

10^{ème} CONGRES NATIONAL DE LA ROUTE

LE RESEAU ROUTIER FACE AUX DEFIS DE FINANCEMENT ET DE GOUVERNANCE

AL HOCEIMA, 24, 25 et 26 SEPTEMBRE 2018

Par Mohammed BENAHMED,
Directeur des grands projets au Fonds d'Equipement Communal

Une infrastructure routière adéquate, efficace, sécurisée, fiable et à moindre coût permet de faciliter le mouvement des personnes et des biens, assurer une interconnexion entre les régions et l'intégration des communautés dans les circuits économiques et sociaux...

La construction de cette infrastructure pose souvent un problème de financement : il s'agit de lever à court terme des fonds qui vont servir à engendrer de l'utilité socio-économique de l'infrastructure durant une très longue période, beaucoup plus longue que la durée des prêts que le constructeur peut mobiliser.

Entre maîtrise d'ouvrage publique, concession à un opérateur privé, ou un véhicule d'économie mixte, laquelle est économiquement la plus efficace, et quelles sont les conséquences économiques et financières du choix de tel ou tel mode de gouvernance et de financement ?

Faut-il donner la primauté au court terme ou au long terme, aux contraintes financières ou aux avantages économiques ?

Quelles pistes alternatives de gouvernance et de financement innovant des infrastructures routières dans un contexte de stress budgétaire ?

Quel rôle du PPP de projets d'infrastructures routières en tant que levier de croissance et de création d'emplois ?

Quels prérequis pour faire bénéficier les PME marocaines des avancées technologiques et du savoir-faire des opérateurs internationaux dans le cadre de PPP ?

Le dilemme des limites des capacités de financement de l'Etat et la satisfaction des besoins toujours croissants en infrastructures routières

Partout dans le monde, les infrastructures routières sont un déterminant fondamental du développement et jouent un rôle important dans la cohésion économique et sociale ainsi que dans l'aménagement des territoires, à la charnière des régulations économiques, sociales, politiques et spatiales.

Au moment où une part significative des dépenses publiques est corrélée à l'efficacité des formes de gestion et de gouvernance, les défis à surmonter sont nombreux : concilier lourdeur des investissements et rentabilité économique avec un accès équitable aux services de tous, relancer la croissance par l'investissement, créer les conditions propices à une gouvernance efficace, assurer l'implication d'opérateurs privés nationaux et étrangers, satisfaire aux exigences d'un développement durable...etc.

La faiblesse des ressources financières publiques, qui conduit à l'accumulation des retards en matière de réseaux routiers, des problèmes de détérioration de la qualité de service rendu à cause d'une gestion publique qui a montré dans plusieurs cas ses limites, le déficit d'entretien et de maintenance, l'importance des délais d'intervention, sont autant de contraintes qui rendent la situation plus complexe.

Du coup, en dépit des efforts entrepris pour réduire le déficit public et de la volonté de limiter l'endettement public, il faut s'interroger sur la manière de combiner les contraintes de maîtrise de la dette et des finances publiques, les exigences de compétitivité économique et les moyens de mettre à

disposition des réseaux routiers et autoroutiers de façon plus réactive et économiquement plus efficiente en vue de satisfaire les attentes toujours croissantes des citoyens en matière de mobilité.

En raison du caractère fortement capitalistique et de la complexité des grands projets routiers qui requièrent des investissements lourds, l'Etat est amené à rechercher des solutions alternatives, notamment en nouant des partenariats stratégiques avec le secteur privé national et international afin de surmonter les difficultés inhérentes à ses capacités techniques, financières et managériales.

Force est de reconnaître que le Maroc a réalisé un saut qualitatif en matière d'infrastructures routières et autoroutières avec 1800 km d'autoroutes, un parc d'ouvrages d'art d'environ 1374 unités et une croissance soutenue du réseau avec 80 km chaque année faisant du Royaume un véritable leader africain en la matière.

La longueur du réseau autoroutier a été multipliée par trois entre 2000 et 2011. Le montant des investissements de construction de routes et autoroutes a voisiné 42 milliards de DH entre 2012 et 2016.

Le programme prévisionnel autoroutier prévoit une enveloppe de plus de 80 milliards de DH à l'horizon 2035 qui comprend, notamment pour la réalisation de 850 km d'autoroutes sur la période 2016-2025.

Le Plan "Routes 2035" prévoit l'extension du réseau routier pour un linéaire de 7000 km de routes, 1300 km de voies express, et 24000 km de routes rurales ainsi qu'un programme de maintenance de plus de 2000 km de routes, et ce pour une enveloppe budgétaire s'élevant à 125 milliards de DH.

Quelles pistes alternatives de gouvernance et de financement des projets routiers ?

Étant donné que les ressources budgétaires ne suivent pas toujours le rythme des besoins d'investissement, l'Etat est amené à rechercher des instruments de financement innovants pour faciliter la réalisation de ces programmes.

Pour mobiliser les fonds nécessaires, une plus grande attention doit être portée à la diversification des sources de financement des équipements routiers et de leur maintenance.

Le défi consiste aujourd'hui à augmenter les crédits accordés au secteur alors que les sources de financement traditionnelles, sous forme surtout d'enveloppes budgétaires, font l'objet d'une compétition croissante entre des emplois concurrents.

Presque tous les pays ont dû trouver d'autres sources de financement hors budget et des méthodes de gestion plus efficaces. Un certain nombre d'entre eux, notamment la Suède, le Royaume-Uni, la Finlande et la Nouvelle-Zélande, ont montré la voie vers la commercialisation des routes, en les gérant à la manière d'une grande entreprise commerciale.

Péages, redevance d'accès, et autres sources de recettes basés sur les projets, en combinaison avec les nouveaux mécanismes financiers, peuvent augmenter sensiblement la capacité de l'Etat à réaliser et maintenir les grands projets routiers.

Si toutes ces expériences ne sont pas directement transposables dans les pays en voie d'émergence comme le Maroc, il n'en demeure pas moins que cette nouvelle approche a commencé à s'imposer au cours de la dernière décennie dans le domaine de la restructuration institutionnelle du secteur routier et de l'émergence de nouveaux modes de gouvernance et de financement impliquant une alliance public-privé en bonne intelligence.

Quel rôle du PPP pour la construction et la maintenance des infrastructures routières dans un contexte de restrictions budgétaires ?

A la base un modèle britannique, le partenariat public-privé (PPP), connu sous le nom du Private Finance Initiative (PFI) a été lancé au Royaume-Uni par le gouvernement conservateur de John Major dès le début des années 1990. Devenu l'un des principaux instruments du gouvernement britannique pour redynamiser les services publics, le PFI a permis aux administrations de passer du stade de propriétaires et d'opérateurs des équipements au stade d'acheteurs de services auprès du secteur privé. Les entreprises deviennent des fournisseurs à long terme et non plus seulement des

constructeurs d'équipements, en combinant la conception, la construction, le financement et l'exploitation.

Alternative à priori crédible aux limites des formes courantes de la commande publique, notamment les dérives des coûts, de la qualité et des délais, accélérateur de l'investissement en infrastructures routières, le PPP, lorsqu'il est utilisé à bon escient, est considéré comme un vecteur de renouveau de l'action publique et l'un des modes de collaboration public-privé les plus prometteurs, notamment en temps de sévérité économique avec une meilleure utilisation des équipements et une garantie raisonnable d'un meilleur usage de l'argent public.

Le PPP c'est d'abord un nouveau mode de gouvernance qui prend levier sur une association intelligente au maître d'ouvrage public le professionnalisme indispensable à une gestion plus efficace, le savoir-faire des métiers et l'innovation technologique du secteur privé, en combinant, sur la durée, conception, construction, financement et exploitation particulièrement pour les grands projets routiers structurants, techniquement complexes et nécessitant des capacités technologiques et financières qui sont souvent hors de portée des maîtres d'ouvrage publics.

Bénéficiant d'un fort retour d'expérience, le modèle économique et contractuel d'un PPP a prouvé, via de nombreux projets, que c'est un instrument particulièrement efficace de relance de la croissance économique et de création d'emploi lorsqu'il est pratiqué dans un environnement concurrentiel et dans un cadre contractuel vertueux qui satisfait les attentes de toutes les parties.

Le recours au PPP est un moyen de diversifier les sources de financement en dehors du budget de l'Etat et constitue, certes, une solution au manque de ressources de financement, mais l'apport budgétaire public sera toujours stratégique pour concilier la mission de service public avec les marges de rentabilité nécessaires pour le renouvellement, la rénovation et la maintenance des projets routiers.

Justifier l'efficience économique et sociale du PPP

Le développement du PPP figure parmi les priorités du gouvernement qui s'est engagé dans son programme d'action à l'horizon 2035 pour accélérer le rythme de réalisation de l'investissement public afin de satisfaire les besoins en infrastructures économiques et sociales de qualité, tout en contribuant à atténuer la pression sur la balance des paiements.

Au-delà des clivages politiques et des fondements idéologiques des doctrines collectivistes, le PPP ne justifie ni les espoirs inconsidérés que certains ont pu placer en lui, ni les opprobres dont d'autres l'ont couvert. C'est un outil particulièrement efficace quand il est utilisé pour des projets qui apportent une valeur ajoutée économique et sociale réelle, avec un bon dosage en termes de partage des risques et de flexibilité contractuelle, sans que la logique du marché ne prenne le pas sur les dimensions de l'intérêt général. Il ne doit surtout pas servir à financer des dépenses qui, autrement, n'auraient pas été approuvées, compte tenu des contraintes que la dette et le déficit font peser sur le budget général.

En effet, le recours au PPP trouverait tout son sens dans l'optimisation du partage des risques et des bénéfices entre l'état et les opérateurs privés, qui doit engendrer un bilan coûts/avantages plus favorable pour la collectivité publique, critère dit de l'efficience ou de la *"Value for money"*, et son corollaire, le *"Public Sector Comparator"*, ainsi que des gains de productivité grâce au recours à une gestion privée plus efficace dont la qualité est contractualisée et financièrement sanctionnée.

Par ailleurs, sur le registre des coûts, si tout le monde convient que le financement privé est plus cher que le financement direct par dette de la personne publique, il n'en reste pas moins que les gains qui peuvent valablement être obtenus dans le cadre d'une mission globale, grâce à la maîtrise du calendrier d'exécution et l'optimisation des coûts d'exploitation et du transfert de risques, permettent de compenser, et même au-delà, le surcoût induit par les financements privés.

Le PPP n'est pas la solution miracle, il doit être opéré avec prudence

En dépit de ces atouts, le PPP reste d'un maniement complexe et délicat par rapport aux formules classiques de la commande publique en termes de structuration tant juridique que financière. En effet, la mise en place d'un PPP passe par l'évaluation préalable du projet, l'identification des risques et leur allocation, la modélisation économique et financière ou encore l'ingénierie juridique.

Cela exige des compétences au sein du secteur public non nécessairement requises par les autres modes de la commande publique, une fine appréciation de la maturité du marché, à même de stimuler la concurrence, un pilotage adapté pendant la phase précontractuelle, la rédaction rigoureuse des termes du contrat ainsi que la définition d'objectifs pertinents de performance et des capacités institutionnelles pour le contrôle de ces objectifs dans la durée.

A cet effet, l'atteinte de performances doit constituer en premier lieu un critère de choix du cocontractant et sa contractualisation doit servir de base pour une partie de la rémunération de l'opérateur afin de l'inciter à mettre l'accent sur l'efficacité des ressources mises en jeu et l'efficacité des méthodes de gestion.

Les PPP sont mis à rude épreuve, ses détracteurs se préoccupent de son efficacité économique et sociale en raison notamment de l'asymétrie d'informations et de compétences, de l'asymétrie des rapports de force, de la difficulté à maîtriser les aléas économiques et politiques pouvant impacter l'équilibre du contrat, du coût élevé de couverture des risques et du manque de maturité des instruments de financement. La maîtrise de la réalité économique des coûts et leur rationalisation ainsi que la pertinence de l'échelle des projets dont certains, de par leur complexité technique, cultivent une opacité qui ne permet pas toujours d'estimer les coûts réels, posent des questions cruciales quant à l'efficacité recherchée.

Aussi, les décideurs publics doivent-ils résister à la tentation de réaliser trop rapidement des projets de tailles importantes et techniquement plus complexes, focaliser plutôt sur la capitalisation des expériences acquises et éviter la répétition d'erreurs, celles de vouloir systématiser à tout prix le recours à un contrat de PPP et de ne pas s'assurer de sa valeur ajoutée sur la base d'une évaluation préalable objective justifiant dûment son efficacité économique et sociale.

Il serait par conséquent mal avisé de céder trop précipitamment à cette tentation, la planification et la pertinence des projets sont primordiales et il est impératif d'élaborer des projets bien structurés qui soient surtout bancables au meilleur coût de financement. Aussi, le développement des PPP doit être opéré avec prudence, une progression trop rapide conjuguée à l'inexpérience des acteurs publics en matière de pilotage des contrats de PPP comporte le risque de ne pas fournir les services attendus avec les performances escomptées et/ou de conduire à une trop forte dépendance du secteur privé.

Faut-il revisiter le dispositif législatif et réglementaire régissant la participation du secteur privé ?

Tout d'abord, il est important de préciser que le Maroc dispose d'une longue tradition de la participation du secteur privé aux missions de service public avec l'accumulation d'un capital d'expérience en matière de PPP, dans son acception la plus large, dans des secteurs stratégiques d'infrastructures (énergie électrique, transport autoroutier et ferroviaire, gestion et exploitation portuaire, eau et assainissement, etc).

Cependant, jusqu'à l'adoption de la loi n°86-12 relative au contrat de PPP et le décret n°2-15-45 pris pour son application, le cadre juridique des PPP résultait de textes concernant les collectivités locales ou de concessions sectorielles spécifiques, autorisant des partenariats avec le secteur privé sur la base de procédures d'attribution, de cahiers des charges et de conventions spécifiques à chaque opération, qui sont toujours applicables.

Or, aucune de ces formules ne peut être assimilée au contrat de PPP au sens introduit par la loi n°86-12 dans la mesure où, à titre d'exemple, les textes les régissant ne prévoient pas la notion de complexité du projet, le rapport d'évaluation préalable et son approbation par le ministre des finances, démontrant que le recours au PPP est économiquement plus avantageux comparativement aux autres formes de l'achat public, ou encore le dialogue compétitif, les offres spontanées, la procédure négociée...etc.

Si l'Etat et ses entreprises publiques peuvent aujourd'hui conclure des contrats de PPP au sens de cette loi, force est de noter que des conflits juridiques avec ces textes sectoriels ainsi que l'amalgame

entre partenariats des établissements publics de l'Etat et opérateurs privés et ces contrats mériteraient d'être clarifiés.

Et pour cause, les lois sectorielles ne détaillent pas les procédures et conditions de sélection des opérateurs laissant au maître d'ouvrage la latitude de les fixer au cas par cas, ce qui donnerait lieu à une grande variété de régimes, des distorsions dans les conditions applicables aux opérateurs bénéficiant de concessions dans des secteurs différents, voire dans le même secteur, un manque de transparence et de sécurité pour les investisseurs et opérateurs.

Dans ce sens, l'applicabilité de ce dispositif, qui est en cours d'amendement, suggère l'impérieuse nécessité de mettre en cohérence les innovations apportées avec lesdites lois sectorielles, notamment l'exigence de soumettre à l'évaluation préalable les opérations de concessions lancées sous ces régimes.

L'entreprise marocaine ne doit pas être sacrifiée

Moins de flexibilité, moins de transparence, les mêmes détracteurs voient dans les PPP la promesse d'une diminution de la concurrence considérant que l'essence même de la formule des PPP, qui implique un engagement financier à long terme du partenaire privé, a pour conséquence inéluctable de favoriser la concentration des entreprises et de réduire le degré de concurrence, provoquant de surcroît un effet d'éviction des PME et cabinets d'ingénieurs-conseils, dont le rôle ne doit pas être réduit dans un cadre de sous-traitance.

Quel est le banquier qui accepterait de s'engager financièrement pour les vingt, trente voire cinquante prochaines années afin d'épauler un petit entrepreneur en construction ? Poser la question c'est déjà y répondre !

La faible participation relative du secteur privé marocain pour les grands projets d'infrastructures routières au profit d'une forte présence de groupes privés et de consortiums internationaux plaide en faveur du développement d'une expérience nationale privilégiant les PPP de taille raisonnable, plus facilement mis en œuvre, à même de surmonter la difficulté du financement de cette catégorie de projets qui pose le problème délicat de leur faible capacité d'absorption des coûts fixes (consultants, frais de montage financier, coûts internes et externes liés à l'évaluation et la négociation...).

Cela est de nature à favoriser le développement d'un savoir-faire compétitif en la matière grâce à l'émergence d'opérateurs marocains privés et la capitalisation des expériences, avec l'implication du secteur bancaire et du marché de capitaux, à même de promouvoir l'émergence de futurs champions nationaux capables d'exporter des services à forte valeur ajoutée vers les pays partenaires, notamment du continent africain.

Le gros défi d'intégration régionale de l'Afrique grâce à la modernisation des infrastructures de transport transfrontalier

L'intégration régionale des économies africaines est reconnue comme l'une des conditions clés et stratégiques pour la transformation économique de l'Afrique et l'accélération du commerce intra-africain et arabo-africain, notamment à travers l'accomplissement des progrès économiques et sociaux et des aspirations pressantes des populations africaines.

Du fait de leur importance stratégique, politique et socio-économique, les grands projets transfrontaliers de routes constituent, dans ce contexte, un facteur clé de développement durable du continent ainsi qu'un catalyseur essentiel pour l'accélération de son industrialisation et de son intégration tant régionale qu'au sein de l'économie mondiale, en même temps qu'elles facilitent l'interconnexion du continent et favorisent considérablement le commerce transfrontalier.

Des corridors routiers reliant les principales capitales économiques, des grands ouvrages hydrauliques transfrontaliers, des chemins de fer modernes, des ports et aéroports disposant d'importantes capacités et d'un bon réseau de connectivité, sont essentiels pour la croissance de nombreux secteurs économiques sur le continent, notamment l'agriculture, l'industrie, l'exploitation minière, le tourisme, les services à forte valeur ajoutée...etc.

La joint-venture, une forme de gouvernance favorisant le transfert de savoir-faire et de technologie

Les contrats de PPP, dont les durées, en substance très longues, s'accompagnent de facto de contraintes d'incomplétude contractuelle, d'incertitude juridique et économique et de risques d'opportunisme des partenaires, susceptibles de conduire à des situations conflictuelles avec des risques majeurs de ruptures anticipées de ces contrats.

Et pour cause, l'autorité publique peut très bien changer des règles susceptibles de perturber l'équilibre économique du contrat et, symétriquement, l'opérateur privé, qui détient les informations et les ressources de l'ouvrage et/ou du service, aurait tout naturellement tendance à profiter de sa position pour rééquilibrer la situation à son seul profit en cas de déséquilibre de l'économie globale du contrat, notamment par un décalage dans le temps du programme contractuel d'investissement qui lui incombe.

Dans ce cas, il est de bon sens et de l'intérêt des cocontractants de nouer des liens qui autorisent des réajustements des contrats d'aussi long terme à leur environnement forcément changeant, plutôt que de vouloir établir un cadre rigide et des règles figées qui anticipent toutes les situations futures, en mettant les partenaires à égalité dans un schéma contractuel optimal et en ouvrant la voie à une culture d'adaptation permanente, où *"tout devrait être négociable"*.

Devant la difficulté, voire l'impossibilité de maîtriser tous les aléas d'un contrat de PPP dans la durée, et afin de pouvoir pérenniser la relation contractuelle, les partenaires, sous l'effet de facteurs impondérables (économiques, techniques, réglementaires, politiques, climatiques...), doivent quelque part faire un pari sur leur bonne volonté de réviser leurs engagements et leur capacité à s'adapter en permanence aux circonstances changeantes, dans le cadre d'une approche dynamique, au cours de renégociations bilatérales : un *"bon vouloir"* qui tient au fait que les acteurs ont plus à perdre en ayant un comportement opportuniste qu'en ayant une véritable attitude coopérative.

A ce titre, le partenariat en joint-venture se présente comme une alternative crédible de collaboration sous forme d'une co-entreprise basée sur le principe central de la co-production, où les partenaires coopèrent à chaque niveau sans suspicion, ils sont co-actionnaires et ont donc accès aux mêmes informations, permettant ainsi de résoudre une partie des problèmes d'asymétrie d'informations et de compétences.

Les partenaires, sous l'effet de facteurs impondérables (économiques, techniques, réglementaires, politiques, climatiques...), doivent agir de la manière la plus coopérative possible et faire quelque part un pari sur leur capacité à s'adapter en permanence aux circonstances changeantes, dans le cadre d'une approche dynamique.

C'est une méthode pragmatique où les partenaires découvrent le problème sur le terrain, trouvent un accord sur sa définition et sur les solutions à apporter et établissent alors conjointement leur programme d'intervention. C'est également une configuration de gouvernance où les partenaires-actionnaires se partagent les organes de direction, assurent en commun la gestion de l'exploitation et prennent ensemble, à livre ouvert, les décisions importantes pour le développement de l'infrastructure, ce qui facilite également le transfert de savoir-faire technologique des opérateurs vers les collectivités publiques et les PME nationales.

Facteurs clé de succès des PPP

Une plus grande connaissance des modes de gestion, des procédures, des clauses et de leurs conséquences permet de mieux évaluer, à court et à moyen termes, les retombées d'une signature qui engage la collectivité toute entière pour de nombreuses années. Par conséquent, la passation d'un contrat de PPP implique de la part de la collectivité publique une attention toute particulière, à la fois en amont de la conclusion de ce contrat, pendant sa vie et à son terme, pour s'assurer du succès de ce choix de ce mode de gouvernance et d'organisation.

Ainsi, le succès durable des PPP dépend fortement de la qualité de préparation des projets et de leur bancabilité, de la rigueur et de la transparence dans l'attribution des contrats, de la clarté des clauses

des contrats conclus et de la convergence des attentes des citoyens, de l'Etat et du secteur privé en termes de qualité de services, de rentabilisation des capitaux investis, d'optimisation des charges de financement à travers un ensemble de mécanismes idoines : partage des risques en fonction de la capacité des co-contractants à les assumer durablement, octroi de suretés/garanties, préservation de l'équilibre économique des contrats, etc.

L'enjeu pour l'autorité publique de s'investir dans la relation avec l'opérateur tout au long de la vie du contrat de PPP est, à ce titre, d'autant plus crucial qu'elle demeure toujours responsable du bon fonctionnement de l'équipement et redevable vis-à-vis des citoyens-usagers et/ou contribuables qui en sont les bénéficiaires, et aussi les principaux refinanceurs. La sauvegarde des intérêts de ces derniers doit privilégier le contrôle rigoureux et efficace du contrat au niveau de ses multiples dimensions juridique, technique, financière, comptable, fiscale et de la qualité de service.

Par ailleurs, la qualité de la gouvernance suggère de concilier les logiques d'intervention des pouvoirs publics et du secteur privé qui n'ont ni les mêmes intérêts, ni les mêmes horizons temporels, ni les mêmes instruments d'action, particulièrement en période de rareté des disponibilités financières. Les potentialités et la dynamique portées par le PPP ne se transforment en réalité que s'il n'est pas réduit au seul montage juridico-financier, mais doit s'accompagner d'un changement profond des comportements culturels et des pratiques.

Du fait de la durée des contrats, de la taille des projets, de leur complexité et des risques encourus, le PPP repose fondamentalement sur la confiance : confiance des pouvoirs publics dans les opérateurs, dans leur savoir-faire, dans leur volonté à s'engager sur le long terme et dans leur capacité à s'adapter aux changements ; confiance des opérateurs dans les pouvoirs publics, dans leur bonne foi, dans leur capacité à créer l'environnement propice à la sécurisation juridique des contrats et l'égalité de traitement, dans leur volonté de ne pas changer unilatéralement les règles du jeu.