



**Université Senghor**

Université internationale de langue française  
au service du développement africain

Opérateur direct de la Francophonie

# **Le Partenariat Public-Privé : moyen d'amélioration des ressources non fiscales des collectivités locales du Bénin.**

présenté par

**Serge Camille Mensah TONOUKOUIN**

pour l'obtention du Master en Développement de l'Université Senghor

Département Administration Gestion

Spécialité Gouvernance et Management public

Le 22 avril 2009

Devant le jury composé de :

Danièle BORDELEAU Président

Directrice du Département Administration et Gestion  
Université Senghor

Shérif DELAWAR Examineur

Professeur à l'Académie Arabe des Sciences et  
Technologies, Alexandrie.

Jean Paul FAUGERE Examineur

Vice-Président de l'Université Française d'Egypte, Le Caire.



## REMERCIEMENTS

A Dieu Tout-Puissant pour m'avoir donné la grâce infinie de réaliser ce projet de formation et protégé ma petite famille dans la paix du cœur, qu'il en soit loué éternellement ;

A toute ma famille pour tous les sacrifices consentis pour me permettre de suivre le présent stage ;

A toute l'équipe municipale et au personnel de la ville de Kandi pour leur soutien dans la poursuite de ma formation professionnelle ;

A son Excellence Monsieur Alassane SEIDOU, Ministre en charge de la Décentralisation, Ancien Député à l'Assemblée Nationale, Ancien Maire de la ville de Kandi pour son soutien constant ;

A tout le personnel du cabinet du Ministère de la Décentralisation pour les démarches entreprises pour me faire bénéficier de l'autorisation de mise en stage pour entreprendre la présente formation d'obtention du Master en Développement ;

A tous les donateurs de l'Université Senghor d'Alexandrie pour avoir contribué à la mise en place du Programme de bourses de Master en Développement ;

Au Recteur, à la Directrice du Département Administration-Gestion et au personnel administratif de soutien pour les conditions propices créées pour l'atteinte de mes objectifs de formation ;

A Monsieur Joseph FACAL, Ph.D Professeur à H.E.C Montréal, pour ses observations pertinentes pour améliorer la qualité de cette étude ;

Aux Enseignants associés de l'Université particulièrement Messieurs Shérif DELAWAR, Bachir MAZOUZ, pour m'avoir appris les nouvelles pratiques du management public et contribué à l'approfondissement de mes connaissances;

A l'Equipe d'Appui-Conseils du Projet d'Appui au Développement Communal et aux Initiatives Locales (ADECOI) dans le Borgou du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) pour l'aide et le soutien lors de mon stage professionnel et de la collecte des données ;

Aux personnes ressources qui n'ont ménagé aucun effort de quelque manière que ce soit pour la rédaction de ce mémoire ;

Enfin, à mes sœurs et frères Béninois de Promotion particulièrement Bellarminus, Conrad, Déo-Gratias et Marc pour l'esprit de fraternité et de solidarité qui nous a animés tout au long des deux années de formation;

**Recevez tous mes sincères remerciements et l'expression de ma profonde gratitude.**

## DEDICACE

A l'Eternel des Armées, Dieu Tout-Puissant pour tous ses bienfaits ;

A Feu Franck TONOUKOUIN qui nous a quitté prématurément à la veille de mon départ pour Alexandrie ;

A mes parents, sœurs et frères pour m'avoir soutenu durant tout le stage et surtout ma petite famille laissée à leurs soins ;

A mon épouse Thérèse AYIZOUN TONOUKOUIN, mes enfants Pascal et Yannick pour l'esprit de sacrifice consenti au prix de mille et une privations pour soutenir mon engagement d'aider mon pays à sortir du sous-développement ;

A mes amis Guillaume GANTIN, Adamou AGBANGLA, David OLOKE, Ebenezer ASSOGBA, et à toutes celles et ceux qui dans l'ombre m'ont réconforté pour la réalisation de ce projet de formation post-emploi ;

Enfin à toutes les personnes conscientes de l'idée de penser autrement le développement du continent noir ;

Je vous dédie tous ce travail de fin de formation en Master en Développement.

## **LISTE DES SIGLES**

ADECOI : Projet d'Appui au Développement Communal et Initiatives Locales de Base dans le Département du Borgou.

FENU : Fonds des Equipements des Nations Unies

PIB : Produit Intérieur Brut

PNUD: Programme des Nations Unies pour le Développement

PPP : Partenariat public-privé

SAFIC : Système d'Analyse Financière et Institutionnelle des Communes

UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

## TABLE DES MATIERES

LISTE DES ILLUSTRATIONS .....	iii
INTRODUCTION.....	1
1 PROBLEMATIQUE LIEE AU RECOUVREMENT DES RESSOURCES NON FISCALES DES COLLECTIVITES LOCALES AU BENIN.....	4
1.1 Organisation administrative du territoire .....	4
1.1.1 Notion de collectivités locales.....	5
1.1.2 Les ressources des collectivités locales.....	7
1.2 Les collectivités locales béninoises.....	8
1.2.1 Le contexte et le cadre légal.....	8
1.2.2 Les données statistiques de recouvrement des ressources non fiscales.....	12
1.3 Amélioration et stabilisation des ressources non fiscales par le Partenariat Public-Privé. ....	16
1.3.1 Les objectifs poursuivis .....	16
1.3.2 Les résultats attendus .....	17
2 CADRE THEORIQUE DES CONCEPTS ETUDIES .....	19
2.1 Les approches conceptuelles de la notion de services publics locaux .....	19
2.1.1 La notion des services publics locaux .....	20
2.1.2 Le mode de gestion des services publics locaux marchands .....	21
2.2 Le Partenariat Public-Privé.....	23
2.2.1 L'émergence et la définition du concept.....	23
2.2.2 Les approches britannique, française et québécoise du partenariat public-privé .....	27
2.3 L'affermage et la concession comme modes appropriés de PPP pour la gestion des services publics locaux marchands.....	34
2.3.1 Les raisons du choix.....	34
2.3.2 Les définitions et modalités de mise en œuvre.....	35
3 METHODOLOGIE DE RECHERCHE.....	39
3.1 Les outils et techniques de recherche .....	39
3.1.1 La collecte des données. ....	39
3.1.2 L'analyse des données et l'interprétation des résultats.....	40
3.2 Quelques expériences pilotes de partenariat public-privé dans le cadre de la gestion des équipements marchands.....	42
3.2.1 Cas de la commune de Bembèrèkè pour les marchés.....	42
3.2.2 Cas de la ville de Kandi pour la gare routière et la carrière de sable et des graviers.....	44
3.3 Le cadre logique approprié.....	45
3.3.1 Les outils de gestion indispensables.....	45
3.3.2 Les outils de pilotage du partenariat.....	46

4	PROPOSITION D'UN CADRE LOGIQUE DE GESTION DU PARTENARIAT .....	50
4.1	Processus de gestion du partenariat. ....	50
4.1.1	La matrice des risques suivant les deux modèles de PPP .....	51
4.1.2	Rôles et responsabilité des parties prenantes : plans de gestion des risques.....	53
4.2	Modalités de suivi-évaluation. ....	55
4.2.1	Les outils de gestion du partenariat.....	55
4.2.2	La finalité de pilotage du partenariat .....	56
	CONCLUSION.....	58
	REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES .....	60
	ANNEXES.....	63

## LISTE DES ILLUSTRATIONS

### Figures

Figure 1-1 : Point des recettes non fiscales recouvrées dans la commune de Nikki.....	13
Figure 1-2 : Point des recettes non fiscales recouvrées dans la ville de Kandi. ....	13
Figure 1-3 : Point des recettes non fiscales recouvrées dans la commune de Tchaourou.....	14
Figure 1-4 : Point des recettes recouvrées dans deux communes du Bénin.....	14
Figure 2-1 : Typologie des Partenariats public-privé.....	26
Figure 3-1 : Etude comparative des ressources fiscales de 4 communes du Bénin. ....	41
Figure 3-2 : Evolution des redevances versées par le fermier au cours des 5 premiers mois d'activités.....	43
Figure 3-3 : Tableau de bord de mesure de performance du partenariat.....	47
Figure 4-1 Tableau de bord de mesure de la performance du partenariat. ....	56

### Tableaux

Tableau 1-1 : Architecture institutionnelle de la décentralisation dans certains pays de l'Afrique de l'Ouest.....	6
Tableau 1-2 : Ressources globales des communes du Bénin (2003-2005). ....	10
Tableau 1-3 : Les ressources non fiscales de certaines collectivités locales du Bénin.....	12
Tableau 1-4 : Taux de recouvrement de recettes non fiscales par rapport aux prévisions budgétaires.....	15
Tableau 2-1 : Les différents modes de gestion des services publics. ....	22
Tableau 2-2 : Les modèles de PPP. ....	25
Tableau 2-3 : Enjeux, défis, avantages et risques des PPP.....	25
Tableau 2-4 : Cadre logique de gestion du partenaire public-privé élémentaire.....	33
Tableau 2-5 : Indications sur les deux modes de gestion retenus. ....	36
Tableau 3-1 : Matrice de gestion de risques d'un PPP élémentaire.....	46
Tableau 4-1 Matrice de gestion de risque d'un PPP élémentaire : cas de l'affermage.....	51
Tableau 4-2 : Matrice de gestion des risques d'un PPP élémentaire : cas de la concession.....	52



## RESUME

Les collectivités locales de l'Afrique au sud du Sahara et particulièrement du Bénin sont sujettes à des difficultés de mobilisation de ressources propres pour répondre aux exigences de la décentralisation. Ces ressources propres sont constituées de ressources fiscales et non fiscales. La présente étude s'intéresse particulièrement aux ressources non fiscales. Il est à noter que leur taux de recouvrement est faible par rapport au potentiel existant, et à cela s'ajoute le caractère instable des montants recouverts. Ceci est dû au mode de gestion des services publics locaux marchands (gestion directe) pratiqué par l'ensemble des communes béninoises. En même temps, la qualité et l'entretien des infrastructures marchandes laissent à désirer lorsqu'elles existent. Or l'insuffisance qualitative et quantitative des ressources financières et humaines au sein des municipalités est incontestable.

Depuis quelques décennies, les nouvelles pratiques du management public ont permis de nouer des ententes entre le secteur public avec le secteur privé pour améliorer la qualité des prestations fournies aux citoyens : c'est le partenariat public-privé (PPP). Ainsi dans le contexte de la gestion des services publics locaux marchands et au regard de la revue bibliographique autour du concept PPP le recours à l'affermage et à la concession formes de partenariat public-privé (PPP) pour optimiser la mobilisation des ressources non fiscales s'avèrent indispensables.

Une logique argumentaire scientifique montre la pertinence du choix de ce type de partenariat, le cadre logique et les outils de gestion du partenariat, de pilotage des risques et les modalités pratiques de mise en œuvre en tenant compte de l'environnement juridique et institutionnel et de la gouvernance locale pour permettre aux communes de disposer de suffisantes ressources non fiscales.

### **Mot-clefs :**

Collectivités locales - Décentralisation – Services publics locaux marchands – Ressources non fiscales  
Partenariat public-privé – Concession – Affermage – Gouvernance locale – Bénin.

## **ABSTRACT**

The local collectivities of Africa in the south of the Sahara and particularly of Benin are prone to difficulties of mobilization of own resources to fulfill the requirements of decentralization. These own resources consist of tax and nontax resources. The present thesis is interested particularly in the nontax resources. It should be noted that their rate of covering is weak compared to the existing potential, and to that is added the unstable character of the recovered amounts. This is due to the mode of management of the commercial local public services (direct management) practiced by the whole of the local communities of Benin. At the same time, the quality and the maintenance of the commercial infrastructures leave something to be desired when they exist. However the qualitative and quantitative insufficiency of the financial and human resources within the municipalities is undeniable.

For a few decades, the new practices of public management have made it possible to tie agreements between the sectors deprived with the public sector to improve quality of the services provided to the citizens: it is the public-private partnership (PPP). Thus in the context of management of the commercial local public services and in comparison with the bibliographical review around concept PPP the recourse to the leasing and the concession forms of public-private partnership (PPP) to optimize the mobilization of the nontax resources prove to be essential.

A logic scientific argument shows the relevance of the choice of this type of partnership, the logical frame and the management tools, the risks piloting and the practical methods of implementation by considering the legal and institutional environment and the local governance to contributed the communes to have sufficient resources.

### **Key-words**

Local communities - Decentralization - commercial local public Services - local resources - public-private Partnership - concession - Leasing - local governance – Benin.

## INTRODUCTION

A l'ère de la mondialisation, du développement de l'information et de l'accélération des progrès technologiques la situation de l'Afrique surtout celle subsaharienne n'est pas reluisante dans les domaines socio-économiques, politiques et de gouvernance administrative. Cependant, des efforts sont en train d'être entrepris pour améliorer ce tableau quelque peu sombre pour son développement. Au début des années 1990, des réformes juridiques et institutionnelles ont été entreprises dans le souci de rapprocher la décision du terrain et d'impliquer les citoyens à la gestion de la chose publique locale. Ces réformes viennent ainsi mettre fin à "l'héritage centralisateur français". Parmi les raisons évoquées qui justifient les réformes décentralisatrices on peut citer, suite à Poulin (2004) entre autres :

L'échec des gouvernements centraux en matière de développement socio-économique ; les décisions de dépenses publiques prises à un niveau de gouvernement plus proche de la population auraient plus de chances de refléter la demande de services publics que celles prises par le gouvernement central ; [...] les citoyens consentiraient à payer pour des services en adéquation avec leurs priorités, surtout lorsqu'ils ont été associés à la prise de décision. (p.3).

Ce même auteur affirme que la décentralisation est « le transfert des responsabilités pour la planification, la gestion, la mobilisation et l'affectation des ressources du gouvernement central à des paliers de gouvernements inférieurs (sous-nationaux) plus près de la population. » (Ibid, p.2).

C'est donc « un moyen pour l'Etat de confier à l'organisation la plus apte, les attributions nécessaires à l'exercice d'une fonction de régulation. » (Venne, 2003, p.24). Les enjeux de la décentralisation sont la gouvernance des institutions publiques locales par des autorités élues qui ont à cœur les questions d'imputabilité, de reddition de comptes et de développement local.

Ces échelons inférieurs de la gestion administrative et territoriale dénommés collectivités locales ont besoin de ressources financières suffisantes pour répondre aux exigences des citoyens par rapport à la qualité des services urbains fournis. Or, le transfert des ressources par l'Etat central n'est pas toujours conséquent. Les communes dotées de l'autonomie financière doivent donc lever des taxes pour mieux se consacrer aux tâches de réalisation des infrastructures sociocommunautaires de base. La faiblesse des ressources propres des collectivités publiques est évidente et ce particulièrement celles de l'Afrique au sud du Sahara. Ainsi, selon Chambas (2007) les ressources propres locales ne dépassent pas 1% du Produit Intérieur Brut (PIB). En Afrique de l'Ouest et au niveau des pays de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), elles représentent en moyenne 0,7% du PIB, et au Bénin en 2005 pour les 77 communes, elles s'élèvent à 0,6% du PIB et à 3,8% des recettes publiques globales.

Ainsi, la faiblesse des ressources non fiscales locales provenant de l'exploitation du patrimoine marchand des communes n'est plus à démontrer. Mais il faut noter que cette faiblesse constatée par rapport aux potentialités économiques existantes est fortement accentuée par une instabilité des taux de recouvrement du fait surtout des méthodes actuelles de gestion directe des infrastructures

marchandes notamment les marchés, les gares routières, les parcs de stationnement et les salles de spectacle/loisirs. Ainsi, ce mode de gestion dans le contexte africain, des équipements marchands, qui pour la plupart sont en mauvais état est le lit des pratiques de corruption, de laxisme, de favoritisme et de clientélisme de la part de tous les acteurs locaux au moment où les municipalités sont enclin à d'importantes difficultés budgétaires, d'insuffisance de ressources humaines qualifiées et d'expertise. Alors dans ces conditions, le recours au secteur privé, qui a fait ses preuves en termes d'efficacité, d'efficience, de rendement de ses actions pour introduire les nouvelles formes du management public dans les municipalités est inéluctable. L'association du privé dans la gestion des services publics locaux marchands contribuera à coup sûr à corriger les écarts constatés dans les taux de recouvrement des ressources non fiscales. Cette entente entre la sphère publique et celle privée dans un cadre spécifique est appelée partenariat public-privé. Ainsi, la question principale de recherche est de savoir comment améliorer et stabiliser le taux de recouvrement des ressources non fiscales des collectivités locales à partir d'un partenariat public-privé ?

Ce faisant, la présente étude permettra d'identifier la forme de partenariat public-privé appropriée pour la gestion des services publics locaux marchands d'une part, et de proposer aux gestionnaire locaux les outils de gestion et de pilotage du type de partenariat d'autre part, pour une mobilisation sans faille des ressources non fiscales.

Dans le cadre de cette étude, bien vrai que les collectivités locales situées en Afrique au sud du Sahara vivent les mêmes réalités et présentent relativement les mêmes caractéristiques mais l'accent sera mis sur la problématique du recouvrement des ressources non fiscales des communes du Bénin qui ont fait l'objet de l'étude (Chapitre I) ; en nous basant sur la revue bibliographique nous nous intéresserons aux concepts "services publics locaux marchands", "partenariat public-privé" et donnerons les justifications du choix de la concession et de l'affermage comme formes de PPP appropriées (Chapitre II) ; le cadre d'analyse des données de terrain sera abordé et la démarche méthodologique à partir de la revue littéraire pour mettre en place et gérer le risque suivant le type de partenariat identifié (Chapitre III) et enfin les modalités pratiques et les outils de gestion et de pilotage du partenariat dans le but de disposer des ressources non fiscales de manière efficace et efficiente par rapport aux résultats définis. (Chapitre IV)

*« À la source de toute connaissance, il y a une idée, une pensée, puis l'expérience vient confirmer l'idée »*

*Bernard Claude (1813-1878)*

# Chapitre Premier

## 1 PROBLEMATIQUE LIEE AU RECOUVREMENT DES RESSOURCES NON FISCALES DES COLLECTIVITES LOCALES AU BENIN

L'Etat pour institutionnaliser son pouvoir sur un territoire afin de gouverner pour la satisfaction des besoins des citoyens et assurer ses fonctions doit mettre en place une organisation administrative. Ceci passe par la création d'une architecture institutionnelle et organisationnelle que sont les circonscriptions administratives et les collectivités locales capables de rapprocher l'administration du citoyen.

Le présent chapitre nous permettra d'aborder les modalités d'organisation du territoire, la notion de collectivités locales et leurs ressources et enfin les difficultés liées au recouvrement des ressources non fiscales locales.

### 1.1 Organisation administrative du territoire

L'organisation administrative dans le monde est d'une grande diversité du fait de l'histoire des peuples, de leur culture démocratique et territoriale. Mais dans l'ensemble les principes liés à l'organisation du territoire demeurent universels toutefois leur application diffère d'un pays à l'autre en terme de choix de mise en œuvre de politiques publiques autour d'une dynamique sociale.

Les termes universels usuels dans l'organisation administrative territoriale de l'Etat sont la centralisation, la déconcentration et la décentralisation.

La **centralisation** est le fait que le pouvoir est concentré dans les mains des services de l'Etat. Toutes les décisions sont prises par le pouvoir central pour la gestion des services administratifs au niveau de l'ensemble du territoire.

Il est à noter que la **déconcentration** qui vient assouplir et rendre pratique les conditions d'exercice de la centralisation est la mise en place à l'échelon inférieur du territoire d'organes bénéficiant de certaines compétences dirigés par des agents nommés et subordonnés au pouvoir central.

Quant à la **décentralisation**, c'est un mode qui permet à l'Etat de transférer une partie de ses compétences à des collectivités locales dotées de la personnalité morale et dirigées par des autorités élues. La décentralisation est un système d'administration qui consacre le partage du pouvoir, des compétences, des responsabilités et des moyens entre l'Etat et les collectivités locales. Elle permet donc d'octroyer l'autonomie administrative et financière aux collectivités locales.

Deberre (2007) affirme que « La décentralisation implique un partage des pouvoirs, des ressources et des responsabilités et doit permettre de rapprocher géographiquement les prises de décision des populations.» (p.48).

Comme l'explique Nach Mback<sup>1</sup>, en Afrique particulièrement subsaharienne, le processus de décentralisation a connu un essor à la fin des années 80, période des ajustements structurels sous les pressions exercées par la société civile et les institutions de Brettons Wood. Ainsi, les difficultés économiques et financières des pays africains, la mauvaise gouvernance au sommet de l'Etat et les conditionnalités imposées par les bailleurs de fonds de l'aide internationale pour une implication locale des populations à la gestion quotidienne de leurs affaires ont beaucoup contribué à l'adoption des politiques de décentralisation territoriale.

Comment se présente la notion de collectivités locales ?

### 1.1.1 *Notion de collectivités locales.*

Les collectivités locales sont des entités administratives dotées de personnalité juridique et d'autonomie financière. Elles sont dirigées par des autorités locales élues qui exercent leurs attributions sur un territoire bien défini. Elles procèdent de la mise en œuvre d'un processus de décentralisation.

Comme l'affirme Chambas, (2007) :

La décentralisation vise à accroître l'efficacité de l'offre de biens et services publics. Ainsi, il s'agit de promouvoir un échelon de gouvernement susceptible d'offrir certaines catégories de biens et services publics de manière plus adaptée aux besoins des populations. La plus grande efficacité provient de l'application du principe de subsidiarité reposant sur une plus grande proximité politique entre les gouvernements locaux et leurs électeurs. (p.3).

C'est l'art de gouverner en articulant la gestion des affaires publiques aux différents échelons du territoire. La décentralisation favorise l'émergence de nouveaux acteurs locaux plus aptes à faire face aux préoccupations des populations à la base. Ainsi, le pouvoir de décision est rapproché du citoyen dans le souci d'améliorer la qualité des services pour une efficacité administrative et une efficacité économique.

Les caractéristiques essentielles d'une collectivité territoriale décentralisée sont :

- Un territoire et une population propres;
- La personnalité juridique et l'autonomie financière ;
- L'élection des autorités locales.

Le découpage territorial en circonscriptions administratives et en collectivités locales relève des dirigeants qui prennent en compte des considérations politiques, sociologiques, économiques, démographiques, spatiales et historiques. Tout processus de décentralisation est donc délicat et par rapport à ses enjeux, il importe que l'adhésion des populations soit effective.

---

<sup>1</sup> Dans son ouvrage paru en 2001 intitulé *La décentralisation en Afrique : enjeux et perspectives* dans *Afrique Contemporaine*, n° 199.

Les enjeux de la mise en œuvre du processus de décentralisation visent l'enracinement de la démocratie à la base et le développement local afin de permettre aux populations de gérer leurs propres affaires avec l'aide de ses représentants élus pour contribuer à la mise en valeur des potentialités économiques des communes.

Il existe une disparité entre les pays, pour des raisons que nous venons de citer ci-haut sur le plan de l'organisation administrative territoriale. Le nombre de niveaux de déconcentration/ décentralisation diffère d'un pays à l'autre, de même que le nombre de circonscriptions administratives et de collectivités locales.

Le Tableau 1-1 ci-dessous nous présente la comparaison avec certains pays de l'Afrique de l'Ouest.

**Tableau 1-1 : Architecture institutionnelle de la décentralisation dans certains pays de l'Afrique de l'Ouest**

Pays	Circonscriptions territoriales	Collectivités territoriales décentralisées et leur nombre	Synthèse du système de territorialité
<b>Bénin</b>	Départements (12)	Communes (77)	Un (1) niveau de déconcentration Un (1) niveau de décentralisation
<b>Burkina Faso</b>	Régions, provinces, départements	Régions(13), communes (351)	Trois (3) niveaux de déconcentration Deux (2) niveaux de décentralisation
<b>Guinée</b>	Régions, préfectures, sous-préfectures	Préfectures (7), communes (422): communes urbaines et communautés rurales de développement	Trois (3) niveaux de déconcentration Deux (2) niveaux de décentralisation
<b>Mali</b>	Régions, cercles, Communes	Régions (8), cercles (49), Communes (703)	Trois (3) niveaux de déconcentration Trois (3) niveaux de décentralisation
<b>Niger</b>	Régions, départements, arrondissements	Régions (8), départements (36), Communes (265)	Trois (3) niveaux de déconcentration Trois (3) niveaux de décentralisation
<b>Sénégal</b>	Régions, départements, Arrondissements	Régions (11) et communes (387) pour communes urbaines et communautés rurales	Trois (3) niveaux de déconcentration Deux (2) niveaux de décentralisation

Source : « Pour une gestion et un développement durable des collectivités locales : le SAFIC, un instrument d'aide à la décision », FENU, 2006.

Ceci démontre donc la liberté de choix laissée aux gouvernants centraux pour créer en leur sein des collectivités locales, il n'existe pas une exigence formelle universelle quant aux nombres et niveaux.

Les municipalités dans l'exercice de leurs compétences pour offrir des prestations de qualité au niveau des services socio-urbains de base aux citoyens ont besoin de ressources. Quelles sont ces ressources ?



### 1.1.2 Les ressources des collectivités locales.

Les potentialités économiques existent donc et il s'agit de mettre en place une politique fiable de gouvernance locale pour améliorer et diversifier les ressources des collectivités locales. Le potentiel des ressources des collectivités locales est présent au niveau des activités économiques. Les ressources des collectivités locales en règle générale se présentent en quatre (4) grands groupes. Ainsi on a :

- Les produits de la fiscalité locale ;
- Les transferts versés par l'Etat et par les partenaires (les subventions et dons de l'Etat et des partenaires)
- Les ressources non fiscales provenant des activités de nature marchande ;
- Les emprunts.

Parmi ces groupes nous avons les ressources propres qui comprennent « l'ensemble des recettes fiscales recouvrées au profit des collectivités locales, y compris les ressources fiscales rétrocédées par l'Etat central, partagées ou non, et l'ensemble des recettes non fiscales (redevances, droits de place de marché, amendes, droits afférents aux actes de chancellerie et d'Etat Civil) », (Chambas, 2007, p.5). Les ressources fiscales sont regroupées autour d'une multitude d'impôts directs et indirects et sont recouvrées par les structures déconcentrées de l'Etat au niveau des collectivités locales. Elles sont constituées des taxes foncières, des patentes, des licences, taxes directes assimilées, du produit des ristournes comprenant la part revenant à la commune.<sup>2</sup>

Les ressources non fiscales qui font partie des ressources propres sont les recettes recouvrées par les services publics locaux marchands lors de la gestion du patrimoine de la collectivité. Il faut donc comprendre par ressources non fiscales, les recettes provenant de la gestion des infrastructures marchandes et autres biens de la commune. Elles comprennent les produits des activités, les taxes et redevances relatives aux services d'hygiène et de salubrité publique et aux services funéraires assurés par la commune.<sup>3</sup> Elles proviennent essentiellement des produits des activités économiques menées sur le territoire de la commune au niveau des :

- Abattoirs, marchés de produits artisanaux, agricoles et manufacturés ;
- Foires, kiosques, boutiques, auberges, gares routières ;
- Marchés à bétail ;
- Parcs et aires de stationnement ;
- Salles de loisirs et de sport,
- Carrières de sable et de graviers.

---

<sup>2</sup> Article 10 de la Loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin.

<sup>3</sup> Article 9 de la loi sus citée.

A part donc ces ressources propres, les collectivités locales disposent d'autres sources de financement que sont les subventions et les emprunts. Ainsi, l'Etat transfère également aux communes des subventions de fonctionnement et d'équipements. De même, les communes peuvent bénéficier des subventions des partenaires au développement et/ou de la coopération décentralisée. La possibilité est donnée aux communes de faire des emprunts en fonction des règlements et textes en vigueur. C'est une ressource externe qui vient augmenter les capacités d'investissement de la municipalité.

Après cette revue générale sur les collectivités, nous allons aborder spécifiquement l'organisation administrative du Bénin.

## 1.2 Les collectivités locales béninoises

La décentralisation territoriale a été déjà menée au Bénin avant et pendant la période révolutionnaire mais les principes n'ont pas toujours été respectés lors des différentes réformes de l'administration territoriale. Les collectivités territoriales étaient des structures hybrides procédant d'un amalgame entre décentralisation et déconcentration.

Il a fallu l'avènement de l'ère du renouveau démocratique en 1990 où le principe de la libre administration des collectivités locales a été consacré dans la Constitution du 11 décembre 1991 pour que les gouvernants puissent accorder une attention particulière à la gestion des affaires locales. Mais ce fut un long processus qui a connu un aboutissement heureux en 2003 avec l'apparition des premières collectivités locales issues des réformes des lois de décentralisation promulguées entre 1995 et 1999.<sup>4</sup>

### 1.2.1 Le contexte et le cadre légal

Après une longue période révolutionnaire caractérisée par une crise politique et socio-économique sans précédent et suite aux décisions issues de la Conférence Nationale des Forces vives de la Nation, les béninois ont opté pour la démocratie. La Constitution béninoise stipule dans les articles 150 à 153 que la mise en œuvre de la démocratie locale passe par l'instauration de collectivités territoriales décentralisées autonomes et dirigées par des conseils élus. C'est donc de ces dispositions constitutionnelles que prennent leurs fondements juridiques les lois sur la décentralisation et leurs décrets d'application.

La Loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin dispose en son article 2 que « La commune constitue le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base. Elle est l'expression de la décentralisation et le lieu privilégié de la participation

---

<sup>4</sup> LANGLEY, Philip et al. « Les premiers pas des communes du Bénin : Enseignements du processus de la Décentralisation » In Série Décentralisation et Gouvernance locale, Kit Politiques et Pratiques du Développement, Bulletin 371, CEDA, Institut Royal des Tropiques.

des citoyens à la gestion des affaires publiques locales.» (Recueil des lois sur la décentralisation au Bénin, 2002, p.17).

On peut retenir de façon succincte que l'organisation administrative territoriale a été revue et comporte douze (12) départements<sup>5</sup>. Le département est l'unique pôle de déconcentration, c'est le seul cadre territorial où le préfet exerce en tant que représentant de l'Etat et de chacun des Ministres et à ce titre il coordonne les services déconcentrés de l'Etat ; il est l'unique autorité de tutelle des communes. Ainsi, il assure une assistance conseil aux collectivités locales, contrôle la légalité des actes du Conseil Communal ou Municipal et fait un contrôle budgétaire.

Les communes sont créées, supprimées ou fusionnées par la loi ; elles jouissent de la personnalité juridique et de l'autonomie financière.

Les limites des actuelles communes sont celles des anciennes circonscriptions urbaines et des sous-préfectures. On compte soixante quatorze (74) communes de droit commun et trois (3) villes à statut particulier<sup>6</sup> soit au total soixante dix sept (77) collectivités locales.

Pour une meilleure organisation de l'aide aux communes, parmi celles de droit commun, les neuf (09) anciennes circonscriptions urbaines, qui n'ont pas bénéficié de statut particulier, sont dénommées villes secondaires<sup>7</sup>. Au Bénin, le maire est en même temps l'élu et l'administrateur de sa commune. Il est donc à cet échelon qui vient juste après le département le représentant de l'Etat central dans l'exercice des compétences partagées et déléguées.

Les domaines d'exercice des compétences propres<sup>8</sup> sont :

- Développement local, aménagement, habitat et urbanisme ;
- Infrastructures, équipements et transports ;
- Environnement, hygiène et salubrité ;
- Enseignement primaire et maternel (auxquels s'ajoutent pour les villes à statut particulier l'enseignement secondaire et professionnel) ;
- Alphabétisation et éducation des adultes ;
- Santé, action sociale et culturelle.

A tout cela s'ajoutent celles relatives à l'intercommunalité et à la coopération décentralisée.

La décentralisation et le développement local sont deux processus de mobilisation des acteurs locaux pour la création et la distribution des richesses. La problématique fondamentale des collectivités locales c'est de pouvoir faire face aux besoins et attentes des populations en matière d'accès aux services publics locaux de base. Ainsi, les collectivités locales ont un besoin réel de ressources financières pour

---

<sup>5</sup> Alibori, Atacora, Atlantique, Borgou, Collines, Donga, Couffo, Littoral, Mono, Ouéme, Plateau et Zou.

<sup>6</sup> Ce sont les villes de Cotonou, Parakou et Porto-Novo

<sup>7</sup> Il s'agit de : Abomey, Abomey-Calavi, Bohicon, Djougou, Kandi, Lokossa, Natitingou, Ouidah et Savalou.

<sup>8</sup> Articles 83 à 124 de la Loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin.

répondre aux exigences de la décentralisation. Au Bénin, le régime financier des collectivités locales arbore la nomenclature universelle déjà décrite sur les ressources. La spécificité réside surtout au niveau des recettes fiscales avec la création de la Taxe sur le Développement Local (TDL) basée sur les principales ressources de la commune<sup>9</sup>. Et ceci dans le but de « pourvoir en ressources locales propres les communes disposant d'un faible potentiel de recettes au titre des autres impôts locaux. La Loi instituant la TDL prévoit une très grande variété d'impôts » (Chambas, 2007, p.11).

Le Tableau 1-2 nous permet d'avoir une large information sur les ressources globales des collectivités locales du Bénin et de montrer la part insignifiante des ressources non fiscales.

**Tableau 1-2 : Ressources globales des communes du Bénin (2003-2005).**

*Unité : Millions de FCFA*

	2003	2004	2005
<b>Recettes fiscales (1)</b>	7.659	8.806	8.334
en % du PIB	0,38%	0,41%	0,36%
en % des recettes publiques	2,23%	2,51%	2,17%
<b>Recettes non fiscales (2)</b>	<b>2.150</b>	<b>3.376</b>	<b>4.266</b>
en % du PIB	<b>0,11%</b>	<b>0,16%</b>	<b>0,18%</b>
en % des recettes publiques	<b>0,63%</b>	<b>0,96%</b>	<b>1,11%</b>
<b>Recettes rétrocédées (3)</b>	675	4.708	2.033
en % du PIB	0,03%	0,22%	0,09%
en % des recettes publiques	0,20%	1,34%	0,53%
<b>Ressources locales propres (1) +(2) +(3)</b>	10.483	12.182	14.632
en % du PIB	0,52%	0,57%	0,63%
en % des recettes publiques	3,06%	3,47%	3,82%
<b>Subventions de l'Etat et divers (4)</b>	4.761	1.833	3.175
en % du PIB	0,24%	0,09%	0,14%
en % des recettes publiques	1,39%	0,52%	0,83%
<b>Ressources globales des communes</b>	15 244	14 015	17 807
en % du PIB	0,75%	0,66%	0,77%
en % des recettes publiques	4,45%	3,99%	4,64%
Pour mémoire			
<b>Recettes Publiques</b>	342.900	351.400	383.500
<b>PIB</b>	2.020.000	2.138.200	2.319.000
<b>Population</b>	6.976.989	7.215.607	7.464.857

Source : (Chambas et al.2007, p.6)

- (1) Ce sont principalement les impôts fonciers, les patentes et licences ;
- (2) Les produits issus de la gestion du patrimoine et des activités socio-économiques des communes ;
- (3) Les reversements des impôts perçus par l'Etat à savoir la taxe de voirie et la Taxe sur Valeur Ajoutée perçue au cordon douanier.

Le constat général est que la faiblesse des ressources, les zones urbaines sont mieux loties par rapport aux rurales et surtout l'effort de mobilisation qui n'est pas toujours proportionnel aux potentiels économiques des collectivités locales.

<sup>9</sup> Alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 10 de la Loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin.

Notre étude s'appesantira essentiellement sur les ressources non fiscales dans la mesure où les gouvernants locaux disposent d'autonomie de gestion institutionnelle et juridique pour rapidement mettre en place de nouvelles méthodes de gestion et de stratégies afin de recouvrer des recettes financières suffisantes pour construire le développement local. Les ressources non fiscales sont actuellement recouvrées dans la plupart des communes par les services publics marchands de la Mairie en mode de régie directe avec la mise en place de valeurs inactives.<sup>10</sup> Suivant les documents budgétaires et comptables, la liste des taxes qui permettent le recouvrement des recettes liées à la gestion des infrastructures marchandes sont :

- Taxe sur les taxis ville à quatre roues et à deux roues ;
- Taxe sur les spectacles, jeux et divertissements ;
- Taxe sur la publicité, les affiches ;
- Taxes sur les barques et pirogues motorisées ;
- Exploitation des carrières et mines dans la commune ;
- Taxe de pacage ;
- Taxe sur les produits forestiers ;
- Taxe sur les ventes de boissons fermentées et artisanales ;
- Droits de place sur les marchés ;
- Droits de stationnement et parking ;
- Redevances d'installations d'appatams et de hangars ;
- Taxes de stationnement sur les gares routières ;
- Location de biens meubles et immeubles de la commune

Les ressources collectées à partir de ces taxes sont pour la plupart du temps fluctuantes et instables. Cette faiblesse des ressources pose la question de la mobilisation des ressources propres des collectivités locales qui demeure l'épineux problème des dirigeants locaux qui doivent faire face à d'énormes difficultés de gestion urbaine.

La problématique liée au recouvrement des ressources non fiscales par les services publics locaux marchands montre qu'elles sont insuffisantes et ne sont pas souvent le reflet des véritables potentialités de la collectivité car elles présentent une forte instabilité. Les raisons qui justifient ces constats ne sont pas liées seulement à la faiblesse de l'exploitation des infrastructures pourvoyeuses de ressources, ni à l'incivisme fiscal mais aux pratiques de mal gouvernance<sup>11</sup> notamment les actes de clientélisme, de

---

<sup>10</sup> Ce sont des carnets de tickets à valeur scripturale remis aux agents collecteurs.

<sup>11</sup> CHAMBAS, Gérard et *al.* «La mobilisation des ressources locales en Afrique», Communication donnée au Forum "Décentralisation et gouvernance locale", juin 2007.

favoritisme, de création de réseaux de corruption avec la duplication frauduleuse des carnets de tickets et le rançonnement des usagers.

En somme, tout ceci concourt aux taux de recouvrement en dents de scie des ressources non fiscales qui participent aux recettes budgétaires des communes dans l'ordre de 5 à 25%. Les écarts et les disparités entre les montants mensuels et annuels des recettes non fiscales de certaines communes septentrionales du Bénin montrent l'importance du phénomène constaté.

### 1.2.2 Les données statistiques de recouvrement des ressources non fiscales.

Les communes objets de l'échantillon sont au nombre de quatre (4) du Département du Borgou. A celles là, s'ajoute une ville secondaire du Département de l'Alibori. Les collectes des données au niveau des responsables chargés de recouvrer les recettes non fiscales dans les communes concernées nous permettent de disposer des informations statistiques suivantes.

Le Tableau 1-3 nous fournit la synthèse des recettes non fiscales annuelles de 2003 à 2007. Ces dernières sont exprimées en Franc de la Communauté Financière Africaine (FCFA). Quant aux données démographiques et de superficie elles sont issues du dernier rapport de recensement général de la population effectuée en 2002.

**Tableau 1-3 : Les ressources non fiscales de certaines collectivités locales du Bénin**

Départements	Communes.	Recettes non fiscales Annuelles exprimées en FCFA. (1Euro = 655,96 FCFA)				
		2003	2004	2005	2006	2007
Borgou	<b>Pèrèrè</b> Superficie : 2.150km <sup>2</sup> Pop. : 42.891hbts	13.741.563	12.982.339	5.917.113	8.582.245	14.332.986
	<b>N'Dali</b> Superficie:3.748km <sup>2</sup> Pop. 99.251 hbts	657.500	746.000	564.350	1.274.950	1.643.225
	<b>Nikki</b> Superficie : 3.171km <sup>2</sup> Pop.: 99.251hbts	8.003.565	41.767.957	24.774.985	13.800.327	15.162.975
	<b>Tchaourou</b> Superficie: 7.256 km <sup>2</sup> Pop. : 106.662 hbts	13.1400.650	22.240.115	28.421.495	22.574.165	22.060.155
Alibori	<b>Kandi</b> Superficie : 3.421km <sup>2</sup> Pop. : 95.206 hbts	4.591.300	4.677.625	7.257.350	11.955.800	10.307.030

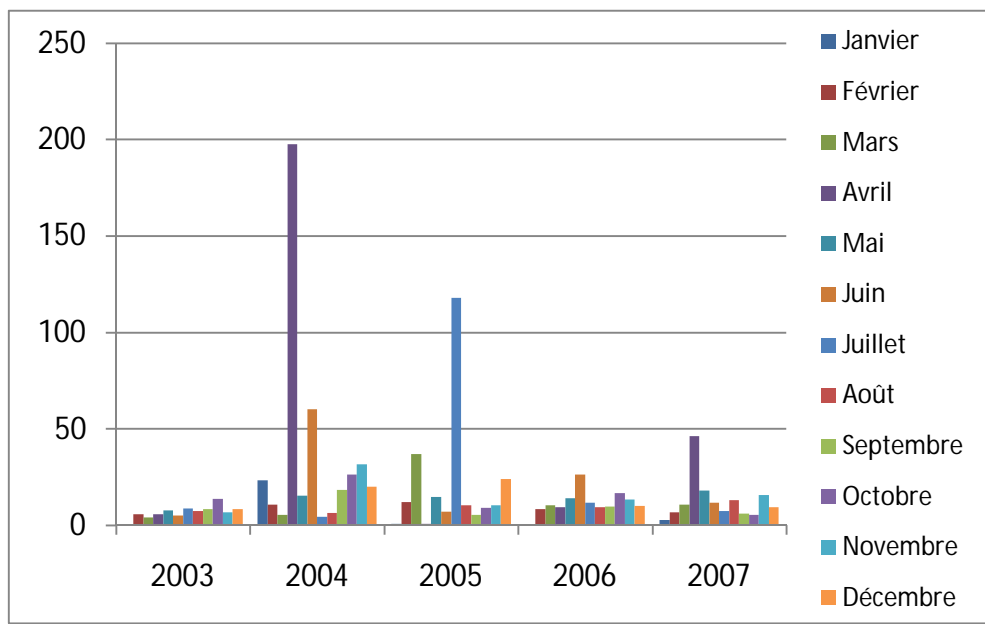
Source : Données collectées lors des enquêtes préliminaires et issues des bordereaux de recouvrement des recettes au niveau des communes concernées.

Il est à noter qu'à partir des données sur les recettes non fiscales nous avons pu constituer pour lesdites communes des histogrammes qui permettent de voir qu'elles sont très insuffisantes mais surtout leur caractère fluctuant confirmant la forte instabilité du taux de recouvrement.

Les données collectées sont disponibles en annexe, la méthodologie de recherche qui fera l'objet du chapitre 3 nous permettra d'analyser et d'interpréter les différents histogrammes qui vous seront

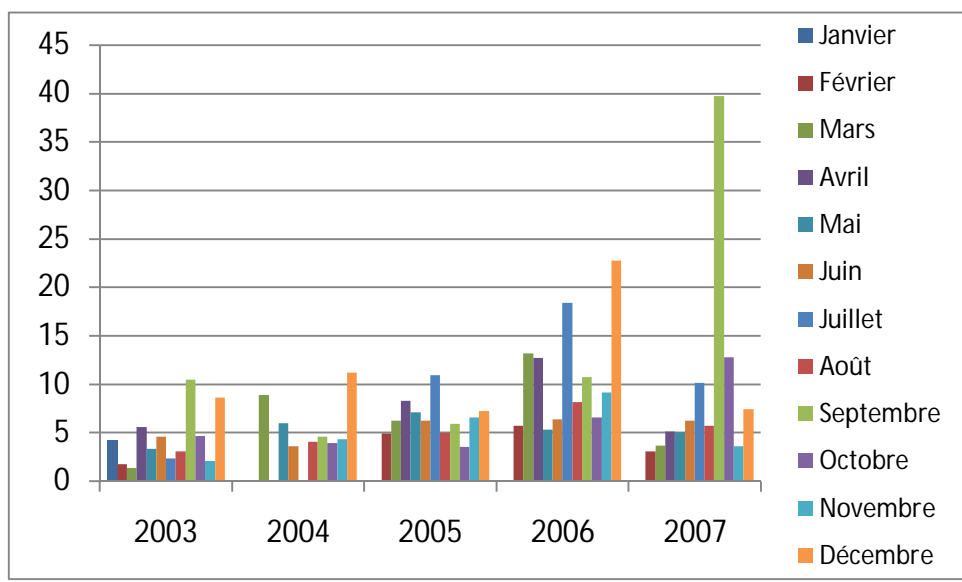
présentés ci-dessous. Certains histogrammes nous donneront les informations en mois et d'autres en années. Dans leur ensemble l'axe des ordonnées est celle des montants exprimés en 100.000 de FCFA.

**Figure 1-1 : Point des recettes non fiscales recouvrées dans la commune de Nikki.**



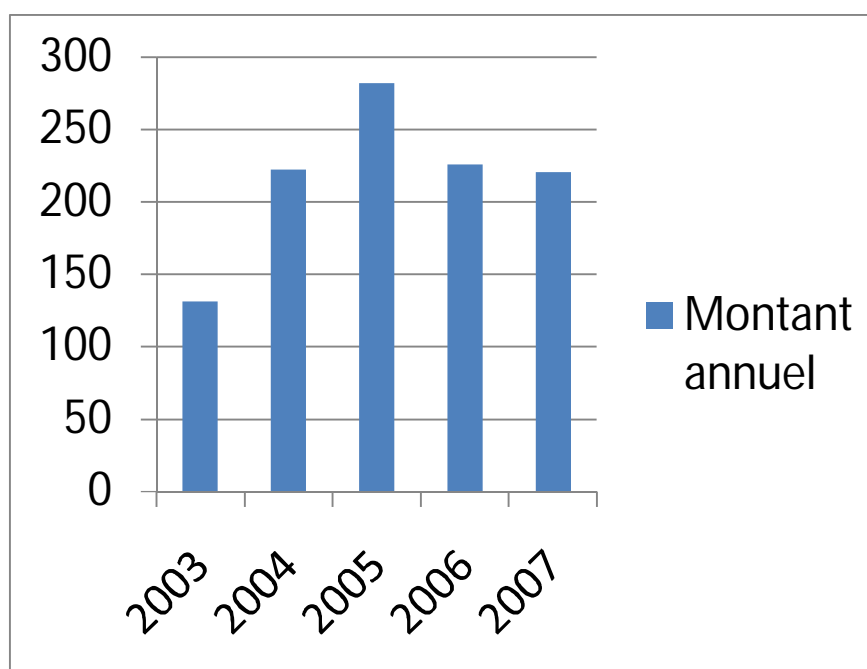
Source : Réalisé à partir des données collectées lors des enquêtes préliminaires et issues des bordereaux de recouvrement des recettes non fiscales de la commune.

**Figure 1-2 : Point des recettes non fiscales recouvrées dans la ville de Kandi.**



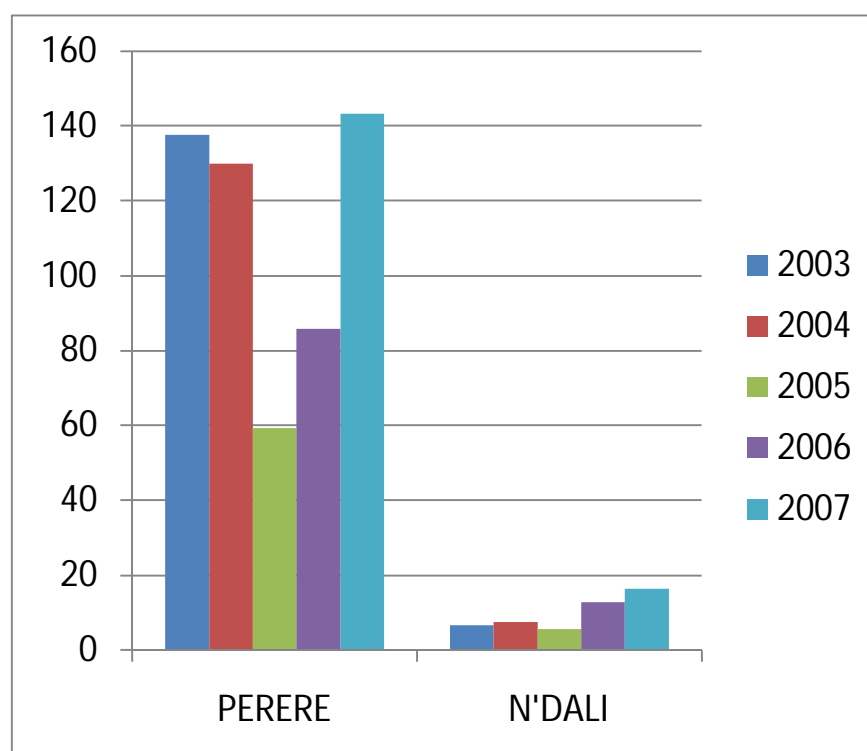
Source : Réalisé à partir des données collectées lors des enquêtes préliminaires et issues des bordereaux de recouvrement des recettes non fiscales de la commune.

**Figure 1-3 : Point des recettes non fiscales recouvrées dans la commune de Tchaourou**



Source : Réalisé à partir des données collectées lors des enquêtes préliminaires et issues des bordereaux de recouvrement des recettes non fiscales de la commune.

**Figure 1-4 : Point des recettes non fiscales recouvrées dans deux communes du Bénin.**



Source : Réalisé à partir des données collectées lors des enquêtes préliminaires et issues des bordereaux de recouvrement des recettes non fiscales de la commune.



Au total, les différentes figures permettent de constater réellement le caractère faible et variable des recettes non fiscales recouvrées dans les communes et leur disparité d'une commune à une autre. L'autre constat général est le fait que chacune qui a fait l'objet de l'enquête présente des pics au lendemain de la mise en place des conseils municipaux en 2003 ceci témoigne de la volonté des populations locales de contribuer au processus mais au fil des ans les espoirs ont été déçus au regard de la non amélioration de la qualité des infrastructures marchandes et des prestations fournies.

Maintenant les pics exceptionnels au cours de certains mois observés au niveau des communes de Nikki (Avril 2005) et de Kandi (Août 2007) s'expliquent du fait que ce sont des périodes de "haute saison" où les marchés et les foires sont bien animés avec une abondance des produits vivriers et à cela s'ajoute le sursaut des élus locaux à partir de fortes campagnes de sensibilisation à l'endroit des usagers et l'implication de tous les acteurs locaux pour collecter les recettes. Mais la non poursuite de pareilles actions pour de multiples raisons font que les facteurs de mauvaises pratiques soulignées resurgissent à cause des collecteurs trop indécis.

Il est à noter que les taux de recouvrement sont trop faibles par rapport aux prévisions budgétaires. Le Tableau 1-4 nous le confirme pour deux communes du Bénin.

**Tableau 1-4 : Taux de recouvrement de recettes non fiscales par rapport aux prévisions budgétaires.**

<b>KANDI</b>		<b>TCHAOUROU</b>	
<b>Années</b>	<b>Taux de recouvrement/ Prévisions budgétaires</b>	<b>Années</b>	<b>Taux de recouvrement/ Prévisions budgétaires</b>
<b>2001</b>	27,09%	<b>2004</b>	40%
<b>2002</b>	43,74%	<b>2005</b>	32%
<b>2003</b>	25,56%	<b>2006</b>	32%
<b>2004</b>	42,13%	<b>2007</b>	32%

Source : Comptes administratifs des communes

Ainsi, le potentiel économique existe et qu'il importe d'adopter de nouveaux modes de gestion de nos infrastructures marchandes pour mobiliser de façon réaliste et suffisantes les ressources indispensables à la réalisation du développement dans les localités. L'introduction des pratiques du nouveau management public dans la gestion des services publics locaux marchands permettra d'améliorer et de stabiliser le recouvrement desdites ressources.

### 1.3 Amélioration et stabilisation des ressources non fiscales par le Partenariat Public-Privé.

Les communes disposent de ressources endogènes mobilisables qui occupent une place importante dans l'activité économique des communes. C'est pourquoi Chambas (2007) affirme :

Une large place est accordée à des ressources non fiscales qui présentent souvent le caractère de taxes rémunératoires. Ces ressources non fiscales sont liées généralement à des prestations publiques, au degré d'équipement, à l'activité économique et au niveau de vie des habitants du territoire communal. Elles peuvent donc présenter une élasticité importante vis-à-vis de l'activité économique. De plus, les taxes rémunératoires sont reliées à la quantité et/ou qualité des services, équipements et infrastructures offerts par les collectivités ce qui est favorable à un bon recouvrement. (p.11)

Les recettes non fiscales peuvent constituer un important levier de développement socio-économique des communes à condition qu'une politique efficace et efficiente de gestion, en terme de choix de mode de gestion des structures marchandes, soit mise en œuvre. Les méthodes actuelles de gestion directe de recouvrement desdites recettes ont montré leurs limites. Les taux de recouvrement très faibles et très fluctuant des ressources non fiscales sont les corollaires d'actes de mauvaise gouvernance (corruption, laxisme, népotisme, .. etc.) de la part des agents collecteurs qui sont épaulés parfois par des élus locaux soucieux de leur réélection. A cela, s'ajoute le manque de ressources humaines qualifiées et professionnelles, l'incivisme des populations urbaines et rurales et l'absence d'informations réelles du potentiel économique local pouvant permettre de lever des ressources endogènes.

Les problèmes de dysfonctionnements liés à la mauvaise gouvernance sont d'ordre structurel, organisationnel et sociologique ; ils affectent le recouvrement des recettes non fiscales. Alors comment améliorer le taux de recouvrement des ressources non fiscales à partir du choix d'un mode approprié de gestion des services publics locaux marchands ?

L'introduction de nouveaux mécanismes de gestion des infrastructures marchandes et des activités génératrices de revenus peut résoudre ces problèmes, améliorer la qualité des services offerts aux usagers et par la même occasion contribuer à la mobilisation de ressources endogènes indispensables au développement local. D'où le choix du thème de notre étude qui est intitulée : « **Le partenariat public-privé : moyen d'amélioration des ressources non fiscales des collectivités locales du Bénin.** »

Il s'agit de proposer un mode de gestion des services publics locaux marchands axé sur le partenariat public-privé afin d'améliorer et de stabiliser le taux de recouvrement des recettes non fiscales des collectivités locales.

#### 1.3.1 Les objectifs poursuivis

L'objectif général poursuivi est d'accroître le taux de recouvrement des recettes non fiscales à partir du partenariat public-privé dans le cadre de la gestion des services publics locaux et de renforcer la mobilisation des ressources endogènes pour impulser le développement à la base.

De façon spécifique il sera question de :

- Présenter des statistiques de recouvrement des recettes non fiscales de quelques collectivités locales du Bénin dans le cadre d'une gestion directe ;
- Montrer des exemples pilote de gestion des équipements marchands par des partenaires privés dans certaines communes béninoises ;
- Déterminer le mode de partenariat public-privé approprié pour la gestion des services publics locaux marchands à partir de la revue bibliographique ;
- Proposer les outils de gestion et de pilotage du partenariat en fonction des risques identifiés et le mécanisme de suivi-évaluation adéquats pour les dirigeants locaux à partir des modes de gestion retenus pour améliorer et stabiliser les ressources non fiscales des communes.

Ce faisant les gouvernants locaux (élus et cadres) pourront avoir à leur disposition de nouvelles stratégies pour impulser le développement des communes en augmentant de façon substantielle les ressources locales nécessaires.

### *1.3.2 Les résultats attendus*

On disposera à la fin de l'étude d'outils de gestion et de pilotage permettant aux gestionnaires locaux de suivre le mode de partenariat public-privé retenu dans le cadre la gestion des infrastructures marchandes pour une mobilisation efficiente et efficace des ressources non fiscales des communes.

Elle va consister, après avoir identifié le type de PPP, de réaliser le cadre logique de gestion des risques y afférents lors de l'évaluation préalable et de proposer des mesures pratiques de gestion et de suivi à l'aide des indicateurs de performance objectivement définis pour contribuer à une mobilisation optimale des ressources non fiscales des collectivités locales par les services publics marchands.

Le présent chapitre nous a permis de présenter l'organisation administrative territoriale du Bénin et le processus de décentralisation en cours, et de constater la médiocre mobilisation des ressources non fiscales dans les collectivités béninoises dû à bon nombre de facteurs. Cela nous a conduit à proposer le partenariat public privé comme mode de gestion des services publics locaux marchands pour l'atteinte des résultats à savoir améliorer et stabiliser le taux de recouvrement des recettes non fiscales en passant une meilleure offre de services et de prestations au citoyen-client.

Que peut-on retenir au niveau de la revue bibliographique sur les concepts de services publics locaux marchands et de partenariat public-privé ? Quels modes de gestion desdits services publics locaux marchands à partir d'un PPP pour une amélioration et une stabilisation des ressources non fiscales des communes ?

*" Si tu veux aller vite, va-t-en seul.  
Si tu veux aller loin, va-t-en  
accompagné ".*

*Proverbe africain*

# Chapitre Deux

## 2 CADRE THEORIQUE DES CONCEPTS ETUDIES

La recherche d'une administration publique locale performante capable de gérer les changements nouveaux pour contribuer à la satisfaction des intérêts de la communauté passe par la mise en place des services publics locaux efficaces et efficients.

### 2.1 Les approches conceptuelles de la notion de services publics locaux

Le dictionnaire de droit administratif, (Colin 2002) définit le service public comme une activité d'intérêt général, assurée ou assumée par une personne publique, et régie au moins partiellement par des règles de droit public. A partir de cette définition il faut reconnaître que la notion de service public recouvre plusieurs facettes ; mais nous n'allons pas nous attarder sur le sens juridique (organique et matériel) du concept de service public. Retenons à la suite de Chevalier (2001) mises à part donc toutes ses considérations juridico-administratives, que le service public «c'est une activité d'intérêt général gérée par l'administration ou par une personne privée qui en a reçu délégation et qui est soumise au contrôle de l'administration» (p.25).

Il faut donc retenir qu'au niveau de la science administrative plusieurs théoriciens ont défini le service public. Ainsi on peut retenir que le service public est l'activité d'intérêt général accomplie sous la gouverne d'une autorité publique ou privée détentrice des prérogatives de puissance publique. En somme, le service public est une activité d'intérêt général gérée par des organes publics ou privés sous un régime dérogatoire de droit commun. Il relève donc indirectement ou directement d'une autorité publique, personne morale de droit public. C'est l'action administrative par laquelle une personne publique assure la satisfaction de l'intérêt général.

Selon Savadogo<sup>12</sup> (2006) l'activité d'intérêt général «se différencie de l'activité privée qui est en général sous tendue par la recherche d'un intérêt personnel» (p.3). Les structures publiques, donc étatiques qui exécutent des missions d'intérêt général c'est-à-dire au profit de l'ensemble des citoyens sont des services publics. La finalité de leurs missions est la recherche du bien collectif.

Les missions confiées par exemple à une entreprise privée qui réalise des travaux d'intérêt général au nom de l'administration sont qualifiées de service public et le contrat qui le lie à l'Etat ou à la collectivité territoriale est un contrat administratif et seul le juge administratif est compétent pour en connaître du contentieux.

A partir de ce survol des définitions du service public, qu'entend-on par service public local ?

---

<sup>12</sup> Communication donnée au Burkina Faso en 2006 sur *les perspectives des services publics locaux dans le contexte nouveau de la décentralisation intégrale*.

### 2.1.1 *La notion des services publics locaux*

C'est l'autorité publique compétente qui crée ou supprime le service public et ceci en fonction du niveau de déconcentration et de décentralisation. Ainsi, au Bénin comme nous avons un seul niveau de décentralisation, seuls les conseils communaux ou municipaux sont habilités à créer des services publics locaux. Mais il faut souligner comme Savadogo (2006) l'affirme le concept "local" ajouté au service public n'est pas lié à une question de compétence territoriale mais au fait qu'ici le service public est d'intérêt local, il est donc pris en charge par une administration locale ou est assuré par une personne privée sous la supervision d'une administration locale. On peut donc avoir sur un même territoire des services publics de « l'administration d'Etat » (services déconcentrés) et ceux locaux des collectivités locales qui travaillent en synergie de façon organisée et concertée.

Au regard des définitions précédentes sur le service public on peut donc dire que le service public local est l'activité d'intérêt général réalisée par une autorité publique locale ou sous sa supervision.

La décentralisation vise le rapprochement de l'administré à l'administration et ce faisant les compétences dévolues aux collectivités locales doivent être exercées dans leur plénitude pour satisfaire les populations. Ce qui sous-tend que les services publics locaux dans la réalisation des missions qui leur sont assignées doivent tenir compte d'au moins trois (3) principes fondamentaux<sup>13</sup> pour l'accès des usagers. Il s'agit de :

- Principe de continuité qui stipule qu'aucune interruption qui pourrait entraîner des perturbations dans la fourniture du service public local ne saurait être tolérée, donc pas de discontinuité dans la satisfaction de l'intérêt général.
- Principe d'adaptation aux circonstances nouvelles qui est le fait que le régime du service public local doit pouvoir évoluer selon les exigences légales, réglementaires et techniques. Il doit s'adapter aux besoins des usagers qui sont toujours tenus informés des changements intervenus.
- Principe d'égalité de tous devant le service public, dès lors que l'utilisateur remplit les conditions légales d'accès, il n'a pas à subir une quelconque discrimination pour obtenir les prestations voulues, de même l'aménagement pratique doit être fait de manière à ce que l'accès soit facile et aisé.

La classification universelle des services publics locaux nous permet de les regrouper en trois grandes catégories selon la nature de leurs activités. Ainsi, Savadogo (2006) nous permet de distinguer :

- Les services publics locaux à caractère administratif (entités administratives rattachées à l'administration centrale locale chargées par exemple de l'état civil, de la police administrative, de la gestion des ressources humaines,... etc.) ;

---

<sup>13</sup> Ils sont encore appelés les Lois de Rolland et doivent guider tout gestionnaire public.

- Les services publics locaux à caractère industriel et commercial (structures urbaines chargées par exemple de la voirie, de la gestion des déchets, des marchés,...etc.) ;
- Les services publics locaux à caractère social et culturel (services chargés par exemple de l'alphabétisation, des loisirs, des affaires sociales et sanitaires,...etc.).

Quels sont les modes de gestion des services publics locaux marchands ?

### 2.1.2 *Le mode de gestion des services publics locaux marchands*

Les services publics locaux marchands dont il s'agit sont ceux chargés de la gestion des équipements marchands (marchés et foires, gares routières, parcs/marchés à bétails et abattoirs, aires de stationnement.) et des infrastructures de loisirs et culture, et des biens meubles et immeubles en location.

Selon Desrieux (2006)<sup>14</sup> les modes de gestion des services publics locaux peuvent être retenus en trois catégories suivant :

- Le Partenariat public-privé de type anglo-saxon ;
- La délégation de service public mise en œuvre en France ;
- La gestion publique.

Ce qui nous permet de retenir que les modes de gestion des services publics locaux notamment des équipements marchands se présentent comme suit :

- La gestion directe (régie directe ou indirecte) ;
- La gestion déléguée ;
- Le partenariat public-privé.

La gestion directe, encore appelée la régie, intervient lorsque la collectivité gère elle-même et directement l'infrastructure de l'amont en aval. Cette forme de gestion recouvre plusieurs variantes que sont la régie simple, la régie autonome et la régie personnalisée.

Elle permet à la collectivité de garantir effectivement la mission d'intérêt général et de maîtriser le pouvoir d'action sur l'organisation et le fonctionnement. Mais il faut reconnaître que ce type de gestion peut entraîner de lourdes charges sans grande incidence sur l'efficacité du service et est soumise aux lourdeurs administratives.

La gestion déléguée un peu plus complexe que le précédent dans la mesure où l'exploitation de l'infrastructure est confiée à une personne morale de droit privé dans des conditions préalablement fixées et déterminées par chacune des parties.

---

<sup>14</sup> DESRIEUX, Claudine. « Le rôle de l'autorité publique dans la gestion des services publics locaux : une approche par la théorie des contrats incomplets».

Ainsi, la collectivité perçoit une redevance et le délégataire motivé par le système de sa rémunération gère à ses risques et périls. C'est la délégation du service public selon le modèle français. Ce mode de gestion dont tire sa source le partenariat public-privé avec ses multiples variantes, déjà en cours au niveau de la gestion de l'Etat, est de plus en plus introduit dans la gestion des services publics locaux.

En France, selon Gastine (2007) le contrat de partenariat est défini par l'article 1 de l'ordonnance du 17 juin 2004 et est repris dans l'article L.1414-1 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) : « la personne publique confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements [...], une mission globale [...] concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée». (p.6)

Le Tableau 2-1, résume les différentes formes contractuelles de modes de gestion des services publics.

**Tableau 2-1 : Les différents modes de gestion des services publics.**

		Délégation de service public			Contrat de partenariat
		Régie intéressée	Affermage	Concession	
<b>Objet du contrat</b>		Service public	Service public	Service public	Prestations concourant au service public
<b>Financement de projet</b>	<b>Travaux de 1<sup>er</sup> établissement</b>	Public	Public/Privé	Privé	Privé
	<b>Travaux de renouvellement</b>	Public	Public	Privé avec retour au public	Privé avec retour au public
<b>Propriété des installations</b>	<b>Source de rémunération</b>	Public		Principalement usager	Principalement public (étalée)
	<b>Variation rémunération</b>	Redevances fixes + propor. niveau utilisation des usagers.	Selon niveau d'utilisation des usagers	Selon niveau d'utilisation des usagers	Selon objectifs de performances
<b>Risques financiers et commerciaux</b>		Public	Privé	Privé	Privé
<b>Durée du contrat</b>		Courte	Moyenne	Longue	Longue

Source : (Gastine 2007, p.6)

Au regard donc de tout ce qui précède, on peut donc retenir que les modes de gestion des services publics locaux sont la gestion directe et celle déléguée. Mais dans la mesure où actuellement les collectivités locales ont la plupart du temps fonctionné suivant le premier mode et les résultats dans le cadre de la mobilisation des ressources ne sont pas encourageants, il nous importe de nous tourner vers la gestion déléguée notamment le partenariat public-privé.

Quelles sont les conditions de son émergence et ses différentes variantes ?



## 2.2 Le Partenariat Public-Privé

Le partenariat public-privé se résume aux ententes que nouent des parties à savoir secteur public et secteur privé pour l'atteinte des objectifs à moyen et long terme afin de partager les risques liés à l'exécution des activités. Aubert et Patry (2003) nous permettent de retenir ces points communs à partir des différentes définitions du partenariat public-privé :

- Longue durée des conventions ;
- Entente et coopération entre des structures privée et publique ;
- Alliance entre ces deux secteurs pour réaliser des objectifs communs et partagés ;
- Partage des risques, d'investissements, de responsabilités et de bénéfices éventuels ;
- Forme de délégation des prestations du service public.

Ces mêmes auteurs<sup>15</sup> abordant les facteurs de réussite des partenariats public-privé en tirant leçons des expériences affirment que :

- Les ententes entre les acteurs doivent être favorables à chacun d'eux pour l'atteinte de ses objectifs ;
- Il faut une volonté politique affichée pour impulser les changements nécessaires dans une démarche saine et transparente en tenant compte de la qualité des performances des entreprises privées ;
- Les administrations publiques doivent disposer de personnel qualifié et outillé pour assurer le contrôle des mandats octroyés, ainsi les indicateurs des contrats de partenariats public-privé doivent être clairs, précis et facilement vérifiables avec à la clé, la réalisation de contrats juridiques non complexes.

Quels sont les facteurs d'institutionnalisation des partenariats public-privé ?

### 2.2.1 L'émergence et la définition du concept

Bon nombre de raisons ont conduit à l'émergence des partenariats public-privé. En effet, il fallait revoir le mode de gestion des services publics pour répondre aux besoins de plus en plus croissants des usagers en termes d'exigences de qualité dans la fourniture des prestations à un moment où les ressources financières étatiques s'amenuisaient. Ainsi, il s'agit de voir la forme d'association à adopter avec le privé dans la gestion publique pour une plus grande efficacité dans l'exécution des missions d'intérêt général.

---

<sup>15</sup> En 2003, ils l'ont abordé dans l'article intitulé *Dix conditions de succès pour des partenariats public-privé*.

Cette forme contractuelle de gestion connaît un regain actuellement pour sa stratégie qui permet aux parties prenantes de partager les risques, les investissements et les bénéfices en réduisant les coûts suivant les techniques modernes et efficaces de gestion du secteur privé.

Les différentes autres formes de gestion des services publics n'ont pas toujours amené l'Etat et les collectivités locales à procéder à des travaux d'envergure à un moment où les ressources financières publiques sont pratiquement insuffisantes et les ressources humaines de qualité absentes dans le secteur public.

Les services publics doivent alors contribuer à insuffler un nouveau dynamisme en adoptant une autre politique de réalisations d'équipements, d'infrastructures et d'offres de services. Si déjà l'Etat a recours au partenariat public-privé que doivent faire des collectivités locales qui sont confrontées à d'énormes difficultés financières et de compétences humaines et techniques. En effet, avec la complexité des projets, l'insuffisance des fonds publics locaux, les collectivités territoriales sont alors obligées de faire appel au secteur privé pour l'exécution des prestations du service public de qualité et de réduction des coûts d'investissements.

Selon le Livre vert de la Commission Européenne (Bruxelles, 30 avril 2004), les partenariats public-privé sont «des formes de coopération entre les autorités publiques et le monde des entreprises qui visent à assurer le financement, la construction, la rénovation, la gestion ou l'entretien d'une infrastructure ou la fourniture de service». (Cité par Baumstark et *al.* 2005, p.15). Cette forme plus élaborée de la gestion déléguée est selon la plupart des élus locaux un moyen pour les collectivités publiques de disposer des investissements du secteur privé pour améliorer l'environnement socio-économique des citoyens à partir de grands projets de modernisation de l'accès du public aux infrastructures de base.

Les partenariats public-privé constituent de nouvelles formes de coopérations institutionnelles entre les secteurs public et privé. Selon Giauque, (2005) :

les partenariats public-privé sont des contrats de longue durée qui associent, comme leur nom l'indique, les compétences du secteur public et du secteur privé pour des opérations de conception, construction, financement et gestion d'équipements et/ou de services publics. Ils offrent aux décideurs locaux la possibilité de faire participer le secteur privé à leurs investissements en garantissant la qualité du service public. (p.19).

En somme, ce sont les conditions d'urgence, de complexité, de manque de moyens financiers, humains et techniques qui sont souvent les motifs qui sous tendent le recours aux partenariats public-privé. Cela s'explique par le fait que les exigences des usagers deviennent contraignantes, les besoins financiers de plus en plus exorbitants dus aux grandes mutations mondiales et à tout cela s'ajoute les insuffisances des fonds publics. Le recours au partenariat public-privé favorise la transparence et la performance de l'action publique.

Selon Mazouz et *al.* (2005), les formes les plus courantes de PPP sont l'impartition, l'affermage avec deux variantes et la concession.

Le Tableau 2-2 ci-après nous renseigne plus sur les modèles précités.

**Tableau 2-2 : Les modèles de PPP.**

	Impartition	Affermage A	Affermage B	Concession
Modèle de PPP	Le partenaire public externalise des activités qu'il juge non essentielles et non productrices de revenus.	Le partenaire privé construit un actif et le loue à l'Etat qui l'exploite.	Le partenaire privé exploite un actif existant appartenant à l'Etat et lui verse un loyer.	Le partenaire privé construit un actif (ou acquiert de l'Etat un actif existant pour le rénover), l'exploite, puis le cède à l'Etat à terme.
Durée typique de la relation	1 à 5 ans	10-12 ans	10-12 ans	20 à 30 ans

Source : Mazouz et al. (2005, p.6)<sup>16</sup>

Selon les mêmes auteurs cités plus haut, en fonction de la typologie des PPP, les ententes avec le partenaire privé introduisent des "configurations organisationnelles" et il revient au gestionnaire public de bien analyser les enjeux, les défis de gestion et les risques pour l'atteinte des objectifs précis et voulus. Le Tableau 2-3 nous permet de les identifier par rapport aux types de PPP.

**Tableau 2-3 : Enjeux, défis, avantages et risques des PPP**

TYPE DE PARTENARIAT	ENJEUX	DEFIS DE GESTION	AVANTAGES PRESUMES	RISQUES
PPP CIRCONSTANCIEL	Partage de pouvoir	Arrimage des méthodes et des processus de travail	Mobilisation des actifs privés	Barrières à la sortie élevées
PPP ELEMENTAIRE	Respect des standards du service public	Le suivi, le contrôle et la maîtrise des coûts	Réduction des coûts	Choix inapproprié du partenaire privé Perte d'expertise Extrême sensibilité de l'opinion publique
PPP SYMBIOTIQUE	Mise en place de mécanismes de coopération et d'ajustement	Maintien de la viabilité du partenaire privé	Prolonge l'action gouvernementale dans un esprit de service public Peu de conflits majeurs Sensibilité sociale positive	Dilution des responsabilités Affaiblissement des capacités opérationnelles du partenaire privé
PPP PROSPECTIF	Réduction de la zone d'incertitude Appropriation des résultats.	Prise de décision et marge de manœuvre pour la résolution de problèmes Droit de propriété et partage des revenus	Compétitivité et avantage concurrentiel national	Monopole de l'expertise par le partenaire privé Transfert de connaissances

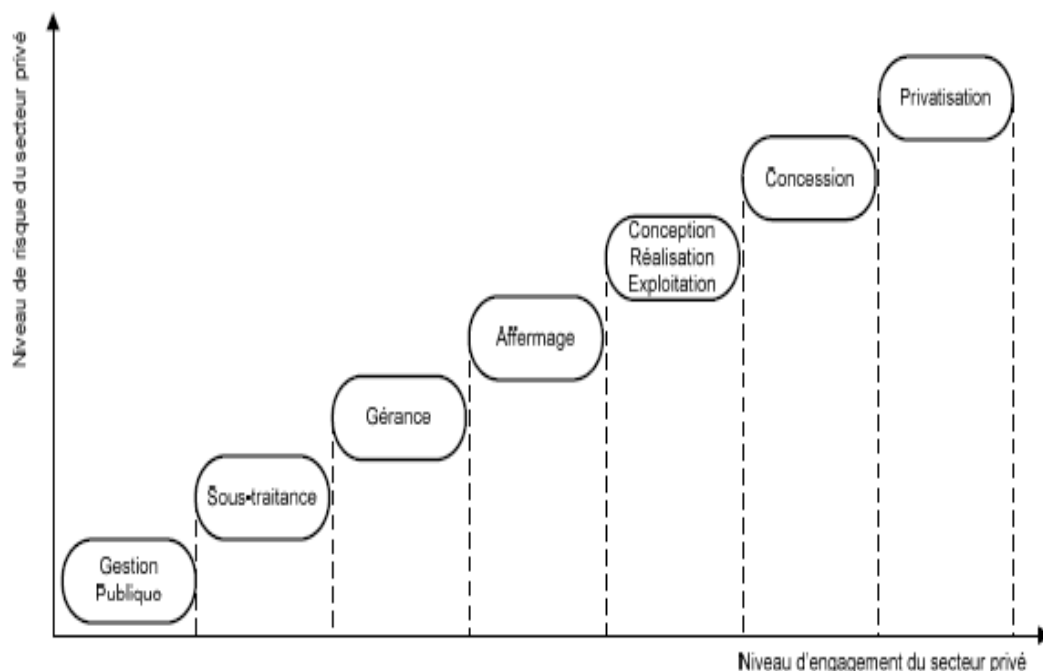
Source : Mazouz et al. (2005, p.11)<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Mazouz et al. «Les partenariats publics privés : une forme de coordination de l'intervention publique à maîtriser par les gestionnaires d'aujourd'hui».

<sup>17</sup> Idem

La Figure 2-1 donne les responsabilités et les rôles des parties publique et privée à partir de chaque forme de PPP depuis la conception jusqu'à la tarification de l'utilisateur en passant par la construction, le financement, l'exploitation, la maintenance et la propriété.

Figure 2-1 : Typologie des Partenariats public-privé.



Conception	Publique	Publique	Publique	Publique	Privée	Privée	Privée
Construction	Publique	Publique	Publique	Publique	Privée	Privée	Privée
Financement	Public	Public	Public	Public	Public	Privé	Privé
Exploitation	Publique	Privée	Privée	Privée	Privée	Privée	Privée
Maintenance	Publique	Publique	Privée	Privée	Privée	Privée	Privée
Propriété	Publique	Publique	Publique	Publique	Publique	Privée avec remise au public	Privée
Tarification de l'utilisateur	Possible	Possible	Oui (par le public)	Oui (par le privé)	Possible	Possible	Oui (par le privé)

Source : Aubert et al.(2005, p.8)

Il faut dire qu'une riche littérature foisonne sur la typologie des PPP, l'essentiel revient aux choix politiques des gouvernants dans leur arsenal juridique. Parfois, ils sont définis comme la forme la mieux élaborée de la délégation de service public à la française. Mais dans tous les cas ils diffèrent de la privatisation. En effet, Gerrard (2001)<sup>18</sup> souligne que :

Les partenariats public-privé (PPP) ne sont généralement pas des «privatisations» au sens le plus commun du terme. Une entreprise privatisée est une entreprise qui, auparavant sous le contrôle de l'État, appartient maintenant au secteur privé. (p.48).

Or les PPP sont des ententes qui permettent au partenaire privé d'exercer une activité pour le compte du public et suivant des règles contractuelles alors que les privatisations se font avec une

<sup>18</sup> GERRARD, B. Michael. « Partenariats public-privé : Qu'est-ce que les partenariats public-privé et en quoi diffèrent-ils des privatisations? » dans Finances et Développement, Vol.38, n°3, Septembre 2001, p.48.

autorisation législative où le secteur public n'a plus aucune responsabilité ni action dans la nouvelle entreprise. Dans les PPP l'Etat ou la collectivité publique conserve toute l'étendue de ses prérogatives de puissance publique. Et à Gerrard (2001) de conclure que :

Les PPP ne peuvent pas toujours être décrits comme des «privatisations partielles». Il y a, par exemple, une différence importante entre, d'un côté, une société privée dans laquelle le secteur public détient une part minoritaire mais n'a aucune influence sur les objectifs ou opérations de la société (c'est ce que l'on entend généralement par privatisation partielle) et, de l'autre, une coentreprise publique privée dont les opérations sont soumises aux contraintes du secteur public ou d'un contrat de service aux termes duquel le secteur public conserve toutes ses fonctions statutaires, qui sont deux formes de PPP.(p.49)

Comment se présentent les partenariats public-privé dans certains pays du Nord ?

### *2.2.2 Les approches britannique, française et québécoise du partenariat public-privé*

Les partenariats public-privé constituent de nos jours le mode d'organisation le plus utilisé pour introduire le partenaire privé dans la fourniture du service public.

La caractéristique principale des contrats de partenariats public-privé, c'est que l'opérateur privé assure la totale réalisation de l'ouvrage en faisant les gros investissements et il pourrait assurer l'exploitation aussi. Plusieurs auteurs abordent la question du partenariat public-privé, ainsi les définitions et les typologies foisonnent mais se recoupent.

Quelles sont alors les formes juridiques qu'ils revêtent en Angleterre, en France et au Québec ?

Clark (2005) nous permet retenir l'essentiel de la politique britannique dans le domaine des PPP. L'option de la Grande Bretagne pour les partenariats public-privé est aujourd'hui une référence. La Private Finance Initiative est le modèle britannique de partenariat public-privé. Il faut dire que le gouvernement britannique a eu recours aux partenariats public-privé dans la mesure où il était confronté à des « impératifs financiers », des besoins en expertise du secteur privé et « stratégique » pour soutenir les entreprises nationales face à la concurrence. Les Initiatives de Financement Privé (IFP) sont venues suppléer aux besoins de financement des importants programmes d'immobilisations et d'équipements dans les secteurs de la santé et des services sociaux, de l'éducation, des transports, du pénitencier et militaire. Ainsi au Royaume Uni, il a existé un éventail de coopérations entre les secteurs public et privé. Ceci a permis de réaliser surtout dans les quartiers défavorisés des projets sociaux pour les populations marginalisées. Et à Gerrard (2001) de nous rappeler que :

Le rôle essentiel du secteur public dans tous les PPP, qu'il s'agisse d'une IFP, d'une coentreprise ou d'une autre structure de partenariat, est de définir le champ de l'opération, de spécifier les priorités, objectifs et produits, et de définir les résultats à obtenir pour inciter le PPP à fournir les services — ainsi qu'à les payer, dans le cas des IFP. Le rôle et la responsabilité essentiels du secteur privé dans tous les PPP est d'assurer la réalisation des objectifs du PPP à des conditions qui optimisent les ressources du secteur public. (p.48).

Les rémunérations des cocontractants privés est sujet au respect des clauses liées à la performance et à la qualité des prestations retenues. Les contrats de partenariats ont divers noms en fonction des

objets mais il faut reconnaître que pour les collectivités locales leur durée est limitée à 40 ans maximum. De même, à la différence des contrats de partenariats en France les paiements par l'administration publique ne commencent que dès le début de la mise en service de l'infrastructure au profit du public.

L'architecture juridique contractuelle est complexe car on a un contrat principal entre la personne publique et l'entreprise privée, puis deux autres internes que sont le contrat de financement entre le privé et l'institution de crédit et le "Direct agreement" passé entre la personne publique et l'établissement de crédit. Tout ceci permet une garantie dans le partage des risques et l'exécution des tâches conformément aux clauses contractuelles avec l'implication des trois parties.

Le recours à l'IFP est précédé de l'évaluation préalable<sup>19</sup> qui est une condition sine qua none avant la conclusion du contrat. En effet, il s'agit d'étudier selon les règles de l'art que le rapport qualité/coût est meilleur que la gestion directe par l'administration. Ce sont des contrats de « common law », il n'y a pas de prérogatives exorbitantes de droit public donc pas de pouvoir unilatéral de l'administration publique de résiliation comme le préconise le droit positif français.

En règle générale les contrats de partenariats de type anglo-saxon ont été bénéfiques pour l'économie anglaise et les collectivités locales en ont largement profité pour répondre aux besoins de leurs citoyens.

Quant aux partenariats public-privé en France on peut affirmer que c'est la forme évoluée de la délégation de service public dans la mesure où les changements de taille concernent la durée des projets et les coûts très importants d'investissement. En France, les partenariats public-privé sont les marchés publics (marchés de fournitures, marchés de service, marchés de travaux) et les délégations de service public. Ils ont donc émergé parce que les personnes publiques disposent de moins de moyens à un moment où la nécessité de répondre à des besoins de plus en plus complexes.

Pour contourner les rigidités certaines des délégations de service public (car on ne peut que déléguer un service public local dont le régime juridique y est favorable) et pour une meilleure organisation de ce type de partenariat depuis 2004 une loi régit l'application des partenariats public-privé.

En effet, après l'expérimentation sur le plan juridique de divers instruments de partenariat notamment les marchés d'entreprise de travaux publics (METP), la vente en état futur d'achèvement (VEFA), dont les limites ont été également dénoncées une loi vient mettre en place dans le droit public français les contrats de partenariats. C'est l'ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004 qui a permis de légitimer les contrats de partenariats.

Mais il faut souligner que les contraintes, à savoir les coûts financiers, économiques et juridiques, les questions de l'évaluation préalable et les asymétries d'informations entre partenaires, introduites dans la loi font que l'Etat a plus recours à cela que les collectivités territoriales décentralisées qui se

---

<sup>19</sup> Etape obligatoire dénommée "best value for money" où le gestionnaire public évalue les avantages économiques du choix du privé.

contentent de sa forme de délégation de service public. Et c'est pourquoi le but des partenariats public-privé est de « concevoir, planifier, financer, construire et opérer des projets d'infrastructures habituellement fournis par le biais de mécanismes traditionnels comme les marchés publics » (Namblard, p.17, 2000) en assurant des qualités de prestations optimales.

En effet, la nouvelle loi qui consacre les contrats de partenariat n'est en fait qu'une continuité des formes structurelles et contractuelles mises en place dans le cadre des mécanismes de gestion de la commande publique notamment la délégation de service public. Toutefois, elle apporte une certaine innovation en matière de dérogations pour permettre surtout à l'Etat et aux collectivités publiques de réaliser ses grands projets d'investissements.

L'article Premier de l'ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004 définit les contrats de partenariats sont des contrats administratifs par lesquels une personne publique confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale relative d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements nécessaires au service public, à la construction ou transformation des ouvrages ou équipements, ainsi qu'à leur entretien, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion. On retient que les secteurs concernés au niveau des collectivités locales sont entre autres :

- La gestion des déchets ;
- La distribution d'eau et d'énergie (électricité et gaz) ;
- Les transports publics, la voirie et le stationnement ;
- Le chauffage urbain ;
- Les services funéraires ;
- Les infrastructures sanitaires, marchandes et scolaires ;
- Les loisirs et le sport.

Ainsi le partenariat est une relation équitable entre plusieurs parties ayant chacune sa mission propre en vue de travailler en étroite collaboration à la réalisation d'un objectif commun. Cela suppose une définition claire des rôles, des responsabilités des partenaires, le partage d'un minimum de valeurs communes sur lesquelles vont s'appuyer les actions et un bénéfice retiré par chacun des partenaires en contrepartie de ses contributions. Les contrats de partenariat sont donc de véritables instruments de réalisations des projets et de mobilisation des ressources locales.

Les partenariats public-privé au Québec sont récents dans l'arsenal juridique du pays. Les exigences croissantes des citoyens pour des prestations de qualité par les services publics à un moment où les ressources publiques s'amenuisent ont amené le gouvernement québécois à avoir eu recours aux partenariats public-privé et ce en incitant également les municipalités.

Ainsi, à l'instar des gouvernements étrangers et du Canada, le gouvernement québécois a adopté sa politique cadre sur les partenariats public-privé<sup>20</sup>. Selon De Serres (2005), la formalisation remonte à une époque récente. Car le gouvernement du Québec a adopté en 2004 et en 2005 une série de mesures qui autorisent la prise en charge des infrastructures et des services publics par des partenariats public-privé

Il faut souligner avant l'adoption de cette nouvelle politique de PPP l'administration publique menait conjointement avec le secteur privé des ententes pour offrir aux "citoyens-consommateurs-usagers" des prestations requises pour être de qualité. Cette possibilité de confier à un tiers par la personne publique et sous sa responsabilité l'exécution des tâches et/ou activités sur la base de normes consensuelles prédéfinies était en vigueur avant d'être formalisée.

La définition des Partenariats public-privé selon Mazouz et *al.* (2005) et retenue par le Bureau des PPP logé au sein du Conseil du Trésor dit ceci:

Le partenariat d'affaires public-privé est une entente contractuelle entre des partenaires public et privé qui stipule des résultats à atteindre pour améliorer la prestation de services publics. Cette entente établit un partage réel des responsabilités, des investissements, des risques et des bénéfices de manière à procurer des avantages mutuels qui favorisent l'atteinte des résultats. (p.2)

L'article 6 de la Loi 61, la Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec, adoptée le 15 décembre 2004 définit un partenariat public-privé par :

Un contrat à long terme par lequel une entreprise du secteur public associe une entreprise du secteur privé, avec ou sans financement de celle-ci, à la conception, à la réalisation et à l'exploitation d'un ouvrage public. Un tel contrat peut avoir pour objet la prestation d'un service public. Le contrat stipule les résultats à atteindre et établit un partage des responsabilités, des investissements, des risques et des bénéfices dans un objectif d'amélioration de la qualité des services offerts aux citoyens.

Il faut dire que les PPP au Québec participent à l'amélioration des conditions socio-économiques du pays. En effet, des centaines de projets menés par le gouvernement et les municipalités y ont eu recours. Mais les PPP ne constituent pas la panacée et la critique fondamentale ici est que les entreprises privées ne s'intéressent qu'aux projets porteurs et rentables. De même, d'autres critiques concernent la durée longue des négociations devant aboutir aux ententes et le risque politique d'une alternance au niveau national et local qui pourra remettre en cause les processus engagés. A cela s'ajoute celles des usagers car ils sont réfractaires aux changements des tarifications du fait des habitudes prises au moment de la gestion directe.

Ainsi, à la suite de Bachir MAZOUZ et *al.*(2005) nous pouvons recommander que les gestionnaires publics doivent instaurer une veille sociologique pour être à l'écoute des citoyens avec une forte volonté politique pour être capable de générer des projets viables. Il suffirait pour eux de privilégier l'intérêt

---

<sup>20</sup> Suivant la Loi 61, Création le 15 décembre 2004 de l'Agence qui allait se consacrer à la mise en œuvre de la politique des PPP.



public dans la conclusion des PPP pour éviter de tomber dans les travers souvent dénoncés par les anti PPP qui parlent de privatisation et de désengagement de l'Etat pour une forte légitimité des PPP.

Au-delà de ces considérations quelque peu objectives, les PPP sont de nos jours le meilleur moyen à la disposition des gouvernements nationaux et locaux pour répondre aux besoins pressants des citoyens et permettre du coup aux entreprises nationales de participer à la promotion des économies nationales. C'est ce que confirment BOUGRAIN et COLOMBARD-PROUT<sup>21</sup>, pour nous montrer les avantages des PPP qui permettent :

- Une diminution des dépenses budgétaires ;
- Une évaluation plus réaliste des coûts à supporter ;
- Une réalisation plus rapide des projets ;
- Une amélioration attendue de la qualité des services ;
- Un partage des risques et des bénéfices.

Et c'est à Aubert et *al.* (2005)<sup>22</sup> d'ajouter que le recours aux PPP permet au secteur public de bénéficier de :

- Un recentrage des activités de l'Etat ;
- Une réduction des coûts de construction ;
- Une accélération de la mise en disponibilité des infrastructures ;
- Une réduction des coûts de l'opération et à l'appel aux fonds publics ;
- Une réduction des risques (p.45).

En somme, il faut reconnaître l'échec de certains PPP a renforcé les critiques formulées à son encontre. Ainsi, il est souligné que l'Etat se désolidarise de sa responsabilité sociale et offre la part belle aux entreprises privées. Ce qui n'est pas sans conséquence sur le dialogue social. Lorsqu'on sait que certains agents publics doivent être reversés dans les unités privées créées et doivent être du jour au lendemain régis par des conventions. La hantise de perdre le statut de "sécurité d'emploi" régité par le cadre réglementaire de la gestion du personnel d'Etat ou local exacerbent les revendications sociales et c'est là que les acteurs des PPP avec les délégués syndicaux doivent se retrouver pour une franche collaboration dans le cadre la réussite des objectifs poursuivis. De l'autre côté la crainte des citoyens clients c'est de faire face à des coûts exorbitants de fourniture des prestations du service public. Mais, malgré tout cela les PPP sont encore mieux lotis que les privatisations où l'action de l'Etat est de réguler seulement les activités. Le rôle du secteur public est prépondérant dans les PPP car Bernier<sup>23</sup> (2005) affirme :

---

<sup>21</sup> Leur article est intitulé *Le partenariat public privé en France* dans Cahiers du CSTB, pp 71-76.

<sup>22</sup> AUBERT A. Benoit et *al.* «Synthèse critique d'expériences des partenariats public privé».

<sup>23</sup> BERNIER, Pierre. « Nouveaux partenariats entre le public et le privé : conditions d'émergence d'un modèle québécois » dans *Télescope*, n°12, vol.1, février 2005, Revue d'analyse comparée en administration publique, pp 80-92.

le gouvernement doit à la fois décider quelles normes prescriptives sont jugées nécessaires, par quels moyens il les imposera, comment sa fonction publique exercera un contrôle de leur respect et par quel instrument juridique il les fera connaître au partenaire (maître d'ouvrage) et aux citoyens, notamment, les normes et les standards d'accessibilité aux services et toute autre prescription entourant les modalités de transactions avec les citoyens-usagers.(p.84).

Alors il importe de conclure en ses termes que :

Les P3 représentent une option intéressante lorsque le gouvernement peut, dans le cadre d'une démarche rigoureuse et transparente, s'associer le concours de partenaires privés qui ont une compétence distinctive, parce que c'est leur métier, afin de réaliser des gains d'efficacité et d'efficacités qui seront répercutés sur les citoyens-usagers sous la forme de nouveaux services, de services améliorés ou de services rendus à un meilleur coût. (Aubert et Patry, 2004, p.45)

Et de souligner que les PPP peuvent bien être implantés au niveau des collectivités locales c'est que confirment Déom et Vermeer<sup>24</sup> (2003) en affirmant :

Le niveau local se prête particulièrement bien à ces projets de partenariat. [...] Les formes de partenariat au niveau local sont multiples. En vue de la réalisation d'un projet pour lequel une commune souhaite s'assurer la collaboration du secteur privé, la commune est libre de conclure, dans le respect de certaines règles, une ou plusieurs conventions avec des entreprises privées. Les formes contractuelles de partenariat les plus rencontrées sont les concessions de service public, les concessions domaniales, les contrats de gestion, ...etc. (p.4)

En nous référant à l'objet de la présente étude et tenant compte de l'abondante littérature sur la typologie des PPP particulièrement celle décrite par Mazouz et *al.* (2005), qui a fait l'objet du Tableau 2-3 par rapport aux enjeux, avantages présumés, défis et risques le Partenariat public-privé approprié est de type élémentaire. Car les enjeux et défis essentiels de gestion sont la maîtrise des coûts, des charges et la recherche d'efficacité pour une forte mobilisation des ressources financières locales. Et dans le cadre de la gestion du partenariat de type élémentaire «il revient au partenaire public de décider de la conduite et de l'avenir du PPP » (Mazouz et *al.*2005, p8) en identifiant un partenaire privé conséquent et capable de respecter les normes du service public. Les questions de tarification de l'utilisateur des équipements marchands doivent se conformer aux potentialités économiques locales afin d'éviter de prendre des risques politiques pour l'élu qui aura à dos les citoyens. Ainsi, le manager local doit se soucier de « la perte d'expertise ainsi que de l'extrême sensibilité de l'opinion publique » (Mazouz et *al.*2005, p8).

Le Tableau 2-4 qui suit nous permet de proposer dans le cadre spécifique de la gestion des services publics locaux marchands pour une optimisation des ressources non fiscales des collectivités publiques les considérations essentielles à prendre en compte par les décideurs locaux dans la gestion du partenaire public-privé élémentaire.

---

<sup>24</sup>DEOM, Diane et Johanne VERMEER. « Vade-mecum : le partenariat public-privé au niveau communal» Université Catholique de Louvain, étude réalisée sur l'initiative de la Cellule Politique des Grandes Villes de l'Etat Fédéral.

Tableau 2-4 : Cadre logique de gestion du partenaire public-privé élémentaire

		Enjeux	Défis	Risques
Phase de préparation du partenariat	But et Objectifs du Partenariat	Stratégiques et Techniques	Gestion: respect des normes, objectifs (SMART) transparence, rigueur et objectivité dans les procédures	Politiques et économiques à gérer (Mandat politique et avantages en termes de redevances et/ou de réductions de coûts pour la forme retenue) Choix d'un partenaire privé inapproprié
	Type de partenariat public-privé			
	Sélection et Choix du partenaire privé			
Phase de l'organisation et de la mise en œuvre	Capacités organisationnelle et de ressources humaines	Techniques et organisationnels	Structure organisationnelle flexible, disponibilité de compétences, partage réel de responsabilités claires	Conformité de la qualité du service public livré par le privé
	Planification stratégique des actions : Responsabilités et rôles des parties prenantes			
	Ressources			
Phase des résultats	Suivi et Mesure de la performance des résultats	Economiques	Contrôle du partenaire privé (indicateurs vérifiant que les objectifs demeurent d'actualité)	politiques et relationnels (opinions de l'utilisateur, capacité de coordination)

Source : Adapté du cours "Aspects Pratiques du Partenariat Public-Privé" du Professeur Mazouz (Université Senghor 2008)

Les principales étapes vont de la phase d'initiation ou de préparation jusqu'à la celle des résultats en passant par la phase de l'organisation et de la mise en œuvre. Chacune d'elles est constituée d'activités déterminantes pour la réussite du partenariat. Il s'agira donc pour le chargé au niveau local de procéder méthodiquement au choix de la forme du partenariat compte tenu de l'état des infrastructures marchandes et de la définition de ses objectifs qui devront être spécifiques, mesurables, atteignables, temporels (SMART) afin réellement de contribuer à faire bénéficier à la commune des ressources financières

Le présent cadre logique nous fournit donc à partir des différentes phases les éléments d'informations nécessaires aux décideurs locaux pour une réussite du partenariat afin d'aboutir aux résultats attendus. Il montre l'importance à accorder aux défis organisationnels et économiques de gestion dans la formulation de l'entente contractuelle.

Au regard de tout ce qui précède, il convient d'affirmer que tout en optant pour un PPP Élémentaire les modèles compatibles aux réalités des collectivités locales dans le cadre de l'amélioration et de la stabilisation des ressources issues de la gestion des infrastructures marchandes sont l'affermage et la concession.

### 2.3 L'affermage et la concession comme modes appropriés de PPP pour la gestion des services publics locaux marchands.

Ces deux formes de la gestion déléguée qui mettent en exergue une entente entre secteur public et secteur privé pour l'atteinte d'objectifs communs avec un partage équitable des bénéfices sont les instruments les mieux indiqués pour une amélioration et une stabilisation des recettes non fiscales des communes. Elles permettront aux municipalités de disposer de ressources pour améliorer l'état de délabrement des marchés et offrir des conditions assainies d'exercice de leurs métiers aux usagers afin de les amener à s'acquitter de leurs devoirs de payer les taxes. Elles offrent l'avantage pour les collectivités locales d'arriver à étaler dans le temps les investissements lourds pour construire des marchés modernes par exemple, de disposer des équipements dans un délai raisonnable avec une qualité de gestion contractuelle convenable aux parties intéressées et des redevances sûres et régulières.

#### 2.3.1 *Les raisons du choix.*

Les communes africaines et particulièrement béninoises sont confrontées à de véritables problèmes de ressources humaines de qualité, de ressources financières et d'équipements techniques. Aussi, faut-il noter que les infrastructures marchandes sont dans des états de délabrement avancés<sup>25</sup> donc pratiquement inexistantes ou lorsqu'elles existent leur entretien laisse à désirer. Dans ces conditions l'attitude réticente des usagers laissés à eux-mêmes pour s'acquitter des droits et taxes est difficilement blâmable. A tout cela s'ajoutent les diverses pratiques de mauvaise gestion et de corruption de la part des collecteurs chargés du recouvrement des recettes non fiscales.

Les équipements marchands dans le contexte des collectivités africaines que cela soit les marchés centraux ou secondaires, les gares routières, les abattoirs, connaissent d'énormes difficultés de drainage des eaux usées et pluviales, et d'encombrement des déchets donc des problèmes d'assainissement, d'hygiène, de sécurité et de salubrité publiques. Les installations sont surexploitées et entraînent des difficultés de circulation des usagers. Les artères publiques sont occupées anarchiquement. La gestion en régie des infrastructures marchandes a montré ses limites notamment le faible taux des recettes non fiscales recouvrées, l'incivisme des usagers, la politisation à outrance de l'octroi des places et la non motivation du personnel. Les tâches d'inventaire du patrimoine marchand sont exorbitantes par rapport au nombre et à la capacité professionnelle des ressources humaines existantes.

Les infrastructures marchandes constituent des sources potentielles non négligeables de ressources financières pour le financement du développement local. Alors le recours au partenaire privé apparaît comme la meilleure solution efficace pour une gestion efficace desdits équipements et un meilleur taux

---

<sup>25</sup> Les marchés sont en matériaux précaires de fortune, les infrastructures de loisirs dans un piteux état.

de recouvrement des ressources. L'affermage et la concession sont les modes appropriés pour externaliser les dépenses, et bénéficier de redevances financières sûres et régulières.

En effet, l'affermage sera utilisé pour les équipements dont les installations présentent un cadre adéquat et la concession pour ceux dont il faut reprendre le processus depuis la conception jusqu'à l'exploitation en passant par le financement et la réalisation afin de démolir les hangars délabrés faits avec des matériaux précaires. Tout ceci permettra d'améliorer les conditions d'exercice des activités commerciales des usagers dans un climat de d'hygiène et d'assainissement et de renflouer les caisses locales.

### 2.3.2 Les définitions et modalités de mise en œuvre

L'affermage est le mode de gestion par lequel la collectivité locale confie à une personne physique ou morale<sup>26</sup> l'exploitation d'une infrastructure sous la responsabilité de l'autorité publique. Ses caractéristiques sont les suivantes :

- La collectivité fournit au fermier les équipements, matériels et autres ouvrages indispensables à la fonctionnalité du service ;
- Le fermier veille à l'entretien et à la maintenance du matériel et/ou de l'infrastructure ;
- Le fermier verse de façon périodique et préalablement définie une redevance.

Ainsi l'administration publique transfère au secteur privé les responsabilités et les risques dans la gestion de l'activité objet du contrat de partenariat. Ce qui lui permet de garder la propriété des actifs et de mieux contrôler le partenaire privé à partir des critères précis. Ce faisant, les collectivités externalisent les activités principales où il est indispensable de bénéficier du savoir faire du secteur privé.

Les auteurs Baumstark et *al.* (2005) nous permettent de retenir que la concession constitue un type original de PPP où on associe la construction, le financement et l'exploitation par un unique opérateur privé. C'est un mode de la gestion déléguée où par le biais d'un contrat la collectivité locale appelée ici concédant charge une structure du secteur privé appelée le concessionnaire pour une durée longue au moins de 20 ans à réaliser des équipements, exploiter les équipements à ses risques et périls et ceci en percevant directement auprès des usagers une rémunération jusqu'à récupération de son investissement financier. La concession se conclut suivant les règles de la délégation du service public qui est « contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, rémunéré substantiellement en fonction des résultats de l'exploitation » (article 3 de la loi MURCEF- loi n°2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier). L'importance des investissements et leurs coûts de réalisation sont fonction de la durée des obligations contractuelles de

---

<sup>26</sup> Sur le plan juridique et administratif, cette personne morale de droit privé est appelée "fermier".

chacune des parties. Les modalités de suivi et de partage des responsabilités s'expliquent en ces termes :

L'intervention du secteur public se limite par la suite à approuver les tarifs du concessionnaire et le niveau de qualité des services rendus. La responsabilité du concessionnaire est très étendue alors que celle de l'administration publique est circonscrite. Elle permet à l'administration publique de confier quasi complètement une activité au secteur privé tout en gardant un certain contrôle et droit de regard. (Aubert et Patry, 2004, p.18).

L'affermage et la concession constituent des modes d'organisation des services publics dans le cadre d'une gestion déléguée ou de partenariat public-privé qui sont plus usités par les décideurs locaux dans le but d'une optimisation des prestations au profit des citoyens.

Au total, il convient de retenir comme l'affirment les auteurs Aubert et Patry (2004) que :

Les partenariats de type affermage ou concession ont en commun qu'ils lient pour une longue période l'administration publique et le preneur d'ordres et qu'ils transfèrent de manière importante des responsabilités et des risques vers le preneur d'ordres[...].Le contrat, généralement de longue durée, une dizaine d'années, définit la nature et l'étendue du service, de même que les garanties pour les usagers. Le contrat est généralement accompagné d'un cahier des charges qui définit le régime financier qui gouverne les relations entre les parties, la durée de l'entente, les modalités de révision et le contrôle des prix. À cause de la durée du contrat, des modalités d'ajustement des prix sont en général prévues au contrat, périodes de renégociation, formule d'ajustement automatique, borne maximale de l'indice de prix des services rendus. Le contrat comporte aussi des clauses de sauvegarde qui spécifient les conditions permettant la révision du contrat ou sa terminaison prématurée. (p.17)

Le Tableau 2-5 nous informe sur les responsabilités de chacune des parties :

**Tableau 2-5 : Indications sur les deux modes de gestion retenus.**

	<b>Modèles</b>	<b>Equipement</b>	<b>Exploitation</b>	<b>Tarification</b>	<b>Risque</b>
<b>Gestion déléguée</b>	Concession	Propriété de la commune mais financé par le concessionnaire	Par le concessionnaire	Redevance prélevée à l'utilisateur	Privé
	Affermage	Propriété de la commune et financé par la commune	Par la société affermée	Redevance prélevée à l'utilisateur par la société, une partie étant reversée à la commune	Public et privé

Source : (Aubert et al. 2005, p.42)

Pour les infrastructures marchandes des collectivités locales les concessions de services, de travaux et d'activités existantes seront les formes contractuelles à privilégier. Elles permettent de valoriser le patrimoine local et c'est aux parties prenantes de fixer dans les clauses contractuelles les objectifs de performance à atteindre permettant de faire une évaluation périodique pour se rendre compte de la qualité des services et/ou des ouvrages. Le principal souci du gestionnaire de faire une bonne

évaluation préalable au choix de la forme de partenariat et de modéliser le risque à partager ou à transférer au partenaire privé.

La présente revue bibliographique nous a permis de mieux cerner le concept de PPP et d'avoir un regard scientifique sur ses différentes variantes avant de dégager les modes les plus idoines pour permettre à nos collectivités locales de disposer d'instruments et d'outils de performance pour gérer les services publics marchands.

Cette identification terminée et argumentée sur les deux modes retenus pour améliorer les ressources non fiscales des municipalités par des redevances fixes et régulières, il reste à montrer dans la méthodologie les outils de gestion indispensables aux décideurs locaux pour une meilleure appropriation et l'atteinte de résultats escomptés.

Le cadre logique prendra en compte les actions préalables à réaliser dans le cadre de la mise en œuvre de ces modes que sont notamment la question de l'appel à concurrence, l'élaboration des contrats et l'efficacité de l'action délégataire suivi d'un contrôle permanent et correct constituent des marques de transparence et d'atteinte des indicateurs de performance.

La mise en place de mécanismes souples de révision et de relecture des conventions après une période d'application constituent également des avantages certains pour contribuer à l'amélioration et à la stabilisation des ressources non fiscales.

La démarche scientifique décrite dans le chapitre suivant nous permet de définir le cadre d'analyse et d'interprétation des données collectées et la référence globale de gestion des services publics locaux marchands par l'affermage et la concession.

*"La méthode ne vaut que par l'exécution." Richelieu, Armand Jean du Plessis, Cardinal, duc de (1585-1642)*

# Chapitre Trois



### 3 METHODOLOGIE DE RECHERCHE

Les méthodes et techniques qui ont été retenues sont l'enquête et l'observation participante lors des expériences pilotes en cours dans la zone géographique de l'échantillonnage et enfin le cadre logique déterminant les outils de gestion de la mise en œuvre des deux modes retenus.

#### 3.1 Les outils et techniques de recherche

L'approche méthodologique dans le cadre de la rédaction du présent mémoire s'est basée sur une démarche objective de recherche qui permet d'aboutir à des résultats fiables montrant la faiblesse et l'irrégularité des taux de recouvrement des ressources non fiscales.

##### 3.1.1 *La collecte des données.*

La revue bibliographique a permis d'approfondir nos connaissances sur les modes de gestion des services publics locaux marchands et particulièrement sur l'application de l'affermage et de la concession.

Il est à noter qu'au delà des questions démographiques et de superficie, les collectivités locales du Bénin ont en commun les mêmes difficultés de mobilisation des ressources non fiscales. Par conséquent les résultats qui sortiront de l'échantillon retenu sont à mêmes d'être disséminés sur le territoire national avec l'application des mesures préconisées pour des ressources optimales des communes.

Les Départements du Borgou et de l'Alibori constituent la zone géographique qui a servi à l'étude de terrain. Ces départements regroupent quatorze (14) communes de la partie septentrionale du pays.

La méthode qualitative la plus utilisée dans ce cadre est l'observation participante, dans la mesure où pendant les quatre (4) dernières années j'ai été le responsable de l'administration municipale de la ville de Kandi dans le Département de l'Alibori. Aussi faut-il le souligner cette observation a été mieux appréhendée pendant la période d'enquête lors du stage professionnel en fin de Master 1 au sein de la coordination du Projet d'Appui au Développement Communal et aux Initiatives Locales (ADECOTI)<sup>27</sup> qui fait de l'assistance conseil aux sept ( 7) communes du Département du Borgou.

La phase préparatoire d'enquête a permis pour la collecte de données de préparer un questionnaire semi structuré donc des questions ouvertes à l'attention du personnel communal chargé de la gestion des services marchands afin de disposer d'informations suffisantes et riches notamment par rapport aux montants recouverts des ressources. Les dimensions abordées dans le questionnaire sont :

---

<sup>27</sup> Projet financé par le Fonds des Equipements des Nations Unies (FENU), le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et le Fonds de Survie Belge (FBS),

- Données statistiques de recouvrement des recettes propres (droits de place sur les marchés, taxes sur les produits vivriers et d'élevage, et de location de boutiques) des années 2003 à 2007. (Un tableau à remplir à partir des documents budgétaires qui retracent les opérations)
- Difficultés rencontrées dans le recouvrement des recettes propres.
- Approches de solutions retenues pour surmonter les difficultés.
- Quel type de gestion (directe ou déléguée) conseilleriez-vous pour améliorer le taux de mobilisation des ressources propres ? Et pourquoi ?

Pour les élus locaux, l'outil de collecte d'informations a été de conduire des entretiens directs avec ces derniers.

### *3.1.2 L'analyse des données et l'interprétation des résultats.*

Les données quantitatives recueillies nous ont permis après analyse de reproduire les histogrammes que nous avons présentés dans le chapitre 1 sur les recouvrements mensuels et annuels des ressources non fiscales de la zone géographique des communes, objets de l'échantillonnage. Les sources de ces données sont fiables car elles proviennent des différents documents comptables et budgétaires produits par les services spécialisés.

Les données qualitatives recueillies lors des différentes observations participantes et des entretiens sont significatives et permettent de comprendre le désarroi des acteurs locaux face à la faiblesse des ressources non fiscales et au taux irrégulier de leur collecte. Les informations que ce soit sur le plan quantitatif et qualitatif témoignent de la pertinence des problèmes évoqués.

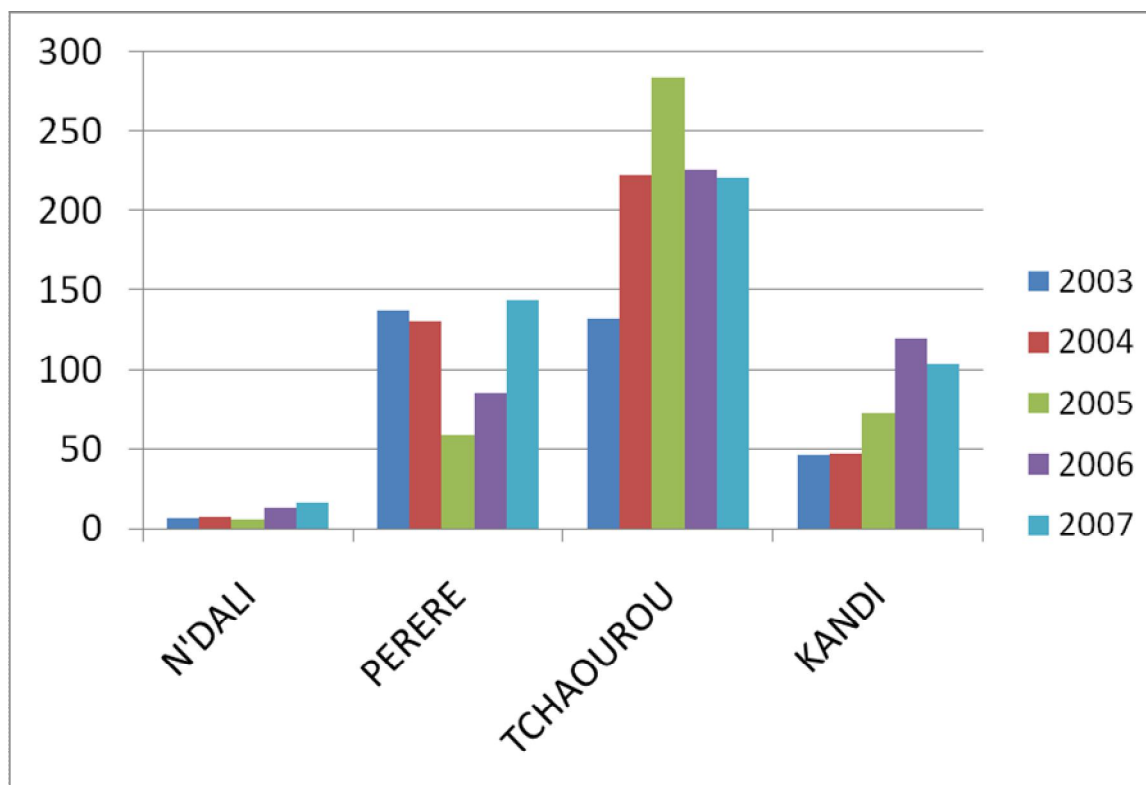
Au niveau qualitatif les actes de corruption, de fraude, de rançonnement et les actes de mauvaise gouvernance sont légions. La plupart des auteurs sont les agents collecteurs. A cela s'ajoute, le manque de volonté politique des gouvernants locaux pour réprimer ces constats dans le but de préserver l'électorat. Les ressources humaines chargées du suivi de la collecte des taxes sont peu qualifiées pour être aptes à penser et à mettre en œuvre une véritable politique d'inventaire du potentiel des ressources et l'exécuter de manière efficace et efficiente.

Il faut souligner le manque de matériels roulants dans les services marchands, le recrutement fantaisiste d'agents de recouvrement et l'absence d'un système de motivation et de gestion de l'emploi de ces derniers. A part les équipements marchands nouvellement construits grâce à l'appui des partenaires techniques et financiers, l'état de délabrement avancé des infrastructures marchandes est à souligner avec l'absence d'un système de drainage des eaux pluviales et des déchets. L'impraticabilité de certaines pistes de dessertes rurales rendant l'accès difficile des biens et des personnes aux marchés.

Quant à l'interprétation des données au niveau quantitatif, les efforts fournis pour mobiliser plus de ressources non fiscales diffèrent d'une commune à une autre. Ainsi, les communes qui n'ont pas accès à un gisement fiscal important mettent en œuvre une meilleure politique de collecte des taxes, il s'agit

des communes comme Pèrèrè, Tchaourou. Au même moment la ville de Kandi est en deçà des attentes vu le fait qu'elle dispose des ressources fiscales que sont les patentes, licences et les taxes foncières ( plus de 35% du budget municipal), l'attention accordée aux ressources non fiscales est moindre. Les différents histogrammes confirment la tendance de la faiblesse de la mobilisation des ressources par rapport aux potentiels existants et surtout le caractère irrégulier des montants recouverts par rapport aux écarts constatés.

**Figure 3-1 : Etude comparative des ressources fiscales de 4 communes du Bénin.**



Source : Réalisé à partir des données collectées lors des enquêtes préliminaires et issues des bordereaux de recouvrement des recettes non fiscales de la commune.

L'impact de l'insuffisance des ressources propres recouvrées sur les collectivités locales est que le développement local est hypothéqué. En effet, le secteur marchand qui devait fournir les ressources nécessaires à l'investissement dans la construction des infrastructures sociocommunautaires de base et à l'amélioration de la qualité des services offerts aux usagers des équipements marchands alourdit les charges de fonctionnement.

Au total, les difficultés rencontrées dans le cadre de la collecte des données sont liées à l'absence de moyens matériels pour avoir un échantillon plus large, et aussi le fait d'avoir accès aux informations qualitatives n'a pas toujours été facile n'eût été mes expériences et pratiques professionnelles au sein de la zone géographique d'intervention.

Les principales conclusions issues de cette démarche méthodologique et scientifique d'analyse des données montrent bien les difficultés énoncées dans la problématique liée au recouvrement des ressources non fiscales. Et c'est pourquoi l'argumentation développée dans le cadre théorique selon laquelle il importe que les collectivités publiques nouent des ententes avec les structures privées pour bénéficier de son expertise en signant des conventions sur la base d'objectifs et d'indicateurs pertinents et précis afin d'assurer le financement, la construction et/ou l'exploitation des infrastructures marchandes est indispensable.

L'implication du privé au niveau local dans la gestion des services publics locaux marchands n'est pas encore une réalité évidente. Ainsi, lors de notre période de stage et d'enquête nous avons constaté que grâce aux structures d'appui-conseils aux collectivités locales des expériences pilotes ont été initiées et seront uniformisées sur le territoire national après une évaluation.

Aussi, avons-nous saisi cette opportunité et sommes allés dans ces communes pour nous imprégner de ces cas pilotes et de pouvoir les évaluer afin de faire des propositions suffisamment pratiques et objectives (Chapitre 4) pour amener les communes à disposer de ressources endogènes suffisantes.

### 3.2 Quelques expériences pilotes de partenariat public-privé dans le cadre de la gestion des équipements marchands.

Il est à souligner que ces expériences sont en phase d'expérimentation et les parties prenantes procèdent à des concertations régulières pour aborder de façon responsable les obstacles qui surviennent lors des recouvrements.

#### 3.2.1 *Cas de la commune de Bembèrèkè pour les marchés.*

La commune de Bembèrèkè située dans le Département du Borgou sur une superficie de 3.348 km<sup>2</sup> avec une population de 94.580 habitants (RGPH 2002) a bénéficié des fonds du Projet ADECOI pour la construction des équipements marchands. Ainsi, il a été retenu pour d'une part contribuer à mobiliser plus de recettes non fiscales et d'autre part assurer une maintenance et un entretien courant desdits équipements de mettre en place un système d'affermage de tous les marchés de la commune. Il s'agit des marchés suivants :

- Marché central de la commune (18 boutiques, 30 hangars, Baraques en matériaux précaires) ;
- Marché de l'arrondissement de Gamia (6 Hangars, Baraques en matériaux précaires) ;
- Marché de l'arrondissement de Beroubouay (6 Hangars, Baraques en matériaux précaires)
- Marché de l'arrondissement d'Ina (Appatams, Baraques en matériaux précaires) ;
- Marché de l'arrondissement de Bouanri (5 hangars, Baraques en matériaux précaires).

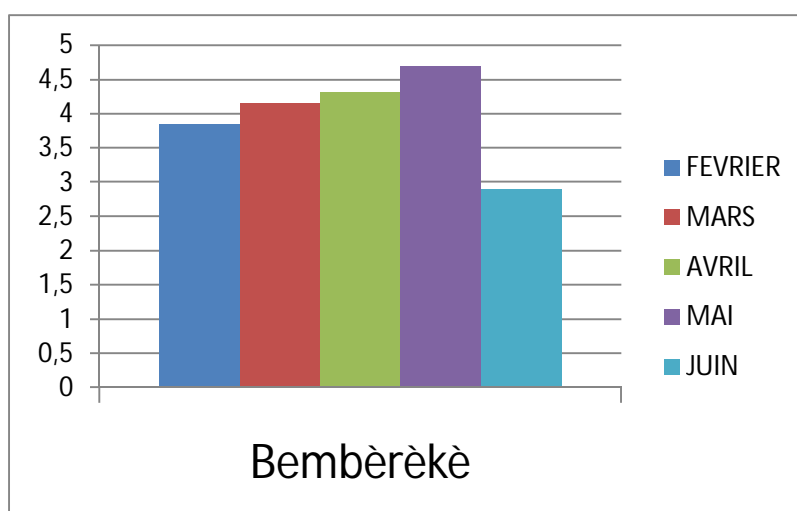
Le Conseil Communal et l'administration locale ont suivi les procédures administratives et après avis de l'autorité de tutelle, MGE Conseils COGEFI<sup>28</sup> structure privée a été chargée d'assumer le rôle de fermier. Les activités ont réellement démarré au cours du mois de février de l'année 2008 et donc lors de notre passage les parties prenantes que sont les responsables locaux et les représentants des usagers sont satisfaits de MGE Conseils COGEFI pour la qualité des services offerts et l'entretien des installations. Quant au chargé des services marchands de la commune, il se réjouit jusqu'à présent du respect des modalités de versement des redevances.

En effet, la commune ayant transféré toutes les charges de fonctionnement que sont le paiement des agents collecteurs, l'entretien et l'assainissement des marchés au fermier. Ce dernier tient une comptabilité régulièrement qui est suivie par la Mairie et verse mensuellement les 45% des recettes recouvrées auprès des usagers conformément aux cahiers des charges.

Par rapport aux montants précédemment recouverts par les services économiques internes et en considérant les charges il faut dire que la mise en affermage des marchés de la commune a permis d'améliorer sensiblement les taux de mobilisation des ressources non fiscales, de même le personnel communal s'est attelé à d'autres tâches notamment l'inventaire du patrimoine marchand.

L'histogramme suivant nous permet de voir une certaine constance dans les redevances perçues par la collectivité locale lors des cinq (5) premiers mois de la mise en œuvre du partenariat public-privé. Les écarts constatés sont le fait que la redevance n'est pas fixe, elle est tributaire des recettes réellement recouvrées par le fermier. De même, la période prise en compte coïncide avec celle des travaux champêtres, ce qui fait que bon nombre d'usagers sont dans les fermes agricoles. L'échelle au niveau de l'axe des ordonnées exprime les montants recouverts en 100.000 FCFA.

**Figure 3-2 : Evolution des redevances versées par le fermier au cours des 5 premiers mois d'activités.**



Source : Réalisé à partir des données collectées lors des enquêtes préliminaires et issues des bordereaux de recouvrement des recettes non fiscales de la commune.

<sup>28</sup> Cabinet spécialisé en gestion d'infrastructures des collectivités locales..

Bien que l'expérience en cours offre un certain nombre d'avantages, il est à noter que les insuffisances du système d'affermage en cours sont surtout liées au fait qu'il n'est pas appliqué dans son essence, il subsiste un mélange de régie autonome. Car les carnets de tickets sont encore commandés par la Mairie et mis à la disposition du fermier afin de pouvoir évaluer les recettes collectées. Or il aurait fallu instaurer une redevance fixe après une étude exhaustive fiable de la capacité réelle de recouvrement des ressources au lieu de fixer un pourcentage mensuel sur les montants recouverts.

### *3.2.2 Cas de la ville de Kandi pour la gare routière et la carrière de sable et des graviers.*

Située dans le département de l'Alibori, Kandi est une ville secondaire du Bénin avec une population estimée en 2006 à plus de 150.000 habitants et installée sur une superficie de 3.421 km<sup>2</sup>. La ville est un carrefour qui relie d'importantes routes nationales et inter-états frontaliers donc le trafic routier est considérable ; elle dispose également d'une importante carrière de sable et de graviers d'une qualité estimée. Mais comme nous l'avons déjà souligné un peu plus haut le taux des recettes recouvrées ne reflètent pas toujours la réalité du fait des fuites dues notamment aux pratiques malhonnêtes des agents collecteurs. Alors prenant acte de ces comportements malsains préjudiciables à l'équilibre financier de la collectivité locale, les autorités communales ont décidé de revoir le mode de gestion de la gare routière et de la carrière de sable et de graviers.

Pour ce faire, les responsables des associations des usagers des infrastructures concernées ont été associés pour nouer un partenariat de gestion axé sur le respect d'un cahier de charges où chacune des parties a des obligations bien spécifiques.

La spécificité de ce type de partenariat est que ce sont les responsables des bureaux d'associations qui ont reçu l'autorisation de collecter les taxes prescrites et de reverser à la Mairie les redevances raisonnables et fixes retenues de commun accord. Ainsi, au niveau de la gare routière le Bureau de l'Association des conducteurs a eu la liberté de mettre en place son organisation du travail, d'imprimer les carnets de tickets et de recruter le personnel indispensable. Il en est de même avec l'Association des propriétaires des camions qui exercent au niveau de la carrière de sable et de graviers. Cette expérience débutée courant 2007 a permis à la ville de disposer de recettes non fiscales sûres et régulières.

Les limites de ce type de partenariat sont que les Associations n'ont pas l'autorisation sur le plan juridique de mener des activités commerciales génératrices de revenus et il n'y a pas eu une procédure selon les normes pour aboutir à leur choix. Il leur revient donc de se mettre en règle en créant une société de droit et forte de leurs expériences participer à un appel d'offres régulier pour être retenu.

En somme, les interprétations des informations recueillies ont montré la justesse des différentes hypothèses de recherche par rapport à la faiblesse et à l'instabilité des ressources des collectivités locales pour les diverses raisons qui ont été évoquées. Les expériences pilotes malgré leurs limites ont par ailleurs amené à comprendre que l'implication du privé dans la gestion des services publics locaux marchands permettent d'améliorer et de stabiliser le taux de recouvrement desdites ressources.

Les insuffisances énumérées pour les cas pilotes de PPP montrent qu'il faut que le partenaire public dispose d'aptitudes et d'outils pour mieux atteindre les objectifs et suivre le partenaire privé. Il est donc indispensable de disposer d'un cadre logique approprié, en se basant sur la revue littéraire, dont pourra s'inspirer les décideurs locaux pour mettre en œuvre les deux modes de gestion des services publics locaux retenus. Ainsi, nonobstant l'aspect juridique et institutionnel qui doivent être pris en compte dans les propositions pratiques l'attitude du responsable local chargé de la gestion et du suivi du PPP va consister à contrôler que les impératifs inclus dans les clauses contractuelles sont respectées pour assurer une meilleure mobilisation des ressources endogènes.

### 3.3 Le cadre logique approprié

Le but visé dans le cadre du choix de ces formes de PPP que sont l'affermage et de la concession est d'augmenter et de stabiliser les recettes recouvrées dans l'exploitation du patrimoine marchand des collectivités locales. Ceci implique que les enjeux d'un tel partenariat c'est la recherche d'efficacité dans le souci de minimiser les charges de réalisation et d'exploitation et des infrastructures économiques des communes. Les risques à évaluer et à gérer sont liés entre autres au fait qu'il faut retenir un partenaire privé selon les normes et accorder une attention particulière à la tarification de l'utilisateur afin d'éviter que le privé s'éloigne des principes du service public. Et tout cela résume donc les principaux défis de gestion qui sont à relever. Il s'agit de l'institution de mécanismes pertinents et efficaces de contrôle du partenariat.

Ce qui nous fait dire qu'en tenant compte des explications des auteurs MAZOUZ et *al.* (2005) et schématisées dans le Tableau 2-3 nous sommes en présence du type de partenariat élémentaire car il vise la recherche d'économie, d'efficacité et d'efficacité. Pour ce faire, outre l'encadrement juridique et institutionnel dont doit s'entourer le gestionnaire local, l'évaluation préalable comportant la matrice des risques, le choix du partenaire, la conception des clauses contractuelles et le suivi du partenariat ne pourront se faire qu'à partir d'outils de gestion et de mesure de la performance.

#### 3.3.1 *Les outils de gestion indispensables*

La méthodologie dont nous nous sommes inspirés pour aboutir au cadre logique ci-après est celle de l'approche systémique développée par MAZOUZ et BELHOCINE (2008) sur les variables de gestion du partenariat élémentaire en tenant compte des enjeux, défis et risques précédemment retenus dans le Tableau 2-3. Les étapes importantes jusqu'à la conclusion de la convention de partenariat qui doit lier la collectivité locale et le partenaire privé retenu sont les bases essentielles pour permettre de mobiliser les ressources non fiscales. Ainsi, la démarche managériale que doivent adopter les décideurs locaux pour la maîtrise et le contrôle du processus du partenariat passent par la réalisation de la matrice de risques.

Le gestionnaire local dans le but de concilier les actions publiques et privées pour l'atteinte de ses objectifs doit s'assurer du respect de l'échéancier en fonction des moyens disponibles sur la base des risques et autres contingences. Il aura à cœur la rentabilité de la gestion des équipements marchands par un PPP de type élémentaire quelque soit le modèle ou la forme dans le cadre de l'évaluation préalable par rapport à la probabilité d'occurrence du risque envisagé. Que cette dernière soit forte/très forte ou faible/très faible doit amener le manager à identifier les risques à partager de ceux à transférer en définissant les rôles et responsabilités et surtout l'effort à faire lors du pilotage des risques pour qu'il n'y ait pas perte d'apprentissage au niveau de la collectivité publique. En définitive il aura dans l'optique de gérer le PPP retenu à mettre en œuvre un plan de gestion des risques.

**Tableau 3-1 : Matrice de gestion de risques d'un PPP élémentaire**

Nature du Risque	Probabilité d'occurrence	Incidence	Réponses	Coût	Actions décidées	Rôles et Responsabilités	Gain d'apprentissage
Risques Politiques et stratégiques							
Risques Technologiques et organisationnels							
Risques financiers							

Source : Adapté de (Préfontaine, 2008, p.208) et (Mazouz et Belhocine, 2008, p.193)

### 3.3.2 Les outils de pilotage du partenariat

La formalisation des actes et l'implication participative des différentes parties prenantes au partenariat et des usagers des infrastructures marchandes permettront d'assurer une cohésion dans la prise des décisions et une facilité de leur mise en œuvre. C'est ce qu'explique Jason MORIN (2003) :

La participation des instances dirigeantes se fait par le biais d'un comité de pilotage dont les travaux portent sur le cadre financier, la révision de l'offre des services, l'amélioration de la qualité et de la productivité dans la prestation des services et la gestion des ressources humaines. (p.13).

La gestion du risque au niveau de ce type de partenariat doit donc également tenir compte de «L'évaluation des résultats et la reddition de comptes qui complètent le cadre de gestion.» (MORIN, 2003, p.13).

Depuis les phases d'organisation, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation des résultats il est judicieux de tenir compte des outils de pilotage. Ainsi, l'administration locale doit mettre en place des mécanismes formels de mesure de l'atteinte des objectifs par rapport aux ressources engrangées et aux résultats obtenus. Les critères de pertinence et d'économie doivent conduire à la mise en place de

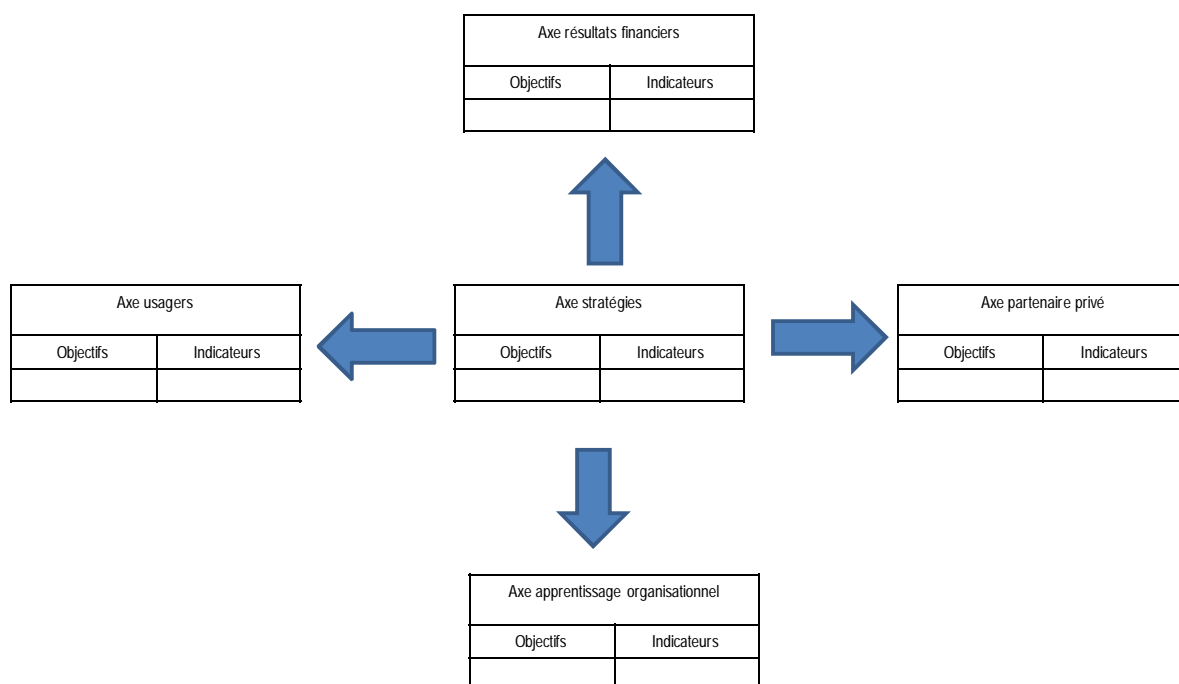


ces outils. Ce faisant tout changement organisationnel ou non ne pourra affecter la bonne exécution du partenariat. Les actions à mener dans le cadre du pilotage du partenariat se résument en ces points :

- Constitution d'une équipe de pilotage du partenariat ;
- Adoption d'indicateurs de mesure du rendement ;
- Institution d'un système de coordination et d'informations ;
- Reddition de comptes à l'utilisateur.

A toutes ces actions il faut ajouter la mise en place un tableau de bord qui permettra de mesurer la performance des activités par rapport aux résultats attendus. Il permettra de suivre l'évolution constante des différents livrables identifiés et de proposer des mesures correctives s'il y a lieu. Les données qui vont être recueillies permettront de conforter les prévisions surtout économiques et la qualité technique des prestations retenues lors de la formulation du projet de partenariat. En nous inspirant de Kaplan et Norton (2006), le tableau de bord de pilotage du partenariat en quatre axes se présente comme suit :

**Figure 3-3 : Tableau de bord de mesure de performance du partenariat**



Source : Tiré et adapté de « Le tableau de bord prospectif », Kaplan et Norton, (2006).

A chacun des axes nous aurons à définir les indicateurs, les cibles et les objectifs qui permettront de mesurer la performance des différentes actions contenues dans les clauses contractuelles du partenariat. Selon Carlier et Ruprich-Robert (1998) les indicateurs doivent respecter les impératifs de disponibilité, de lisibilité, de fiabilité et de permanence dans le temps. L'information doit être à la portée de chaque partie pour répondre à ses besoins spécifiques.

Au total, la méthodologie nous a permis de montrer la faiblesse et l'instabilité des taux de recouvrement des ressources non fiscales à partir des modes de gestion directe des infrastructures marchandes des collectivités locales. De même les difficultés juridiques et d'amalgame de formes de partenariat inhérentes au choix du partenaire privé dans les cas pilotes pour aboutir à l'identification des outils de gestion et de pilotage indispensables et nécessaires à l'atteinte des résultats d'amélioration dans le cadre du recouvrement des recettes non fiscales.

Aussi la dernière partie de notre étude va-t-elle aborder de façon pratique les actions à mener par le gestionnaire public dans le cadre du pilotage du partenariat pour mettre à la disposition du politique des ressources endogènes fiables pour le développement local.

*"Se réunir est un début; rester ensemble est un progrès; travailler ensemble est la réussite."*

*Ford, Henry (1863-1947)*

# Chapitre Quatre

## 4 PROPOSITION D'UN CADRE LOGIQUE DE GESTION DU PARTENARIAT

L'attention plus forte accordée aux collectivités locales pour servir de levier au développement à la base implique la création de richesses par une mobilisation accrue des ressources propres. C'est pourquoi, face aux exigences des citoyens-clients sur la qualité des prestations offertes par le service public local marchand il importe d'associer le secteur privé pour une amélioration de la collecte des ressources non fiscales. Il s'agira donc pour les gouvernants locaux dans le cadre du suivi d'un partenariat élémentaire de tenir compte des défis de gestion et de risque au niveau des différentes étapes à savoir la préparation, à la mise en œuvre et à l'évaluation de cette action publique par rapport aux objectifs poursuivis. Car le PPP sera la solution miracle ou l'instrument efficace et efficient pour une amélioration et une stabilisation des ressources non fiscales quand les parties signataires de la convention vont adopter une démarche rigoureuse dans le pilotage du partenariat.

Le Tableau 3-1 réalisé nous servira de ligne directrice pour la mise en place du processus de pilotage du partenariat.

### 4.1 Processus de gestion du partenariat.

Les communes sont confrontées à des difficultés d'amenuisement continu des ressources budgétaires et de manque de compétences humaines et d'expertise technique dont le recours aux formes du partenariat public-privé que sont l'affermage et la concession est une opportunité dans le cadre de la gestion des équipements marchands. Ce faisant, il permet aux municipalités d'offrir des infrastructures marchandes modernes de qualité aux usagers et bien entretenues d'une part, et de disposer de redevances sûres et régulières. La combinaison d'actions publiques et privées contribuent à la mise en place de stratégies performantes, compétitives et innovantes. Elles permettront de faire appel à l'expertise et au financement du secteur privé pour rénover des équipements existants, faire naître des équipements nouveaux ou fournir des services de qualité. Un diagnostic de l'inventaire du patrimoine marchand est indispensable avant toute démarche de démarrage d'un PPP.

Le gestionnaire local doit après une évaluation préalable opter pour la forme la plus adéquate en fonction des objectifs poursuivis, de l'intérêt général et de la mesure du risque encouru en s'associant au partenaire privé. Alors il lui faut assurer la gestion du partenariat dans l'intérêt des deux parties en s'assurant de la qualité du service livré et des coûts pratiqués pour ne pas s'éloigner des usagers et mettre en place une organisation administrative locale flexible capable de s'adapter au changement.

La phase de la préparation du partenariat est assez délicate car elle intervient au niveau stratégique de la Mairie où les responsables locaux ont le pouvoir de prise de décision. A partir du modèle de la matrice de risque présenté dans le Tableau 3-1 nous allons analyser les mécanismes de survenance des risques afférents à l'affermage et à la concession.

## 4.1.1 La matrice des risques suivant les deux modèles de PPP

Tableau4-1 Matrice de gestion de risque d'un PPP élémentaire : cas de l'affermage

Nature du risque	Probabilité d'occurrence	Incidence/Impact	Réponses	Coûts	Actions décidées	Rôles et Responsabilités	Gain d'apprentissage
<b>Risques Politiques et relationnels</b>	Forte	Que les élus et les usagers ne soient pas associés	Mettre en place un système de communication participative	Coût des différentes séances de concertation	Oui, le projet peut continuer à condition tous les acteurs locaux soient informés	La collectivité publique prend en charge le risque en impliquant tous les acteurs	L'autorité locale gagne en minimisant le risque que l'opinion n'adhère pas au projet
<b>Risques organisationnels</b>	Faible	Que les compétences humaines de l'équipe projet ne soient pas à même de gérer le PPP	Prévoir une phase de transition où les R.H de la ville sont formées	Coûts des formations	Oui, le projet peut continuer à condition que le partenaire privé assure la formation	Le partenaire privé met son expertise à la disposition du personnel local du projet	Le public gagne en minimisant le risque de désapprentissage
<b>Risques techniques</b>	Moyenne	Que la qualité des prestations ne respecte pas le standard du service public (accessibilité, universalité...)	Prévoir le choix d'un partenaire privé approprié et expérimenté	Coûts d'une sélection rigoureuse et transparente	Oui, le projet peut continuer à condition de se faire assister	La collectivité publique fait appel à un maître d'œuvre compétent en matière d'appel à concurrence	Le public gagne en optant pour un partenaire privé ouvert au dialogue et expérimenté en matière d'intérêts publics
<b>Risques financiers</b>	Faible	Que la tarification des équipements marchands soient modifiés unilatéralement par le fermier	Prévoir un cahier de charges définissant clairement les attributions de chaque partie et les clauses financières de paiement des redevances	Coût de la rédaction d'une entente garantissant l'intérêt général poursuivi en matière de tarification de l'utilisateur	Oui, le projet peut continuer à condition de disposer d'un cahier de charges accepté et respecté par le fermier.	La collectivité publique commet la rédaction de la convention au maître d'œuvre	Le public gagne en mettant en disposant d'une convention souple mais où les obligations de chacune des parties sont bien définies.

Source : Adapté de (Préfontaine, 2008, p.208) et (Mazouz et Belhocine, 2008, p.193)

Tableau 4-2 : Matrice de gestion des risques d'un PPP élémentaire : cas de la concession

Nature du risque	Probabilité d'occurrence	Incidence/Impact	Réponses	Coûts	Actions décidées	Rôles et Responsabilités	Gain d'apprentissage
<b>Risques Politiques</b>	Moyenne	Que l'autorité locale soucieuse de sa réélection entreprenne ensemble plusieurs projets de concession	Faire adopter au niveau du Conseil Communal un chronogramme concret et réaliste	Coût de validation d'une approche planifiée de mise en concession des équipements marchands	Oui, le projet peut continuer à condition que la commune dispose d'un document validé et approuvé par l'autorité de tutelle	Tous les élus valident la planification des PPP en mettre en œuvre et l'autorité de tutelle a approuvé	Le public en optant pour des projets réalistes où les choix des équipements marchands ne sont pas fantaisistes ni électoralistes
<b>Risques relationnels</b>	Forte	Que les usagers ne soient pas associés	Mise en place d'un système d'information des acteurs concernés	Coût des différentes séances de concertation	Oui, le projet peut continuer à condition tous les acteurs locaux soient informés	La collectivité publique prend en charge le risque en impliquant tous les acteurs	L'autorité locale gagne en minimisant le risque que la sensibilité de l'utilisateur ne soit pas heurtée
<b>Risques organisationnels</b>	Faible	Que les compétences humaines de l'équipe projet ne soient pas à même de gérer le PPP	Prévoir une phase de transition où les R.H de la ville sont formées	Coûts des formations	Oui, le projet peut continuer à condition que le partenaire privé assure la formation	Le partenaire privé met son expertise à la disposition du personnel local du projet	Le public gagne en minimisant le risque de désapprentissage
<b>Risques techniques</b>	Moyenne	Que la qualité des prestations ne soient pas conformes aux prescriptions du cahier de charges dans le cadre de la construction et de l'exploitation de l'équipement marchand	Prévoir le choix d'un partenaire privé approprié et expérimenté	Coûts d'une sélection rigoureuse et transparente	Oui, le projet peut continuer à condition que les services techniques de la Mairie mettent en place des mécanismes de contrôle	La collectivité publique assure la maîtrise et le contrôle des normes de conformité	Le public gagne en optant pour un suivi régulier des installations
<b>Risques financiers</b>	Moyenne	Que la durée longue des engagements contractuels ne permettent pas au concessionnaire de réaliser des éléphants blancs	Prévoir des clauses financières souples pour que le concessionnaire ait dans les meilleurs délais le retour sur investissement	Coût de la concession	Oui, le projet peut continuer à condition de disposer d'un cahier de charges accepté et respecté par le concessionnaire	Le privé prend en charge le financement comme convenu	Le public gagne en bénéficiant des capitaux du concessionnaire.

Source : Adapté de (Préfontaine, 2008, p.208) et (Mazouz et Belhocine, 2008, p.193)

A la lecture des matrices réalisées dans le cadre de l'identification des risques liés à chaque modèle de PPP on peut retenir que dans l'ensemble les projets de partenariat pourront être réalisés. Il s'agira de transférer les risques organisationnels et financiers au partenaire privé (fermier ou concessionnaire), de partager ceux relationnels et de gérer directement les risques politiques. Ainsi, le plan de gestion de risques doit permettre de définir les rôles et responsabilités de chaque partie.

#### *4.1.2 Rôles et responsabilité des parties prenantes : plans de gestion des risques*

Dans le contexte de la décentralisation, les compétences dévolues aux communes leur permettent de gérer les services publics locaux marchands en impliquant le secteur privé. Il s'agira pour l'autorité de tutelle d'approuver les conventions de partenariat adoptées par les conseils municipaux. Ainsi, les textes législatifs et réglementaires relatifs aux marchés publics, à la délégation du service public et à la maîtrise d'ouvrage éclairent les gouvernants locaux sur les procédures légales à suivre. Mais une réelle expertise juridique, économique et technique doit permettre d'analyser tous les aspects et contribuer à la prise de décision sur la forme du partenariat qui offre plus d'avantages en termes de performance et de partage de risques. La qualité, les redevances attendues et l'utilité de l'équipement marchand comptent pour une large part dans le choix du partenaire privé.

Sur le plan institutionnel, pour une réelle réussite du partenariat l'association des acteurs locaux aux stratégies constitue un véritable facteur de succès. Le pouvoir local doit instaurer une gouvernance dans trois principaux domaines pour gérer les défis stratégiques et techniques et les risques politiques et économiques. Les principaux niveaux à prendre en compte pour engager le processus de partenariat dans les conditions optimales sont :

- La gouvernance politique locale consiste à amener les acteurs publics à une meilleure gestion du risque politique gage d'une légitimité démocratique qui n'entache pas leur mandat politique. Il convient de savoir gérer le risque lié à la sensibilité de l'opinion publique donc des usagers et des autres acteurs locaux. L'exécutif communal doit œuvrer par une démarche participative qui informe le citoyen et les autres élus sur le projet de partenariat. L'évolution du contrat public doit fixer les modalités de partage du risque entre les deux types de partenaires et aussi ménager des espaces ou des temps de dialogue entre les parties contractantes y compris avec l'idée de parvenir à une amélioration du service rendu à l'utilisateur.
- La gouvernance administrative, elle suppose l'existence d'une organisation locale souple avec des procédures internes efficaces qui contribueront à la sélection du partenaire privé selon les règles de transparence et de mise en concurrence. L'aspect juridique des conventions doit conduire à bien gérer les imprévus économiques et les cas de force majeure pour le respect des principes du service public en appliquant de façon consensuelle avec le partenaire privé les théories du droit administratif relatives au fait du Prince et de l'imprévision;
- La gouvernance technique implique que les capacités d'expertise existent pour l'évaluation préalable sincère du partenariat qui doit être bénéfique à la collectivité en améliorant la qualité

du service public, préservant l'intérêt général et en fournissant des ressources financières suffisantes aux communes.

L'adhésion, la coopération et la confiance doivent être de mises entre les différents acteurs concernés. Ces derniers doivent partager une vision commune, être mutuellement responsables des décisions prises et opérationnels sur le terrain. Ce sont :

- Les élus qui siègent au sein du Conseil Municipal ;
- Le personnel technique de la Mairie ;
- Le représentant de l'autorité de tutelle
- Le partenaire privé ;
- L'association des usagers de l'équipement marchand à mettre en affermage ou en concession.

Les synergies d'actions mises en exergue, il nous importe de déterminer les tâches essentielles de chacune des parties prenantes.

Les enjeux de la régulation du partenariat doivent conduire le partenaire public de procéder à une sélection rigoureuse du partenaire privé. Il définit dans un cahier des charges les clauses technico-administratives, financières et les modalités de suivi évaluation des résultats. Baumstark et *al.* (2005) affirment que le contrat de partenariat est considéré « comme un instrument caractérisé par un fort degré de prévision : cela en fait un outil d'optimisation de la sécurité juridique des relations contractuelles entre les personnes publiques et leurs partenaires» (p.38). Ces derniers précisent qu'il doit exister une bonne articulation entre :

- La durée contractuelle et les modalités de financement du projet ou celles d'amortissement ;
- Et les objectifs de performance assignés au partenaire privé sur toute la chaîne de l'activité ;
- La rémunération du partenaire privé dans le cas de la concession ou la redevance à payer à la collectivité locale dans le cas de l'affermage;
- Les obligations d'entretien et de maintenance qui incombent au partenaire privé ;
- le partage des risques et des responsabilités.

Ce dernier point prend en compte les enjeux de la matrice de risque réalisée lors de l'évaluation préalable où le gestionnaire possède les atouts qui lui permettent de transférer les risques ainsi déterminés, de garder et/ou de partager en fonction des résultats retenus.

Le but du PPP dans le cadre de cette étude c'est d'améliorer les ressources non fiscales des collectivités locales, en s'organisant pour que le partenaire privé verse des redevances sûres et régulières. Ainsi il revient au gestionnaire d'anticiper, de superviser et de prendre la décision qui conduira à prévenir les écarts s'ils survenaient. Cela suppose la mise en place d'un mécanisme efficace de gestion et de contrôle du partenariat.



Comment se présentent les modalités de suivi de la performance du partenariat ?

#### 4.2 Modalités de suivi-évaluation.

Le mécanisme de gestion et de contrôle de la performance du partenariat passe par l'instauration des principales fonctions du contrôle interne. Il s'agit de : « la fiabilisation de l'information, la maîtrise des risques et des normes, l'accroissement de la performance de l'organisation et le contrôle de l'application des objectifs » (Carlier et Ruprich-Robert, 1998, p.134). Ceci passe par la coordination des actions du comité de pilotage et l'existence d'un tableau de bord de mesure de la performance.

##### 4.2.1 *Les outils de gestion du partenariat.*

Le comité de pilotage composé des deux parties signataires de la convention de partenariat est appuyé par les représentants des usagers des équipements marchands en affermage ou en concession, l'autorité de tutelle et les structures d'appui conseils existants.

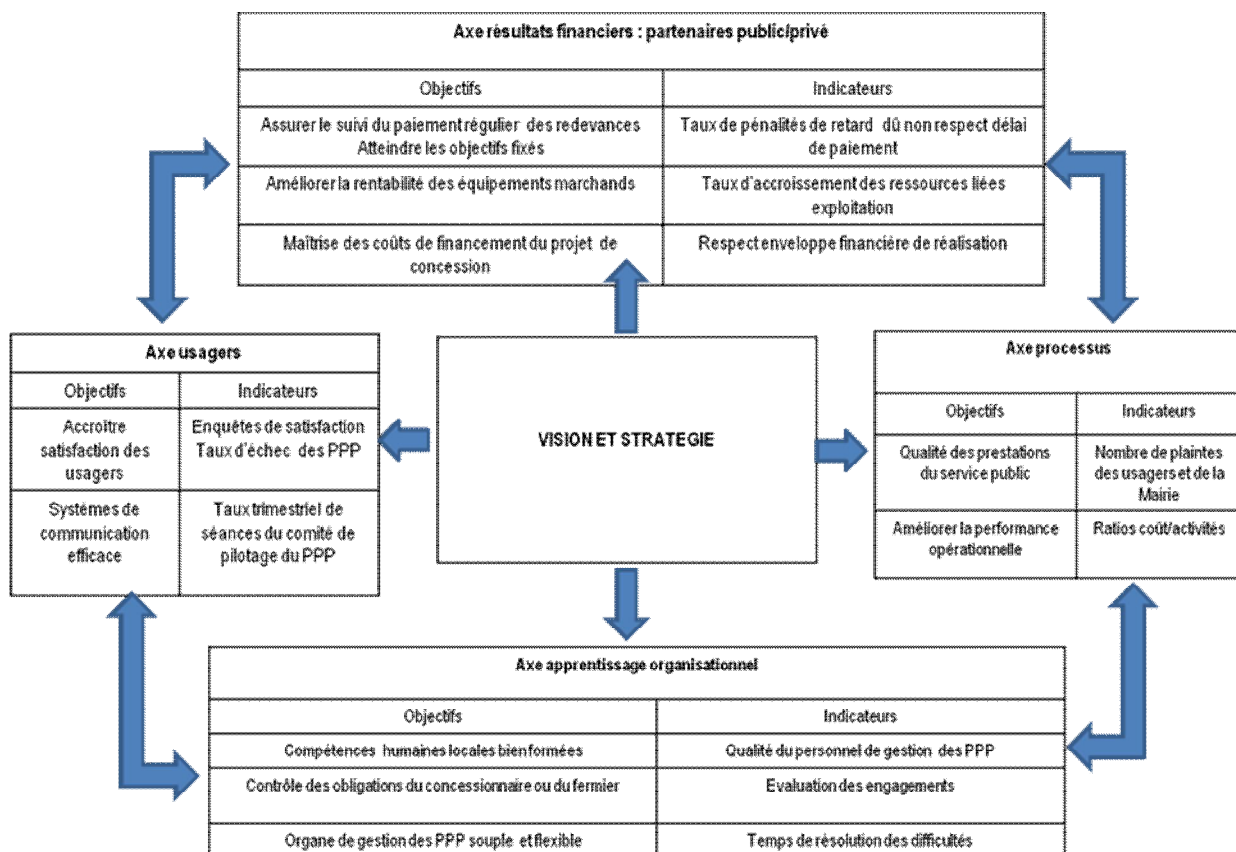
La principale mission du comité de pilotage est d'assurer la coordination et la circulation de l'information fiable et validée par les différents acteurs. Mais le rôle de la commune demeure prépondérant car elle est responsable de l'imputabilité des activités des autres auprès des citoyens usagers.

Le système de pilotage doit pouvoir capitaliser les différentes activités en vue de leur appropriation par les acteurs du partenariat et veiller aux respects des obligations définies et retenues. La collectivité publique aura ainsi à gérer la sensibilité des usagers de façon démocratique et transparente. Cet outil sera le baromètre du PPP qui offrira l'opportunité au manager local d'avoir une forte capacité d'anticipation sur les éventuels écueils pouvant faire périr le projet. Ainsi, il s'agira de traiter les situations difficiles avec tact et diplomatie en transmettant les informations pertinentes aux bonnes personnes en cherchant à désamorcer les désaccords. Au plan politique, les élus doivent privilégier objectivement les zones qui bénéficieront du PPP surtout dans le cadre des concessions et éviter de vouloir s'interférer dans le choix du partenaire privé.

Le principal outil qui contribuera à la mesure de la performance des objectifs poursuivis, que sont la mobilisation accrue des ressources non fiscales et la mise à disposition des usagers d'installations marchandes modernes, est le tableau de bord. Ceci permettra au manager d'examiner les conditions réalisations, les paiements réguliers des redevances, la qualité des prestations et le respect des tarifications afin de valider ou d'infirmer les obligations contractuelles lors des évaluations périodiques. Le contrôle régulier de la pertinence et de l'efficacité des actions et des ressources recouvrées permettront le renouvellement ou non du cadre contractuel. Ainsi, la définition des indicateurs financiers, techniques précis et mesurables en fonction des objectifs vont servir lors de leur utilisation à fournir des informations formalisées et vérifiables. Les décisions qui doivent découler permettront d'agir sur la situation imprévue constatée tout en respectant les obligations auxquelles il faut faire face. La structuration des actions de gestion de partenariat seront fonction donc des résultats issus de l'analyse

du tableau de bord de mesure de la performance. La Figure 4-1 nous offre les informations qui nous sont utiles pour assurer une bonne exécution du partenariat.

Figure 4-1 Tableau de bord de mesure de la performance du partenariat.



Source : Tiré et adapté de Kaplan et Norton, (2000, p.21).

Le gestionnaire ainsi outillé est capable d'organiser le pilotage du partenariat au sein de la collectivité locale en fonction des résultats attendus tout en coordonnant le lien entre le sommet stratégique et celui opérationnel afin de pérenniser les acquis. Les différents rapports qui seront présentés seront le reflet des activités réalisées suivant les objectifs et dans les domaines juridique, technique, financier et social. Les interprétations des différents écarts seront l'occasion d'apporter des correctifs pour une performance économique des communes.

Les clauses contractuelles permettront de définir les risques transférés et partagés, les objectifs et les indicateurs de performance qui permettront au public d'assurer un contrôle efficace et les options de fin de contrat.

#### 4.2.2 La finalité de pilotage du partenariat

La gestion optimale des risques identifiés par les différents acteurs augure d'une bonne exécution du partenariat. Ce faisant les objectifs de mobilisation de ressources locales et de fourniture de

prestations de qualité à l'endroit des usagers-clients des équipements marchands seront atteints. Les questions relatives au financement, à la durée et aux modalités de rémunération du concessionnaire et/ou de paiement des redevances par le fermier seront examinées et vérifiées en fonction des résultats attendus.

La planification du risque lié à l'extrême sensibilité de l'opinion aidera le manager du PPP à mesurer la performance des taxes pratiquées en fonction de la qualité des infrastructures marchandes et du respect des principes du service public relatif à la continuité, l'adaptabilité et d'imputabilité. Le système d'informations en direction des usagers permettra d'asseoir une bonne politique tarifaire des installations marchandes que sont les marchés, les boutiques, les abattoirs...etc.

La mise en œuvre des objectifs opérationnels permettront d'offrir des conditions d'usages plus efficaces et efficaces. Il doit en découler la rédaction trimestrielle des rapports technique et financier retraçant les activités et présentant une analyse objective capables d'aider à la prise de décision conséquente. Le rôle d'interface de la collectivité publique entre le partenaire privé et les usagers doit l'amener à privilégier la circulation de l'information et ce de la manière la plus transparente possible.

La finalité de l'introduction de cette démarche PPP dans la gestion des services publics locaux marchands peut se résumer en ses points :

- Inventaire qualitatif et quantitatif des installations marchandes ;
- Transparence dans le recouvrement des ressources non fiscales et bonne gestion des deniers publics ;
- Valorisation des ouvrages et des équipements en mode PPP ;
- Garantie dans la mobilisation des ressources attendues ;
- Capitalisation des acquis sur le long terme ;
- Suivi régulier du processus de partenariat à l'aide d'indicateurs de performance d'aide à la prise de décisions.

Les PPP constituent les nouvelles formes de management public permettant l'externalisation du service public. Au niveau local et dans le cadre de son application aux équipements marchands ils permettront en fonction du modèle retenu le paiement par le partenaire privé de redevances ou après la conception, financement et la réalisation le partenaire privé continue l'exploitation et la maintenance en vue de se faire rembourser. Les principales fonctions de la collectivité publique est de bien piloter le processus pour l'atteinte des objectifs poursuivis permettant de disposer de ressources endogènes et des infrastructures marchandes modernes.

## CONCLUSION

Les produits des prestations liées aux infrastructures marchandes des collectivités locales sont dans leur ensemble très faibles et instables hypothéquant ainsi la qualité du service public et les capacités de financement du développement local. Plusieurs raisons sont à l'origine de la faiblesse des taux de recouvrement des ressources non fiscales. Parmi celles-ci, selon le Rapport sur le Séminaire thématique (Africités, 2003), nous avons :

- L'absence de documents fiables d'inventaire de la situation patrimoine marchand communal;
- Les actes de mauvaise gouvernance de la part des agents collecteurs des taxes ;
- Les contraintes et les limites de la gestion directe, l'incivisme des usagers-clients vu les situations critiques sanitaires, de salubrité et des matériaux précaires servant d'abris de fortune pour le commerce.

Et depuis l'avènement de la décentralisation malgré les efforts d'amélioration de la situation en termes de rénovation et/ou de construction des infrastructures marchandes, de sensibilisation des usagers les ressources recouvrées évoluent toujours en dents de scie. Or les municipalités doivent répondre aux exigences de la décentralisation notamment la lutte contre la pauvreté en réalisant des infrastructures sociocommunautaires dans les domaines de la santé et de l'éducation. Il importe de mobiliser plus de ressources d'où le recours au partenariat public-privé dans la gestion des services publics locaux marchands pour les besoins d'efficience et d'efficacité. Pour Hamel (2007) la participation du privé au niveau local dans les activités de construction ou de réalisation des prestations n'est pas récente. Mais dans le contexte du Nouveau Management Public elle est d'actualité pour ses meilleures pratiques de gestion qui fourniront de l'expertise technique aux compétences locales en gestation.

Selon Willot (2004) un partenariat public-privé permet une externalisation temporaire de certaines fonctions entrant dans le cadre d'une mission de service public. Le PPP participera à la valorisation du patrimoine marchand local et ceci dans le but d'améliorer la qualité et la performance du service public. Le long terme et les gains de productivité qui le caractérise expliquent son importance dans la recherche de rentabilité économique et de techniques de gestion performantes.

La présente étude a permis d'identifier le PPP de type élémentaire et les modèles appropriés que sont l'affermage et la concession pour optimiser le recouvrement des ressources financières locales et en même temps contribuer à la résolution des problèmes d'assainissement, de santé publique, de matériaux de construction des hangars évoqués. C'est vrai que le PPP n'est pas la solution miracle dans la mesure où les intérêts du privé sont souvent divergents à ceux du service public en matière de conformité et de politique tarifaire des prestations, il revient donc au gestionnaire du processus de partenariat d'arrimer et de superviser les différents écueils qui pourraient survenir.

La définition des différents outils de pilotage du processus depuis la phase de préparation jusqu'à l'évaluation des résultats nous a permis de réaliser et de proposer :

- Le cadre logique de gestion du partenariat ;
- La matrice des risques suivant les deux modèles retenus ;
- Le plan de gestion des risques avec la mise en place d'un système d'informations ;
- Les missions du comité de pilotage surtout par rapport aux risques politiques, relationnels et organisationnels ;
- Le tableau de mesure de la performance des objectifs poursuivis.

Ainsi, la mise à disposition des outils de pilotage et approches de gestion d'un PPP de type élémentaire en fonction des risques encourus permettront aux décideurs locaux de parvenir à atteindre les résultats attendus et d'offrir aux usagers-clients des infrastructures marchandes modernes signe de vitalité de l'économie locale. L'autorité publique doit pouvoir exercer les contrôles nécessaires et réguliers pour une anticipation sur les difficultés et que l'entente n'entraîne pas un monopole du privé pour une dépendance totale et un désapprentissage organisationnel du partenaire public et des usagers-clients.

L'implication de l'ensemble des acteurs locaux et de l'autorité de tutelle est essentielle à la réussite du processus. C'est un challenge pour éviter de conforter les positions des anti-PPP qui parlent de privatisations déguisées or le souvenir amer des licenciements drastiques lors des privatisations peut amener l'opinion publique ne pas adhérer au processus. Car leur adhésion est un gage de succès du PPP dans la mesure où ce sont les usagers-clients qui paient les taxes liées aux prestations des équipements marchands.

Cette affirmation de Martinand (2007), Président de l'Institut de la Gestion Déléguée nous permet de conclure en ses termes :

Par sa nouveauté, le contrat de partenariat va à l'encontre de certaines habitudes, ce qui ne manque pas de susciter des réticences parmi les décideurs publics. Les "hommes d'objections" se doivent de devenir des "hommes d'objectifs" : la commande publique doit connaître sa révolution culturelle ! En introduisant le long terme et la performance, le contrat de partenariat pose les fondements d'une gestion publique durable.

Au-delà de tout ce qui précède et dans le cadre d'une bonne pratique démocratique à la base et de la relance des économies locales, l'Etat doit faire accompagner les transferts de compétences les ressources financières nécessaires pour contribuer à un développement équilibré et harmonieux de tout le territoire national.

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

AFRICITES 2003, Rapport Session Thématique « Equipements Marchands », Agence Française de Développement, 2-3 décembre 2003, Yaoundé, 36p.

AUBERT A. Benoît et al. «Synthèse critique d'expériences des partenariats public privé» dans Rapport Projet, Centre Interuniversitaire de Recherche en Analyse des Organisations CIRANO, Février 2005, pp 2-50.

AUBERT A. Benoît et Michel PATRY. «Les partenariats public privé : une option à découvrir» dans Rapport Bourgogne, Centre Interuniversitaire de Recherche en Analyse des Organisations CIRANO, Mars 2004, pp 2-46 ISSN 1707-9990.

AUBERT A. Benoît et Michel PATRY. «Les partenariats public privé : le long tortueux chemin du Québec» dans Revue Optimum, Décembre 2005, pp 1-9.

AUBERT A. Benoît et Michel PATRY. «Dix conditions de succès pour des partenariats public privé» dans La Presse, 7 décembre 2003, pp 1-3.

BAUMSTARK, Luc et al. «Partenariats public-privé et actions locales» dans Les Cahiers du Plan, n°9, juillet 2005, pp 1-85.

BOUGRAIN, Frédéric et Marc COLOMBARD-PROUT «Le partenariat public privé en France» dans Cahiers du CSTB, pp 71-76.

BERNIER, Pierre. «Nouveaux partenariats entre le public et le privé : conditions d'émergence d'un modèle québécois» dans Télescope, n°12, vol.1, février 2005, Revue d'analyse comparée en administration publique, pp 80-92, ISSN 1203-3294.

BRAULT, Dominique. « Gestion Déléguée : un concept à promouvoir », Juillet 2000, Institut de la Gestion Déléguée, 62p.

CARLIER, Bruno et Christophe RUPRICH-ROBERT. «Guide de la gestion locale : organisation, évaluation, contrôle» Berger-Levrault, juillet 1998, Paris, 479p, ISBN2-7013-1263-9.

CLARK, David. «Les partenariats public privé au Royaume Uni» dans Télescope n°12, vol.1, février 2005, Revue d'analyse comparée en administration publique, pp 31-40 ISSN 1203-3294.

CHAMBAS, Gérard et al. «La mobilisation des ressources locales en Afrique», Communication donnée au Forum « Décentralisation et gouvernance locale », juin 2007, pp 1-27.

CHEVALIER, Jacques. « Essai sur la notion juridique de service public» pp137-161.

DALLAIRE, Louis. «Le partenariat : un processus managérial», In *Les défis du partenariat dans les administrations publiques*, Boisclair et Dallaire, Presses de l'Université du Québec, 2008, p.221-248, ISBN 978-2-7605-1532-1 • D1532N

DAVIGNON, Jean François. «Le partenariat public /privé dans la gestion des services publics locaux» dans « Gouvernance locale et développement territorial : le cas des pays du Sud », L'Harmattan 2004, pp223-250, ISBN 2-7475-7530-6.

DEBERRE, Jean Christophe. «Décentralisation et développement local» dans *Afrique Contemporaine*, n°221, 2007/1, pp45-54, ISSN 0002-0478.

DESRIEUX, Claudine. «Le rôle de l'autorité publique dans la gestion des services publics locaux : une approche par la théorie des contrats incomplets» dans *Revue Economique*, n°2006/03, mai-juin 2006, vol.57, pp529-539, ISSN 0335-2764.

DEOM, Diane et Johanne VERMEER. «Vade-mecum :le partenariat public-privé au niveau communal» Université Catholique de Louvain, étude réalisée sur l'initiative de la Cellule Politique des Grandes Villes de l'Etat Fédéral, version complète, janvier 2003, pp 2-241.

KAPLAN, Robert S. et David Norton. «Le tableau de bord prospectif : Pilotage stratégique : les 4 axes du succès», Paris, Editions d'organisations, 4<sup>ème</sup> tirage, 2000, 311p, ISBN 2-7081-1722-X

GASTINE, Lionel. «Quel avenir pour les services publics ?» dans *Millénaire : Centre de Ressources Prospectives pour le Grand Lyon*, pp 1-16.

GIAUQUE, David. «Les partenariats une affaire d'adhésion et de valeurs : Contribution théorique à l'élaboration d'une problématique» dans *Télescope*, n°12, vol.1, février 2005, *Revue d'analyse comparée en administration publique*, pp16-30, ISSN 1203-3294.

GERRARD, B. Michael. «Partenariats public-privé : Qu'est-ce que les partenariats public-privé et en quoi différent-ils des privatisations?» dans *Finances et Développement*, Vol.38, n°3, Septembre 2001, pp 48-50.

HAMEL, Pierre J. «Les partenariats public privé et les municipalités : au-delà des principes, un bref survol des pratiques» dans *Rapport Institut National de Recherche Scientifique, Groupe de Recherche sur l'Innovation Municipale*, Université du Québec, 2007, pp 3-114, ISBN 978-2-89575-116-8.

LANGLEY, Philip et al. «Les premiers pas des communes du Bénin : Enseignements du processus de la Décentralisation » In *Série Décentralisation et Gouvernance locale, Kit Politiques et Pratiques du Développement*, Bulletin 371, Centre pour l'Environnement et le développement en Afrique, Institut Royal des Tropiques, 80 p, ISBN 90-6832-165-X.

MAZOUZ, Bachir et al. «Les partenariats publics privés : une forme de coordination de l'intervention publique à maîtriser par les gestionnaires d'aujourd'hui» dans *Télescope*, n°12, vol.1, février 2005, *Revue d'analyse comparée en administration publique*, pp 2-15, ISSN 1203-3294.

MAZOUZ Bachir et Noureddine BELHOCINE. «Gérer l'interface politique, organisationnelle et économique des PPP», In *Les défis du partenariat dans les administrations publiques*, Boisclair et Dallaire, Presses de l'Université du Québec, 2008, p.175-200, ISBN 978-2-7605-1532-1 • D1532N

MAZOUZ Bachir et Jean LECLERC. «Gérer la capacité à apprendre de l'organisation publique : l'évaluation des cibles de résultats, du cadre de gestion et du changement», dans *La gestion intégrée par résultats* Presses de l'Université du Québec, p.345-391, ISBN 978-2-7605-1553-2 • D1533N

MAZOUZ Bachir et Jean LECLERC. «Les impératifs d'organisation et de gestion de la performance dans la sphère publique : des objectifs et des moyens aux résultats», dans *La gestion intégrée par résultats* Presses de l'Université du Québec, p.67-130, ISBN 978-2-7605-1553-2 • D1533N

MORIN, Jeason. «Management et performance des collectivités locales» *Télescope*, Revue de l'Observatoire de l'Administration Publique, vol.10, n° 3, septembre 2003, p.13-17, ISSN 1203-3294.

MBACK NACK, Charles. «La décentralisation en Afrique : enjeux et perspectives» dans *Afrique Contemporaine*, n° 199, 2001. POULIN, Yves. « Les décentralisations administratives en Afrique: qu'avons-nous appris?» *Télescope*, Revue de l'Observatoire de l'Administration Publique, vol.11, n° 3, Juin 2004, p.2-6, ISSN 1203-3294.

PREFONTAINE, Lise. «Les PPP, des projets risqués ?» In *Les défis du partenariat dans les administrations publiques*, Boisclair et Dallaire, Presses de l'Université du Québec, 2008, p.204-218, ISBN 978-2-7605-1532-1 • D1532N.

Recueil des Lois sur la Décentralisation au Bénin, Mission de la Décentralisation, Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation, Septembre 2002, 173p.

SAVADOGO, Lassané. «Les perspectives des services publics locaux dans le contexte nouveau de la décentralisation intégrale» pp1-16.

de SERRES, André. « La structuration des partenariats public privé dans le contexte québécois » dans *Cahiers de Recherche*, 14-2005, pp 2-62.

TETART, Jean-Marie et Cédric LE BRIS (Sous la coordination). « La contractualisation : une clé pour la gestion durable des services essentiels », Département de Recherche, Agence Française de Développement, Décembre 2008, 243p.

VENNE, Michel. «Gouvernement local et gouvernance: de l'art de bien distinguer les termes » *Télescope*, Revue de l'Observatoire de l'Administration Publique, vol.10, n° 3, septembre 2003, p.22-28, ISSN 1203-3294.

WILLOT, Didier. «Public-privé : Nouveau Partenariat » dans *Cahiers Industries*, n°97, Juillet-Août 2004, pp.11-20.



## ANNEXES

### Questionnaire de recherche et d'informations

Travaux préparatoires de recherche pour un Master en Développement dans la  
Spécialité Gouvernance et Management Public.

#### Thème de recherche :

**«Le partenariat public-privé : moyen d'amélioration des ressources propres  
des collectivités locale du Bénin. »**

#### Département :

#### Commune :

#### Nom du C/SAF ( Facultatif ) :

1. Données statistiques de recouvrement des recettes propres (droits de place sur les marchés, taxes sur les produits vivriers et d'élevage, et de location de boutiques) des années 2003 à 2007

Mois	Années				
	2003	2004	2005	2006	2007
JANVIER					
FEVRIER					
MARS					
AVRIL					
MAI					
JUIN					
JUILLET					
AOUT					
SEPTEMBRE					
OCTOBRE					
NOVEMBRE					
DECEMBRE					

2. Difficultés rencontrées dans le recouvrement des recettes propres.
3. Approches de solutions retenues pour surmonter les difficultés.
4. Quel type de gestion (directe ou déléguée) conseilleriez-vous pour améliorer le taux de mobilisation des ressources propres ? Et pourquoi ?

## Questionnaire de recherche et d'informations

Travaux préparatoires de recherche pour un Master en Développement dans la Spécialité Gouvernance et Management Public.

### Thème de recherche :

« L'amélioration des ressources propres des collectivités locales dans le cadre du partenariat public-privé : Applications aux services publics locaux du Bénin. »

Département : Allbori

Commune : Kandl

Nom du C/Saf ( Facultatif ) :

- Données statistiques de recouvrement des recettes propres (droits de place sur les marchés, taxes sur les produits vivriers et d'élevage, et de location de boutiques) des années 2003 à 2007

Mois	Années				
	2003	2004	2005	2006	2007
JANVIER	205.000	—	—	—	—
FEVRIER	175.000	—	490.350	572.500	310.200
MARS	135.000	894.025	634.600	1.324.650	370.200
AVRIL	552.500	—	834.800	1.276.000	545.700
MAI	333.500	603.600	718.550	530.900	508.100
JUIN	460.500	359.800	633.500	647.350	634.600
JUILLET	238.000	—	1.099.750	1.843.300	1.017.200
AOUT	306.000	405.850	498.200	820.000	579.900
SEPTEMBRE	1.053.325	459.500	596.500	1.080.500	3.975.080
OCTOBRE	467.825	391.800	356.000	664.200	1.281.450
NOVEMBRE	210.050	436.500	667.050	922.100	363.500
DECEMBRE	869.600	1.127.550	730.000	2.274.300	751.100

4.591.300 4.677.625 7.257.350 11.955.800 10.307.030

- Difficultés rencontrées dans le recouvrement des recettes propres.
- Approches de solutions retenues pour surmonter les difficultés.
- Quel type de gestion (directe ou déléguée) conseilleriez-vous pour améliorer le taux de mobilisation des ressources propres ? Et pourquoi ?

## Questionnaire de recherche et d'informations

Travaux préparatoires de recherche pour un Master en Développement dans la Spécialité Gouvernance et Management Public.

### Thème de recherche :

« L'amélioration des ressources propres des collectivités locales dans le cadre du partenariat public-privé : Applications aux services publics locaux du Bénin. »

Département : BORGOU

Commune : N'DALI

Nom du C/Saf ( Facultatif ) : *ORDU YOROU A. Ali*

- Données statistiques de recouvrement des recettes propres (droits de place sur les marchés, taxes sur les produits vivriers et d'élevage, et de location de boutiques) des années 2003 à 2007

Mois	Années				
	2003	2004	2005	2006	2007
JANVIER	/	/	/	0	26.350
FEVRIER	/	/	/	25.000	2.166.75
MARS	/	/	/	148.500	1.160.650
AVRIL	/	/	/	42.500	143.175
MAI	/	/	/	34.600	91.475
JUIN	/	/	/	93.400	1.196.100
JUILLET	/	/	/	70.300	1.03.200
AOUT	/	/	/	106.350	3.15.025
SEPTEMBRE	/	/	/	232.800	105.125
OCTOBRE	/	/	/	62.400	132.075
NOVEMBRE	/	/	/	112.765	91.600
DECEMBRE	/	/	/	340.875	161.475

*Total annuel :* 657.500 746.000 564.350 1.274.950 1.643.225

- Difficultés rencontrées dans le recouvrement des recettes propres. *l'incivisme des citoyens, l'indélicatesse des agents collecteurs et le non suivi de ces derniers par les CA.*
- Approches de solutions retenues pour surmonter les difficultés. *Sensibiliser la population pour payer les taxes, former les agents collecteurs et les suivre dans l'exécution de leur mission, leur trouver les moyens de déplacement.*
- Quel type de gestion (directe ou déléguée) conseilleriez-vous pour améliorer le taux de mobilisation des ressources propres ? Et pourquoi ? *Gestion directe pour suivre directement les recettes à recouvrer.*

**Veuillez bien fournir les informations demandées et déposer les réponses au siège du Projet ADECOI/PARAKOU**



## Questionnaire de recherche et d'informations

Travaux préparatoires de recherche pour un Master en Développement dans la Spécialité Gouvernance et Management Public.

### Thème de recherche :

« L'amélioration des ressources propres des collectivités locales dans le cadre du partenariat public-privé : Applications aux services publics locaux du Bénin. »

Département : BORGOU

Commune : NIKKI

Nom du C/Saf ( Facultatif) :

1. Données statistiques de recouvrement des recettes propres (droits de place sur les marchés, taxes sur les produits vivriers et d'élevage, et de location de boutiques) des années 2003 à 2007

Mois	Années				
	2003	2004	2005	2006	2007
JANVIER		2.309.817	75 000	0	273 000
FEVRIER	548 600	1.048.050	1.187.300	839 500	659 700
MARS	407.225	515.115	3.675.750	1 037 080	1 053.150
AVRIL	548 915	19.728 150	50 000	936 065	4590.450
MAI	768.550	1.532.875	1.146 2 100	1 405 027	1 798.250
JUIN	491525	6.007.750	708 500	2.610 900	1 761 800
JUILLET	853.150	4.33.000	11.773.110	1 146 050	727.350
AOUT	720.750	824 000	1 036 425	919.150	1 276.400
SEPTEMBRE	822 850	1 834 400	514 000	945.900	594.000
OCTOBRE	1.344.175	2 600 000	878 050	1.644.850	520.425
NOVEMBRE	660.675	3 147.050	1.029.900	1.327.750	1.560.900
DECEMBRE	837 150	1 987 750	2.384 300	988 175	936.950
	8003.565	41.767 957	24 774 985	13.808 327	15.162 875

2. Difficultés rencontrées dans le recouvrement des recettes propres.
3. Approches de solutions retenues pour surmonter les difficultés.
4. Quel type de gestion (directe ou déléguée) conseilleriez-vous pour améliorer le taux de mobilisation des ressources propres ? Et pourquoi ?

Veuillez bien fournir les informations demandées et déposer les réponses au siège du Projet ADECOI/PARAKOU

## Questionnaire de recherche et d'informations

Travaux préparatoires de recherche pour un Master en Développement dans la Spécialité Gouvernance et Management Public.

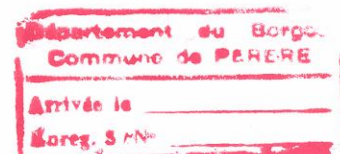
### Thème de recherche :

« L'amélioration des ressources propres des collectivités locales dans le cadre du partenariat public-privé : Applications aux services publics locaux du Bénin. »

Département : BORGOU

Commune : PERERE

Nom du C/Saf ( Facultatif) :



- Données statistiques de recouvrement des recettes propres (droits de place sur les marchés, taxes sur les produits vivriers et d'élevage, et de location de boutiques) des années 2003 à 2007

Mois	Années				
	2003	2004	2005	2006	2007
JANVIER	Neant	178075	Neant	592670	173975
FEVRIER	711475	1779600	262500	1007840	615240
MARS	2227921	3552443	455600	657395	887150
AVRIL	874473	723032	473314	333200	432575
MAI	730250	1293166	421269	453800	1938166
JUIN	ND	322053	844280	655015	429115
JUILLET	991061	120600	15000	317800	381475
AOUT	161100	1058960	72950	121400	3898725
SEPTEMBRE	ND	1002450	226475	1564150	1553775
OCTOBRE	5775138	940175	294000	582675	1425550
NOVEMBRE	295245	1019685	1492350	1223500	1368640
DECEMBRE	1374900	992100	1359375	1072800	1228600

ND: Non disponible. <sup>13711503</sup> 12.982.339 5.917.113 8582245 14.332.986

- Difficultés rencontrées dans le recouvrement des recettes propres. (voir ci après)
- Approches de solutions retenues pour surmonter les difficultés. (voir ci après)
- Quel type de gestion (directe ou déléguée) conseilleriez-vous pour améliorer le taux de mobilisation des ressources propres ? Et pourquoi ? (voir ci après)

Veuillez bien fournir les informations demandées et déposer les réponses au siège du Projet ADECOI/PARAKOU



## Evolution des Recettes non fiscales / Commune de Tchaourou

N°	Categorie de Recettes	Période												
		2003			2004			2005			2006			
		Prév	Réal.		Prév	Réal.		Prév.	Réal.	%	Prév.	Réal.	%	
7021	vente de produits finis de récoltes et de produits forestiers	2 050 000	1 392 700	68	30 000 000	0	0							
7031	Droits de mutation													
7032	Produits des inhumations et concession													
7033	Exploitation des carrières et mine dans la commune	1 150 000	1 850 000	161	15 478 664	9 276 250	60							
7034	Redevances d'installations d'apatams et hangars de la Commune													
7061	Produits des expéditions des actes administratifs, des actes de l'état civil et des conventions, des légalisations de signature et des certifications, des délivrances de permis d'habiter	1 800 000	1 712 400	95	1 800 000	2 573 800	143							
7062	Produits des amendes T/simple police	2 760 000	0	0	300 000	1 200 000	400							
7063	Droits sur les services marchands	2 500 000	1 682 450	67	2 500 000	1 518 600	61							
7064	Droits de stationnement et parking	500 000	0	0	500 000	65 500	13							

Service de la Planification et du Développement Local

7065	Redevance pour prestation d'électricité et eau																				
7066	Redevance en matière d'urbanismes et environnement																				
7067	Taxe ou redevance d'hygiène de salubrité publique et de services funéraires																				
7073	Locations de biens meubles et immeubles de la Commune																				
7118	Autres impôts directs et taxes assimilés																				
7121	Taxe de parcage	1 100 000	565 000	51	1 800 000	856 500	48														
7122	Taxes sur les barques et pirogues motorisées	1 200 000	0	0	1 200 000	0	0														
7123	Taxes sur les spectacles, jeux et divertissements	200 000	0	0	200 000	5 000	3														
7124	Taxes sur les ventes de boissons fermentées de préparation artisanale	300 000	45 000	15	300 000	100 500	34														
7125	Taxe sur la publicité	200 000	21 600	11	200 000	0	0														
7126	Taxe sur les affiches																				
7127	Taxe sur les taxis de ville à quatre, trois ou deux roues	200 000	0	0	200 000	29 200	15														
7128	Autres impôts et taxes indirectes	1 293 828	5 871 500	454	1 293 322	6 614 765	511														
7583	Produits sur opération de gestion																				
		15 253 828	13 140 650	86	55 771 986	22 240 115	40														

Service de la Planification et du Développement Local

## Evolution des Recettes non fiscales / Commune de Tchaourou

N°	Catégorie de Recettes	Période											
		2005			2006			2007			2008 (au 30/06/08)		
		Prév.	Réal.	%	Prév.	Réal.	%	Prév.	Réal.	%	Prév.	Réal.	%
7021	vente de produits finis de récoltes et de produits forestiers	40 000 000	7 005 000	18	40 000 000	4 360 000	11	40 000 000	2 860 000	7	40 000 000	1 540 000	4
7031	Droits de mutation	75 000	0	0	25 000	0	0	25 000	0	0	25 000	0	0
7032	Produits des inhumations et concession	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7033	Exploitation des carrières et mine dans la commune	19 012 164	7 138 750	38	10 978 664	18 500	0	5 500 000	2 250 000	41	5 500 000	0	0
7034	Redevances d'installations d'apâtans et hangars de la Commune	200 000	0	0	100 000	0	0	0	0	0	0	0	0
7061	Produits des expéditions des actes administratifs, des actes de l'état civil et des conventions, des légalisations de signature et des certifications, des délivrances de permis d'habiter	8 800 000	3 337 700	38	4 500 000	1 406 000	31	3 500 000	2 912 100	83	2 900 000	976 100	34
7062	Produits des amendes T/simple police	0	0		200 000	50 000	25	0	0		1 000 000	1 500 000	150
7063	Droits sur les services marchands	7 000 000	3 703 250	53	2 500 000	4 685 750	187	4 000 000	6 652 850	166	6 000 000	3 270 700	55
7064	Droits de stationnement et parking	300 000	10 000	3	100 000	194 400	194	500 000	251 600	50	360 000	20 000	6

Service de la Planification et du Développement Local



7065	Redevance pour prestation d'électricité et eau	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7066	Redevance en matière d'urbanismes et environnement	200 000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7067	Taxe ou redevance d'hygiène de salubrité publique et de services funéraires	200 000	0	0	200 000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7073	Locations de biens meubles et immeubles de la Commune	800 000	0	0	360 000	0	0	0	0	360 000	150 000	42	360 000	20 000	6				
7118	Autres impôts directs et taxes assimilés	3 500 000	1 157 070	33	2 250 000	2 577 600	115	3 000 000	1 851 875	62	3 000 000	23 612	1						
7121	Taxe de parage	1 000 000	231 500	23	500 000	133 000	27	500 000	0	0	500 000	0	0						
7122	Taxes sur les barques et pirogues motorisées	1 200 000	0	0	200 000	0	0	50 000	0	0	50 000	0	0						
7123	Taxes sur les spectacles, jeux et divertissements	200 000	24 500	12	100 000	11 000	11	50 000	25 000	50	50 000	20 000	40						
7124	taxes sur les ventes de boissons fermentées de préparation artisanale	300 000	88 500	30	300 000	48 000	16	200 000	10 000	5	100 000	0	0						
7125	Taxe sur la publicité	200 000	0	0	100 000	15 000	15	50 000	20 000	40	50 000	284 400	569						
7126	Taxe sur les affiches	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0						
7127	Taxe sur les taxis de ville à quatre, trois ou deux roues	500 000	0	0	300 000	0	0	200 000	515 400	258	200 000	0	0						
7128	Autres impôts et taxes indirectes	9 000 000	5 125 139	57	6 000 000	5 542 765	92	7 000 000	2 197 030	31	4 000 000	1 104 100	28						
7583	Produits sur opération de gestion	1 200 000	600 086	50	1 392 518	3 532 150	254	3 500 000	2 364 300	68	2 864 176	229 370	8						
		93 687 164	<b>28 421 495</b>	30	70 106 182	<b>22 574 165</b>	32	68 435 000	<b>22 060 155</b>	32	66 959 176	<b>8 988 282</b>	13						

Service de la Planification et du Développement Local