

Gouvernance et efficacité du cadre juridique des partenariats public-privé dans le secteur de l'énergie au Mali : analyse du cas EDM-SA

Governance and Effectiveness of the Legal Framework for Public-Private Partnerships in Mali's Energy Sector: The Case of Énergie du Mali (EDM-SA)

Bouréma KANSAYE

Enseignant chercheur

Université Kurukanfuga de Bamako

Laboratoire de droit privé et sciences criminelles

Mali

TOURE Hassane

Doctorant

Institut de Pédagogie Universitaire (IPU)

Mali

Date de soumission : 07/05/2025

Date d'acceptation : 13/08/2025

Pour citer cet article :

KANSAYE, B. & TOURE, H. (2025). « *Gouvernance et efficacité du cadre juridique des partenariats public-privé dans le secteur de l'énergie au Mali : analyse du cas EDM-SA.* » **Revue Internationale du Chercheur**, Volume 6, Numéro 3, pp. 120–141.

Digital Object Identifier : www.doi.org/10.5281/zenodo.17585027

Résumé

Le déficit énergétique demeure l'un des obstacles majeurs au développement économique et social du Mali. Malgré les réformes successives et les appuis des partenaires techniques et financiers, le pays fait face à une couverture électrique limitée et à une dépendance persistante aux importations régionales. Dans ce contexte, l'État malien a adopté, depuis la loi n°2016-061 du 30 décembre 2016, le recours aux partenariats public-privé (PPP) comme outil stratégique de modernisation du service public et de mobilisation du financement privé dans le secteur de l'électricité. Le présent article analyse la pertinence, la gouvernance et les limites de ce dispositif à travers l'étude de cas d'Énergie du Mali (EDM-SA), principal opérateur du secteur. La recherche repose sur une approche qualitative combinant l'analyse documentaire, les textes juridiques, les rapports institutionnels et les entretiens avec les acteurs publics. Les résultats montrent que, bien que le cadre juridique malien s'inspire des standards internationaux (Banque mondiale, 2020 ; OCDE, 2018), la mise en œuvre des PPP demeure fragilisée par des faiblesses institutionnelles, une gouvernance contractuelle morcelée et une performance publique insuffisante. L'étude recommande une réforme intégrée du modèle malien fondée sur la transparence, la performance et la durabilité.

Mots-clés : Mali, Partenariat public-privé, énergie, EDM-SA, gouvernance contractuelle, performance publique, durabilité.

Abstract

Energy deficit remains one of the major barriers to Mali's economic and social development. Despite successive reforms and substantial support from technical and financial partners, the country continues to face limited electricity coverage and persistent dependence on regional imports. In this context, the Malian government adopted, since Law No. 2016-061 of December 30, 2016, the use of Public-Private Partnerships (PPPs) as a strategic instrument for modernizing public services and mobilizing private financing in the electricity sector. This article analyzes the relevance, governance, and limitations of this framework through the case study of *Énergie du Mali (EDM-SA)*, the main operator in the sector. The research relies on a qualitative approach combining documentary analysis, legal frameworks, institutional reports, and interviews with public actors. The findings reveal that although Mali's legal framework is inspired by international standards (World Bank, 2020; OECD, 2018), PPP implementation remains weakened by institutional shortcomings, fragmented contractual governance, and insufficient public performance. The study recommends a comprehensive reform of Mali's model based on transparency, performance, and sustainability.

Keywords: Mali, Public-Private Partnership, energy, EDM-SA, contractual governance, public performance, sustainability.

Introduction

Le Mali, pays sahélien enclavé, demeure confronté à un déficit énergétique structurel qui freine son développement économique et social. Selon la Banque mondiale (2022), le taux d'accès à l'électricité reste inférieur à 50 % au niveau national et chute à moins de 20 % en milieu rural. Cette insuffisance de couverture énergétique limite la compétitivité des entreprises, accroît les inégalités territoriales et fragilise les politiques d'inclusion sociale. Pour répondre à ce défi, les autorités maliennes ont engagé plusieurs réformes à travers le Plan d'Action National des Énergies Renouvelables (PANER), le Plan Directeur des Investissements Optimaux (PDIO) et la Vision Énergie Mali 2030, qui visent à diversifier les sources énergétiques et à promouvoir la durabilité du secteur.

Cependant, la contrainte budgétaire persistante et la faiblesse des capacités institutionnelles de l'État ont conduit à une ouverture accrue du secteur énergétique au partenariat public-privé (PPP). Ce modèle est généralement considéré comme un instrument stratégique de mobilisation des capitaux privés au service de l'investissement public et de la performance institutionnelle.

Selon Yescombe (2013), le PPP constitue un outil de politique économique permettant à l'État d'optimiser les ressources budgétaires tout en transférant une partie des risques au secteur privé. De même, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (2012) considère que les PPP peuvent constituer un levier de mobilisation des ressources privées et d'amélioration de la performance des investissements publics. Toutefois, l'organisation souligne que leur succès dépend de la mise en place d'un cadre de gouvernance robuste, d'une transparence contractuelle assurée et de la capacité des pouvoirs publics à concevoir, piloter et évaluer ces projets avec rigueur.

La loi n°2016-061 du 30 décembre 2016 relative aux contrats de partenariat public-privé marque un tournant majeur dans la politique d'investissement public au Mali, en institutionnalisant un cadre juridique spécifique à ces formes de coopération.

Sur le plan théorique, le PPP s'inscrit dans une logique d'efficience économique et de partage optimal des risques entre acteurs publics et privés. Dans la perspective de la théorie des coûts de transaction, Williamson (1985) considère que la coopération contractuelle permet de réduire les défaillances de marché liées à l'incertitude et à la rationalité limitée des agents. Cette approche a été approfondie par Laffont et Tirole (1993), qui analysent le contrat de PPP comme une relation de type principal-agent nécessitant la mise en place d'incitations et de mécanismes de contrôle pour atténuer l'asymétrie d'information.

D'un point de vue financier, Yescombe (2013) voit le PPP comme un instrument de mobilisation des capitaux privés au service des infrastructures publiques, à condition que la répartition des risques et la gouvernance contractuelle soient clairement définies.

Le cas d'EDM-SA, société concessionnaire du service public de l'électricité, illustre cette complexité. Malgré l'ouverture de son capital au secteur privé en 2000 et les réformes institutionnelles entreprises, les performances techniques et financières d'EDM-SA demeurent faibles. L'État reste le principal garant des pertes et des subventions, tandis que les mécanismes de régulation et de reddition de comptes demeurent insuffisants (Bureau du Vérificateur Général (BVG), 2022 ; Banque mondiale, 2023 ; Fonds monétaire international (FMI), 2023).

Malgré l'adoption d'un cadre juridique spécifique aux PPP (loi n°2016-061 du 30 décembre 2016) et l'alignement du Mali sur les standards internationaux de gouvernance, la mise en œuvre des PPP dans le secteur de l'énergie, notamment à travers l'exemple d'EDM-SA, demeure marquée par une faible performance et une gouvernance contractuelle perfectible.

Cette situation soulève une interrogation centrale : dans quelle mesure la qualité du cadre juridique influence-t-elle la gouvernance contractuelle et, à travers elle, la performance du service public de l'électricité au Mali ? Autrement dit, la question est de savoir si le dispositif juridique et institutionnel en vigueur favorise réellement un partage équilibré des risques, une transparence contractuelle et une redevabilité publique suffisante pour améliorer la performance du secteur énergétique.

L'objectif général de cette recherche est donc d'analyser le lien entre le cadre juridique des PPP, la gouvernance contractuelle et la performance du service public de l'électricité au Mali, à partir du cas d'EDM-SA.

Les objectifs spécifiques sont les suivants :

- Évaluer la cohérence et l'efficacité du cadre juridique et institutionnel des PPP dans le secteur énergétique malien, au regard des principes de bonne gouvernance et des standards internationaux de performance publique ;
- Analyser l'influence de la gouvernance contractuelle sur la performance d'EDM-SA, en identifiant les principaux facteurs de réussite et les dysfonctionnements qui limitent l'efficacité du modèle partenarial.

Pour y répondre, la recherche adopte une approche qualitative et analytique. L'étude combine des sources juridiques (loi n°2016-061, décret n°2015-0604/P-RM), institutionnelles (rapports de la CREE, d'EDM-SA, du BVG, de la Banque mondiale, du FMI et de la Banque africaine

de développement (BAD) et empiriques (entretiens avec les acteurs publics et privés du secteur).

1. Fondements théoriques et approches conceptuelles des PPP

Le concept de PPP s'inscrit dans la continuité des réformes de la gestion publique amorcées dans les années 1980 en Angleterre, dans un contexte de recherche d'efficacité, de performance et de maîtrise budgétaire. Les travaux fondateurs de la Banque mondiale (2020) et de l'OCDE (2012) définissent le PPP comme une modalité de collaboration entre une autorité publique et un partenaire privé visant la conception, le financement, la construction et l'exploitation d'une infrastructure ou d'un service public. Le partenaire privé assume une partie significative des risques liés au projet, tandis que sa rémunération est conditionnée à des résultats mesurables en matière de performance.

Sur le plan doctrinal, Yescombe (2013) souligne que le PPP n'est pas seulement un instrument de financement, mais un outil de gestion contractuelle transférant au secteur privé des responsabilités de performance. Grimsey et Lewis (2004) ajoutent que la nature partenariale et de long terme des contrats exige une gouvernance claire, une répartition équilibrée des risques et une capacité de suivi du côté public — conditions essentielles à la viabilité économique et institutionnelle du modèle.

À l'inverse, la littérature critique met en lumière certaines dérives potentielles. Flyvbjerg (2009) observe que de nombreux projets de PPP sont caractérisés par une sous-estimation des coûts réels et une surestimation des bénéfices attendus, conséquence directe des asymétries d'information entre acteurs publics et privés. Ce constat rejoint Williamson (1985), pour qui les contrats à long terme sont intrinsèquement incomplets et générateurs de coûts de transaction élevés. Selon la théorie des coûts de transaction, l'efficacité d'un PPP dépend de la capacité du cadre juridique et institutionnel à réduire les incertitudes et les comportements opportunistes.

La théorie du principal-agent apporte également un éclairage essentiel sur les enjeux de gouvernance contractuelle. Dans un PPP, le partenaire public (le *principal*) délègue à un opérateur privé (l'*agent*) la réalisation d'une mission dont ce dernier maîtrise mieux les coûts et les performances. Cette asymétrie d'information crée un risque moral : l'agent peut être incité à réduire les coûts au détriment de la qualité ou à gonfler artificiellement ses investissements pour maximiser sa rémunération (Laffont & Tirole, 1993). Le contrat doit donc intégrer des mécanismes d'incitation et de contrôle alignant les intérêts des deux parties.

Sous l'angle de la gouvernance publique, Hart et Moore (1999) insistent sur l'importance des incitations institutionnelles et de la transparence pour garantir la performance. Le PPP devient alors un vecteur de modernisation de la gestion publique, à condition que l'État dispose de capacités suffisantes pour concevoir, négocier et superviser les contrats. Or, dans les pays en développement, cette condition est rarement remplie, ce qui limite l'efficacité du modèle.

Appliquées au contexte africain, ces théories soulignent la nécessité d'une adaptation institutionnelle. Plusieurs études de la BAD (2022) et de l'Africa Legal Support Facility (ALSF) (2021) montrent que la réussite des PPP dépend moins de la sophistication financière que de la robustesse du cadre réglementaire et de la coordination interinstitutionnelle. Des pays comme le Sénégal, le Maroc et le Kenya illustrent cette évolution grâce à des lois précises, des unités PPP opérationnelles et des mécanismes de suivi indépendants.

Au Mali, les principes du PPP ont été intégrés dans le droit positif à travers la loi n° 2016-061 du 30 décembre 2016 relative aux contrats de partenariat public-privé, adoptée dans un contexte de réforme de la commande publique et de modernisation du service public. Ce texte définit le PPP comme un contrat de long terme par lequel une autorité publique confie à un opérateur privé la conception, le financement, la construction et la gestion d'une infrastructure ou d'un service public, en contrepartie d'une rémunération fondée sur la performance. Contrairement aux marchés publics classiques, la logique du PPP repose sur une approche de cycle de vie, intégrant toutes les étapes du projet dans un cadre contractuel unique.

L'analyse du secteur énergétique malien révèle toutefois une application limitée de ces principes. Bien que le cadre juridique soit conforme aux standards internationaux, la gouvernance contractuelle demeure perfectible. Plusieurs évaluations régionales soulignent que les capacités institutionnelles et contractuelles insuffisantes du côté public favorisent des déséquilibres contractuels et des retards d'exécution dans les projets énergétiques (BAD, 2022 ; BVG, 2022 ; Banque mondiale, 2023). Le cas d'EDM-SA illustre ainsi la tension entre ambition politique et réalité institutionnelle.

En somme, la littérature théorique met en évidence trois enseignements majeurs :

- Le PPP est avant tout un outil de gouvernance contractuelle, dont la réussite dépend d'une répartition équilibrée des risques et d'une capacité publique de contrôle ;
- Les théories du principal-agent et des coûts de transaction rappellent que l'efficacité repose sur la réduction des asymétries d'information et des comportements opportunistes ;

- Dans les pays en développement, la transposition des modèles internationaux de PPP nécessite une adaptation institutionnelle, une transparence accrue et une gouvernance contractuelle fondée sur la performance et la durabilité.

2. Méthodologie de la recherche et zone d'étude

La présente recherche repose sur une approche qualitative et analytique, privilégiant la profondeur de l'analyse à la quantification des phénomènes. Ce choix méthodologique s'explique par la nature du sujet étudié, qui touche à la fois aux dimensions juridiques, institutionnelles et économiques du PPP. L'objectif est de comprendre comment le cadre normatif et la gouvernance contractuelle influencent la performance du service public de l'électricité au Mali.

2.1 Approche méthodologique

La démarche méthodologique retenue repose sur une étude de cas unique consacrée à EDM SA, considérée comme le principal laboratoire institutionnel du PPP dans le secteur énergétique malien. Ce choix s'explique par la pertinence analytique et symbolique du cas EDM SA, qui incarne à la fois les ambitions de modernisation du service public de l'électricité et les contraintes structurelles qui entravent la mise en œuvre effective des PPP dans les pays en développement.

L'analyse repose sur trois catégories de données complémentaires, permettant une approche intégrée des dimensions juridiques, économiques et institutionnelles du sujet.

Premièrement, les sources juridiques et réglementaires constituent la base du cadre d'analyse. Elles comprennent notamment la Loi n°2016-061 du 30 décembre 2016 relative aux contrats de partenariat public-privé et le Décret n°2015-0604/P-RM du 25 septembre 2015 portant Code des marchés publics et des délégations de service public. Ces textes, qui fondent le régime général de la commande publique et des PPP au Mali, définissent les principes de responsabilité, de transparence et de contrôle applicables à la passation et à l'exécution des contrats. À ces instruments s'ajoutent les textes spécifiques au secteur de l'électricité, tels que l'Ordonnance n°00-019/P-RM du 15 mars 2000 et le Décret n°01-195/P-RM du 14 mai 2001, qui précisent les modalités de régulation, de tarification et de concession des activités de production et de distribution.

Deuxièmement, les sources institutionnelles et techniques s'appuient sur un ensemble de rapports officiels et d'études sectorielles produits par les institutions nationales et les partenaires techniques et financiers. Ces documents fournissent une compréhension

approfondie des réformes du secteur énergétique, de la gouvernance d'EDM SA et des défis de viabilité économique auxquels le pays fait toujours face.

Sur le plan national, les rapports du BVG (2022) et d'EDM-SA (2023) constituent des références majeures. Le rapport de vérification de la gestion d'EDM-SA réalisé par le BVG met en évidence d'importantes pertes techniques et financières, une gouvernance interne perfectible et une dépendance accrue aux subventions publiques.

De son côté, EDM-SA publie régulièrement un bilan énergétique national, fournissant des données détaillées sur la production, la consommation et la composition du bouquet énergétique du Mali.

À ces documents s'ajoutent les contributions de l'AMADER (2022) et de l'AER-Mali (2021), qui analysent respectivement les politiques d'accès universel à l'électricité et la promotion des énergies renouvelables.

Ces sources nationales sont complétées par les études des partenaires techniques et financiers, notamment celles de la Banque mondiale (2023), de la BAD (2022 et du FMI (2023). Le rapport *Creating Markets in Mali* de la Banque mondiale et la *Feuille de route Desert-to-Power pour le Mali* publiée par la BAD soulignent les faiblesses structurelles du secteur électrique, la vétusté du réseau et la nécessité de réformes de gouvernance pour améliorer la performance d'EDM-SA.

Le FMI, pour sa part, analyse les risques budgétaires liés aux subventions énergétiques et la soutenabilité financière des entreprises publiques.

Plusieurs travaux académiques récents – notamment Hibou, Vallée et Blanc (2020), Kouyaté (2021) et Diabaté, Diallo et Traoré (2022) – apportent un éclairage complémentaire sur les défis institutionnels, les déséquilibres contractuels et la qualité de la régulation du secteur énergétique malien.

L'exploitation croisée de ces études et rapports permet de consolider la validité empirique de l'analyse et de mieux comprendre les interactions entre cadre juridique, gouvernance économique et performance du service public dans le cas d'EDM-SA.

En complément, douze (12) entretiens semi-directifs ont été réalisés entre janvier et mars 2024 auprès d'acteurs directement impliqués dans la conception, la régulation, la mise en œuvre ou le suivi des PPP énergétiques au Mali.

L'échantillon, constitué selon une méthode raisonnée (non probabiliste), visait à assurer la diversité des profils et la représentativité institutionnelle.

Les participants se répartissaient ainsi :

- 4 responsables publics issus du ministère de l'Économie et des Finances, du ministère de l'Énergie et de l'Unité PPP ;
- 3 cadres de l'ARMDS et de la CREE, chargés du contrôle et de la régulation ;
- 3 responsables techniques et administratifs d'EDM-SA, intervenant dans la planification et le suivi contractuel ;
- 2 experts indépendants, consultants ou chercheurs spécialisés en gouvernance publique et en droit des infrastructures.

Le choix de ces profils répondait à trois critères :

- i. une expérience directe dans la gestion ou la régulation des projets PPP ;
- ii. une expertise reconnue en droit public, gouvernance contractuelle ou financement des infrastructures ;
- iii. une représentativité institutionnelle permettant de croiser les points de vue entre niveaux décisionnel, technique et analytique.

Les entretiens, d'une durée moyenne de 45 à 60 minutes, ont été enregistrés, retranscrits intégralement et, lorsque possible, validés par les répondants.

Les données textuelles ont été soumises à un codage thématique fondé sur une grille inspirée de la théorie du principal-agent (*Laffont & Tirole, 1993*) et de la théorie de la gouvernance contractuelle (*Williamson, 1985*).

Le codage s'est articulé autour de cinq dimensions clés :

- la clarté et la cohérence du cadre juridique ;
- la coordination interinstitutionnelle et la régulation ;
- la répartition des risques et des responsabilités ;
- les incitations à la performance et la reddition de comptes ;
- la perception des acteurs quant à la performance et la durabilité du modèle.

Les résultats issus des entretiens ont été triangulés avec les sources documentaires et institutionnelles (textes juridiques, rapports de la CREE, d'EDM-SA, du BVG, de la Banque mondiale et du FMI), afin de renforcer la validité interne et la crédibilité scientifique de l'analyse.

Cette triangulation a permis de confronter les données empiriques aux cadres normatifs et théoriques, d'identifier les convergences et divergences d'interprétation et de consolider les conclusions de l'étude.

Enfin, la démarche méthodologique repose sur le principe de saturation analytique : l'analyse a été poursuivie jusqu'à ce qu'aucune information nouvelle ou significative n'émerge, garantissant la robustesse des résultats.

2.2 Zone d'étude : le Mali et le secteur de l'énergie

Le Mali, pays sahélien de plus de 22 millions d'habitants (Banque mondiale, 2023), est caractérisé par une forte dépendance énergétique et un réseau de distribution limité.

Malgré un potentiel hydraulique et solaire important, ce potentiel reste largement sous-exploité (FMI, 2023).

La capacité de production électrique nationale était estimée à environ 1 222 MW en 2022, ce qui ne couvre qu'une partie des besoins, notamment dans les zones rurales où le taux d'accès à l'électricité demeure inférieur à 20 % (Banque mondiale, 2023).

Cette capacité repose principalement sur des centrales thermiques et hydrauliques, insuffisantes pour répondre à une demande croissante.

Pour pallier ce déficit, le pays importe environ 50 MW d'électricité depuis la Côte d'Ivoire.

Ces importations constituent un appoint stratégique pour stabiliser l'alimentation électrique du sud du pays, bien qu'elles ne représentent pas une part majoritaire de l'approvisionnement national (BAD, 2022).

Par ailleurs, le projet d'interconnexion électrique Guinée-Mali, soutenu par la Banque mondiale et la BAD, vise à favoriser à moyen terme les échanges transfrontaliers d'énergie renouvelable.

Encore en phase de mise en service progressive, ce projet devrait renforcer la sécurité énergétique et l'intégration régionale du Mali (Banque mondiale, 2023 ; BAD, 2022).

Le secteur énergétique malien s'organise autour de plusieurs institutions :

- le ministère de l'Énergie assure la tutelle politique et stratégique ;
- la CREE est chargée de la régulation économique et tarifaire ;
- l'AMADER s'occupe de l'électrification décentralisée ;
- enfin, EDM-SA joue un rôle central dans la production, le transport et la distribution de l'électricité.

Cette configuration institutionnelle, bien qu'inspirée des standards internationaux, reste confrontée à des défis de coordination, de gouvernance contractuelle et de performance économique, comme l'ont souligné le BVG (2022) et plusieurs partenaires techniques (Banque mondiale, 2023 ; FMI, 2023).

2.3 Présentation du cas EDM SA

L'EDM-SA constitue le cœur de la présente étude. Créée en 1960 sous la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial, elle a été transformée en société anonyme en 2000, dans le cadre du Programme de réforme du secteur de l'électricité, soutenu par la Banque mondiale et la BAD (Banque mondiale, 2023 ; BAD, 2022).

Cette transformation s'est accompagnée d'une ouverture partielle du capital à un consortium privé, IPS (West Africa) /Aga Khan Fund for Economic Development (AKFED), à hauteur de 34 %, tandis que l'État malien conservait 66 % des parts sociales (EDM-SA, 2023). Cette privatisation partielle visait à améliorer la performance technique, financière et managériale de l'entreprise, dans une logique de partenariat institutionnalisé entre les secteurs public et privé.

Cependant, les résultats attendus en matière d'efficacité opérationnelle et de viabilité économique sont demeurés limités, comme l'ont souligné la CREE (2022) et plusieurs analyses académiques (Diabaté et al., 2022 ; Kouyaté, 2021).

Malgré la réforme, la gouvernance d'EDM-SA reste marquée par des déséquilibres contractuels.

Le partenaire privé, initialement porteur d'expertise et de financement, s'est progressivement désengagé, laissant l'État assumer la majorité des risques opérationnels et financiers.

Selon la Banque mondiale (2023), EDM-SA consomme chaque année près de 2 % du budget national sous forme de subventions, un niveau jugé insoutenable à long terme.

Les déficits cumulés, la vétusté des infrastructures et la dépendance aux importations d'énergie accentuent la fragilité de l'entreprise.

La structure organisationnelle d'EDM-SA illustre les défis persistants de la gouvernance contractuelle dans le secteur public malien.

Son Conseil d'administration, composé de représentants de l'État, des actionnaires privés et d'institutions publiques, demeure confronté à un manque de coordination stratégique, à une faible culture de reddition de comptes et à des tensions récurrentes entre logiques politiques et contraintes économiques (BVG, 2022).

Par ailleurs, la régulation assurée par la CREE reste partielle et inégalement appliquée, notamment pour la fixation des tarifs, le suivi des performances techniques et financières, et l'évaluation des contrats de service public (CREE, 2022).

Ces limites traduisent les faiblesses institutionnelles du dispositif de gouvernance du secteur électrique malien.

Ainsi, EDM-SA constitue un terrain d'analyse privilégié pour examiner les mécanismes et paradoxes du PPP dans le domaine énergétique au Mali.

L'entreprise cristallise les tensions entre objectifs politiques, contraintes budgétaires et exigences de performance, tout en illustrant les limites de la transposition des modèles de PPP issus des pays industrialisés vers des contextes institutionnels fragiles (Yescombe, 2013 ; Laffont & Tirole, 1993).

La présente recherche adopte donc une posture analytique visant à comprendre, à partir du cas EDM-SA, comment la gouvernance contractuelle et la performance publique peuvent être réformées dans le cadre des PPP.

Elle cherche à proposer un modèle de gouvernance adapté aux réalités institutionnelles et économiques du Mali, conciliant efficacité, transparence et soutenabilité budgétaire.

3. Résultats et discussion

L'étude de cas d'EDM-SA met en évidence plusieurs constats empiriques significatifs sur la gouvernance, la performance et la mise en œuvre du PPP dans le secteur énergétique malien. Ces constats proviennent de l'exploitation des rapports institutionnels (CREE, EDM-SA, BVG, FMI, Banque mondiale, BAD) et des entretiens réalisés auprès des acteurs publics et privés impliqués.

3.1 Faits observés

3.1.1 Une structure partenariale déséquilibrée

Créée en 2000 comme société anonyme à participation mixte, EDM-SA devait symboliser un modèle de PPP institutionnel combinant la rigueur de la gestion privée et la mission de service public. L'État détenait initialement 66 % du capital et le consortium privé IPS/AKFED 34 %. Cependant, le retrait progressif du partenaire privé a conduit à une reprise quasi intégrale du contrôle par l'État, désormais détenteur de plus de 85 % du capital social. Ce changement structurel a transformé la société en un opérateur public de facto, réduisant la portée du partenariat et limitant la participation du secteur privé aux décisions stratégiques.

3.1.2 Une forte dépendance budgétaire

Les données financières montrent une dépendance persistante d'EDM-SA vis-à-vis des subventions publiques. Selon le FMI (2023), les transferts budgétaires destinés à soutenir le secteur de l'électricité représentent environ 2 % du budget national, soit près de 90 milliards de FCFA par an. Cette dépendance traduit un déséquilibre structurel : le coût moyen de production (135 FCFA/kWh) demeure supérieur au tarif moyen facturé (110 FCFA/kWh), générant un déficit annuel estimé entre 40 et 50 milliards de FCFA. Le BVG (2022) signale

en outre des pertes techniques et commerciales de 22,8 % et un taux de recouvrement des factures limité à 73 %, indicateurs d'une efficacité opérationnelle insuffisante.

3.1.3 Des performances techniques limitées

Sur le plan technique, la puissance installée est passée de 340 MW en 2015 à environ 450 MW en 2023 (Banque mondiale, 2023), soit une progression moyenne de 3,5 % par an, bien inférieure à la croissance de la demande, estimée à 10 % par an. Le taux d'accès à l'électricité demeure inférieur à 50 % au niveau national et à 20 % en milieu rural (CREE, 2021). Ces chiffres confirment une stagnation des performances malgré l'importance des appuis financiers extérieurs et des réformes institutionnelles entreprises.

3.1.4 Une gouvernance contractuelle et institutionnelle fragmentée

L'analyse des textes et des pratiques révèle une fragmentation institutionnelle persistante. Les responsabilités en matière de régulation, de planification et d'exécution sont partagées entre plusieurs entités : ministère de l'Énergie, CREE, AMADER, ARMDS et Unité PPP du ministère de l'Économie et des Finances. Cette multiplicité d'acteurs entraîne des chevauchements de compétences, une faible coordination et une dilution de la responsabilité contractuelle.

Les entretiens ont également mis en lumière un déficit de transparence : les rapports d'audit et de performance d'EDM-SA sont publiés de manière irrégulière, tandis que les décisions tarifaires de la CREE demeurent souvent influencées par des arbitrages politiques. L'ensemble de ces éléments limite la crédibilité du cadre réglementaire et la prévisibilité des engagements contractuels.

3.2 Interprétations analytiques

L'interprétation des résultats empiriques à la lumière des cadres théoriques de la théorie du principal-agent et de la théorie des coûts de transaction permet d'expliquer les causes profondes de la sous-performance du modèle malien de PPP énergétique.

3.2.1 Une relation contractuelle marquée par de fortes asymétries d'information

La relation entre l'État (le *principal*) et EDM-SA (l'*agent*) illustre une asymétrie d'information structurelle. L'entreprise, mieux informée sur les coûts réels, la maintenance et la performance du réseau, dispose d'un avantage informationnel qui limite la capacité de contrôle du partenaire public.

Cette asymétrie engendre des comportements opportunistes : surestimation des coûts, sous-déclaration des pertes ou inertie dans les réformes internes. L'absence de mécanismes

incitatifs (clauses de performance, rémunération liée aux résultats, dispositifs de bonus-malus) empêche la responsabilisation de l'agent.

Ainsi, la performance d'EDM-SA dépend davantage du soutien budgétaire de l'État que de l'efficacité contractuelle du partenariat, confirmant les prédictions de Laffont & Tirole (1993) sur la nécessité d'un alignement d'intérêts entre acteurs publics et privés.

3.2.2 Des coûts de coordination élevés et une faible efficience institutionnelle

Dans la perspective de Williamson (1985), les PPP supposent des relations contractuelles durables et juridiquement stables, capables de réduire les incertitudes et les coûts de coordination. Or, l'étude révèle des coûts de transaction particulièrement élevés, liés à la complexité du dispositif institutionnel et à la faiblesse des mécanismes de régulation. Les retards de paiement, les renégociations récurrentes, la multiplicité des intervenants et l'absence d'un dispositif centralisé de suivi accroissent ces coûts et fragilisent la crédibilité des engagements. Le contrat initial, peu détaillé et rarement actualisé, demeure incomplet, au sens de la théorie des coûts de transaction, ce qui empêche toute optimisation du partenariat à long terme.

3.2.3 Un modèle de gouvernance contractuelle incomplet et faiblement incitatif

L'ensemble des résultats traduit une gouvernance contractuelle incomplète, davantage administrative que partenariale. L'État conserve la majorité des risques financiers et opérationnels, tandis que le secteur privé joue un rôle marginal.

Cette situation s'écarte du modèle théorique du PPP axé sur la performance (Yescombe, 2013), dans lequel la rémunération du partenaire dépend des résultats mesurables et d'une répartition équilibrée des risques.

Au Mali, la gouvernance contractuelle demeure marquée par un déficit de transparence, un manque d'évaluation et une absence de reddition de comptes, limitant la capacité du modèle à produire des gains d'efficience et à renforcer la durabilité institutionnelle.

3.2.4 Principaux enseignements de la recherche

L'ensemble des résultats met clairement en évidence que la performance limitée des PPP dans le secteur énergétique malien découle moins de la nature du modèle que de la faiblesse du cadre de gouvernance qui en soutient la mise en œuvre.

Les résultats montrent que le modèle malien s'éloigne du paradigme théorique du partenariat équilibré fondé sur la répartition des risques et la logique de performance. En pratique, l'État demeure le principal support financier et assume la majorité des risques, tandis que les

partenaires privés interviennent de façon marginale, sans véritable mécanisme de reddition de comptes.

Cette situation traduit une gouvernance contractuelle incomplète, marquée par la domination des impératifs administratifs sur les principes d'efficacité économique et de transparence.

Elle met également en lumière la nécessité d'un renforcement institutionnel et procédural permettant d'articuler le droit, la régulation et la performance autour d'objectifs communs.

Toutefois, les réformes institutionnelles récentes – notamment la création d'une Unité PPP au ministère de l'Économie et des Finances, la révision du Plan Directeur des Investissements Optimaux (PDIO) et l'adoption progressive d'outils numériques de suivi – traduisent une volonté de transition vers une gouvernance contractuelle plus stratégique et axée sur les résultats.

Si ces initiatives s'accompagnent d'un renforcement du contrôle, de la transparence et de la capacité de négociation des acteurs publics, elles pourraient contribuer à faire du PPP un véritable levier de performance et de durabilité dans le secteur énergétique malien.

4. Perspectives de réforme et nouveaux modèles de performance publique

L'examen du PPP dans le secteur de l'énergie au Mali, en particulier chez EDM SA, souligne la nécessité d'une profonde réforme du cadre juridique et institutionnel. Les constats relatifs à la gouvernance contractuelle, à la dépendance budgétaire et à la régulation insuffisante invitent à repenser le modèle malien des PPP pour en faire un véritable levier de performance publique et de durabilité économique. Cette réforme devrait s'appuyer sur trois piliers : la consolidation du cadre normatif, la refondation de la gouvernance institutionnelle et l'intégration d'une approche de performance mesurable et durable.

4.1 Renforcement du cadre juridique et institutionnel

Le premier axe de réforme concerne la consolidation du cadre juridique. La loi n°2016-061 relative aux contrats de partenariat public-privé a posé des bases solides en matière de transparence et de contrôle, mais elle demeure incomplète dans son articulation avec les autres textes relatifs à la commande publique et à la régulation sectorielle. Une clarification des procédures s'impose, notamment en ce qui concerne la distinction entre les contrats de partenariat, les délégations de service public et les marchés à paiement public. Cette distinction est essentielle pour éviter les chevauchements et garantir la cohérence des pratiques administratives.

L'État doit également renforcer les capacités techniques des autorités contractantes afin de garantir la qualité des évaluations préalables, des analyses de risque et du suivi des contrats.

L'expérience internationale montre que la performance des PPP repose largement sur l'existence d'une unité centrale de coordination dotée de compétences juridiques, financières et techniques. Dans cette perspective, la mise en place d'un Comité national des partenariats public-privé ou le renforcement de l'Unité PPP existante au sein du ministère de l'Économie et des Finances serait un levier essentiel de rationalisation. Cette structure pourrait jouer un rôle de guichet unique pour l'évaluation, la négociation et la supervision des contrats de partenariat.

Parallèlement, la gouvernance du secteur énergétique nécessite une meilleure articulation entre les organes de régulation (CREE), de planification (ministère de l'Énergie) et d'exécution (EDM SA, AMADER). Une coordination interinstitutionnelle accrue permettrait de réduire les duplications, de faciliter la planification stratégique et d'assurer une meilleure reddition de comptes.

4.2 Réforme de la gouvernance et de la transparence contractuelle

Le deuxième axe de réforme concerne la gouvernance et la transparence. La réussite d'un PPP dépend non seulement de la clarté des relations entre l'État et le partenaire privé, mais aussi de la transparence vis-à-vis des citoyens.

Comme le souligne l'OCDE (2012), la transparence contractuelle et la publication régulière des rapports de performance constituent des conditions essentielles pour renforcer la confiance publique et prévenir les dérives politiques.

Au Mali, les contrats de partenariat et les rapports d'audit devraient être publiés de manière systématique, conformément aux bonnes pratiques internationales.

L'adoption d'une plateforme numérique de gestion et de suivi des PPP (*e-PPP Management System*) permettrait de centraliser les données, de suivre en temps réel l'exécution des projets, et de renforcer le contrôle citoyen.

Par ailleurs, la CREE devrait bénéficier d'une autonomie budgétaire et décisionnelle accrue, afin de garantir son indépendance vis-à-vis des autorités politiques dans la fixation des tarifs et l'évaluation des performances des opérateurs (CREE, 2022).

L'expérience du Kenya et du Maroc montre que la création d'un cadre de régulation fort et transparent constitue un facteur déterminant de succès des PPP dans le secteur énergétique (BAD, 2022 ; Banque mondiale, 2023).

Ces pays ont mis en place des indicateurs publics de performance, publiés annuellement, permettant d'évaluer les résultats des opérateurs et d'ajuster les contrats en conséquence.

Le Mali gagnerait à s'inspirer de ces modèles, tout en adaptant les instruments de gouvernance à ses réalités institutionnelles, juridiques et économiques.

4.3 Vers un modèle de performance publique durable

Le troisième axe de réforme porte sur la performance publique et la durabilité. Les PPP doivent désormais s'inscrire dans une logique de résultats mesurables et de long terme, rompant avec la logique traditionnelle de moyens.

Cette évolution suppose la mise en place d'indicateurs clairs, évalués régulièrement et directement liés à la rémunération du partenaire privé (OCDE, 2012).

L'introduction de clauses de performance dans les contrats de partenariat permettrait de conditionner les paiements à l'atteinte de résultats précis en matière de continuité du service, de qualité technique et de satisfaction des usagers.

Cette approche, connue sous le nom de paiement à la performance (*payment by performance*), favorise l'efficacité opérationnelle tout en réduisant la charge budgétaire de l'État (Yescombe, 2013).

Par ailleurs, le modèle malien des PPP doit impérativement intégrer les dimensions environnementales et sociales.

La transition énergétique constitue une opportunité majeure pour repenser les partenariats autour d'un mix énergétique durable, incluant les énergies solaires et hydroélectriques (BAD, 2022 ; Banque mondiale, 2023).

Les nouveaux contrats devraient comporter des clauses vertes, engageant les partenaires privés à respecter les normes environnementales internationales et à promouvoir l'accès équitable à l'énergie, notamment dans les zones rurales.

Enfin, la soutenabilité budgétaire des PPP passe par la création d'un Fonds national de garantie des engagements publics, destiné à sécuriser les paiements de l'État et à réduire le risque perçu par les investisseurs privés.

Ce mécanisme, déjà expérimenté au Sénégal et au Ghana, contribue à renforcer la crédibilité financière de l'État tout en attirant les capitaux privés (ALSF, 2021 ; BAD, 2022).

Une telle approche permettrait au Mali de consolider un cadre de gouvernance contractuelle durable, conciliant efficacité économique, responsabilité environnementale et stabilité budgétaire.

4.4 Vers une nouvelle gouvernance contractuelle

Ces réformes appellent à une redéfinition du rôle de l'État. Plutôt que de se substituer au partenaire privé, l'État doit redevenir un stratège, un régulateur et un évaluateur. Cette



transformation suppose une culture de la reddition de comptes, de la planification stratégique et du contrôle indépendant. L'État stratège est celui qui oriente les partenariats vers la performance tout en assurant la protection de l'intérêt général.

Le Mali dispose des bases juridiques nécessaires, mais doit désormais investir dans les institutions, les compétences et les technologies de gouvernance. Ce triptyque — cadre juridique clair, régulation indépendante et pilotage stratégique — constitue la clé de la réussite des PPP énergétiques dans les pays en développement.

En définitive, la réforme du modèle malien des PPP ne doit pas se limiter à un ajustement des textes, mais s'inscrire dans une transformation profonde de la gouvernance publique. Elle doit viser à concilier efficacité économique, justice sociale et durabilité environnementale, conformément aux principes de la bonne gouvernance et des Objectifs de développement durable (ODD).

Conclusion

Cette recherche a examiné la relation entre le cadre juridique, la gouvernance contractuelle et la performance publique dans le cadre des PPP du secteur de l'énergie au Mali, à partir de l'étude de cas d'EDM-SA. Les résultats obtenus montrent que la faible performance observée ne découle pas du modèle de partenariat en lui-même, mais de la fragilité du cadre de gouvernance qui en encadre la mise en œuvre. Si le dispositif juridique malien s'aligne formellement sur les standards internationaux, il demeure encore insuffisamment articulé à des mécanismes de régulation, de transparence et de reddition de comptes capables d'en garantir l'efficacité.

Sur le plan scientifique, cette étude apporte plusieurs contributions. Elle enrichit d'abord la réflexion théorique sur les interactions entre droit, gouvernance et performance publique dans les pays en développement, en démontrant que l'efficacité des PPP dépend davantage de la qualité institutionnelle que des choix financiers. Elle propose ensuite une approche méthodologique fondée sur la triangulation des données documentaires et empiriques, combinant entretiens qualitatifs et analyse des rapports institutionnels. Enfin, elle met en évidence un modèle de gouvernance contractuelle adapté au contexte malien, reposant sur la clarté normative, la transparence institutionnelle et la recherche d'une performance durable conciliant objectifs économiques, environnementaux et sociaux.

Certaines limites doivent toutefois être reconnues. La taille restreinte de l'échantillon d'entretiens limite la portée de la généralisation empirique, tandis que l'accès partiel aux données financières et opérationnelles d'EDM-SA a pu restreindre l'analyse quantitative. De plus, l'évaluation de la performance publique gagnerait à être renforcée par des indicateurs standardisés permettant des comparaisons régionales et internationales plus précises.

Le modèle de réforme proposé se distingue par son originalité et son ancrage dans les réalités institutionnelles du Mali. Contrairement aux approches observées au Sénégal et au Maroc, centrées principalement sur la création d'unités PPP et la standardisation contractuelle, le modèle malien met l'accent sur la responsabilisation des institutions publiques dans la préparation et le suivi des projets, sur l'autonomie budgétaire et décisionnelle de la régulation, sur l'intégration numérique à travers un système de gestion électronique des contrats et sur la création d'un Fonds national de garantie des engagements publics. Ces orientations traduisent la volonté de repenser le PPP non comme un simple instrument de financement, mais comme un véritable outil de gouvernance publique, au service de la performance durable et de la crédibilité institutionnelle de l'État.



Enfin, les perspectives de recherche ouvrent de nouvelles pistes d'analyse. Il serait pertinent d'étendre l'étude à d'autres secteurs stratégiques, tels que les transports, l'eau et les infrastructures sociales, afin d'évaluer les effets budgétaires, économiques et sociaux des PPP sur la gouvernance publique et le développement territorial. À travers cette approche, le Mali pourrait consolider un modèle endogène de PPP, à la fois pragmatique, responsable et durable.

BIBLIOGRAPHIE

A. Ouvrages et références doctrinales

1. Flyvbjerg, B. (2014). *What You Should Know About Megaprojects and Why: An Overview*. *Project Management Journal*, 45(2), 6–19.
2. Grimsey, D., & Lewis, M. (2005). *The Economics of Public-Private Partnerships*. Cheltenham : Edward Elgar.
3. Hart, O., & Moore, J. (2008). *Contracts as Reference Points*. *Quarterly Journal of Economics*, 123(1), 1–48.
4. Laffont, J.-J., & Tirole, J. (1993). *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. Cambridge, MA : MIT Press.
5. Williamson, O. E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York : Free Press.
6. Yescombe, E. R. (2013). *Public-Private Partnerships : Principles of Policy and Finance* (2^e éd.). Londres : Elsevier.
7. Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Londres : Routledge.
8. Bovaird, T., & Löffler, E. (2016). *Public Management and Governance* (3^e éd.). Londres : Routledge.

B. Sources institutionnelles et internationales

1. Africa Legal Support Facility (ALSF). (2021). *Guide juridique et institutionnel sur les PPP en Afrique*. Abidjan : Banque africaine de développement.
2. Banque africaine de développement (BAD). (2022). *Feuille de route Desert-to-Power pour le Mali*. Abidjan : BAD.
3. Banque africaine de développement (BAD). (2022). *Rapport sur les partenariats public-privé en Afrique subsaharienne*. Abidjan : BAD.
4. Banque mondiale. (2020). *Creating Markets in Mali : Mobilising the Private Sector for Economic Resilience and Recovery*. Washington, D.C. : Banque mondiale.
5. Banque mondiale. (2022). *Mali Energy Sector Diagnostic Report*. Washington, D.C. : Banque mondiale.
6. Fonds monétaire international (FMI). (2023). *Mali : Rapport des services du FMI pour la consultation au titre de l'article IV et la septième revue de la Facilité élargie de crédit*. Washington, D.C. : FMI.
7. Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). (2018). *Subnational Public-Private Partnerships : Meeting Infrastructure Challenges*. Paris : OCDE Publishing.
8. OCDE & NEPAD. (2021). *Rapport conjoint sur la gouvernance et la performance des infrastructures en Afrique*. Paris : OCDE/NEPAD.
9. Banque mondiale & IFC. (2017). *Public-Private Partnerships Reference Guide* (3^e éd.). Washington, D.C. : World Bank Group.

C. Sources nationales et régionales

1. CREE (Commission de Régulation de l'Électricité et de l'Eau). (2021). *Rapport annuel sur la performance du secteur électrique au Mali*. Bamako : CREE.
2. EDM-SA (Énergie du Mali). (2022). *Rapport annuel de gestion 2021–2022*. Bamako : EDM-SA.
3. République du Mali. (2015). *Décret n°2015-0604/P-RM du 25 septembre 2015 portant Code des marchés publics et des délégations de service public*. Bamako.
4. République du Mali. (2016). *Loi n°2016-061 du 30 décembre 2016 relative aux contrats de partenariat public-privé*. Journal officiel de la République du Mali.

5. République du Mali. (2020). *Vision Énergie Mali 2030*. Bamako : ministère de l'Énergie et de l'Eau.
6. Ministère de l'Énergie et de l'Eau. (2021). *Plan d'Action National des Énergies Renouvelables (PANER 2021–2030)*. Bamako : MEER.
7. Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). (2014). *Directive n°04/2005/CM/UEMOA relative aux procédures de passation et d'exécution des marchés publics et des délégations de service public*. Ouagadougou : UEMOA.
8. Bureau du Vérificateur Général (BVG). (2022). *Rapport de vérification de la gestion d'Énergie du Mali (EDM-SA)*. Bamako : BVG.
9. République du Mali, ministère de l'Économie et des Finances. (2024). *Synthèse de la Vision Mali 2063 et SNEDD 2024–2033*. Bamako.

D. Études académiques et recherches régionales

1. Agoudal, A., Kaizar, C., Gaga, D., Hilmi, Y., & Benarbi, H. (2025). PPP et contrôle de gestion: une alliance paradoxale entre contrôle public et logique privée. *International Journal of Research in Economics and Finance*, 2(8), 85-108.
2. Diabaté, M., & Kouyaté, A. (2025). *Gouvernance énergétique et performance institutionnelle au Mali*. *Revue africaine des politiques publiques*, 7(1), 45–68.
3. Hibou, B., Vallée, O., & Blanc, A. (2021). *L'État et les infrastructures en Afrique : entre dépendance et réinvention*. *Politique africaine*, 161(1), 21–42.
4. Mensah, J. (2020). *PPP Implementation Challenges in Sub-Saharan Africa: Comparative Insights from Ghana and Kenya*. *African Journal of Economics and Governance*, 8(2), 89–114.
5. Ndoeye, F. (2022). *La gouvernance contractuelle dans les PPP d'infrastructure en Afrique de l'Ouest*. *Revue africaine de droit et d'économie publique*, 14(2), 33–57.