

Gestion de la concession portuaire de Cotonou : un exemple de Partenariat Public-Privé réussi en Afrique



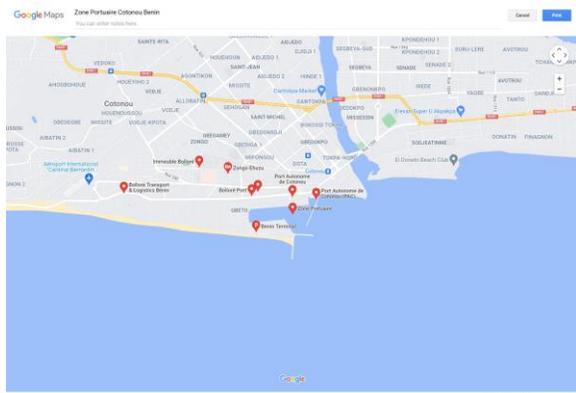
Vue aérienne du port autonome de Cotonou au Bénin

Il suffit de visiter la ville de Cotonou au Bénin pour avoir une idée de l'ampleur et de l'importance du port en eau profonde dans la vie économique du pays en général et de la ville en particulier. Situé au carrefour de l'Afrique de l'Ouest et de l'Afrique centrale, le Bénin a su utiliser avec succès sa situation géographique pour développer des activités portuaires représentant actuellement le poumon de son économie en générant 90 %

de ses échanges avec l'extérieur et en contribuant à hauteur de 60 % à son Produit Intérieur Brut (PIB). De telles activités, en outre, contribuent à hauteur de 45 % aux

recettes fiscales du pays¹. Le projet consistant en la gestion de la concession portuaire de Cotonou représente un exemple réussi de Partenariat Public-Privé (PPP) tant en raison de ses résultats que des difficultés qui ont dû être résolues pour permettre la mise en place d'une telle infrastructure.

Il convient tout d'abord de considérer les facteurs ayant permis la réalisation de ce projet qui détermine la compétitivité de l'économie béninoise à travers une infrastructure qui sert de port naturel aux pays de l'Hinterland² et du Nigéria. Comme tout PPP de ce type, cette initiative a également eu à gérer des risques liés à la nature et à l'envergure du projet. D'où la nécessité de considérer ensuite la manière dont certains des risques ont été contournés.



Situation géographique du port de Cotonou (Source Google Maps)

Les facteurs du succès

Un PPP est généralement couronné de succès lorsqu'il témoigne de la maîtrise des facteurs économique, politique et ceux en rapport avec l'exécution du projet. Ces facteurs : *« représentent les trois facteurs*

*fondamentaux qui déterminent la réussite ou l'échec des PPP.*³ Pour ce qui concerne le port autonome de Cotonou et plus précisément la concession des terminaux à containers les différents acteurs ont su bien conjuguer de tels facteurs.



Quai du port de Cotonou

Sur le plan économique, de solides études techniques concernant la faisabilité du projet se sont basées notamment sur la situation géographique du pays situé au carrefour de l'Afrique de l'Ouest et de l'Afrique centrale. Ce qui en fait un pays de transit ou point de passage privilégié des marchandises conteneurisées à destination du Nigéria et des pays de l'Hinterland.⁴ En outre, les estimations de Bolloré Ports, le partenaire privé sélectionné par appel d'offres, ont tablé de manière optimiste sur un élément clé de sa rentabilité à savoir le niveau de trafic qu'engendrerait le port de Cotonou. Suivant un scénario d'augmentation graduelle de l'activité de cette infrastructure, le trafic passerait de 350 mille containers au début du partenariat à 400 mille par année pour arriver

¹ <http://www.portcotonou.com/index.php/qui-sommes-nous/presentation>

² Burkina Faso, Mali, Niger et Tchad.

³ Smart Lessons : « Un cadre performant pour les partenariats public-privé » : le bilan d'une soixantaine de

projets d'IFC, Richard Florizone et Laurence Carter, avril 2013.

⁴ Voir en ce sens : <https://www.bolloré-ports.com/reseau-mondial/afrique/port-de-cotonou-benin.html>

à 800 mille au bout de la huitième année d'exploitation.

Sur le plan politique, il a été possible d'obtenir les soutiens nécessaires, l'appui des parties prenantes et de gérer les impacts sociaux de l'activité. La phase d'élaboration du PPP a été caractérisée par une grande mobilisation des parties prenantes en réunissant les acteurs portuaires, le personnel, les syndicats et tous les partenaires sociaux concernées par les opérations du port autonome. A cela s'est ajouté, une collaboration efficace entre l'Etat béninois, les partenaires techniques et financiers dont l'IFC, le *Millenium Challenge Account*, qui a fourni un support économique substantiel pour la réalisation des nouveaux quais à containers, et le secteur privé international. Si les facteurs politique et économique jouent un très grand rôle dans la réalisation des PPP, ils n'en sont pas pour autant les seuls capables de les mener au succès. Reste, en effet, la difficile question de l'exécution de tels partenariats.



Conteneurs au Port Autonome de Cotonou

En ce qui concerne l'exécution du projet, une commission technique de dénationalisation a été chargée par le gouvernement béninois de conduire le processus. Elle a dû pour cela travailler avec les ministères et entités

étatiques concernés en bénéficiant de l'appui de consultants nationaux et internationaux. L'exécution reposait sur stratégie d'exécution en deux principales étapes consistant en une bonne préparation technique du dossier et un appel d'offres en deux phases. A travers une logique cohérente de planification, les tâches ont été identifiées, un calendrier d'exécution a été adopté en prévoyant les responsabilités des divers et différents acteurs engagés dans le processus.

Quant aux deux phases de l'appel d'offres, elles ont consisté tout d'abord en la préqualification des candidatures puis en l'organisation du dossier d'appel d'offres regroupant les documents juridiques, le règlement applicable et les procédures utilisées pour les dénationalisations en raison du fait que le Benin ne disposait pas de législation spécifique concernant les PPP.



Quai à conteneurs du port de Cotonou

Les principaux risques du projet et la manière dont ils ont été abordés

La gestion des risques d'un PPP comporte trois grands volets qui consiste à les identifier, les atténuer et les répartir. Le

risque de rentabilité du projet en raison des lourds investissements consentis par le partenaire privé à savoir 52 milliards de francs CFA soit 95 millions de dollars américains était réel. Il fallait que le partenaire privé, à travers une concession à obtenir de l'Etat, puisse une fois ce risque identifié, l'atténuer à partir d'exonérations fiscales. En termes de répartition de ce risque, il était logique que l'Etat béninois en assume une partie. La question des exonérations fiscales, puisque ne relevant pas de la compétence de la commission en charge de l'exécution du partenariat, a donc été traitée par le ministère de l'Economie et des Finances.

Un autre risque concernait l'évaluation de l'activité du port au niveau des trafics de containers pour les huit premières années du PPP. Comme précédemment mentionné, il a été considéré dans le cadre des études de faisabilité et de rentabilité du projet. Il fallait donc que les délais de réalisation du projet soient plus ou moins respectés pour ne pas retarder la mise en œuvre des activités devant conduire aux opérations garantissant la rentabilité du projet.

Auteur : Philippe-Raymond Cantave, avocat et juriste international.

Cela fait plus de 20 ans qu'il met en œuvre et évalue des projets de développement en Haïti, République Dominicaine, au Bénin, en République Démocratique du Congo, au Tchad et en Afghanistan. Cette expérience le permet concrètement d'appuyer et renforcer les capacités des acteurs étatiques et du secteur privé dans le cadre de programmes qui visent à promouvoir la bonne gouvernance. Avocat spécialisé en droit économique et international des affaires, il fournit ses services aussi bien à des particuliers qu'à des institutions nationales et internationales. Il a étudié à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de l'Université d'Etat d'Haïti, aux universités d'Orléans et Paris II Panthéon-Assas en France, aux facultés de droit des universités de Californie, du Minnesota et de Harvard aux Etats-Unis d'Amérique et à la Saïd Business School de l'Université d'Oxford en Angleterre.

Email : cantavephilippe@hotmail.com