

Soukaina BOUJAADA
Ingénieur Chef de Projet – CID
sboujaada@cid.ma

Préambule

Les infrastructures routières et la qualité du service offert par celles-ci constituent un enjeu majeur : elles sont à la fois un élément important de l'attractivité et de la compétitivité économique du Maroc et un vecteur essentiel pour assurer mobilité des personnes et accessibilité des territoires.

Tout laisse à dire que le réseau routier national sera de plus en plus sollicité pour accompagner les exigences accrues de mobilité dictées par l'augmentation soutenue du taux d'urbanisation et de croissance démographique, les enjeux de régionalisation avancée et de manière transversale l'intégration des exigences en matière de développement durable.

En outre, les infrastructures routières sont traditionnellement considérées comme relevant du service public et leurs coûts ont de ce fait été considérés comme relevant de la responsabilité du secteur public. Or, les investissements sont considérables et les ressources budgétaires publiques se font de plus en plus rares surtout après la crise mondiale de 2008.

Ainsi, de nombreux pays, dont le Maroc, tendent désormais à abandonner les modèles de financement basés exclusivement sur les budgets publics, surtout que la demande en financement des autres secteurs se fait de plus en plus pressante.

Le partenariat Public-Privé (PPP) constitue la forme de financement hors-budget la plus largement déployée. Encore faut-il que celui-ci soit mis en œuvre de la manière la plus efficace possible. Son efficacité peut être appréhendée notamment au regard du rapport qualité/ prix offert, du transfert de risque, de l'acceptabilité économique, de la rentabilité socio-économique et financière et de la répartition des bénéfices.

La présente communication a pour objectif d'étudier la pertinence de ces nouvelles alternatives pour le financement des infrastructures routières au Maroc.

1. Le couplage entre croissance économique et construction d'infrastructures :

Les infrastructures de transport permettent de répondre à un besoin fondamental que nécessite l'activité économique qui est la mobilité des facteurs de production.

Nombreuses sont les études qui ont démontré la corrélation positive entre croissance économique et création d'infrastructures, notamment pour les pays développés.

Pour les pays en voie de développement (PED), les études en question se font plus rares sinon absentes.

En supposant que le lien de causalité entre croissance économique et création d'infrastructures établi et justifié pour les PED, il s'avère que la question des financements des infrastructures de transport est au cœur des défis des prochaines décennies.

Néanmoins, les infrastructures de transport constituent une activité à forte intensité capitalistique et évoquent ainsi deux contraintes, au minimum :

- **La limitation des ressources** : surtout que les budgets publics sont contraints par la nécessité de maintenir l'équilibre budgétaire en effectuant des coupes budgétaires et en réduisant la dette publique.
- **La recherche d'efficacité** : à travers un meilleur usage des ressources disponibles en tenant compte des besoins actuels tout en anticipant les besoins à venir. Depuis quelques années, la capacité des pouvoirs publics à fournir un service public efficient via des infrastructures fiables est remise en question. L'argument évoqué ne se limite pas uniquement à l'insuffisance des ressources surtout en période de ralentissement économique, mais également à l'allocation optimale des ressources disponibles et la gestion du service public proposé.

Ainsi, la participation du secteur privé s'avère essentielle afin d'augmenter de façon substantielle les investissements dans les infrastructures routières. L'énorme écart entre les infrastructures existantes et les besoins de la population ne pourra être comblé par les seules ressources publiques.

2. Le financement public des infrastructures routières :

Il s'agit du mode de financement le plus classique dans la plupart des pays. Les dépenses liées aux infrastructures routières (Coûts de conception, construction, réhabilitation, exploitation, etc.) sont largement considérées comme des dépenses publiques. Selon la législation et la politique fiscale en vigueur, des impôts et taxes sont perçus puis affectés au budget public.

Ceci dit, la charge des dépenses routières est équi-répartie sur l'ensemble des contribuables et n'est pas liée à leur niveau d'accès au réseau. Cependant, les contributions étant le plus souvent faibles et soutenables par la grande majorité des contribuables, ce mode de financement demeure largement accepté au Maroc et ailleurs.

Notons que le financement public peut s'avérer très efficace notamment en cas d'opérations non urgentes. En effet, ne rien faire ou faire avec beaucoup de retard conduit tôt ou tard à une dégradation de l'environnement économique et par voie de conséquence à la dégradation du contexte social.

En cas de disponibilité de ressources publiques, le financement budgétaire offre plusieurs avantages :

- Il permet une grande souplesse puisque la contrainte de rentabilité financière de l'investissement est quasiment inexistante. Le retour sur investissement est plutôt évalué sur la base des avantages non monétaires (Réduction des temps de trajet, des coûts d'exploitation ou encore du taux d'accidentologie) ;
- En cas de recours à des emprunts d'Etat pour augmenter la capacité d'investissement de l'Etat, le remboursement est garanti par l'état et est évalué à des taux plus faibles.

Le financement public reste, toutefois, tributaire des équilibres nationaux et globaux et demeure ainsi très sensible aux ralentissements de la croissance économique ou encore à la modification des priorités de l'Etat en matière de dépenses publiques.

En outre, les dépenses publiques sont soumises à des procédures d'allocations publiques de ressources annuelles qui sont souvent très aléatoires d'une année à l'autre.

Au Maroc, les enveloppes accordées à partir du budget général font l'objet chaque année de négociations avec les services des finances dans le cadre des lettres de cadrage adressées par le Chef du gouvernement, puis avec le Département de tutelle en fonction de ses stratégies et priorités sectorielles.

Programme routes	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Soutien aux missions	130,2	93,7	74,5	75,9	78,6	77,9
Maintenance et conservation du patrimoine	910,5	641,1	768,2	668,7	559,1	595,0
Aménagement liés à la sécurité routière	20,0	20,0	20,0	100,0	140,0	230,0
Extension	440,0	632,3	370,0	210,0	557,0	950,0
Etudes	26,0	32,0	31,0	25,3	25,3	44,0
Sous Total - Direction centrale	1526,7	1419,1	1263,69	1079,9	1359,94	1896,88

Dotation en capital au profit de la Sté Nationale des Autoroutes du Maroc	1 140,0	1 140,0	1 140,0	1 000,0	-	-
Société Nationale des Autoroutes du Maroc	1140	1140	1140	1000	0	0

Travaux, contrôle et études de construction et d'aménagement des routes et des ouvrages d'art	530,0	645,0	801,0	360,0	710,0	620,0
DRETL / DPETL	530	645	801	360	710	620

Total crédits Secteur Routier	3196,7	3204,1	3204,69	2439,9	2069,94	2516,88
--------------------------------------	---------------	---------------	----------------	---------------	----------------	----------------

Tableau 1 : Evolution des crédits alloués au programme Routes (Source : Mazars)

Ainsi, si on exclut les dotations au capital de la Société Nationale des Autoroutes du Maroc, on constate que les budgets alloués au secteur routier sont stables (Entre 2 et 2,5 Md de DH).

Les dépenses liées à la maintenance ont fortement baissées sur la période 2011 - 2016 en passant de 910 MDH à 595 MDH. Néanmoins les dépenses liées aux aménagements de sécurité ont quant à eux augmentés en passant de 20 MDH à 230 MDH.

Aussi conclue-t-on que la hausse des crédits liés à l'extension du réseau et aux aménagements liés à la sécurité routière est compensée par la baisse des crédits alloués à la maintenance et à la conservation du patrimoine.

Afin d'éviter quelques inconvénients parmi ceux sus-cités, Il est souvent procédé à la création de budgets isolés – temporairement ou en permanence – du budget de l'Etat servant au financement des infrastructures routières ainsi que l'ensemble des opérations y afférentes.

Au Maroc, un Fond Spécial Routier a été créé en vertu de l'article 43 de la loi de finance de n° 21.88 du 28 décembre 1988 sous la dénomination "le fonds spécial de la maintenance des routes", afin d'assurer le suivi des comptes des opérations relatives à la maintenance du réseau routier classé sous la responsabilité de l'Etat et son exploitation.

La loi en question a été abrogée et « Le Fond Spécial Routier » a remplacé « le Fonds Spécial de la Maintenance des Routes" en vertu de l'article 55 de la loi de finances 1995 n°42.94. Cette dernière a été complétée et modifiées par 6 autres articles qui sont :

- Article 45 – Loi de finances 1996/1997 (B.O 4391 - 01/07/1996)
- Article 52 – Loi de finances 1997/1998 (B.O 4495- 01/07/1997)
- Article 33 – Loi de finances 1999/2000 (B.O 4704 - 01/07/1999)

- Article 32 – Loi de finances 2004 (B.O 5174– 01/01/2004)
- Article 49 – Loi de finances 2005 (B.O 5278- 30/12/2004)
- Article 26 – Loi de finances 2013 (B.O 6113- 31/12/2012)

Le FSR est alimenté par :

- Le produit de la taxe à l'essieu instituée par l'article 21 de la loi de finances 1989 n°21.88. A partir du 1^{er} janvier 2018, la taxe à l'essieu change d'appellation pour faire partie de la Taxe Spéciale Annuelle sur les véhicules (TSAV ou vignette) ;
- Le produit de la taxe additionnelle d'immatriculation sur les véhicules automobiles instituée par l'article 22 de la loi de finances 1989 n°21.88 ;
- Le produit des amendes et pénalités afférentes aux taxes précitées ;
- Le produit d'un prélèvement, fixé comme indiqué ci-après, sur les quotités de taxes intérieures de consommation applicables à certains produits prévues par l'article 9 du dahir portant loi n°1.77.340 du 25 chaoual 1379 (9 octobre 1977) :
 - 50 dirhams par hectolitre pour les supercarburants ;
 - 50 dirhams par hectolitre pour les essences ordinaires ;
 - 32,5 dirhams par hectolitre pour le gasoil.
- 50% du produit des redevances d'occupation temporaire et d'extraction de matériaux de domaine public routier de l'Etat ;
- Le produit des rémunérations perçues à l'occasion de l'instruction de demandes d'octroi, de renouvellement, de modification ou de transfert des autorisations d'occupation temporaire du domaine publics routier de l'Etat ;
- La contribution financière des riverains à la réalisation des voies de communication de l'Etat prévue à l'article 82 de la loi n°12.90 relative à l'urbanisme ;
- Le produit de la taxe annuelle sur la publicité par affiches aux bords des voies de communication routière de l'Etat instituée par l'article 17 de la loi de finance n°8.96 pour l'année budgétaire 1996/1997 ainsi que le produit des amendes et majorations afférentes à ladite taxe ;
- Dons et legs ;
- Les contributions et participations diverses ;
- 70% du produit de la taxe spéciale sur le sable instituée par l'article 14 de la loi de finances n°115.12 pour l'année budgétaire 2013 ;
- Les versements au budget général.

3. Le Partenariat Public Privé pour le financement des infrastructures routières :

Au sens de la loi n° 86-12 relative aux contrats de de Partenariat Public-Privé (PPP) entrée en vigueur en 2015, un contrat PPP est défini comme étant *« un contrat de durée déterminée, par lequel une personne publique confie à un partenaire privé la responsabilité de réaliser une mission globale de conception, de financement de tout ou partie, de construction ou de réhabilitation, de maintenance et/ou d'exploitation d'un ouvrage ou infrastructure ou de prestation de services nécessaires à la fourniture d'un service public. »*

Selon le Fonds Monétaire International (2006), un PPP se réfère à l'ensemble des formules dans lesquelles le secteur privé fournit des infrastructures et des services qui étaient traditionnellement assurés par l'Etat.

La Banque Européenne d'Investissement (2004) considère le PPP comme « un terme générique appliqué aux relations qui s'établissent entre le secteur privé et les organismes publics, souvent dans le but de faire appel aux ressources et/ou à l'expertise du secteur privé et de contribuer ainsi à obtenir et à fournir des actifs et des services publics ».

Les définitions aussi diverses soient-elles, amènent toutes à conclure que la définition d'un PPP demeure relativement floue, du moment qu'il occupe tous l'espace situé entre le service traditionnel et la privatisation. Or, entre les deux, on trouve, outre le PPP, à la fois les contrats de gestion déléguée, les contrats de sous-traitance ou encore les contrats de concession.

Toutefois, il convient de ne pas confondre les contrats PPP avec les activités d'investissements des acteurs privés : Les contrats PPP s'appliquent essentiellement à la fourniture des services publics quoique les frontières de ce qui peut constituer un service public sont peu précises.

Les premiers contrats PPP au Maroc remontent à la période coloniale avec la concession des activités de production et de distribution d'eau potable dans 4 villes du Royaume (1914) et la concession de l'exploitation des ports de Casablanca, Fdala et Tanger (1916).

Jusqu'en 2005, et à défaut d'un cadre juridique unifié pour la passation de contrats PPP, les lois sectorielles ainsi que la Charte Communale faisaient l'affaire.

En février 2006, la loi n°54-05 sur la gestion déléguée des services publics a été promulguée puis publiée au bulletin officiel du 16 mars 2006. Ensuite, Un cadre législatif est mis en place par le Dahir n° 1-14-192 du 1^{er} rabii I 1436 (24 décembre 2014) portant promulgation de la loi n° 86-12 relative aux contrats de partenariat public-privé à laquelle sont soumis tous les contrats de partenariat public privé passés par l'Etat, les établissements publics ou les entreprises publiques, et ce quelle que soit la forme juridique qu'ils revêtent, concession, délégation, affermage ou nouveaux contrats de PPP.

A l'échelle Africaine, des textes similaires existent dans un bon nombre de pays : le Sénégal (depuis 2004), Le Cameroun (Depuis 2006), la Côte d'Ivoire (Depuis 2012) et le Burkina Faso (Depuis 2013).

Les contrats PPP passés par l'Etat sont approuvés par décret, ceux passés par les Etablissements Publics sont approuvés par leur conseil d'administration et validés par les autorités de tutelle et ceux passés par les Entreprises Publiques sont approuvés conformément à leurs statuts. (Article 10 de la loi)

Pour ce qui est des contrats PPP conclus dans le secteur routier, ces derniers peuvent prendre différentes formes en fonction du régime des investissements réalisés (Cf. Rapport du comité AIPCR du Financement et de l'Evaluation Economique (C9) préparé par M. Maring et Estermann pour le Congrès Mondial de la route à Montréal en 1995) :

- **Construire, Posséder et Exploiter (« Build, Own and Operate – BOO »)** : où un groupement privé finance et construit une infrastructure, qu'il possède, qu'il exploite et dont il perçoit les péages pendant une durée illimitée ;
- **Construire, Exploiter et Transférer (« Build, Operate and Transfer - BOT »)** : où un groupement privé reçoit une concession lui permettant de financer, de construire et d'exploiter une infrastructure pendant une période limitée, au bout de laquelle l'infrastructure est transférée à titre gracieux à l'organisme public ;

- **Concevoir, Construire, Financer et Exploiter (« Design, Build, Finance and Operate – DBFO »)**: où un groupement privé est choisi sur appel d'offres pour construire, posséder et exploiter une infrastructure pour une durée illimitée. Le secteur public rémunère le propriétaire/exploitant privé sous la forme d'un péage fictif calculé à partir du nombre de véhicules empruntant l'infrastructure ou selon un autre système.
- **Construire, Transférer et Exploiter (« Build, Transfer and Operate – BTO »)** : où un groupement privé finance et construit une infrastructure, mais en transfère la propriété à l'État immédiatement après l'achèvement de la construction. L'infrastructure est mise ensuite en leasing par l'État, est exploitée et mise à péage par ce même groupement privé, ou par une autre société, pendant une période limitée au bout de laquelle tous les droits sont transférés à l'État. Bien que l'État puisse "posséder" l'infrastructure dès le premier jour de l'exploitation, la société privée en retient souvent la pleine responsabilité financière qui n'est pas transférée à l'État.
- **Acheter, Construire et Exploiter (« Buy, Build and Operate – BBO »)** : Un groupement privé rachète à l'État une infrastructure existante, l'élargit ou la répare, puis l'exploite et en prélève les recettes d'exploitation (habituellement des péages) à titre permanent. C'est un modèle théorique, d'usage peu fréquent du fait du rachat d'une infrastructure publique rarement acceptable politiquement ou légalement.
- **Louer, Aménager et Exploiter (« Lease, Improve and Operate – LIO »)** : où un groupement privé loue une infrastructure existante, l'élargit ou la répare, puis l'exploite et en prélève les recettes d'exploitation (habituellement des péages) pendant la durée du bail.

Quelle qu'en soit la forme, la véritable question qui se pose est : le contrat PPP, est-ce la meilleure solution ?

En effet, le simple fait de conclure un contrat avec un opérateur privé pour qu'il assure un service ne garantit en aucun cas un meilleur rendement des fonds engagés.

La Direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE (GOV/OCDE), à l'issue de nombreux groupes de travail menés par celle-ci, a lié le succès d'un contrat PPP à deux paramètres principaux :

- 1- **La faisabilité financière du projet en question** : Un projet est considéré comme financièrement acceptable si la charge qu'il entraîne dans le cadre du PPP, est compatible avec la contrainte budgétaire intertemporelle¹ imposée à l'État ;
- 2- **L'optimisation de la dépense publique (ODP)**: L'ODP est attribuée à une réduction des coûts pendant le cycle de vie du projet, à une meilleure répartition du risque, à une application plus rapide, à une amélioration de la qualité de service et à l'obtention de ressources supplémentaire (Commission européenne, 2003).

En plus des deux paramètres précédents, le succès des contrats PPP en Afrique d'une manière générale et au Maroc d'une manière particulière est tributaire de nombreux autres paramètres dont :

- **La mise en place d'un cadre législatif et réglementaire incitatif** : le contexte africain est marqué par des réglementations économiques pesantes, des appareils juridiques faibles ainsi qu'un manque de transparence. Cela retarde le lancement des activités et accroît les coûts. De ce fait, les investisseurs privés appréhendent de s'engager dans

¹ Etant donné que les contrats PPP impliquent des flux futurs de recettes et de dépenses, le concept de contrainte budgétaire à adopter n'est pas la contrainte budgétaire annuelle mais celui de la contrainte intertemporelle pour l'Etat.

de contrats PPP de peur d'être désavantagés par les processus d'attribution des marchés ou des contrats peu équitables.

- **Le partage des risques entre acteur public et acteurs privés :** L'opportunité de construire une infrastructure routière est souvent basée sur des estimations de la demande, qui pourrait s'avérer sous-estimées ou surestimées en raison d'un changement des circonstances exogènes. De ce fait, de nombreux PPP ont été voués à l'échec du fait de l'allocation d'un risque trop important à l'acteur privé.

D'autre part, il se peut que l'ordonnateur public convienne de fournir une garantie du risque lié à la demande par exemple or les prévisions de demande pourrait s'avérer trop optimistes. Il est ainsi nécessaire d'établir un partage efficace des risques de façon à ce que chaque partenaire supporte le risque qu'il est à même de contrôler.

Par ailleurs, afin d'appuyer les pays d'Afrique dans la mise en place de contrats PPP dans le domaine des infrastructures routières, il existe un certain nombre d'instruments auquel les décideurs africains peuvent faire appel :

- **Le Mécanisme consultatif pour le renforcement des infrastructures par des partenariats public-privé (PPIAF),** émanant d'une initiative conjointe des gouvernements du Japon et du Royaume-Uni. Il s'agit d'un fonds multi-donateurs hébergé et géré par la Banque Mondiale, fournit une assistance technique aux gouvernements des pays en développement. Le but principal de PPIAF est de créer un environnement favorable à la participation du secteur privé dans les investissements en infrastructure.
- **Le guide de référence des PPP 2.0 établi par la Banque Mondiale en collaboration avec le PPIAF (2014) :** Il s'adresse aux représentants du secteur public dans les pays en développement et leur permet d'accéder au corpus de connaissances sur les PPP, construit à la fois par ceux qui les pratiquent dans les gouvernements, le secteur privé, les institutions internationales, et par des universitaires.
- **The toolkit for public-private partnership in roads and highways (2009)** lancé par la Banque Mondiale en collaboration avec le PPIAF : Il s'agit d'une boîte à outils destinée aux décideurs dans le but de les aider évaluer les options de contrats, de réglementation et de financement pour l'engagement du secteur privé dans la mise en œuvre, la gestion et l'entretien des routes.
- **Les Principes pour la participation du secteur privé aux infrastructures approuvé par le conseil de l'OCDE en mars 2007,** constitué d'un ensemble de recommandations politiques et de pratiques destinées à aider les gouvernements à évaluer et gérer de façon appropriée les implications de la participation du secteur privé au développement des infrastructures ainsi que d'exploiter plus efficacement les compétences de toutes les parties prenantes.

Néanmoins, si le Maroc dispose désormais de la capacité institutionnelle et réglementaire en plus de la volonté politique, le bilan national en matière de PPP pour les infrastructures routières demeure relativement mitigé.

En effet, à ce jour, aucun contrat PPP n'a pu encore être conclu pour les infrastructures routières marocaines. Néanmoins, le processus est déjà amorcé par le lancement d'une étude préalable à la réalisation et l'exploitation de certains axes autoroutiers dans le cadre de contrats PPP, en l'occurrence :

- La desserte de la ville de Nador à partir de l'autoroute Fès Oujda (Guercif) et Desserte du Port de Nador West med
- Tanger –Tétouan
- Desserte Bipôle Fès – Meknès et Tanger – Tétouan

- Rabat – Casablanca Continentale
- Marrakech – El Kelaa des Sraghna
- Fès –Taounate
- L'autoroute de contournement d'Agadir

L'appel d'offre y afférent a été déclaré infructueux puis relancé en se limitant aux axes de :

- Rabat – Casablanca Continentale
- Marrakech – El Kelaa des Sraghna
- L'autoroute de contournement d'Agadir

Conclusion :

Si les partenariats publics-privés (PPP) sont de plus en plus prisés pour attirer de nouveaux investisseurs dans le secteur des infrastructures routières, le processus de passation des PPP doit être maîtrisé pour éviter que le contrat n'implique des risques budgétaires excessifs pour l'acteur public.

Les projets conclus dans le cadre de projets PPP constituent des engagements à long terme qu'il est onéreux de modifier le cas échéant. Certes, les procédures traditionnelles de passation des marchés induisent des coûts non négligeables en cas de modification. Mais, il s'agit généralement de coûts beaucoup moins importants que ceux rencontrés dans le cadre d'un PPP : En effet, en l'absence d'obligations contractuelles à long terme, il est beaucoup plus facile de recourir aux forces du marché et à la pression concurrentielles.

Par ailleurs, d'après le retour d'expérience de nombreux pays en matière de PPP, il a été souligné la fréquence des renégociations de contrats PPP peu de temps après l'attribution du marché, ce qui met en péril le processus concurrentiel.

Enfin, l'implication de l'acteur public est primordiale pour que le PPP perdure dans le temps. Si ce n'est pas le cas, soit en raison de priorités changeantes ou encore de manque de compétences, le PPP peut se solder par un échec.

Bibliographie :

1. Banque mondiale (2001) *A guide for hiring and managing advisors for private participation in infrastructure*, PPIAF, Washington, DC
2. Banque mondiale (2007) *Public Private Partnership Units: Lessons for their Design and Use in Infrastructure*, Washington, DC
3. Banque mondiale (2011) *PPP Arrangements / Types of Public-Private Partnership Agreements*, Washington, DC
4. Banque mondiale (2012) *Best Practices in Public-Private Partnerships Financing in Latin America: the role of subsidy mechanisms*, Washington, DC
5. Banque mondiale, PPIAF (2016) *Guide de reference des PPP – Version 2.0*, Washington, DC
6. MARING, G. - ERICKSON, R. (États-Unis) *Les nouveaux moyens de financement des autoroutes, y compris les formes de partenariat entre les secteurs public et privé*
7. Ministère de l'Economie et des Finances (2018) *Guide du Partenariat Public Privé*, Rabat, Maroc
8. Initiative NEPAD – OCDE pour l'investissement en Afrique (2008) *Comment accroître les investissements privés dans les infrastructures routières en Afrique : Tirer parti des expériences réussies de certains pays et des instruments politiques de l'OCDE*