

## DIMENSION I-2 : POLITIQUE DE PRIVATISATION ET PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ

Une politique réussie de privatisation génère des recettes pour le budget de l'État qui peuvent être consacrées à des projets d'investissement de nature socio-économique, améliore l'efficacité et la rentabilité d'entreprises publiques, et joue un rôle important dans le développement des marchés financiers. Elle favorise également la libéralisation de certains secteurs et l'apport et le développement de savoir-faire international et national. Dans certains cas, la privatisation peut néanmoins impliquer des réductions d'effectif, ce qui nécessite une consultation étroite avec les syndicats, une communication efficace auprès du personnel, et éventuellement la mise en œuvre de mesures de compensation et d'ajustement telles que les indemnités de licenciement, la requalification et le redéploiement des salariés.

Les partenariats public-privé permettent à l'État de réaliser des projets d'envergure, portant souvent sur de l'infrastructure de base, moyennant un engagement financier moindre grâce à l'implication du secteur privé. Les autres avantages concernent le partage du risque du projet entre l'État, donc le contribuable, et l'entrepreneur, souvent une meilleure qualité d'exécution grâce à l'expérience et au savoir-faire du partenaire privé, et une réduction des coûts sur le cycle de vie du projet. En effet, le partenaire privé, impliqué dans la réalisation, puis l'exploitation sur une période donnée, vise à optimiser l'investissement et réduire les coûts du moins pendant la durée de son engagement. La mise en œuvre d'une politique efficace de PPP peut toutefois connaître des difficultés liées à l'absence d'un cadre juridique unifié et/ou d'une unité PPP au sein du gouvernement, à une capacité institutionnelle inadéquate en matière d'études de faisabilité, et à une asymétrie d'expérience et d'information entre l'État et les opérateurs privés.

Le Maroc fait preuve d'un parcours plutôt réussi dans les domaines de la privatisation et des partenariats public-privé (PPP). Le pays a développé une grande expertise qui lui permet aujourd'hui d'engendrer de nouvelles réformes.

### **Réalisations**

Le cadre législatif de la privatisation (loi n° 39-89 promulguée en avril 1990 autorisant le transfert d'entreprises publiques au secteur privé) et les procédures et structures établies pour la gestion des opérations correspondent aux bonnes pratiques internationales et ont fait l'objet de peu de modifications depuis leur mise en place. Il n'existe pas de restrictions sur la participation des investisseurs étrangers (sauf dans quelques secteurs tels que la pêche, les télécommunications, l'audiovisuel, le transport routier, l'assurance ou les banques – voir la dimension de la SDCA sur la politique et la promotion de l'investissement). Le cadre législatif en matière de PPP (loi n° 54-05 de février 2006 relative à la gestion déléguée des services publics) est plutôt performant. Il a été mis en place relativement tard, comparativement à l'expérience déjà acquise par le Maroc dans ce domaine. Ce fonds d'expertise a permis d'aider à la formulation de la loi et d'accélérer l'évolution du programme des PPP. La loi n° 54-05 consacre quatre principes fondamentaux : le droit du partenaire privé de percevoir une rémunération, la mise en concurrence et l'impartialité, la prise de risque par le délégataire, et la fonction de contrôle du délégant.

Au niveau institutionnel, le processus de la privatisation était géré à ses débuts par le ministère délégué auprès du Premier ministre chargé de la Privatisation, mais l'est aujourd'hui par le ministère de l'Économie et des Finances. Le cadre législatif prévoit des organes administratifs indépendants, tels que la Commission des transferts et l'Organisme d'évaluation, qui jouent un rôle primordial dans chaque opération. En matière de PPP, on constate l'absence d'une unité PPP transversale, bien qu'il existe plusieurs entités gérant des PPP au sein de certains ministères, ainsi que des comités de pilotage *ad hoc* qui sont créés pour mener à bien chaque opération dans son intégralité. Dans le cas de la privatisation comme dans celui des PPP, la mise en œuvre des politiques et des cadres législatifs et institutionnels annexes a été plutôt réussie.

Le programme de privatisation, lancé dès 1993, a généré 11.8 milliards d'USD (101.771 milliards de MAD) de recettes au profit de l'État. Il a été communiqué que la moitié de cette somme a bénéficié à des investissements socio-économiques stratégiques à travers le Fonds Hassan II pour le développement économique et social. En termes de performance, les bénéfices de la privatisation sont notables à la fois avant et après le transfert. En effet, la restructuration d'entreprises publiques, telles que Maroc Télécom et la Régie des tabacs au préalable de leur vente, a permis d'améliorer leur rentabilité et ainsi d'optimiser les conditions de transfert. De plus, les acquisitions faites par des partenaires industriels de renom, marocains et étrangers, ont permis aux entreprises privatisées de s'insérer dans des stratégies de développement de groupe, d'accéder à de nouveaux marchés, d'améliorer leur savoir-faire et de développer une expertise marocaine. Cependant, il a en parfois résulté une hausse des prix pour les consommateurs. Le programme de privatisation a joué un rôle important dans le développement de la Bourse de Casablanca et du petit actionariat, ainsi que dans la libéralisation de certains secteurs. La campagne de communication bien conçue entourant le lancement du programme au début des années 1990 a eu une valeur pédagogique en matière d'investissement, même s'il persiste une certaine incompréhension des petits porteurs quant aux dynamiques du marché.

Les partenariats public-privé (PPP) occupaient une place importante dans l'économie marocaine bien avant la promulgation du cadre législatif spécifique actuellement en vigueur. Les PPP sont présents dans des secteurs très variés, dont la génération d'électricité (Jorf Lasfar Energy Company), l'infrastructure portuaire (Agence spéciale Tanger-Méditerranée) et la distribution d'eau et d'électricité (Lydec à Casablanca) (voir aussi la dimension de la SDCA sur l'infrastructure). Ils ont permis un apport de savoir-faire international en complément des compétences affirmées déjà disponibles sur place. Plusieurs services publics s'en sont trouvés nettement améliorés. Par exemple, dans le cas de la Lydec, titulaire de la gestion déléguée des services de distribution d'eau, d'électricité et d'assainissement de Casablanca, les améliorations sur le plan technique sont nettes. Une économie d'eau de 25 millions de m<sup>3</sup>, une protection efficace contre les inondations et la réduction de moitié des coupures d'électricité ont été réalisées. Les problèmes constatés relèvent de l'augmentation des tarifs, jugée nécessaire pour le financement de la mise à niveau de l'infrastructure, et du non-respect des cahiers des charges.

## Défis

La complexité des PPP liée à la diversité des formes et des dimensions qu'ils prennent sont des défis inhérents à ce type d'outils de développement. Leur montage et gestion ne sont pas aisés et les expertises et capacités sont difficiles à acquérir. L'expérience est la clé pour des opérations réussies et le Maroc a déjà acquis un certain savoir-faire. Cependant, les PPP au Maroc sont restés très concentrés sur les services publics et certains projets d'infrastructure de base. De plus, il n'existe pas actuellement d'unité centrale chargée des PPP pour superviser et coordonner la politique globale, mais plusieurs entités gérant des PPP rattachées à des ministères. Des instances *ad hoc* sont donc créées pour mener à bien chaque opération. Aucune approche centralisée n'a été envisagée, ce qui crée un déficit en matière de coordination et de gestion et un manque d'échange d'expériences qui serait pourtant bénéfique.

Bien que les projets de PPP fassent déjà l'objet d'audits et d'évaluations préalables systématiques, ces processus semblent axés davantage sur l'optimisation du modèle de projet de PPP envisagé, que sur une analyse comparative des avantages et des inconvénients du modèle envisagé par rapport à d'autres alternatives. La définition et la faisabilité des projets et des modèles afférents doivent aussi répondre aux objectifs de développement économique et sociaux du pays. Le manque de politique globale et intégrée et de coordination sur les PPP rend le processus de sélection, de définition et d'évaluation des projets moins aisé et cohérent. Enfin, les mécanismes de consultation en matière de privatisation et de PPP sont insuffisants et trop restrictifs.

## Recommandations

### ● L'élargissement et la diversification du champ d'action des PPP

Un élargissement du champ d'action des PPP, jusqu'ici concentrés sur les services publics et certains projets d'infrastructure, permettrait leur mise en œuvre dans des secteurs moins traditionnels, tels que l'éducation nationale (écoles), la santé publique (hôpitaux), l'infrastructure autoroutière et aéroportuaires, le tourisme, la gestion et le traitement des déchets et autres services environnementaux. Selon le gouvernement du Maroc, une réflexion est actuellement menée sur les projets PPP réalisés ou en cours de réalisation s'inscrivant dans le cadre de contrats de gestion déléguée ou de concession, ainsi que sur le lancement d'opérations de PPP dans le sens anglais du terme (*private finance initiative*).

### ● La création d'une unité PPP

La création d'une unité chargée des PPP, dont le personnel devrait être multidisciplinaire (avocats, experts en financement de projet, économistes, etc.), est préconisée. Formellement responsable de la politique globale sur les PPP et rattachée au Trésor public ou au ministère des Finances, elle bénéficierait d'un soutien politique de haut niveau au sein du gouvernement. Une telle unité renforcerait la capacité du gouvernement à gérer efficacement un programme de PPP complexes, y compris l'évaluation des coûts et des bénéfices des projets, le suivi de leur mise en œuvre et la capitalisation de l'expérience.

### ● Un système d'analyse coûts-bénéfices des PPP

La mise en place d'une analyse coûts-bénéfices systématique et global des PPP devrait :

- ❖ prendre en compte toutes les modalités possibles de PPP en calculant les coûts et les rendements financiers et non financiers pour chaque cas de figure sur toute la durée de vie du projet ;

- ❖ estimer le taux de récupération des frais auprès des consommateurs et identifier d'autres sources de revenu en cas de déficit ; et
  - ❖ inclure une évaluation du transfert de risque vis-à-vis de l'intérêt public et une évaluation de l'impact du projet sur les finances publiques en adéquation avec les objectifs de développement du Maroc.
- **Un processus de consultation approfondie autour des privatisations et des PPP**

Il est recommandé la mise en œuvre d'un mécanisme de consultation sur les privatisations et les PPP, en cours et à venir, et sur des stratégies associées. Ce processus impliquerait les acteurs économiques au sens large, ainsi que le monde universitaire, les syndicats et la société civile (les associations de consommateurs notamment). De telles consultations pourraient se traduire par une série d'ateliers organisés dans plusieurs régions lorsque l'État envisage le lancement d'une privatisation ou d'un PPP, ou à une modification de sa stratégie. Ces ateliers seraient axés sur les arguments justifiant la privatisation, le PPP ou la modification de la politique envisagée, leurs éventuels impacts, et la procédure de vente ou de mise en œuvre la mieux adaptée. Des médias tels qu'Internet devraient être intégrés dans ce processus de communication et de consultation.