

Le partenariat public privé : nouveau-né de la gestion publique

Wiam Hnizil^{1,*},^{ID}, Abdelmajid Aboughazi¹,^{ID}

¹ *Département LRCID, Cadi Ayyad University, Maroc*

PAPER INFO

Paper History

Received April 2023

Accepted August 2023

Keywords

Partenariat public privé

Service public

Modes de gestion du
service public

Concession

Gestion déléguée

ABSTRACT

De nos jours l'amélioration de la gestion du service public est devenue parmi les préoccupations majeures des états, dans la mesure où les citoyens sont devenus de plus en plus exigeants, en matière de qualité et d'accessibilité du service public.

Dans ce cadre, le Maroc s'est inscrit dans un large processus de modernisation de l'administration publique, ayant permis la transposition des pratiques relative au secteur privé vers le secteur public dont notamment le nouveau management public, qui a créer des nouveaux concepts comme l'efficacité, l'efficience, et l'adoption d'une panoplie de nouveaux modes de gestion de service public à savoir le partenariat public privé. Au cours de cet article, nous allons essayer de donner une idée générale à propos de l'évolution historique de la notion du partenariat public privé, ainsi nous traiterons les divers apports du partenariat public privé en tant que nouvel outil de procédé contractuel.

1. Introduction

Afin d'améliorer le service public qui est la préoccupation majeur de l'état, le Maroc a intégrer un long chemin de contractualisation et ce depuis l'indépendance en débutant par les contrats de concessions. Et c'est en l'année 1914 que la société marocaine de distribution d'eau de gaz et d'électricité a pu voir le jour et a eu comme mission principal la réalisation et la construction d'ouvrages publics électriques pour la ville de Casablanca, ensuite en 1950 cette société a pu réaliser le système de distribution d'eau potable, puis on est passé vers le mode de gestion de service public dénommée la gestion déléguée qui a permis de réaliser divers projets dont notamment les projets de distribution d'eau, d'électricité et d'assainissement liquide du grand Casablanca (1997) et de Rabat salé (1998)¹ [1]. On rappelle qu'au cours de cette période il y'avait un flou juridique régissant ces contrats et il fallait attendre jusqu'à 2006 pour que la loi relatif à la gestion déléguée puissent voir le jour²[2].

Face à l'équation de la réalisation des projets et l'affaiblissement du budget de l'Etat, un nouveau type contractuel dénommé partenariat public privé a vu le jour durant les dernières décennies, et qui a eu comme objectif principal de réaliser une panoplie de projets dans plusieurs domaines (comme par exemple le transport, l'énergie solaire, l'agriculture etc.), tout en liant le secteur public au secteur privé.

¹ Le rapport du conseil économique, social et environnemental : gestion déléguée des services publics au service de l'usager

² Benabdallah, M. (n.d.). La gestion déléguée du service public au Maroc. [online] .

L'étude du sujet des contrats de partenariat public privé revêt une importance extrême notamment dans le domaine des sciences sociales, dans la mesure où c'est un sujet d'actualité qui a suscité l'intérêt de plusieurs chercheurs dans ce domaine.

Dans ce sillage l'Etat de l'art de notre sujet, révèle l'existence de plusieurs études qui ont été menés dans ce cadre. Selon Darine Bakkour ³[3],le partenariat public privé est perçu comme étant un nouveau mode de gestion qui procure un ensemble de bénéfices en comparaison avec les modes de gestions classiques .Pour Mounya CHahboune ⁴[4],les partenariats publics privés permettent au secteur public et privé d'unifier leurs compétences pour la mise en œuvre d'un projet de bonne qualité et à moindre cout .Selon Zineb Belghiti la mise en œuvre d'un cadre juridique dédié aux contrats de partenariat public privé au Maroc , a permis de réaliser des progrès dans les projets des infrastructures sous la forme des partenariats public privés ⁵[5],Pour EL Mallouki Lhoussain , il existe divers raisons de recours au partenariat public privé dont notamment le bénéfice de l'expertise du secteur privé en matière de management du service public , et des ressources financières complémentaires permettant d'améliorer la qualité du service ⁶ [6].Pour Ma Liang les partisans voit en les contrats de partenariat public privé cune équation de gagnant gagnant permettant d'équilibrer entre le besoin et l'offre des services ⁷[7].

Dans ce sillage la problématique principale tourne autour de la question suivante : Quel est la valeur ajoutée du contrat de partenariat public privé en tant que nouveau-né de la gestion publique ?

2. Le Partenariat Public privé : Une notion recrudescente

Il va de soi que le Maroc a pu accumuler une expérience assez importante dans le champ des procédés contractuels, et cela remonte à plusieurs décennies. En passant par les contrats de concessions, et de gestion déléguée pour arriver aux contrats de partenariat public privé.

2.1. Passage historique : de la concession au partenariat public privé

Depuis l'aube du siècle dernier, la concession a beau être une pratique d'origine ancienne dans plusieurs pays du Monde que ce soit dans les pays européens, en Allemagne, aux Etats unis, aux pays arabes et pendant plusieurs années la concession était le seul procédé contractuel existant.

La concession en tant que mode classique de la gestion du service public, peut être définie selon Jean Claude Douence comme étant : un contrat par lequel une collectivité publique confie a une personne (le plus souvent privée) la responsabilité de la gestion d'un ouvrage public et ou / d'un service public à ses frais et risques et périls, avec en contrepartie le droit de percevoir des redevances sur les usagers du service public ou de l'ouvrage public ⁸[8].

Selon cette définition, on peut déduire que la concession en tant que mode de gestion du service public est un contrat entre deux personnes morales, une personne doit être obligatoirement public et l'autre personne est majoritairement privé cette dernière dispose de la responsabilité du risque du contrat ainsi elle sera rémunéré par les clients.

³ Darine bakkour , Rafif Reslane, une analyse économique des partenariats public privé dans le port du tripoli au Liban , revue d'économie régionale et urbaine ,2022, page 468 .

⁴ Mounya Chahboune ,le partenariat public privé : condition sine qua none pour la relance économique post-crise covid-19, revue universitaire de recherche scientifique , numéro 18 , automne 2020 , page 2 .

⁵ Zineb Belghiti,Khadija Angade, « l'analyse du cadre réglementaire marocain des partenariats public-privé au regard des objectifs de développement durable , journal d'économie de management , d'environnement et de droit , volume 4 ,numéro 2 mai 2021, page 30 .

⁶ El Mallouki Lhoussain , Sebbar Karima , le partenariat public privé pour la promotion de la recherche scientifique au Maroc , Revue internationale du chercheur , volume 3,numéro 3 ,2022,page 32 .

⁷ Ma, Liang, Tom Christensen, et Yueping Zheng. « Capacité technologique des pouvoirs publics et partenariats public-privé en matière de prestation de services numériques : observations dans des villes chinoises », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 89, no. 1, 2023, page 81 .

⁸ Jean Claude Douence, « Les contrats de délégation de service public », dans *Revue française de droit administratif*, 1993,page 936.

Ce mode de procédé contractuel a largement été pratiqué au Maroc, et a pu voir le jour grâce à divers mutations que connaissait le pays à cette époque (la période du protectorat), et la volonté de créer un procédé contractuel qui va permettre d'alléger la dette publique et de profiter des ressources du secteur privé afin de créer de nouveaux projets. Dans cette optique, la totalité du secteur concédé a été remis vis-à-vis des institutions nationales qu'ils soient publics ou privés, en prenant comme exemple : la production et la distribution de l'énergie électrique et des transports urbains, la distribution de l'eau et de l'électricité, l'exploitation portuaire du réseau téléphonique en zone nord, tandis que le domaine des chemins de fer⁹[9].

Et suivant le fil de l'histoire, la gestion déléguée a pu se concrétiser par le biais d'un ensemble d'impératifs liés à l'urbanisme qu'a connu le Maroc, l'adoption des programmes de privatisation, et le besoin accroissant des infrastructures de bases en ce qui concerne l'électricité, l'eau, l'assainissement.

Pour ce qui est de la mise en œuvre de la pratique des contrats de gestion déléguée au Maroc, cela remonte à la fin des années 80 ou aucune loi n'existait à l'époque¹⁰[10]., ainsi il y'a eu la conclusion d'une panoplie de contrats de gestion déléguée inhérente au domaine de distribution d'eau, d'électricité concernant Casablanca en l'année 1997, Rabat en l'an 1999, Tanger et Tétouan en l'année 2001, et il fallait attendre jusqu'à l'année 2006 pour que la loi numéro 54-05 relative à la gestion déléguée puisse naître¹¹[11].

En ce qui concerne la naissance du leitmotiv contrats de partenariat public privé au Maroc, plusieurs facteurs internes et externes ont pu influencer son avènement. Dont on peut citer le jargon politique marocain qui a connu plusieurs évolutions dont notamment l'inscription du Maroc dans le courant du libéralisme, l'affaiblissement du budget de l'Etat, la modernisation de l'action publique par le biais de divers programmes transposés du secteur privé comme le Nouveau Management Public, le passage d'une gestion axée sur les moyens vers une gestion axée sur les résultats. A l'échelle internationale plusieurs organisations internationales comme la Banque mondiale, l'OCDE, le Fonds monétaire international, ont félicité le jumelage entre le secteur public et privé et l'introduction de nouveaux contrats publics. Dans ce sillage ces contrats de partenariats public privé sont une formule de contrat à cheval entre le droit public (le droit administratif, le droit de la commande publique), et le droit privé.

Le contexte actuel du contrat de partenariat public privé au Maroc a connu une évolution remarquable, ainsi l'instauration du législateur marocain d'une loi régissant les contrats de partenariat public privé : la loi 86-12 promulguée en 2015 par le Dahir n°1-14-192 du 1er Rabii 1436 (24 décembre 2014) a permis de créer un cadre stable et favorable afin de permettre aux personnes publiques (Etats, établissements publics de l'état et les entreprises publiques) et aux partenaires privés de mettre en œuvre des projets de type partenariat public privé, et selon une étude de la Banque européenne d'investissement le partenariat public privé bénéficiera grandement de l'adoption d'une législation claire permettant de conclure des opérations capables de répondre aux attentes du marché et suffisamment souples pour s'adopter à l'évolution des pratiques de ce dernier¹²[12]., ainsi selon le premier article de la dite loi, le contrat de partenariat public privé est défini comme étant :

un contrat de durée déterminé 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 prestations de services nécessaires à la fourniture d'un service public¹³[13].

D'après cette définition on peut déduire que le premier article de la loi 86-12 relative aux contrats de partenariat public privé dévoile la relation symétrique existante entre la personne publique et la personne morale de droit privé dans la mesure où le partenaire privé devra remplir ses missions relatives au projet que ce soit la conception, la construction, la réhabilitation, la maintenance, l'exploitation d'un ouvrage ou infrastructure, et cela pour une durée déterminée qui peut aller jusqu'à 30 ans ou plus selon la complexité du projet.

⁹ Michel Rousset, Le service public au Maroc page 54.

¹⁰ Mohamed amine Benabdallah, « La gestion déléguée du service public au Maroc », page 2.

¹¹ IBID, page 2.

¹² Banque Européenne d'investissement Mai 2011 : Etude sur les cadres juridiques et financiers des PPP dans les pays partenaires méditerranéens.

¹³ Dahir numéro 1-14-192 du 1er rabii 1436 (24 décembre 2014) portant promulgation de la loi n 86-12 relative aux contrats de partenariat public privé.

Après l'entrée en vigueur de la loi marocaine régissant les contrats de partenariats public privé, plusieurs contrats ont pu voir le jour dont on peut citer notamment :

- le projet d'irrigation El Guerdane qui a été lancé dans la Région Sous Massa en 2009 avec un budget de 855 MDH.

- la réalisation et la gestion d'une station de dessalement de l'eau pour l'irrigation de 5000 hectares de terres agricoles a Dakhla (près de 2 milliards de DH) et à Agadir (3 milliards de Dh).

2.2. Passage historique : Apport du Partenariat Public privé

La question de la pertinence du contrat de partenariat public privé en tant que nouvel outil juridique de la commande publique a suscité l'intérêt de plusieurs chercheurs et praticiens dans divers domaines liés à cette thématique.

Selon le rapport relatif à la stratégie de développement du climat des affaires qui est apparue en 2011, une politique de privatisation réussie peut être qualifiée comme tel lorsqu'elle permet de rafraîchir le budget de l'état par le biais de nouvelles recettes qui peuvent être affectés en tant que projet d'investissement dans le champ socio-économique, aide dans la perfection de l'efficacité et la rentabilité d'entreprises publiques ,et permet de développer les marchés financiers .

De plus les Partenariats publics privés permettent de réaliser des projets de grande ampleur inhérents à l'infrastructure de base avec le moindre coût grâce à la participation du partenaire privé.

Le rapport a également fait appel à un bref passage historique à propos du programme de la privatisation, en mettant l'accent sur son apparition en 1993 où il était géré par le ministère délégué auprès du premier ministre chargé de la privatisation, ainsi le programme de privatisation a pu engendrer 101771 milliard de DH de recettes pour l'état, ainsi la moitié de cette somme a été dédiée aux investissements stratégiques à travers le fond Hassan 2 pour le développement économique et social.

Selon la même source, l'expérience marocaine en matière des Partenariats Public privé a touché divers secteurs comme celui de l'électricité (Jorf Lasfar Energy Company), l'infrastructure portuaire (Agence spéciale Tanger-Méditerranée), distribution d'eau et d'électricité (Lydec Casablanca) ¹⁴ [14]. .

Ainsi Ces divers projets conclus en Partenariat public privé ont permis de profiter de divers apports dont principalement le savoir-faire internationale supplémente avec les compétences existantes déjà.

Et pour le cas de la Lydec, responsable des services de distribution d'eau d'électricité et d'assainissement de Casablanca plusieurs améliorations techniques ont été remarqué après la conclusion du contrat de PPP dont notamment une économie d'eau de 25 millions mètres cube, et une protection efficace contre les inondations et la réduction de moitié des coupures d'électricité et pour le problème de l'augmentation des tarifs qui a été relevé cela revient au financement de la mise à niveau de l'infrastructure et le non-respect des cahiers des charges ¹⁵[15].

Et de là on peut déduire ,que le rapport approuve l'efficacité des contrats de Partenariats publics privé en citant ses divers avantages, ainsi selon la même source le Maroc a pu acquérir une expérience importante en matière des contrats de Partenariats public privé dans divers domaines en démontrant par exemple que les services publics relatif à l'eau et l'électricité ont pu être amélioré avec le partenariat conclu avec la LYDEC , tandis que le programme de privatisation géré actuellement par le ministère de l'économie et des finances a pu générer plusieurs bénéfices dont notamment l'amélioration des entreprises publiques marocaines (Maroc Télécom, la régie des tabacs) en terme de performance ,ouverture sur de nouveaux marchés , amélioration du savoir-faire et développement de l'expertise marocaine .

Discussion

¹⁴ Compétitivité et développement du secteur privé : Maroc 2010 stratégie de développement du climat des affaires OCDE 2011.

¹⁵ IBID, Editions OCDE.

Après avoir zoomer sur l'évolution historique des contrats de partenariat public privé en passant par les contrats de concession et de gestion déléguée , on s'est focalisé sur les facteurs qui ont influencé la naissance de ces nouveaux modes de gestion publique dont principalement l'allégement du budget étatique , l'amélioration du service public et l'appui par les institutions internationales .Pour ce qui est de la valeur ajoutée de ce procédé contractuel on peut déduire qu'il a permis de réaliser plusieurs projets avec un bon rapport qualité-prix tout en profitant de l'expertise du secteur privé .

L'étude des apports des contrats de partenariats publics privés nous a permis d'avoir une idée sur la contribution de ces outils sur le service public.

Conclusion

En guise de conclusion, on peut déduire que les contrats de partenariat public privé sont le fruit d'un long chemin d'évolution des contrats publics qui ont permis la mise en œuvre d'une multitude de projets dans divers domaines , avec un jumelage entre le secteur public et le secteur privé , mais comme tous les outils publics , qui disposent d'avantages et d'inconvénients , ces contrats doivent être manier avec précaution .

References

- [1] Le rapport du conseil économique , social et environnemental ,saisine 18,2015,pp.86.
- [2] M.A.Benabdellah,la gestion déléguée du service public au Maroc,pp.7.
- [3] D.Bakkour , R.Reslane, une analyse économique des partenariats public privé dans le port du tripoli au Liban , revue d'économie régionale et urbaine ,2022, pp.467-490 .
- [4] M.Chahboune ,le partenariat public privé : condition sine qua none pour la relance économique post-crise covid-19, revue universitaire de recherche scientifique , numéro 18 , automne 2020 , pp.30-45 .
- [5] Z. Belghiti,K. Angade, « l'analyse du cadre réglementaire marocain des partenariats public-privé au regard des objectifs de développement durable , journal d'économie de management , d'environnement et de droit , volume 4 ,numéro 2 mai 2021, pp.29-41 .
- [6] L. El Mallouki , K.Sebbar , le partenariat public privé pour la promotion de la recherche scientifique au Maroc , Revue internationale du chercheur , volume 3,numéro 3 ,2022,pp28-49 .
- [7] Ma.Liang ,T.Christensen,Y.Zheng,capacité technologique des pouvoirs publics et partenariats public-privé en matière de prestation de services numériques :observations dans des villes chinoises, Revue Internationale des sciences administratives,Vol 89,numéro 1,2023,pp79-96.
- [8] J.C Douence, Les contrats de délégation de service public, dans Revue française de droit administratif, 1993,pp.936.
- [9] M.rousset, le service public au Maroc,Editions la porte ,2022,pp.283.
- [10] M.A.Benabdellah,la gestion déléguée du service public au Maroc,pp.7.
- [11] M.A.Benabdellah,la gestion déléguée du service public au Maroc,pp.7.
- [12] Banque européenne d'investissement,Etude du cadre juridique et financier des ppp dans les pays partenaires méditerranéens , volume 1,mai 2011,pp108.
- [13] Dahir numéro 1-14-92 du 1er rabii 1436(24 décembre 2014) portant promulgation de la loi 86-12 relative aux contrats de partenariat public privé
- [14] Compétitivité et développement du secteur privé : Maroc 2010, stratégie de développement du climat des affaires 24 mai 2011,pp.116.
- [15] Compétitivité et développement du secteur privé : Maroc 2010, stratégie de développement du climat des affaires 24 mai 2011,pp.116.