



**STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT  
DU CLIMAT DES AFFAIRES**

**MAROC**

**Dimension: Politique de Privatisation et  
Partenariats Public-Privé**



**PROGRAMME  
MENA-OCDE POUR  
L'INVESTISSEMENT**



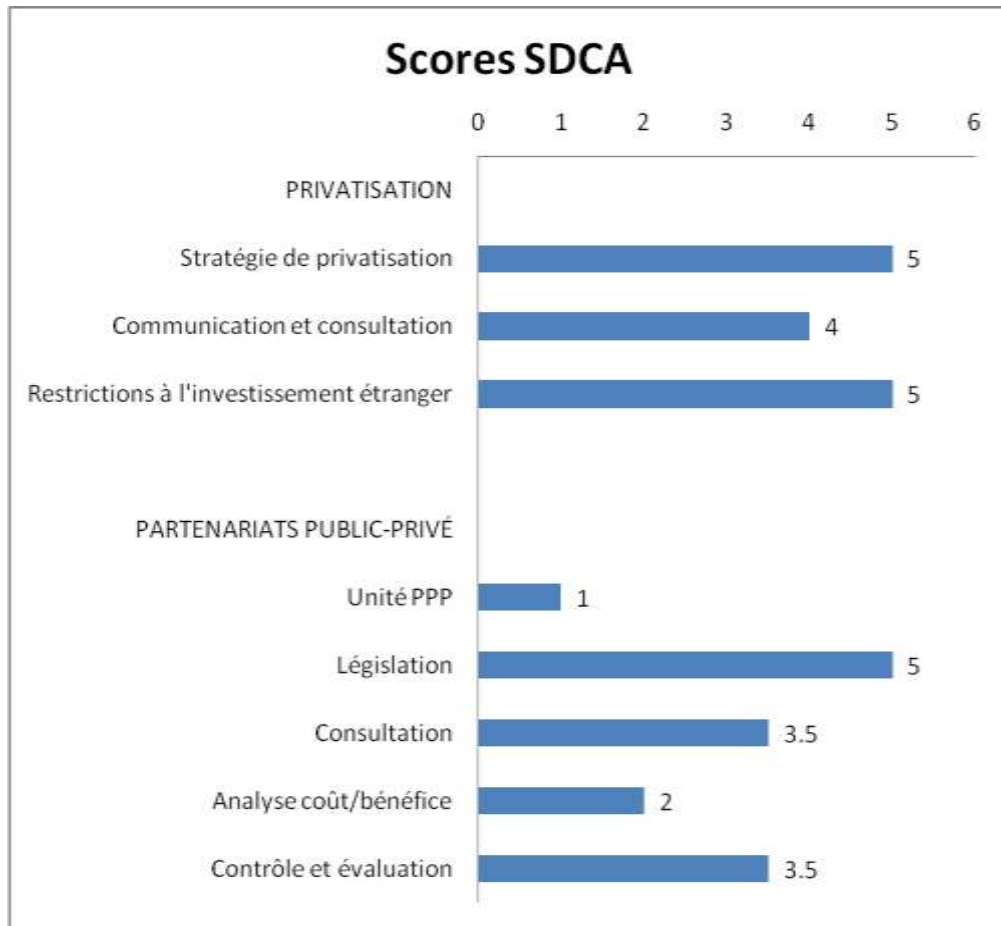
## TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES SIGLES	2
SCORES	3
1. INTRODUCTION	4
2. CADRE D'ÉVALUATION	7
3. ANALYSE	9
3.1. Privatisation	9
3.1.1 Stratégie de privatisation	12
3.1.2 Communication et consultation avec les parties prenantes	18
3.1.3 Restrictions à la participation des investisseurs étrangers	21
3.2. Partenariats public-privé (PPP)	25
3.2.1 Unités de partenariats public-privé (PPP)	28
3.2.2 Cadre législatif des PPP	32
3.2.3 Consultations sur les PPP	37
3.2.4 Méthodologie de l'analyse coûts-bénéfices des projets de PPP	38
3.2.5 Contrôle et évaluation des PPP	40
4. CONCLUSION	42
ANNEXE: GRILLES D'ÉVALUATION	44

## LISTE DES SIGLES

BMCE	Banque marocaine du commerce extérieur
BOO	Construire-opérer-posséder (Build, Operate, Own)
BOOT	Construire-opérer-posséder-transférer (Build, Operate, Own, Transfer)
BOT	Construire-opérer-transférer (Build, Operate, Transfer)
BTO	Construire-transférer-opérer (Build, Transfer, Operate)
BVC	Bourse des valeurs de Casablanca
CNSS	Caisse nationale de la sécurité sociale
DEPP	Direction des entreprises publiques et de la privatisation, Ministère de l'Économie et des Finances
MAD	Dirham marocain
IAM	Itissalaat Al Maghrib (Maroc Télécom)
IDE	Investissement direct étranger
OPA	Offre publique d'achat
OPV	Offre publique de vente
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPP	Partenariat public-privé
RH	Ressources humaines
SFI	Société financière internationale
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TMSA	Agence spéciale Tanger-Méditerranée

## SCORES



(Échelle : 1 = politique sous-développée ou actions inexistantes ou insuffisants ; 5=politique active dont les éléments clés sont conformes aux meilleures pratiques internationales)

## 1. INTRODUCTION

Une politique de privatisation<sup>1</sup> et l'existence d'un cadre juridique pour les partenariats public-privé jouent un rôle clef dans une stratégie efficace de développement du climat des affaires.

La privatisation présente un certain nombre d'avantages économiques largement reconnus, dont une amélioration de l'efficacité et de la performance de l'entreprise<sup>2</sup> ; la création de marchés de biens et de services compétitifs et efficaces ; un accès accru au capital, au savoir-faire et aux marchés essentiels à la croissance ; la mise en œuvre d'une gouvernance d'entreprise rigoureuse ; et l'approfondissement et l'expansion des marchés de capitaux<sup>3</sup>.

De ce fait, la privatisation sert à atteindre plusieurs objectifs de politique publique, tels que la réduction des déficits budgétaires grâce à la baisse des subventions consenties aux entreprises publiques inefficaces ; l'attraction des investissements privés dans l'infrastructure ; l'amélioration de l'efficacité des entreprises publiques ; l'introduction de la concurrence aux secteurs monopolistiques de l'économie ; et le développement des marchés de capitaux. Depuis le début des années 1980, la privatisation est reconnue en tant que composant majeur de la réforme économique à travers le monde, au même titre que d'autres mesures telles que la libéralisation commerciale et des marchés.<sup>4</sup>

Au Maroc, le programme des privatisations a été lancé en 1993 après l'adoption par le Parlement en 1989 de la loi n° 39-89 autorisant le transfert d'entreprises publiques au secteur privé. La privatisation a depuis constitué un élément phare du processus national de réforme économique. Parmi ses principaux objectifs : développer les marchés de capitaux locaux (par l'accroissement de l'actionnariat grand public et salarial), attirer l'investissement étranger et national (dont celui des ressortissants marocains à l'étranger), générer du revenu supplémentaire pour le gouvernement tout en éliminant des subventions

---

<sup>1</sup> Dans le cadre de cette évaluation, la privatisation sera définie de façon large comme le transfert de droits de propriété de l'État au secteur privé. Dans de nombreuses études, la privatisation peut également comprendre des transferts partiels de droits de propriété et des concessions de services.

<sup>2</sup> De nombreuses études se sont portées sur la véracité des prévisions théoriques quant aux bénéfices de la privatisation. On constate un soutien écrasant (mais pas unanime) pour la thèse selon laquelle la privatisation augmente de façon considérable la rentabilité des entreprises, leur productivité réelle et leur efficacité, et réduit leur endettement (ce qui indique que leur structure de capital était initialement sous-optimale). Cependant, il est plus difficile d'évaluer si tous ces bénéfices résultent de la privatisation ou s'ils relèvent principalement de la libéralisation du marché et de la dérégulation accompagnant souvent la privatisation. L'augmentation de l'efficacité de l'entreprise est particulièrement notable lorsque la société évolue dans un environnement concurrentiel ("Privatisation: The next phase", dans *OECD Economic Surveys: Sweden*, 2008).

<sup>3</sup> International Finance Corporation (IFC) (1995), "Privatization: Principles and Practices".

<sup>4</sup> OCDE (2003) *Privatising State-owned Enterprises: An Overview of Policies and Practices in OECD Countries*, OCDE, Paris ([http://www.oecd.org/document/24/0,3343,en\\_2649\\_34847\\_21137496\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/24/0,3343,en_2649_34847_21137496_1_1_1_1,00.html)).

aux entreprises publiques, créer de l'emploi<sup>5</sup>, améliorer la qualité de la vie, et renforcer les économies régionales du pays en réduisant les déséquilibres entre elles.<sup>6</sup>

Entre 1993 et 2007, les privatisations (dont l'octroi de licences de télécommunication) ont généré plus de 100 milliards de Dirhams (MAD) (soit 8,8 milliards d'euros). Il est à noter que depuis 2007, aucune privatisation n'a eu lieu. 19,3 % des recettes de privatisation (hors licences) ont été réalisées à travers la Bourse de Casablanca. Entre 1993 et septembre 2009, la capitalisation boursière a été multipliée par 17,4, passant d'environ 30 milliards de MAD à 522 milliards de MAD. En moyenne, les sociétés privatisées représentent plus de la moitié de la Bourse de Casablanca. On remarque également une forte corrélation entre l'amélioration des indicateurs boursiers et le rythme des privatisations. L'enthousiasme du public pour les OPV de la privatisation était remarquable : les premières opérations ont drainé entre 10 000 et 20.000 investisseurs, suivis de 50.000 dans les cas de la BMCE, la SNI et la SAMIR, et de 130.000 pour Maroc Télécom. La valeur annuelle moyenne des OPV pendant la période active de privatisation, exprimée en pourcentage du revenu annuel moyen de l'État (hormis les dons), était de 6,2 %<sup>7</sup>.

Les partenariats publics-privés (PPP) sont des projets conjoints entre l'État et des entités privées, visant à fournir certains biens et services publics (tel que le développement de l'infrastructure) de manière plus efficace. Les PPP présentent plusieurs caractéristiques clefs, dont :

- *L'institutionnalisation*. Les PPP sont basés sur des relations formelles entre les secteurs public et privé ;
- *L'État partenaire*. Le gouvernement est clairement partenaire du secteur privé plutôt que catalyseur ou régulateur des activités du secteur privé ;
- *des objectifs partagés et un intérêt public bien défini* ; et
- *l'implication active de tous les partenaires et l'investissement conjoint des ressources*.<sup>8</sup>

Les PPP présentent plusieurs avantages, dont la présence du capital et des compétences du secteur privé (les deux éléments étant souvent essentiels à la faisabilité d'un projet), le transfert du risque de coût au secteur privé sur la durée du projet, et la nécessité pour les deux parties de quantifier les risques et, pour le partenaire public, de se concentrer sur les résultats escomptés.

La crise économique actuelle a retardé certains projets PPP dans le domaine de l'infrastructure. Des baisses d'investissement PPP en infrastructure ont par ailleurs été enregistrées, surtout en matière de transport et de gestion d'eau, bien que les réductions restent modérées dans la région MENA et que l'engagement des gouvernements des PVD par rapport à ce type de programme PPP reste en général très

---

<sup>5</sup> De nombreuses études ont constaté que la privatisation est associée à une réduction de l'effectif au sein de l'entreprise privatisée, et que ce phénomène résulte peut-être d'un sureffectif antérieur au transfert. Bien que des réductions d'effectif soient possibles, certaines études constatent des salaires revalorisés et des conditions améliorées pour les salariés restants, ainsi qu'une moindre sécurité d'emploi et des horaires prolongés (OCDE (2003), Megginson et Netter (2001), cité dans "Privatisation: The next phase", *OECD Economic Surveys: Sweden*, 2008). Cependant, il est probable que ces études n'intègrent pas la totalité des effets dynamiques d'une concurrence accrue sur la croissance et l'emploi sur le long terme.

<sup>6</sup> Belghazi, S. (1999), « L'Expérience de privatisation au Maroc », étude présentée à un colloque du CEDROMA, Université Saint-Joseph de Beyrouth, Liban ; [www.cedroma.usj.edu.lb/pdf/priva/Belgha.pdf](http://www.cedroma.usj.edu.lb/pdf/priva/Belgha.pdf).

<sup>7</sup> OCDE (2007), "Privatization in the MEDA region: Where do we stand?" OCDE, Paris.

<sup>8</sup> OCDE (2004), *Science, Technology and Industry Outlook 2004: Public/Private Partnerships for Innovations*, OCDE, Paris.

fort.<sup>9</sup> La crise souligne l'effet stabilisateur des PPP en période de turbulences économiques, car ils fédèrent la capacité institutionnelle et l'expertise des secteurs public et privé, ainsi que leurs moyens financiers, dans l'objectif d'optimiser l'offre d'infrastructure ou de services. Cette alliance large des acteurs publics et privés assure aux projets concernés une meilleure résilience face à la crise que ne l'aurait procurée une démarche non coordonnée.

La présence d'un cadre juridique optimal pour le développement de l'infrastructure sous la forme de PPP constitue désormais un avantage comparatif d'envergure pour attirer des investisseurs internationaux dans ce secteur. Les dépenses très importantes en infrastructure prévues par les gouvernements de la région MENA dans un avenir proche susciteront des besoins en financement et en expertise nécessitant une participation du secteur privé ; le PPP constitue un vecteur essentiel à la mobilisation des capitaux nécessaires, mais l'intérêt des investisseurs privés est tributaire, *inter alia*, d'un climat réglementaire favorable.

Au Maroc, l'État a de plus en plus systématiquement recours au partenariat avec le secteur privé, qu'il soit national ou étranger, afin d'économiser des ressources financières qui peuvent être consacrées à d'autres priorités et de bénéficier de l'expertise technique des opérateurs commerciaux. Tous les secteurs sont concernés : les infrastructures de base, le secteur du tourisme, le secteur de l'immobilier, le secteur agricole et le service public. Parmi les cas les plus emblématiques se trouvent la centrale électrique de Jorf Lasfar, le port de Tanger Méditerranée, et toute une série de concessions portant sur la distribution d'eau et d'électricité ainsi que sur l'assainissement (le traitement des eaux usées, la collecte des déchets solides) de plusieurs villes marocaines.

Ce chapitre n'aborde ni la justification de la privatisation ou des PPP au Maroc, ni leur impact sur l'économie marocaine, hormis un aperçu global. L'objectif principal est de fournir aux décideurs de la politique publique un moyen d'évaluer – à la lumière des meilleures pratiques internationales – les progrès enregistrés dans les réformes de mise en œuvre de la privatisation et des PPP. Les pays de l'OCDE disposent d'une expérience significative concernant les projets de privatisations ainsi que de PPP. Ce chapitre est influencé par deux documents principaux : le rapport de 2003 de l'OCDE intitulé *Privatisation des entreprises publiques : Une vue d'ensemble des politiques et pratiques dans les pays de l'OCDE*<sup>10</sup> ; et les *Principes de l'OCDE pour la participation du secteur privé aux infrastructures*<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> World Bank Public-Private Infrastructure Advisory Facility: Assessment of the Impact of the Crisis on PPI Projects, June 10, 2009, [http://www.ppiaf.org/documents/Impact\\_of\\_the\\_crisis\\_note\\_June09.pdf](http://www.ppiaf.org/documents/Impact_of_the_crisis_note_June09.pdf).

<sup>10</sup> [http://www.oecd.org/document/24/0,3343,en\\_2649\\_34847\\_21137496\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/24/0,3343,en_2649_34847_21137496_1_1_1_1,00.html)

<sup>11</sup> <http://www.oecd.org/dataoecd/41/33/38309896.pdf>

## 2. CADRE D'ÉVALUATION

Ce cadre d'évaluation traite aussi bien la privatisation que les PPP, mais les deux thèmes sont analysés chacun à part en tant que sous-dimensions se déclinant en indicateurs.

Les indicateurs relevant de la privatisation ciblent trois éléments spécifiques : (1) les composants essentiels d'une stratégie de privatisation ; (2) la consultation des parties prenantes par le gouvernement et sa communication publique sur sa stratégie ; et (3) le degré de limitations sur la participation étrangère à la privatisation. Il existe cependant d'autres aspects de la politique de privatisation dont l'évaluation aurait nécessité une analyse approfondie qui dépasse le champ d'action de ce document. Le choix a été fait de citer ces éléments – sans les noter – afin de broser un portrait plus complet de la privatisation au Maroc, et de permettre l'évocation des expériences des pays de l'OCDE dans ces domaines.

Les éléments supplémentaires non-évalués concernent tous le contenu de la stratégie de privatisation, et ils sont traités avec les indicateurs évalués pertinents. Une stratégie de privatisation traite les éléments suivants : (1) la responsabilité de gestion et d'administration ; (2) l'adoption d'une optique de programme par rapport à une démarche *ad hoc* ; (3) les méthodes d'approbation des opérations de privatisation ; (4) les questions liées à la main d'œuvre ; (5) les méthodes de privatisation retenues ; (6) le rôle des conseillers externes ; et (7) le degré de transparence.

Les indicateurs relevant des PPP ciblent cinq éléments spécifiques : (1) l'existence d'une unité spécifique au sein du gouvernement, chargée de la coordination et du développement de la politique en matière de PPP ; (2) le cadre législatif des projets PPP ; (3) la tenue de consultations afin de renforcer l'engagement des différents groupes de parties prenantes ; (4) le déroulement d'une analyse coûts-bénéfices au préalable de toute décision de lancement d'un projet PPP ; et (5) le contrôle et l'évaluation des projets PPP tout au long de leur existence.



# Privatisation et partenariats public-privé (PPP)

## Privatisation

1. Stratégie de privatisation
  - i. Aspects clefs
  - ii. Contenu (non évalué)
    - Gestion et administration
    - Approche programmatique ou ad hoc
    - Main d'œuvre
    - Méthodes de privatisation
    - Rôle des conseillers externes
    - Transparence
2. Plan de communication sur la privatisation
3. Restrictions à la participation des investisseurs étrangers

## PPP

1. Unité PPP
2. Législation PPP
3. Consultations
4. Analyse coût/bénéfice des projets PPP
5. Contrôle et évaluation des PPP

### 3. ANALYSE PAR SOUS-DIMENSION

#### 3.1. Privatisation

Il existe plusieurs façons valables de concevoir un processus de privatisation ; néanmoins, une stratégie complète de privatisation comporte généralement les éléments suivants, qui constituent d'ailleurs les trois indicateurs principaux de cette sous-dimension.

- Les aspects clefs de la stratégie :
  - (i) Un engagement politique fort ;
  - (ii) Des objectifs clairement identifiés par ordre de priorité ; et
  - (iii) Un processus de privatisation transparent en termes de la responsabilité de la gestion et de l'administration ; l'adoption d'une optique de programme par rapport à une démarche *ad hoc* ; les méthodes d'approbation des opérations de privatisation ; les questions liées à la main-d'œuvre ; les méthodes de privatisation retenues ; le rôle des conseillers externes et ; le degré de transparence.
- La stratégie gouvernementale de consultation et de communication autour de la privatisation.
- Les restrictions sur la participation étrangère et la présence de mécanismes de contrôle d'entreprises privatisées au-delà de la cession.

Parmi les pays du programme MENA-OCDE pour l'investissement et selon un rapport publié en 2007, l'Égypte se trouve en tête pour le nombre de privatisations conclues dans la période 1988-2006 (avec 25,6 % de l'ensemble des opérations dans la région MEDA), suivi de la Tunisie (20 %) et du Maroc (12,9 %). Cependant, en termes de revenus générés dans la région, le Maroc n'est devancé par l'Égypte que de peu, puisque sa part de 12,9 % de l'ensemble des opérations constitue 16,1 % des revenus générés dans la région alors que la part de l'Égypte de 25,6 % de l'ensemble des opérations ne représente que 17,6 % des revenus générés. Ce résultat traduit un revenu moyen par opération plus élevé au Maroc, dépassant celui de l'Égypte de presque 60 %. En ce qui concerne les revenus de privatisation exprimés en pourcentage du revenu total de l'État, le Maroc (6,2 %), la Tunisie (4,6 %) et l'Égypte (3,4 %) affichent des valeurs dépassant la moyenne de l'OCDE, qui est de 1,6 % environ (dont le Portugal en tête de liste avec 5 %, la Nouvelle-Zélande en deuxième place avec 4,1 % et 18 pays de l'OCDE affichant des ratios en-dessous de la moyenne). Les pourcentages de la région MEDA sont néanmoins réduits par rapport à d'autres pays en voie de développement : les moyennes de l'Amérique latine et des pays en transition sont respectivement de 8,4 % et 5,5 %.<sup>12</sup>

Au Maroc, depuis la mise en œuvre effective du programme en 1993, les privatisations ont rapporté plus de 101,771 milliards de MAD (soit 8,8 milliards d'euros) à l'État, dont 23 milliards de MAD pour la seule année 2001 suite à la cession de 35 % de Maroc Télécom (voir le diagramme ci-après). Ce montant total se compose de 87 milliards de MAD émanant des opérations régies par la loi n°39-89 et 13,7 milliards de MAD provenant de la cession de la part de la Banque Centrale Populaire et de l'octroi de la licence de

---

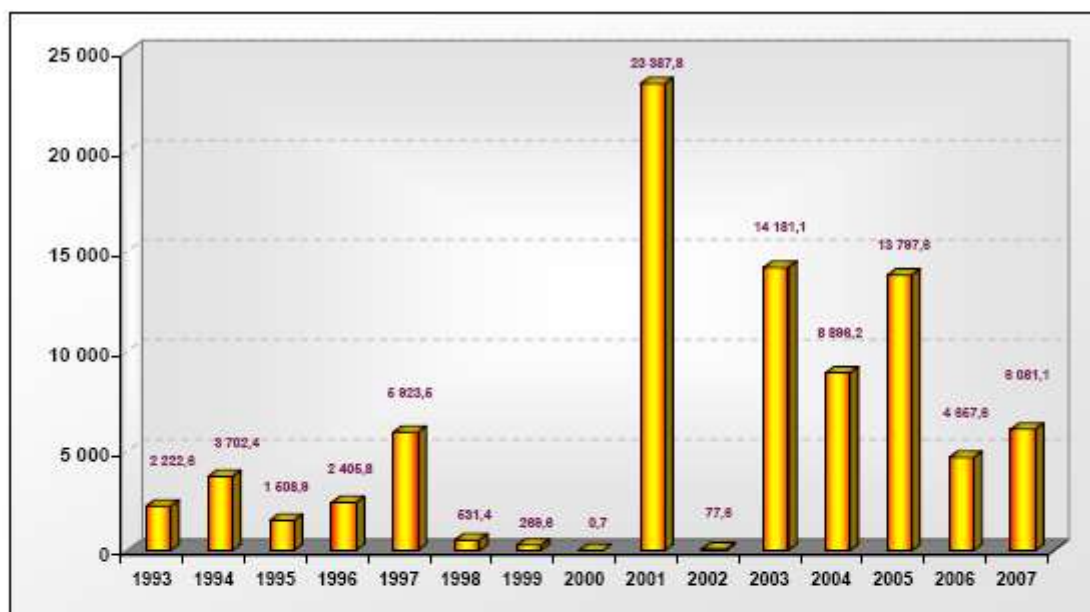
<sup>12</sup> "Privatization in the MEDA region: Where do we stand?" OECD, 2007.

GSM. Ce sont au total 47 sociétés et 26 établissements hôteliers qui ont été transférés au secteur privé dans le cadre de la loi n° 39-89, à travers 107 opérations de privatisation, dont la moitié est passée par des appels d'offres et 19 % ont été effectuées par des OPV (voir le diagramme ci-après). Depuis 2001, et dans le but d'orienter une partie des recettes de la privatisation vers l'incitation des investissements, près de 50 % des revenus générés ont été affectées au Fonds Hassan II pour le développement économique et social.

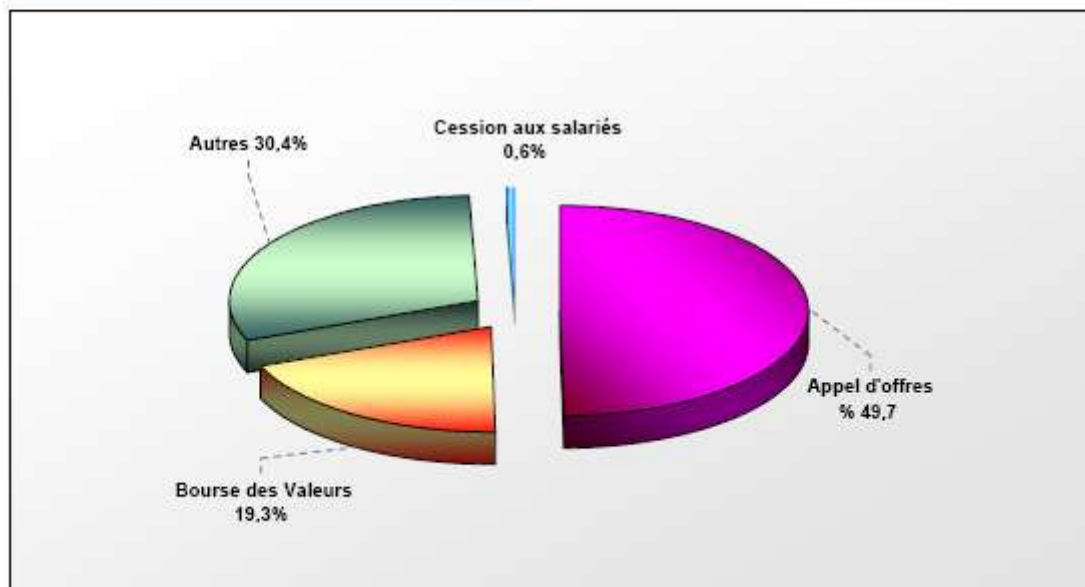
Le Fonds Hassan II a pour objet d'apporter son concours financier à tout projet contribuant à la promotion de l'investissement et à la création de l'emploi. Son objectif principal – de développer et de moderniser les grandes infrastructures nationales – lui permet de jouer le rôle de levier de l'investissement et de contribuer à la promotion sociale et économique du pays. Le dénominateur commun aux programmes et projets financés par le Fonds Hassan II est leur conformité avec plusieurs critères, dont notamment l'inscription dans les priorités gouvernementales, l'impact économique et social, et l'engagement d'effets structurants. Le Fonds Hassan II intervient directement en finançant des programmes ou projets identifiés ou indirectement à travers des programmes de promotion de l'investissement privé.

### Ventilation des recettes de privatisation régie par la loi 39-89 Réalizations 1993-2007

Ventilation par année en MDH



### Ventilation par mode de transfert



Source : Ministère de l'Économie et des Finances, Royaume du Maroc<sup>13</sup>

En 2007, les recettes de privatisation ont totalisé plus de 6.081 milliards de MAD suite au transfert des participations publiques détenues dans les sociétés DRAPOR (pour 327,6 millions de MAD, au profit de la société gabonaise SATRAM) et COMANAV (pour 1.182 milliards de MAD, au profit du groupe français CMA-CGM) et à la cession en bourse de 4 % du capital de Maroc Télécom (pour 4.571 milliards de MAD)<sup>14</sup>. Aucune privatisation n'a eu lieu en 2008 ou en 2009, mais les recettes de privatisation pour 2010 sont estimées à 3 milliards de MAD, et ce, compte tenu de l'état d'avancement effectif des opérations programmées :

- La réalisation des opérations de privatisation portant sur les sociétés BIOPHARMA, SSM, SOCOCHARBO, BTNA et SONACOS, pour lesquelles des missions d'évaluation, de placement et d'assistance juridique sont en cours ;
- La cession des reliquats des participations publiques (5 %) détenues dans le capital des sociétés SURAC, SUNABEL, SUTA et SUCRAFOR ;
- L'ouverture éventuelle du capital de la société MARSAMAROC, dont le transfert d'une partie du capital au secteur privé est prévu par ses textes de création, et qui pourra être lancée une fois les banques conseils choisies.

Par ailleurs, il est prévu d'inscrire six nouvelles entreprises sur la liste des privatisables.

Au-delà de leur dimension financière, les opérations de privatisation ont également renforcé la libéralisation de certains secteurs tels que les télécommunications, les tabacs et les huiles alimentaires, et

<sup>13</sup> [http://www.finances.gov.ma/esp\\_doc/util/file.jsp?iddoc=1604](http://www.finances.gov.ma/esp_doc/util/file.jsp?iddoc=1604)

<sup>14</sup> Ministère de l'Économie et des Finances, Royaume du Maroc (2008), Projet de loi de finances pour l'année budgétaire 2009 : rapport sur le secteur des établissements et entreprises publics ([www.finances.gov.ma/esp\\_doc/util/file.jsp?iddoc=2659](http://www.finances.gov.ma/esp_doc/util/file.jsp?iddoc=2659)).

ont favorisé un flux d'investissements privés d'envergure. 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 d'optimiser les conditions de transfert ; le lancement en Bourse de Casablanca des actions de certaines entreprises privatisées a ravivé l'intérêt public pour les valeurs mobilières et renforcé la liquidité du marché. 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 grâce aux réseaux internationaux de partenaires stratégiques et d'améliorer leur savoir-faire et leur productivité, renforçant ainsi leurs positions concurrentielles.

Cependant, si les revenus générés par les privatisations ont longtemps constitué un apport non-récurrent aux finances publiques, l'essentiel du stock des entreprises privatisables semble désormais épuisé et il conviendrait de prévoir la baisse progressive de ces revenus à moyen terme. Cette tendance influera simultanément sur les recettes budgétaires de l'État et sur l'alimentation du Fonds Hassan II pour le développement économique et social, auquel la moitié des recettes des privatisations est versée depuis 2001. En ce qui concerne le Fonds Hassan II, la loi de finances 2010 comporte une disposition visant la pérennisation de ses ressources par l'autorisation d'une dotation annuelle couvrant l'écart entre le montant de 3,5 milliards de MAD et la part lui revenant au titre du produit des cessions au secteur privé des entreprises publiques.

### **3.1.1 Stratégie de privatisation**

#### **(i) Les aspects clefs d'une stratégie de privatisation (évalués)**

Une stratégie de privatisation cohérente, transparente et bien expliquée est essentielle, car elle garantit que le programme qui en résulte est conforme aux objectifs de politique publique initiaux, que le public est conscient de cette harmonie, et que les investisseurs potentiels bénéficient de la visibilité politique et commerciale nécessaire pour justifier le risque encouru. Une telle stratégie optimise les revenus de la privatisation, la création de l'emploi et le transfert de technologie, tout en renforçant la crédibilité du processus politique et celle du pays en tant que destination des investissements<sup>15</sup>.

L'obtention d'une note élevée par rapport à cet indicateur nécessite que plusieurs critères soient réunis : un engagement politique fort, à même de surmonter les éventuelles résistances institutionnelles et politiques ; des objectifs clairement identifiés par ordre de priorité qui établissent un juste équilibre entre les différents intérêts en jeu ; un processus transparent ; une campagne de communication autour des objectifs du programme et des moyens consacrés à leur réalisation ; et le déploiement des ressources humaines et financières convenables pour que le programme soit bien étayé en termes de compétences intellectuelles et logistiques.

---

<sup>15</sup> Les éléments de ce type de processus comprennent entre autres : une sélection des conseillers et des adjudicataires basée sur un processus concurrentiel ; des directives sur les conflits d'intérêts ; des cadres juridiques de concurrence et de réglementation mis en place avant la vente (par exemple, une loi sur la concurrence, décrétée si nécessaire) ; la restructuration des entreprises publiques avant leur privatisation ; une politique sur la participation d'investisseurs étrangers ; un classement des ventes par ordre de priorité (en commençant par exemple par des actifs des secteurs les plus compétitifs) ; la résolution des éventuels problèmes liés au travail au sein des entreprises à privatiser ; le traitement des recettes de la privatisation ; les méthodes de privatisation retenues (par exemple, des offres publiques, des ventes contractuelles, des ventes mixtes, des rachats par les dirigeants et par les employés) ; et, le cas échéant, une politique sur les dispositifs de contrôle post-privatisation (par exemple, le recours à l'action spécifique).

La stratégie de privatisation marocaine a été définie par les pouvoirs publics lors du lancement du programme au début des années 1990, suite à l'adoption par le Parlement en 1989 de la loi n° 39-89 autorisant le transfert d'entreprises publiques au secteur privé. Le préambule de cette loi énonce les objectifs de la stratégie. De manière générale, le programme de privatisation s'est fixé des objectifs à caractère économique et social, tendant à :

- optimiser la modernisation de l'économie marocaine ;
- promouvoir l'économie nationale ;
- alléger les charges du budget de l'État en matière de soutien aux entreprises publiques ;
- consolider la régionalisation ;
- permettre une plus grande ouverture sur l'économie mondiale et participer plus largement et efficacement aux échanges internationaux ;
- générer et favoriser la création de nouveaux emplois ;
- limiter, restreindre et gérer la concentration capitalistique ; et
- contribuer à faire émerger de nouvelles ressources humaines en donnant leur chance à de nouveaux chefs d'entreprises.

Le programme de privatisation a fait l'objet d'une large campagne de communication (qui sera présentée dans le cadre de l'indicateur suivant) avant sa mise en œuvre effective en 1993 autour d'une liste initiale d'entreprises privatisables. Chaque modification de la liste doit passer par le Parlement, la liste étant inscrite dans la loi de 1989 ; un projet de liste d'entreprises privatisables accompagne généralement la loi de finances de chaque année.

Afin de garantir la transparence du processus et d'accompagner le ministre chargé de la mise en œuvre des transferts dans sa mission, la loi prévoit, en plus de l'instance chargée de la privatisation (la direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation), deux organes indépendants qui interviennent dans le processus de transfert, à savoir : la Commission des transferts et l'Organisme d'évaluation.

La Commission des transferts est composée de cinq membres nommés par *Dahir* (décret royal) et choisis en raison de leur compétence en matière économique, financière et sociale. Elle assiste le Ministre dans la mise en œuvre des transferts en statuant essentiellement sur le schéma de transfert, et émet un avis conforme lorsqu'il s'agit de la cession par attribution directe.<sup>16</sup>

L'Organisme d'évaluation est composé de sept membres dont un président et un vice-président, tous nommés par *Dahir*. Cet organisme est habilité à fixer le prix d'offre de chaque participation ou entreprise à privatiser, guidé sans être contraint par les recommandations des rapports d'évaluation fournis par le ministre chargé de la mise en œuvre des transferts. Il s'agit du prix minimum en dessous duquel la transaction ne peut avoir lieu<sup>17</sup>.

Par souci de transparence, la loi n° 39-89 prévoit également une procédure de cession minutieuse encadrée par des études préalables, des audits, une évaluation et un processus de placement réalisés par des banques conseils nationales et/ou internationales de renom, dont le choix se fait dans un cadre transparent et selon une procédure rigoureuse.

---

<sup>16</sup> Belghazi, S. (1999), « L'Expérience de privatisation au Maroc », étude présentée à un colloque du CEDROMA, Université Saint-Joseph de Beyrouth, Liban ; [www.cedroma.usj.edu.lb/pdf/priva/Belgha.pdf](http://www.cedroma.usj.edu.lb/pdf/priva/Belgha.pdf), et direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation.

<sup>17</sup> Ibid.

En vue d'améliorer les chances de réussite du programme, les organisations internationales (et notamment le PNUD) ont été sollicitées sur le plan de l'expertise technique, et des instruments spécifiques ont été créés, notamment les bons de privatisation<sup>18</sup>, pour les opérations impliquant le lancement d'une partie du capital en bourse.

Depuis 2001, 50 % des recettes de la privatisation sont orientées vers des investissements dans les secteurs socio-économiques prioritaires (tels que l'infrastructure et les programmes à caractère social) par l'affectation de ces revenus au Fonds Hassan II pour le développement économique et social. Le Fonds Hassan II, créé en mars 2000 sous forme de compte d'affectation spéciale, a été érigé en janvier 2002 en établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière ; sa quote-part du produit des opérations de privatisation s'élevait à plus de 35 milliards de MAD fin 2008. Selon le gouvernement du Maroc, les investissements totaux générés par les interventions du Fonds sont estimés à 260 milliards de MAD, soit un coefficient multiplicateur de plus de 12. Cet effet de levier est très fort dans le secteur de l'industrie (coefficient de 57), dans les aménagements urbains (coefficient de 38) et dans le secteur du tourisme (coefficient de 36). Les emplois directs et indirects générés par ces investissements sont estimés à 549.000.

Le programme de privatisations a ainsi eu des effets positifs aussi bien sur le plan des finances publiques que sur le plan de l'investissement socio-économique (qui s'inscrit dans le registre du développement durable). On constate aussi une dimension politique forte dans l'octroi d'une partie des recettes aux investissements socio-économiques stratégiques, car ces investissements bénéficient à une couche de la population dont la participation directe aux privatisations par l'achat de bons ou d'actions est relativement improbable faute de moyens ; ces investissements peuvent donc favoriser un plus large soutien public au programme.

#### **Niveau SDCA : 4,5**

Il ressort de cette analyse que la stratégie de privatisation du Maroc a consacré des moyens considérables à la communication, dans l'objectif de faire comprendre cette politique auprès des électeurs, et à la mise en place de structures (la Commission des transferts et l'Organisme d'évaluation) destinées à en assurer la transparence formelle. La privatisation étant parmi les priorités royales, nul ne peut douter de la volonté politique des autorités de mener le projet à bien. Les objectifs de la politique ont été clairement énoncés dans le préambule de la loi n° 39-89 autorisant le transfert d'entreprises publiques au secteur privé. Cependant, il aurait été souhaitable que le programme de privatisation ait encore plus recours aux marchés financiers afin d'optimiser la liquidité de la Bourse de Casablanca et de multiplier davantage les petits porteurs. Un niveau SDCA de 4,5 semble justifié.

#### **(ii) Le contenu de la stratégie (non évalué)**

**La gestion d'une stratégie de privatisation.** Parmi les autres aspects importants de toute stratégie de privatisation se trouvent : la structure de la gestion et de l'administration ; l'existence d'un programme systématique par rapport à une démarche *ad hoc* ; les méthodes d'approbation des opérations de privatisation ; et les questions liées à la main d'œuvre.

---

<sup>18</sup> Les bons de privatisation, vendus au grand public dès 1996, étaient convertibles en actions de toute entreprise privatisable par offre publique de vente (OPV) sur la Bourse des Valeurs de Casablanca (BVC). Ils conféraient à leurs détenteurs la priorité absolue par rapport aux autres soumissionnaires aux OPV, portaient également un taux d'intérêt, et étaient cotés à la BVC. Ce mécanisme a permis au gouvernement d'anticiper une partie des recettes de la privatisation et a également servi à mobiliser les futurs petits porteurs autour des OPV.

**La structure de la gestion et de l'administration.** La privatisation nécessite de nombreuses décisions et implique de nombreuses parties prenantes<sup>19</sup>, ce qui rend essentiel la mise en place d'un cadre institutionnel identifiant clairement les responsabilités de gestion de chaque acteur dans l'objectif d'une mise en œuvre réussie. Les pays de l'OCDE ont adopté l'un des trois modèles de gestion suivant :

- Le modèle centralisé (tous les pouvoirs de décision et d'exécution sont très centralisés et confiés à une entité unique). Ce modèle est préféré par les pays de l'OCDE dont le programme de privatisation est considérable et complexe.
- Le modèle décentralisé (une démarche morcelée selon laquelle le ministère responsable de l'entreprise à céder gère souvent le processus de privatisation). Ce modèle est préféré par les pays de l'OCDE qui ont adopté une gestion *ad hoc*<sup>20</sup> de la privatisation.
- Le modèle mixte. Ce modèle est préféré par les pays de l'OCDE caractérisés par des structures d'entreprise *holding* ainsi que par un stock nombreux et varié d'actifs à céder.

Quelque soit l'optique institutionnelle adoptée, il est crucial qu'un ministère central des Finances ou de l'Économie joue un rôle clef dans la coordination de la privatisation. Vu qu'un tel ministère est chargé de la politique économique et financière globale et a naturellement intérêt à ce que les réformes se fassent<sup>21</sup>, son rôle de coordination favorisera une politique et des résultats cohérents par rapport aux objectifs du gouvernement.

**Les questions liées à la main d'œuvre.** Les salariés des entreprises publiques sont parmi les parties prenantes clefs de la privatisation, et ils constituent souvent l'opposition la plus forte, vu l'impact négatif de la privatisation sur l'emploi et les conditions du travail (au moins sur le court terme). Toute réduction de l'effectif n'est pas forcément provoquée par la privatisation *per se* – puisque l'entreprise publique aurait pu être en sureffectif avant la privatisation – mais une communication efficace sur l'analyse coûts-bénéfices de la privatisation est essentielle, tout comme un partenariat étroit avec les représentants des salariés en vue de minimiser ses effets néfastes.<sup>22</sup>

Les conseils de l'OCDE sur une stratégie de ressources humaines efficace dans ce contexte mettent en relief les éléments clefs suivants<sup>23</sup> :

- La mise en place de politiques et de régulations générales du marché du travail pour promouvoir la création de l'emploi par le secteur privé et la mobilité de la main d'œuvre.
- La consultation des syndicats et leur participation dans le processus de privatisation dès que possible, y compris par une stratégie de communication ciblant les salariés et abordant les

---

<sup>19</sup> Les acteurs clefs au sein du gouvernement comprennent les ministères chargés de l'entreprise à privatiser, les ministères des entreprises publiques et des finances, la primature, et les agences chargées de la protection du consommateur et du droit du travail.

<sup>20</sup> Typiquement, une démarche *ad hoc* a été adoptée par des pays ne connaissant que de rares privatisations de petite envergure.

<sup>21</sup> OCDE (2003), *Privatising State-owned Enterprises: An Overview of Policies and Practices in OECD Countries*, OCDE, Paris.

<sup>22</sup> OCDE (2003), *Privatising State-owned Enterprises: An Overview of Policies and Practices in OECD Countries*, OCDE, Paris.

<sup>23</sup> OCDE (2003), *Privatising State-owned Enterprises: An Overview of Policies and Practices in OECD Countries*, OCDE, Paris.



bénéfiques de la réforme ainsi que les mesures négociées avec les syndicats en vue de minimiser ses impacts négatifs.

- Un choix judicieux du moment opportun pour la restructuration de la main-d'œuvre, et l'étude des options pour la gestion de son impact sur l'emploi ainsi que leurs coûts et bénéfices.
- L'établissement des mesures de compensation et d'ajustement nécessaires, telles que les indemnités de licenciement, la requalification et le redéploiement des salariés, et des travaux publics.<sup>24</sup>

**Les méthodes de privatisation.** La méthode de privatisation retenue dépend des objectifs de la politique du gouvernement (qui sont imbriqués et souvent contradictoires), de l'état du marché domestique, et des caractéristiques et de la taille de l'entreprise à céder.

Si la méthode de privatisation retenue implique une OPV, une infrastructure financière et juridique bien développée est nécessaire, c'est-à-dire des marchés boursiers relativement liquides et profonds, et des lois relativement sophistiquées régissant les droits de propriété, les entreprises et la liquidation. La privatisation peut elle-même impulser le développement des marchés de capitaux, mais l'envergure de toute OPV ne devrait pas dépasser la capacité d'absorption des marchés locaux à un tel point que le succès de la vente est remis en cause.

**Le rôle des conseillers externes.** La privatisation nécessite des compétences et de l'expertise qui ne sont pas toujours disponibles dans la fonction publique. L'expérience des pays de l'OCDE montre que la plupart des opérations de privatisation ont eu recours dans une certaine mesure à des conseillers du secteur privé. Typiquement, les conseillers externes sont nommés tout au début du programme et leur sélection et le contrôle de leur performance est important. Il est également crucial de séparer le rôle d'estimation de la valeur de l'entreprise, revenant aux conseillers externes, de celui des fonctionnaires chargés de l'exécution de la vente. Toute imbrication entre les deux rôles pourrait compromettre l'impartialité des conseils prodigués et donner lieu à un conflit d'intérêt.

Les conseillers externes devraient être nommés suite à un processus de sélection concurrentiel et transparent. Dans ce cadre, la capacité technique devrait être pondérée par rapport à la tarification des services. Il faudrait également que le gouvernement s'assure que le conseiller retenu ne travaille pas avec un ou plusieurs soumissionnaires potentiels et n'a pas de relation avec l'un ou plusieurs d'entre eux qui serait de nature à vicier le processus. Enfin, le gouvernement devrait s'assurer que la structure de rémunération ne génère pas d'incitations perverses auprès des conseillers, par exemple à travers des commissions qui influenceraient les conseils en faveur d'options ne correspondant pas aux objectifs du gouvernement, mais donnant lieu à des bénéfices plus importants pour le conseiller. Dans tous ses contacts avec le conseiller externe, le gouvernement devrait avancer vers une maîtrise des aspects techniques et financiers du projet.

**Audit et transparence.** Les principes clefs de l'audit et de la transparence comprennent :

- Des rapports réguliers auprès du Parlement et du public.
- Un contrôle rigoureux de la privatisation effectué par une entité d'audit qui est bien pourvue en moyens et indépendante des autorités publiques.
- Un contrôle de l'autorité chargée de la privatisation, ainsi que l'entité d'audit, par la législature.

---

<sup>24</sup> OCDE (2003), *Privatising State-owned Enterprises: An Overview of Policies and Practices in OECD Countries*, OCDE, Paris.

## Procédures et modalités d'une opération de privatisation au Maroc

L'opération de privatisation s'effectue selon un processus en trois étapes :

**1. L'étape de pré-transfert.** Elle consiste en l'audit et l'évaluation de la société à transférer, la fixation du schéma de transfert et la définition d'un prix minimum de cession.

- Mission d'audit : La mission d'audit, confiée à des cabinets privés indépendants, a pour objectif d'exprimer une opinion indépendante sur l'image fidèle de la situation financière, des résultats et du patrimoine, à travers la certification des comptes de l'entreprise. Cette mission a également pour but de se prononcer sur la continuité d'exploitation de la société, ainsi que de préparer un ensemble de données comptables et financières servant de base ultérieurement à la mission d'évaluation.
- Mission d'évaluation : La mission d'évaluation peut être réalisée soit par le cabinet chargé de l'audit pour les entreprises de faible importance et ne posant pas de problèmes, soit par une banque d'affaires de renommée internationale, adossée à une banque marocaine pour l'évaluation et le placement lorsqu'il s'agit d'opérations complexes. Cette mission a pour objectif d'aboutir, sur la base des différentes méthodes d'évaluation retenues, à une fourchette de valeurs que l'Organisme d'évaluation utilise pour la fixation du prix minimum, et de proposer des recommandations en matière de transfert.
- Mission de placement : La mission de placement est généralement assurée par une banque conseil dont le rôle est d'assister le ministre dans la réalisation des différentes phases et étapes du processus de cession.

**2. L'étape de transfert.** Elle s'opère par le choix du mode de transfert. La loi n° 39-89 prévoit trois modes de cession, à savoir l'appel d'offres, le marché financier (offre publique de vente) et l'attribution directe.

- L'appel d'offres : Ce mode de cession est généralement utilisé pour le transfert d'une partie ou de la totalité des participations ou d'un établissement. Avant le lancement de tout appel d'offres, un cahier des charges fixant les conditions de cession est établi. Ce mode de cession reste dominant car il garantit une meilleure transparence.
- Le marché financier : L'offre de vente sur le marché financier prévoit trois options :
  - L'introduction sur la Bourse de Casablanca ou sur une bourse étrangère ;
  - L'offre publique de vente à prix fixe ou ouvert ;
  - La combinaison des deux options.

Ce mode de cession permet la dynamisation du marché financier et l'ouverture à l'actionariat populaire.

- L'attribution directe : Décidé par décret pris sur proposition du ministre chargé de la mise en oeuvre des transferts et après avis conforme de la Commission des transferts, ce mode de cession est utilisé dans les cas suivants :

- Après un appel d'offres infructueux ;
- Pour l'exercice du droit de préemption entre actionnaires ;
- Pour des considérations de développement régional ou de maintien de l'emploi.

**3. L'étape du suivi post-transfert.** L'opération de privatisation ne s'arrête pas au transfert, le suivi post-transfert en constitue la continuité. Cette étape porte sur le suivi des engagements contractuels de l'acquéreur en matière d'investissements et de sauvegarde de l'emploi, et ce, pendant la durée fixée dans le contrat de cession, généralement comprise entre 5 et 10 ans. Au niveau opérationnel, ce suivi se matérialise par un échange régulier sur l'état d'avancement des programmes d'investissement et par des visites sur site.

### **3.1.2 Communication et consultation avec les parties prenantes**

L'expérience de l'OCDE démontre l'importance capitale de la mise en place d'une stratégie ou d'un programme de communication afin d'expliquer la politique de privatisation et de répondre aux préoccupations des parties prenantes.<sup>25</sup> Une campagne de communication efficace, ciblant en particulier les parties prenantes, permet d'expliquer les objectifs politiques de la privatisation et les moyens par lesquels ils seront atteints, et cela dans le but de répondre aux préoccupations du public et d'assurer au programme un large soutien politique.

Les principes de l'OCDE pour la participation du secteur privé aux infrastructures<sup>26</sup> comportent des recommandations sur les mesures susceptibles de renforcer la consultation avec les parties prenantes. Un mécanisme de consultation devrait s'adresser à un large éventail de parties prenantes, qui pourrait comprendre mais ne se limiterait pas à : des entreprises nationales et étrangères, le monde universitaire, les organisations non-gouvernementales (ONG), la société civile, les organisations syndicales, et ainsi de suite. Les consultations devraient être régulières et non pas ponctuelles, et afin d'éviter toute impression d'irrégularité, les tiers concernés pourraient être invités à y participer.

Une note élevée par rapport à cet indicateur nécessite que plusieurs critères soient réunis : que le gouvernement organise des consultations avec les parties prenantes, que ces consultations soient régulières et qu'un préavis raisonnable soit donné aux parties prenantes pour qu'elles puissent s'y préparer, et que ces consultations impliquent non seulement les parties directement concernées mais également les tiers concernés (dont les syndicats, les ONG et les experts universitaires). Une note élevée nécessite également la mise en œuvre d'une campagne de communication afin d'expliquer la politique de privatisation et de répondre aux préoccupations des parties prenantes.

Dans le cas du Maroc, une campagne de communication a bien été organisée autour de chaque opération de privatisation en fonction du mode de transfert. Trois modes de transfert ont principalement été retenus :

- Attribution directe. Dans ce cas, une campagne de communication restreinte cible les acquéreurs potentiels par, *inter alia*, une publication dans le bulletin officiel et dans un journal d'annonces

<sup>25</sup> OCDE (2003), *Privatisation des entreprises publiques : une vue d'ensemble des politiques et pratiques des pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.

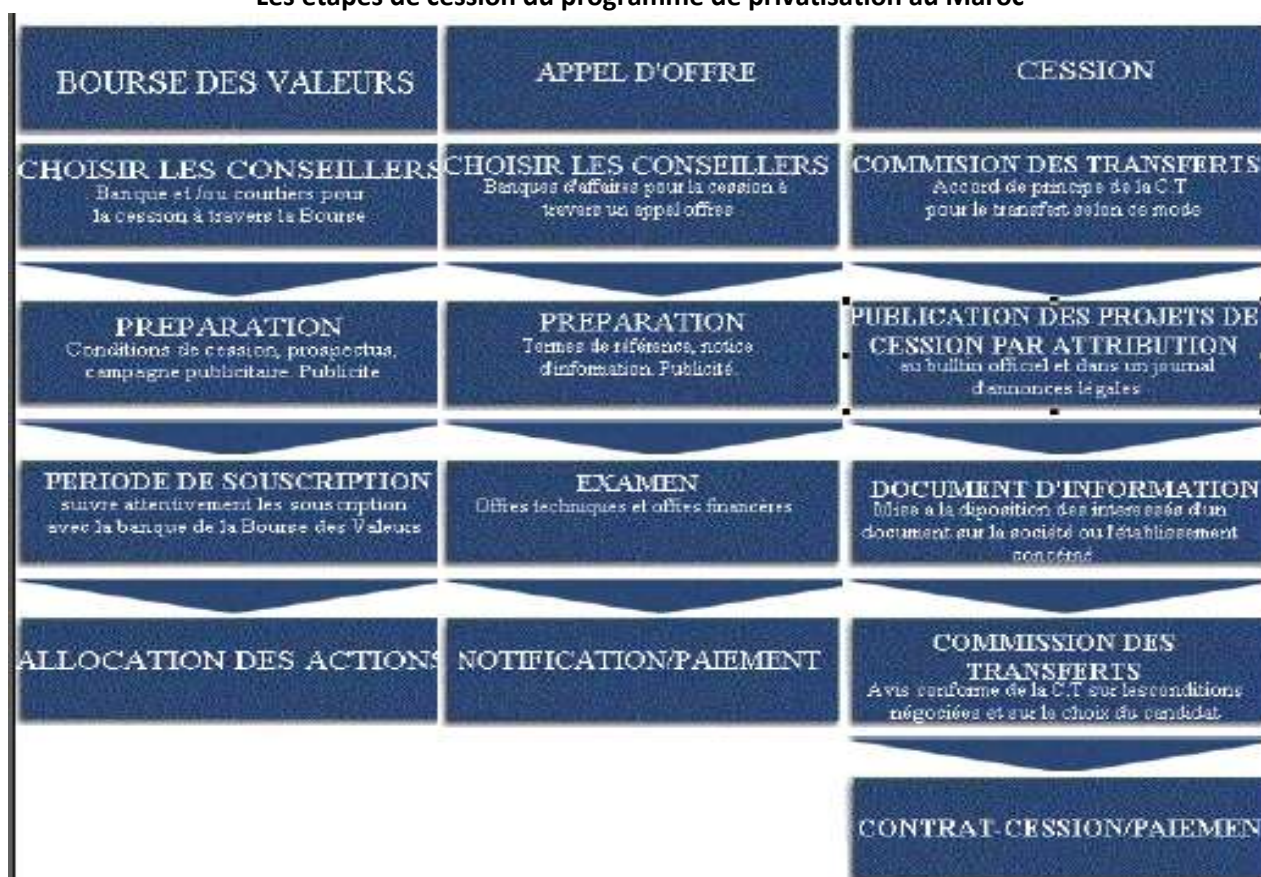
<sup>26</sup> OCDE (2007), *Principes de l'OCDE pour la participation du secteur privé aux infrastructures*, OCDE, Paris.

légal. Une documentation sur l'entreprise à privatiser est également fournie aux acheteurs potentiels.

- Appel d'offre. Dans ce cas, une campagne de communication plus conséquente cible les acquéreurs potentiels.
- Lancement en bourse (OPV). Dans ce cas, la campagne de communication cible le grand public à travers les journaux et la télévision ; une notice d'information est mise à la disposition des investisseurs en bourse.

Un document du ministère des Finances et de la Privatisation du Maroc portant bilan de la première décennie du programme, dont est tiré le diagramme ci-dessous, montre l'intégration de l'aspect communication dans chaque mode de cession.

### Les étapes de cession du programme de privatisation au Maroc



Source : Ministère des Finances et de la Privatisation, Royaume du Maroc (2003), *Dossier informationnel N°2 « La Privatisation au Maroc : 10 ans déjà »*.

Dès juillet 1992, le gouvernement avait arrêté une stratégie de communication à deux volets : une campagne dite « générique » autour de la politique de privatisation dans son ensemble, et une série de campagnes spécifiques dont chacune devait correspondre à une privatisation donnée et être gérée par l'entreprise privatisable. La campagne générique a été confiée à l'agence Shem's Publicité suite à une enquête sur les attentes du public par rapport à la privatisation, conduite par LMS Conseil et Eurofi. Cette enquête a constaté un accueil positif de la privatisation, surtout auprès des plus jeunes et autour de

thèmes tels que le recentrage de l'État sur sa mission de base, la dynamisation de l'économie, l'amélioration de la rentabilité des entreprises, et l'emploi<sup>27</sup>.

La campagne générique, engagée dès 1993, visait les investisseurs marocains et étrangers, les salariés des entreprises à privatiser, les Marocains résidant à l'étranger, et le grand public. Les messages destinés au public marocain avaient pour but de le sensibiliser à la privatisation en tant que concept, aux activités commerciales des entreprises à vendre, et au concept de l'action ainsi qu'à la procédure d'achat. Les messages destinés aux investisseurs étrangers étaient axés sur les atouts du Maroc en tant que destination d'investissements et sur le profil commercial des entreprises privatisables. La campagne dans son ensemble était coordonnée par un Comité de l'image qui comptait des hauts représentants du ministère de la Privatisation et des agences de publicités intervenantes<sup>28</sup>.

Dans le cadre d'une campagne spécifique, celle de la banque BMCE en 1995, les moyens de communication mis en œuvre allaient de la télévision et la presse écrite (en priorité), la radio et une multiplicité d'affiches et de brochures disponibles dans les agences bancaires et les autres points de vente des actions. Un spot publicitaire basé sur un long métrage marocain très apprécié (*À la recherche du mari de ma femme*, une comédie), réunissant tous les acteurs du film, présentait l'opération dans un cadre socioculturel tout à fait marocain et sur un ton léger<sup>29</sup>.

Il ressort de cette analyse que le Maroc a mis en place une campagne de communication innovatrice et de grande envergure pour accompagner la phase initiale de son programme de privatisation, surtout en ce qui concerne les opérations « grand public » (les lancements en bourse). Cette campagne semble très réfléchie et différenciée selon les cibles. Les autres modes de privatisation ont également intégré le volet communication de manière adaptée.

Le gouvernement du Maroc signale que le débat sur la privatisation avait déjà eu lieu au moment de l'élaboration de la loi n° 39-89 sur le transfert d'entreprises publiques au secteur privé, et a permis d'arrêter les critères de choix des entreprises à transférer, qui doivent impérativement opérer dans des secteurs concurrentiels. Quant aux monopoles publics, leur privatisation implique nécessairement la libéralisation du secteur concerné (exemple : IAM, SOMATHES).

En outre, le gouvernement signale que la liste des entreprises privatisables n'est définitive qu'après son adoption par le Conseil des ministres et par le Parlement, et après la promulgation par *Dahir* de la loi y afférente. Les débats au niveau du Parlement permettent d'une part au gouvernement d'expliquer sa politique en matière de privatisation, et d'autre part aux différentes sensibilités politiques d'exprimer leurs positions, avis et recommandations, ce qui est de nature à assurer au processus de privatisation le maximum de chances de succès.

Avant le lancement de toute opération de privatisation, une consultation aussi large que possible est menée par des banques d'affaires, et le recours à l'appel d'offres est la règle en matière de transfert d'entreprises publiques au secteur privé. Des opérations de communication sont organisées à l'occasion

---

<sup>27</sup> Salah, N. (1992), « Privatisation : La communication générique sur le développement social et la modernisation », dans *L'Economiste*, 9 juillet 1992.

<sup>28</sup> Loudiyi, K (1993), « Privatisation : Shem's prête pour le lever de rideau », *L'Economiste*, 11 février 1993.

<sup>29</sup> Belghiti, H (1995), « TV, presse, radio, télémarketing pour la privatisation : Grosse communication globale sur la BMCE », *L'Economiste*, 19 janvier 1995.

de chaque opération de transfert, afin d'informer le monde des affaires et les investisseurs potentiels sur le programme en cours et sur les perspectives. Les informations concernant les opérations de transfert sont mises à jour régulièrement sur le site Internet du ministère de l'Économie et des Finances.

#### **Niveau SDCA : 4**

La privatisation au Maroc s'appuie sur une communication efficace et bien réfléchie. Cependant, il serait souhaitable d'atteindre un niveau de consultation encore plus approfondi vis-à-vis des parties prenantes, même si un large soutien public au programme semblait démontré. Une consultation plus étroite avec les acteurs économiques et les représentants de la société civile permettrait à ceux-ci de mieux participer à la stratégie de privatisation en renforçant l'expertise de la Commission de transfert et de l'Organisme d'évaluation. L'existence de ces dernières entités, dont le rôle est plutôt technique, doublée d'une approbation publique du programme constaté par des sondages, ne peut se substituer à une consultation plus large et de nature plus politique. Un niveau SDCA de 4 semble justifié.

La principale mesure permettant au Maroc d'atteindre un niveau SDCA de 5 serait la mise en œuvre d'un processus de consultation autour des privatisations à venir qui impliquerait les acteurs économiques dans le sens large, ainsi que le monde universitaire, les syndicats et la société civile. De telles consultations pourraient se traduire par une série d'ateliers organisés dans plusieurs régions du pays à chaque fois que l'État réfléchit au lancement d'une privatisation ou d'un lot de privatisations. Ces ateliers seraient axés sur les arguments justifiant la privatisation envisagée, sur ses éventuels impacts, et, le cas échéant, sur la procédure de vente la mieux adaptée. Des médias tels qu'Internet devraient être intégrés dans le processus de consultation.

#### **3.1.3 Restrictions à la participation des investisseurs étrangers**

**Les restrictions au moment de la cession.** On constate dans l'étude *Privatisation des entreprises publiques : Une vue d'ensemble des politiques et pratiques dans les pays de l'OCDE* que la participation étrangère au capital des entreprises privatisées peut s'avérer une question sensible, surtout dans le cadre d'industries qui sont considérées comme étant d'une importance nationale et stratégique. L'ouverture des opérations de privatisation aux investisseurs étrangers s'explique par le fait que ceux-ci peuvent représenter une source importante de capital, particulièrement lorsque le marché des capitaux national est trop étroit pour absorber seul les offres publiques de vente de grande envergure. Cet aspect revêt une importance particulière pour les économies des marchés émergents et les économies anciennement en transition, dont les ressources financières nationales sont insuffisantes, ce qui favorise, en l'absence de participation étrangère, la vente d'actifs à des organismes publics, avec des conséquences préjudiciables évidentes pour la gouvernance d'entreprise et la performance de ces sociétés.<sup>30</sup> L'expérience des pays membres de l'OCDE démontre qu'une limitation minimale de la participation étrangère au capital des entreprises privatisables devrait suffire afin de tenir compte, le cas échéant, des aspects sensibles liés à la sécurité nationale et à l'intérêt public.

**Les restrictions au-delà de la cession.** Plusieurs mécanismes permettent à l'État de garder une mesure de contrôle des entreprises publiques transférées et de les protéger de tout rachat ultérieur considéré comme indésirable. La mise en œuvre de telles dispositions intervient généralement lorsqu'un

---

<sup>30</sup> OCDE, *Privatisation des entreprises publiques : Une vue d'ensemble des politiques et pratiques dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.

gouvernement cherche à empêcher la reprise par des acheteurs étrangers de sociétés évoluant dans les secteurs considérés comme stratégiques ou souverains (tel que la défense).

Puisque l'un des objectifs principaux de la privatisation est le renforcement de l'efficacité et de la rentabilité de l'entreprise, il est nécessaire que le processus dépasse le simple transfert des droits de propriété, et permette d'enclencher une transformation de la gouvernance des sociétés concernées. Les restrictions sur les droits de propriété au-delà de la cession ont tendance à atténuer cette transformation salutaire, et il est ainsi conseillé de minimiser leur portée, leur durée et leur exercice effectif.

L'une des restrictions les plus courantes sur les droits de propriété au-delà de la cession est l'action spécifique (*golden share*). Celle-ci confère au gouvernement un droit de veto et/ou des pouvoirs spéciaux sur les affaires de sociétés entièrement ou partiellement privatisées. Certains gouvernements s'en sont prévalus afin d'empêcher une OPA hostile par rapport à des entreprises récemment privatisées.

L'action spécifique est très répandue parmi les pays membres de l'OCDE, dont la France, les Pays-Bas, l'Espagne, le Portugal, la Belgique, la Nouvelle-Zélande, l'Italie, la République tchèque, la Pologne, la Hongrie et la Turquie. Cependant, certains experts considèrent que ce mécanisme peut entraver l'amélioration de l'efficacité de l'entreprise en permettant à l'État de s'immiscer dans ses décisions. Par contre, certains gouvernements estiment que les privatisations relevant de secteurs stratégiques n'auraient jamais eu lieu sans l'action préférentielle, mais dans ces cas il serait préférable d'avoir recours à un cadre réglementaire efficace afin de protéger l'intérêt public. En l'absence d'un cadre réglementaire efficace et dans la nécessité de prévoir l'action spécifique, celle-ci ne devrait pas servir de prétexte à des interférences gouvernementales dans les affaires de la société sauf circonstances exceptionnelles. Tout dispositif d'action spécifique devrait stipuler sa portée et sa durée de façon précise.

L'obtention d'une note élevée par rapport à cet indicateur nécessite que les investisseurs étrangers soient libres de participer aux privatisations et d'atteindre une part majoritaire sans que l'État ne s'octroie un mécanisme de contrôle au-delà de la cession, tel qu'une action spécifique portant droit de veto et/ou des pouvoirs spéciaux (*golden share*). Cependant, des limitations minimales relevant de la sécurité nationale et de l'intérêt public, et appliquées au cas par cas, restent compatibles avec les meilleures pratiques.

De manière générale, le Maroc limite les participations étrangères dans le capital des sociétés de transports aérien et maritime et de pêche maritime. Dans le secteur bancaire, le Maroc se réserve un droit discrétionnaire de limiter la participation étrangère dans le capital des établissements de crédit, au cas où cette participation aboutirait à une prise de contrôle des grandes banques marocaines. Il existe également une obligation d'inclure les ressortissants marocains dans les conseils d'administration dans certains secteurs (transport maritime, services de l'audiovisuel, direction des établissements de l'enseignement supérieur privé et des laboratoires d'analyse de biologie médicale). Les obligations de résidence et de réciprocité s'appliquent dans les services d'expertise comptable et d'audit.<sup>31</sup>

Dans le cadre spécifique des privatisations au Maroc, aucune restriction n'est imposée aux investissements étrangers et l'État ne semble pas avoir eu recours à des mécanismes de contrôle au-delà de la cession tels que l'action spécifique (*golden share*). Les offres publiques de vente dans le cadre de la privatisation sont même structurées à l'avance en accordant un quota de souscription à chaque type

---

<sup>31</sup> OCDE (2009), *Proposition d'adhésion du Maroc à la déclaration de l'OCDE sur l'investissement international et les entreprises multinationales : Projet de note de référence*, OCDE, Paris.

d'investisseur : les institutionnels étrangers, les institutionnels locaux, les personnes morales et les personnes physiques. Les restrictions, quand elles existent, ne concernent pas spécifiquement les investisseurs étrangers.

De nombreuses privatisations ont été remportées par des investisseurs étrangers, tels que Shell, Total et Mobil dans le secteur pétrolier, Vivendi Universal dans le secteur des télécommunications, et Altadis dans le secteur des tabacs. Sur les 100 milliards de dirhams (8,8 milliards d'euros) générés par la privatisation de 1993 à 2007, plus des deux-tiers (70 %) étaient d'origine étrangère<sup>32</sup> ; la part de la France dans les fonds d'origine étrangère investis dans les entreprises privatisées de 1993 à 2010 était de 69 % (voir le tableau ci-après).

#### Répartition par nationalité des IDE relevant des privatisations au Maroc 1993-2010

Pays	%
France	68,9
Espagne	13,5
Arabie Saoudite	6,2
Royaume Unis	3,7
Etats Unis d'Amérique	1,6
Emirats Arabes Unis	1,4
Koweït	1,3
Suisse	1,1
Autres	2,4
<b>Total</b>	<b>100,0</b>

Source : Ministère de l'Économie et des Finances, Royaume du Maroc.

Les plus grandes privatisations ont concerné les secteurs des télécommunications (l'opérateur historique Maroc Télécom, repris par Vivendi Universal (France), des tabacs (la Régie des tabacs, reprise par Altadis (France/Espagne)<sup>33</sup>, du thé et du sucre (plusieurs sucreries publiques reprises par Cosumar, ainsi que la Somathes, reprise par Holmarcom), de l'automobile (Somaca, reprise par Renault (France), du dragage (Drapor, reprise par Satram (Gabon), et du transport maritime (Comanav, reprise par CMA-CGM (France).

#### Niveau SDCA : 5

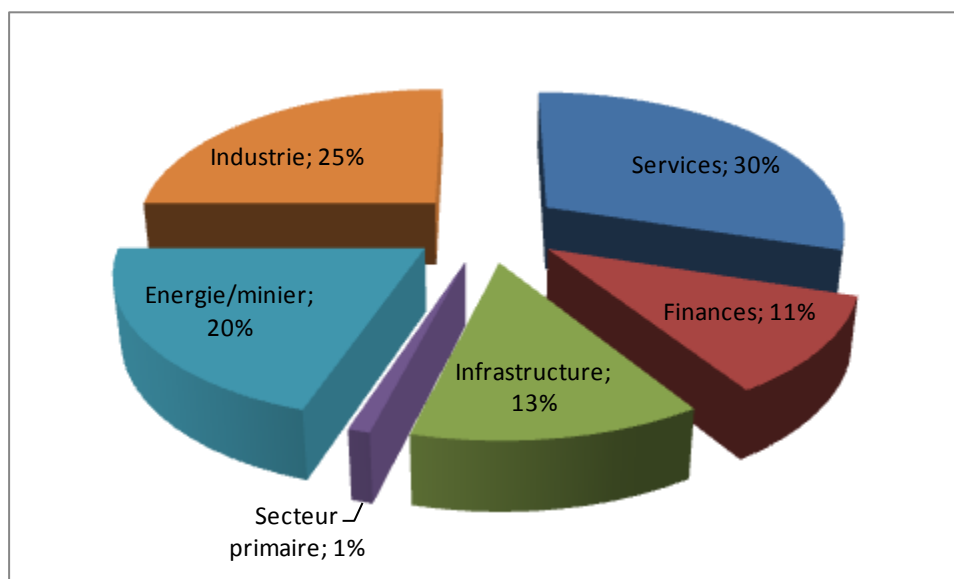
<sup>32</sup> Ministère de l'Économie et des Finances, Royaume du Maroc (2007), *Privatisation : bilan et perspectives*. ([www.finances.gov.ma/esp\\_doc/util/file.jsp?iddoc=1602](http://www.finances.gov.ma/esp_doc/util/file.jsp?iddoc=1602)). Le premier chiffre comprend la cession de licences de téléphonie.

<sup>33</sup> Altadis a depuis lors été rachetée par Imperial Tobacco (une entreprise multinationale dont le siège se trouve à Londres).



Dans l'absence de restrictions à la participation étrangère aux privatisations, que ce soit au niveau de la soumission ou au niveau des mécanismes de contrôle par l'État au-delà de la cession, un niveau SDCA de 5 semble justifié.

### Les opérations de privatisation ventilées par secteur, Maroc



Source : PRIVMEDA, traduction OCDE (2009).

### 3.2. Partenariats public-privé (PPP)

Le partenariat public-privé (PPP) est un projet conjoint entre le gouvernement et des entités privées dont l'objectif est de fournir certains biens et services publics (tels que le développement de l'infrastructure) de façon plus efficace. Les dépenses très importantes en infrastructure prévues par les gouvernements de la région MENA suscitent des besoins en financement et en expertise nécessitant une participation du secteur privé. Le PPP constitue un vecteur essentiel à la mobilisation des capitaux nécessaires dans le cadre d'un partenariat approfondi portant également sur l'apport de savoir-faire et d'expertise technique.

Le PPP présente également certains avantages en matière de gestion conjoncturelle. La crise économique met en relief l'effet de stabilisation des PPP, qui fédèrent la capacité institutionnelle et l'expertise des secteurs public et privé, ainsi que leurs moyens financiers, dans l'objectif d'optimiser l'offre d'infrastructure ou de services. Cette alliance large des acteurs public et privé assure aux projets concernés une meilleure résilience face à la crise que ne l'aurait permis une démarche non coordonnée.

La transition d'un schéma traditionnel des marchés publics vers un schéma PPP où l'État est moins impliqué passe par un continuum allant du contrôle total du concessionnaire par l'autorité publique à un degré minimal de contrôle. Les contrats de service, les contrats de gestion, les baux, les modèles construire-opérer-transférer (BOT), les concessions et la privatisation intégrale sont des schémas qui comportent des degrés différents de contrôle exercé par les acteurs publics et privés. Comme le montre le tableau suivant, les schémas de PPP se différencient également en ce qui concerne la propriété des actifs, les obligations d'opération et de maintien, les sponsors principaux, l'allocation de risque commercial et, surtout, la durée du projet. La longue durée de nombreux projets PPP constitue le premier argument pour un cadre institutionnel et réglementaire solide.

Seules deux de ces catégories – les différentes formes de BOT, BOO, BOOT, BTO, ainsi que les opérations impliquant un contrôle et/ou engagement d'investissement temporaire (concessions) – nécessitent des schémas public-privé complexes. Il s'agit là de modèles qui sont désignés par le terme PPP dans son sens le plus étroit dans la plupart de la littérature sur le sujet.

Ces PPP sont souvent financés en engageant de la dette à long terme contre les flux de trésorerie générés par le projet tout seul. Cependant, bien que la plupart des PPP complexes soient financés selon les principes du financement de projet, les PPP n'impliquent pas forcément ce mode de financement. Un PPP peut ne pas avoir recours à des dépenses d'équipement majeures à long terme lorsqu'il s'agit simplement de la reprise par le secteur privé d'un service auparavant fourni par le secteur public sur la base d'un simple contrat de service.

### Typologie du partenariat public-privé

Option	Détenteur du capital	Exploitation et entretien	Investissement en capital	Risque commercial	Durée (années)
Contrat de service	Public	Public et privé	Public	Public	1-2
Contrat de gestion / affermage	Public	Privé	Public	Public	3-5
Bail	Public	Privé	Public	Mixte	8-15
Construction-Exploitation-Transfert (BOT)	Privé (fourniture de service public)	Privé	Privé	Privé	20-30
Concession	Public	Privé	Privé	Privé	25-30
Privatisation	Privé	Privé	Privé	Privé	Indéterminée

Source : Cohen, Shams, Attia (2002), traduction OCDE (2009).

La comparaison de trois formes de PPP met en relief les contours de cette typologie :

- Régie intéressée (*management contract*) : le partenaire privé gère le service et se fait rémunérer pour cela, avec un intéressement au résultat. La propriété de l'actif, le personnel, les revenus et les coûts restent tous chez le partenaire public.
- Affermage : le partenaire privé perçoit les revenus et subit les coûts. Il paie un loyer au partenaire public, qui reste propriétaire de l'actif. Les investissements pour mise à niveau sont sujets à approbation par le partenaire public (le propriétaire). Ce type de contrat propose l'avantage de gérer le service avec l'efficacité du privé, tout en gardant l'actif dans la sphère publique.
- Concession : Le concessionnaire (souvent une société privée) prend en charge non seulement des frais d'exploitation et d'entretien courants mais également des investissements. Le concessionnaire se rémunère directement auprès de l'utilisateur par une redevance fixée dans le contrat de concession, révisable selon une formule de variation proposée dans le contrat.

Les PPP existent au Maroc de très longue date. On peut citer notamment les concessions de distribution d'eau potable dans quatre villes du Royaume (1914 et 1920), des lignes ferroviaires de Tanger-Fès (1914) et de Fès-Marrakech (1920), et de l'exploitation des ports en 1916 à Casablanca, Mohammedia et Tanger. Le phénomène a connu un essor à partir de 1980, et parmi les cas actuels les plus emblématiques des PPP au Maroc, on peut citer la centrale électrique de Jorf Lasfar près d'El Jadida, qui génère autour de 50 % de la consommation d'électricité marocaine. La centrale a été reprise conjointement par CMS Energy (États-Unis) et ABB (Suisse) en 1997 sur la base de dispositions BOT (construire-opérer-transférer) et d'un projet d'augmentation de la capacité (deux nouvelles unités de génération ont été construites à côté des deux unités héritées de l'Office national de l'électricité du Maroc au moment du transfert). Ce PPP semble avoir été fécond en échanges de savoir-faire technique et managérial, bien au-delà de la réalisation des objectifs financiers et de développement. Les partenaires se sont également avérés très engagés en tant qu'entreprises citoyennes (respect de l'environnement, projets caritatifs). La part de CMS Energy dans ce PPP constituait, pendant de nombreuses années, le plus gros IDE américain au Maroc.

Le nouveau port de Tanger-Méditerranée, un projet structurant de grande envergure déjà partiellement opérationnel, est géré par l'Agence spéciale Tanger-Méditerranée (TMSA), une entité de l'État qui assume les fonctions d'autorité portuaire, de développeur et de gestionnaire des zones franches qui font partie

intégrante du projet, et d'acteur territorial veillant sur le développement socio-économique des communautés limitrophes. La TMSA gère les appels d'offre concernant les différentes composantes du projet, qui sont généralement confiés à des consortia d'opérateurs privés marocains et étrangers auprès desquels la TMSA représente le pouvoir public<sup>34</sup>. Le capital de la TMSA est détenu à 91,70 % par le Fonds Hassan II pour le développement économique et social (un organisme d'État). La participation des investisseurs privés à la réalisation du port de Tanger-Méditerranée s'élève à 1,5 milliards d'euros, soit la moitié du montant global du projet<sup>35</sup>. Une deuxième phase ambitieuse (825 millions d'euros), Tanger Med II, ne sera désormais mise en œuvre que progressivement suite à la crise économique et à la baisse des volumes du fret maritime, en commençant par un seul terminal à conteneurs (au lieu des deux prévus) et en reportant l'entrée en service de 15 mois<sup>36</sup>.

Le concept du PPP au Maroc se traduit également par une série de concessions portant sur la distribution d'eau et d'électricité, ainsi que sur l'assainissement (le traitement des eaux usées et la collecte des déchets solides) dans plusieurs villes marocaines. Dans le cas de la Lydec, titulaire de la gestion déléguée des services de distribution d'eau, d'électricité et d'assainissement de la Communauté urbaine du Grand 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 réalisés<sup>37</sup>. Les problèmes survenus à Casablanca comme à Rabat relèvent de l'augmentation des tarifs, jugée nécessaire pour le financement de la mise à niveau de l'infrastructure. Il s'agit de la forme de PPP la plus visible auprès du grand public. Le secteur de l'immobilier a également connu un foisonnement de PPP, aussi bien dans l'habitat social (qui joue un rôle clef dans la lutte contre l'habitat insalubre) que dans la construction de sites touristiques.

Les principaux projets de gestion déléguée en cours de finalisation concernent le réseau de transport urbain par autobus dans la région de Rabat-Salé, les polycliniques de la CNSS, le jardin zoologique national, et le service de l'eau d'irrigation dans les périmètres du Loukkos, du Tadla et des Doukkala ainsi que du périmètre d'El Guerdane. Un contrat a récemment été signé pour la gestion déléguée du monopole de commercialisation de l'alcool éthylique.

---

<sup>34</sup> Le complexe intégrera la zone franche de Ksar El Majaz (400 hectares) et des zones franches industrielles situées dans la région de Tanger-Tétouan, ainsi qu'une zone commerciale de 205 hectares à Fnideq, toutes reliées par une infrastructure autoroutière et ferroviaire. La réalisation du complexe a été estimée à 11 milliards de dirhams, dont la plus grande partie (4,3 milliards) sera consacrée à la construction et à l'équipement du port. L'aménagement des zones franches et la construction des infrastructures de connexion nécessiteront respectivement 2,3 et 3,4 milliards, le reste du budget (1 milliard de dirhams) étant réservé aux travaux hors site (dont l'eau et l'électricité). La société française Bouygues est un partenaire clef en ce qui concerne l'infrastructure de base, mais de nombreux autres groupes étrangers font partie des différents consortia adjudicataires des activités portuaires.

<sup>35</sup> <http://www.tmsa.ma/>

<sup>36</sup> [http://www.tmsa.ma/pdf/180609\\_180923\\_Tc55Ts.pdf](http://www.tmsa.ma/pdf/180609_180923_Tc55Ts.pdf)

<sup>37</sup> Cazalet, B. (2003), *Le Partenariat public-privé en Méditerranée, présentation à la Convention régionale de Marseilles*, 7 novembre 2003 (<http://www.exporter.gouv.fr/exporter/pages.aspx?iddoc=380&pex=1-453-380>).

### **3.2.1 Unités de partenariats public-privé (PPP)**

La mise en place d'un cadre institutionnel et juridique idoine est un élément clef d'une gestion réussie de PPP dans de nombreux pays de l'OCDE et de la région MENA. Il s'agit de la création de la capacité nécessaire pour qu'il y ait des lois et des régulations convenables, et des autorités de régulation qui gèrent des concessions complexes, évaluent les coûts et les bénéfices des projets, et suivent leur mise en œuvre. Cet objectif peut être difficile à atteindre en raison de contraintes budgétaires, et les compétences techniques nécessaires peuvent également manquer sauf au prix d'un investissement considérable et de longue durée. Un engagement politique de très haut niveau s'est toujours avéré crucial pour surmonter ces obstacles. Le cadre institutionnel et juridique doit être souple, et des procédures transparentes et prévisibles doivent rejoindre des capacités institutionnelles de négociation et de mise en œuvre au sein des partenaires publics et privés.

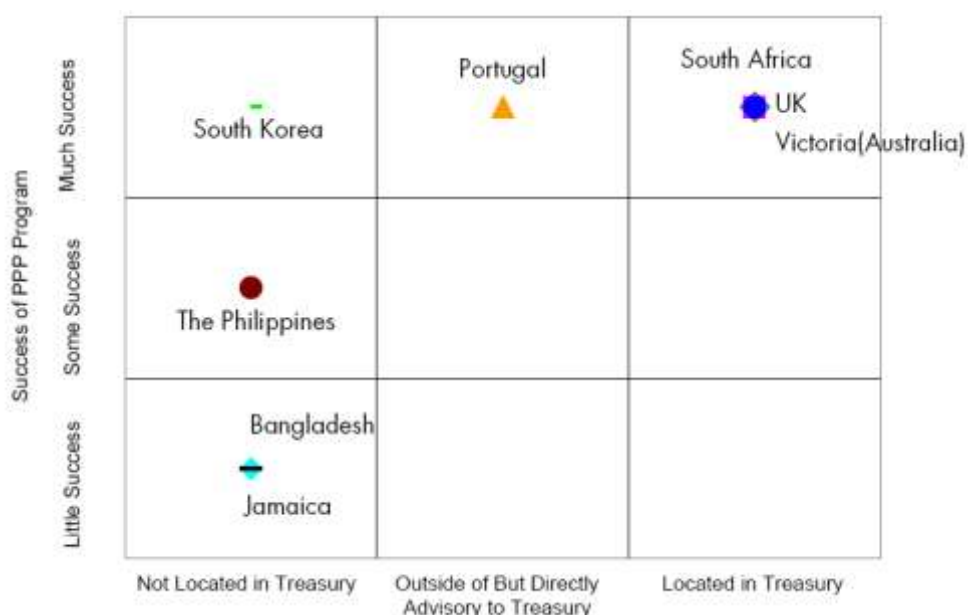
À l'instar des autres gouvernements de la région MENA, le gouvernement du Maroc doit traduire la politique de PPP en projets économiquement et politiquement durables. Le défi primordial dans ce contexte est une communication publique efficace sur les bénéfices des PPP, ainsi que sur les stratégies générales de privatisation et de libéralisation du marché. Il faut également rassurer le partenaire privé en formulant des attentes réalistes quant à sa capacité de gestion de risque. Il est clair que le secteur privé est souvent plus performant en termes de respect d'échéances et de budgets, de qualité, d'études de faisabilité rigoureuses, et de gestion basée sur la performance. Cependant, la disponibilité de ces avantages dépend de l'implication du secteur privé dans le projet en premier lieu. Un des vecteurs clefs d'un environnement réglementaire et institutionnel propice à l'implication du secteur privé est l'unité chargée des PPP.

Les unités chargées des PPP sont créées en vue de renforcer la capacité du gouvernement à gérer efficacement un programme de PPP<sup>38</sup>. Selon les *Principes de l'OCDE pour la participation du secteur privé aux infrastructures*, « les autorités responsables des projets d'infrastructures exploités par le secteur privé devraient avoir la capacité nécessaire à la gestion des opérations commerciales et pouvoir agir sur un pied d'égalité avec leurs partenaires privés ». Les recherches de la Banque mondiale indiquent que les unités de PPP performantes partagent des caractéristiques similaires, dont une équipe dotée de compétences diversifiées (par exemple, des avocats, des économistes, des experts en financement de projet, des ingénieurs, etc.) ; dans les systèmes parlementaires, un rattachement à des départements ou des ministères ayant une fonction de coordination politique horizontale, tels que le trésor public ou le ministère des finances ; et un soutien politique de haut niveau aux programmes de PPP. Il a également été constaté que le succès des unités PPP a tendance à augmenter avec le nombre de fonctions pertinentes exercées (voir les diagrammes ci-après).

---

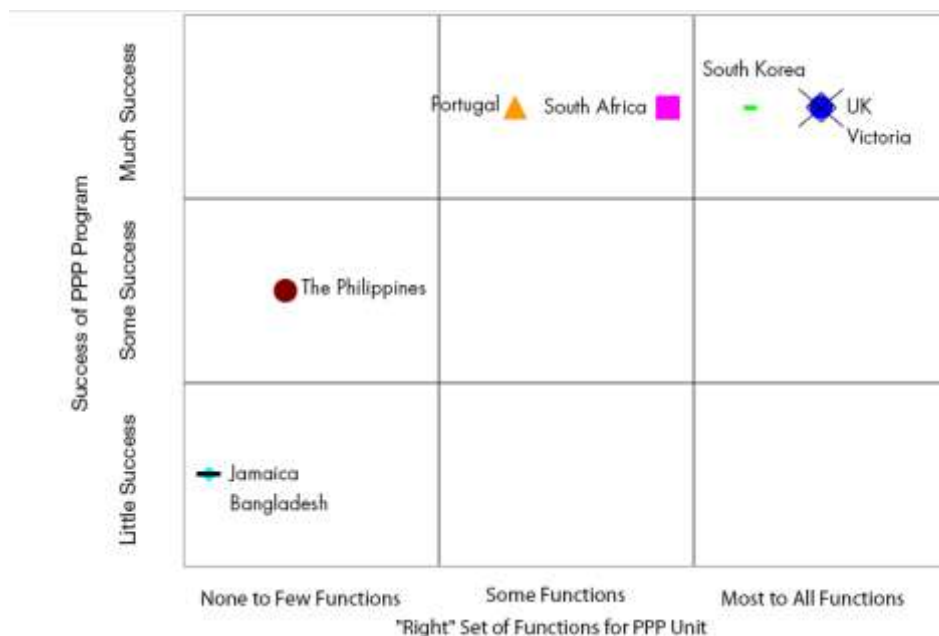
<sup>38</sup> Banque mondiale (2007), *Public-Private Partnership Units: Lessons for their design and use in infrastructure*, p. 4.

### La proximité de l'unité PPP avec le Trésor public augmente son efficacité



Une unité PPP réussie contribue à un programme fournissant les services nécessaires au gouvernement et offrant un bon rendement (la valeur actuelle nette des coûts sur toute la vie du projet, dont le coût du risque) par rapport au même service assuré par l'État, et se conformant aux bonnes pratiques de gouvernance (marchés publics transparents et compétitifs, prudence fiscale, régimes légaux et réglementaires).

### Les unités PPP exerçant davantage de fonctions de conseil\* sont plus performantes



\* La formulation de la politique et de la stratégie PPP, la conception de projets, l'analyse des projets, la gestion du processus, la gestion des contrats, le contrôle des obligations.

Source : Banque mondiale et PPIAF (2007), *Public-Private Partnership Units: Lessons for their Design and Use in Infrastructure*.

L'obtention d'une note élevée pour cet indicateur nécessite que le gouvernement ait créé une unité chargée des PPP dont le personnel est multidisciplinaire qui est formellement responsable de la politique globale sur les PPP, qui est rattachée au Trésor public ou au ministère des Finances, et qui bénéficie d'un soutien politique de haut niveau au sein du gouvernement.

Dans le cas du Maroc, il n'existe pas d'unité chargée des PPP pour superviser et coordonner la politique globale en la matière, mais plusieurs entités gèrent des PPP au sein de certains ministères (par exemple, la DEPP du ministère de l'Économie et des Finances pour les transferts et les concessions, le ministère de l'Intérieur pour les concessions des collectivités locales, et la CNSS pour la gestion déléguée des cliniques). Des comités de pilotage *ad hoc* sont créés pour mener à bien chaque opération dans son intégralité ; le déléguant y siège aux côtés des instances de l'État concernées.

Dans le cadre des différentes stratégies sectorielles de développement économique, il existe des comités de pilotage et de coordination regroupant les représentants des secteurs public et privé en vue d'atteindre les objectifs assignés par ces stratégies. Il s'agit, par exemple, du Comité de pilotage pour le Contrat Progrès 2006-2012 (secteur des TIC et de l'*offshoring*) ; du Comité de suivi du Plan Émergence (textile-habillement) ; et du Conseil stratégique pour l'*offshoring*. L'Agence spéciale Tanger-Méditerranée (TMSA) joue également un rôle de coordination de plusieurs PPP à un niveau régional, puisque ses compétences dépassent la réalisation et la gestion du Port de Tanger-Méditerranée pour englober également la zone franche de Tanger et d'autres plateformes industrielles dans une vaste zone spéciale de développement d'une superficie de 550 km<sup>2</sup>. Cependant, la TMSA reste un acteur territorial parmi d'autres dans son champ d'action régional et n'est pas investie d'un rôle de coordination de la politique de PPP.

Selon le gouvernement du Maroc, les projets PPP réalisés ou en cours de réalisation s'inscrivent dans le cadre de contrats de gestion déléguée ou de concession. Le lancement des opérations de PPP dans le sens anglais du terme (*private finance initiative*) est en cours de réflexion. Ainsi le Maroc pourrait envisager la mise en place d'une structure dédiée à ce genre de partenariats.

Même en l'absence d'une unité chargée des PPP, le gouvernement du Maroc a clairement démontré son soutien au concept – d'abord par la pratique très répandue de ce type de partenariats, et ensuite par les ressources et l'attention qui lui sont consacrées à haut niveau. À titre d'exemple, près de la moitié d'un récent numéro de la revue du ministère de l'Économie et des Finances, *Al Maliya* (numéro 44, mars 2009)<sup>39</sup>, était consacrée à un dossier spécial sur les PPP.

Pour développer les PPP dans les secteurs jugés prioritaires, le gouvernement du Maroc a signé un protocole d'accord avec la SFI en mai 2007 pour réaliser une étude d'identification de partenariats public-privé (PPP) viables dans les infrastructures et les services publics, sur un horizon de trois ans. Les recommandations émanant du rapport final de cette étude portent sur :

- la mise en place d'une cellule PPP afin de formaliser l'attribution des rôles et responsabilités en matière de préparation, d'implémentation et de suivi de PPP.
- les étapes à mettre en œuvre et devant conduire à la constitution et à l'activation de la cellule PPP :

---

<sup>39</sup> [www.finances.gov.ma/esp\\_doc/util/file.jsp?iddoc=3081](http://www.finances.gov.ma/esp_doc/util/file.jsp?iddoc=3081).

- clarification des missions, du mandat et de l'autorité de la cellule PPP ;
- évaluation et acquisition des ressources ;
- création au plan administratif ;
- recrutement d'un conseiller permanent ;
- élaboration de procédures internes, d'un calendrier de travail et d'un budget de fonctionnement.

### Niveau SDCA : 1,5

L'existence de plusieurs unités de gestion ministérielles, ainsi que de comités public-privé de pilotage et de coordination sectoriels, permet sans doute de qualifier la politique en matière de PPP désagrégée. Cependant, une coordination, voire une politique étudiée au niveau sectoriel ne saurait se substituer à une politique nationale élaborée par une unité spécialisée et bénéficiant d'un soutien politique fort au plus haut niveau du gouvernement. Le fait que le gouvernement ait collaboré avec la SFI dans le cadre d'une étude prônant la création d'une unité PPP laisse supposer qu'une telle mesure pourrait se concrétiser dans des délais relativement courts, mais cette éventualité reste à confirmer. Un niveau SDCA de 1,5 semble donc justifié.

La principale mesure permettant au Maroc d'atteindre un niveau SDCA de 5 serait la création d'une unité chargée des PPP. Dans cette optique, le Maroc pourrait s'inspirer de l'expérience de l'Afrique du Sud ou du Canada (voir l'encadré ci-après), ainsi que de l'expérience de coordination à projets multiples d'entités marocaines telles que la TMSA. La création d'une unité PPP pourrait entraîner un transfert des fonctions de supervision en la matière du ministère de l'Intérieur vers l'unité PPP, ce qui soulèverait la question des besoins en ressources propres des collectivités locales impliquées dans certains PPP. Ce type de considération fait partie intégrante du débat plus large sur la régionalisation.

#### La structure d'une unité chargée des PPP

Une étude récente<sup>40</sup> des agences chargées des PPP constate qu'aucun gouvernement national ou régional ayant créé une telle agence n'est ensuite revenu sur sa décision, et que le concept semble se propager rapidement. L'étude identifie deux modèles principaux<sup>41</sup> : l'agence d'évaluation et l'agence d'évaluation et de développement.

**Les agences d'évaluation** sont principalement chargées de l'évaluation de la stratégie commerciale des projets et de la formulation de conseils auprès des autorités décisionnaires. Ces agences font généralement partie du gouvernement, par lequel elles sont financées.

**Les agences d'évaluation et de développement**, en plus des fonctions d'une agence d'évaluation, fournissent des conseils auprès d'agences de service, développent le marché des PPP dans leur juridiction, et proposent parfois des services de financement ou de conseil. Ces agences prennent

<sup>40</sup> Farrugia, C. et al. (2008), *Public-Private Partnership Agencies: A Global Perspective*, Collaboratory for Research on Global Projects, Stanford University, Working Paper #39 ([http://crgp.stanford.edu/publications/working\\_papers/Farrugia\\_etal\\_PPPAgencies\\_WP0039.pdf](http://crgp.stanford.edu/publications/working_papers/Farrugia_etal_PPPAgencies_WP0039.pdf)).

<sup>41</sup> Il semble que les unités PPP dont les fonctions pertinentes sont les plus étendues rencontrent plus de succès, voir Banque mondiale et PPIAF (2007), *Public-Private Partnership Units: Lessons for their Design and Use in Infrastructure*, ainsi que les diagrammes tirés de cette étude reproduits dans ce chapitre.



typiquement la forme de corporations hors gouvernement, qui facturent leurs services tout en bénéficiant d'une dotation de l'État.

Une agence d'évaluation : l'Unité de PPP d'Afrique du Sud. La principale fonction de l'unité PPP d'Afrique du Sud (qui est localisée au sein du Trésor Public) est de s'assurer que tous les accords de PPP soient conformes aux exigences légales de capacité budgétaire de l'État, de rendement, et de transfert suffisant de risque. Le rôle de l'unité PPP comprend l'autorité de validation des accords PPP (et des modifications apportées aux accords déjà conclus) et l'assistance technique en matière de création et de maintien de PPP auprès des ministères, des administrations provinciales, et des municipalités. Bien qu'il se concentre sur la période allant jusqu'à la signature du contrat, l'unité PPP fournit une assistance technique tout au long du cycle de vie du projet. Cependant, l'initiation, la gestion et la transparence des accords PPP relèvent des ministères et des administrations provinciales concernées<sup>42</sup>.

Une agence d'évaluation et de développement : l'Agence Partnerships BC (Canada). Partnerships BC n'est pas un département au sein du gouvernement, mais une société immatriculée qui est filiale à 100 % du gouvernement provincial de la Colombie-Britannique. Le ministère des Finances est l'actionnaire majoritaire de référence. Cependant, la structure financière de Partnerships BC a évolué d'un financement intégral de l'État vers une facturation des services rendus qui constitue désormais la majorité des recettes. Partnerships BC fixe son propre budget, gère ses propres opérations et décide de sa propre stratégie commerciale. Ses fonctions principales sont les suivantes : le développement de la politique PPP, les études de faisabilité sur les PPP, des processus de sélection compétitifs, l'encadrement des contrats PPP, le contrôle et le suivi des projets, et l'intégration des leçons tirées<sup>43</sup>.

### **3.2.2 Cadre législatif des PPP**

Les *Principes de l'OCDE sur la participation du secteur privé à l'infrastructure* (2007) préconisent que tout gouvernement engagé dans un PPP établisse « un environnement sain pour l'investissement en infrastructure, ce qui implique des standards exigeants de gouvernance public et privé, la transparence, et l'État de droit, y compris la protection des droits de propriété et contractuels ». Le contexte légal entourant les PPP est composé de plusieurs aspects dont la législation nationale ; les réglementations et ordonnances au niveau infranational ; et les obligations contractuelles spécifiques entre les participants publics et privés du projet.

Cet indicateur se concentre sur le cadre législatif au niveau national. Les lois autorisant et réglementant les PPP peuvent prendre la forme d'une unique loi horizontale couvrant de multiples secteurs, ou bien celle d'un ensemble de législations sectorielles. L'expérience a démontré que le développement de structures législatives et réglementaires nationales favorables et cohérentes facilite grandement

---

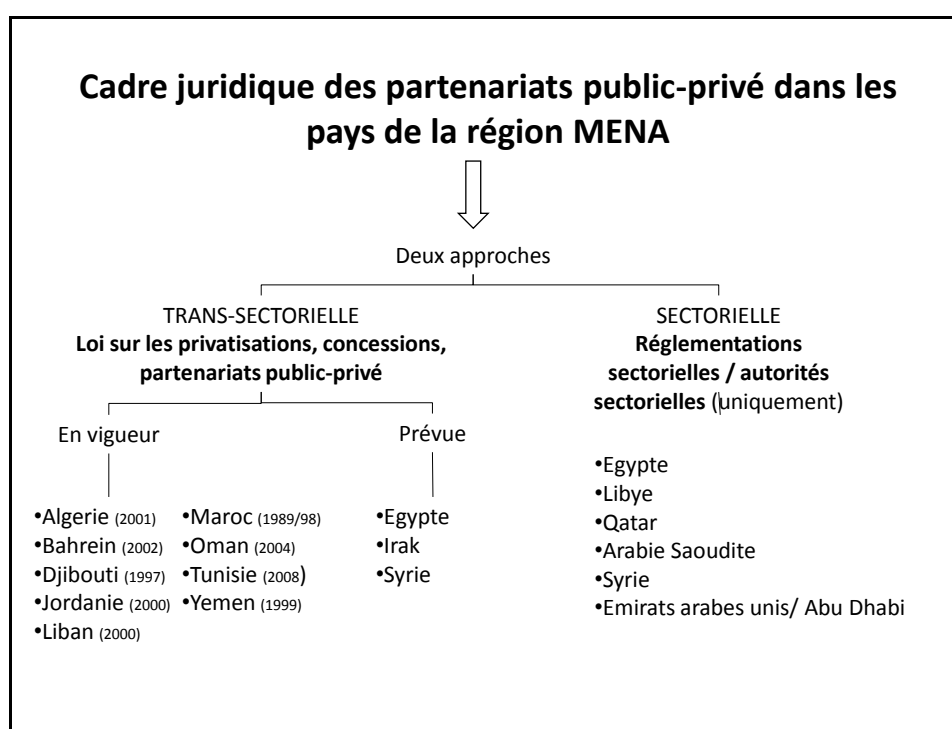
<sup>42</sup> Burger, P. (2006), *The Dedicated PPP Unit of the South African National Treasury*, article présenté lors du Symposium sur les Agences et Partenariats Public-Privé organisé par l'OCDE et l'Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), Madrid, Espagne, 5-7 juillet 2006 ([www.oecd.org/dataoecd/50/54/37147218.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/50/54/37147218.pdf)).

<sup>43</sup> Farrugia, C. et al. (2008), *Public-Private Partnership Agencies: A Global Perspective, Collaboratory for Research on Global Projects*, Stanford University, Working Paper #39 ([http://crgp.stanford.edu/publications/working\\_papers/Farrugia\\_et\\_al\\_PPPAgencies\\_WP0039.pdf](http://crgp.stanford.edu/publications/working_papers/Farrugia_et_al_PPPAgencies_WP0039.pdf)).

l'identification, le développement et la mise en œuvre de PPP<sup>44</sup>. Un tel cadre législatif et réglementaire devrait comporter des dispositions concernant l'octroi des concessions et couvrir la durée entière du projet (les étapes de conception, de construction, de financement, de propriété, de fonctionnement, et celle d'un éventuel transfert au secteur public).

Deux types de cadre réglementaire pour les projets PPP sont appliqués dans la région MENA (voir le diagramme ci-dessous). Les pays plutôt influencés par une tradition de droit civil, situés surtout au Maghreb, ont tendance à adopter des lois et des réglementations de nature multisectorielle (horizontale) en matière de privatisation, de PPP et de concessions. Les pays plutôt influencés par une tradition de droit commun, situés principalement dans le Golfe, ont tendance à adopter des réglementations sectorielles, et les entités de tutelle bénéficient souvent d'une grande latitude dans ces systèmes.

### Les cadres réglementaires des PPP dans les pays de la région MENA



Source : OCDE (2009), *Programme MENA-OCDE pour l'investissement*.

Une base juridique explicite est nécessaire puisque les systèmes légaux inspirés du droit civil qualifient les accords de concession d'accords spéciaux de caractère public. Cette tradition juridique peut également influencer sur les pouvoirs de modification de l'accord des différentes parties. Par exemple, le système juridique français interprète les accords de concession selon la doctrine du contrat administratif, ce qui a pour effet de traiter les parties de façon inégale, étant donné que le gouvernement peut alors modifier l'accord unilatéralement. Le concept d'une relation de subordination entre les parties publique et privée

<sup>44</sup> Commission européenne, Direction générale de la politique régionale, *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships*, p. 39.

liées par un contrat public (*öffentlich-rechtlicher Vertrag*) peut provoquer des conséquences similaires sous la loi allemande.

La capacité du secteur public d'octroyer des concessions est souvent la plus grande incertitude des prêteurs et des investisseurs, qui peuvent considérer que la meilleure façon d'enrayer cette incertitude est une loi horizontale en matière de privatisation, de PPP et de concessions, qui soit indépendante de la tradition juridique locale. Une loi horizontale présente un autre avantage : il est bien plus difficile de modifier une loi que de modifier des directives administratives, mais la loi peut se limiter à l'énonciation des principes de base, les détails opérationnels étant stipulés dans les décrets d'application. Ces régulations peuvent ensuite être modifiées assez facilement selon l'évolution d'un secteur donné sans remettre en cause les principes consacrés par la loi.

Une note élevée par rapport à cet indicateur nécessite l'existence d'une législation sectorielle et/ou horizontale en matière de PPP, que cette législation définisse clairement les rôles et les responsabilités des acteurs public et privé, qu'un large éventail de formes de PPP (bien au-delà des seuls projets d'infrastructure) soit encadré par la loi, et que le cadre juridique s'applique à la totalité du cycle de vie des projets.

Dans le cas du Maroc, le contrat administratif reste l'élément juridique de base régissant les relations de l'entreprise avec l'État marocain dans le cadre d'un partenariat public-privé. Il s'agit d'un instrument incontournable, qui peut, selon les cas, être conclu dans les formes et règles propres aux marchés publics. Un contrat est réputé administratif dès lors que l'une des parties du contrat est une personne publique, ou privée mandataire de celle-ci. Le juge qualifiera un contrat d'administratif si son objet présente un caractère essentiel pour le service public (critère matériel).

En droit administratif, l'administration possède à l'égard de son co-contractant le pouvoir de modifier ses obligations et se trouve dans une position dominante, ce qui constitue un risque pour le partenaire privé. Ceci s'explique par le fait que le contrat administratif est un élément essentiel de la gestion du service public. La supériorité juridique qui caractérise la situation de l'administration est cependant compensée par le principe de l'équilibre financier du contrat, dont jouit le co-contractant de l'administration.

En revanche, les établissements publics industriels et commerciaux fonctionnent principalement sous un régime de droit privé dans leurs relations avec les usagers. Les établissements publics sont soumis pour leurs acquisitions à la réglementation relative aux marchés publics prévue par la loi n° 69-00 relative au contrôle financier de l'État sur les entreprises publiques et autres organismes, promulguée par Dahir n° 1-03-195 le 11 novembre 2003, et notamment aux principes fondamentaux prévus par l'article 19 de cette loi et qui visent la transparence dans les choix du maître d'ouvrage :

- l'égalité d'accès aux commandes ;
- l'optimisation et l'efficacité des dépenses ;
- l'optimisation des recettes.

En ce qui concerne les concessions, une loi cadre horizontale<sup>45</sup> sur la gestion déléguée des services publics a été mise en place en 2006 suite à la lettre Royale adressée au Premier ministre en août 1998. Cette loi couvre les contrats de gestion déléguée de services et d'ouvrages publics passés par les collectivités locales ou leurs groupements et par les établissements publics. Elle constitue un cadre

---

<sup>45</sup> Loi n° 54-05 de février 2006 relative à la gestion déléguée des services publics.

juridique et réglementaire pour les PPP et s'applique à la totalité de la durée du projet (la création, la construction, le financement, la propriété, et le fonctionnement).

La mise en œuvre de cette loi a donné lieu à une forte progression du recours à la gestion déléguée et au rattrapage de grands retards d'investissement, notamment dans le domaine de l'assainissement. Elle a permis d'atteindre une meilleure qualité de service dans les domaines de l'eau, de l'électricité, de l'assainissement, de la collecte et du nettoyage, et de la gestion de décharge contrôlée. Cependant, les avis restent mitigés sur le concept de la gestion déléguée, l'évolution des tarifs, le cadre tarifaire régissant la révision des prix, et la faible participation du secteur privé national (par rapport à une forte présence de groupes privés internationaux). On a constaté la nécessité d'une « régulation » des services publics locaux pouvant assurer la maîtrise des enjeux technico-économiques (coût, qualité, impact sur l'environnement, prix), des enjeux de société (débat public, démocratie locale), et des enjeux d'articulation des niveaux territoriaux (la collaboration entre les différentes collectivités et autorités)<sup>46</sup>. L'absence d'un régulateur fort et indépendant semble avoir donné lieu à un certain nombre de problèmes (constatés avant même la promulgation de la loi), notamment : des formules de révision des prix ne semblant pas traduire les variations des charges du délégataire dues à l'inflation ; des difficultés au niveau des programmes d'investissement (sur ou sous-estimation ou mauvaise programmation et/ou omission de certains projets) ; des engagements du délégataire pas totalement respectés ; et une divergence dans l'interprétation de certaines dispositions contractuelles<sup>47</sup>. La protection du champ d'action du délégataire contre la concurrence déloyale n'a pas toujours été assurée, notamment en ce qui concerne les transports publics à Casablanca<sup>48</sup>.

**Principales dispositions de la loi n° 54-05 de février 2006 sur la gestion déléguée des services publics et du Dahir n° 1-06-15 du 15 moharrem 1427 portant promulgation de la loi**

Les dispositions principales de la loi n° 54-05 de février 2006 relatives à la gestion déléguée des services publics se présentent comme suit :

Le titre I traite notamment des aspects relatifs à la définition du contrat de gestion déléguée, des principes du service public, d'équilibre économique du contrat de gestion déléguée, ainsi que des modes et procédures de passation des contrats de gestion déléguée, en retenant les principes d'appel à la concurrence et de transparence des opérations. La gestion déléguée y est définie comme étant un contrat par lequel une personne morale de droit public, dénommée « délégant » délègue, pour une durée limitée, la gestion d'un service public de nature économique dont elle a la responsabilité à une personne morale de droit public ou privé, dénommée « délégataire », en lui reconnaissant le droit de percevoir une rémunération ou de réaliser des bénéfices sur ladite gestion. Le principe de mise en concurrence est ainsi

<sup>46</sup> Boutayeb, N., Wali Directeur Général des Collectivités Locales : « PPP et services publics locaux au Maroc » (présentation de colloque), 21 mai 2008 (<http://www.oecd.org/dataoecd/31/44/41751561.ppt>).

<sup>47</sup> Nouha, H., et al. (2002), *Les Partenariats public-privé pour la gestion de l'eau au Maroc*, présentation au Forum sur la Gestion de la demande en eau, Amman, du 15 au 17 octobre 2002 ([http://www.idrc.ca/uploads/user-S/10638221831Maroc\\_MinInt-French.ppt](http://www.idrc.ca/uploads/user-S/10638221831Maroc_MinInt-French.ppt)).

<sup>48</sup> de Miras, Claude, et Xavier Godard (2006), *Les firmes concessionnaires de service public au Maroc : Eau potable, assainissement et transports collectifs*, dans *Méditerranée* (<http://mediterranee.revues.org/index438.html#tocto2n8>).

défini par le *Dahir* : « Pour le choix du délégataire, le délégant est tenu... de faire appel à la concurrence en vue d'assurer l'égalité des candidats, l'objectivité des critères de sélection, la transparence des opérations et l'impartialité des décisions. » En ce qui concerne le partage de risque, on lit notamment que « le délégataire gère le service délégué à ses risques et périls... ».

Sous ce titre, cette loi définit également le régime comptable des biens de la gestion déléguée, en particulier les biens de retour et les biens de reprise, et innove en offrant la possibilité au délégataire, pour les gestions déléguées passées par l'État et les établissements publics, de mettre en hypothèque les biens de retour, mais avec des conditions à préciser dans le contrat, visant à préserver la continuité du service public en cas de défaillance financière du délégataire. Pour sécuriser les investisseurs, le titre I prévoit le recours à la procédure d'arbitrage pour le règlement des litiges et même la possibilité de se référer à l'arbitrage international dans le cas de réalisation d'investissements étrangers directs. Il traite également du contenu et de la publication du contrat de gestion déléguée.

Le titre II régleme les droits et obligations du délégant en matière de contrôle et de suivi de la gestion déléguée et du respect de ses engagements contractuels. Le *Dahir* stipule: « Le délégant dispose, d'une manière permanente, de tous pouvoirs de contrôle pour s'assurer sur pièce et sur place de la bonne marche du service délégué et de la bonne exécution du contrat. »

Le titre III comporte les dispositions relatives aux droits du délégataire, particulièrement en ce qui concerne la sous-traitance et la possibilité de constatation des infractions commises par les usagers, et ce, par référence au cahier des charges de la gestion déléguée. Il contient aussi les dispositions relatives aux obligations du délégataire, notamment en matière d'assurance et de préservation des droits acquis pour le personnel en place.

Le titre IV porte sur le dispositif d'information relatif au contrôle interne et à la publication des informations financières, ainsi que des sanctions et indemnisations.

Le titre V porte sur le régime dérogatoire en faveur des gestions déléguées concernant un nombre d'usagers inférieur à un certain seuil fixé par voie réglementaire.

Source : Ministère de l'Économie et des Finances, Royaume du Maroc, et Nour-Eddine Boutayeb, Wali Directeur général des collectivités locales: « PPP et services publics locaux au Maroc » (présentation de colloque), le 21 mai 2008 (<http://www.oecd.org/dataoecd/31/44/41751561.ppt>).

## **Niveau SDCA : 5**

La loi de février 2006 relative à la gestion déléguée des services publics a permis un développement sensible des PPP, notamment à travers les grandes opérations de concession, rattrapant ainsi des retards d'investissement et permettant d'atteindre une meilleure qualité de service. Des difficultés relevant de la révision des prix, du respect des cahiers des charges et de la maîtrise au niveau local des enjeux technico-économiques et sociaux des PPP semblent plaider pour une agence de régulation forte et indépendante, ainsi que pour un meilleur encadrement de l'action des autorités locales. La loi de 2006 constitue un cadre législatif et réglementaire national pour un large éventail de PPP, porte sur toute la durée de vie des projets, et définit clairement les rôles et les responsabilités du secteur public et privé. Un niveau SDCA de 5 semble alors justifié.

### 3.2.3 Consultations sur les PPP

*Les Principes de l'OCDE pour la participation du secteur privé aux infrastructures*, la participation du secteur privé aux infrastructures ne sera probablement pas couronnée de succès si les autorités publiques ne s'assurent pas au préalable que l'opération envisagée est conforme à l'intérêt public et approuvée par les consommateurs et les autres acteurs »<sup>49</sup>. Des consultations ouvertes, transparentes et cohérentes avec les intéressés permettent aux autorités publiques de développer un soutien politique large aux projets PPP et de bénéficier des améliorations et des synergies souvent apportées par le dialogue. L'implication des consommateurs et de la société civile dans les projets PPP renforce également la transparence de ceux-ci, puisque les décisions clefs feront alors l'objet d'une évaluation par ces acteurs, et la probabilité d'une initiative mal étudiée ou non conforme aux codes déontologiques sera d'autant plus faible. Ces consultations devraient impliquer les consommateurs (c'est-à-dire les usagers nationaux), les entreprises locales, les investisseurs étrangers potentiels, le monde universitaire et la société civile, tout en rassemblant bien au-delà de ces parties prenantes.

L'obtention d'une note élevée par rapport à cet indicateur nécessite qu'il existe un processus de consultation systématique et large impliquant aussi bien le monde des affaires et les usagers locaux, que la société civile et les investisseurs étrangers.

Dans le cas du Maroc, il ne semble pas que les consultations secteur public/secteur privé soient institutionnalisées au niveau transversal, ni qu'il y ait de procédures définissant le mode de consultation et identifiant les partenaires privés qui devraient y participer. Cependant, des consultations liées à des opérations spécifiques ont bien lieu et sont même de plus en plus fréquentes, surtout depuis l'entrée en vigueur de la loi sur les concessions. Elles sont faites au cas par cas et se déroulent souvent dans le cadre d'appels d'offres ouverts à tous les investisseurs potentiels, qu'ils soient nationaux ou étrangers, ou dans le cadre de contrats-programmes sectoriels. Le processus de consultation sur les mérites des PPP, leur impact et leur mise en œuvre, est enclenché avec le lancement des études de structuration et de pré-faisabilité. Ces études menées par des cabinets-conseil marocains et étrangers incluent des enquêtes sur le terrain auprès des partenaires sociaux, des consommateurs et de toute entité concernée par le projet. Les études de structuration menées actuellement dans le cadre des projets de gestion déléguée de l'eau d'irrigation dans les périmètres du Loukkos, du Tadla et des Doukkala en constituent un exemple.

En outre, la plupart des discours et documents officiels mettent l'accent sur l'importance du dialogue et du partenariat avec le secteur privé. À titre d'exemple, on peut relever dans un document de travail du ministère des Finances<sup>50</sup> datant déjà de 1996 que dans le nouveau contexte de partenariat, le secteur privé jouerait un rôle primordial. Ce document indique que « dans le domaine des infrastructures où les investissements à réaliser portent sur des montants très élevés [...], le privé a un rôle fondamental à jouer en participant directement à l'effort d'équipement du pays et en prenant part à la gestion de certains secteurs sensibles, réservés exclusivement, aujourd'hui, au public ». Il est également question du « renforcement des organisations professionnelles... pour leur permettre de défendre efficacement les intérêts des exportateurs ».

#### Niveau SDCA : 3,5

---

<sup>49</sup> *Principes de l'OCDE pour la participation du secteur privé aux infrastructures*, annotation principe 9.

<sup>50</sup> Ministère des Finances du Royaume du Maroc, Direction des études et des prévisions financières (1996) : « Secteurs privé et public : partenaires pour une croissance économique accélérée », mars 1996, document n°6 ([www.finances.gov.ma/esp\\_doc/util/file.jsp?iddoc=1763](http://www.finances.gov.ma/esp_doc/util/file.jsp?iddoc=1763)).

On constate donc l'existence de consultations sporadiques, mais assez fréquentes autour de certains PPP, notamment dans le cadre d'appels d'offres et d'accords-cadres sectoriels. Cependant, ces processus de consultation ne semblent pas être systématiques et ne concernent pas la stratégie transversale de PPP. Ces données semblent justifier un niveau SDCA de 3,5.

Les principales mesures permettant au Maroc d'atteindre un niveau SDCA de 5 seraient : (1) l'instauration d'un processus de consultation formalisé et systématique dans le cadre de toutes les opérations spécifiques, et (2) la création d'un processus de consultation autour d'une stratégie transversale de PPP (qui serait logiquement chapeauté par une unité PPP). De telles consultations pourraient se traduire par une série d'ateliers organisés dans plusieurs régions du pays à chaque fois que l'État réfléchit à une modification de sa stratégie PPP et au lancement de nouveaux projets. Ces ateliers seraient axés sur les arguments de fond justifiant la démarche envisagée, ses éventuels impacts, et les conditions de déroulement. Les médias et Internet pourraient jouer un rôle important dans le processus d'information et de consultation.

#### **3.2.4 Méthodologie de l'analyse coûts-bénéfices des projets de PPP**

La décision d'impliquer le secteur privé dans des projets selon le modèle PPP devrait être basée sur une évaluation à long terme des coûts et des bénéfices relatifs de chaque projet. *Les Principes de l'OCDE pour la participation du secteur privé aux infrastructures* comportent quatre lignes directrices importantes à ce sujet :

- Premièrement, l'analyse coûts-bénéfices devrait prendre en compte toutes les modalités de PPP possibles (par exemple, la privatisation, la concession, et le contrat de gestion ou de service), en calculant les coûts et les rendements financiers et non financiers<sup>51</sup> pour chaque cas de figure sur toute la durée de vie du projet.
- Deuxièmement, l'analyse coûts-bénéfices devrait estimer dans quelle mesure les coûts peuvent être récupérés auprès des usagers, et, en cas de revenu insuffisant, identifier d'autres sources de financement pouvant être mobilisées.
- Troisièmement, l'analyse coûts-bénéfices devrait comporter une évaluation des risques par rapport à l'intérêt public (par exemple, transférer une trop grande part des risques vers le secteur privé pourrait amener les entreprises à fixer des tarifs plus élevés à la consommation afin de compenser ce risque).
- Quatrièmement, l'impact potentiel sur les finances publiques du partage des responsabilités avec le secteur privé devrait être bien évalué (par exemple, quelles sont les implications financières découlant des garanties octroyées, y compris dans le cas de crise macroéconomique)<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> Par exemple, une contribution au développement durable.

<sup>52</sup> *Principes de l'OCDE pour la participation du secteur privé aux infrastructures*, principes 1-4.

L'obtention d'une note élevée par rapport à cet indicateur nécessite qu'une analyse coûts-bénéfices soit entreprise avant tout projet basé sur le modèle PPP, et que cette analyse prenne en compte toutes les modalités de PPP possibles en calculant les coûts et les rendements financiers et non financiers pour chaque cas de figure sur toute la durée de vie du projet. En outre, l'analyse coûts-bénéfices devrait estimer le taux de récupération des frais auprès des consommateurs, identifier d'autres sources de revenu en cas de déficit, et comporter 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.

Dans le cas du Maroc, le PPP est un choix politique affirmé et les projets impliquant le secteur privé font l'objet d'audits et d'évaluations préalables systématiques pour tout projet de privatisation, de gestion déléguée, de concession ou de partenariat avec le secteur privé. Les différentes stratégies sectorielles reposent sur cette démarche.

Généralement, le lancement des projets de PPP réalisés ou en cours de réalisation est précédé par une étude de structuration comprenant un volet intitulé étude de faisabilité. A titre d'exemple, dans le cas des projets de mise en gestion déléguée des périmètres irrigués (Loukkos, Tadla et Doukkala), ce volet comprend les tâches suivantes :

- Tâche 1 : Diagnostic ciblé comprenant l'analyse du cadre juridique et réglementaire, le diagnostic de la situation existante, l'étude de la demande en eau d'irrigation à l'intérieur du périmètre, l'étude des besoins d'investissement et des possibilités d'améliorer la performance opérationnelle ;
- Tâche 2 : Définition de la stratégie de partenariat. Elle comprend la définition du plan de développement et de fonctionnement du service de l'eau, l'analyse des options de structuration de partenariat et la définition des modalités de partenariat ;
- Tâche 3 : Campagne de sensibilisation et concertation. Cette tâche comprend l'information des usagers sur le projet et un sondage à effectuer pour avoir leur vision du service de l'eau, actuel et souhaité, et sur le développement agricole attendu ;
- Tâche 4 : Campagne de sondage et de promotion préliminaire auprès des partenaires potentiels. Cela inclut la préparation d'une notice d'information incluant un questionnaire, ainsi que des contacts et des réunions avec les partenaires privés.

Le gouvernement du Maroc signale que la méthodologie d'analyse coûts-bénéfices des projets PPP, telle que préconisée ci-dessus, pourrait être adoptée en tant qu'outil d'analyse devant faire partie des tâches qui seraient assurées par la future unité PPP.

## **Niveau SDCA : 2**

Bien que les projets PPP fassent déjà l'objet d'audits et d'évaluations préalables systématiques, ces processus semblent axés plus sur l'optimisation du modèle de projet PPP envisagé que sur une analyse comparative des avantages et des inconvénients du modèle envisagé par rapport aux alternatives. Les autres éléments d'analyse préconisés ci-dessus ne semblent pas être intégrés dans les études de façon adéquate.

Les principales mesures permettant au Maroc d'atteindre un niveau SDCA de 5 seraient la mise en place d'une analyse coûts-bénéfices systématique et répondant à tous les critères comparatifs et financiers déjà énumérés. Cette analyse pourrait être institutionnalisée pour tous les projets au sein d'une unité PPP.



### 3.2.5 Contrôle et évaluation des PPP

Les PPP en général, et surtout les grands projets d'infrastructure, connaissent souvent des retards d'exécution et/ou des dépassements budgétaires liés à la complexité technique du projet et aux défis de coordination propres à toute collaboration public-privé. Dès lors, la réalisation des objectifs politiques des projets de PPP nécessite la mise en œuvre d'un mécanisme de contrôle pendant toute la durée de vie de chaque projet afin de garantir son bon déroulement. Selon les *Principes de l'OCDE sur la participation du secteur privé aux infrastructures*, « l'accord formel entre les autorités publiques et les opérateurs privés devrait être conçu en termes de services d'infrastructure vérifiables à fournir au public sur la base de critères de production ou de performance »<sup>53</sup>. Le mécanisme de contrôle devrait également intégrer des informations concernant l'état financier et technique du projet, ainsi que les stratégies commerciales et les prévisions budgétaires des partenaires<sup>54</sup>.

L'obtention d'une note élevée par rapport à cet indicateur nécessite qu'il existe un mécanisme de contrôle et d'évaluation technique et financier des projets PPP, que ce mécanisme soit engagé régulièrement (au moins tous les 12 mois) et systématiquement (dans tous les cas de PPP), et qu'il exige des partenaires privés qu'ils fournissent annuellement leurs stratégies commerciales et leurs prévisions budgétaires.

Dans le cas du Maroc, les contrôles techniques et financiers des projets PPP sont souvent contractuels. Le respect des obligations contractuelles est suivi de très près, tout projet engageant les deniers publics étant soumis au contrôle du ministère des Finances. Dans le cadre des contrats de concession dont le concédant est l'État, les entreprises concessionnaires sont soumises à un contrôle financier défini dans le contrat de concession et exercé par un Commissaire du gouvernement nommé auprès de l'entreprise concessionnaire. À ce titre, le Commissaire du gouvernement assure de façon régulière dans le cadre de sa mission le contrôle et le suivi de l'application des termes du contrat de concession et le degré de performance de la gestion de service public objet du PPP. Ce contrôle est exercé soit *a priori*, soit *a posteriori*, soit les deux à la fois, soit à tout moment dans le cadre de la gestion déléguée des services publics. Cependant, les contrôles de performance sont souvent limités à des rapports périodiques d'activité et à des états financiers globaux. Il ne semble pas exister d'obligation de résultat ni de mécanisme dédié au suivi de la réalisation, de la gestion et de la performance (dans le sens large) des projets PPP.

#### Niveau SDCA : 3,5

Le contrôle contractuel strict exercé au Maroc par rapport aux PPP, qui est à saluer, ne suffit pas à justifier un niveau SDCA de 5 en l'absence d'un véritable contrôle de performance. Il est possible qu'un opérateur privé respecte scrupuleusement les dispositions financières d'un contrat PPP sans parvenir aux résultats escomptés, et ce pour plusieurs raisons. Par exemple, des innovations technologiques ou des changements dans les conditions du marché peuvent fausser les scénarios de départ et nécessiter des ajustements pour que les objectifs initiaux soient atteints. Il convient d'effectuer ce genre d'analyse et d'ajustement dans le cadre d'un contrôle de performance dont l'obligation de résultat constitue le repère. Un niveau SDCA de 3,5 semble justifié.

---

<sup>53</sup> Principes de l'OCDE pour la participation du secteur privé aux infrastructures, principe 16.

<sup>54</sup> Ibid, annotation du principe 23.

La principale mesure permettant au Maroc d'atteindre un niveau SDCA de 5 serait la mise en œuvre d'un véritable mécanisme de contrôle et d'évaluation de la performance des PPP. Un tel mécanisme serait logiquement intégré dans et coordonné par une agence chargée des PPP (voir l'indicateur pertinent ci-dessus).

#### 4. CONCLUSION

Le Maroc fait preuve d'un parcours plutôt réussi dans les domaines de la privatisation et des partenariats public-privé (PPP). Le pays a ainsi accumulé une expérience considérable qui pourrait irriguer de nouvelles réformes visant l'amélioration du cadre institutionnel, du contrôle et de l'évaluation, et de la consultation des parties prenantes. En effet, des réformes sont à entreprendre pour améliorer le cadre de la privatisation et des PPP. Elles concernent principalement l'élargissement du champ d'action des PPP, la création d'une unité PPP, l'instauration d'un système d'analyse coûts-bénéfices plus rigoureux pour les PPP, et une consultation systématique et approfondie autour des privatisations et des PPP.

Le programme de privatisation, lancé dès 1993, a généré environ 9 milliards d'euros en recettes au profit de l'État. La moitié de ces recettes ont servi à financer des investissements socio-économiques stratégiques via le Fonds Hassan II pour le développement économique et social. Le programme a joué un rôle important dans le développement de la Bourse de Casablanca et du petit actionariat, même si la crise boursière de la fin de la décennie a clairement révélé la persistance d'une certaine incompréhension des petits porteurs quant aux dynamiques du marché.

Les partenariats public-privé (PPP) se sont développés au Maroc avant même la mise en place d'un cadre législatif spécifique. 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). Ils ont permis un transfert de savoir-faire international en complément des compétences déjà disponibles sur place. Plusieurs services publics s'en sont trouvés nettement améliorés.

Cependant, ce type de partenariat reste confronté à plusieurs défis au Maroc. D'abord, les PPP sont encore trop concentrés sur les services publics et certains projets d'infrastructure (les champs d'action « traditionnels »). Ensuite, il n'existe pas d'unité chargée des PPP pour superviser et coordonner la politique globale en la matière, mais plusieurs entités au sein de ministères spécialisés. L'ensemble du dispositif est donc plutôt éclaté et *ad hoc*. Enfin, les analyses comparatives des avantages et des inconvénients, ainsi que les consultations sur les opérations de privatisations et de PPP, ne sont pas systématiques.

Ces défis appellent un certain nombre de réformes – proposées dans le résumé de ce chapitre – dont trois peuvent évoquer l'orientation globale de cette évaluation :

*L'élargissement du champ d'action des PPP* : Il est préconisé l'élargissement du champ d'action des PPP, jusqu'ici concentrés sur les services publics et certains projets d'infrastructure, pour qu'ils soient mis en œuvre dans des secteurs moins traditionnels.

*La création d'une unité de PPP :* Il est préconisé la création d'une unité chargée des PPP qui serait rattachée au Trésor public ou au ministère des Finances et qui 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, et le suivi de leur mise en œuvre.

*Un processus de consultation approfondie autour des privatisations et des PPP :* Il est préconisé la mise en œuvre d'un processus de consultation autour des privatisations et PPP à venir, et autour des stratégies sous-jacentes, qui impliquerait les acteurs économiques au sens large, ainsi que le monde universitaire, les syndicats et la société civile.

**ANNEXE**

**GRILLES D'ÉVALUATION**

**DIMENSION I.2 POLITIQUE DE PRIVATISATION ET PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ**

**SOUS-DIMENSION 1 : PRIVATISATION**

**Indicateur 1 : Formulation d'une stratégie de privatisation**

PRIVATISATION					
	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Niveau 5
<b>Stratégie de privatisation</b>	Le gouvernement n'a pas de stratégie de privatisation.	Engagement politique important concernant les privatisations au plus haut niveau (par exemple, par des déclarations de politique par le chef du gouvernement) et objectifs clairement identifiés et classés par ordre de priorité (par exemple, création d'entreprises efficaces ; améliorations budgétaires et financières ; réduction du rôle de l'État, etc.).	Niveau 2 + Le gouvernement a exposé les grandes lignes d'un processus visant à améliorer l'intégrité du processus de privatisation, gagner de la crédibilité aux yeux des investisseurs potentiels, et un soutien politique de la part du public.	Niveau 3 + Une campagne de communication a été élaborée à l'attention des parties prenantes (consommateurs, syndicats, employés d'entreprises du secteur public, secteur privé) pour expliquer les objectifs politiques des privatisations et les moyens par lesquels elles seront réalisées.	Niveau 4 + L'allocation de ressources (comprenant les ressources humaines et financières) pour répondre aux besoins de la politique concernant les compétences et les ressources nécessaires pour accomplir un bon nombre des tâches qu'implique une privatisation.

**Indicateur 2 : Communication avec les parties prenantes**

PRIVATISATION					
	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Niveau 5
<b>Plan de communication</b>	Le gouvernement n'entreprend aucune consultation avec les parties prenantes.	Le gouvernement développe un processus de communication pour consulter et expliquer ses objectifs et ses politiques relatives à la privatisation.	Le gouvernement entreprend des consultations et communications ponctuellement, et seulement à la requête d'un nombre limité de parties prenantes (par exemple, seulement la communauté nationale des affaires, les investisseurs étrangers ne sont pas impliqués, tout comme ne le sont pas les tiers tel que le monde universitaire, les organisations du travail ou les ONG).	Le gouvernement entreprend des consultations régulières et opportunes avec seulement les parties prenantes directement impliquées dans un possible processus de privatisation (par exemple, les entreprises nationales et étrangères mais ne comprend pas les tiers intéressés). Des consultations sont annoncées avec anticipation donnant ainsi du temps aux participants pour se préparer.	Niveau 4 + Les tiers intéressés sont compris dans les consultations; cela comprend, le monde universitaire, les organisations du travail, les ONG et d'autres groupes de la société civile mais ne se limite pas uniquement à cela.

**Indicateur 3 : Restrictions à la participation des investisseurs étrangers aux projets de privatisation**

PRIVATISATION					
	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Niveau 5
Restrictions à la participation d'investisseurs étrangers	Les investisseurs étrangers ne sont pas autorisés à participer aux projets de privatisation.	Le gouvernement revoit sa position sur la restriction de tous les investisseurs étrangers concernant les projets de privatisation.	Les investisseurs étrangers peuvent participer aux projets de privatisation, mais ils sont contraints d'avoir une position minoritaire.	Niveau 3 + Les investisseurs étrangers peuvent détenir ou avoir une position majoritaire dans le cadre des projets de privatisation. Cependant, le gouvernement conserve l'utilisation de dispositifs de contrôle après privatisation, telles que les actions spécifiques.	Quasiment toutes les restrictions concernant la participation des investisseurs étrangers ont été supprimées. Des restrictions limitées et faibles existent afin de traiter des questions de sécurité nationale et d'intérêt public. Ces restrictions sont appliquées au cas par cas.



**SOUS-DIMENSION 2 : PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ**

**Indicateur 1: Agence des PPP**

PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ					
	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Niveau 5
Agence des PPP	Pas d'agence/unité en charge des PPP en place.	Le gouvernement a lancé un processus de création d'une agence/unité en charge des PPP.	Le gouvernement a créé une unité de PPP, qui est doté d'équipes pluridisciplinaires comprenant des avocats, d'experts en financement de projets, d'économistes etc. Toutefois, l'unité ne dispose que d'un rôle consultatif dans la politique et les projets PPP et ne dispose pas d'une politique globale ni de fonction de coordination.	Niveau 3 + L'agence/unité de PPP a un rôle formel pour coordonner l'ensemble des politiques PPP et est rattachée à un département de trésorerie (ou le ministère des Finances).	Niveau 4 + L'agence/unité de PPP a un soutien politique de haut niveau au sein du gouvernement.

**Indicateur 2: Législation des PPP**

PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ					
	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Niveau 5
Législation des PPP	Il n'existe pas de législation sectorielle et /ou horizontale ou un cadre réglementaire couvrant les PPP.	Le gouvernement effectue actuellement une ébauche de la législation sectorielle et/ou horizontale couvrant les PPP.	Le gouvernement a approuvé une législation sectorielle et/ou horizontale couvrant des formes limitées de concessions (par exemple, uniquement le fonctionnement et la direction des projets d'infrastructure). La loi sur les concessions identifie clairement les rôles et les responsabilités des secteurs publics et privés.	Le gouvernement effectue actuellement un développement de sa législation sectorielle et/ou horizontale afin de faire de la place pour des formes supplémentaires de PPP.	Le gouvernement a approuvé des lois sectorielles et/ou horizontales fournissant un cadre légal et réglementaire pour les PPP afin de couvrir la totalité de la durée du projet (par exemple, la création, la construction, le financement, la propriété, le fonctionnement et le transfert).

**Indicateur 3 : Consultations sur les PPP**

PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ					
	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Niveau 5
Consultations sur les PPP	Le gouvernement n'entreprend pas de consultation avec les parties prenantes avant le lancement d'un projet de PPP.	Le gouvernement a commencé un processus de consultation mais le restreint uniquement aux intérêts des entreprises locales en particulier.	Niveau 2 + La condition que le gouvernement inclue les usagers nationaux des projets de PPP dans des consultations sporadiques.	Niveau 3 + La condition que le gouvernement ait enregistré de bons résultats concernant des consultations répétées des intérêts privés et des usagers nationaux.	Niveau 4 + La condition que le gouvernement ouvre toutes les consultations sur les PPP aux investisseurs étrangers.

**Indicateur 4 : Méthode d'évaluation des coûts et avantages pour les projets de PPP**

PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ					
Méthode d'évaluation des coûts et avantages pour les projets de PPP	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Niveau 5
		Le gouvernement n'entreprend pas d'analyse des coûts et bénéfiques avant d'entreprendre un projet de PPP.	Dans le cadre de son analyse, le gouvernement prend en compte toutes les modalités possibles, y compris les coûts et avantages financiers et non financiers sur toute la durée de vie du projet de PPP.	Niveau 2 + La condition que l'évaluation des coûts et avantages comprenne l'analyse de la mesure dans laquelle les coûts peuvent être récupérés auprès des usagers, et en cas de couverture financière insuffisante, quelles autres sources de financement peuvent être mobilisées.	Niveau 3 + La condition que l'analyse des coûts et avantages comporte une évaluation des risques fondée sur l'intérêt public.

**Indicateur 5 : Contrôle des PPP**

PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ					
Contrôle des PPP	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Niveau 5
		Il n'y a pas de mécanisme en place afin de contrôler la performance des projets de PPP.	Le gouvernement conçoit actuellement un mécanisme pour contrôler la performance des projets de PPP.	Le gouvernement contrôle de manière ad hoc et inconsistante l'état financier et technique de certains projets de PPP mais pas tous.	Le gouvernement contrôle de façon régulière (par exemple, annuellement) l'état financier et technique de chaque projet de PPP qu'il entreprend.

