Journal de Recherche
Multidisciplinaire
ISSN : 3088-5205
https://jorep.net

JOREP Journal de recherche multidisciplinaire

Volume : 2
Numéro : 5
Année : 2026
Mois : Août

Contribution du droit des affaires dans les partenariats public-privé au Burkina Faso

COULIBALY Salifou
Doctorant ; Domaine de Sciences juridique, politique et administrative ; Option du droit privé ; Centre Interuniversitaire de Recherche Pluridisciplinaire (CIREP)
Jean OUEDRAOGO
Docteur ; Centre Interuniversitaire de Recherche Pluridisciplinaire (CIREP)

RESUME

Toutes les actions de développement des Etats sont généralement réalisées par le biais de la commande publique comprenant les marchés publics, les délégations de service public et les Partenariats Public-Privé (PPP). Si pour les deux premiers, le financement est directement et presqu'entièrement assuré par le budget de l'Etat, les PPP, eux sont partiellement ou entièrement (pré)financés par le secteur privé. De même, les PPP ne font pas l'objet de paiement immédiat dès la réalisation du projet objet du partenariat. Le constat de nos jours est que les Partenariats Public-Privé font l'objet d'un engouement particulier dans les Etats même ceux en développement. Cette nouvelle forme d'achat public consiste en une collaboration partenariale sollicitant davantage l'apport du secteur privé en lui confiant le (co)financement d'un projet, sa conception, sa réalisation et même son exploitation. Durant cette dernière décennie, le Burkina Faso est sujet aux défis sécuritaires avec des conséquences psycho-économico-sociales et de développement. De plus, les populations deviennent de plus en plus exigeantes quant à la satisfaction de leurs revendications. « L'Etat étant une continuité » dit-on, aucun gouvernement ne peut donc se prévaloir de son incompétence technique et surtout financière pour se soustraire de son obligation régalienne de satisfaction des besoins vitaux de ses citoyens. C'est dans cette optique qu'intervient le PPP comme source alternative de financement et de mobilisation optimale de l'expertise privée internationale et nationale nécessaires au développement. Pour le Burkina Faso, le gouvernement expérimente le partenariat public privé depuis 2013 en partant d'une stratégie de développement du PPP en 2011 et d'un cadre légal et institutionnel y relatif (Loi n°020-2013[1]). Ainsi, pour favoriser la diversification des modes de financement des projets par les acteurs privés, le droit des affaires joue un rôle non négligeable dans le processus de contractualisation. Ainsi, bien qu'appartenant d'office aux contrats administratifs, le succès des contrats PPP implique le droit des sociétés, le droit des entreprises en difficultés, le droit des assurances, le droit bancaire, le droit commercial, le droit des suretés, etc.

Mots-clés : Partenariats Public-Privé – Commande publique – Droit des affaires

ABSTRACT

All development actions of the States are generally carried out through public procurement, including public contracts, public service delegations, and Public-Private Partnerships (PPPs). While for the first two the funding is directly and almost entirely provided by the State budget, PPPs are partially or fully pre-financed by the private sector. Similarly, PPPs do not involve immediate payment upon the completion of the project that is the subject of the partnership. The observation today is that Public-Private Partnerships are particularly popular in countries, including those in development. This new form of public procurement consists of a partnership collaboration that increasingly solicits the contributions of the private sector by entrusting it with the (co)financing of a project, its design, implementation, and even its operation. Over the past decade, Burkina Faso has faced security challenges with psycho-economic-social and developmental consequences. Moreover, populations are becoming increasingly demanding regarding the satisfaction of their claims. "The State being a continuity," it is said, no government can therefore claim its technical and especially financial incompetence to evade its royal obligation to meet the vital needs of its citizens. It is in this perspective that PPP (Public-Private Partnership) intervenes as an alternative source of funding and optimal mobilization of the necessary international and national private expertise for development. For Burkina Faso, the government has been experimenting with public-private partnerships since 2013, building on a PPP development strategy from 2011 and a related legal and institutional framework (Law No. 020-2013). Thus, to promote the diversification of funding methods for projects by private actors, business law plays a significant role in the contracting process. Therefore, although automatically belonging to administrative contracts, the success of PPP contracts involves corporate law, insolvency law, insurance law, banking law, commercial law, security law, etc. These aspects of private law, if taken into account in the PPP contract which has an administrative nature, help to better prevent and manage certain situations that could make it difficult or even hinder the implementation of PPPs.

Keywords: Public-Private Partnerships – Public procurement – Business Law

Soumis le : 11 Mai, 2026
Publié le : 09 Août, 2026
Auteur correspondant : COULIBALY Salifou
Adresse électronique : coulsalf189@gmail.com
Ce travail est disponible sous la licence
Creative Commons Attribution 4.0 International.

[1] Loi n°020-2013/AN du 23 mai 2013 portant régime juridique du partenariat public-privé au Burkina Faso

1. INTRODUCTION

1.1 Contexte

L'Etat est une continuité, dit-on. Il ressort clairement de ce dicton qu'aucun gouvernement ne peut d'emblée se prévaloir de son incompétence technique et surtout financière pour se soustraire de son obligation de satisfaire les besoins vitaux de ses citoyens. Ainsi, en vue de pleinement jouer son rôle régalien de bien-être des populations, les gouvernements Etatiques procèdent par voie d'achats publics des travaux, biens et services. Ces achats publics généralement (pré)financés par les fonds publics sont le fruit de procédures légales rigoureuses et s'exécutent par voie de la commande publique à travers les marchés publics, les délégations de service public (DSP), ou les Partenariats public-privé (PPP). De même, le contexte actuel est marqué par la rareté accrue des ressources financières notamment issues des caisses publiques. Aussi, au regard des défis sécuritaires avec des conséquences psycho-économico-sociales et de développement auxquels fait face le Burkina Faso et des nombreux manquements constatés dans la réalisation des marchés publics, les PPP s'avèrent une alternative idéale pour assurer l'exécution des rôles régaliens de l'Etat à travers une forte implication du secteur privé (institutions financières, d'assurances, etc.) allégeant ainsi l'apport financier immédiat du budget de l'Etat. Ainsi, dans le souci de résorber le gap infrastructurel national, le Burkina Faso a fait l'option d'accorder une importance majeure au secteur privé à travers la mobilisation de son financement et de son expertise. Dans ce cadre, une stratégie sur le Partenariat public-privé (PPP) a été mise en place en 2011 aboutissant aux lois de 2013, 2017 et 2021.

L'opérationnalisation des contrats PPP relève d'office, de par leur nature, de la typologie des contrats administratifs (droit administratif). Toutefois, au regard du rôle crucial du secteur privé généralement régi par le droit privé/droit des affaires, il est nécessaire que la prise en compte de certains aspects liés au droit des affaires soit effective dans les contrats PPP. Il s'agit notamment des volets liés au droit des sociétés, au droit des entreprises en difficultés, au droit des assurances, au droit bancaire, au droit commercial, au droit des suretés et au droit de la propriété. Cette prise en compte aura le mérite de juguler les risques liés aux contrats et d'en sécuriser davantage les parties prenantes.

1.2 Problématique

Il est de plus en plus constant que les ressources financières publiques directement issues des caisses Etatiques se font de plus en plus rares face aux multiples et multiformes besoins des populations qui, eux, ne cessent de croître et ce, de façon exponentielle. Ce qui rend difficile voire impossible aux Etats de pouvoir satisfaire leurs obligations régaliennes en matière de développement socio-économique. De même, les contrats conclus à travers les outils classiques de la commande publique que sont les marchés publics et les DSP et qui sont essentiellement et directement (pré)financés par le budget de l'Etat se révèleraient quelque peu inefficaces. C'est d'ailleurs ce qui ressort des résultats de l'enquête parlementaire de 2017 (pays, 2017)[2] sur la réalisation d'infrastructures publiques et l'acquisition d'équipements par les maîtrises d'ouvrages délégués. Cette situation s'est aggravée par la situation sécuritaire délétère dont le Burkina Faso fait face depuis plus d'une décennie (2015) avec les conséquences fâcheuses notamment les tueries, vols, viols, déplacements massifs de populations de leurs zones d'origine, la destruction de biens publics, etc. Cela a davantage accentué le manque de financement public pour la réalisation de projets d'envergure de développement rendant ainsi moins favorable le climat des affaires pour les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) qui en sont les principaux bailleurs de fonds. Or, l'Etat a pourtant une obligation de résultat en termes de sécurité et de tous les autres droits citoyens au profit de toutes les populations. Ainsi, face à cet imbroglio de comment satisfaire des besoins urgents illimités face aux ressources financières limitées notamment en temps de crise sécuritaire, les PPP s'avèrent une alternative idéale au développement socio-économique. Ce choix innovant ne semble pas fortuit du fait que les PPP présentent l'avantage pour l'Etat d'orienter ses fonds publics disponibles vers d'autres urgences plus pressantes. Aussi, rendent-ils plus responsables les bénéficiaires dans la gestion des infrastructures réalisées surtout si ces derniers en payent directement les frais via leur contribution sous forme de taxes/redevances.

Toutefois, si les pays africains notamment semblent avoir trouvé les solutions aux différentes entraves au développement en optant pour les contrats PPP, « *les conséquences financières et sociales des premières expériences sont assez inquiétantes dans les contrats de partenariat. La mise en œuvre des projets PPP a entrainé des pertes importantes de recettes au Niger et au Burkina Faso. Elle a provoqué des grognes sociales en Côte d'Ivoire et au Sénégal. Face à ces situations, les États doivent se prémunir des effets pervers des aides publiques* » (OUEDRAOGO S. M.). De même, les parties encourent d'importants risques financiers notamment qui pourraient ne pas être pris en compte dans les contrats ou y sont insuffisamment pris en compte. C'est le cas par exemple de la défaillance ou l'insolvabilité de l'État, les difficultés pour le partenaire privé de mobiliser les fonds, la perte des fonds du prêteur ou l'utilisation, par les acteurs privés, des garanties offertes par les pouvoirs publics pour des refinancements sur le marché financier avec tous les risques inhérents à de telles pratiques. A cela, il faut préciser que le système d'opérationnalisation des contrats de partenariat a fonctionné au Burkina durant plus de cinq ans sans aucun dossier-type et contrat-type dédiés ; ce qui fais présumer que les contrats signés pendant cette période l'ont été par tâtonnement. Mieux, le constat est que les documents types de gestion des contrats PPP ne prennent pas suffisamment compte les risques en sus évoqués ; toute chose qui corrobore les retours d'expérience de quelques contrats de partenariat révélant que les parties aux contrats ne sont pas à l'abri des effets néfastes des contrats de partenariat.

Ainsi, afin d'éviter que les partenariats public-privé ne deviennent de **«** *véritables bombes à retardement favorisant un endettement public déguisé* **»** (SUEUR & Hugues PORTELLI, 2014), il est crucial par exemple que les investisseurs exigent des garanties supplémentaires en plus de la garantie souveraine des États. Ils peuvent souscrire à des polices d'assurances et/ou de garanties auprès des institutions bancaires. De même, les acteurs du secteur doivent se doivent de maitriser l'ingénierie juridique et financière des contrats de partenariat et la stabilité du cadre législatif et règlementaire propice aux affaires doit être garantie. Or, la prise en compte de ces différents facteurs relève du droit des affaires.

Pour ce faire, bien que relevant de la typologie des contrats administratifs les contrats PPP nécessitent la prise en compte de plusieurs aspects liés au droit des affaires notamment le droit des sociétés, le droit des entreprises en difficultés, le droit des assurances, le droit bancaire, le droit commercial, le droit des suretés ; cela aura de mérite de rectifier ou d'éviter les dérives plausibles dans la gestion des contrats PPP.

1.3 État des connaissances actuelles sur le sujet et originalité

Dans sa définition la plus large (mais pas universelle), le terme de partenariat public-privé couvre toutes les formes d'association des secteurs public et privé optimisant les performances respectives et destinées à mettre en œuvre tout ou partie d'un service public. L'historique des PPP fait ressortir la Grèce Antique, l'Italie, les États-Unis et surtout le Royaume Uni comme pionniers sur le plan mondial. Spécifiquement, la Grande Bretagne, elle est considérée comme le « père » du partenariat public-privé dans sa conception actuelle avec la signature du contrat du Pont Queen Elisabeth de 1987 (Marty, Arnaud Voisin, & Sylvie Trosa, 2006).

[2] Présenté le jeudi 7 décembre 2017, le rapport révèle 502 chantiers en souffrances avec 57 entreprises épinglées dont la liste s'y trouve jointe. Dans le journal 'le pays' n°6387 du 08 décembre 2017 ; p.3, l'un des débutés, tout ébahi, a laissé entendre ceci : « Ce que nous avons vu est très catastrophique, très inquiétant, très écœurant, consternant pour notre pays »

En rappel, le PPP dans sa version actuelle est initié dans l'antiquité sous diverses formes notamment concessionnelles, l'initiative de la Grande Bretagne des années 1992 et ce, en vue de pallier le déficit criard d'infrastructures structurantes de développement.

Notre sujet de réflexion s'inspire de l'actualité marquée par des revendications tous azimuts dans la quasi-totalité des Etats. Cela s'expliquerait par le fait que les populations deviennent de plus en plus exigeantes quant à la satisfaction de leurs revendications et exigent l'intervention de l'Etat pour mettre fin à tous les vices y compris ceux résultant de l'indolence voire de la lâcheté humaine. Paradoxalement, les ressources notamment financières nécessaires à la mise en œuvre des politiques pour le bien-être des populations et le développement socio-économique se font de plus rares.

Ainsi, les partenariats public-privé apparaissent comme une alternative innovante de mobilisation du financement qui vient en appui aux outils de financement traditionnel que sont les marchés publics et les DSP. En effet, les PPP consiste en principe à confier au secteur privé la réalisation de *projets clé en main* allant du préfinancement à l'exploitation en passant par la conception, la réalisation etc. Il ressort alors que dans les PPP, le partenaire privé contribue au préfinancement du coût de réalisation des projets ; ce qui n'est pas le cas dans les marchés publics où le principe est le paiement après service public rendu. C'est de là d'ailleurs que découle le caractère original du sujet permettant d'étudier cette nouvelle forme de contrat (PPP), bien qu'ancienne dans d'autres pays, regroupant plusieurs aspects pouvant faire objet de plusieurs marchés publics. L'originalité se constate aussi bien au niveau du panorama juridique des PPP qu'au niveau expérientiel du pays en matière de PPP. En effet, la situation socioéconomique actuelle est marquée par les taux élevés de la croissance démographique (3,1%) et de la pauvreté (43,9%), le faible accès de la population aux services et infrastructures de base, le risque élevé de surendettement du pays, etc. (MINEFID, Stratégie de développement du Partenaiat public-privé, 2011) De même, ces défis conjugués avec le contexte international marqué par une amorce de sortie des crises financière, alimentaire et économique viennent rendre problématique le financement des investissements au Burkina Faso. Le Burkina Faso a donc porté son choix sur le partenariat public-privé en vue de relancer son développement socio-économique. Ce choix assumé depuis 2011 via la stratégie PPP est en cours de relecture (MINEFID, Stratégie d'encadrement et de développement du Partenariat public-privé au Burkina Faso, 2025) dont le projet finalisé attend juste l'adoption afin d'être en phase avec la *Décision n°07/2022/CM/UEMOA* portant adoption de la Stratégie d'encadrement et de développement des Partenariats Public Privé dans l'UEMOA.

1.4 Questions de recherche

Les questions de recherche se déclinent en une question principale et en des questions secondaires.

1.4.1 Question principale

Au regard de ce qui précède, la question suivante nous taraude l'esprit : comment le droit des affaires peut-il contribuer à la sécurisation juridique dans les contrats de partenariats public-privé au Burkina Faso ?

1.4.2 Questions secondaires

Plus spécifiquement, quelles disciplines du droit des affaires constituent-elles des paramètres de réussites des PPP ? Quel est le bien-fondé de la prise en compte du droit des affaires dans la mise en œuvre de projets PPP ?

1.5 Objectif général de la recherche

L'objectif global de cette étude est d'analyser l'importance du droit des affaires dans la réussite des PPP au Burkina Faso.

1.6 Objectifs spécifiques de la recherche

En termes d'objectifs spécifiques, il est d'abord question d'identifier les différents volets du droit des affaires à intégrer dans le processus des PPP. Il est enfin question de démontrer l'apport du droit des affaires dans la réussite des PPP.

1.7 Hypothèses de la recherche

Les hypothèses de la recherche sur ce sur ce sujet se déclinent en hypothèse générale regroupant des hypothèses spécifiques.

1.7.1 Hypothèse générale

L'hypothèse générale de cette étude est la suivante : le droit des affaires contribuerait à la réussite des PPP au Burkina Faso.

1.7.2 Hypothèses spécifiques

Deux hypothèses spécifiques de l'hypothèse principale :

1. Certaines disciplines relevant du droit des affaires influenceraient la réussite des contrats administratifs PPP au Burkina Faso.
2. La prise en compte du droit des affaires faciliterait la maîtrise des contrats PPP.

1.8 Justification de la recherche

Le sujet revêt un double intérêt théorique et pratique. Primo, au plan théorique, l'intérêt de cette recherche découle de l'engouement et la volonté politique affichés en faveur des partenariats public-privé comme solution complémentaire voire l'alternative dans le dispositif juridique et institutionnel de gestion de la commande publique. Cette volonté politique se matérialise par l'adoption de la stratégie PPP en 2011 suivie des Lois n°020/2013[3] et n°042-2017[4] abrogées par la Loi N°032-2021/AN portant cadre juridique et institutionnel du partenariat public-privé au Burkina Faso. Quant à la stratégie (2011), elle est actuellement en révision dont le projet finalisé n'attend que son adoption. Spécifiquement, l'étude du lien droit des affaires-PPP permet de d'analyser l'impact de cette branche du droit dans le processus de contractualisation à travers une sécurité juridique plus accrue favorable à la réussite dans l'opérationnalisation des PPP assurant ainsi une durabilité des investissements publics.

Secundo, au plan pratique, l'étude sur la « *contribution du droit des affaires dans les partenariats public-privé au Burkina Faso* » permettra sans doute aux praticiens du droit de la commande publique de, non seulement se familiariser avec cette nouvelle forme d'achats publics, mais aussi et surtout de comprendre davantage les implications du droit des affaires (droit privé) dans la réussite des PPP. Ainsi, en plus d'avoir une compréhension plus nette du principe de complémentarités des disciplines juridiques, les acteurs opérationnels des PPP veilleront davantage à la prise en compte de certains aspects relevant du droit des affaires dans la conception, le montage, la réalisation voire l'exploitation des projets PPP. Cela aura le mérite de sécuriser davantage les investissements publics au bonheur des populations surtout que dans les PPP, « *les générations futures paient les dettes pour les générations d'avant* » selon les termes de PONZI.

---

[3] Loi n°020-2013/AN du 23 mai 2013 portant régime juridique du partenariat public-privé au Burkina Faso

[4] Loi n°042-2017 /AN du 03 juillet 2017 portant allègement des procédures de contractualisation du programme des projets de partenariat public-privé

2. MATÉRIEL ET MÉTHODES

2.1 Site de l'étude

La présente étude a pour site d'étude, le territoire du Burkina Faso et porte sur la prise en compte du droit des affaires comme facteur de réussite des contrats PPP.

2.2 Méthodologie les outils de collectes et de traitement

La méthodologie utilisée pour mener cette étude est l'approche qualitative qui a essentiellement consisté en la recherche documentaire et en l'analyse juridique des différents documents et ce, par la *méthode exégétique*. Cette méthode permet de procéder à l'analyse juridique des différents textes et de doctrine pertinents à notre thématique. La recherche sur internet a aussi été prospectée; ce qui a permis d'obtenir certains documents notamment des thèses, des articles, des rapports et des liens pertinents. L'analyse s'est d'abord basée sur le recensement de la documentation (au niveau national qu'international) pertinente à la présente recherche, leur priorisation et leur analyse. Il a enfin été question de retenir les résultats ayant trait aux objectifs de la présente étude.

2.3 Type d'étude

Pour cette étude, nous la classons dans la typologie des études qualitatives bien que portant sur un sujet à caractère juridique qui permet de mettre en évidence la contribution de certaines disciplines du droit des affaires à la réussite des projets de partenariats public-privé en général et au Burkina Faso en particulier. Cette étude a un objectif beaucoup plus prospectif dans la mesure où l'opérationnalisation de cette modalité d'achat public par l'approche PPP est en cours de consolidation/harmonisation au Burkina Faso voire dans la sous-région UEMOA. L'étude permet donc de partir du minimum existant pour proposer des pistes amélioratives de la mise en œuvre en y intégrant le droit des affaires dans les différentes phases des projets.

3. QUELQUES AUTEURS SUR LA THEMATIQUE

Plusieurs auteurs se sont déjà penchés sur la problématique du partenariat public-privé (PPP) en général mais le lien *droit des affaires -PPP* semble moins exploré. Toutefois, la Commission des Nations Unies pour le Droit Commercial International (CNUDCI, 2019) traitant droit applicable au contrat de PPP, soulève d'autres aspects pertinents tels que la propriété des biens du projet, leur mécanisme de transfert à la fin du contrat, les sûretés, la propriété intellectuelle, les facteurs financiers et bien d'autres ; or, ces différents aspects sont du ressort du droit des affaires. La CNUDCI marque ainsi l'importance du droit des affaires dans la réussite des contrats PPP.

Moha Bousta s'est intéressé aux zones de vulnérabilité propices à la corruption, soulignant le caractère opaque de certains coûts intégrés dans les contrats de partenariat public-privé. Il préconise à cet effet que des mécanismes efficaces soient mis en place afin de réduire voire éviter que les intervenants dans le processus de contractualisation des PPP n'en soient acteurs (actifs ou passifs) de corruption.

De son côté, **Nourou Dine Saka Saley** relativise les critiques sur le surendettement en soulignant que le PPP constitue avant tout un mode de mobilisation du savoir-faire privé pour financer les missions publiques.

Quant à **Dr Constantin Dabiré** (DABIRE, 2014) et Bert Clark (mars 2013), leur réflexion se concentre sur le partage optimal des risques en fonction de la capacité des parties à les maîtriser.

Les sieurs **Boyer, M. & Gravel, É**. (Boyer & Gravel, É., 2006) ont développé la théorie de la maîtrise des méthodes d'évaluation préalable des coûts dans les PPP. Pour eux, au regard du coût élevé qu'engendre les PPP, une certaine rigueur est nécessaire lors du processus de planification à l'issue de laquelle une étude préalable approfondie doit être menée sur les différents coûts (initiaux et de transactions), les considérations financières et les résultats attendus. Cette évaluation préalable nécessite l'emploi d'outils notamment financiers, bancaires et d'assurance tenant compte des meilleures estimations de coûts existantes et de l'information relative aux marchés financiers ; toute chose qui permet d'établir une estimation de la valeur actuelle nette (VAN[5]) des projets pendant la phase évaluation. Or, ces outils relèvent pour la plupart, du droit des affaires.

Professeur **Séni Mahamadou OUEDRAOGO**, quant à lui, précise que « *depuis le triomphe du libéralisme économique, l'interventionnisme économique de l'État a cédé le pas à son rôle régalien qui se réduit à la création d'un environnement favorable aux investissements. Dorénavant, les États membres de l'UEMOA sont invités à retrouver une place importante dans l'économie après le retrait et l'abstention que les programmes d'ajustements structurels leur avaient imposés* » (OUEDRAOGO). Dans son analyse, l'auteur semble reconnaitre l'importance et surtout la pertinence des PPP dans les économies nationales mais il met un accent particulier sur certains facteurs pouvant favoriser leur succès.

Dans sa thèse soutenue en 2006, **Freddy Huet** consacre un point analytique spécifique à la durée du contrat PPP. Pour lui, le cocontractant d'une autorité contractante dans un PPP peut ou non être incité à y investir selon la durée qui lui est accordé pour notamment la phase d'exploitation du projet réalisé (Freddy, 2006). Ainsi, le partenaire privé aura tendance à sous-investir dans le projet « *lorsque le contrat est de courte durée par rapport à la durée de vie des infrastructures (Affuso et Newberry [2002b], Meister [2004])* » ; toute chose qui fait accroitre le « *risque de hold-up de l'autorité publique* ». Aussi, précise-t-il, « le rallongement de la durée des engagements ne constitue pas une solution entièrement satisfaisante » dans la mesure où l'entreprise risquerait d'investir massivement en début de contrat mais en diminuant progressivement ses efforts au fil du temps. Il ressort de son analyse qu'aucune de ces situations n'est optimalement protecteur de l'une ou de l'autre partie au contrat. A notre avis, il siérait donc de prendre en compte l'ensemble des facteurs (droit des affaires y compris) pouvant aider à mieux évaluer le délai contractuel afin de garantir un juste milieu de satisfaction de part et d'autre.

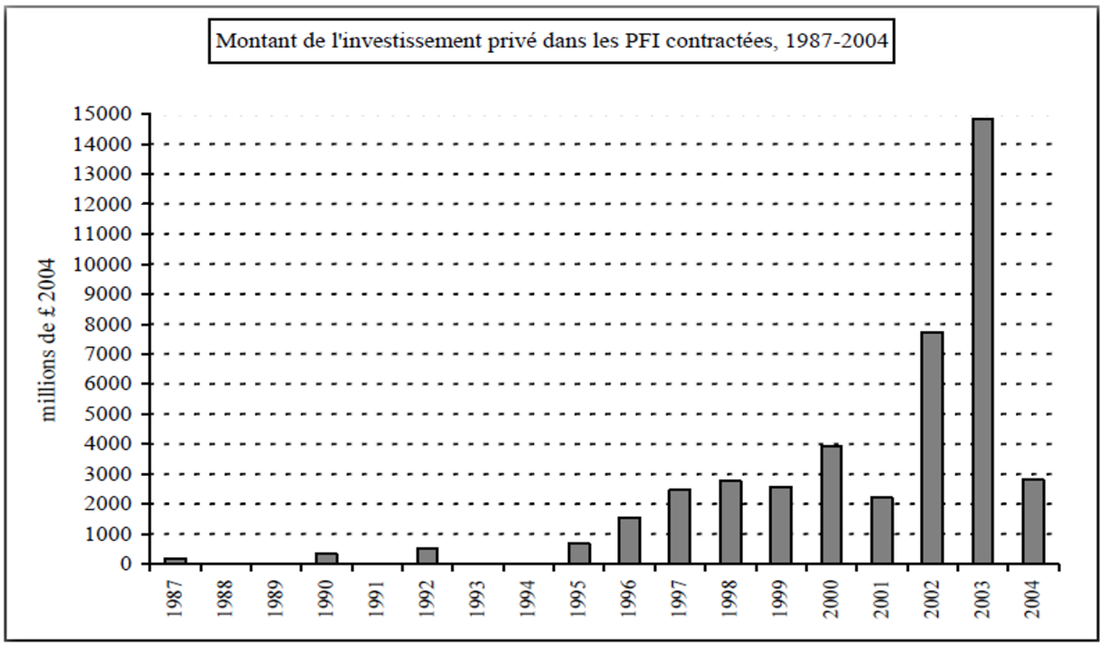
4. ETAT EVOLUTIF DANS L'ADOPTION ET LA MISE EN ŒUVRE DES PPP

Dans le monde, plusieurs Etats comme la Grèce Antique, l'Italie, les États-Unis, le Royaume Uni, la France, etc. sont reconnus pour leurs expériences en matière de PPP. Mais, nous évoquons ici les cas britannique et français. Ces choix ne sont pas fortuits. En effet, le Burkina Faso est une ancienne colonie française et leurs textes sur la commande publique sont plus ou moins identiques sous réserve de directives communautaires. Le choix de la Grande Bretagne s'explique par sa qualité de « père » initiateur de la nouvelle forme de PPP.

[5] La **VAN** est calculée avec un taux d'actualisation Un taux élevé favorise généralement le projet de référence en PPP au détriment du comparateur du secteur public. A contrario, lorsque le taux est bas, c'est l'inverse qui se produit.

Ainsi, en France, Xavier Bezançon (Bezançon, 1995) nous en dit plus sur le PPP en rappelant que l'Ancien Régime se caractérisait par l'absence d'administration interne à l'Etat et la faiblesse continue des moyens fiscaux. Cela amenait le roi à se contenter de tout déléguer à travers les différentes formes de délégation qui ont perduré de l'Ancien Régime au Monde Contemporain avec toutefois des aménagements progressifs de ces formes de délégations. Ce qui aboutit, au 17e siècle, au succès remarquable des contrats relatifs au pavage des rues de Paris, à l'enlèvement des ordures ménagères, aux grandes routes rayonnant autour de Paris, aux aménagements urbains, aux chemins de fer, etc. Notons que l'évolution progressive de ces types de contrats ayant permis à la France de financer une part significative de ses besoins en infrastructures a suscité l'adoption de la Loi de 2004 sur le partenariat public-privé actuel. Par conséquent, depuis 2005, le nombre annuel de contrats de partenariat signés est estimé à environ 200 et ce jusqu'en fin 2014 avec un montant cumulé supérieur à 14 milliards d'euros (SAUSSIER).

Pour la Grande Bretagne, elle est considérée comme le « père » du partenariat public-privé dans sa conception actuelle. Selon Frédéric Marty et al. (Marty, Arnaud Voisin , & Sylvie Trosa , les partenariats public-privé , Paris 2006), le partenariat public-privé est né au Royaume-Uni et transposé par la suite dans des pays éprouvant des difficultés budgétaires. Ainsi, en Angleterre, la *Private Finance Initiative (PFI),* qui constitue la forme dominante des contrats de PPP, a été officiellement lancée par le gouvernement en 1992 mais la signature du contrat du Pont Queen Elisabeth de 1987 marque l'existence effective du PPP. Face à un déficit de plus de 27 milliards de livres, le recours aux initiatives de financement privé (IFP) s'est avéré comme étant la panacée au déficit chronique du développement des services publics ; c'est en 1997 que le PPP connaît plus de succès avec l'arrivée au pouvoir des travaillistes. Ainsi, les statistiques attestent qu'entre 1997 et 2000, le nombre de contrats signés a décuplé, passant de 10 à 106 et qu'en avril 2005, le montant des capitaux privés investis dans 665 projets s'élevait à près de 62 milliards d'euros, soit 42,4 milliards de livres. Aussi, les graphiques ci-dessus corroborent clairement ces données relatives aux PFI entre 1987 et 2004 où les projets les plus rentables ont été réalisés laissant moins d'opportunité à des opérations nouvelles. C'est ce qui explique d'ailleurs le diagramme de performance de l'an 2004 (voir ci-dessous) où l'exceptionnel pic observé en 2003 s'expliquerait par le fait que le budget britannique de ladite année avait alloué plus de fonds aux PPP en estimant que le secteur privé recevrait plus de 96 milliards EUR par le PPP lors de la décennie ultérieure.



Source: HM Treasury, Signed PFI Deals, Decembre 2004

Quant au continent africain, notons que les partenariats public-privé ont d'abord été promus, par les bailleurs de fonds internationaux, auprès des pays en développement avant de connaitre progressivement une expansion, un engouement considérable. Cela s'explique par le fait que les capitaux privés deviennent de plus en plus préférés par rapport aux aides publiques traditionnelles qui sont souvent considérées comme source de corruption ou d'investissements inutiles (les fameux « éléphants blancs »). En effet, la Côte d'Ivoire, le Mali, le Maroc, le Niger ainsi que le Sénégal sont actuellement résolument engagés dans la dynamique du partenariat public-privé.

Enfin, en termes d'approche historique du PPP au Burkina Faso, il faut rappeler que le Burkina Faso est un pays d'Afrique subsaharienne caractérisé par son faible revenu avec une croissance annuelle de 3,1%. Près de 80% de la population active relève du secteur agricole. Nonobstant le succès des PPP dans certains pays, le Burkina Faso est l'un des Etats de la « vingt cinquième heure », le dispositif juridique de base y relatif datant de 2013[6] ; ce qui rend justifie la récente expérience du pays en matière de contrats de partenariat public-privé.

Toutefois, le bilan de la mise en œuvre des projets en PPP fait état de *14 projets ayant fait l'objet contrats signés pour un coût total estimé à 859 milliards de FCFA représentant respectivement environ 15% du nombre total de projets et 21% du coût total avec un projet déjà réalisé, un résilié et 12 en cours de réalisation*[7].

5. PRINCIPAUX RESULTATS DE LA RECHERCHE

A l'issue de la recherche sur le sujet « Contribution du droit des affaires dans les partenariats public-privé au Burkina Faso », nous avons abouti aux résultats ci-après :

- Sur la genèse des PPP, il ressort que dans le monde, plusieurs Etats comme la Grèce Antique, l'Italie, les États-Unis, le Royaume Uni, la France, etc. sont reconnus pour leurs expériences en matière de PPP et que la Grande Bretagne est le « père » initiateur de la nouvelle forme de PPP.

[6] Loi n°020-2013/AN du 23 mai 2013 portant régime juridique du PPP au Burkina Faso

[7] Projet de Stratégie d'encadrement et de développement du Partenariat Public Privé au Burkina Faso, 2025

- Sur le plan de l'expérience du Burkina Faso en matière de partenariats public-privé, il ressort que ce type de modalité d'achat public est relativement nouveau bien que juridiquement adopté depuis 2013 via la Loi 020[8] et est toujours en amélioration continue ; en attestent les différents textes ultérieurs. Mieux, suite à la volonté communautaire UEMOA d'harmoniser le régime juridique et institutionnel des PPP dans son espace à travers la *Directive n°01/2022/CM/UEMOA* du 30 septembre 2022, le pays en entrepris la révision de sa stratégie PPP de 2011. Cette stratégie finalisée n'attend actuellement que son adoption et indubitablement l'abrogation de la Loi n°032-2021/AN du 25 juin 2021 portant régime juridique et institutionnel des PPP au Burkina Faso. Ce mécanisme permettra sans doute la transposition de la réglementation (Directive) communautaire dans le délai de 3 ans impartis aux Etats membres à compter de 2022.
- Relativement aux outils de gestion, il ressort de l'analyse des documents collectés que depuis l'adoption de sa stratégie PPP en 2011 à la Loi de 2013 sur les PPP, il n'existait pas de documents types qui permettraient la mise en œuvre facile des processus de contractualisation des projets PPP. Il s'agit entre autres de dossiers d'appel d'offres types ainsi que le modèle type de contrat PPP qui sont posent les bases minimales quitte aux différents acteurs de les compléter, ajuster en fonction des spécificités de chaque projet. C'est en 2019 que ces documents types ont été adoptés, soit 6 ans après la loi PPP. Ce qui justifie d'ailleurs le « tâtonnement » en matière de PPP au Burkina Faso bien que l'insuffisance de formation des acteurs et le manque d'expertise aguerrie au sein du secteur public en sont d'autres facteurs limitants de la réussite des PPP.
- Au titre du bilan des projets mis en œuvre en PPP en 2025, trois programmes PPP ont été adoptés[9] dont le premier en 2014 qui comprenait 31 projets d'un coût estimé à 3 290 452 714 071 FCFA. Ce programme a été actualisé en 2015 pour donner un total de 48 projets estimés à 3 654 993 026 634 FCFA puis en 2016 pour aboutir au programme actuel qui compte un total de 94 projets pour un coût estimé à 4 175 145 115 183 FCFA.

En définitive, sur la base des différents programmes de projets PPP élaborés et adoptés, 14 projets ont fait l'objet de signature de contrats dans les domaines de l'énergie, des infrastructures routières et des services pour un coût total estimé à 859 milliards de FCFA représentant respectivement environ 15% du nombre total de projets et 21% du coût total avec un projet déjà réalisé, un résilié et 12 en cours de réalisation.

Sur le plan de la contribution du droit des affaires à la réussite des PPP, nous avons entre autres :

- La mise en œuvre du *Projet Modernisation, sécurisation des titres de transports et réimmatriculation des véhicules* au Burkina Faso a pris en compte les textes régissant le transport (droit des transports) ; ce qui a permis sans doute de sécuriser, et de moderniser les titres de transport et les documents d'identification sur l'ensemble du territoire. Cette combinaison de résultats obtenus a nécessité la prise en compte du droit relatif aux données à caractère personnel et leur sécurisation. C'est aussi le cas dans le *projet d'émission de passeport électronique.*
- De même, les projets de construction d'infrastructure routières notamment se doivent de tenir compte des domaines privés dans l'occupation des emprises et le cas échéant, dédommager les propriétaires ou occupants légitimes par la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique. Cela implique sans ambages, le droit de la propriété qui, pris en compte dans le processus de contractualisation, permet de résoudre en même temps, la propriété des biens/services réalisés dans le cadre d'un projet PPP. Cette clarification de la propriété est importante au regard surtout du mode de financement (généralement assuré totalement) par le partenaire privé qui en assure l'exploitation de l'ouvrage/service durant la longue durée contractuelle convenue. A l'analyse du modèle type de contrat PPP (2019), la question du régime juridique du site du projet, des biens et servitudes est clairement prise en compte par l'article 4, en se référant à l'article 39 du Décret 2014-024, impose « *la présence au contrat de clauses relatives à la propriété des biens liés au projet et aux obligations des parties, le cas échéant, quant à l'acquisition du site et de toutes servitudes nécessaires…* ». Il en est de même de l'article 23 du modèle type de contrat PPP faisant obligation de clarifier la *cession de créance et les sûretés* dans les contrats. L'importance de la prise en compte du droit des affaires, du moins certains volets, y est donc consacrée dans le contrat engageant les parties signataires à travers l'instauration claire du régime juridique du site du projet, des biens et servitudes ainsi que la *cession de créance et les sûretés*.
- En outre, il est constant que les PPP font appel à de gros investissements financiers qui sont parfois difficile voire impossible à être immédiatement mobilisés par l'Etat du fait de ses multiples obligations régaliennes souvent urgentes. De ce fait, le type de contrat PPP transfert le préfinancement partiel ou total au partenaire privé. Etant donné que le secteur privé notamment les entreprises des travaux, services ou fournitures sont régies par le droit commercial, celles-ci ne peuvent mobiliser les sommes pour la réalisation des projets qu'en se soumettant auxdites règles. Il en est de même pour les institutions financières (banques) et d'assurances qui sont nécessairement sollicitées par les partenaires privés attributaires de contrats PPP. Et pour apporter leur soutien financier, ces derniers aussi ne sauront déroger aux règles bancaires et d'assurance toutes relevant du droit des affaires.

En somme, il ressort de l'étude que le droit commercial, le droit des suretés, le droit des biens, le droit d'assurance et le droit bancaire sont pris en compte dans les outils de gestion des PPP au Burkina Faso. Toutefois, cette intégration du droit des affaires est encore faible ; c'est pourquoi, la prise en compte plus accrue du droit des affaires dans le processus des projets PPP allant du (co) financement, la conception, la réalisation, l'exploitation et la remise des biens/services objet des contrats permettrait de mieux évaluer, estimer non seulement les différents montants des projets mais aussi les risques, leur répartition sans omettre la gestion claire des différends qui surviendraient. Aussi, permet-elle de résoudre la propriété des biens/services issus desdits projets et ce, au bonheur des populations.

6. DISCUSSION DES PRINCIPAUX RESULTATS

6.1 De la nécessité de réadaptation des textes PPP nationaux à la vision communautaire UEMOA

Le Burkina Faso est membre de l'UEMOA qui règlemente le secteur de la commande publique depuis notamment 2004. L'institution régionale a adopté en 2022 une stratégie et une directive et invite tous ses huit (08) pays membres à leur transposition dans le délai de 3 ans (2025). A cet effet et en vertu de la supranationalité du droit communautaire, le Burkina Faso a entrepris des reformes toujours en cours en vue de l'internalisation du dispositif juridique communautaire. Il est donc important que ce processus soit finalisé afin d'être en phase en matière de PPP dans l'espace UEMOA.

6.2 Du contenu du contrat type PPP

Certes, le modèle-type de contrat adopté en 2019 au Burkina Faso pose les bases minimales de la prise en compte du droit des affaires mais nous pensons que l'on pourrait mieux faire en ratissant large. Bien qu'il s'agisse d'indications (à finaliser) dans ce modèle type, mais nous pensons qu'il plus facile supprimer une mention non utile selon les cas de contrats PPP que d'y créer et de développer des nouveaux volets du droit des affaires. Surement que la dynamique de refondation en cours en tiendra compte.

6.3 De la nécessité d'étendre la prise en compte de plusieurs volets dans les contrats PPP

Au regard surtout des enjeux financiers et bien que certains volets du droit des affaires notamment le régime juridique du site du projet, des biens et servitudes, la cession de créance et les sûretés, et le volet de l'assurance par le partenaire privé, la gestion des

[8] Abrogée par la Loi N°032-2021/AN du 25 juin 2021

[9] Projet de Stratégie d'encadrement et de développement du Partenariat Public Privé au Burkina Faso, 2025

différends, la propriété des biens à l'issue de l'exploitation sont consacrés dans le contrat type PPP, il est à noter que les contrats doivent être le plus exhaustifs possible afin d'éviter d'omettre des aspects importants qui pourraient être préjudiciable le long de l'exécution/exploitation du projet PPP. Par exemple, le mode détaillé de mobilisation du financement du projet doit être clarifié dans le contrat sans préjudice à la confidentialité des relations du partenaire privé et son institution financière. C'est d'ailleurs ce qui semble défendre le sieur **Moha Bousta** s'est intéressé aux zones de vulnérabilité propices à la corruption, soulignant le caractère opaque de certains coûts intégrés dans les contrats de partenariat public-privé. Il préconise à cet effet que des mécanismes efficaces soient mis en place afin de réduire voire éviter que les intervenants dans le processus de contractualisation des PPP n'en soient acteurs (actifs ou passifs) de corruption.

7. RECOMMANDATIONS

Suite à la présente étude, nous recommandons à l'Etat et aux décideurs :

- d'accélérer l'adoption de la stratégie PPP et éventuellement les différents textes réglementaires y afférents. Cela permettra non seulement de matérialiser la transposition de la directive communautaire UEMOA mais aussi favorisera une amélioration signification dans le parorama juridique de la commande publique au Burkina Faso et partant, la prise en compte du droit des affaires dans les PPP. En effet, la directive UEMOA à internaliser par les Etats membres préconise la révision éventuelle de la règlementation des domaines spécifiques par les Etats; ce qui toucherait et prendrait au mieux le droit des affaires.
- d'élaborer et mettre à la disposition des acteurs, des dossiers et des contrats types plus exhaustifs qui prennent au mieux en compte le droit des affaires ; toute chose qui aura sans doute le mérite de faciliter davantage l'opérationnalisation des PPP dans toutes les phases de conception, de financement, de réalisation et/ou d'exploitation.
- de se doter davantage de ressources humaines pétries de connaissances et d'expertises dans tous les domaines des PPP et à même d'analyser les projets notamment dans leurs aspects relevant du droit des affaires, le secteur public faisant généralement à des acteurs privés mieux avertis ; et cela peut être préjudiciable à l'Etat notamment lors des négociations des contrats. Cette recommandation vise à éviter des cas de pertes ou de lésions au détriment de l'Etat du fait de la non maitrise de domaines spécifiques mais importants dans la négociation de contrats.

8. CONTRIBUTION DE LA RECHERCHE

Nous pensons que la présente étude a une double contribution. D'abord, du point de vue professionnelle, il est clair que la pratique des partenariats public-privé est relativement encore nouvelle au Burkina Faso. Son opérationnalisation, bien qu'entamée[10], mérite encore une appropriation plus accrue par les différents acteurs aussi bien du secteur privé que surtout public. Cela dénote une évolution salutaire dans le domaine de la commande publique longtemps limitée aux marchés publics et aux délégations de services publics.

Et ensuite, d'un point de vue juridique, elle permet de mettre à nue l'absence ou du moins, la non prise en compte à suffisance du droit des affaires dans les contrats PPP. En effet, le Burkina Faso a officiellement marqué sa volonté d'adoption des PPP en 2011 suivi de la loi 020, mais le modèle-type de contrat PPP n'a été adopté qu'en 2019. L'analyse de ce modèle fait ressortir que seules des bases minimales en termes de prise en compte du droit des affaires sont effectives. Nous notons qu'une nouvelle stratégie nationale sur les PPP est en cours et marquera sans doute une phase décisive dans l'opérationnalisation de ce type de contrats. Cette dynamique en cours est la matérialisation de la volonté du législateur communautaire UEMOA (UEMOA, 2022) d'harmoniser la pratique des PPP dans son essor territorial.

9. CONCLUSION

En conclusion, cette étude révèle que les partenariats public-privé, dans leur version actuelle sont d'origine britannique des années 80. Ainsi, certains pays notamment la France et l'Italie se sont aussi illustrés par la suite en matière d'expérimentation des PPP. Les succès en registrés par ces pays ont surement amené les partenaires techniques et financiers à encourager cette modalité d'acquisition de biens publics dans les Etats en développement notamment africains. A cet effet, le Maroc, le Sénégal, la Côte d'Ivoire, le Niger, le Mali ainsi que le Burkina Faso s'y sont intéressés en adoptant des régimes juridiques respectifs quoique disparates[11].

Au Burkina Faso, il ressort que le droit des affaires est faiblement pris en compte dans les outils d'opérationnalisation des PPP. Aussi, faut-il le noter, les acteurs du secteur public sont faiblement techniquement outillés et font généralement face, lors de négociations, à des acteurs privés très expérimentés ; ce qui augmente les risques de non maitrise de certains aspects du projet par l'autorité contractante et qui pourraient lui être préjudiciables. Il s'avère donc urgent et nécessaire de doter les acteurs de la commande publique d'outils exhaustifs et en renforcement de capacités spécifiques au domaine des PPP afin d'éviter ou de prévenir certaines dérives (volontaires ou involontaires) dans le processus de contractualisation. Sur la base des résultats obtenus, nous constatons que nos hypothèses de départ sont toutes confirmées. Nous pensons à cet effet que la dynamique d'harmonisation des régimes juridiques et institutionnels des PPP dans l'espace UEMOA[12] sera la bienvenue car elle permettrait une clarification détaillée de la réglementation des PPP.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

BIBLIOGRAPHIE

Bezançon, X. (1995). Revue d'économie financière. *le Monde*, pp. pp. 27-50.

Boyer, M., & Gravel, É. (2006). *Évaluation de projets.*

CNUDCI. (2019). *Guide législatif sur les partenariats public-privé.*

DABIRE, C. K. (2014). *Financement d'un projet de partenariat public-privé : missions du consultant et guide méthodologique.* Paris: L'Harmattan.

[10] Loi 020 abrogée par la Loi n°032-2021/AN portant cadre juridique et institutionnel du partenariat public-privé au Burkina Faso

[11] Le texte consacrant les PPP en Côte d'Ivoire est un décret tandis que dans la plupart des autres pays cités, c'est une Loi qui en légifère.

[12] Directive n°01/2022/CM/UEMOA du 30 septembre 2022 sur le cadre juridique et institutionnel des PPP

Freddy, H. (2006). Partenariat public-privé et performances : Théories et applications au secteur de l'approvisionnement d'eau potable en France. Sorbone.

Frédéric Marty. (s.d.).

Marty, F., Arnaud Voisin , & Sylvie Trosa . (Paris 2006). les partenariats public-privé . *la découverte 9 bis,*.

Marty, F., Arnaud Voisin, & Sylvie Trosa. (2006). *les partenariats public-privé* . Paris: La Découverte.

MINEFID. (2011). *Stratégie de développement du Partenaiat public-privé.* Ouagadougou.

MINEFID. (2025). *Stratégie d'encadrement et de développement du Partenariat public-privé au Burkina Faso.* Ouagadougou.

OUEDRAOGO, S. (s.d.). La promotion des contrats de partenariat public-privé par les aides publiques dans l'espace UEMOA. p.4.

OUEDRAOGO, S. M. (s.d.). LA PROMOTION DES CONTRATS DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE PAR LES AIDES PUBLIQUES DANS L'ESPACE UEMOA. p. 33.

pays, L. j. (2017). Journal 'le pays' n°6387 du 08 décembre 2017. *Le Pays*, p.3.

SAUSSIER, S. (s.d.). *économie des partenariats public-privé.*

SUEUR, J. P., & Hugues PORTELLI. (2014). *Les contrats de partenariat : des bombes à retardement !*

UEMOA. (2022 , 09). cadre juridique et institutionnel des PPP . *Journal officiel UEMOA*.

TEXTES JURIDIQUES

- Directive n°01/2022/CM/UEMOA du 30 septembre 2022 sur le cadre juridique et institutionnel des PPP ;
- *Loi* n°020-2013/AN du 23 mai 2013 portant régime juridique du partenariat public-privé au Burkina Faso ;
- *Loi n°042-2017*/AN du 03 juillet 2017 portant allègement des procédures de contractualisation du programme des projets de partenariat public-privé et ses décrets d'application ;
- Loi n°032-2021/AN portant cadre juridique et institutionnel du partenariat public-privé au Burkina Faso et ses décrets d'application ;
- Acte uniforme OHADA révisé relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique, Ouagadougou (BURKINA FASO), 30/01/2014 ;
- Acte uniforme OHADA révisé portant organisation des sûretés, Lomé (TOGO), 15/12/2010.

THESES ET ARTICLES

- Franck Olivier ALLESSIE, Contrats de partenariat public privé et enjeux juridiques et géoéconomiques en Afrique de l'Ouest : Analyse comparée avec la pratique CEMAC, thèse, Paris, 2022 ;
- OUEDRAOGO, S. (s.d.). La promotion des contrats de partenariat public-privé par les aides publiques dans l'espace UEMOA ; article ; p.4.

LIENS DE RECHERCHES

- https://www.facebook.com/share/r/18J9zDjt9c/, reportage de Bf1 du 02 avril 2025 sur "Drame vécu par les survivantes de viol au Burkina Faso : agir en synergie, sauver les victimes", consulté le 02 avril 2025;
- https://www.facebook.com/share/r/1AQcctXkwV/, Journal télévisé de 19h30 du 01 avril 2025 de Bf1consacrant un titre spécial sur l'"endettement en Afrique : AFRADAD invite les pays à privilégier la bonne dette", consulté le 02 avril 2025;
- https://www.facebook.com/share/r/1AVtTCzoRa/, Journal télévisé de 13h00 du 07 avril 2025 de la télévision nationale (rtb) sur la validation du programme PPP 2025 par le Président lors de la première session de l'année 2025 du conseil présidentiel ;
- https://www.facebook.com/share/r/1EDmW1okia/, reportage RTB sur le programme PPP 2025 validé, Bureau National des Grands Projets du Burkina Faso, 07 avril 2025, consulté le 07 avril 2025 ;
- https://www.facebook.com/share/r/1AcHocqu3p/, Journal télévisé de 13h00 du 27 janvier 2025 de la télévision nationale (rtb) sur la présentation, par le Bureau national des grands projets, du bilan des investissements réalisés sous le Partenariat Public Privé (PPP) au cours de l'année 2024, consulté le 08 avril 2025.