



BURKINA FASO

**STRATEGIE DE
DEVELOPPEMENT DU
PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE**

Mars 2011

TABLE DES MATIERES

I.	CONTEXTE ET JUSTIFICATION	3
II.	LES AXES STRATÉGIQUES	7
II.1	Axe 1: Mise en place des moyens financiers et humains	7
II.1.1	Moyens humains	7
II.1.2	Moyens Financiers	7
II.2	Axe 2: Cadre juridique et institutionnel du PPP	8
II.2.1	Elaboration de la loi PPP	8
II.2.1.1	Principes	8
II.2.1.2	Contenu	9
II.2.1.3	Cadre institutionnel	11
II.2.2	Elaboration des décrets d'application de la loi PPP	13
II.2.2.1	Décret portant création de la «cellule PPP»	13
II.2.2.2	Autres textes d'application	13
II.3	Axe 3: Elaboration d'un programme de projets PPP	14
II.4	Axe 4 : Lancement de "projets pilotes"	14
II.5	Axe 5 : Retour d'expérience et élaboration d'un "guide PPP"	15

I. CONTEXTE ET JUSTIFICATION

A la faveur de l'adoption de la Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable (SCADD) pour la période 2011-2015, le Gouvernement a réaffirmé son intérêt à développer le Partenariat Public Privé ("PPP") afin de faire face aux défis du développement qui attendent le Burkina Faso dans les prochaines années.

En effet, la SCADD relève les nombreux défis auxquels est confronté le Burkina Faso dont notamment :

- la nette accélération du taux de croissance de la population (taux moyen de 3,1%), due notamment à un taux élevé de natalité, à de meilleures conditions sanitaires et aux migrations consécutives aux conflits dans les pays frontaliers ;
- le taux élevé de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté (43,9%) ;
- le faible accès de la population à l'électricité, particulièrement en milieu rural ;
- le faible accès de la population aux services et infrastructures d'assainissement (ordures ménagères, eaux usées, excréta) ou à l'eau potable ;
- l'état primitif du système de production agricole qui ne permet pas d'assurer une sécurité alimentaire durable ;
- l'inégale répartition des infrastructures sanitaires et le déficit de personnel médical, notamment en milieu rural ;
- le risque élevé de surendettement du pays pour les années 2010 à 2012, en raison notamment d'une dégradation de sa balance commerciale ;
- la faiblesse de la croissance économique qui ne permet pas d'atteindre les objectifs du millénaire pour le développement ;
- la faiblesse de l'investissement privé (IP) national d'une part et des investissements directs étrangers (IDE) d'autre part alors que le Secteur Privé devrait pouvoir mieux contribuer à la prise en charge des besoins croissants en matière de services publics.

Ces défis s'inscrivent dans un contexte international marqué par une amorce de sortie des crises financière, alimentaire et économique qui ont mis à mal aussi bien les économies des pays développés que celles des pays pauvres. Il

faut par ailleurs noter que la baisse du volume de l'aide publique au développement (APD) du fait des difficultés économiques auxquelles les pays donateurs sont confrontés, viennent rendre problématique le financement des investissements au Burkina Faso.

Sur le plan intérieur, le Burkina Faso doit faire face notamment aux besoins importants d'investissement suscités par son engagement à développer des pôles de croissance et à soutenir le processus de décentralisation par le développement des régions. Ces besoins croissants d'investissement concernent les infrastructures routières, hydrauliques, les structures sanitaires et scolaires, les aménagements agricoles, etc.

Les enjeux de développement sont notamment les besoins d'une croissance accélérée au regard des investissements importants retenus dans la SCADD, à leurs sécurisation et pérennisation afin d'assurer durablement la délivrance des services publics et des productions au profit des populations.

Face à ces défis, le Burkina Faso doit pouvoir se doter des outils qui lui permettront de favoriser la croissance économique ainsi que le bien-être de sa population.

C'est dans cette optique qu'intervient le PPP comme source alternative de financement et de mobilisation optimale de l'expertise internationale et nationale nécessaires au développement. En outre, le succès de certains montages PPP dans la sous-région démontre l'intérêt de leur utilisation pour le Burkina Faso.

Le PPP, au sens du présent document est une forme de contrat qui associe l'autorité publique et un agent privé dans le but de fournir des biens ou des services au public. Il a pour but d'optimiser les performances respectives des secteurs public et privé et de réaliser dans les meilleurs délais et conditions des projets à vocation sociale ou de développement d'infrastructures et de services publics. Cette approche devrait permettre également de dégager des économies pour le budget de l'Etat et d'assurer une meilleure allocation des ressources publiques.

Les avantages de cette forme nouvelle de contrats sont multiples. En effet, elle permet :

- l'accélération, par le préfinancement de la réalisation des projets ;
- l'apport du dynamisme et la créativité du secteur privé ;
- la garantie de performance dans le temps et de tenue des budgets;
- la répartition optimale du risque entre le secteur public et celui privé, chacun supportant les risques qu'il maîtrise le mieux ;
- l'attrait de l'IDE, la création de nouveaux emplois et l'acquisition de nouvelles technologies ;
- la réduction de l'endettement de l'Etat ;
- et l'allocation optimale des ressources.

Ainsi, pour favoriser la diversification des modes de financement de l'économie, le Gouvernement a retenu d'expérimenter le Partenariat Public Privé (PPP) en se dotant notamment d'une stratégie prenant en compte la définition d'un cadre légal et institutionnel propice à la conduite d'opérations sous la forme de PPP.

Cette stratégie de financement vient donc en appui à la Stratégie de renforcement des finances publiques (SRFP) du Ministère de l'Economie et des Finances qui a la charge de conduire ledit processus. Notons que la SRFP s'inscrit dans le cadre de l'amélioration de la contribution du système des finances publiques à la mise en œuvre de la SCADD dans un environnement macroéconomique stable.

La présente Stratégie PPP vise donc une meilleure allocation des ressources du pays en orientant les ressources financières extérieures du type « fonds concessionnels » obtenus dans le cadre de l'aide publique au développement vers des projets cruciaux pour le Burkina Faso ; ces fonds étant moins adaptés au financement des projets PPP.

Ainsi, la Stratégie PPP reste en cohérence avec la politique nationale d'endettement à travers notamment le recours, dans l'instruction des projets PPP, à l'avis du Comité National de la Dette Publique (CNDP). Elle s'inscrit dans une politique d'endettement compatible avec les objectifs macroéconomiques à court, moyen et long termes permettant d'assurer une

croissance soutenue et partant le règlement du service de la dette.

Elle vient donc en complément à la politique entreprise par le Gouvernement pour améliorer le climat des affaires pour une meilleure attraction des investisseurs privés nationaux et surtout étrangers.

Le développement des PPP dans le pays constitue donc un objectif prioritaire du Gouvernement pour faire face aux besoins du pays et de sa population en matière d'infrastructures et de services publics. A ce titre, il a décidé d'élaborer une stratégie PPP, laquelle s'inspire des meilleures pratiques régionales et internationales, ainsi que des expériences réussies de projets PPP au niveau national.

L'objectif opérationnel de cette stratégie PPP, est d'adopter une démarche prudente qui s'inspire des expériences de PPP dans la sous région et partout ailleurs. Ce choix prudent consiste dans un premier temps à définir et à mettre en place un dispositif juridique et institutionnel et dans un deuxième temps à identifier des secteurs prioritaires et des projets pilotes à mettre en œuvre dans le cadre du PPP.

II. LES AXES STRATÉGIQUES

Cinq (5) axes stratégiques sont identifiés pour conduire la mise en œuvre du Partenariat Public-Privé au Burkina Faso. Ce sont : (i) la mise en place des moyens financiers et humains, (ii) le cadre juridique et institutionnel du PPP, (iii) l'élaboration d'un programme de projets PPP, (iv) le lancement de projets pilotes et (v) le retour d'expérience et élaboration d'un guide PPP.

II.1 Axe 1: Mise en place des moyens financiers et humains

Cette étape consiste à la mise en place des moyens nécessaires pour rendre opérationnel le processus PPP. Il s'agit de moyens financiers, humains et matériels à mobiliser par le Gouvernement dans ce sens.

II.1.1 Moyens humains

Les instances de gouvernance de la stratégie PPP comprendront une commission et une cellule, respectivement chargées des questions politiques et techniques. Dans leur mise en place, des compétences internes et externes à l'administration publique seront sollicitées. Il s'agit de faire appel à des compétences solides et avérées capable de relever les défis qu'imposent l'implémentation de la stratégie PPP. Dans la pratique, la commission s'appuiera sur les compétences techniques de la cellule PPP tout au long de la mise en œuvre de la stratégie et travaillera sous la supervision du conseil des Ministres.

II.1.2 Moyens financiers

Le Gouvernement mettra en place les financements nécessaires pour assurer le fonctionnement des différentes instances de mise en œuvre de la stratégie. L'objectif visé par ces financements est d'opérationnaliser la Commission PPP et la Cellule PPP qui sont des structures qui constituent la pierre angulaire de mise en œuvre des PPP. Une ligne budgétaire sera ouverte dans le budget de l'Etat pour ce faire. Il reste entendu que des concours extérieurs pourront être sollicités auprès de partenaires techniques et financiers potentiels. La Cellule PPP aura pour vocation de s'autofinancer à terme afin de se pérenniser.

II.2 Axe 2: Cadre juridique et institutionnel du PPP

Un cadre juridique et institutionnel adéquat et attrayant sera mis en place afin de garantir le succès des PPP au Burkina Faso. Ainsi, il sera procédé à l'élaboration d'une loi sur les Partenariats dite « loi PPP » nécessaire pour compléter le cadre juridique actuel des partenariats publics privés, qui ne concerne que la réglementation applicable aux délégations de service public de même que les textes d'application notamment celui relatif au cadre institutionnel, en veillant au respect des textes nationaux et internationaux.

II.2.1 Elaboration de la loi PPP

La loi PPP s'inscrira dans la dynamique de l'opérationnalisation de la stratégie PPP et constituera la base sur laquelle devra se mener les différentes actions. Elle devra consacrer une organisation harmonieuse de la gestion des contrats de PPP, afin de prendre en compte toutes les opportunités et tous les risques liés à la mise en œuvre des PPP.

II.2.1.1 Principes de la loi PPP

La loi veillera au respect des grands principes de transparence, d'égalité de traitement et de non discrimination qui ont acquis une valeur universelle en matière de PPP. Par ailleurs, Elle devra permettre de limiter les risques d'incompréhension de la part des investisseurs locaux ou internationaux potentiels. A cette fin, elle devra être suffisamment simple, claire et flexible ; et devra répondre aux grandes questions d'ordre institutionnel et juridique attendues par les promoteurs et financiers potentiels.

Au regard de la complexité et de la relative nouveauté de ce mode de financement du développement, le Gouvernement pourra faire appel à une assistance technique afin de pouvoir profiter des meilleures pratiques internationales. En outre les textes ci-dessous cités pourront servir de guide à l'élaboration de la dite loi. Il s'agit notamment :

- des dispositions législatives de la CNUDCI sur les projets d'infrastructure à financement privé de 2003 ;
- de la communication interprétative de la Commission de l'Union européenne sur les concessions en droit communautaire 2000 ;

- du guide de l'ONUDI sur les projets CET 1996 ;
- de la directive de la Commission européenne pour la réussite des partenariats public-privé, 2003 ; et
- du guide de l'OCDE décrivant les éléments de base d'une loi sur les accords de concession, 1999-2000.

Par ailleurs, les dispositions de la loi PPP devront être en conformité avec les règles sur les marchés publics et délégations de service public édictées par l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) pour autant qu'elles soient applicables à la forme de PPP concernée.

Enfin, le Gouvernement s'inspirera de l'expérience acquise lors des précédents projets PPP, et des meilleures pratiques relevées lors de leur mise en place.

II.2.1.2 Contenu de la loi PPP

La loi fixera les conditions de recours aux contrats de PPP et déclinera les principaux points suivants :

- **définition du champ d'application de la loi PPP**

La loi PPP couvrira tout projet public d'investissement à financement privé aussi bien dans le domaine des infrastructures que dans des domaines non économiques comme le secteur social et l'éducation impliquant une coopération entre le secteur public et le secteur privé à l'exception des projets sous forme de gestion déléguée déjà traités au titre du Code des Marchés Publics. Par ailleurs, le Gouvernement pourrait décider d'exclure certains secteurs du champ d'application de la loi PPP.

- **procédure de sélection du partenaire privé**

La loi PPP devra décrire les principales étapes et modalités de sélection , qui devraient comprendre au minimum les aspects relatifs à (i) la présélection des soumissionnaires, (ii) les demandes de propositions, (iii) l'attribution d'un contrat PPP sans procédure de mise en compétition, (iv) les propositions spontanées, (v) les clauses de confidentialité, (vi) les avis d'attribution du projet, (vii) la conservation des actes et informations liés aux procédures de sélection et d'attribution et (viii) la procédure de recours.

- **contenu du contrat PPP.**

La loi PPP définira de façon flexible et de préférence à titre indicatif la liste des stipulations générales du contrat PPP, (i) les conditions d'installation du partenaire privé, (ii) le régime juridique du site du projet, des biens et servitudes, (iii) les arrangements financiers possibles, (iv) les sûretés potentielles, (v) les conditions de cession du contrat PPP, (iv) les conditions de transfert d'un intérêt majoritaire dans la société de projet, (vii) les obligations liées aux travaux de construction, (viii) à l'exploitation de l'infrastructure et (ix) les autres arrangements contractuels généraux.

La loi PPP devra préciser (i) la durée minimale et maximale et les modalités de prorogation du contrat PPP, (ii) les conditions de résiliation du contrat PPP et (iii) les conséquences de l'expiration ou de la résiliation du contrat PPP.

- **sûretés et garanties.**

La loi PPP devra définir au delà des sûretés prévues au contrat (i) les grands principes régissant la répartition des risques de projet ainsi que (ii) les différents outils et mécanismes permettant le soutien des pouvoirs publics (subventions, garanties, etc.) ou la prise de sûreté sur les actifs et les contrats du projet, notamment la clause de "Step In" (possibilité pour le prêteur de se substituer au titulaire du marché) ; en conformité avec les Actes uniformes de l'OHADA.

- **règlement des différends.**

La loi PPP prévoira les modalités de règlement (i) des différends entre l'autorité contractante et le partenaire privé dont le recours à l'arbitrage au niveau national ou international.

Les détails des éléments énumérés ci-dessus seront précisés par les textes d'application.

II.2.1.3 Cadre institutionnel

L'implémentation des PPP nécessitera la mise en place d'un dispositif institutionnel dont l'architecture à prévoir dans la loi est la suivante :

- **Le Conseil des Ministres**

Il veillera à la mise en œuvre efficace de la stratégie PPP.

- **La Commission PPP**

Elle est composée de hauts fonctionnaires et d'experts nommés en Conseil des Ministres. Elle sera chargée notamment de :

- élaborer le programme de projets PPP à l'échelon national pour approbation par le Conseil des Ministres;
- approuver les projets PPP sur la base des rapports d'évaluation préparés par le ministère sectoriel concerné et la Cellule PPP et visés par le Ministre chargé des finances.
- veiller à la bonne exécution des projets PPP gouvernementaux dans le pays et rendre compte par des rapports réguliers au Conseil des Ministres.

- **Le ministère sectoriel.**

Il identifie dans un premier temps sur la base de sa politique sectorielle en matière de développement des infrastructures, les projets potentiels à transmettre à la commission pour étude.

Il opère par la suite le choix des projets à mettre en œuvre sous forme de PPP et avec l'assistance de la « cellule PPP», il précise le type de participation du

secteur privé susceptible d'assurer l'exploitation la plus efficace de l'ouvrage ou du service des projets approuvés, il opère ses choix normalement sur la base du programme de projets PPP approuvé par le Conseil des Ministres.

Après approbation du projet PPP par le Conseil des Ministres, le ministère sectoriel engage le processus qui conduit à la sélection du partenaire privé et, une fois ce dernier sélectionné, il contrôle le respect par le partenaire privé de ses obligations au titre du contrat PPP.

- **La « Cellule PPP»**

Elle est composée d'experts nationaux ou étrangers dans les domaines économique, juridique, financier etc, recrutés sur appel à candidature lancé par le ministère chargé des finances et qui seront nommés en Conseil des Ministres. Elle sera chargée notamment de :

- Assister la Commission dans l'élaboration du programme de projets PPP;
- assister les ministères sectoriels dans la sélection des projets, la préparation des rapports d'évaluation ; dans la procédure de sélection du titulaire des contrats, dans la négociation des contrats et dans toutes autres activités nécessaires à la mise en œuvre du programme de projets PPP.;
- assister à leur demande les collectivités territoriales dans la réalisation de leurs projets PPP ;
- développer et suivre les projets PPP au Burkina Faso.

La « Cellule PPP» jouera également un rôle d'harmonisation des pratiques PPP dans le pays et permettra ainsi une plus grande cohérence du cadre PPP. Cette harmonisation pourra contribuer à rassurer les investisseurs locaux ou internationaux potentiels.

Elle est rattachée au ministère chargé des finances

- **Le Comité National de la Dette Publique (CNDP)**

Le CNDP devra être destinataire de l'étude de faisabilité du projet PPP préparée par le ministère sectoriel, avec l'assistance de la «Cellule PPP». Il devra communiquer aux ministères sectoriels son avis sur l'étude de faisabilité en rapport avec la soutenabilité de la dette publique. Cet avis sera joint à l'étude

qui sera transmise à la commission. par les soins du ministère sectoriel.

- **La Direction Générale des Marchés Publics et l’Autorité de Régulation des Marchés Publics**

Elles interviendront dans les conditions prévues par les textes applicables aux projets considérés.

II.2.2 Elaboration des décrets d'application de la loi PPP

Les décrets d'application de la loi PPP auront notamment pour objectif de préciser certaines dispositions de la loi et de définir les attributions des différentes structures jouant un rôle dans la mise en œuvre de la stratégie PPP.

II.2.2.1 Décret portant création de la «cellule PPP»

Ce décret précisera l’ancrage institutionnel ; les attributions, la composition, l’organisation et le fonctionnement de la « cellule PPP » pour qu’elle puisse assister les différents ministères sectoriels et les collectivités territoriales dans l’élaboration et la réalisation de projets PPP

Afin de lui permettre d’accomplir sa mission, le décret d'application prévoira son mode de financement.

II.2.2.2 Autres textes d'application

Outre le décret d'application créant la « Cellule PPP », d'autres textes d'application seront nécessaires afin de préciser certaines dispositions prévues dans la loi PPP, notamment les modalités précises de la procédure de sélection du partenaire privé, ou des comités ad hoc chargés de suivre chaque projet PPP, la procédure de traitement des propositions spontanées, etc.

II.3 Axe 3: Elaboration d'un programme de projets PPP

Le programme de projets PPP est constitué de secteurs prioritaires avec chacun une liste de projets parmi lesquels seront sélectionnés des projets PPP "*pilotes*", ainsi que d'un calendrier de réalisation desdits projets.

Le programme des projets PPP prendra aussi en compte le coût estimatif des projets PPP et les avantages et inconvénients des différentes options possibles.

Le programme de projets PPP devra être en cohérence avec la SCADD et les politiques sectorielles des différents départements ministériels. Il pourra également s'inspirer d'autres travaux et rapports produits pour promouvoir la croissance, la compétitivité et la diversification de l'économie.

Les projets de type PPP à l'échelon régional ou municipal pourront être autorisés sans implication du Gouvernement sous réserve que le budget de l'Etat ne soit pas concerné à travers des financements, des garanties ou des traitements exceptionnels au plan fiscal ou douanier.

II.4 Axe 4 : Lancement de "projets pilotes"

Sur la base du programme de projets PPP élaboré par la Commission PPP, il sera lancé une première vague de projets PPP « pilotes ». Le choix de ces projets tiendra compte notamment :

- de leurs intérêts économique et social avérés, en cohérence avec la liste des priorités du ministère sectoriel concerné et recueillir le soutien appuyé de tous les intervenants clés ;
- de l'intérêt avéré des partenaires privés potentiels pour ces projets, en suscitant l'intérêt d'un nombre d'investisseurs potentiellement important ;
- de la maîtrise de la technologie utilisée, en référence à des technologies connues et éprouvées ;
- de la clarté dans la structuration de la gestion et de la rapidité de mise en œuvre de ces projets ;
- du caractère modéré des risques encourus ;

- de la possibilité pour ces projets d'être reproduits à plus grande échelle, même si le bénéfice de ces projet n'est pas élevé en raison de leur petite taille et du coût élevé de leur préparation, le fait que ces projets puissent conduire à la réalisation de beaucoup d'autres projets PPP du même type rendra opportun leur réalisation.

La démarche suivante sera adoptée en vue de faciliter le choix définitif du mode de financement et du type de PPP:

- une analyse détaillée en vue de préciser les coûts/ avantages de la solution PPP et du type de PPP retenus ;
- une rédaction d'un rapport complet des analyses précédentes pour recommandations et décision du Conseil des Ministres.

II.5 Axe 5 : Retour d'expérience et élaboration d'un "guide PPP"

Sur la base des précédents PPP et des projets « pilotes » exécutés, la «Cellule PPP» produira un rapport synthétisant les résultats de ces expériences et fournissant un état des lieux des projets PPP encours. Il décrira en outre une démarche méthodologique visant à structurer l'information afin d'aider à choisir la meilleure solution et à évaluer l'option de PPP.

Ce rapport, ou "guide PPP", sera destiné notamment aux départements ministériels et aux collectivités territoriales qui pourront y trouver une description des meilleures pratiques ainsi que des écueils à éviter dans la réalisation de projets PPP.

Le guide PPP devra traiter entre autres :

- du cadre juridique et institutionnel ;
- des procédures de sélection du partenaire privé ;
- du "cycle de vie" du projet qui va du choix du projet PPP à la remise éventuelle de l'infrastructure à la fin du projet, en passant par la phase de négociation du contrat et la phase de contrôle de la bonne exécution du contrat;
- des principaux aspects financiers, techniques et juridiques des projets PPP "pilotes" déjà signés : ces aspects devront être présenté sous forme de fiches de projet.

Deux (2) versions successives dudit guide seront produites par la « Cellule PPP » dont la première version sera rédigée après une période d'un à deux ans après le début du premier PPP "pilote" et la deuxième, quatre à cinq ans après le début du premier PPP "pilote". Cette dernière version aura pour vocation d'être mise à jour annuellement sur toute la durée du programme de projets PPP.

La « Cellule PPP » sera également chargée de recueillir et de centraliser l'expérience acquise en matière de projets PPP en conservant l'ensemble des documents y afférents. Elle jouera le rôle de bibliothèque spécialisée et de mémoire centrale des PPP au Burkina Faso.