

Partenariat Public Privé

« Réflexion, enjeux et présentation des premiers résultats de l'évaluation préalable au lancement de la procédure de passation d'un contrat de partenariat public-privé pour le projet du contournement autoroutier du grand Agadir »

Depuis une vingtaine d'années, le Maroc à l'instar de la plupart des états s'est engagé dans une large transformation de la sphère publique par des actions de modernisation, de privatisation dans la plupart des domaines de l'activité publique dans une logique de faire plus et mieux avec autant voir moins de moyens .

C'est dans ce cadre de modernisation des services public que le Maroc a engagé des politiques et stratégies volontaristes visant à développer, de manière significative et durable, la compétitivité du territoire en vue de l'ériger, sur les plans régional et international, en pôle économique émergent à fort potentiel de développement.

La politique du gouvernement s'est déclinée au Ministère de l'Equipement, du Transport, de la Logistique et de L'eau sous forme de vision stratégique qui s'articule autour de trois axes :

- La compétitivité et le développement équitable et durable ;
- La transparence, la bonne gouvernance et l'efficacité ;
- La qualité et la sécurité des services de transport.

Cette vision stratégique répond parfaitement au « triple challenge »¹ ou trois dimensions de la haute performance du service publique savoir :

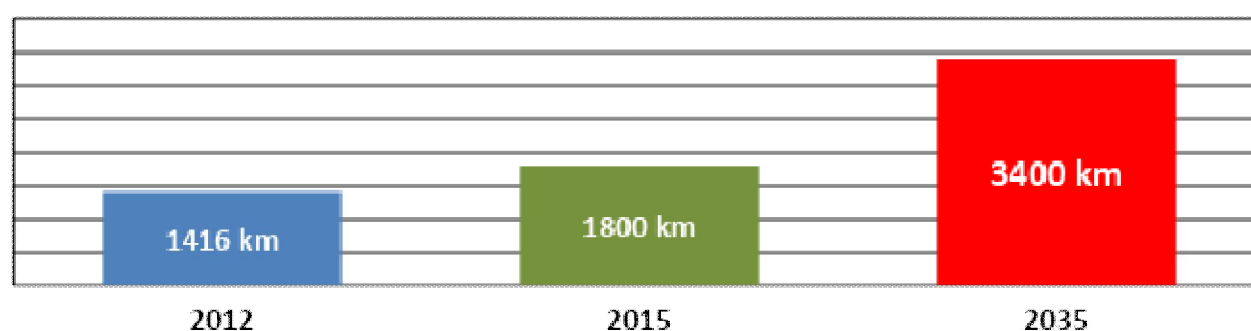
- La satisfaction des clients par la réalisation d'un service de qualité,
- La satisfaction du contribuable par l'intégration de l'efficacité économique dans le management de l'entreprise,
- La satisfaction des citoyens par la prise en compte des changements sociaux et sociétaux.

Conscient des enjeux stratégiques des infrastructures pour le développement socioéconomique, le Maroc en a fait un des chantiers clés des politiques publiques. Le volume des investissements des infrastructures de transport (routes, autoroutes, ferroviaire, port, aéroport, logistique..etc.) a évolué de 27 Milliards de Dhs de la période entre 1998-2012 à 166 Milliards de Dhs de la période 2012-2016. ⁽²⁾

Le METLE a déjà annoncé en 2015 un besoin des infrastructures au Maroc dans les 20 prochaines années estimées à 550 Milliard de DH.



Les infrastructures autoroutières en particulier, ont bénéficié d'investissements considérables, portant la longueur du réseau de moins de 500 km au début des années 2000 à près de 1.800 km aujourd'hui ; des investissements qui ont permis de connecter plus de 80% des villes de plus de 100 000 habitants, soit 60% de la population reliée directement au réseau autoroutier et 85% à moins d'une heure de l'autoroute.



Le marché marocain constitue désormais une grande opportunité pour les investisseurs pour les deux raisons fondamentales, les besoins en équipement et infrastructures sont considérables dans tous les domaines (infrastructures, transport, énergie, agriculture,...) et un cadre juridique et politique favorables et stabilisé suite à un chantier législatif lancé en 2012 et a abouti en 2015 à la loi n° 86-12 sur le Partenariat Public privé (PPP).

Selon un rapport de la Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement (CNUCED) paru en juillet 2016, le Maroc est le 2ème pays africain en matière de PP destinés aux infrastructures avec un montant global de 27,5 milliards de dollars, derrière le Nigeria (37,9 milliards de dollars), et devant l'Afrique du Sud (25,6 milliards de dollars).

Le Maroc par sa forte stabilité politique et ses progrès économiques indéniables est devenu en 2017 pour la première fois le pays le plus attractif et une destination privilégiée des investisseurs en Afrique devançant ainsi l'Afrique du sud et le Kenya¹.

¹ Etude publiée par le cabinet Ernst & Young (EY) en 2017

Néanmoins, si l'effort de développement du réseau autoroutier, jusque-là porté par l'Etat, à travers le Ministère de l'Équipement, du Transport, de la Logistique et de l'Eau (METLE) et Autoroutes du Maroc (ADM), continue de faire l'objet de stratégies ambitieuses visant à en soutenir l'extension et l'amélioration de la qualité, les ressources publiques limitées requièrent l'évolution du modèle de développement, en particulier la diversification des sources de financement.

Face aux contraintes budgétaires et la nécessité de répondre aux exigences de l'attractivité économique du pays et territoires, et par conséquent de réaliser ces investissements publics colossaux, les services publics sont amenés plus que jamais à chercher des modèles de financement « innovants » et à des alternatives de financement des investissements dans les infrastructures

Les partenariats publics Privé (PPP) sont considérés aujourd'hui comme des outils de prédiction et un nouveau mode de financement pour doter un pays en infrastructures publiques.

De ce fait, le Plan Routier 2035, élaboré par le Ministère de l'Équipement, du Transport, de la Logistique et de l'Eau, et qui ambitionne notamment la réalisation de 5.500 km de routes, dont 3.400 km d'autoroutes et 2.100 km de voies express, pour un budget de ~96 milliards de Dirhams (MMDH), compte parmi ses mesures phares, l'accélération du processus de participation du secteur privé dans la réalisation et l'exploitation de l'infrastructure routière, en particulier dans le cadre de concessions en PPP.

Le cadre juridique des PPP au Maroc inspiré du cadre latin avec beaucoup de ressemblances avec la loi française et quelques différences. La loi PPP au Maroc est plus simple et plus souple que l'ordonnance française et présente beaucoup de ressemblances avec cette dernière notamment en ce qui concerne l'évaluation préalable et le partage des risques. Les principales différences entre les deux lois sont la possibilité de grès à grès offerte par la loi n° 86-12 ainsi que la préférence des entreprises nationales.

Le recours à un contrat de partenariat public-privé étant envisagé pour permettre la réalisation et l'exploitation de l'axe autoroutier de 86 kilomètres assurant le contournement de la ville du Grand Agadir ; par conséquent la Direction régionale de l'Équipement, du Transport, de la Logistique et de l'Eau de Souss Massa a lancé une étude d'évaluation préalable, en application de la loi n° 86-12.

En effet, la loi n° 86-12 relative aux contrats de partenariat public-privé, promulguée par le dahir n° 1-14- 192 du 24 décembre 2014, et son décret d'application n° 2-15-45 du 13 mai 2015 prévoient qu'une évaluation préalable d'un projet doit être réalisée, avant le lancement de la procédure de passation, par toute personne publique souhaitant recourir à un contrat de partenariat public-privé.

Dans ce qui suit on présente une analyse de l'environnement ,une réflexion sur les enjeux des PPPainsi que les premiers résultats de l'étude d'évaluation préalable au lancement de la procédure de passation d'un contrat de partenariat public-privé du projet prévue par la loi la loi n° 86-12 relative aux contrats de partenariat public-privé PPP.

L'étude en question, est pilotée par la Direction régionale de l'Équipement, du Transport, de la Logistique et de l'Eau de Souss Massa avec l'assistance technique de la Direction des

Stratégie, des Programmes et de la coordination des Transports (DSPCT) et la direction des Routes (DR) et confiée au groupement de bureaux d'études NOVEC et Bird & Bird.

Cette évaluation préalable, ayant pour principale objectif de définir le scénario optimale de financement du projet du contournement autoroutier du grand Agadir et éclairer le METLE dans son choix du mode de réalisation du Projet au travers une analyse comparative des autres formes de réalisation du Projet.

L'évaluation préalable consiste aussi à faire une analyse économique du projet et une étude comparative entre les différents modes financement envisagés et le mode conventionnel. C'est en partant de cette étude comparative que nous pourrions répondre à la question de savoir quel serait le meilleur mode de financement pour la construction du projet en question

Il ressort de l'analyse global de l'environnement interne et externe que le marché marocain constitue une grande opportunité pour les PPP pour les deux raisons fondamentales, les besoins en équipement et infrastructures qui sont considérables dans tous les domaines et un cadre juridique et politique favorables et stabilisé suite à un chantier législatif lancé en 2012 et a abouti en 2015.

Il y'a donc de bonnes raisons pour dire que le partenariat public Privé (PPP) est considéré aujourd'hui comme un des outils de prédiction et un nouveau mode de financement pour doter un pays en infrastructures publiques ayant pour caractéristique essentielle leur pérennité. Il ne fait aucun doute que la participation du secteur privé et les partenariats qu'il noue avec le secteur public ne représente aujourd'hui qu'une pièce du puzzle que constitue l'infrastructure, cependant son importance et son rôle potentiel ne doivent pas être sous-estimé.

Cette vue d'ensemble devrait nous emmener à souligner le fait que les contrats de partenariat peuvent apporter une réponse globale, et sécurisée sur le plan des coûts et des délais à des problématiques de projets complexes à forts enjeux financiers et de qualité de service, pour lesquels les collectivités publiques ne savent pas, ou mal, optimiser leur réponse. Cependant, la complexité de ce mécanisme contractuel requiert une maîtrise totale de ses différents outillages au risque de s'y retrouver embourbé.

L'évaluation préalable est certainement, avec le dialogue compétitif si c'est la procédure choisie, la phase la plus délicate de la réalisation d'un projet de partenariat. Elle nécessite, en effet, une réelle expertise en matière juridique, financière, comptable et technique dont ne disposent pas tous les acteurs de l'administration. Il est donc fortement recommandé à la personne publique qui envisage de conclure un contrat de partenariat de faire appel à des conseils extérieurs si de telles compétences lui font défaut.

La personne publique peut être tentée de chercher à transférer le maximum de risques sur le partenaire privé, dans l'espoir de réduire l'incertitude à laquelle elle est confrontée, mais cette attitude n'est pas pertinente dans la mesure où le partenaire privé lui refacture le risque à un prix bien supérieur si elle le maîtrise moins bien que la personne publique. La crise économique de 2007-2010, un exemple parfait de risque, a eu impact important dans l'évolution des PPP dans le monde.

Pour que les contrats PPP puissent apporter une réponse globale et sécurisée au plan des coûts et des délais à des problématiques de projets complexes à forts enjeux financiers et de

qualité de service, Il faut optimiser le transfert en vue d'obtenir le meilleur rapport qualité/prix pour la personne publique

Trois risques méritent une attention particulière et une bonne identification préalable des responsabilités entre les partenaires. Il s'agit du risque opérationnel (techniques), du risque de demande (financiers ou risque de fréquentation qui est le trafic dans notre cas d'autoroute) et du risque d'évolution du cadre légal et réglementaire (juridique).

Il convient tout d'abord de recenser l'ensemble des risques encourus et d'en effectuer la répartition pour chacun des schémas comparés (marchés public, concession, contrat PPP) en utilisant la matrice des risques. Si les règles juridiques sont respectées et si les tâches sont distribuées de manière appropriée (surtout au niveau de la gestion du risque), alors cela peut mener à une situation d'efficacité.

L'analyse doit être poursuivie par l'évaluation des risques, pour chacun des schémas, et leur traduction en coûts et gains potentiels pour la personne publique.

Une fois ces risques évalués, ils doivent théoriquement être alloués entre les deux partenaires de manière efficace pour la réussite du projet public en respectant la règle ci-dessous :

«Le risque dans un projet doit être attribué à la partie la mieux placée pour quantifier, évaluer et gérer ce risque».

Cela revient à évaluer les risques potentiels du projet pour ensuite mettre en place des mécanismes de contrôle et de financement de ces derniers permettant ainsi à chaque partenaire de supporter le type de risque qui s'applique le plus à sa situation : Le secteur privé est mieux placé pour faire face aux risques commerciaux, mais les questions politiques, juridiques et réglementaires relèvent davantage du secteur public.

La nouvelle loi encadrant les PPP, entrée en vigueur en 2015, devrait donner une nouvelle impulsion à cet instrument pour doter notre pays en infrastructures publiques (ports, aéroports, universités, autoroutes etc.) de qualité. Le Ministère de l'Équipement, du Transport, de la Logistique et de L'eau a créé pour cette fin une Unité d'Accompagnement et de Promotion des Investissements (UAPI). Toutes les conditions sont réunies pour un futur promoteur des PPP au Maroc.

En ce qui concerne notre **cas d'autoroute du contournement du Grand Agadir**, les principaux premiers résultats provisoires de l'évaluation préalable basés sur des hypothèses techniques (trafic, composants investissement), économiques, financières et une approche proposée par le consultant permettant d'éclairer l'administration sur les avantages et inconvénients des schémas envisagés sont les suivants :

Sur le plan juridique, l'analyse comparative des modes de gestion a permis d'évaluer les avantages et les inconvénients des différents modes de réalisation envisageables pour réaliser le Projet :

Trois formules peuvent être retenues pour mettre en œuvre le projet :

- le recours à de multiples marchés publics (fourniture, travaux et service) en application du Décret Marchés Publics ;

- le recours à un contrat de concession en application de la Loi Sectorielle, dans lequel la rémunération du partenaire privé est intégralement assurée par la perception de péages sur les usagers et par des recettes découlant de l'exploitation des ouvrages, biens et équipements relevant du Projet ;
- le recours à un contrat de partenariat public-privé en application de la Loi PPP(avec une variante sans exploitation), dans lequel la rémunération du partenaire privé doit être en partie assurée par un paiement public. La possibilité de transférer en intégralité le risque d'exploitation commerciale au partenaire privé dans un tel montage doit faire l'objet d'une confirmation du ministère chargé des finances en raison de l'ambiguïté de la Loi PPP à ce sujet.

Sous réserve de la confirmation par toutes les entités prévues par la loi 86-12, le contrat de partenariat public- privé constitue le montage le plus avantageux pour l'Etat pour la mise en œuvre du Projet.

L'analyse socio-économique du projet de contournement autoroutier d'Agadir montre que Le Taux de Rentabilité Interne TRI est de 6,64%, cela marque l'intérêt du projet pour la collectivité.

Sur le plan financier, Il ressort de la démonstration et de l'évaluation les éléments d'analyse suivants :

- Sur la base des hypothèses de financement adoptées à ce stade de l'étude les résultats l'analyse financière mettant en évidence des gains plus importants dans un schéma classique. En effet, les coûts de financement en contrat de partenariat public-privé et en concession sont plus élevés à cause de la mobilisation de fonds propres de partenaires privés (qui appellent une rémunération plus importante qu'une dette) et d'un coût de la dette plus onéreux. Mais ce surcoût traduit un transfert de risque du public vers le privé.

Toutefois, cet avantage facial masque les risques que font peser les schémas classiques sur la personne publique. En effet, ce montage aboutit à faire porter d'importants risques à la personne publique alors que ceux-ci sont transférés au secteur privé dans le cas d'une PPP ou concession.

- Il ressort de l'analyse financière que le contrat de partenariat hors exploitation commerciale est le montage le moins onéreux. Ce montage prévoit de déléguer l'exploitation à un concessionnaire pour réduire le risque d'exploitation et mutualiser les dépenses d'exploitation.

Ce contrat de délégation d'exploitation doit prévoir un mécanisme de partage des gains entre le concessionnaire et la personne publique.

- Avec la valorisation des risques, un risque de trafic limité (8% de recettes à risque), le scénario contrat de partenariat est plus performant que le scénario en maîtrise d'ouvrage publique en termes de valeur actualisée. Les loyers versés par la personne publique au titulaire dans le cadre du contrat sont équivalents aux dépenses engagées par le titulaire. Ainsi, le coût à la charge de la personne publique serait ces dépenses diminuées des recettes réellement constatées.

- Bien que la concession apparait plus onéreuse que les autres montages, elle pourrait être plus protectrice des intérêts de la personne publique dans le cas d'un risque de trafic important.

En effet, au cas où le trafic est moindre qu'escompté, le concessionnaire assume les conséquences financières.

- L'analyse de sensibilité de trafic a montré que Le risque de trafic a un impact important sur le coût global actualisé et conduit également à un changement de montage préférentiel au cas d'un risque de trafic supérieur à 19%. En effet, le montage concessif devient moins onéreux que le PPP dès que le risque de trafic est supérieur à 19%.
- Le test de sensibilité a montré que la hausse des coûts d'investissement(plus 19%) réduit l'écart entre le contrat de partenariat et la solution classique du fait de l'augmentation du besoin de financement et les coûts financiers y afférents .

Il est donc important de pouvoir évaluer avec beaucoup de précisions le risque de trafic prévu sur le tronçon autoroutier du contournement d'Agadir, afin de définir le montage financier et juridique le plus adéquat.

Pour prendre de bonnes décisions il faut se poser les bonnes questions et aller vers les détails, le scénario optimal réside dans ces détails, les détails techniques, financiers et économiques. L'objectif, c'est justement de rentrer dans les détails, de démystifier les partenariats public-privé, de préciser les conditions dans lesquelles ces partenariats public-privé seront des succès et finalement d'en tirer le meilleur profit.

La suite est donc de détailler le mode tenant compte du trafic induit et des trafics engendrés par les projets futurs du plan de développement de la région Souss Massa et s'il faut de compléter ce paramètre par des enquêtes origines destination.

Des tests de sensibilités par paramètre et combinés sur les paramètres déterminants (investissements et exploitation) seront effectués après avoir vérifié avec beaucoup de précaution toutes les hypothèses techniques (trafic, composants investissement), économiques, financières et une approche proposée par la commission prévue par la loi.

Pour répondre aux dimensions afférentes de la haute performance du service publique en ce qui concerne la satisfaction du contribuable par l'intégration de l'efficacité économique, il importe de valider l'hypothèse financière et les moyens financiers dont dispose la personne publique par le ministère de finance pour assurer le coût global du projet pendant la durée de son exécution et exploitation.

En conclusion nous pouvons donc affirmer que, sous certaines conditions, les PPP peuvent être efficaces pour fournir des infrastructures, des biens et des services publics, mais qu'ils entraînent aussi des risques budgétaires et que les paramètres déterminants (techniques, financières, juridiques) doivent être correctement et parfaitement maîtrisés.