

Les garanties peuvent constituer une forme appropriée d'intervention de la collectivité, 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 le 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 des problèmes dont les plus essentiels sont :

- il est difficile de s'assurer qu'une garantie constitue l'instrument de politique budgétaire approprié pour atteindre un problème 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 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.

A cause de ces divers problèmes, les gouvernements doivent 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. Ainsi, 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.

## 2- La tarification

La visibilité 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 (Ferlan 2005)<sup>21</sup>. Dans un tel contexte, le passage à un PPP constitue l'opportunité de rétablir la vérité des prix. Si cet ajustement est nécessaire pour attirer un privé, il peut sembler être un obstacle pour assurer l'accès des pauvres au service délivré. Ainsi, après avoir d'une part, parlé de tarification et développement humain, nous parlerons des conditions de réussite pour une tarification d'autre part.



### Tarification et développement humain

La politique tarifaire d'un service public joue un rôle important dans la facilitation de l'accès des pauvres<sup>22</sup>. Pour permettre aux catégories défavorisées d'accéder à un

---

<sup>21</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 (Ferlan 2005)

<sup>22</sup> Il existe deux grandes familles de tarification, le cost-plus et le price-cap (Meleu 2004). Voir également Blanc et Ghesquière (2007) pour une analyse détaillée de l'eau au Sénégal.

service public, il est généralement recommandé de baisser les prix alors qu'une politique de tarification universelle en deçà des coûts moyens n'est plus conseillée aujourd'hui (Clarke et Wallsten 2002). Celle-ci 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. Il est donc recommandé 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 des effets pervers pour les autres.

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 auprès des différents revendeurs d'eau. Ces derniers achètent l'eau qu'ils vendent en grande quantité et donc aux tarifs des tranches supérieures. De même, quand plusieurs ménages pauvres se groupent pour partager une connection au réseau national, leur demande globale est tarifiée 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.



### **Conditions de réussite pour une tarification**

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 deux facteurs explicatifs de l'efficacité relative du secteur privé par rapport au secteur public à savoir :

- 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. La collectivité dispose d'un avantage par rapport à un privé pour financer le développement d'infrastructure : elle peut répartir le risque financier entre de nombreux contribuables et bénéficier en conséquence d'une prime de risque inférieure (FMI 2004). Dans les pays africains, cet avantage relatif de la collectivité est souvent limité par sa propre solvabilité ainsi que sa capacité à recouvrer les recettes fiscales.
- 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). 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 mais, ce n'est pas le cas des 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). C'est finalement la capacité de la collectivité à réguler les conditions d'entrée et les pratiques tarifaires des entreprises qui déterminent les performances dans ces secteurs. De son côté, l'entreprise attributaire d'un contrat peut masquer certaines informations sur ces coûts réels afin que la collectivité les surestime et autorise des hausses de prix sans rapport avec les coûts de production réels.

Au total, la capacité de la puissance publique à définir et négocier des règles tarifaires pertinentes puis à en surveiller l'application doit donc être renforcée.

## **B- Les domaines d'utilisation des CPPP et règlements des conflits**

### **1- Les domaines d'utilisation des CPPP**

A cause de l'insuffisance des recettes propres dans le financement des investissements lourds et des spécificités de ces derniers, le CPPP apparaît particulièrement adapté à la réalisation de certains projets des collectivités territoriales tels que :

- les infrastructures scolaires : écoles, collèges, lycées, institut de formation, etc. ;
- les bâtiments et services sanitaires sociaux : hôpitaux, crèches...
- l'éclairage public et la signalisation tricolore : régulation du trafic
- la voirie, le stationnement et le transport ;
- l'informatisation des services publics locaux ;
- les équipements culturels et sportifs : stades, piscines, musées ;
- les projets d'aménagement urbain ou touristique ;
- certaines infrastructures dans le domaine de l'eau, de l'assainissement ou des déchets ;
- les projets de production d'énergie électrique.

Certes, avec l'aide publique au développement sous forme de dons ou de prêts concessionnels, une collectivité publique dispose d'un avantage comparatif certain par rapport à un emprunteur privé levant des fonds sur les marchés financiers. Pour cette raison, il est surtout préférable de développer des PPP dans les secteurs qui ne bénéficient pas de l'appui des donateurs.

### **2- Le règlement des conflits**

Dans le cadre des CPPP, il est nécessaire de mettre en place des mécanismes sophistiqués de résolution des conflits. Il est peut-être difficile de trouver un tribunal national capable de répondre aux besoins d'un groupe de parties aussi diverses et convenant à toutes les parties. Ainsi, les parties aux projets de PPP peuvent décider de soumettre les éventuels différends à un arbitrage tel qu'un expert (enquêteur) ou un médiateur (facilitateur de négociation), en raison de la souplesse de ce système et de la

facilité avec laquelle les sentences arbitrales sont exécutées<sup>23</sup>, plutôt qu'aux tribunaux publics. Les parties peuvent passer des accords de cumul de cause d'action<sup>24</sup> aux termes desquels plusieurs actions en arbitrage qui ont des liens entre elles sont traitées ensemble, de sorte que les conflits concernant plusieurs parties au projet soient résolus de façon cohérente et coordonnée.

Des ingénieurs indépendants sont souvent recrutés pour suivre l'exécution des travaux et peuvent jouer un rôle dans la résolution des conflits.

Nous traiterons également dans cette partie le cas de force majeure et le choix du droit applicable.

- **Force majeure** : compte tenu du caractère extrême et imprévisible de ces événements qui échappent au contrôle, les parties préféreront éviter la résiliation immédiate du contrat et accorder des dispenses pour les obligations contractuelles qui n'ont pas pu être respectées. Pour éviter des conflits dans cette situation, les contrats contiennent souvent une clause de force majeure spécifique, ainsi que la définition des événements qui peuvent bénéficier d'un traitement spécial. La partie qui a été empêchée d'exécuter une obligation en raison d'un cas de force majeure est généralement dispensée de cette obligation, par exemple pour une durée maximale de six mois, mais n'est pas dédommagée ; après ces six mois, l'une ou les deux parties peuvent décider de résilier le contrat.
- **Choix du droit applicable** : le droit applicable définit les obligations des parties concernées et sert de base à l'interprétation des intentions des parties telles qu'elles sont exprimées dans le contrat.

## II : Les procédures applicables : le cadre procédural

---

<sup>23</sup> L'exécution des décisions arbitrales repose sur plusieurs traités et conventions internationaux, notamment la convention pour la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales étrangères (Organisation des Nations Unies, 1958) (la « Convention de New York »).

<sup>24</sup> L'arbitrage est un mécanisme privé de résolution des conflits selon lequel les parties s'entendent sur le choix d'un arbitre et de règles reflétant la nature complexe et commerciale des différends. Généralement, ce mécanisme permet de résoudre les conflits plus rapidement et de façon plus réceptive qu'il n'est possible de le faire devant les tribunaux nationaux. Toutefois, le travail des arbitres est restreint par le mandat qui leur est confié, de telle sorte que, même si, deux différends peuvent être réglés conjointement, l'arbitre ne pourra suivre cette voie que si les parties concernées acceptent de joindre leurs actions.

## A- Grandes étapes de la démarche de PPP

Les six grandes étapes de la démarche de PPP sont :

- **préparation du dossier d'affaires** : il s'agit d'identifier les problèmes et les besoins de la population, de fixer les objectifs et les résultats à obtenir ;
- **consultation du secteur privé** : il faut cibler les entreprises privées à consulter et si possible échanger avec elles sur le contrat de PPP qui est en vue.
- **autorisation gouvernementale** : il s'agit de recevoir l'accord du gouvernement avant la réalisation du contrat. Cet accord est lié à la pertinence du projet et les raisons qui sous-tendent le choix du contrat de PPP car celui-ci n'est pas le seul contrat administratif pouvant être utilisé par les autorités locales ;
- **stratégie d'attribution du contrat composée d'appel de qualification, d'appel d'offres puis de négociation, autorisation finale et signature d'une entente de PPP** ;
- **mise en œuvre du PPP** : ici, il convient de réaliser les travaux suivant les termes du contrat ;
- **gestion du contrat (suivi et contrôle)** : il importe de suivre et de contrôler l'exécution du contrat afin que celle-ci soit effectuée selon les clauses du contrat.

## B- La négociation d'un PPP et la gestion des risques

La réussite d'un CPPP dépend intimement de la négociation de ce partenariat. Une bonne négociation doit prendre en compte les étapes suivantes qui en sont les principales :

**1-déterminer les objectifs de la sélection entre différentes options** : la collectivité doit fixer des priorités claires quant à ses objectifs, les étudier et en débattre avec ses partenaires potentiels. Les options organisationnelles et contractuelles doivent couvrir toutes les questions et toutes les problématiques relatives à ces objectifs. Pour prendre en compte tous les intérêts, il est recommandé de subdiviser les objectifs en six catégories différentes et de les clarifier : économiques, environnementaux, financiers, sociaux, politiques et institutionnels.

**2- choisir une forme de PPP adaptée** : pour être certain de choisir la forme de PPP qui convient, il est impératif de définir les principales caractéristiques et les avantages potentiels des différentes options. Cette définition doit notamment tenir compte des paramètres suivants : financement des investissements, financement du fonds de roulement, relations contractuelles avec les usagers, responsabilité et autonomie du secteur privé, financement privé nécessaire, risque financier encouru par le secteur privé, durée du contrat en années, propriété, gestion, fixation des tarifs pour les particuliers, perception des revenus et principal objectif du PPP.

**3- déterminer la viabilité des options faisant appel au secteur privé** : pour déterminer la faisabilité d'une option, les autorités publiques doivent analyser la situation existante, caractérisée par les cinq points principaux qui suivent : l'état du service public, le cadre réglementaire, le rôle des parties prenantes, la faisabilité financière des différentes options et les risques ainsi que leurs répartitions.

Quant à la gestion des risques, il faut déterminer et quantifier les risques potentiels du processus et les allouer au secteur le mieux en mesure de les gérer à moindre coût.

## **Paragraphe 2: La maîtrise du cadre fonctionnel des PPP au Bénin**

### **I : Le cadre institutionnel de mise en œuvre des CPPP**

#### **A- Structures nécessaires et leurs rôles**

Les CPPP sont des contrats complexes qui engagent durablement la personne publique pour des montants importants. Ainsi leur préparation et leur mise en œuvre requièrent de la part des pouvoirs publics adjudicateurs la réunion de compétences multiples à un haut degré d'expertise. Il est nécessaire de créer une unité faîtière des PPP au ministère chargé de la planification et ayant des représentations dans chaque département du pays afin que tout se déroule selon les pratiques optimales. Cette structure aura plusieurs fonctions à savoir :

- améliorer le cadre juridique/réglementaire en faveur des PPP (nouveaux projets de loi ou amendements aux lois existantes en fonction des exigences du programme de PPP) ;
- veiller à ce que le programme de PPP soit intégré aux systèmes de planification globaux et que seuls les projets conformes aux priorités des pouvoirs publics soient mis en œuvre ;
- veiller à ce que les projets protègent les intérêts environnementaux et sociaux et respectent les exigences applicables ;
- promouvoir les opportunités de PPP au sein des administrations publiques, par exemple en participant à la gestion des attentes politiques, de la sélection des projets, du soutien de l'Etat et du financement de l'élaboration du projet et de sa structure ;
- promouvoir les opportunités de PPP parmi les investisseurs potentiels et sur les marchés financiers.

## **B- Relations fonctionnelles entre les diverses structures**

La structure faîtière va être composée de :

- un expert économique-technique qui s'occupera de l'étude économique du projet (définition des performances attendues, la répartition optimisée des risques, etc.) ;
- un juriste spécialisé dont la mission est d'étudier et de suivre l'aspect juridique du projet (justifier le recours au CPPP au regard des critères d'éligibilité juridique prévus par la loi, etc.) ;
- un financier qui aura pour rôle de concevoir et faire tourner un modèle retraçant les flux financiers prévisionnels, de procéder à leur actualisation et aux analyses de sensibilité ;
- un assistant au pilotage qui assurera au quotidien la coordination du travail.

Ces personnes extérieures sont sollicitées à cause de leurs compétences organisationnelles, pour leur talent de coordinateurs ou enfin leur expérience dans la définition d'une stratégie de projet.

La représentation départementale de l'unité de PPP se chargera de faire les études préliminaires lorsqu'il s'agira de faire un projet de PPP dans une commune de son département. Si ces études

sont concluantes, elle affectera le dossier à la structure faîtière qui fera les études minutieuses sur le projet.

Ainsi, la représentation départementale a pour rôle autant que faire se peut d'approuver en premier lieu la décision de la collectivité territoriale en matière de PPP avant que la structure principale fasse ses études.

## **II : Contrôle et évaluation des contrats de PPP au Bénin**

### **A- Les mécanismes, outils et organes de contrôle des CPPP**

Il peut s'agir de brefs examens indépendants destinés à aider l'autorité publique à vérifier que les mesures nécessaires ont été prises à d'importants stades de prise de décisions dans l'élaboration d'un projet PPP. Juste avant le lancement de la procédure de passation, on vérifiera ainsi que les résultats escomptés du projet cadrent toujours avec les besoins fixés au départ, qu'il y a en place les structures de gestion de projet qu'il faut pour assurer la phase suivante, et qu'il y a au niveau du marché le degré d'intérêt et de capacité voulu pour le projet. Il ne s'agit pas nécessairement d'un audit mais d'un moyen pour vérifier et s'assurer que le projet est prêt pour passer à l'étape suivante. Les résultats de ce contrôle doivent être transmis à l'autorité publique.

Pour la phase d'exécution, il faut un corps de contrôle composé d'ingénieurs indépendants pour suivre le projet de PPP et il rendre chaque fois compte aux différentes parties.

S'agissant du contrôle de légalité, il doit être exercé par le préfet du département.. Ce contrôle se décompose comme suit :

- contrôle des caractéristiques du contrat (vérification de la qualification juridique du contrat : MP, PPP, DSP) ;
- contrôle de la compétence (vérification de la compétence du signataire de l'acte notamment) ;
- contrôle de la procédure (au vu du rapport de présentation et des caractéristiques du contrat) ;
- contrôle de la mise en concurrence (publicité, règlement de consultation) ;
- contrôle de l'examen des offres (critères de choix, contrôle des pièces constitutives) ;

- contrôle de l'après-attribution.

## **B- Les mécanismes et outils d'évaluation des CPPP**

L'évaluation est un outil transversal au cœur de la réussite d'un projet PPP. Rappelons que la réussite d'un projet PPP est conditionnée par la bonne compréhension, et surtout, la bonne évaluation des enjeux qui y sont liés.

L'évaluation d'un PPP repose sur des critères spécifiques à chaque étape du projet : lors du choix du mode de passation, l'évaluation préalable est un outil fondamental ; en phase de contractualisation, le schéma de répartition des risques structure l'ensemble des obligations au titre du contrat ; en période d'exécution du contrat, le mécanisme de pénalité doit inciter les parties à la poursuite du contrat jusqu'au terme normal du contrat. Un PPP réussi doit permettre d'atteindre les éléments prospectifs de l'analyse ex-ante (évaluation préalable) dans l'évaluation ex-post.

## CONCLUSION GENERALE

L'une des missions dévolues aux collectivités territoriales est de promouvoir le développement à la base. Le développement local étant un processus qui vise à construire un mieux-être des populations à l'intérieur d'un territoire donné, avec une approche où plusieurs acteurs se rencontrent, échangent et édifient un projet de société. C'est ainsi un processus qui conduit à la mise à disposition des populations de services sociaux de base pour leur épanouissement. Ainsi, les collectivités locales se caractérisent par la recherche de performance, donc d'efficacité dans la mise en œuvre des programmes de développement. Ceci les amène à explorer les autres sources possibles de financement permettant d'optimiser la gestion afin de faire face d'une part à un effet de ciseau entre une demande sociale croissante d'infrastructures et de services publics et d'autre part, à la limitation de ressources budgétaires disponibles dont l'essentiel est mobilisé au moyen des prélèvements fiscaux opérés sur les contribuables de plus en plus exigeants en ce qui concerne le respect de leurs droits.

Les PPP sont importants pour la mise en œuvre des politiques publiques et ils le seront dans un avenir prévisible parce qu'ils comblent l'écart entre le financement nécessaire pour mettre en œuvre ces politiques et les fonds publics disponibles qui sont limités. Le financement de cet écart revêtira une importance particulière dans les pays en développement particulièrement caractérisés par d'importants déséquilibres budgétaires. Les PPP sont souvent des transactions très visibles sur le plan politique (projets transports et énergie, nouveaux moyens d'assurer l'éducation et les services de santé, nouveaux réseaux informatiques pour supporter les services publics etc.). Ils impliquent aussi souvent des transactions complexes, dont le processus de sélection est long et qui aboutit souvent à un contrat à long terme voire de grande valeur, de sorte que les possibilités et les risques sont proportionnellement plus élevés que pour les autres marchés publics. Toute réduction du risque induite par une action serait une contribution très utile à leur meilleure mise en œuvre.

Les PPP déterminent un domaine d'activité dynamique. Il y a de fortes pressions à la fois dans les pays développés et ceux en développement qui poussent les pouvoirs publics à utiliser les PPP comme un moyen d'assurer les services publics, par exemple les pressions budgétaires, les pressions liées au respect de la législation et les pressions des citoyens-consommateurs dont les attentes en matière de services sont toujours plus élevées. La bonne gouvernance publique crée le terrain fertile au recours aux PPP qui participent à leur tour au meilleur pilotage de la gouvernance publique.

Le régime des contrats de partenariat doit définir des règles alliant efficacité et rigueur et garantissant la transparence. En effet, la philosophie de ces contrats est de permettre à l'administration se tirer profit des capacités de gestion d'une entreprise privée, tenue de trouver les financements les mieux adaptés à son activité voire d'assurer aux équipements en cause des débouchés autres que ceux qui répondent strictement aux besoins de l'administration contractante. C'est ce qui permet aux autorités administratives d'exiger que la rémunération soit étroitement liée à des critères de qualité dans l'exécution de la prestation et calculée sur l'ensemble de la durée du contrat. C'est aussi ce qui conduit à donner à ces contrats un caractère global. Quand ces contrats comprennent une part de construction, la contrepartie de la responsabilité de l'entreprise, c'est la latitude qui lui est laissée de concevoir et de bâtir l'équipement que l'administration utilisera, l'avantage de l'administration c'est que l'entreprise lui fournira un service complet allant de la construction de l'équipement jusqu'à son exploitation et sa maintenance.

Toutefois, le terme partenariat prend véritablement son sens lorsqu'il s'agit d'équipements ou de services nécessitant de grands investissements qui sont assumés par la personne privée, et dont l'exploitation ne permet pas à elle seule d'assurer au moins la rémunération. Dès lors, les financements privés seront mobilisables à condition que le contrat assure une rémunération et un partage des risques très rigoureux tout au long de la durée du contrat. Par suite, il importe que les parties (administrations, banques, opérateurs...) tissent des relations contractuelles complexes qui déterminent avec précision l'ensemble des risques identifiés et quelle partie les prend en charge, et qui engagent chacun dans des participations ou des garanties mutuelles. Pour l'administration, il peut s'agir par exemple

d'accorder des sûretés sur des biens domaniaux, ou de prévoir de façon détaillée quelles garanties aura la banque si l'opérateur chargé du service vient à défaillir. Cet ensemble contractuel complexe destiné à assurer un partage précis des risques distingue ces contrats de partenariats à la fois des marchés publics et des délégations de services publics.

Les contrats de partenariats étant de longue durée, doivent être conçus pour évoluer. C'est indispensable pour s'assurer que le partage des risques reste optimal pour l'ensemble des contractants. Si par exemple, l'opérateur obtient au bout de quelques années des modalités de refinancement intéressantes, il est normal que l'administration recueille les fruits d'une partie des économies réalisées. Si les exigences de qualité du service évoluent, l'équilibre du contrat doit être remanié. Si ces exigences ne sont pas remplies, le contrat doit être revu en tenant compte des intérêts de l'administration comme de ceux des investisseurs financiers. Des clauses permettant d'apprécier l'évolution des équilibres complexes prévus par le contrat à intervalles de temps réguliers sont indispensables et doivent conduire, le cas échéant à des renégociations.

La liste des services pour lesquels les PPP ont été utilisés continue à s'allonger. Mais, le recours aux PPP n'est pas indiqué en toute circonstance et il devrait être évalué au cas par cas. Aussi, les pouvoirs publics doivent éviter de prendre des décisions hâtives en matière de PPP en période de crise. Autrement dit, la crise ne doit changer rien aux principes fondamentaux des PPP.

## BIBLIOGRAPHIE

### I- OUVRAGES GENERAUX

- 1- R CHAPUS, (2001) : *Droit administratif général*, Tome 1, MONTCHRESTIEN, 15ème édition, p. 579 ;
- 2- Yves DELAIRE, (2008) : *La délégation des services publics locaux*, Berger-Levrault ;
- 3- Jean DUFAU, (1979) : *Les concessions de service public des collectivités locales*, Le Moniteur ;
- 4- Andrée COUDEVYLLE, (1983) : *Les concessions de service public des collectivités locales*, Sirey ;
- 5- Xavier BESANÇON, (1999) : *Essai sur les contrats de travaux et de services publics*, LGDJ ;
- 6- André de LAUBADERE, Jean-Claude VENEZIA, Yves GAUDMET, (1995) : *Traité de droit administratif ; Tome II*, 10<sup>ème</sup> édition LGDJ ;
- 7- Aymeric BLANC et Olivier GOUIRAND, (2007) : *La concession des aéroports de Madagascar*, AFD, Document de travail N° 43 ;
- 8- Brinkerhoff, Jennifer et Derrick W. BRINKERHOFF, (2002): *Government Non-Profit Relations in Comparative Perspective Evolution, Themes and New Directions*, Public Administration and Development, vol. 22;
- 9- Finances & Territoires, (2009): [Management Public](#) ;
- 10- Note de cour du professeur Amavi Gustave KOUEVI sur les Grands Principes de la Gouvernance Publique ;
- 11- Silem A., Albertini J. M., (2006) : *Lexique d'économie*, 9<sup>ème</sup> Edition, Daloz Edition, 773 p ;
- 12- Innocent K. AKOBI : *Comment promouvoir le développement local dans le contexte de la décentralisation au Bénin ?*

13- Forum national sur le bilan de la réforme de l'administration territoriale et la gestion des communes (2007) : Les actes du forum

### **III- OUVRAGES SPECIFIQUES**

- 1- LOI N° 97-028 DU 15 JANVIER 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin ;
- 2- LOI N° 97-029 DU 15 JANVIER 1999 portant organisation des communes en République du Bénin ;
- 3- LOI N° 98-005 DU 15 JANVIER 1999 portant organisation des communes à statut particulier ;
- 4- LOI N° 98-007 DU 15 JANVIER 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin ;
- 5- Loi N° 2009- 02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service publics en République du Bénin ;
- 6- La Territoriale n°16 : Destinations FADeC ;
- 7- La Territoriale n°18 : Financement des communes ;
- 8- Belhocine, Nourredine, Joseph FACAL et Bachir MAZOUZ, (2005) : Les partenariats public-privé, une forme de coordination de l'intervention publique à maîtriser par les gestionnaires d'aujourd'hui, *Revue Téléscope*, vol. 2, no. 1, ÉNAP, Montréal ;
- 9- Danis, Gabriel, (2004) : Les partenariats public-privé, mythes, réalités et enjeux, Rapport de recherche pour la CSN, Montréal, p. 57 ;
- 10- HAMEL, Pierre J., (2007) : Les partenariats public-privé (PPP) et les municipalités: au-delà des principes, un bref survol des pratiques, Institut national de la recherche scientifique, Groupe de recherche sur l'innovation municipale ;
- 11- Kim CORNELISSEN, (juin 2008) : La pertinence des partenariats public-privé en développement durable entre la ville et la grande industrie: le cas de biogas väst, en suède, 173p ;
- 12- Le Cren, Frédéric et Gérald BOUTIN, (2004) : Le partenariat: entre utopie et réalité. Montréal, Éditions Nouvelles, 127 p ;

- 13- Note de cour du professeur Laurent VIDAL sur les Partenariats Public-Privé ;
- 14- Wilson, Robin, (2002): Private partners and the public good, Northern Ireland Legal Quarterly, vol. 53;
- 15- Luiz M., Bob H., David M. et Margaret L.: Public and private sector partnerships, furthering development.

#### IV- AUTRES DOCUMENTS

- 1- Rapport général, (2007) : Auto-évaluation de la gouvernance locale au Bénin.
- 2- Rapport de synthèse, (2009) : Enquête Modulaire Intégrée sur les Conditions de Vie des Ménages 2007 ;
- 3- Christophe N. HOUDO, (2008) : L'affermage des marchés de Parakou, procédures de mise en œuvre et difficultés (mémoire cycle2 de l'ENAM) .

#### V- SITES INTERNET

- 1- [www.marché-public.fr](http://www.marché-public.fr)
- 2- <http://www.ippp.org/activites/partenariat.html> consulté le 8 mai 2007 ;
- 3- <http://www.eurosud-transport.asso.fr/donnees/presse/.../> synthese «Synthèse sur les contrats de partenariat public-privé » ;
- 4- <http://www.ppiaf.org/.../publication/Delmon-PPPsecteurinfrastructures-French.pdf> « Partenariats public-privé dans le secteur des infrastructures »
- 5- [http:// www.icafrica.org/fileadmin /.../Attracting\\_ Investors\\_to\\_African\\_PPP\\_FR.pdf](http://www.icafrica.org/fileadmin/.../Attracting_Investors_to_African_PPP_FR.pdf)« Promotion des partenariats public-privé africains auprès des investisseurs » ;
- 6- <http://www.uneca.org/aec/documents/Nicolas%20Ponty.pdf>« Partenariat public privé et accélération de l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement en Afrique » ;
- 7- [http:// www.wikipédia.fr](http://www.wikipédia.fr).

## ANNEXE 1 : QUESTIONNAIRES ADRESSES AU SECTEUR PRIVE

Dans le cadre de nos recherches pour la rédaction de notre mémoire dont le thème est : « le contrat de PPP, outil du développement local : cas du Bénin », nous vous prions de bien vouloir répondre aux questions suivantes. Nous vous remercions par avance pour votre disponibilité et vous assurons que les informations qui nous seront communiquées seront tenues confidentielles.

Si vous avez besoin d'autres informations, veuillez contacter 97 26 57 32 ou écrire à kakpotouss2@yahoo.com

### Numéro du questionnaire

### IDENTIFICATION

Nom et Prénoms :

Adresse

Tel

Nom de la société

Ancienneté à ce poste de direction

➤ PPP signifie Partenariats Public-Privé.

1- Comment intervenez-vous dans le développement local au Bénin ?

Par délégation de services publics

Par contrats de PPP

Autres à préciser

.....  
.....  
.....

Dans quelles communes intervenez-vous ?

.....  
.....  
.....

2- Aimeriez-vous intervenir dans les communes par les contrats de PPP ?

Oui

Non

3- Si non, pourquoi ?

Les contrats de PPP ne comportent des risques

Inexistence de cadre juridique

Autres à préciser

.....  
.....  
.....

4- Êtes-vous sûr que l'existence d'un cadre juridique vous amènera t-il à utiliser les contrats de PPP dans les communes ?

Oui

Non

## ANNEXE 2 : QUESTIONNAIRES ADRESSES AUX ELUS LOCAUX

Dans le cadre de nos recherches pour la rédaction de notre mémoire dont le thème est : « le contrat de PPP, outil du développement local : cas du Bénin », nous vous prions de bien vouloir répondre aux questions suivantes. Nous vous remercions par avance pour votre disponibilité et vous assurons que les informations qui nous seront communiquées seront tenues confidentielles.

Si vous avez besoin d'autres informations, veuillez contacter **97 26 57 32** ou écrire à [kakpotouss2@yahoo.com](mailto:kakpotouss2@yahoo.com)

### Numéro du questionnaire

### IDENTIFICATION

Nom et Prénoms :

Adresse

Tel

Commune

Département

Ancienneté à ce poste d'élu local

#### ➤ PPP signifie Partenariats Public-Privé

1- Votre commune est-elle capable de lever des fonds propres pour financer toutes les infrastructures nécessaires pour son développement ?

Oui

Non

2- Si non, reconnaissez-vous que les recettes propres de la commune ne suffisent pas pour couvrir tous les investissements lourds nécessaires ?

Oui

Non

3- Savez-vous qu'il y a d'autres possibilités pour financer le développement local ?

Oui

Non

4- Si oui, lesquels ?

Transfert de ressources (fonds FADeC)

Investissements Directs Etrangers (IDE)

Contrats de Partenariats Public-Privé (PPP)

Autres à préciser

.....  
.....  
.....

5- Comment connaissez-vous les contrats de PPP ?

Par une tierce personne

Par le secteur privé ou les partenaires

Par une formation

Autres à préciser

.....  
.....  
.....

6- Êtes-vous sûr que les contrats de PPP sont importants pour le développement local ?

Oui

Non

7- Depuis que vous êtes élu local, avez-vous eu recours aux contrats de PPP ?

Oui

Non

8- Selon vous, quels sont les secteurs dans lesquels les contrats de PPP sont nécessaires ?

Agriculture

Santé

Education

Autres à préciser

.....  
.....  
.....

9- Pourquoi n'utilisez-vous pas les contrats de PPP ?

Absence d'un véritable cadre juridique

Le caractère trop contraignant des PPP

Faible capacité de respect des engagements des communes

Autres à préciser

.....  
.....  
.....

## ANNEXE 3 : ENTRETIENS

Dans le cadre de nos recherches pour la rédaction de notre mémoire dont le thème est : « le contrat de PPP, outil du développement local : cas du Bénin », nous vous prions de bien vouloir répondre aux questions suivantes. Nous vous remercions par avance pour votre disponibilité et vous assurons que les informations qui nous seront communiquées seront tenues confidentielles.

Si vous avez besoin d'autres informations, veuillez contacter **97 26 57 32** ou écrire à [kakpotouss2@yahoo.com](mailto:kakpotouss2@yahoo.com)

### Numéro du questionnaire

#### IDENTIFICATION

Nom et Prénoms :

Adresse

Tel

Nom de la structure

Ancienneté à ce poste

#### ➤ PPP signifie Partenariats Public-Privé

- I- Selon vous, quelles sont les structures nécessaires à mettre en place pour une bonne pratique des contrats de PPP dans le cadre du développement local au Bénin ?
- II- Quels doivent être leurs statuts, attributions et fonctionnement ?
- III- Précisez si vous plaît les qualifications des membres qui doivent composer chacune de ses structures ?

Précisez si possible, les relations fonctionnelles qui doivent exister entre ces différentes structures

- IV- En matière de règlement des conflits par la voie contentieuse, indiquez selon vous, les procédures à suivre et les structures qui vont être compétentes.

## ANNEXE 4 : L'environnement des affaires en Afrique

	Indicateurs	Unité	ASS	OCDE	Amérique Latine et Caraïbe	Asie du Sud	Asie de l'Est	Europe et Asie Centrale	Moyen Orient et Maghreb
Exécution des contrats	Procédures	nombre	38,1	22,2	39,3	38,7	31,5	31,5	41,6
	Nombre de jours	jours	581,1	351,2	641,9	968,9	477,3	408,8	606,1
	Coût	en % de la créance	42,2	11,2	23,4	26,4	52,7	15,0	17,7
Les procédures de création d'entreprise	Procédures	nombre	11,1	6,2	10,2	7,9	8,2	9,4	10,3
	délai	en jours	64,8	16,6	73,3	32,5	46,3	32,0	40,9
	Coût de constitution de dossier	en % du revenu par tête	215,3	6,5	48,1	46,6	42,8	14,1	74,5
	Capital minimum à déposer	en % du revenu par tête	209,9	36,1	18,1	0,8	60,3	53,9	744,5
	Entreprises soumises à des agréments (2002)	en %	56,0	13,0	55,0	63,0	65,0	14,0	29,0
Permis de construire	Procédures	Nombre	17,7	14,0	15,4	16,1	17,6	21,4	19,9
	Délai	en jours	230,2	149,5	198,7	226,6	147,4	242,5	206,9
	Coût	en % du revenu par tête	1024	72,0	246,2	375,7	207,2	264,9	499,9
Droits de propriété	Procédures	nombre	7,0	4,7	6,6	5,8	4,2	6,4	6,6
	Délais	jours	109,9	31,8	77,4	118,6	85,8	102,0	49,4
	Coûts	en % de la valeur du bien	11,6	4,3	4,0	5,3	4,0	2,7	6,9
La fiscalité	Nombre de taxes	nombre de taxes par an	41,0	15,3	41,3	30,1	29,8	50,0	28,9
	Temps passé pour s'acquitter de l'impôt	heures par an	336,4	202,9	430,5	304,6	290,4	423,0	236,6
	Coût de l'impôt	en % du bénéfice	71,2	47,8	49,1	47,8	42,2	56,0	40,8
Commerce extérieur	Documents pour exporter et importer	nombre	8,2	4,8	7,3	8,1	6,9	7,4	7,1
	Délais des procédures	jours	51,5	12,2	27,9	41,5	25,9	37,1	35,4

**Source:** Doing Business 2006 ([www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org)), NB : ASS : Afrique sub saharienne.  
**Methodologie:** (i) La rubrique "exécution des contrats" mesure l'efficacité du système juridique pour la résolution d'un conflit commercial. Une procédure est définie comme tout acte administratif obligatoire pour la résolution du conflit, qu'il s'agisse

des relations directes entre les parties prenantes ou de leurs relations avec la justice. (ii) Les procédures de création d'entreprise sont définies comme toute interaction entre les fondateurs, d'une entreprise et ses partenaires externes : agences gouvernementales, juristes, auditeurs et notaires. Le capital minimum à déposer reflète le montant que l'entrepreneur doit effectivement déposer auprès d'une banque afin d'être effectivement enregistrée. (iii) La rubrique « permis de construire et autres licences » concerne la construction d'un entrepôt type pour une entreprise industrielle. Les procédures comptabilisées portent sur tous les documents nécessaires à l'autorisation de construction, les inspections et documents de suivi et validation des travaux, les démarches administratives nécessaires au raccordement des principales infrastructures publiques (électricité, téléphone, eau et assainissement). Les démarches nécessaires pour pouvoir utiliser la construction en nantissement d'un crédit. (iv) Concernant l'enregistrement des droits de propriété, les procédures comptabilisées portent sur la séquence des actes administratifs, juridiques, nécessaires pour valider le transfert d'un titre de propriété (foncier, immobilier) et que l'acheteur puisse pouvoir l'utiliser en nantissement dans une opération de crédit. Concernant l'obtention d'un crédit, l'indice des droits juridiques mesure dans quelle mesure les lois sur la faillite et le nantissement protègent les emprunteurs et les créanciers. L'indice d'information sur le crédit mesure la qualité de la diffusion et l'accessibilité de l'information sur le crédit. La couverture du registre public (respectivement privé) mesure le pourcentage d'individus et de firmes inscrits pour lesquels l'information sur leur encours d'endettement et leurs remboursements passés est disponible

# TABLE DES MATIERES

Dédicaces.....	ii
Remerciements.....	iii
Liste des sigles et abréviations.....	iv
Liste des tableaux.....	v
Liste des annexes.....	v i
Glossaire de l'étude.....	vii
Résumé.....	ix
Sommaire .....	xi
INTRODUCTION GENERALE .....	01
<b><u>PREMIERE PARTIE</u></b> : DU CADRE GENERAL DE L'ANCB AU CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE	
<b><u>CHAPITRE PREMIER</u></b> : L'ANCB et le bilan de la politique du développement local au Bénin.....	04
<b><u>Section I</u></b> : Présentation de l'ANCB et bilan du développement local au Bénin.....	04
<b><u>Paragraphe 1</u></b> : Présentation et organisation de l'ANCB.....	04
I- Historique et Attributions de l'ANCB.....	04
A- Historique.....	04
B- Attributions.....	05
II- Organisation et fonctionnement de l'ANCB.....	06
A- Mode d'organisation de l'ANCB.....	06
B-Fonctionnement.....	08
<b><u>Paragraphe 2</u></b> : Bilan sommaire du développement local au Bénin.....	09
I- Genèse et Constats.....	09
A- Genèse.....	09
B- Constats.....	12
II-Entraves au développement local et Enjeux du financement des investissements locaux au Bénin.	13
A- Entraves du développement local.....	13
B- Défis de financement des investissements locaux au Bénin.....	16
<b><u>Section II</u></b> : Observations sur la politique de développement local au Bénin.....	17
<b><u>Paragraphe 2</u></b> : La politisation du développement local et la mauvaise gestion du potentiel offert par la décentralisation.....	17
I- La politisation du développement local.....	17
II-La mauvaise gestion du potentiel offert par la décentralisation.....	19

<b>Paragraphe 2:</b> Inventaire des éléments pertinents du diagnostic du développement local au Bénin.....	20
I- Inventaire des atouts et entraves.....	20
II- Tableau récapitulatif des problématiques issues du diagnostic.....	22
<b>CHAPITRE DEUXIEME</b> : Présentation de la problématique de l'étude.....	23
<b>Section I</b> : Détermination de la problématique.....	23
<b>Paragraphe 1:</b> Choix et justification de la problématique.....	23
I- Choix de la problématique du contrat de Partenariat Public-Privé (CPPP) comme outil du développement local.....	23
II- Justification de la problématique.....	24
<b>Paragraphe 2:</b> Formulation du sujet.....	25
I- Contenu du problème général.....	25
II- Contenu des problèmes spécifiques.....	26
<b>Section II</b> : Spécification et vision globale de résolution de la problématique.....	26
<b>Paragraphe 1:</b> Spécification de la problématique.....	26
I- Spécification du problème général.....	26
II- Spécification des problèmes spécifiques.....	27
<b>Paragraphe 2:</b> Vision globale de résolution de la problématique.....	27
I- Le champ d'analyse du problème général.....	27
II- Le champ d'analyse des problèmes spécifiques.....	28
<b>DEUXIEME PARTIE</b> : DES OBJECTIFS DE L'ETUDE A LA RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE	
<b>CHAPITRE PREMIER</b> : Objectif de l'étude et méthodologie de la recherche.....	29
<b>Section I</b> : Objectif de l'étude et réalisation du tableau de bord.....	29
<b>Paragraphe 1:</b> Objectif et Hypothèse de l'étude.....	29
I- Les objectifs au niveau général et aux niveaux spécifiques.....	29
II- Les hypothèses de recherche.....	30
<b>Paragraphe 2:</b> Tableau de bord de l'étude.....	31
I- Réalisation du tableau de bord de la recherche.....	31
II- Commentaire du tableau de bord.....	31
<b>Section II:</b> Revue de littérature et méthodologie de recherche.....	32
<b>Paragraphe 1:</b> Revue de littérature.....	32
I- Des Conditions de recours aux objectifs des contrats de PPP: cadres juridique et institutionnel des PPP.....	32
II- Des opportunités offertes par les contrats de PPP: Les CPPP comme outils de financement et de gestion des équipements et infrastructures routiers et socio-économiques.....	40
<b>Paragraphe 2:</b> L'approche méthodologie adoptée.....	45

I-L'approche théorique.....	45
II-L'approche empirique.....	47
<b>CHAPITRE DEUXIEME:</b> Collecte des données et Approches de solutions.....	51
<b>Section I:</b> Collecte des données et vérification des hypothèses.....	51
<b>Paragraphe 1 :</b> Collecte et analyse des données.....	51
I- La collecte des données d'enquête.....	51
A-Préparation et réalisation de l'enquête.....	51
B- Difficultés rencontrées et limites des données recueillies.....	51
II-Présentation et analyse des données.....	52
A-Présentation des données.....	52
B-Analyse des données.....	53
<b>Paragraphe 2:</b> Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic.....	54
I- Degré de pertinence des résultats et vérification des hypothèses.....	54
A- Degré de pertinence des résultats.....	54
B-Vérification des hypothèses.....	54
II-Etablissement du diagnostic.....	55
A-Eléments du diagnostic liés au problème spécifique n°1.....	55
B- Eléments du diagnostic liés aux problèmes spécifiques n°2 et n°3.....	55
<b>Section II:</b> Approches de solutions et conditions de mise en œuvre: les gages de réussite des CPPP comme outils de promotion du développement local.....	56
<b>Paragraphe 1:</b> L'existence d'un cadre juridique des PPP au Bénin.....	56
<b>I : Les règles et principes de base applicables : le cadre normatif.....</b>	56
A- La régulation et la tarification d'un CPPP.....	56
B- Les domaines d'utilisation de CPPP et règlement des conflits.....	63
<b>II : Les procédures applicables : le cadre procédural.....</b>	64
A- Grandes étapes de la démarche de PPP.....	64
B- La négociation d'un PPP et la gestion des risques.....	65
<b>Paragraphe 2:</b> La maîtrise du cadre fonctionnel des PPP au Bénin.....	66
<b>I : Le cadre institutionnel de mise en œuvre des CPPP.....</b>	66
A- Structures nécessaires et leurs rôles.....	66
B- Relations fonctionnelles entre les diverses structures.....	67
<b>II : Contrôle et évaluation des contrats de PPP au Bénin.....</b>	67
A- Les mécanismes, outils et organes de contrôle des CPPP.....	67
B- Les mécanismes et outils d'évaluation des CPPP.....	68

CONCLUSION GENERALE.....	69
BIBLIOGRAPHIE.....	72
ANNEXES.....	75
TABLE DES MATIERES.....	