



République de Djibouti
Unité, Egalité, Paix

Ministère de l'Economie et des Finances
chargé de l'Industrie

***STRATEGIE NATIONALE
DE DEVELOPPEMENT
DES PARTENARIATS PUBLIC PRIVE***

Février 2017

1. Introduction

- 1.1. Le Gouvernement de la République de Djibouti reconnaît le rôle moteur du secteur privé dans la diversification et l'amélioration de la compétitivité de l'économie djiboutienne. Les Partenariats Public-Privé (PPP) ont été identifiés comme l'un des modes de développement et de gestion prioritaire des infrastructures et services publics du pays. Le Gouvernement a ainsi lancé des travaux visant à élaborer un cadre institutionnel et juridique clair pour les PPP.
- 1.2. L'objectif de la République de Djibouti est de définir un cadre harmonisé de mise en œuvre des PPP comme référence pour les porteurs de projets de PPP, qu'ils soient publics ou privés. Le présent document d'orientation stratégique, présente la politique du Gouvernement de Djibouti en matière de PPP et préfigure la loi sur les PPP. Cette dernière précisera les rôles et responsabilités des institutions responsables des orientations ainsi que celles chargées des différentes étapes d'identification, de développement, de transaction et de mise en œuvre d'un projet de PPP.
- 1.3. L'élaboration de la lettre de politique PPP du Gouvernement de Djibouti a fait l'objet d'un processus consultatif, incluant la revue de politiques et de cadres institutionnels et juridiques sectoriels, des discussions avec et entre les différents Ministères et agences publiques, ainsi qu'une consultation de la Ville de Djibouti et du secteur privé djiboutien. Elle a su également tirer profit des meilleures pratiques de nombreux pays mettant en œuvre des projets de PPP.
- 1.4. Une liste de projets identifiés à ce jour comme potentiellement développables en PPP est annexée à la présente lettre de politique. Cette liste sera actualisée périodiquement par le Gouvernement.
- 1.5. L'Unité PPP constituera la cheville ouvrière du Gouvernement sur l'ensemble des questions relatives aux projets de PPP. Elle assistera les différents Ministères porteurs de projets PPP dans le processus d'identification, de développement, de transaction et de mise en œuvre des projets réalisables au moyen de PPP, contribuant ainsi au renforcement de capacité des autorités contractantes et les assistera dans l'évaluation, la structuration, la négociation et la mise en œuvre des contrats de PPP.

Véritable centre national d'expertise en PPP, l'Unité PPP s'assurera que les meilleures pratiques sont employées et participera à leur standardisation auprès des autorités contractantes à Djibouti. Le Gouvernement de Djibouti espère ainsi que l'ensemble des acteurs du secteur public et privé feront usage des ressources développées par l'Unité PPP pour la mise en œuvre de leurs futurs projets de PPP.

2. Objectifs de la politique PPP

- 2.1. La politique PPP de Djibouti constitue un des leviers importants de la mise en œuvre de la stratégie « Vision Djibouti 2035 » en concourant directement au pilier « Economie diversifiée et compétitive, avec comme moteur le secteur privé » et indirectement aux quatre autres piliers.
- 2.2. Elle s'inspire largement et promeut les bonnes pratiques internationales en matière de mise en œuvre des PPP.
- 2.3. La politique PPP de Djibouti poursuit les quatre (4) objectifs fondamentaux suivants :
 - Contribuer au développement économique du pays, et en particulier au développement économique régional, dans le respect des principes de développement durable.
 - Améliorer la qualité des services publics et des projets d'infrastructures ou d'intérêt général en bénéficiant du savoir-faire, de l'efficacité et des capacités d'innovation du secteur privé.
 - Optimiser l'utilisation des ressources publiques dans la fourniture des services publics et des projets d'infrastructures.
 - Favoriser la diversification de l'économie, l'essor du secteur privé local et l'emploi.

3. Définitions du PPP, du Partenaire et de l'Autorité Contractante

- 3.1. Le terme « PPP (partenariat public privé) » désigne un accord à long terme entre un opérateur économique nommé Partenaire et une Autorité Contractante, régi par un ou plusieurs contrats, pour la réalisation de travaux, et/ou la fourniture d'un service qui contribue(nt) au service public ou d'intérêt général, pour lesquels le partenaire privé supporte un certain nombre de risques et des responsabilités d'investissement et/ou de gestion et d'exploitation.

- 3.2. Le terme « Partenaire » désigne l'opérateur économique titulaire d'un PPP. Il s'agit le plus souvent d'un opérateur privé.
- 3.3. Le terme « Autorité Contractante » désigne toute entité publique y compris celle disposant de statuts privé, soumise à la réglementation applicable aux PPP et plus généralement aux dispositions relatives à la commande publique, pour le compte de laquelle l'ouvrage est réalisé ou le service est rendu.
- 3.4. Les entités considérées comme Autorités Contractantes sont : les Ministères, les collectivités locales, et leurs organismes publics autonomes.

4. Rôles et responsabilités de l'Autorité Contractante et du Partenaire

- 4.1. La puissance publique, via l'Autorité Contractante, conserve un rôle clef dans chaque projet de PPP comme principal acheteur des biens et/ou services réalisés via le partenariat, ou comme le catalyseur principal du projet. Elle contractualise la création, l'acquisition, la réalisation, le financement de biens et/ou services, la spécification des objectifs et les résultats attendus de ces biens et services, notamment en définissant des critères et niveaux de performance à atteindre. Le Partenaire privé pourra ainsi être en charge de la conception, de la construction et de l'exploitation du service ou de l'infrastructure, et parfois de tout ou partie du financement du projet, et est rémunéré en contrepartie des infrastructures livrées et en fonction de la qualité des services réalisés, donc de ses performances.
- 4.2. Les risques seront identifiés en amont et alloués à la partie la mieux à même de les gérer et au moindre coût.
- 4.3. Un large spectre de PPP existe avec différentes structures contractuelles de partage des risques et des responsabilités. Le choix d'une option de PPP pour un projet donné dépend de la politique du Gouvernement dans le secteur en question, de la réglementation applicable au secteur, de son intérêt socioéconomique, de sa viabilité économique et financière et de sa soutenabilité budgétaire du point de vue des finances publiques.

5. Secteurs concernés par les PPP

- 5.1. Les PPP sont mis en œuvre dans tous les secteurs d'activité concernés par la commande publique avec une priorité donnée aux secteurs et domaines

suivants : aménagement économique et urbain, eau et assainissement, énergie, gestion des déchets, éducation; santé et transports.

6. Insertion du PPP dans la commande publique

- 6.1. Les PPP constituent une modalité complémentaire de réalisation de la commande publique.
- 6.2. Au même titre que les marchés publics, le droit applicable aux contrats de PPP est le droit djiboutien. Ce droit doit intégrer les dispositions permettant un recours à l'arbitrage.
- 6.3. Le contrat doit obligatoirement être rédigé en langue française. Dans le cas où celui-ci est rédigé en plusieurs langues, seule la version française du contrat fait foi.
- 6.4. La puissance publique peut recourir à un contrat de PPP lorsque toutes les conditions prescrites par la loi sont satisfaites, à savoir :
 - Le projet est d'intérêt général ou de service public ;
 - Il est économiquement et socialement avantageux y compris s'agissant du respect des objectifs de développement durable ;
 - Le projet est soutenable budgétairement et le recours à un PPP est plus avantageux que les autres contrats de la commande publique, notamment en termes de charge sur les finances publiques ;
 - Il présente de manière avérée un intérêt pour des opérateurs économiques.

7. Clauses obligatoires des contrats de PPP

- 7.1. Les contrats de PPP sont bâtis suivant le principe de liberté contractuelle, dans le respect des dispositions de la réglementation applicable et des principes, procédures et règles des finances publiques.
- 7.2. Tous les contrats de PPP doivent inclure un certain nombre de clauses obligatoires qui seront précisées dans la loi PPP.

8. Conditions et principes de mise en œuvre des PPP

- 8.1. Les principes et conditions suivants, gouvernant l'éligibilité et la mise en œuvre des procédures en matière de PPP, doivent être strictement respectés par les institutions chargées des PPP à Djibouti :

- La soutenabilité budgétaire ;
- Une mise en concurrence respectant les principes fondamentaux de la commande publique ;
- L'allocation adéquate des risques à la partie la mieux à même de les gérer ;
- Le respect des engagements souscrits par les parties au contrat ;
- La redevabilité.

Ces principes s'inscrivent dans la volonté de promouvoir la bonne gouvernance dans la mise en œuvre de projets à Djibouti.

9. Cycle de vie d'un projet de PPP

- 9.1. L'identification de projet de PPP incombe aux potentielles Autorités Contractantes. Lorsqu'une Autorité Contractante souhaite développer un projet sous forme de PPP, elle prépare une note de concept transmise à l'Unité PPP et à son Ministère de tutelle. L'Unité PPP réalise une analyse des notes de concept afin de prioriser les projets de PPP et de faciliter une prise de décision du Conseil des Ministres.
- 9.2. Le cycle de vie d'un projet de PPP se compose de trois phases : développement, transaction et réalisation. L'annexe A fournit un exemple de cycle de vie d'un projet de PPP.
 - 9.2.1. **Phase 1 : Développement.** L'objectif de cette phase est de confirmer l'intérêt du projet et de sa structuration sous forme de PPP. Elle aboutit à la production d'un document standard nommé « Rapport d'évaluation préalable » qui synthétise l'ensemble des analyses et études effectuées afin de permettre une prise de décision. La phase de développement couvre la réalisation des études préalables et de faisabilité (conception technique du projet, impact environnemental et social, intérêt socio-économique, faisabilité commerciale et financière, justification du recours à une formule de PPP), ainsi que la structuration préalable du projet de PPP (identification des risques, allocation des risques et des responsabilités, et définition des mesures d'atténuation).
 - 9.2.2. **Phase 2 : Transaction.** L'objectif de cette phase est de sélectionner un Partenaire. Elle couvre : la structuration définitive, la préparation du projet de contrat de PPP, la préparation, ainsi que la mise en œuvre du processus de sélection d'un Partenaire privé jusqu'à la date de signature des accords de financement (*closing financier*).

- 9.2.3. **Phase 3 : Réalisation.** Le principal enjeu de cette phase concerne la gestion du contrat de PPP. Tout au long de la mise en œuvre du projet, l'Autorité Contractante s'assure que le Partenaire remplit bien les obligations spécifiées dans le contrat, notamment en termes de performance. Elle veille à ce que la partie publique honore ses obligations envers le Partenaire et, via ses activités de suivi-évaluation, maintient un dialogue avec le Partenaire afin d'anticiper et de trouver des solutions adaptées aux problèmes rencontrés dans un esprit de partenariat.
- 9.3. A l'entrée et/ou à l'issue de chacune des phases, une décision formelle quant à la poursuite du développement du projet de PPP est prise :
- Lorsqu'un projet est identifié et qu'il y a potentiellement un intérêt à le structurer en PPP, une décision est prise relative à son entrée en phase de Développement sur la base d'une note de concept ;
 - A l'issue de la phase de Développement et sur la base d'un rapport d'évaluation préalable, une décision est prise pour passer en phase de Transaction ;
 - A l'issue des négociations relatives à la transaction, une décision d'approbation de la signature du contrat sera donnée par les autorités, sur la base des projets de contrats, enclenchant l'entrée en phase de Réalisation.

10. Cadre institutionnel pour les PPP

- 10.1. Le cadre institutionnel général des PPP est organisé autour de 4 acteurs principaux : le Conseil des Ministres, l'Unité PPP; la Commission Nationale des Marchés Publics et la Commission de Régulation des PPP. Les autorités contractantes demeurent, au-delà des institutions mentionnées ci-dessus, responsables de l'identification et de la mise en œuvre des contrats de PPP. La cartographie institutionnelle cible est présentée en annexe B.
- 10.2. Le Conseil des Ministres présidé par le Président de la République prend les décisions stratégiques en matière de PPP . Il est chargé de prioriser les projets en fonction des objectifs et moyens du Gouvernement ; d'approuver du recours à un PPP et d'autoriser des propositions d'attribution des contrats PPP au terme de la phase de négociation des contrats..

10.3. L'Unité PPP est le centre national d'expertise en PPP et la cheville ouvrière du Gouvernement en matière de PPP. Elle sera formellement créée et structurée par la loi PPP et ses décrets d'application. L'unité PPP alimente le Conseil des Ministres au travers son Ministère de rattachement avec les éléments nécessaires aux prises de décisions stratégiques. En particulier, elle réalise un contrôle qualité des évaluations préalables et des dossiers de consultation visant la sélection de partenaires pour un projet de PPP donné. Dans le cadre de ses missions, l'Unité PPP :

- Assiste le Gouvernement pour la définition de la politique et la réglementation en matière de PPP, et formule les propositions d'adaptation du cadre juridique et institutionnel nécessaires à leur mise en œuvre ;
- Veille à la mise en œuvre, le suivi, l'évaluation, la supervision et la mise à jour de la politique nationale et de la réglementation en matière de PPP ;
- Promeut les projets de PPP à Djibouti ;
- Centralise les demandes de lancement de PPP adressées par les Autorités Contractantes, dressent la liste des projets susceptibles d'être développés en PPP, et donne un avis conforme préalable sur toutes les évaluations préalables et projets de Dossier d'Appel d'Offres transmis aux candidats à une opération de PPP ;
- Assiste les Autorités Contractantes à l'occasion de la définition, de la préparation, de la passation et du suivi de l'exécution des projets de PPP ;
- Assure le renforcement de capacité des Autorités Contractantes en matière de PPP ;
- Etablit des modèles de contrats de PPP (PPP à paiement public, concession de services, concession de travaux, régie intéressée, contrat d'affermage, etc.).

Un Fonds PPP, structure rattachée à l'Unité PPP et dédiée au soutien économique et financier des PPP sera également créé par loi PPP. Il va contribuer notamment au financement des études préalables au lancement de projets de PPP et aux activités de renforcement de capacité des cellules projets PPP au profit des autorités contractantes. Il sera financé par le budget de l'Etat, des contributions publiques, nationales ou internationales, et par les partenaires techniques et financiers de la

République de Djibouti. De manière générale, il contribuera à financer l'action de l'Unité PPP dans la mise en œuvre de la politique en matière de PPP sur le territoire de la République de Djibouti.

- 10.4. La Commission Nationale des Marchés Publics est chargée du contrôle de la passation des contrats de PPP. Le contrôle de la passation des contrats de PPP s'exerce comme en matière de marchés publics. Pour ce faire, le champ de compétence de l'actuelle Commission Nationale des Marchés Publics seront élargies afin de prendre en compte les contrats PPP.
- 10.5. Il sera créé par la loi PPP une Commission de Régulation des PPP qui sera saisie en cas de différends portant sur la passation et l'attribution des contrats de PPP.

11. Principes de sélection des partenaires privés et procédures applicables

- 11.1. Le principe de sélection des partenaires privés pour les projets de PPP à Djibouti est la mise en concurrence. Le mode de sélection privilégié est l'appel d'offres national et international en une ou deux étapes, avec ou sans phase de pré-qualification.
- 11.2. La négociation en gré à gré sur la base d'une offre spontanée est une procédure exceptionnelle de mise en œuvre d'un PPP à Djibouti. Les autorités contractantes ne sont jamais tenues de donner suite à une offre spontanée.
- 11.3. Les offres spontanées sont soumises à de stricts critères de recevabilité et à une procédure spécifique. En particulier, les offres spontanées sur des projets sur lesquels la puissance publique travaille déjà officiellement seront systématiquement refusées. Les offres spontanées recevables seront soumises aux mêmes procédures d'évaluation que pour tout projet de PPP et les projets proposés devront en particulier faire l'objet d'un rapport d'évaluation préalable par l'Autorité Contractante concernée. En cas d'évaluation favorable, une négociation directe avec le porteur du projet est enclenchée. En cas d'échec de la négociation, l'Autorité Contractante pourra décider de mettre le projet en concurrence. Dans ce cas et en fonction de la qualité des échanges pendant la phase de négociation, le porteur du projet pourra bénéficier d'une indemnisation.

12. Redevabilité

- 12.1. La redevabilité fait partie des responsabilités incombant aux acteurs clés d'un PPP. Elle se traduit :
- D'une part, par la consultation des parties prenantes aux projets de PPP à des moments clés de l'élaboration et de la vie du projet de PPP ;
 - Et d'autre part, par le suivi, l'évaluation et l'audit de la politique PPP.
- 12.2. Le suivi de la Politique PPP est effectué par l'Unité PPP.
- 12.3. L'Unité PPP fait procéder annuellement à l'évaluation de la politique PPP. Elle remet le rapport d'évaluation annuel de la politique PPP au Ministère chargé de l'Economie et des Finances. Ce rapport fait l'objet d'une communication au Conseil des Ministres.
- 12.4. Le Conseil des Ministres pourra faire procéder à l'évaluation de la politique PPP lorsqu'il l'estime utile.
- 12.5. L'audit de la politique PPP est de la responsabilité de la Cour des Comptes.