

Le recours au partenariat public privé (PPP) par une collectivité locale : le cas de la gare routière de Koudougou au Burkina Faso

Jean-Pierre Salambéré



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/poldev/3144>

DOI : 10.4000/poldev.3144

ISSN : 1663-9391

Éditeur

Institut de hautes études internationales et du développement

Édition imprimée

ISBN : 978-2-940600-10-6

ISSN : 1663-9375

Référence électronique

Jean-Pierre Salambéré, « Le recours au partenariat public privé (PPP) par une collectivité locale : le cas de la gare routière de Koudougou au Burkina Faso », *International Development Policy | Revue internationale de politique de développement* [En ligne], 11.1 | 2019, mis en ligne le 28 juillet 2019, consulté le 30 juillet 2019. URL : <http://journals.openedition.org/poldev/3144> ; DOI : 10.4000/poldev.3144

Ce document a été généré automatiquement le 30 juillet 2019.

Creative Commons Attribution-NonCommercial 3.0 Unported License.

Le recours au partenariat public privé (PPP) par une collectivité locale : le cas de la gare routière de Koudougou au Burkina Faso

Jean-Pierre Salambéré

1. Introduction

- 1 On désigne comme un partenariat public-privé (PPP) toute forme d'association du secteur public et du secteur privé destinée à mettre en œuvre tout ou partie d'un service d'intérêt général. Le principe de base est une relation de coopération « gagnant/gagnant » entre le secteur public et le secteur privé à but lucratif, pour la fourniture de services publics, en assurant une bonne répartition des rôles et une gestion efficace des risques.
- 2 Au Burkina Faso, l'approche PPP est depuis quelques années promue par les acteurs politiques. Déjà ancien dans le monde et en Afrique, ce modèle d'investissement a été récemment mis en avant par le gouvernement burkinabé comme une source alternative de financement pour les infrastructures et les services publics. Des dispositions légales ont été prises pour faciliter leurs mises en œuvre.
- 3 Cet article analyse un exemple de PPP pour la gestion d'une gare routière dans une commune urbaine – Koudougou – située dans la région du centre ouest du Burkina Faso (province du Boulkiemdé)¹. Eu égard aux difficultés d'application de l'approche PPP (notamment, les réticences du privé à intégrer la gare, la non-finalisation et la signature des contrats entre les parties), cet article vise à apprécier les insuffisances liées à cette mise en œuvre, en posant les trois questions suivantes :
 - Quelles sont les difficultés rencontrées par le privé dans l'occupation de la gare routière ?
 - Quels sont les facteurs limitant la gestion entre le public et le privé ?
 - Quelles leçons tirer pour gérer ce type d'infrastructure avec le modèle PPP ?

- 4 Après une revue de la littérature, l'article présente le fonctionnement de la gare routière, l'approche PPP au Burkina, l'application du PPP à la gare de Koudougou, ses limites, les leçons apprises et les recommandations pour une gestion réussie de ce type de projet.

2. Les PPP en débat

- 5 La diversité de définitions des PPP est aussi foisonnante que le nombre de publications qui s'y intéressent et des capacités d'inventivité de formes de partenariats en fonction des contextes. Nous retenons avec Giaouque que l'on peut parler d'approche PPP lorsqu'il y a « une coopération entre acteurs publics, acteurs privés et, éventuellement acteurs associatifs, au sein de laquelle les différents acteurs peuvent réaliser leurs propres objectifs, tout en travaillant de manière commune sur la base de synergies potentielles, en partageant responsabilités, chances et risques, sur la base d'un contrat de coopération formalisé » (2009, 385). Gruber et Rothenberger (2005) présentent et différencient plusieurs formes de contrats PPP tels que : le contrat de service, le contrat de gestion, le contrat de leasing, le contrat de concession et les modèles BOOT².
- 6 Les approches PPP sont donc difficiles à contenir dans une définition unique tant les variantes sont nombreuses et constamment remises en jeu par les acteurs. Dans le cadre de notre étude, la forme des contrats PPP pour la gare de Koudougou porte sur le modèle BOOT (Build Own, Operate and Transfer = Construction sur fonds propres, Exploitation et Transfert), dans sa variante investissement par le secteur privé, exploitation par le secteur privé et transfert à l'autorité publique. L'autorité publique a fait une concession d'espace au sein de la gare aux sociétés privées pour construction. L'investissement reste la propriété du partenaire privé pendant la durée du contrat couvrant les nouvelles installations réalisées jusqu'au transfert effectif à l'autorité publique (ici, la mairie). Ce modèle PPP d'une durée moyenne comprise entre quinze et trente ans, implique une dépendance mutuelle entre le partenaire privé (fourniture) et l'autorité publique (jusqu'à la réception de la prestation).
- 7 Bien que le recours aux partenariats publics-privés se soit de plus en plus affirmé – notamment après la crise financière de 2008 – comme une formule crédible pour répondre aux manques de ressources publiques, ce n'est pas pour autant une démarche nouvelle. Elle est utilisée depuis très longtemps, avec plus ou moins de succès. Pierre Hamel (1997) rappelle que « [...] dans l'histoire, différents modèles de PPP ont été appliqués. Le recours à des techniques contractuelles pour la réalisation des travaux publics remonte en fait à la période de l'Antiquité. Par exemple, on retrouve en Grèce et à Rome des traces de construction de travaux réalisés selon le modèle de la concession. En échange de la construction d'une infrastructure donnée, les gouvernements octroyaient aux concessionnaires, la permission de percevoir une taxe auprès des utilisateurs »³. Au XX^{ème} siècle, « [...], le premier contrat d'initiative de financement privé officiel a été implanté en 1992 au Royaume Uni par le gouvernement conservateur » (Perrier et al., 2014, 4).
- 8 Que peut-on retenir des débats sur le PPP et quelles connaissances empiriques les illustrent ?

2.1. Rationalité, avantages et limites des PPP

- 9 En principe, les collectivités territoriales ont tout à gagner à mettre en place des PPP pour doper le développement de services publics locaux. Elles ont peu de ressources d'investissements et peuvent souhaiter l'apport du secteur privé pour répondre aux nombreux besoins en services et infrastructures de leurs citoyens.
- 10 Andrew Alli et ses co-auteurs présentent les PPP comme un modèle « d'investissement intelligent en Afrique » (Alli et al., 2013, 26). D'autres auteurs ajoutent que les PPP sont efficaces parce que « l'autorité publique et les prêteurs ont tout intérêt à ce que les investissements et l'exploitation soient correctement gérés tandis que le partenaire privé est incité à obtenir les résultats escomptés du fait de l'exposition de son capital » (Farquharson et al., 2011, 145).
- 11 L'État, dit-on couramment, ne peut pas être omniprésent. L'investissement privé est promu comme devant permettre de répondre dans des délais raisonnables à la satisfaction des besoins des populations. Les ressources du privé sont censées compenser l'insuffisance des ressources publiques (Pinaud, 2007). Mieux : plusieurs auteurs voient dans les PPP une relève à l'aide publique au développement (APD) dont les ressources sont en baisse depuis quelques décennies (Warner et Sullivan, 2004). Certains perçoivent également dans cette approche un moyen de réaliser des transferts de technologies (Mazouz, 2009). D'après l'étude de Deloitte Global (2015, 31), le recours aux PPP concernerait 12 à 17% des projets d'infrastructure en l'Afrique de l'Ouest en 2015. L'intérêt de dynamiser le PPP pour le développement durable est aussi évoqué avec les Objectifs de développement durable (2015-2030). En effet, pour Lise Congo, directrice exécutive du Pacte mondial de l'ONU, « le secteur privé dispose d'un pouvoir d'innovation et a la capacité de créer un grand nombre de solutions nécessaires pour répondre aux défis auxquels le monde est aujourd'hui confronté ». (2017).
- 12 Néanmoins, plusieurs auteurs soulèvent les limites des PPP et invitent à la prudence. Christine Eberlein (2005) rappelle que les vertus qui ont pu être associées à la promotion des PPP ont parfois été surestimées au détriment des risques de porter atteinte aux intérêts publics au profit des intérêts privés. Peter Ulrich et Florian Wettstein par exemple, affirment que « ...vouloir résoudre les goulets d'étranglement du secteur public en faisant jouer les intérêts privés, c'est bien souvent introduire le loup dans la bergerie » (2005, 47).
- 13 Patrice Duran recommande de toujours veiller sur l'intérêt public et d'adopter une démarche prudente, en relevant qu'une « élémentaire sagesse incite aujourd'hui à la méfiance à l'encontre de ce que d'aucuns pensaient, un peu rapidement, être la formule miracle du développement d'une action publique efficiente et efficace, mariant avantageusement l'affirmation du bien public à la souplesse de la gestion privée. » (1995, 274)

2.2. Quelques connaissances empiriques : des cas de réussite, d'échec et de résultats mitigés

- 14 Les PPP se sont multipliés sur tous les continents. Dans la sous-région ouest africaine, des expériences réussies ont notamment été documentées en Côte d'Ivoire (Marin et al., 2009)

et au Bénin (Migan, 2015) pour fournir des services publics locaux variés (eau potable, assainissement, santé, petit commerce, infrastructures⁴, énergie, etc.).

- 15 L'expérience de PPP dans l'agroalimentaire (financement d'une petite et moyenne entreprise (PME) de collecte, de nettoyage et d'exportation de graines de sésame au Burkina Faso) décrite par Florent Song-Naba (2013) indique des résultats mitigés. Selon lui, « Si le PPP a effectivement facilité la création et l'exploitation de la PME, la question de la durabilité de l'équilibre entre les objectifs de développement des partenaires publics et les impératifs de rentabilité des partenaires privés reste posée. » (Song-Naba, 2013, 138)
- 16 Enfin, l'étude d'El Hadji Mamadou Ndiaye et de Rémy Tremblay sur la gestion plus ou moins réussie de gares routières nous éclaire sur les modes de gestion avec l'implication du privé : « [...] ce mode de gestion peut exister sous plusieurs formes, par exemple, concession, affermage, régie intéressée et gérance. » (2009, 501). Quel que soit le milieu (urbain, péri-urbain ou rural) ou le secteur de développement, l'enjeu majeur demeure donc la mise en œuvre et la gestion réussie des projets PPP, tout en sauvegardant « l'intérêt public » entendu ici comme l'équivalent du « bien commun » ou la « recherche du bonheur individuel de tous ». On peut donc s'interroger sur les conditions à réunir pour la mise en œuvre réussie de projet PPP.

2.3. Les conditions de mise en œuvre de projet PPP

- 17 Cet article s'intéresse particulièrement aux conditions de mise en œuvre des PPP et pose un regard critique sur ces montages. La littérature souligne certains aspects essentiels à la mise en œuvre de ces partenariats, notamment :
- 18 Sur le plan économique, il est important de maîtriser les rapports coûts-bénéfices des PPP pour éviter le risque de non-efficience, d'autant plus que le partenaire privé a pour objectif de réaliser du profit. Selon Jeffrey Delmon et ses co-auteurs, « les projets de PPP sont propices à des renégociations récurrentes : ils donnent lieu à des montages commerciaux et financiers complexes à long terme dans des secteurs fortement réglementés » (2010, 108). Frédéric Bougrain et ses co-auteurs renforcent cette idée en soulignant qu'« une première utopie serait de penser qu'un partenariat public-privé est un équilibre parfait d'une harmonie retrouvée entre partenaires » (2005, 15).
- 19 Sur le plan juridique et politique, l'instabilité institutionnelle est considérée comme un risque pour la gestion des projets PPP. Selon Edward Farquharson et ses collègues (2011, 144), « les recherches montrent que la stabilité et la prévisibilité du régime juridique et, le cas échéant, du financement de l'organe de régulation ainsi que son autonomie en matière de prise de décision, sont des facteurs critiques en matière de régulation ». Les travaux de Daron Acemoglu, James Robinson et Simon Johnson (2005) confortent l'idée que la stabilité des institutions est au cœur de la réussite du développement. Philippe Rochefort suggère également qu'en matière de PPP, il faut « éliminer l'imprévu public, réglementaire, fiscal et politique. » (1995, 287). L'instabilité politique est source de remise en cause de la stabilité juridique (changement de lois, suspension ou rupture des engagements, etc.) essentielle à la gestion de projet PPP.
- 20 La communication transparente apparaît aussi comme un élément déterminant au succès des partenariats public-privé. Pour Edward Farquharson et ses co-auteurs, il faudrait : « établir une stratégie détaillée de communication avec le partenaire privé, les usagers

des services et les parties concernées, et veiller à ce qu'elle soit revue et mise à jour régulièrement ; la résolution des problèmes passe par une bonne communication » (2011, 148). La contribution des acteurs en matière de communication durant les étapes de construction à la phase d'usage est donc primordiale pour la réussite et la durabilité des investissements réalisés dans le cadre d'un PPP. En d'autres termes, une mauvaise approche de communication est source d'effets négatifs telles que la méfiance, la suspicion toutes choses préjudiciables à la confiance qui doit prévoir dans un contrat PPP.

- 21 Par ailleurs, d'autres études similaires permettent d'établir une analogie avec le facteur culturel, notamment l'effet de la « marque de la culture » de Sylvie Fainsang (2007, 193-209). Il faudrait, dans le cas de PPP, travailler à réduire l'influence socioculturelle pouvant justifier les réticences des acteurs aux projets PPP.
- 22 Dans l'ensemble, vu la multiplicité des facteurs d'influence, la revue de la littérature permet d'affirmer avec Lise Breuil (2004) que l'approche PPP soulève la préoccupation des défis de conciliation entre « les dimensions contractuelles, institutionnelles et participatives de la gouvernance », comme l'indique le titre de sa thèse. Qu'en est-il de l'expérience de gestion PPP de la gare routière de Koudougou ?

3. Koudougou, situation géographique et acteurs de l'étude

- 23 Le secteur du transport est particulièrement développé à Koudougou, notamment grâce à la proximité de la capitale Ouagadougou (située à 100 kilomètres). Koudougou est desservi par plus d'une dizaine de grandes compagnies de transporteurs privés.
- 24 Sur le plan socio-politique, Koudougou est parfois considérée comme une « ville rebelle » (Glez, 2011) au regard des multiples événements et manifestations populaires qui s'y sont déroulées : assassinat de ressortissants tels que le journaliste Norbert Zongo en 1998 et de l'élève Justin Zongo en 2011 ; répliques de manifestations de l'insurrection des 30 et 31 octobre 2014... Ces mouvements sociaux et politiques n'ont pas toujours été exempts de saccages ou d'autres types de violences : mise à feu de l'Etablissement public communal de développement (EPCD), du domicile de son directeur et du maire de la ville, du palais de justice ; blessures et perte en vie humaine lors de la crise sociopolitique en 2011 ; mise à feu du marché central ; blocage d'un car de la Société de transport Aorèma et frères (STAF) durant l'insurrection...
- 25 La Coopération suisse intervient dans cette localité depuis plus de dix ans. La région a bénéficié d'appuis pour l'élaboration et la mise en œuvre de plans régionaux et communaux de développement, intégrant la formulation et l'exécution de projet PPP. La gare routière est l'une des réalisations du plan communal de Koudougou qui encourage l'investissement et l'exploitation du site par des acteurs privés locaux. Pour la Coopération suisse, c'est une infrastructure marchande qui devrait être une source de revenus pour la commune.

Figure 1. Photos de la nouvelle gare routière de Koudougou

- 26 *Façade d'entrée de la gare*



27 *Grand hangar*



28 *Transporteurs informels*



Source : auteur.

- 29 La population fréquentant la gare est essentiellement masculine, ce qui s'explique par l'activité de transport qui emploie majoritairement des hommes : chauffeurs, taxis, agents de sécurité, boutiquiers, responsables de sociétés de transport internationaux ou locaux, formels ou informels, représentants de syndicats. Les femmes sont davantage présentes dans les activités de restauration, la vente sur des petits étalages de gâteau, vêtements, fruits et légumes, et ce sur des positions fixes ou ambulatoires. Ces activités relèvent davantage du secteur informel et confèrent peu de places de responsabilité aux femmes au niveau des instances de gestion de la gare.
- 30 L'étude de la documentation et des entretiens individuels et collectifs ont permis d'intégrer les différents niveaux d'acteurs dans l'analyse : micro, méso et macro, notamment en y incluant les représentants de l'État et les parties prenantes de la gare (élus locaux, sociétés civiles, personnel technique, usagers...)⁵.

4. Situation du cadre légal de l'approche PPP au niveau national

- 31 Au Burkina Faso, les partenariats entre le public et le privé existent depuis plusieurs décennies à travers les délégations de service public. Avant l'adoption d'une loi spécifique sur les PPP en 2013, une stratégie nationale pour la promotion des PPP a été adoptée en 2011 dans le cadre de la Stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCADD) 2011-2015. La Stratégie place les PPP comme des outils alternatifs et complémentaires à la stratégie de renforcement des finances publiques du ministère de l'Économie et des Finances. Elle est en cohérence avec la politique nationale d'endettement.

- 32 En 2013 est adoptée la loi 20-2013/AN portant sur le régime juridique du PPP au Burkina Faso. Elle définit les partenariats public privé en son article deux comme une : « forme de collaboration qui associe l'autorité publique et une personne physique ou morale de droit privé dans le but de fournir des biens ou des services au public, en optimisant les performances respectives des secteurs public et privé afin de réaliser dans les meilleurs délais et conditions, des projets à vocation sociale ou de développement d'infrastructures et de services publics, dans le respect des principes d'équité, de transparence, de partage de risques et de viabilité à long terme ». A l'article 14 de la loi, il est indiqué que « le mode de sélection d'un partenaire privé est soumis au respect des principes de liberté d'accès, d'égalité de traitement des candidats, de concurrence, d'objectivité des procédures et de transparence ».
- 33 En 2016, 94 projets prioritaires de construction d'infrastructures, d'aménagement, d'équipement, de production et de développement de services en mode PPP dans plusieurs secteurs de développement (éducation et formation, santé, transport, hydraulique, énergie solaire, environnement, eau et assainissement, transformation industrielle et artisanale, production agro-sylvo-pastorale, etc.) sont retenus par le Plan national de développement économique et social (2016-2020). La lenteur constatée dans la mise en œuvre de ces projets a motivé dès juillet 2017, à l'adoption par l'Assemblée nationale de la loi 042-2017/AN, qui permet d'alléger des procédures de contractualisation pour une période de six mois⁶. D'autres textes participent également à l'encadrement du PPP : certains sectoriels ; d'autres visant à réglementer les marchés publics⁷.
- 34 Les PPP sont par ailleurs encadrés par des institutions d'orientation⁸ et d'exécution⁹. Les collectivités locales sont autorisées à mettre en place des commissions au niveau régional et communal sous leur responsabilité, avec l'appui des ministères sectoriels concernés. Il appartient aux collectivités de faire recours à l'assistance de services d'orientation et d'exécution au niveau national, si besoin. La Direction de la promotion des PPP n'a pas encore de représentants au niveau régional ni communal. Néanmoins, quel que soit le niveau (national, régional ou communal), l'autorité publique doit toujours avoir l'approbation du Conseil des ministres ou de l'organe délibérant des démembrements de l'État (Conseil régional, Conseil municipal, organe délibérant de tout autre établissement public) avant la signature de contrats¹⁰.

5. La gare routière de Koudougou et l'approche PPP

5.1. Le projet de la gare routière

- 35 La nouvelle gare routière de Koudougou – réalisée avec l'appui de la Coopération suisse¹¹ – comporte un volet PPP pour la construction et la gestion de l'infrastructure. L'objectif de la commune était de faciliter l'intégration de toutes les sociétés de transport dans la gare. Le modèle retenu est la concession d'espace au sein de la gare au privé pour investissement, gestion et transfert. La mairie passe par la Régie autonome de gestion des infrastructures marchandes (RAGIM¹²) pour l'établissement et la gestion des contrats de concessions.
- 36 Cette implication du privé connaît quelques difficultés, notamment :
- des cas de refus d'intégrer la gare. Bien que la commune prône l'occupation de la gare par tous les transporteurs, certaines sociétés privées s'y refusent ou « traînent

les pieds ». Celles-ci continuent à occuper leurs gares privées ou créent des circuits parallèles de stationnement et de transport de passagers. A l'intérieur de la gare, il existe encore des espaces non encore occupés qui leurs sont destinés ; des tensions de gestion. Des cas de conflits latents subsistent entre les acteurs privés présents au niveau du site (mécontentements, méfiance). Bien qu'un comité de gestion (COGES¹³) soit chargé de l'organisation de rencontres périodiques, tous les acteurs ne s'impliquent pas dans la résolution de conflits et la gestion de la gare ; le non-respect des consignes d'installation au niveau de la gare. En dépit des efforts de sensibilisation, on constate des occupations anarchiques, voire illégales, que le gestionnaire s'efforce de prendre en compte *a posteriori*. Ces occupations (installation des taxis et motos ; de femmes vendeuses de friandises ; de marchands ambulants ; de grilleurs de viande) n'étaient pas prévues dans le plan d'installation.

Figure 2. Photos de l'ancienne gare privée en ville et occupations inattendues au sein de la nouvelle gare.

37 *Gare Pengdwende maintenue en ville*



38 *Femmes vendeuses ambulantes de la gare*



39 *Taxi-moto, vendeurs ambulants et marchandises diverses*



Source : auteur.

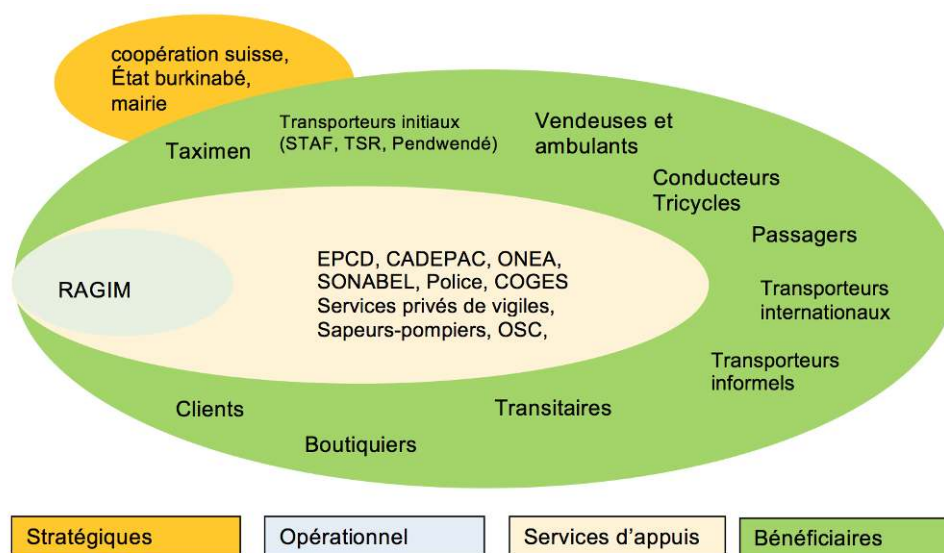
- 40 Ainsi, plusieurs points d'incompréhension, voire de dysfonctionnements plus ou moins explicites, existent au niveau de la gare : lenteur d'installation, non-respect du plan d'installation, fonctionnement limité du COGES.

- 41 Des insuffisances liées à la conception (poussière, sol boueux, hangar petit, éclairage très faible, accès difficile à une eau suffisante¹⁴, éclairage limité la nuit, insécurité) sont observables. Ces sources de préoccupations affectent la fonctionnalité, la rentabilité et l'entretien durable des infrastructures de la gare, quel que soit le type de contrat mis en œuvre pour sa gestion.

5.2. Le dispositif de gestion de la gare routière

- 42 Suite à l'aménagement et l'installation des différents acteurs privés et publics dans la gare routière, sa gestion a été confiée par la mairie à la RAGIM (pour rappel, Régie autonome de gestion des infrastructures marchandes). Un protocole de gestion a été signé concédant à la régie la qualité de gestionnaire et de concessionnaire de la gare. Pour information, cette même régie gère également le marché central et le marché de Zakin.
- 43 Le protocole de la mairie décrit la concession exclusive du service public à la RAGIM (gestionnaire) ainsi : « pendant sa durée, le protocole confère au gestionnaire, la charge d'assurer avec l'appui d'un comité de gestion, le service public à l'intérieur des infrastructures. Le gestionnaire a également la charge d'entretenir dans ces périmètres, tous les ouvrages nécessaires au service. Par service public, on entend les services qui doivent être rendus à la population de la zone chalandise, aux commerçants locataires, les transporteurs ainsi que les garanties dues à la commune en tant que propriétaire de l'immeuble et garante de l'intérêt général. Dès la prise en charge des installations, le gestionnaire est responsable du bon déroulement du service dans le cadre des dispositions du présent protocole de gestion » (article 2). Les clauses de gestion financière prévoient que la RAGIM recouvre et verse mensuellement 20% des recettes de stationnement au COGES et 80% à la mairie. Les bénéfices nets dégagés en fin d'année grâce aux recettes sur les ambulants et sur les loyers sont quant à eux répartis à hauteur de 25% à la mairie et à 75% au Fonds d'appui au développement communal (FADEC)¹⁵.
- 44 La RAGIM a établi – en concertation avec les différents acteurs – un règlement intérieur de la gare¹⁶. La régie coordonne¹⁷ également les services d'appoint intégrés tels que la police, le service des vigiles, la fourniture d'eau et d'électricité¹⁸, la diffusion des informations par haut-parleur, l'entretien de la propreté et de l'hygiène.
- 45 Les différentes parties prenantes de la gestion de la gare se présente ainsi :

Figure 3. Les parties prenantes de la gare



Les partenaires stratégiques ont assuré le co-financement pour la réalisation de la gare. La RAGIM gère la gare pour la mairie. Elle bénéficie de l'accompagnement technique des services techniques et organes d'appuis (COGES). Les bénéficiaires sont constitués à la fois de sociétés de transports (exploitants privés de la gare), de clients des boutiques et autres services de vente installés dans la gare ainsi que de passagers.

Source : auteur.

- 46 La RAGIM et le COGES sont au centre des relations de travail entre les acteurs¹⁹. Les relations entre les parties prenantes sont jugées bonnes par les interlocuteurs, à l'exception de quelques tensions relevées entre conducteurs de tricycles et transitaires²⁰ d'une part et entre transitaires et grandes sociétés de transport d'autre part, et ce essentiellement pour des questions de concurrence commerciale²¹.

5.3. Les guichets : de leur conception à la mise en place de PPP « chemin faisant »

- 47 La gare routière de Koudougou a été conçue dans une optique de gestion locative des infrastructures aux acteurs privés. Selon le directeur de l'EPCD, « un processus participatif – y compris à travers des voyages d'échanges – a été initié pour permettre de concevoir le plan de la gare. La conception des guichets a été faite en tenant compte des avis de sociétés privées de transport. Cependant, entre la conception et la réalisation, près de dix années se sont écoulées et à l'arrivée, les grandes sociétés de transport ont trouvé que les installations réalisées ne répondaient plus à leurs besoins ». Ainsi, pour tenir compte de l'évolution de leurs besoins, les grandes sociétés privées de transport ont – après concertation avec la mairie – décidé de réaliser de nouveaux investissements à leurs frais. Il s'agit donc dans un second temps de mettre en œuvre le modèle BOOT. A la conception de départ de la gare, le principe PPP ne faisait pas partie des objectifs.
- 48 Avec l'intégration du principe de gestion PPP trois grandes sociétés (Pendwendé, STAF, Transport Sana Rasmané (TSR))²² ont dès le départ formulé leurs demandes d'espaces pour construire et exploiter leurs guichets à l'intérieur de la gare. Les guichets initiaux ont été concédés aux transitaires²³. Les sociétés de transport informel ont quant à elles

été encouragées à intégrer la gare tout comme les sociétés de transport internationales. Ces dernières ont aussi accepté d'investir pour réaliser leurs propres guichets sans pour autant connaître toutes les « règles du jeu » à l'avance. L'évaluation des investissements devrait avoir lieu *a posteriori*.

- 49 Selon le Directeur administratif et financier de la commune de Koudougou, le modèle proposé est « celui de la concession d'espace avec possibilité d'investir, d'exploiter durant une période donnée puis de transférer la propriété des investissements à la commune ». La commune a fixé des recouvrements mensuels sur la base du coût de location au mètre carré²⁴ pour les sociétés de transport ayant réalisé des investissements (STAF, TSR, Transporteur internationaux, transporteurs informels). En fin de contrat la commune est propriétaire des investissements réalisés par les sociétés de transport. Ceci dit, d'une société à l'autre, les exigences de contrat PPP (durée, innovation, complexité) ne sont ni précisées, ni appliquées. La durée évoquée est approximativement de dix à quinze ans. Les coûts d'investissement²⁵ sont en négociation.
- 50 Le PPP peut – ici comme souvent ailleurs – être considérée comme un mode de « préfinancement »²⁶ ne répondant pas aux principes PPP. A son initiation, il n'y a pas eu d'étude de faisabilité pour fixer les modèles d'investissement à réaliser, ni les coûts à ne pas dépasser. La commune n'a pas pu réaliser les études de faisabilité préalables requises, ce qui limite son caractère structurant²⁷. De l'avis d'un représentant de société de transport « chacun a fait sa demande, comme il veut et selon ses capacités. Ce qui a fait que certains ont eu beaucoup d'espace et d'autres moins. Actuellement, on voit que STAF a eu la meilleure place et nous on se contente de peu. Mais comme STAF fait partie des tous premiers à investir, on ne peut plus rien faire ».
- 51 L'investissement du privé, non prévu initialement, a été fait sur la base de l'incitation. Le chef de gare raconte : « Au départ, on voulait louer les guichets construits. Mais comme cela ne convenait plus, il fallait surtout inciter les grandes sociétés à intégrer la gare pour entraîner les autres à s'installer ». Il n'y a pas eu d'appel à concurrence comme préconisé par l'approche PPP, les négociations ayant été menées directement entre le maire de l'époque et les sociétés privées.
- 52 Le maire actuel reconnaît avoir procédé à la régularisation des autorisations de concession en conseil municipal en 2016. Le conseil municipal de 2012 et la délégation spéciale mise en place après l'insurrection populaire de 2014 n'ont pas délibéré sur le dossier. Ainsi, pour certains transporteurs de la gare, ce PPP est un « *arrangement de gros ventres* » pour faire allusion à des soupçons de corruption ayant induit l'attribution disproportionnée des espaces²⁸. De l'avis du maire, les autorités municipales ne sont pas encore bien sensibilisées et outillées sur l'approche PPP, ce qui explique entre autres les hésitations relevées par rapport à leurs niveaux d'implications.
- 53 Dans la conception populaire – et en dépit des possibilités de contrôle *a posteriori* retenue dans la loi 42-2017/AN – l'image de contrats PPP est écornée par les suspicions de corruption, de contrat de copinage, etc. Des organisations de la société civile accusent le parti au pouvoir de vouloir « *transformer les PPP en MPP*²⁹ » pour évoquer des mesures de récompenses politiques. Avec la loi 42-2017/AN, le sentiment de méfiance des citoyens envers le PPP s'est encore développé. Des partis politiques, la société civile voire quelques personnes ressources de l'administration pensent que les mesures d'allégement prises s'apparentent à des faveurs faites aux membres de la mouvance présidentielle. Des craintes sérieuses de corruption, de blanchissement et de mal gestion sont exprimées à l'endroit de l'autorité publique.

- 54 La Coopération suisse soutient les communes pour la mise en place de mécanismes vertueux de gestion de projets PPP. Le cas de la gare routière de Koudougou – qui, rappelons-le, a intégré en cours de route le principe de gestion PPP – a été mis en œuvre rapidement et n’a pas permis de suivre tout le processus requis. La Coopération suisse suit ce cas pour appréhender les forces et faiblesses en vue d’en améliorer la gestion et l’efficacité.

6. Analyse de la gestion en partenariat et propositions des conditionnalités de réussite

- 55 L’approche PPP de la gare s’est progressivement affirmée comme le modèle de gestion retenu par la commune. Des efforts ont été fait pour sensibiliser les différents transporteurs et les acteurs associés – taxis, conducteurs de tricycle, vendeuses de gâteau, d’eau, de boissons diverses, restauratrices, grilleurs de viandes, boutiquiers... – à intégrer la gare. Pour les transporteurs informels, certaines mesures drastiques les ont même obligés à intégrer la gare : blocage de leurs anciens sites avec des poteaux de fer et installation de femmes à leur place pour la vente de fruits et légumes. A ce propos, les transporteurs informels mentionnent qu’ils n’avaient pas refusé d’intégrer la gare mais « traînaient les pieds » pour avoir plus de temps de construire leurs guichets avant de s’installer.
- 56 Malgré ces contraintes, la nouvelle gare routière a officiellement ouvert ses portes le 30 mars 2016.

6.1. Forces et faiblesses, potentialités et obstacles

- 57 L’étude de cas révèle que les acteurs de la gare caractérisent les forces, les faiblesses, les potentialités et les obstacles de la gestion en PPP de la manière suivante :

Des forces

- 58 La gestion PPP a connu une bonne adhésion de la plupart des transporteurs pour intégrer la gare après investissement sous fonds propre. La gare génère des recettes³⁰ pour la commune. Elle est aussi appréciée pour ses offres de services intégrés de sécurité (police, vigiles), d’eau et d’électricité et de communication (radio de la gare). Ces services sont payés par les sociétés exploitant la gare. Les efforts de mobilisation des acteurs par la RAGIM et les concertations avec le COGES sont également bien considérés par la plupart des acteurs de la gare. Du point de vue des contrats de concession, la mairie retient les principaux points positifs suivants : contrat en cours de finalisation³¹ et délais³² de concession acceptable de moins de 20 ans.

Des insuffisances graves

- 59 *Négociation* : les acteurs déplorent l’absence de cadre élargi de concertation – y compris avec la mairie – qui rend difficile la relation entre le public et le privé. Le COGES qui joue ce rôle de concertation, n’arrive pas à mobiliser la majorité des acteurs et reste handicapé par la défection de quelques membres. Cela est dû à leur faible motivation qui estiment

avoir peu de rétributions financières par rapport à leurs implications pour la gestion de la gare routière.

- 60 *Conception* : les acteurs – y compris la mairie – ont des informations insuffisantes sur les caractéristiques et les principes du projet de partenariats entre le public et le privé, ce qui se répercute par une prudence et une lenteur de négociation afin de respecter les conditions de validation et les clauses essentielles. La RAGIM sensée orienter la commune sur la gestion PPP manque peut-être de compétences sur la question.
- 61 *Principes* : il subsiste des manquements sur l'équité d'accès des acteurs privés aux informations sur le projet PPP, une faible réflexion sur le partage des risques et une évaluation non aboutie de la viabilité à long terme du projet PPP.
- 62 *Qualité des services* : les différents acteurs, ne sont pas satisfaits de la qualité des prestations des services d'appoints (éclairage insuffisant sur le site, rupture d'eau, insécurité présente avec des cas de vols de bagages et de cambriolage de boutiques). Les retards de paiement des sociétés de transport lié à la lenteur de signature du contrat PPP demeure aussi un point d'insatisfaction.

Des potentialités

- 63 Des atouts ont été identifiés par les acteurs, notamment la demande d'intégration d'une nouvelle grande société de transport dans la gare qui indique que l'expérience de projet PPP peut répondre aux besoins des acteurs économiques. Même s'il subsiste des réserves de la part des populations, il a été aussi relevé la pertinence du projet PPP dans le contexte national actuel où le gouvernement soutient et veut encourager ce type d'initiative. A ce titre, la Direction de la promotion du PPP reste disponible pour des appuis et des accompagnements. Nous avons aussi noté l'intérêt des organisations de la société civile à accompagner et suivre les processus PPP au niveau local et à les vulgariser dans le cadre des espaces de dialogue citoyen. Par ailleurs, la Coopération suisse veut soutenir ce type de processus au niveau des communes et régions à travers son programme « Décentralisation et appui à la participation citoyenne ».

Et des obstacles

- 64 Les principaux obstacles observés sont les réticences et la suspicion des citoyens sur l'approche PPP, la faible capacité du fournisseur d'énergie (SONABEL), l'absence locale de services PPP de l'État et l'instabilité institutionnelle au niveau de l'exécutif communal (4 exécutifs de 2003 à 2015). Des difficultés de conception de la gare routière de Koudougou subsistent toujours (poussière, sol boueux, hangar trop petit, éclairage très faible, accès difficile à une eau suffisante³³). Ces insuffisances affectent globalement de façon indirecte l'établissement de contrat PPP (exigences de dépenses additionnelles par l'autorité publique pour répondre aux besoins des occupants de la gare).

Figure 4. Photos montrant des services de faible qualité

- 65 *Façade d'entrée de la gare de nuit*



66 *Grand hangar de nuit*



67 *Service eau potable*



Source : auteur.

- 68 Les différentes insuffisances relevées sont à la source de plusieurs risques influençant négativement la mise en œuvre de l'approche de gestion PPP de la gare routière de Koudougou. L'analyse ci-après permet de les répertorier et de les caractériser voire de situer l'importance de leurs dimensions.

6.2. Les principaux facteurs de risques

- 69 Les différents facteurs de risque sont ici analysés à travers le modèle de Gruber et Rothenberger (2005) :

Tableau . Analyse des risques de gestion de la gare selon le modèle PPP

Risques	Manifestations	Conséquences	Ampleur des risques

Risques d'exploitation	<p>Absence de limite sur les coûts de construction pouvant entraîner à terme des investissements très coûteux pour la collectivité et un surcoût dans les frais d'exploitation ;</p> <p>Absence de modèle de construction et de référence qualité des matériaux pouvant occasionner des réalisations à moindre qualités et difficilement maîtrisables (portes en tôle, fer ; plan tout azimut des guichets ; dépenses onéreuses de pavées ou goudrons sur le sol ; etc.) ;</p> <p>Retard de réalisation des constructions lié à l'absence de contrats de réalisation ;</p> <p>Installations non officielles (femmes, tricycles, ambulants, boutique d'un particulier près du mur de STAF) entérinées plus ou moins selon les cas, sources potentielles de tensions et de conflits.</p>	<p>Investissements non efficaces ;</p> <p>Durée plus longue avant transfert de la propriété à la commune ;</p> <p>Limite d'exploitation optimum du site ;</p> <p>Insécurité, mésententes entre transporteurs ;</p> <p>Incivisme de citoyennes et de citoyens.</p>	Moyenne
Risques liés à la demande	<p>Tensions entre les acteurs, liées à l'attribution d'espaces inégaux ;</p> <p>Non satisfaction des nouvelles demandes pressantes d'installation de grandes sociétés de transport.</p>	<p>Conflits d'intérêt entre transporteurs ;</p> <p>Remise en cause du principe de regroupement des transporteurs de la ville au niveau de la gare.</p>	Moyenne
Risques financiers	<p>Textes contractuels non finalisés et signés ;</p> <p>Démarrage non effectif des paiements par les sociétés de transport par faute de contrats PPP à jour.</p>	<p>Retard de recouvrement des recettes ;</p> <p>Risque juridique liés aux respects des engagements.</p>	Faible
Risques nationaux et politiques	<p>Insuffisances d'appui accompagnement pour l'application des textes PPP au niveau des collectivités territoriales.</p> <p>Remise en cause du principe de projet PPP par les citoyens, liée à une perception péjorative (suspensions de corruption) ;</p> <p>Dialogue direct restreint entre le Maire et les acteurs de la gare ;</p> <p>Instabilité des conseils municipaux.</p>	<p>Difficultés de promotion du PPP au niveau des collectivités territoriales ;</p> <p>Tensions, insécurité des investissements en cas de manifestations violentes ;</p> <p>Baisse de confiance et d'engagement des acteurs ;</p> <p>Rupture ou lenteur d'exécution du projet PPP.</p>	Faible

Source : auteur, d'après les entretiens avec les acteurs, 2017.

- 70 D'une manière générale, ces différents risques répertoriés selon le modèle d'analyse de Gruber et Rothenberger (2005) ne sont pas exhaustifs. Ils sous-tendent des insuffisances de conception (faible prévisibilité à partir d'études de faisabilité, projet ne répondant aux exigences PPP) et de mise en œuvre des PPP (contractualisation non établi, non suivi de cahiers de charges, faible connaissance des acteurs des exigences PPP à suivre) ainsi qu'une faible tenue de leurs rôles par les instruments publics établis (RAGIM, COGES) : faible capacité technique du personnel en approche PPP, efficacité limitée pour faire appliquer les exigences contractuelles par les sociétés privées.
- 71 Eu égard au modèle, les risques d'exploitations sont les plus importants. Les acteurs privés font des investissements sans référence fiable de coûts. Bien qu'il y ait la possibilité de faire les évaluations à terme et des contre-expertises, elle peut conduire à des situations conflictuelles difficiles à gérer. Les risques liés à la demande s'avèrent aussi sensibles. Tous les acteurs reconnaissent que l'allocation différente des espaces continue d'alimenter les mécontentements et les tensions devant ce fait accompli.
- 72 La commune a encore de l'espace à attribuer dans la gare. L'arrivée de nouvelles grandes sociétés relance la question des critères d'attribution : quelle superficie accorder aux nouveaux venus alors que les anciennes compagnies estiment déjà qu'elles n'ont pas été traitées de manière équitable ? A quelles conditions peut-on autoriser l'installation de grande société de transport hors de la gare sans remettre en cause la pertinence du maintien de celles déjà installées au sein de la gare ? Ces questionnements doivent être maniés avec prudence et de façon participative pour trouver des compromis réalistes et durables.
- 73 Les autres risques sont classés faible. Ils ont été plus ou moins résolus (délibération du conseil municipal ; bilans de gestion à travers la RAGIM) ou sont en voie de négociation (contrat en cours de finalisation, avec l'ambition de récupérer progressivement les retards de paiement). Avec l'appui de la Coopération suisse à travers la Cellule d'appui à la décentralisation et à la participation citoyenne (CADEPAC), le partenariat avec la Direction nationale du PPP est amorcé et il est prévu de renforcer le dialogue social sur le PPP avec l'implication des organisations de la société civile.

6.3. Proposition de modèle de conditionnalités informations –projet pertinent–principes et caractéristiques à respecter–partenariats à développer (IPPP) sur la base des caractéristiques de projet PPP

- 74 Les caractéristiques sont classées entre les conditions de validation et les clauses à respecter au niveau des contrats PPP ci-après :

Tableau 2. Conditions et clauses des contrats PPP

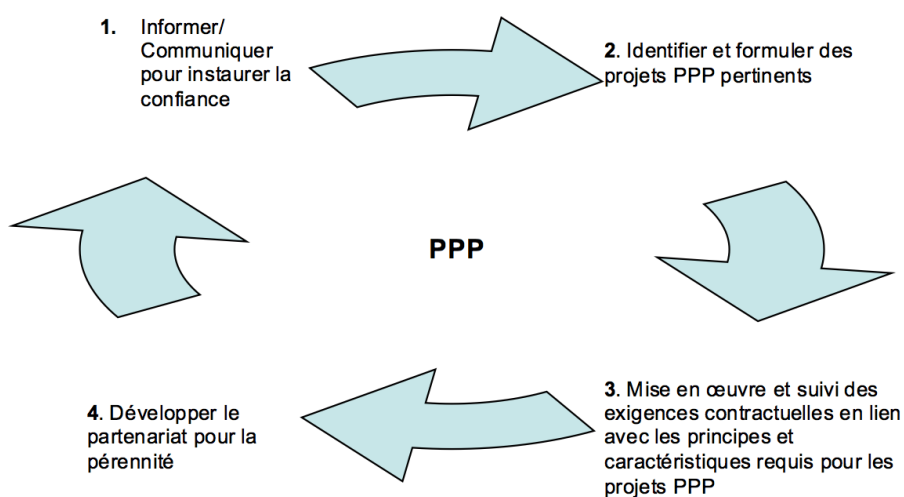
Conditions de validation	Clauses à respecter au niveau des contrats
--------------------------	--

<p>Obligation d'évaluation préalable réalisée par l'autorité publique qualifiée avec l'appui conseil de la direction de la promotion du PPP ;</p> <p>Intégrer les qualités spécifiques de transfert de technologie, de compétences, de création d'emploi pour les populations burkinabés ;</p> <p>Respecter l'obligation d'adoption en conseil de ministre pour être inscrite dans la liste du programme de projet PPP ;</p> <p>Obligation de passation par appel d'offres respectée à une ou deux étapes avec pré qualification⁷⁴.</p>	<p>Préciser la durée du contrat entre le public et le privé (période de validité) ;</p> <p>Préciser les objectifs ;</p> <p>Mentionner explicitement les conditions de partage des risques entre les parties contractantes ;</p> <p>Préciser les indicateurs de performances attendus du privé ;</p> <p>Préciser les modalités et conditions de fixation et de paiement des rémunérations par les parties ; les mécanismes de suivi-contrôle ;</p> <p>Fixer les conditions exactes de transfert des ouvrages et des équipements par le privé au service publics ;</p> <p>Préciser les sanctions encourues en cas de non-respect des clauses du contrat par le privé (cas des objectifs de performance) ;</p> <p>Préciser les exigences d'application des résultats des études d'impact environnemental ; les mécanismes de prévention et de gestion de crises/ conflits ;</p> <p>Mentionner clairement les conditions d'appropriation, de transfert de technologie, de compétences et de création d'emplois...</p>
--	---

Source : exploitation de la recherche documentaire sur le PPP.

75 Ce modèle de conditionnalités s'inspire des travaux de Jean Michel Servet (2015) sur les conditions de succès de microcrédit pour constituer un outil économique et financier efficace de lutte contre la pauvreté. Nous la proposons sur la base de l'expérience de gestion de projet PPP de la gare routière de Koudougou. Elles doivent être suivies pour en garantir l'efficacité de gestion de projet en mode PPP.

Figure 5. Modèle de contrat PPP



Source : auteur.

Instaurer une relation de confiance entre les acteurs et bénéficiaires autour du PPP

- 76 Le modèle de contrat PPP est diversement apprécié. Il est à la fois décrié comme une source d'exploitation par le privé, une bombe à retardement, une nouvelle forme d'exploitation "néocoloniale" tout comme une alternative pour rattraper les retards d'investissements. L'inquiétude principale réside dans la sincérité du coût des projets, en l'occurrence la crainte de corruption, de "non efficacité". Au Burkina, ce climat de méfiance et de réticence a été particulièrement développé par le contexte post-insurrectionnel et particulièrement par l'introduction de la loi 42-2017/AN portant allégement des procédures de contractualisation du programme des projets PPP.
- 77 La prise de dispositions (identification participative du projet, mise en place d'un mécanisme de concertation et de validation du choix du projet avec les communautés destinataires de l'investissement, informations et communications sur le projet, désignation d'un représentant des communautés-cibles du projet et tenue de rencontres périodiques de suivis-bilans-concertations sur le projet) est nécessaire pour restaurer et entretenir la confiance sur la gouvernance de projet PPP. L'intérêt de faire participer les organisations de la société civile est unanime. C'est leur niveau d'intervention qui divise : au niveau des commissions de désignation des acteurs privés ou au niveau du suivi sur le terrain. L'intervention des organisations de la société civile au niveau du suivi sur le terrain est jugée plus pertinente. Les OSC n'ont pas toujours un interlocuteur unique et consensuel. Leur implication au niveau du suivi de la réalisation des investissements et de la gestion est possible quel que soit leur niveau de représentativité.
- 78 Dans le cas de la gare, les organisations de la société civile du Conseil national des organisations de la société civile (CNOSC) peuvent collaborer avec le COGES pour développer leurs activités d'information/sensibilisation/interpellation. Ce serait important pour surmonter les préjugés sur le PPP relevant aussi de considérations socioculturelles (méfiance vis-à-vis des élus, absence de confiance pour des mécanismes nouveaux peu connus).

Identifier et formuler des projets PPP pertinents

- 79 Tout projet ne répond pas forcément aux critères du PPP. L'effet de mode est tel actuellement que l'idée de projet PPP est scandée à toute occasion. Il est important de s'entourer de toutes les compétences et conditions nécessaires pour élaborer un bon projet PPP : mener des études de faisabilité, exploiter l'expertise nationale, déterminer avec précision le partage des risques entre les acteurs, s'assurer que les gains attendus vont répondre aux besoins des populations, s'assurer du retour sur investissement est "équitable" et intéresse le privé. Le rapport coût - avantages (efficacité du projet) doit être bien connu avant tout engagement.
- 80 Tout doit être mis en œuvre pour que le projet tienne compte de l'évolution des attentes et besoins des bénéficiaires finaux. Le projet doit s'inscrire dans une vision de service public. Aussi, nous retenons que c'est une condition importante qui doit guider les autorités publiques. Qu'il s'agisse de modèle de concession ou d'initiative de financement privé, tout contrat PPP doit reposer sur un accord contractuel global entre l'autorité publique et le privé pour l'investissement et/ou la gestion de services publics. La mise en place d'un dispositif qualifié de gestion de projet PPP est un préalable à respecter pour

réunir les outils nécessaires et éviter les tâtonnements. L'objectif étant l'identification, la formulation et la négociation de projets PPP pertinents.

- 81 Dans le cas présent de la gare, fautes d'évaluation préalable, le rapport coût-avantages, reste supposé. La durée de gestion avant transfert à l'autorité publique est à négocier pour accélérer la rétrocession par le privé.

Mise en œuvre et suivi des exigences contractuelles en lien avec les principes et caractéristiques requis pour les projets PPP

- 82 Un projet PPP doit au moins être complexe à réaliser (niveau de technicité dépassant le cadre de l'autorité publique), innovant (avoir de nouvelles idées à promouvoir, recherche de nouvelles propositions de services qui sort de l'ordinaire), structurant et source de transfert de technologies et de compétences (le privé doit garantir un transfert des compétences et de technologie à l'autorité publique dans une durée précise). Toujours au titre des caractéristiques, un projet PPP ne peut être conçu en dehors du contrat dûment signé entre le public et le privé. C'est une garantie pour fixer les exigences de performances à atteindre par le privé ainsi que les conditions de partage des risques et de gestion des conflits/crises pour assurer la délivrance d'un service public de qualité. La non-prise en compte explicite de ces caractéristiques de base ne permet pas d'assurer une bonne gestion de projets PPP. Dans bien de cas, les projets proposés répondent à des « préfinancements³⁵ » d'actions de services publics par le privé sans étude de faisabilité préalable. En ce qui concerne les principes, il est primordial de garantir l'équité, la transparence, la lutte contre la corruption, le partage effectif des risques et la recherche de viabilité à long terme du projet. Le traitement des dossiers des partenaires privés doit être réalisé avec objectivité. Les soumissionnaires doivent avoir un égal accès aux informations dans le but ultime d'avoir la meilleure offre concurrentielle de prestation sans occulter le risque de la « malédiction du vainqueur ». Le principe de renégociation ne doit être exploité que dans l'intérêt de tenir compte des besoins évolutifs des bénéficiaires des services.
- 83 Pour la gare routière de Koudougou, en dehors du transfert attendu de la propriété des infrastructures dans dix à quinze ans, les caractéristiques de base ne sont pas explicitement formulées. Les sociétés ne se sentent pas obligées de faire plus que le minimum selon leurs propres références. On constate aussi que les contrats de concession sont en cours de finalisation. Les clauses ont été négociées ; mais les documents ne sont pas encore signés. C'est une source d'éventuels risques juridiques. Au plan politique, l'instabilité des conseils municipaux reste un défi à intégrer dans le contrat PPP pour anticiper des mesures palliatives. Par ailleurs, l'expérience de la gestion de la gare montre qu'il faut aussi sécuriser la qualité des services d'appoint (eau, sécurité, électricité) qui influencent l'attractivité du site.

Activer et entretenir des relations de partenariat élargi pour renforcer la pérennité d'un projet PPP

- 84 L'expérience de l'approche PPP bien qu'ancienne connaît peu de cas de réussite locale. Il est important que les autorités s'inspirent des leçons tirées d'autres acteurs sur l'approche pour s'améliorer et être plus efficaces. Dans ce sens, c'est une des conditions à respecter pour devenir meilleur. Les échanges d'expériences sont essentiels pour améliorer la prise en compte des moindres détails utiles sur le plan contractuel, de

gestion des risques et lors des renégociations afin de ne plus commettre les mêmes erreurs.

- 85 La commune de Koudougou, pour les contrats PPP de la gare, n'a pas bénéficié d'un appui des services de l'État ou de la structure nationale en charge de la promotion du PPP. Les conseils ont été obtenus au niveau de cabinets privés spécialisés sur les questions juridiques. Au-delà des cabinets privés, le partenariat implique la mise en contact avec les services de l'État en charge du PPP au niveau national pour appuis et coaching si nécessaire sans pour autant remettre en cause l'autonomie des collectivités territoriales. La viabilité de projet PPP est un bon gage de crédibilité pour l'autorité publique et un atout pour le développement d'autres services.

7. Leçons apprises et recommandations

- 86 Dans le cas de la gare routière de Koudougou, les pratiques ci-après sont inspirantes :

La concession de la gestion

- 87 La concession de la gestion de l'infrastructure par la mairie à une régie externe permet d'améliorer l'administration de la gare : la présence de proximité de la RAGIM rassure et permet de réaliser un suivi satisfaisant ainsi qu'une bonne collecte des recettes. La mairie estime aussi que c'est un mécanisme de gestion déléguée qui lui permet de voir venir les difficultés et d'anticiper certaines mesures pour les résoudre. Sans la régie RAGIM, la mairie serait submergée par les problèmes de la gare. Cela dit, le personnel de la RAGIM n'est pas suffisamment outillé quant aux spécificités de l'approche PPP. Un renforcement des capacités du personnel serait souhaitable sur cette thématique.

L'importance de la concertation entre les acteurs

- 88 Suite aux processus plus ou moins explicites qui ont prévalu à l'installation des premières grandes sociétés de transport (STAF, TSR), les différents acteurs ressentent la nécessité de maintenir un dialogue permanent pour la gestion de la gare. Les rencontres mensuelles organisées par la RAGIM avec le COGES, bien qu'appréciées, sont jugées insuffisantes.
- 89 L'organisation d'une rencontre ouverte à tous les acteurs de la gare est souhaitée, avec la présence du maire ou de son représentant. Cette concertation devrait être organisée au moins une fois par semestre.

La prise en compte intégrée des besoins d'installation

- 90 Bien qu'il y ait eu des difficultés par la suite de l'allocation des espaces, voire des installations jugées inappropriées par certaines sociétés de transport, l'aménagement du plan d'installation de la gare a été faite avec l'implication de tous les acteurs, y compris de la société civile. L'évolution des besoins en a cependant modifié l'occupation. L'option d'investissement privé et d'installation a occasionné l'afflux d'acteurs (femmes vendeuses, taxis moto, grilleurs de viande, marchands ambulants, vendeurs de cédroms audiovisuels, etc.) qui n'ont pas été pris en compte à la conception. Ces derniers sont néanmoins reconnus comme ayant leur place dans la gare et sont actuellement affectés à des espaces précis. Ils répondent à une demande de ceux qui y travaillent et de ceux qui en sont les utilisateurs en apportant une diversification des produits et en faisant vivre le

lieu. Il est important de les intégrer harmonieusement dans la gare et de tirer les leçons des difficultés rencontrées pour d'éventuelles nouvelles réalisations de plan d'aménagement de gare. Pour ce faire, la RAGIM tient des rencontres régulières (une fois par mois) avec tous les acteurs pour apprécier les conditions d'installation et les besoins d'adaptation. Les conclusions de ces rencontres seront communiquées à la mairie pour appréciation et application. En cas de projet de nouveau plan d'aménagement, nous suggérons à la mairie de rencontrer les acteurs de cette gare pour échanges et prendre en compte leurs propositions. Un comité *ad hoc* de consultation pour le suivi et la validation du plan d'aménagement pourrait être aussi établi.

La prise en compte des besoins spécifiques des femmes

91 Les femmes tiennent les rôles traditionnels de « restauratrices » et de revendeuses au sein de la gare. Elles se connaissent toutes et sont facilement mobilisables pour les échanges concernant la gestion de la gare. Elles montrent un grand intérêt pour le bon fonctionnement de la gare d'où elles tirent quotidiennement leurs revenus de subsistance. Elles sont impliquées dans le COGES et la RAGIM a fait des efforts pour leur attribuer un hangar de vente. Ces femmes figurent néanmoins parmi les oubliées du plan d'aménagement. Leur installation n'est pas propice à la vente de leurs produits. Pour rester proche des points stratégiques de vente (fruits, friandises), notamment près des voies de passages des cars de transport. Certaines s'installent en plein soleil et sont plus exposées à la poussière et aux risques d'accidents.

92 En définitive, pour la gestion de la gare routière en mode PPP, nous recommandons les actions prioritaires suivantes :

Finaliser et signer les contrats PPP en cours pour permettre le recouvrement des paiements des sociétés de transport ;

Identifier les besoins d'appui pour renforcer les capacités des acteurs (privés et publics) sur l'approche PPP afin d'améliorer leurs appropriations, l'élaboration de contrats et les pratiques de gestion du PPP ;

Organiser périodiquement (périodicité à fixer) entre la mairie et les acteurs de la gare une rencontre de bilan participatif en général et sur les PPP en particulier afin de réduire les conflits d'intérêts et de gestion ;

Soutenir l'implication des organisations de la société civile pour la sensibilisation et le suivi des investissements PPP des collectivités territoriales afin d'améliorer la veille citoyenne au niveau régional et local pour le respect des caractéristiques et principes du PPP ;

Veiller à la fonctionnalité et à l'efficacité des services de la gare (eau, sécurité, éclairage, hygiène, etc.) pour renforcer sa viabilité et son attractivité pour le privé ;

Revoir et harmoniser les départs et les trajets pour réduire les tensions latentes entre les transporteurs préjudiciables à la gestion sereine de contrats PPP ;

Trouver un emplacement précis et aménagé pour les femmes afin de promouvoir et sécuriser leurs activités économiques au sein de la gare ;

Définir et établir un partenariat "gagnant-gagnant" entre la mairie et les structures nationales en charge de la promotion du PPP pour adapter et participer à la promotion de l'approche PPP au niveau des collectivités territoriales.

8. Conclusion

93 Cet article montre que le modèle de partenariat entre le public et le privé mis en place autour de la gestion de la gare routière de Koudougou bien que souhaité par toutes les

parties n'est pas suffisamment maîtrisé. La mairie – pour laquelle elle constitue sa première expérience en la matière – progresse avec l'implication des acteurs privés qui ont pu faire des investissements sur fonds propres. On note une volonté collective d'aboutir à un processus réussi pour parvenir à un accord gagnant-gagnant.

- 94 L'expérience de la commune de Koudougou démontre aussi en dépit des difficultés connues que les projets PPP peuvent bel et bien être pertinents pour améliorer les capacités d'offres de services sociaux de base au profit des populations. L'étude du cas de Koudougou confirme aussi les nombreux risques liés aux PPP, aussi bien pour le public que pour le secteur privé.
- 95 Ce type de projets implique des montages financiers et juridiques complexes et, dans le cas du Burkina Faso, l'expertise locale fait défaut. En cas de mauvais montage, un contrat PPP peut être un piège affectant la confiance entre les acteurs avec des risques de conflits sociaux, de corruptions, de services inadéquats et de pertes de ressources³⁶. Aussi, il semble primordial pour favoriser un meilleur montage de respecter les exigences techniques et contractuelles à toutes les étapes de l'approche PPP. Le modèle de conditionnalités proposé en est une illustration.
- 96 Dans les contextes de fragilité sociale, la perception des projets PPP n'est pas toujours positive. Pour faciliter l'appropriation sociale de ce type de projet, il faut réussir l'implication sociale des acteurs et des bénéficiaires avec une primauté sur l'information/ concertation en collaboration avec la société civile.
- 97 A l'image de cette étude de cas, dans les collectivités territoriales peu développées, le défi est double pour répondre aux besoins urgents de services publics de qualité des populations. Il est à la fois social et technique. Quels dispositifs mettre en œuvre pour faciliter l'adaptation des textes, l'adhésion sociale, la pratique des coûts avantageux et le recours à l'expertise locale pour les projets PPP au niveau des collectivités territoriales ? Une analyse empirique des expériences PPP au niveau des collectivités territoriales de la sous-région serait en ce sens pertinente pour identifier les stratégies pouvant permettre de renforcer la qualité des prestations, l'appropriation sociale et la gestion durable des projets PPP.

BIBLIOGRAPHIE

Acemoglu, D.T., S. Johnson et J.A. Robinson (2005) 'Chapter 6. Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth', in P. Aghion et S. N. Durlauf (eds) *Handbook of Economy Growth, 1 PART A*, pp. 385-472, DOI: 10.1016/S1574-0684(05)01006-3

Alli, A. et al. (2013) Handshake, 'Smart investing in Africa', *IFC's quarterly journal on public private partnerships*, issue#11, Africa ppps, international finance corporation, world bank group, pp. 26-29.

Bougrain, F., J. Carassus et M.C. Prout (2005) *Partenariat public-privé et bâtiment en Europe, quels enseignements pour la France ? retour d'expériences du Royaume-Uni, d'Italie, du Danemark et de France* (Paris : Presse de l'école nationale des ponts et chaussées).

- Breuil, L. (2004) *Renouveler le partenariat public-privé pour les services d'eau dans les pays en développement – comment conjuguer les dimensions contractuelles, institutionnelles et participatives de la gouvernance ?* Humanities and Social Sciences (Paris : AgroParisTech), <https://pastel.archives-ouvertes.fr/pastel-00000979> (consulté le 23 janvier 2019).
- Congo, L. (2019). *Le rôle du secteur privé dans la mise en œuvre des ODD*, Afrique renouveau, <https://www.un.org/africarenewal/fr/magazine/août-novembre-2017/> (consulté le 28 juillet 2019).
- Delmon, J. (2010) *Partenariat public privé dans le secteur des infrastructures. Guide pratique à l'intention des décideurs publics* (Washington D.C. : Banque Mondiale, Public-Private Infrastructure Advisory Facility - PPIAF), <http://documents.worldbank.org/curated/en/826081468188357079/pdf/99115-WP-FRENCH-Box393188B-PUBLIC-Delmon-PPPsecteurinfrastructures-French.pdf> (consulté le 23 janvier 2019).
- Deloitte Global (2015) *A 360° View : Africa Construction Trends Report 2015* (Johannesburg : Deloitte Global), <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/za/Documents/manufacturing/ZA-ConstructionTrendsReport-2015.pdf> (consulté le 25 février 2019).
- Duran, P. (1995) « Le partenariat public privé entre réglementation et régulation », *Revue d'économie financière*, H-S 5, pp. 267-286, https://www.persee.fr/doc/ecofi_0987-3368_1995_hos_5_1_2587 (consulté le 23 janvier 2019).
- Eberlein, C. (2005) « Comment concilier rentabilité et développement ? Une ONG s'interroge », *Annuaire suisse de politique de développement*, 24(2), pp. 141-159, <https://journals.openedition.org/aspd/358> (consulté le 23 janvier 2019).
- Fainsang, S. (2007) « Les réticences vis à vis des médicaments. La marque de la culture », *Revue française des affaires sociales*, 3-4, pp. 193-209, <http://www.cairn.info/revue-francaise-des-affaires-sociales-2007-3-page-193.htm> (consulté le 23 janvier 2019).
- Farquharson, E., C.T. Märtle, E. Yescombe et J. Encinas (2011) *Comment susciter l'engagement du secteur privé dans des partenariats public privé sur les marchés émergents*, (Washington D.C. : Banque Mondiale, Public-Private Infrastructure Advisory Facility - PPIAF).
- Giauque, D. (2009) « Les difficultés de gestion des partenariats public-privé », *Revue française d'administration*, 2(130), pp. 383-394, <http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administrationpublique-2009-2-pages-383-htm> (consulté le 23 janvier 2019).
- Glez, D. (2011) « Koudougou, la ville burkinabè rebelle », *Slate Afrique*, 11/03, <http://www.slateafrique.com/811/koudougou-ville-rebelle-burkina-faso> (consulté le 23 janvier 2019).
- Gruber W. et D. Rothenberger (2005) « Les partenariats public-privé ou comment améliorer l'approvisionnement en infrastructures », *Annuaire suisse de politique de développement*, 24-2, <http://journals.openedition.org/aspd/347> (consulté le 23 janvier 2019).
- Hamel, P.J. (1997) *Les partenariats publics privés (PPP) et les municipalités : au-delà des principes, un bref survol des pratiques*, Rapport technique (Montréal : Institut national de la recherche scientifique, Urbanisation, culture et société).
- Post J.E., L.E. Preston et S. Sachs (2002) *Redefining the corporation : stakeholder management and organizational wealth* (Stanford, C.A. : Stanford University Press).
- Marin, P., E. Ouayoro, M. Fall et R. Verspyck (2009) *Un partenariat réussi pour l'eau en Côte d'Ivoire, Leçons tirées de 50 ans de gestion privée efficace*, Gridlines, 50 (Washington D.C. : Banque Mondiale, Public-Private Infrastructure Advisory Facility), <http://documents.worldbank.org/curated/en/451011468243908787/pdf/517700BRI0Box310Gridlines1501French.pdf> (consulté le 23 janvier 2019).

Mazouz, B., 2009, Les aspects pratiques de partenariats public-privé de la rhétorique néolibérale aux enjeux, défis et risques de gestion des PPP. *Revue française d'administration publique*, n°130, 215-232.

Migan, S. A. (2015) *Bénin-Innovative public private partnerships for rural water services sustainability-A case study* (Londres : Tremolet Consulting).

Pinaud, N. (2007) *Dialogue public-privé dans les pays en développement : opportunités et risques* (Paris: Etudes du Centre de Développement, OCDE), http://www.publicprivatedialogue.org/papers/Dialogue_PublicPrive_Dans_les_Pays_en_Developpement.pdf (consulté le 23 janvier 2019).

Ndiaye, E. H. M. et R. Tremblay (2009) « Le transport routier au Sénégal : problématique de la gestion des gares routières », *Canadian Journal of Regional Science/Revue Canadienne des sciences régionales*, XXXII: 3, pp. 495-510, <http://www.cjrs-rcsr.org/archives/32-3/NDIAYE-final.pdf> (consulté le 23 janvier 2019).

Perrier, N., P. Toro et R. Pellerin (2014) *Une revue de la littérature sur le partenariat public privé en gestion de projets*, document CIRRELT-2014-04 (Montréal, Laval : Centre interuniversitaire de recherche sur les réseaux d'entreprise, la logistique et le transport), <https://www.cirrelt.ca/DocumentsTravail/CIRRELT-2014-04.pdf> (consulté le 23 janvier 2019).

Peter, U., et F. Wettstein (2005) « Le concept de partenariat public-privé est-il bien posé ? La corresponsabilité de l'économie privée en politique du développement », *Annuaire suisse de politique de développement*, 24(2), pp. 43-54, <https://journals.openedition.org/aspd/339> (consulté le 23 janvier 2019).

Rocheffort, Ph. (1995) « Les conditions du partenariat public-privé », *Revue d'économie financière*, pp. 287-288, https://www.persee.fr/doc/ecofi_0987-3368_1995_hos_5_1_2588 (consulté le 23 janvier 2019).

Servet, J.-M. (2015) « Pourquoi l'impact du micro crédit sur la réduction de la pauvreté en Afrique Subsaharienne est-il limité ? », in *Informality and Urbanisation in African Contexts: Analysing Economic and Social Impacts*, pp. 87-112 (Lisbonne : Centro de Estudios Internacionais do Instituto Universitário ISCTE-IUL).

Song-Naba, F. (2013) « Partenariat public privé et financement des PME: une étude de cas dans le secteur de l'agroalimentaire au Burkina Faso », *Mondes en développement*, 161, pp. 129-139, <http://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2013-1-page-129.htm> (consulté le 23 janvier 2019).

Warner M. et R. Sullivan (2004) *Putting partnership to work: Strategic alliances for development between government, the private sector and civil society* (Sheffield : Greenleaf Publishing).

ANNEXES

Annexe 1. Quelques éléments de méthodologie

Populations d'enquête

La population d'enquête concerne l'ensemble des acteurs de la commune de Koudougou impliqués dans la gestion de la gare, notamment des élus locaux, des services techniques municipaux, des représentants de l'État, des représentants des organisations de la société civile, des entrepreneurs privés et des usagers. Nous avons réalisé des entretiens individuels avec des représentants de chaque catégorie d'acteur retenu. Pour la présente

recherche, les méthodes ci-après ont été utilisées : l'exploitation documentaire ; l'observation directe ; des entretiens individuels et collectifs.

Exploitation documentaire

Elle a permis d'avoir accès à des informations sur les politiques, stratégies, réglementations nationales en vigueur sur l'approche PPP au Burkina en général et dans les collectivités territoriales en particulier. Les recherches ont été faites sur internet, au niveau de la direction du partenariat public privé, au niveau du Bureau de la coopération suisse, du mandataire, des entreprises privées impliquées et de la commune de Koudougou. L'utilisation d'une grille de lecture a permis de résumer les points d'intérêts en relation avec les questions de recherche.

Observation directe

Cette méthode a été utilisée pour apprécier de visu la qualité ou la fonctionnalité des investissements faits sur le site à travers l'approche PPP. Elle a aussi permis d'observer la dynamique interne de la gare. Ce fut des marqueurs témoins pour trianguler les données avec les appréciations des acteurs. Nous avons utilisé à cet effet comme outils un appareil photo et une grille d'observation.

Entretiens individuels et collectifs

Des entretiens individuels semi directifs ont été conduits avec les groupes cibles de l'étude. Un guide d'entretien a permis de collecter les informations voulues, notamment avec :

les représentants de l'État : échanges sur l'approche PPP (politiques, dispositifs institutionnels, informations fournies en matière de PPP) ;

les représentants d'acteurs non étatiques (société civile, sociétés privés, élus locaux, personnel technique en charge du dossier à la mairie) : les entretiens ont permis de décrire l'approche PPP de la gare ; de déterminer les perceptions ; d'analyser les forces et insuffisances de l'approche de communication pour la mobilisation du privé autour des projets PPP de la gare ; d'identifier les forces et insuffisances liées au fonctionnement, aux possibilités d'aménagement et au respect des exigences d'entretien des infrastructures et enfin de situer les principales leçons à tirer de l'approche PPP de la gare.

Plusieurs entretiens collectifs non directifs dont un de synthèse ont été réalisés avec des groupes de représentants des différentes parties prenantes enquêtées en guise de restitution afin de trianguler les données d'analyse et de consolider les résultats de la recherche. En définitive, cinquante-cinq personnes ont été touchées et peuvent être représentées comme ci-après selon leurs origines public ou privé et par sexe :

Situation des personnes enquêtées

Désignation	Homme	Femme	Total
Public	11	32	43
Privé	2	10	12
Total	13	42	55

NOTES

1. Voir la situation et les informations générales sur <https://fr.wikipedia.org/wiki/Koudougou> (consulté le 28 juillet 2019).
2. Le modèle BOOT (Build-Own-Operate and Transfer) représente ici toutes les variantes, telles que BOT, BOO, DBO (design-build-operate), etc.
3. Cela tient aussi au fait que dans l'Antiquité il n'y avait pas de budget général au sens moderne du terme. Chaque dépense devait être couverte par une recette particulière. Il ne s'agit donc pas d'exception mais une façon de fonctionner. La description en tant que PPP peut donc être discutée mais fait ici d'office d'illustration de la variété des modèles de financements des infrastructures dans l'histoire.
4. Exemple du pont Henri Konan Bédié en Côte d'Ivoire.
5. Se référer à l'annexe pour plus de détails sur la méthodologie.
6. Cette nouvelle loi qui a été adoptée pour répondre à des besoins dans un contexte d'urgence n'abroge pas la loi 20-2013/AN.
7. Notamment le décret N° 2008 - 173 du 16 avril 2008 modifié en 2012 porte sur la réglementation générale des marchés publics et des délégations de service public et quelques lois sectorielles (loi n°053-2012/AN) concerne la réglementation générale du sous-secteur de l'électricité du 17 décembre 2012 ; la loi n°2013-23 du 30 mai 2013 porte sur l'orientation de l'investissement au Burkina Faso). A celles-ci, il faut adjoindre tous les textes relatifs à la réglementation générale des marchés publics et les délégations de service public (Autorité de régulation des Marchés Publics, stratégie nationale de renforcement des capacités en matière des marchés publics, commande publique, réglementation de la maîtrise d'ouvrage publique déléguée) ainsi que les décrets et arrêtés associés aux lois adoptées.
8. Au niveau de l'orientation, nous avons le Conseil des ministres, la Commission nationale PPP, la Direction de la promotion du PPP. Les projets PPP sont soumis si besoin à l'avis du Comité national de la dette publique (CNDP).
9. Au niveau de l'exécution, on retrouve principalement : le ministère sectoriel et ses démembrements ainsi que le partenaire privé. Il est fait obligation à l'autorité publique quel que soit son niveau d'exécution d'organiser la planification et la redevabilité de manière à rendre compte au ministère sectoriel de tutelle.
10. Loi 20, article 28 ; décret n° 2014-024, article 5.
11. Ce projet a été en partie financé par le Bureau de la coopération de l'Ambassade et la section consulaire suisse au Burkina Faso. Début du projet : 2005 ; superficie occupée : 4,68 hectares ; coût global : 447 467 699 FCFA.
12. La RAGIM (Régie autonome de gestion des infrastructures marchandes) est un établissement public à but socio-économique créé et placé sous la tutelle de la commune de Koudougou. Elle n'a pas de personnalité morale mais est dotée de l'autonomie financière et possède un patrimoine propre. Elle a un personnel salarié propre. Elle a la vocation d'être le bras financier de la Commune de Koudougou. Elle gère pour et rend compte à la mairie.
13. Le COGES (Comité de gestion de la gare) est un organe mis en place pour soutenir la RADIM dans la gestion de la gare. Elle mobilise les représentants des sociétés de transport pour échange et information sur les questions concernant la gestion de la gare. Le COGES est constitué essentiellement de représentants des différents syndicats des sociétés de transport de la gare routière. Elle appuie la RAGIM pour la collecte des frais de stationnement au sein de la gare, régule l'entrée et les sorties de véhicules de la gare.
14. Pompage solaire à capacité de débit faible pour répondre aux sollicitations des transporteurs.

15. La FADEC a été mis en place au niveau de la mairie avec l'appui de la Coopération suisse. Elle vise à permettre à la commune de disposer de fonds propres issus de ses activités socio-économiques pour contribuer prioritairement à la réalisation et à l'entretien d'investissement socioéconomiques pour la commune et éventuellement faire face à des dépenses et charges sociales d'urgence. La FADEC est alimentée par une part des amortissements et « recettes » des marchés, abattoirs, gares routières...
16. Précisions sur les services assurés par la gare, les heures d'ouverture de la gare, les conditions d'assurance, d'admission de véhicules, de police générale, de réclamations, de ventes de titres de transport, de tour de rôle des chauffeurs sur les destinations, de fixation des points de départ, de stationnement, de constatations des infractions et d'application de sanctions.
17. La régie a notamment signé des cahiers de charges avec la police municipale, une société privée de vigiles et des contrats de concession sont en négociation avec STAF, TSR et Pengwendé.
18. Le coût pour l'électricité était estimé à 25 millions de FCFA pour couvrir toute la gare, ce qui est encore hors de portée de la RAGIM. Il était espéré que les sociétés privées fournissent l'électricité au sein de leurs gares voire aux alentours pour éclairer les zones de pénombre.
19. La RAGIM tient des rencontres de concertation mensuelles avec le COGES et rend compte des décisions de gestion à la mairie.
20. Le terme « transitaire » se réfère aux compagnies de transport qui font escale au niveau de la gare pour prendre des passagers ou des marchandises en vue de leurs destinations finales qui sont autres que Koudougou.
21. Parmi les raisons ouvertement évoquées, citons que 1) les propriétaires de tricycles seraient des concurrents directs pour les transitaires, sur les trajets pouvant aller jusqu'à 50 km de Koudougou quand ils prennent des passagers ; 2) les transitaires estiment aussi que les grandes sociétés les concurrencent de plus en plus sur leurs trajets traditionnels et multiplient les départs qui les desservent de passagers.
22. Ce sont les grandes sociétés déjà installées dans la gare : STAF ; TSR.
23. Quelques exemples : SKI, EDEBAF, EMAF, TKF, SADJA, TRANSAT, FARAFINA TOURS, TTE...
24. 1000 FCFA au mètre carré.
25. Demande de la commune de supprimer des charges de pavés, la voie goudronnée par les sociétés privées. Estimation consensuelle de 45 millions de FCFA pour TSR et 76 millions de FCFA pour STAF.
26. Directeur promotion PPP. A son avis « sur près de 94 projets PPP sectoriel, il y a moins d'une dizaine qui répondent aux normes strictes PPP ».
27. Outre le niveau élevé d'investissement financier qui invite à la prudence et sa cohérence avec les objectifs du PNDES, ce sont des projets qui s'inscrivent dans la pérennité, démontrant un potentiel réel d'impact sur la population et le développement du milieu (qualité de vie, etc.); favorise la concertation, le partenariat et l'engagement des acteurs concernés par une problématique ; mobilisent et rassemblent les acteurs locaux et régionaux pour sa réalisation; permettent par sa réalisation un effet multiplicateur, et rendent possible le développement d'autres initiatives.
28. 4000 m² à STAF ; 1800 m² à TSR et moins de 1200 m² à Pengdwende. Cela dit, cette impression de corruption est subjective en fonction du niveau d'information des acteurs. De l'avis, de la Directrice de la RAGIM qui a suivi tout le processus, il n'en est rien. Bien au contraire, un effort de concertation a eu lieu avec toutes les parties en toute transparence. Bien que l'arrêté n'ait pas été signé par le maire de l'époque, le conseil municipal a été impliqué et avait donné son accord pour l'attribution des espaces.
29. Sigle du parti présidentiel (Mouvement du Peuple pour le Progrès)
30. Au moins 1,5 millions de FCFA par mois
31. Retard lié en grande partie à la lenteur d'engagement des acteurs signataires (mairie, RAGIM, Conseil d'exploitation de la gare) selon la Directrice de la RAGIM

32. La commune pourrait renégocier les montants de paiement mensuels à la hausse pour réduire la durée d'amortissement des investissements et accélérer le transfert de la propriété exclusive à la mairie.

33. Pompage solaire à capacité de débit faible pour répondre aux sollicitations des transporteurs.

34. En cas d'urgence (...), il est possible de recourir à un contrat de partenariat sans procédure de mise en concurrence (loi 20, article 24). Selon la loi 20, article 26, l'autorité publique est aussi autorisée à examiner des propositions spontanées (...).

35. Directeur de la promotion du PPP. Il s'agit de préfinancement quand la relation coût avantage pour le service public n'est ni évaluée, ni précisée.

36. Surcoûts à moyen et long terme des infrastructures (construction au prix fort), gestion à perte des imprévus par le public.

RÉSUMÉS

Au Burkina Faso, les partenariats public privé (PPP) sont depuis quelques années plébiscités par les acteurs politiques. Ce modèle d'investissement est notamment mis en avant par le gouvernement comme une source alternative de financement d'infrastructures et de services publics.

Dans la commune de Koudougou situé dans la région du centre-ouest du pays, un modèle de gestion d'une gare routière impliquant des acteurs publics et privés a été mis en place. C'est une première pour cette commune qui a cofinancé la réalisation de cette infrastructure avec l'appui de la Coopération suisse. Pour permettre une pleine fonctionnalité de la gare, la mairie a invité les sociétés de transport à investir dans la gare pour s'installer et poursuivre leurs activités. Les sociétés privées ont répondu à cette offre de gestion avec plus ou moins de succès.

Cet article s'appuie sur l'étude de ce cas pour identifier les difficultés rencontrées, les risques liés aux processus de gestion PPP pour les différents acteurs, notamment les risques d'exploitation et financiers, les risques juridiques et politiques. Sur la base des acquis et limites observés à Koudougou, l'article propose plusieurs leçons à prendre en compte pour améliorer la gestion d'une infrastructure collective impliquant un PPP.

AUTEUR

JEAN-PIERRE SALAMBÉRÉ

Sociologue accrédité en Management de projets de développement international auprès de Setym/UQAM ESG Canada ; chargé de programme au Bureau de la coopération suisse au Burkina Faso.