



PPP EN AFRIQUE

Quand le Partenariat ne Partage pas le Risque

Note de positionnement stratégique | Juin 2026

Une Promesse et ses Détournements

Le Partenariat Public-Privé est, dans sa conception originelle, une idée simple et séduisante : l'État apporte le mandat de service public, le cadre réglementaire et, le cas échéant, une garantie souveraine ; le privé apporte le capital, l'expertise technique et point fondamental sa capacité à porter et gérer le risque d'exécution. En échange de cette prise de risque, le partenaire privé est rémunéré sur la durée, à travers les revenus générés par le service rendu. C'est le contrat implicite du PPP : de la valeur créée, du risque partagé, un service délivré.

En Afrique, ce modèle a largement fait ses preuves sur le papier. Depuis les années 1990, des centaines de projets d'infrastructure routes, ports, centrales électriques, réseaux d'eau ont été montés sous forme de PPP, portés par l'enthousiasme des bailleurs multilatéraux, la pression des marchés financiers internationaux et la conviction sincère de nombreux décideurs africains que le secteur privé apporterait ce que les États, seuls, ne pouvaient pas financer.

La réalité, deux décennies plus tard, est plus nuancée. Un nombre significatif de ces PPP n'ont pas produit le partage de risque qu'ils promettaient. Ils ont produit du béton et laissé le risque à l'État.

Le fil conducteur de cette note est simple, et il vaut la peine d'être posé d'emblée : **dans un contrat, tout risque qui n'est pas explicitement attribué ne disparaît pas. Il retombe, par défaut, sur la partie la moins en mesure de le négocier et le plus souvent, ce n'est ni l'État, ni même son administration, mais le citoyen, le contribuable, ou l'entreprise locale qui en paie le prix, des années plus tard, sans avoir jamais été partie au contrat.**

Vendre du Béton, pas un Service

La distinction est fondamentale et trop rarement posée : **un PPP digne de ce nom ne vend pas une infrastructure. Il vend un service.**

La différence n'est pas sémantique. Elle est économique et contractuelle.

Lorsqu'un acteur privé s'engage à construire et exploiter une centrale électrique, un pont ou un terminal portuaire dans le cadre d'un vrai PPP, il s'engage sur un résultat : des mégawattheures délivrés, des camions qui passent, des conteneurs qui transitent. Sa rémunération est indexée sur ce résultat. S'il n'y a pas de trafic, s'il n'y a pas de consommateurs, s'il n'y a pas de demande, il en supporte les conséquences financières parce qu'il a précisément été rémunéré pour avoir évalué et pricé ce risque avant de s'engager.

Ce modèle a une vertu cardinale : il oblige le partenaire privé à faire son travail d'analyse en amont. Avant de signer, il doit vérifier que la demande existe, que les infrastructures complémentaires sont en place, que la chaîne de valeur tient. Il doit, en

somme, comprendre le service qu'il s'engage à délivrer pas seulement l'ouvrage qu'il s'engage à construire.

Or, un modèle alternatif s'est progressivement imposé dans de nombreux PPP africains, en particulier dans le secteur de l'énergie : le modèle de la **capacité garantie**. Dans ce schéma, l'État ou l'entité publique désignée comme offtaker s'engage à payer le partenaire privé pour la capacité installée, indépendamment de la quantité d'énergie effectivement consommée ou distribuée. Le risque de demande, le risque de distribution, le risque de recouvrement : tout cela est transféré à l'acheteur public. Le partenaire privé, lui, touche sa rémunération dès lors que son ouvrage est techniquement opérationnel qu'il serve ou non.

C'est vendre du béton. Pas un service. Et c'est la première illustration de notre fil conducteur : le risque de la chaîne aval n'a pas disparu parce qu'il n'a pas été pricé par celui qui était le mieux placé pour l'évaluer. Il a simplement changé de porteur sans que ce transfert ne soit nommé comme tel.

L'État comme Assureur de Dernier Ressort sans en avoir le Prix

Ce glissement a une conséquence directe sur les finances publiques africaines qui mérite d'être nommée clairement : **l'État se retrouve à assumer le rôle d'assureur de dernier ressort d'un investissement dont il n'a pas perçu la prime de risque**

Dans un montage financier classique, celui qui porte le risque est rémunéré en conséquence. Un assureur perçoit une prime. Un investisseur en capital risque exige un rendement élevé. Un prêteur qui accepte une contrepartie fragile applique un taux d'intérêt majoré. C'est la logique même des marchés financiers : le risque a un prix.

Dans les PPP à capacité garantie qui se sont multipliés en Afrique, l'État porte le risque celui que la demande soit insuffisante, que le distributeur ne puisse pas payer, que les infrastructures complémentaires ne soient pas au rendez-vous mais il ne perçoit pas la rémunération correspondante. Pire : il contractualise cette exposition sans toujours en mesurer l'ampleur réelle, souvent sous la pression de bailleurs qui poussent à la clôture financière et d'une urgence infrastructurelle qui incite à signer avant d'avoir entièrement résolu les questions aval.

Le mécanisme est particulièrement visible dans le secteur de la production électrique. Un producteur indépendant signe un Power Purchase Agreement (PPA) avec la compagnie nationale de distribution. Ce PPA prévoit un paiement pour la capacité que l'énergie soit effectivement livrée aux abonnés ou non. Si le réseau de distribution est défaillant, si les industriels ne sont pas raccordés, si les ménages ne peuvent pas payer leur facture : le distributeur national doit quand même honorer le PPA. Et quand le distributeur national est en défaut, c'est l'État qui est appelé en dernier ressort, toujours à couvrir la dette.

On peut illustrer ce mécanisme par un cas que plusieurs pays africains ont vécu, ou vivent encore, sous des formes diverses : un grand ouvrage de production est mis en service avec succès techniquement irréprochable, financé par un consortium international, salué à l'inauguration comme un symbole du dynamisme énergétique du continent. Mais les lignes de transport qui devaient évacuer l'énergie vers les centres

de consommation ne sont pas prêtes. Les industriels qui devaient constituer la base de clientèle n'ont pas été raccordés. Le distributeur national, incapable de vendre l'énergie qu'il est contractuellement obligé de payer, accumule des arriérés. Et l'État, garant souverain du PPA, se retrouve face à des obligations financières qu'il n'avait pas budgétées pour un service que ses administrés ne reçoivent pas.

Le partenaire privé, lui, a livré son ouvrage. Son béton est là. Il est dans ses droits contractuels.

À ce stade, le risque non attribué a trouvé son premier porteur par défaut : l'État, et avec lui, le contribuable. Mais ce n'est pas le dernier maillon de la chaîne.

Le Secteur Privé Local : la Deuxième Victime du Même Mécanisme

Le report de risque vers l'État ne s'arrête pas aux finances publiques. Il se propage, par un second effet de cascade, vers une partie prenante qui n'a jamais été à la table des négociations : le secteur privé local.

Reprenons le fil. Le projet a été conçu sur l'hypothèse qu'une demande industrielle existerait et serait raccordée. Cette hypothèse qui aurait dû être vérifiée, sécurisée et intégrée dans le périmètre contractuel du projet ne s'est pas matérialisée. Le risque correspondant a été absorbé par l'État sous forme de paiements de capacité non couverts par des revenus de distribution. Mais en amont de cette chaîne budgétaire, il y a des entreprises bien réelles, qui attendaient ce raccordement pour réduire leurs coûts énergétiques et gagner en compétitivité.

Ces entreprises continuent à fonctionner au groupe électrogène. Elles continuent à payer un coût de l'énergie deux à trois fois supérieur à celui que le projet était censé leur offrir. Leur compétitivité sur le marché intérieur comme à l'export reste pénalisée, alors même qu'un investissement de plusieurs centaines de millions de dollars, présenté comme la solution à leur problème, a été financé, construit et inauguré.

Le secteur privé local est donc, structurellement, **la deuxième victime du même risque non attribué** celui de la chaîne de distribution. Et pourtant, il n'a eu, dans la quasi-totalité des cas, aucune voix dans la structuration du projet. Les organisations patronales, les groupements industriels, les chambres de commerce ne sont généralement pas associés aux phases de structuration des grands PPP énergétiques, alors qu'ils sont la matérialisation même de l'hypothèse de demande sur laquelle le projet repose.

Il y a là une incohérence qu'il est utile de nommer : le secteur privé local est traité, dans la modélisation financière du projet, comme une donnée une projection de demande, une ligne dans un tableau Excel alors qu'il devrait être traité comme une partie prenante dont la réalité économique conditionne la viabilité même du montage. Donner voix au chapitre au secteur privé local dans la structuration des PPP énergétiques n'est

donc pas une question de représentativité ou d'équité procédurale : c'est une question de robustesse du modèle. Une hypothèse de demande validée par ceux qui la constituent est une hypothèse plus fiable qu'une hypothèse de demande projetée par ceux qui ont intérêt à ce qu'elle se confirme.

Pourquoi ce Modèle Prospère

Il serait trop simple d'attribuer ce glissement à la seule mauvaise foi des acteurs privés. La réalité est plus systémique et comprendre cette systémique est la condition pour la corriger.

Du côté des partenaires privés et de leurs financeurs, la pression à la clôture financière est forte. Les grands projets d'infrastructure en Afrique mobilisent des équipes pendant des années, génèrent des coûts de développement considérables, et sont évalués, en interne comme sur les marchés, sur leur capacité à aboutir. Dans ce contexte, la tentation est grande de concentrer l'analyse de risque sur ce que l'on maîtrise la construction, la technologie, le financement et de laisser à l'État le soin de gérer ce que l'on maîtrise moins : la demande, la distribution, le recouvrement. Un PPA à capacité garantie est plus facile à financer, présente un profil de risque plus lisible pour les banques de développement et les marchés obligataires, et clôture plus vite.

Du côté des États africains, la faiblesse des capacités de négociation contractuelle est un facteur aggravant bien documenté. Face à des équipes juridiques et financières expérimentées déployées par les consortiums privés internationaux, les administrations africaines négocient souvent avec des équipes moins étoffées, sous contrainte de temps et dans un contexte de forte pression politique à livrer des projets visibles. Les subtilités d'une clause d'indexation tarifaire, les implications d'une garantie de capacité sur vingt-cinq ans, les mécanismes de step-in rights en cas de défaillance de l'offtaker : ces éléments, déterminants pour l'équilibre réel du contrat, sont parfois mal compris ou insuffisamment négociés.

Du côté des bailleurs multilatéraux, l'impératif de déployer des financements dans des délais fixés par leurs propres cycles budgétaires peut, parfois, conduire à privilégier des projets qui clôturent vite sur des projets mieux structurés. Ce n'est pas une critique de principe, les bailleurs jouent un rôle indispensable, mais une réalité systémique que les États africains gagneraient à intégrer dans leur posture de négociation.

Dans les trois cas, le constat est le même : personne n'a explicitement décidé de transférer le risque de la chaîne aval vers l'État puis vers le secteur privé local. C'est le résultat d'une accumulation d'incitations individuellement rationnelles, qui produisent collectivement un résultat sous-optimal. Ce n'est pas une question de volonté — c'est une question de structuration.

Le Transfert Technologique : un Risque Mal Réparti, Lui Aussi

La même grille de lecture s'applique à une troisième dimension, qui se déploie non pas à l'échelle d'un projet, mais à l'échelle d'une génération de projets : le **transfert de compétences et de technologie**.

La plupart des grands PPP énergétiques africains sont structurés avec des partenaires techniques internationaux ingénierie, construction, exploitation, maintenance. C'est compréhensible : ces partenaires disposent de l'expérience et du savoir-faire que peu d'acteurs locaux possèdent encore à l'échelle requise. Mais cette réalité, reconduite projet après projet sans mécanisme correctif, produit un résultat prévisible : deux ou trois décennies de PPP énergétiques peuvent se succéder sur un territoire sans qu'émerge un écosystème d'entreprises locales capables de porter, à leur tour, le développement de tels projets.

Le constat est simple à faire dans la plupart des pays africains : qui, parmi les acteurs locaux, est aujourd'hui en mesure de se positionner comme développeur sur un appel d'offres pour une centrale de plusieurs centaines de mégawatts, ou pour un projet de ligne de transport à haute tension ? La réponse, le plus souvent, est qu'ils sont très peu nombreux.

Pourquoi ce résultat n'est-il l'objet d'aucun contrat ? Pour la même raison que les risques de demande et de distribution : parce que personne ne l'a explicitement attribué. Le transfert de compétences n'est pas un risque au sens financier du terme — il ne génère pas de paiement immédiat en cas de non-réalisation. Mais c'est un risque au sens stratégique : le risque, pour un pays, de rester structurellement dépendant de partenaires extérieurs pour développer ses propres infrastructures, projet après projet, décennie après décennie. Ce risque-là n'apparaît dans aucun bilan. Il n'a pas de ligne dans le modèle financier. Et c'est précisément pour cela qu'il n'est jamais porté par personne donc jamais corrigé.

Ce constat n'est pas une fatalité, mais une question de structuration contractuelle exactement au même titre que le partage des risques financiers analysé plus haut. Les États africains qui négocient des PPP avec des partenaires techniques internationaux ont la capacité d'inscrire, dans ces contrats, des exigences concrètes : participation d'entreprises locales aux phases d'ingénierie et de construction sous forme de joint-ventures ou de sous-traitance qualifiante, programmes de formation avec des objectifs mesurables, clauses de localisation progressive de certaines activités sur la durée du contrat. Ces exigences ne sont ni exotiques ni hors de portée : elles sont couramment utilisées dans d'autres secteurs et d'autres régions, sous des appellations diverses, contenu local, local content requirements, et leur absence dans de nombreux PPP énergétiques africains relève davantage d'un défaut de structuration en amont que d'une impossibilité de principe.

L'enjeu dépasse le projet individuel, et il referme la boucle de cette note : un écosystème d'entreprises locales capables de porter, même partiellement, le développement de futurs PPP est une condition pour que les *prochains* PPP soient mieux structurés dès le départ — c'est-à-dire pour que les risques de demande, de distribution et de dépendance technologique soient, cette fois, explicitement nommés et attribués avant la signature, plutôt que découverts après.

Ce que Devrait Être un PPP Responsable

Un PPP qui fonctionne pour l'Afrique, et pas seulement pour ses financeurs, doit reposer sur quelques principes non négociables, qui découlent directement du diagnostic précédent : chaque risque doit avoir un porteur explicite, choisi parce qu'il est le mieux placé pour le gérer.

Le risque doit aller là où il est le mieux géré

C'est le principe fondateur du PPP. Le partenaire privé est mieux placé que l'État pour gérer les risques de construction, de performance technique, d'efficacité opérationnelle. Il doit les porter. L'État est mieux placé pour gérer les risques réglementaires et politiques. Il peut en porter une partie. Mais le risque de demande, le risque de la chaîne aval, le risque de distribution : dans un secteur comme l'énergie, ce sont des risques que le partenaire privé doit analyser, pricer et intégrer dans son modèle, pas externaliser systématiquement vers la garantie souveraine.

Le service doit être défini avant l'ouvrage

Avant de structurer le financement d'une centrale, il faut répondre à une question simple : qui va consommer cette énergie, comment elle leur parviendra, et qui va payer ? Si ces questions n'ont pas de réponse documentée, vérifiée et contractualisée, y compris auprès des acteurs économiques locaux qui constituent l'essentiel de cette demande, le projet n'est pas prêt, quel que soit son niveau d'avancement sur le plan du génie civil. Un PPP bien structuré intègre la chaîne de valeur complète dans son périmètre d'analyse de risque. Les infrastructures complémentaires nécessaires, lignes de transport, postes de transformation, capacités de distribution doivent être soit incluses dans le périmètre du projet, soit faire l'objet d'engagements fermes, vérifiables et avec un calendrier clair. Une promesse vague de l'État ne constitue pas une sécurisation suffisante.

Le contrat doit refléter l'équilibre réel des risques

Y compris ceux qui n'ont pas de prix immédiat. Un PPA qui garantit au producteur une rémunération sur la capacité indépendamment de la distribution effective doit, en contrepartie, offrir à l'État des mécanismes de protection proportionnels : plafonnement de l'exposition, mécanismes de révision en cas de défaillance de la chaîne aval, partage des gains d'efficacité sur la durée. De la même manière, le risque de dépendance technologique de long terme doit être traité comme un risque à part entière, avec ses propres mécanismes contractuels, contenu local, transfert de compétences, objectifs de montée en puissance d'acteurs locaux.

La capacité de négociation de l'État doit être renforcée

Et structurée en amont, pas improvisée en cours de processus. Un État qui négocie bien ses PPP protège ses finances publiques, sécurise ses citoyens, et crée, paradoxalement, un environnement plus attractif pour les investisseurs sérieux, qui préfèrent des contreparties solides à des partenaires fragilisés par des engagements qu'ils ne peuvent pas honorer.

Cette capacité ne s'improvise pas au moment où le consortium privé arrive avec son offre finalisée et ses équipes de négociation rodées. Elle se construit en amont, par un travail de structuration indépendant qui permet à l'État d'aborder la table de négociation avec sa propre compréhension du projet, pas seulement celle que le partenaire privé veut bien lui transmettre. C'est précisément le rôle des acteurs spécialisés en structuration de projets énergétiques : modéliser la chaîne de valeur complète avant la signature, identifier où se situent réellement les risques de demande et de distribution, quantifier l'exposition que représenterait une garantie de capacité, intégrer les besoins du secteur privé local dans la définition même du service attendu, et équiper les équipes étatiques des termes de référence et des points de négociation non négociables, y compris sur les clauses de contenu local et de transfert de compétences. Ce travail de préparation, lorsqu'il est fait sérieusement, change fondamentalement le rapport de force, non pas en opposant l'État au partenaire privé, mais en garantissant que les deux parties négocient sur la base d'une même compréhension du risque réel, dans toutes ses dimensions.

Le PPP comme Outil, pas comme Fin

Le PPP n'est pas mauvais en soi. Certains des projets d'infrastructure les plus réussis du continent ont été montés sous cette forme. Des opérateurs privés ont apporté de l'efficacité, de la technologie et du capital là où l'État seul n'aurait pas pu intervenir. Le modèle a de la valeur, à condition qu'il soit utilisé pour ce qu'il est : un outil de partage de risque au service d'un objectif de service public, et non un mécanisme de transfert de risque vers le contribuable africain, l'entreprise locale, et l'écosystème industriel de demain, habillé en langage de partenariat.

La question à poser systématiquement, avant toute clôture financière, n'est pas « ce projet est-il financé ? » mais « qui porte chacun des risques de ce projet — y compris ceux qui n'apparaissent pas dans le modèle financier — et est-ce la bonne partie pour les porter ? » Si la réponse honnête, pour le risque de demande et de distribution, est « l'État », et pour le risque de dépendance technologique, « personne », alors le projet n'est pas un PPP au sens plein du terme. C'est un emprunt public avec une mise en scène privée, et une occasion manquée de construire un écosystème local.

Conclusion : Reprendre la Main sur la Structuration

L'Afrique a besoin de PPP. Elle a besoin de capitaux privés pour financer ses infrastructures, d'expertise privée pour les exploiter, et de modèles contractuels qui

permettent de mobiliser ces ressources sans compromettre les finances publiques des générations futures.

Mais elle a besoin de bons PPP, ceux qui délivrent un service, pas seulement un ouvrage ; ceux qui partagent le risque, pas seulement les profits ; ceux qui associent le secteur privé local à la discussion, parce que c'est lui qui paiera le prix d'un service non délivré ; et ceux qui, projet après projet, construisent un écosystème local capable de prendre progressivement le relais dans le développement des infrastructures du continent.

Reprendre la main sur la structuration de ces contrats, c'est l'un des actes de souveraineté économique les plus concrets et les plus immédiatement accessibles que les pays africains puissent poser. Il ne demande pas d'attendre une réforme du système financier international. Il demande de la compétence, de la rigueur, la capacité à modéliser le risque réel — dans toutes ses dimensions, y compris celles qui n'apparaissent pas spontanément dans un tableau financier — avant de signer.

C'est possible. Et c'est urgent.

Note de positionnement stratégique publiée par Enerstrat — Energy Strategy Africa, juin 2026. Enerstrat est un acteur intégré du secteur énergétique africain, intervenant à la fois dans l'accompagnement stratégique et financier des investisseurs privés africains et sous-régionaux et le développement de projets d'infrastructure énergétique et dans. De la conception et du montage de projets jusqu'à la structuration, la préparation et la sécurisation des investissements, Enerstrat couvre l'ensemble du cycle de développement des infrastructures de transport et de distribution.