



HAL
open science

Le Partenariat Public-Privé au Maroc : cas du secteur touristique

Najib Mrabet

► **To cite this version:**

Najib Mrabet. Le Partenariat Public-Privé au Maroc : cas du secteur touristique. Cahiers de recherche
En Sciences de Gestion , 2017. hal-02865986

HAL Id: hal-02865986

<https://hal.science/hal-02865986>

Submitted on 12 Jun 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial 4.0 International License

Le Partenariat Public-Privé au Maroc : cas du secteur touristique

Najib Mrabet

Enseignant à l'Ecole Supérieure de Technologie

Université Mohamed Premier Oujda

E-mail : Najib.ma@hotmail.com

Résumé : Cet article vise à examiner les formes et les caractéristiques des partenariats public-privé (PPP), à rappeler les théories offrant un cadre d'analyse aux formules de PPP à savoir la théorie des coûts de transaction et celle du New Public Management. Il entend, de même, expliquer les risques encourus par chacun des protagonistes lors de la conclusion, l'exécution et l'exploitation des contrats PPP. Enfin, il présente une analyse descriptive des formules de PPP réalisées dans le secteur touristique marocain, particulièrement celles du plan azur.

Introduction

Sous le nom du partenariat public-privé se dévoile actuellement le nouveau visage du management public. Un management, dont les caractéristiques donnent une nouvelle dimension à l'intervention publique en introduisant les techniques managériales des entreprises privées, en renforçant des partenariats avec le secteur privé capables d'assurer un transfert de connaissance, une réduction des charges et une meilleure performance.

La multiplication des opérations de PPP signe un changement radical du rôle et de la place de l'État capable de lui faire surmonter les coûts de la bureaucratie, les contraintes financières et technologiques et la pression des réclamations sociales. Nous assistons donc à une reconfiguration du management public dans un contexte de multiplication des contraintes et aussi des opportunités internationales (Hibou et autres 2009).

Au Maroc comme ailleurs, les applications des idées du New Public Management ont vu le jour à travers les formules de partenariat public-privé dans plusieurs secteurs. Le secteur touristique, véritable poumon de l'économie marocaine, tente de se positionner parmi les grandes destinations mondiales notamment à travers l'adoption des modes de gestion les plus efficaces. Ce secteur a connu plusieurs tentatives de renforcement du partenariat public-privé (PPP) dans les chantiers réalisés dans le cadre du plan Azur et de la vision 2020. Cependant, malgré la volonté affirmée de l'État, ces partenariats se sont heurtés à des difficultés techniques et contractuelles majeurs causant le retrait des partenaires privés dans des moments critiques de leur réalisation.

Dans ce qui suit nous allons présenter les théories offrant un cadre d'analyse aux formules de PPP, premièrement la théorie de coûts de transaction et les théories connexes telles que la théorie des contrats incomplets et deuxièmement, la théorie du New Public Management. Nous allons ensuite analyser les différents risques afférents à ce type de contrats. Et enfin nous présenterons l'expérience marocaine en matière de PPP dans le secteur touristique.

I : Le Partenariat Public-Privé : caractéristiques et théories explicatives

Le partenariat public-privé (PPP) peut être défini comme un contrat de longue durée par lequel l'autorité publique décide de confier à des entreprises privées nationales ou étrangères la mise en œuvre d'une mission d'intérêt général ou la gestion d'un service public. Ce contrat peut prendre des formes diverses, notamment, les contrats de concession et de délégation des services public, les contrats de partenariat ou les contrats assimilés comme la location avec option d'achat. Cette diversité dans les PPP entraîne l'existence d'une multitude de risques selon la nature du contrat et le stade de partenariat.

I-1 : Le phénomène PPP : Caractéristiques générales

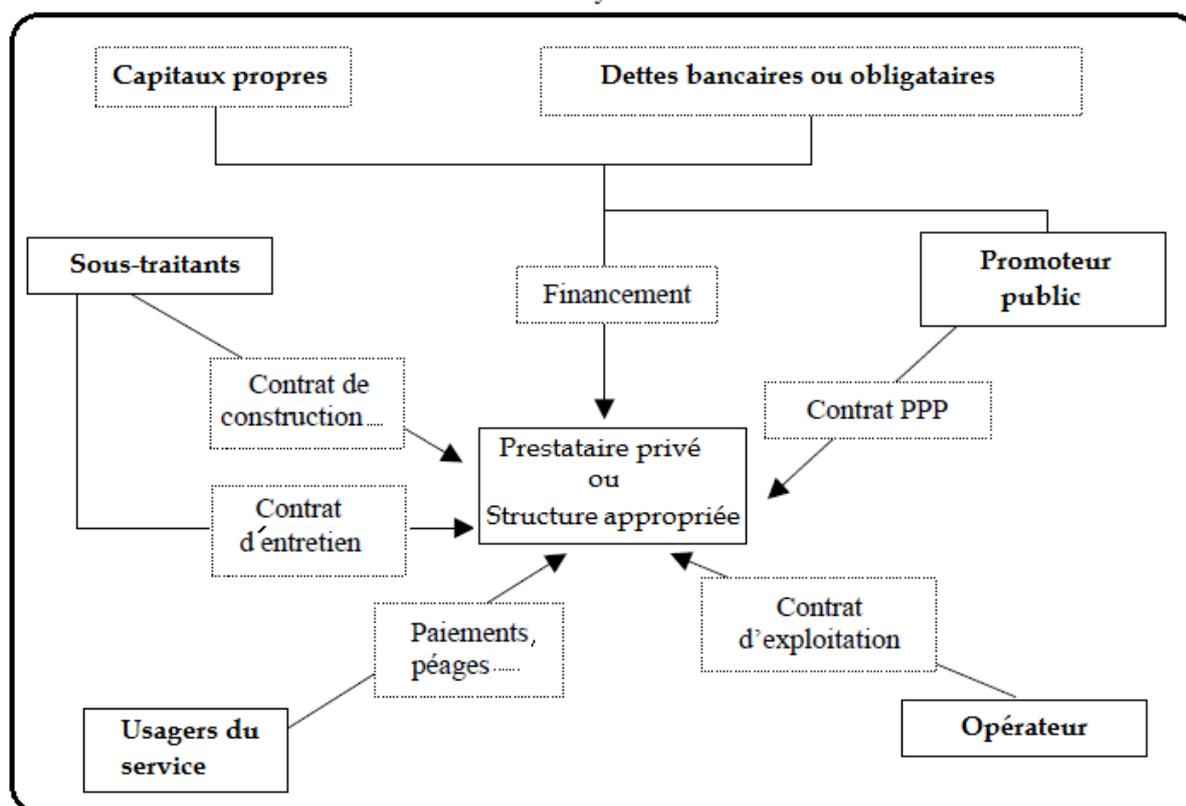
Les formules de coopération qui peuvent être apparentées aux PPP sont multiples et prennent de plus en plus de sophistication et de complexité, cependant ils peuvent être caractérisée par les éléments suivants (Commission européenne 2004) :

- La durée relativement longue de la relation, impliquant une coopération entre le partenaire public et le partenaire privé sur différents aspects d'un projet à réaliser.
- Le mode de financement du projet, assuré pour partie par le secteur privé, parfois par le biais de montages complexes entre divers acteurs. Des financements publics, parfois très importants, peuvent néanmoins venir s'ajouter aux financements privés.
- Le rôle important de l'opérateur économique, qui participe à différents stades du projet (conception, réalisation, mise en œuvre, financement). Le partenaire public se concentre essentiellement sur la définition des objectifs à atteindre en termes d'intérêt public, de qualité des services offerts, de politique des prix, et assure le contrôle du respect de ces objectifs.

Ainsi, tous les montages qui peuvent être qualifiés de PPP, doivent être suscités au début par le secteur public et porter sur un projet dont les objectifs sont clairement définis. Ils doivent enfin comporter des estimations des risques encourus avec une vision claires de leur partage potentiel avec le secteur privé. Le fondement du rapport contractuel est toujours limité dans le temps avec une séparation claire entre le secteur public et l'emprunteur dans le cas de participation des deux parties dans le montage financier y afférent.

Le schéma suivant peut présenter de manière simplifiée la structure fonctionnelle d'un contrat de PPP :

Schéma N° 1 : Structure fonctionnelle du PPP



Source : BEI « Evaluation des projets de type PPP financés par la BEI » Mars 2005 p.14

Comme peut nous le montrer l'analyse de ce schéma, la complexité des PPP trouve son origine dans la multiplicité des contrats sous-jacents et la multiplicité des risques induite par celle-ci. Ainsi, on peut constater que les contrats sous-traités de construction utilisés dans les PPP peuvent être plus coûteux ex-ante que les contrats habituels puisque dans la plus part des cas, le sous-traitant incorpore dans ses prix le risque de dépassement des coûts, ainsi que les pénalités de retard (Frédéric Marty et autres 2006). La question est de savoir si les coûts additionnels seront compensés plus tard par des économies, de sorte que le coût sera inférieur ex post à ce qu'il aurait été avec une soumission classique.

Le risque dans les PPP réside aussi dans l'augmentation des coûts et des prix du fait que les compétences et les ressources financières supplémentaires requises pour monter un PPP peuvent limiter le nombre des soumissionnaires potentiels. Cela d'une part, d'un autre, le recours aux PPP pour accélérer un vaste programme de construction ce qui peut, créer une demande supplémentaire de travaux de construction, ce qui provoque une hausse des prix. Enfin, cette complexité contractuelle peut allonger le temps nécessaire pour mettre en place les contrats et allonger le délai de mise en œuvre du projet.

A propos de la répartition des risques, que nous allons détailler après la présentation des assises théoriques des PPP, entre le partenaire public et le partenaire privé. Les PPP n'impliquent pas nécessairement que le partenaire privé assume tous les risques, ou la part la plus importante des risques liés à l'opération. La répartition précise des risques s'effectue

au cas par cas, en fonction des capacités respectives des parties en présence à évaluer, contrôler et gérer ceux-ci.

I-2 : Les coûts de transaction et les théories y afférentes

Les caractéristiques complexes des projets de PPP que nous avons cités induisent naturellement un nombre importants de contrats dont celui entre le promoteur public et le prestataire privé est le plus important. La relation entre les deux parties est théoriquement traitée par la théorie des contrats dans le cadre d'une relation d'agence (Rui 2008). Cependant, la théorie des coûts de transaction fournit un cadre d'analyse important pour les contrats de PPP à travers deux notions fondamentales qui sont les coûts de transaction et les actifs spécifiques. Ces deux notions ont permis de répondre à plusieurs questions concernant les modes de gouvernances les plus efficaces ainsi que le choix microéconomique de faire ou de faire faire (Caby 1997).

❖ Les coûts de transaction :

Initiée par **R. Coase** et développée par Williamson la théorie des coûts de transaction, à la différence de l'hypothèse néoclassique de l'information parfaite, explique qu'il existe un opportunisme dans le marché reposant sur l'absence de l'information, son incomplétude ou sa déformation par les agents. Ce qui fait que chaque contrat sur le marché comporte des coûts ex ante et ex post (Caby 1997) :

Les coûts de transaction ex ante comportent :

- Les coûts de recherche de l'information ;
- Les coûts de négociation et de rédaction du contrat ;
- Les coûts des garanties.

Les coûts de transaction ex post comportent :

- Les coûts de contrôle de l'exécution du contrat ;
- Les coûts d'une mauvaise adaptation du contrat ;
- Les coûts de gestion des conflits et de rupture du contrat.

Dans cette théorie l'opportunisme issu de l'information imparfaite s'ajoute la notion de rationalité limitée des agents qui ne leur permet pas d'envisager toutes les solutions possibles lors de prises de décision pour créer une incomplétude intrinsèque dans les contrats.

L'apport de la théorie des coûts de transaction en ce qui concerne le PPP est qu'il n'y a aucune raison pour l'État ou les collectivités locales recherchant la mise en place d'un mode de gestion efficace de ne pas déléguer un service public à des opérateurs privés. Ces derniers sont forcément plus efficaces en termes de coûts de production (économie d'apprentissage, économie d'échelle), à condition que les économies de l'opérateur en termes de coûts de production ne soient pas annulées ou dépassées par les pertes en termes de coûts de transaction.

❖ La spécificité des actifs

Introduite par **Williamson**, la notion d'actifs spécifiques appliquée aux services publics permet de déterminer les situations où les formules de PPP peuvent être bénéfiques. Un actif spécifique se caractérise par le fait qu'il perd une grande partie de sa valeur lorsqu'il est employé à d'autres usages ou dans un autre contexte que celui pour lequel il est spécifié. La spécificité des actifs provient de compétences particulières ou de caractéristiques techniques des actifs (par exemple un composant dédié à un usage unique).

En introduisant les actifs spécifiques, la transaction cesse d'être anonyme et un lien de dépendance durable entre les contractants s'établit. Ce lien est à l'origine de rente et de conflit. Ainsi, plus les actifs sont spécifiques, plus le risque de comportement opportuniste est grand et plus les coûts de transaction sont élevés (**Chauchefoin 2008**).

La présence d'actifs spécifiques devrait conduire les collectivités à privilégier la régie au détriment de la délégation dès lors que les coûts de transaction qui découlent du choix de la délégation sont supérieurs aux gains en termes de coûts de production (**Menard et Saussier, 2000**).

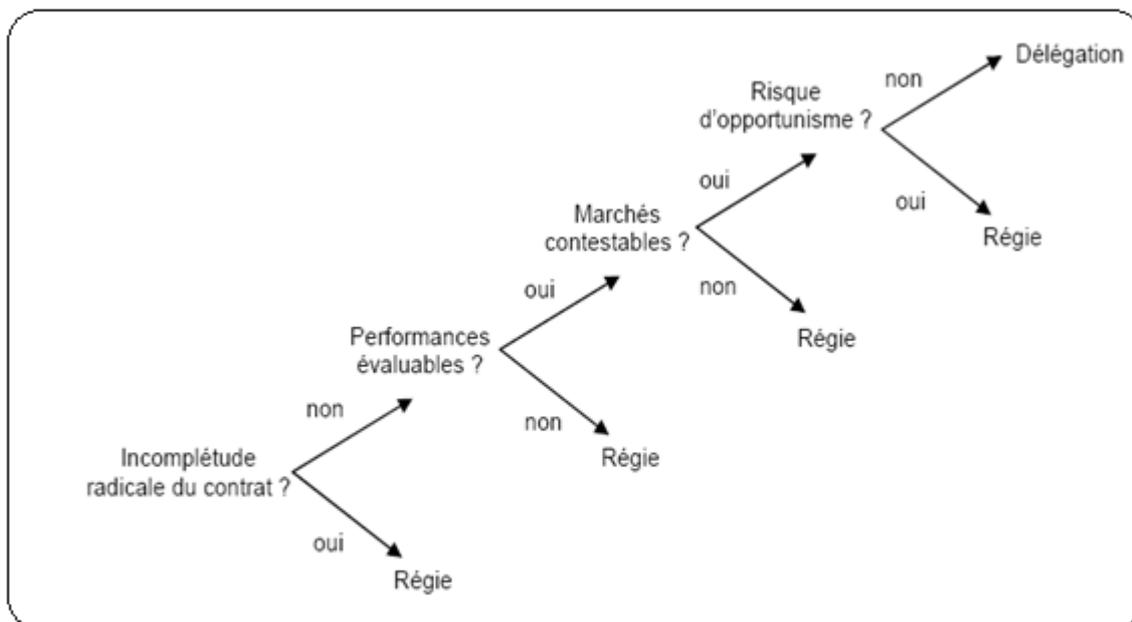
❖ **L'incomplétude contractuelle**

Une autre source de problèmes contractuels est décrite par la théorie des contrats incomplets. Cette dernière distingue entre les problèmes contractuels qui proviennent de l'incomplétude des contrats de ceux qui proviennent de l'asymétrie d'information entre les contractants. Ainsi, les modèles de cette approche supposent que l'information entre agents est symétrique et qu'il n'est pas nécessaire d'attribuer une rationalité limitée aux agents pour bâtir une théorie des organisations et des relations interfirmes (Menard et Saussier, 2000). Ces deux critères permettent de positionner la théorie des contrats incomplets par rapport à l'approche en termes de coûts de transaction. La théorie des contrats incomplets permet de préciser les cas où la collectivité locale ne devrait pas déléguer le service mais l'assurer elle-même. Ainsi, La délégation du service à un opérateur privé devrait être rejetée dès lors que :

- le service attendu, notamment la qualité du service, n'est pas parfaitement contractualisable ;
- le comportement opportuniste rendu ainsi possible, par exemple la réduction de la qualité du service ou l'augmentation de son coût, aurait un fort impact sur les consommateurs, notamment en matière d'infrastructures, de produits de base ou de santé publique ;
- les consommateurs ne peuvent mettre en concurrence les opérateurs soit parce qu'il s'agit de biens d'expériences ou en raison d'un monopole local de l'opérateur.

Pour faire un résumé des deux théories (coûts de transaction et contrats incomplets) on peut dire que les autorités ne doivent recourir au PPP et particulièrement la délégation qu'après avoir examiné l'ensemble des éléments nécessaires à l'arbitrage entre la délégation et la régie comme le montre le tableau et le schéma suivant. En fonction de ces éléments le choix du mode de gouvernance peut se faire de la manière suivante :

Schéma 2 : Synthèse des solutions théoriques apportées aux problèmes organisationnels



Source : Chauchefoin, P. « Actifs spécifiques et contraintes organisationnelles dans les services d'eau et d'assainissement » 2008 p.6

D'après ce schéma on peut dire que même dans le cas de performances évaluables et de marchés incontestables, les aléas affectant l'exécution des contrats de PPP, surtout dans les pays en développement, et les difficultés de contrôle de ceux-ci par manque d'expérience favorisent la mise en œuvre de stratégies opportunistes de la part des prestataires privés. De tels stratégies donnent naissance à d'éventuels contentieux et sont très dépendantes des spécificités des cadres institutionnels dans lesquels les partenariats se déploient. Cela nous pousse à conclure que les systèmes judiciaires et la question du contentieux peuvent être aussi un facteur déterminant dans l'exécution des contrats PPP.

Toujours concernant les pays en développement, le recours au partenariat public-privé vise dans un premier ordre à répondre à un contexte budgétaire contraignant, et cela parfois au dépend du transfert du savoir-faire et capacités des firmes privées, et même au dépend d'une répartition optimale des risques avec le prestataire privé qu'ils ont du mal à maîtriser.

I-3 : Le New Public Management (NPM) :

Considéré comme un mouvement plus qu'une théorie, le NPM ou la nouvelle gestion publique se présente comme la source de légitimité pour les contrats de PPP. Le New Public Management viendrait ainsi remplacer la doctrine administrative publique antérieure, axée sur le respect des règlements en affichant de nouveaux principes d'organisation et de fonctionnement.

Les grands préceptes de la nouvelle gestion publique sont (Bezès 2005) :

- la désagrégation des administrations en petites unités ;

- l'externalisation par privatisation ou décentralisation ;
- la séparation des fonctions stratégiques [...] des fonctions de mise en œuvre ;
- les contractualisations multiformes ;
- le renforcement de l'accountability ou de la « redevabilité » des administrations etc...

Conduits par la nécessité de réduire les dépenses publiques, de palier à l'inefficience managériale caractérisant les entreprises publiques, ce sont d'abord les pays anglo-saxons qui ont adopté cette approche en minimisant le rôle de l'État et en se concentrant sur la satisfaction du citoyen. Selon Bernrath, W. (1998) le NPM «...désigne un ensemble d'éléments novateurs dans la gestion des administrations publiques. Tous ces éléments constituent une tendance d'évolution du secteur public, caractérisée par une approche de gestion au détriment de l'approche juridique, une volonté d'axer la gestion sur les résultats, l'introduction d'éléments de compétition, de performance, de réduction des coûts et de qualité ».

Ainsi, pour le courant de NPM, l'introduction des valeurs managériales des entreprises privées dans l'État et ses démembrements se fait, aussi par le biais de la collaboration avec les partenaires du secteur privé, comme dans les contrats de PPP. Le tableau ci-dessous résume les composantes doctrinales du NPM.

Tableau N° 1 : Les composantes doctrinales du NPM

Doctrine	Signification	Justification
Confiance aux professionnels du management dans le secteur public.	Contrôle discrétionnaire des organisations actif et visible par des personnes jugées compétentes.	La transparence implique d'indiquer clairement la responsabilité de l'action et non la diffusion du pouvoir.
Standards et mesures explicites de la performance.	Définition des objectifs, cibles, indicateurs de succès, préférences exprimées de manière quantitative.	La transparence implique un énoncé clair des objectifs. L'efficacité exige de coller à ces objectifs.
Une plus grande importance au contrôle des outputs.	Allocation des ressources et récompenses liées à la mesure de la performance. Eclatement de la bureaucratie centralisée.	Importance accordée aux résultats plutôt qu'aux procédures.
Réorganisation des unités dans le secteur public.	Passage à des unités opérationnelles décentralisées et organisées autour du service.	Besoin de créer des unités gérables et indépendantes. Utilisation des contrats de franchise à l'intérieur comme à l'extérieur du secteur public.
Passage à une plus grande concurrence dans le secteur public.	Modification du terme des contrats et des procédures de marchés publics.	La compétition est la garantie de la réduction des coûts et de normes améliorées.
La pression du secteur privé sur les	Eloignement du style militaire et	Nécessité d'utiliser les outils

styles de gestion utilisés.	plus grande flexibilité d'embauche. Meilleure utilisation des techniques motivationnelles.	reconnus du secteur privé.
La pression d'une plus grande discipline dans l'utilisation des ressources.	Découpage des coûts directs, accroissement de la discipline, résistance aux syndicats.	Besoin de vérifier la demande de ressources du secteur public et de "faire mieux avec moins".

Source : Traduit et adapté de Hood, C. (1991) in Huron, D. Le new Public Management en France, vers un management public post-moderne ? p.46. cité par Hadjar 2014 p.31

II- Typologie et partage des risques

Un risque est défini comme tout facteur, événement ou influence qui menacent l'achèvement prospère d'un projet en termes de temps, de coût et de qualité (Ordre européen, 2003). L'identification saine de risque est donc au cœur de toute PPP (Estache et al, 2007). En théorie, il y a une distinction entre risque et incertitude du fait que le risque est typiquement perçu comme quelque chose qui peut être décrit dans les termes statistiques, pendant que l'incertitude est considérée comme quelque chose qui s'applique à des situations dans lesquelles les résultats potentiels et facteurs causales ne peuvent être cernés complètement (Miller et Lessard, 2008). Dans les mégaprojets qu'on retrouve dans le PPP, les deux notions sont considérées comme similaires du fait que la compréhension vague des causes, résultats et forces motrices de l'incertitude mènerait à des risques multiples, généraux et spécifiques. Des risques ont souvent un caractère multidimensionnel et complexe.

Le partage des risques, dans tout contrat de PPP, se fait selon la règle générale qu'un risque doit être supporté par la partie qui a la capacité de maîtriser, de gérer ou d'atténuer (Hadjar 2014). Une fois les risques aux diverses étapes du processus PPP sont identifiés, le partage des risques peut s'effectuer. Les risques suivants sont les plus rencontrés :

III- 1- Les risques intrinsèques aux projets :

On a déjà défini ce qu'est un actif spécifique comme étant un actif qui perd une grande partie de sa valeur lorsqu'il est employé à d'autres usages ou dans un autre contexte que celui pour lequel il est spécifié. De cette spécificité découle un nombre important de risques relatifs à chaque stade de réalisation du PPP et des contrats y afférents et dont on résume les plus importants :

- ❖ **Risque d'achèvement** : Le risque de non-respect des délais de réalisation du projet dans toutes les étapes de conception et de construction de l'actif tire son importance du fait, d'abord, que les coûts de réalisation peuvent changer et faire subir aux protagonistes des charges supplémentaires. En plus, évidemment du manque à gagner dû à la non disponibilité du service public dans les délais convenus. Il est clair que c'est le prestataire qui doit être responsable de la part importante de ce risque, car c'est lui qui dispose des qualifications et de l'expérience nécessaires pour les atténuer. Le secteur public pourrait atténuer ce

risque, sur ses propres projets, en utilisant le même dispositif que le prestataire, c'est-à-dire en ayant recours à des contrats clés en mains assortis d'un calendrier, d'un budget et d'un cahier des charges fixes.

❖ **Risque de résiliation** : C'est un risque supporté à la fois par le promoteur et par le prestataire. C'est le risque qu'il soit mis fin au montage PPP, soit en raison de la défaillance financière du prestataire, soit parce que le promoteur public constate une incapacité du prestataire à fournir de manière satisfaisante le service convenu en terme de qualité. Le prestataire, subira une perte financière appréciable en cas de résiliation. Cependant, c'est aussi un risque pour le promoteur, car il lui faudra trouver les moyens d'assurer le service après l'arrêt des opérations, au stade de disponibilité et de construction atteint par le projet. La phase de choix des soumissionnaires appropriés est une étape cruciale dans la capacité d'atténuation de ce risque d'une part. Ainsi, le promoteur atténuera ce risque soit en ne sollicitant des offres qu'auprès de soumissionnaires expérimentés et qualifiés, soit en imposant comme condition de soumission que le soumissionnaire puisse prouver qu'il dispose des moyens financiers nécessaires. D'autre part, la défaillance du prestataire peut être due à une répartition inadéquate des risques dès le départ. Lorsque ce risque se réalise dans des projets de long terme et il arrive souvent que les spécialistes des domaines techniques soient remplacés par des investisseurs purement financiers au dépend de l'expérience et l'expertise nécessaires ce qui limitera certainement la qualité des services offerts.

❖ **Risque relatif aux recettes** : Le prestataire peut être rémunéré soit par des paiements directs (péages sur routes ou ponts, redevances pour le traitement des déchets, etc.) dans ce cas les péages ou les redevances peuvent être négociés, mais le risque demeure dans le fait que le prestataire n'a habituellement aucune prise sur le niveau du trafic effectif, et donc sur les recettes. IL peut être rémunéré aussi par des paiements indirects, (par exemple péages routiers fictifs). Le risque dans ce cas est que les paiements dépendent du volume, les structures des redevances et des péages fictifs peuvent être aménagés de manière à minimiser le risque encouru par le prestataire, tout en limitant les profits exceptionnels que pourrait générer une forte augmentation de l'utilisation ou de la demande.

D'autres solutions de paiement peuvent être supervisées, par exemple en ce qui concerne les écoles, les hôpitaux ou d'autres infrastructures par des commissions spécialisées. Dans ce cas est que les paiements sont basés sur la disponibilité de l'élément d'actif, avec des pénalités en cas de défaillance de fonctionnement. S'agissant là d'un domaine qui est du ressort du prestataire, le risque doit être supporté par lui et non par le promoteur.

Enfin, un régime de paiements mixtes combinant des paiements par une commission spécialisée et des paiements basés sur les recettes propres de l'actif peut être une solution garantissant un seuil de rentabilité minimum au prestataire et évitant en même temps le risque de comportement opportuniste de sa part.

❖ **Risques d'exploitation et d'entretien** : Le déficit majeur durant l'opération de partenariat est d'inciter le prestataire à produire un actif ayant le coût le plus bas sur l'ensemble du cycle de vie de l'actif, ou au moins le coût le plus bas jusqu'à ce que l'actif soit restitué au promoteur. Dans ce cas on peut isoler le risque que les besoins d'entretien de l'actif ne soient pas conformes aux prévisions du risque

qu'il y ait une différence au niveau du coût unitaire d'entretien. Ces deux risques potentiels, tant dans un sens positif que négatif, sont transférés au secteur privé.

III- 2- Les risques politiques et de marché :

Divers risques, non directement liés aux projets de PPP, peuvent être recensés. Leurs impacts sur ces projets sont aussi divers et doivent être gérés et partagés d'une façon optimisée et permettant d'allouer les responsabilités à la partie qui sera à même de les assumer le plus efficacement. Les risques non spécifiques aux projets peuvent être regroupés en des risques politiques et des risques environnementaux :

- ❖ **Les risques politiques :** Le système judiciaire et les conséquences et l'éventualité d'un changement de gouvernement, ainsi que l'éventuel retrait du soutien en faveur d'un PPP, constituent des risques politiques. Ainsi, dans les premières étapes d'un contrat PPP, le promoteur public doit clairement énoncer sa politique sectorielle à court et moyen terme, qui touche directement le projet qui va être réalisé. Cette politique sectorielle donne à l'opérateur privé une idée générale sur le risque de changement des indicateurs de politique économique ainsi que la volonté et la capacité d'atténuation de ce risque. Le promoteur public pourra donner certains indicateurs sur :
 - La qualité et l'indépendance de son système justice et le degré de transparence qu'il pourra assurer dans la passation des contrats PPP. Ainsi, même s'il est rare qu'une législation interne spécifique existe en matière de passation des contrats de concession dans les pays en développement, les opérations peuvent se faire sous l'égide des bailleurs de fonds, qui ont en général l'expérience nécessaire à faire respecter une certaine transparence dans la procédure de sélection du cocontractant et les risques de corruption s'en trouvent réduits ;
 - La capacité du secteur public à partager les risques commerciaux du PPP, spécialement lorsqu'il faut apaiser les soucis sur le mode de rémunération qui va être négocié par la suite ;
 - Le degré de soutien de l'opinion publique en faveur du projet en particulier, et en général le soutien dont bénéficiera le secteur privé dans le cadre de la fourniture de services publics. Cet élément est important afin de garantir à l'opérateur privé que le projet va être à l'abri des querelles politiques et idéologiques même en cas des changements suivant les processus électoraux ;
 - L'existence d'une régulation autonome ou d'un organisme de contrôle indépendant du PPP capable de protéger les consommateurs et veiller sur les droits de l'opérateur privé, surtout lorsque les tarifs sont fixés par un gouvernement influencé par des considérations sociopolitiques. Une situation de ce type peut être perçue comme un risque par le secteur privé, auquel cas l'opérateur privé peut être tenté d'augmenter les prix pour couvrir ce risque.

- ❖ **Les risques de marché :** Les risques de marché sont en rapport avec le développement économique total qui affecte des activités économiques dans un pays (Flyvbjerg, 2003). De tels risques peuvent être causés par une crise ou une

baisse économique générale ainsi que par le phénomène d'inflation. Dans le modèle d'utilisateur payeur, le risque de réduction de l'activité économique influencera la demande du service contracté qui fera baisser le revenu du projet au-dessous des projections. De plus, le risque de l'inflation mènera à la baisse la valeur de paiements reçue pendant la période du projet dévaluée et donc réduit les vraies recettes de l'acteur privé. Même s'il est difficile pour un gouvernement d'atténuer totalement ces risques, sa politique prioritairement allouée à assurer l'équilibre macroéconomique global représente un facteur favorable à tout projet de PPP.

III : Les PPP dans le secteur touristique :

Le rôle névralgique que joue le secteur touristique interpelle continuellement les pouvoirs publics en vue de maximiser les retombés de ce secteur sur la croissance et l'emploi. Avec la nouvelle loi 86-12, le PPP est devenu un mode de gestion ouvert à toutes les composantes du secteur public y compris dans l'activité touristique.

La particularité de ce secteur réside dans son taux élevé d'ouverture, lui permettant de bénéficier de la globalisation des processus de production des services, des financements et des marchés de consommation mais le confrontant, aussi, à une série de défis dont, notamment, la hausse de la compétitivité et la baisse des flux d'investissement.

Ces mutations appellent à regarder le secteur du tourisme à travers le prisme de la mondialisation qui implique de penser à un nouveau paradigme pour la gestion de ce secteur.

III-1 : Les contrats de PPP dans le secteur touristique

Dans le cadre du plan Azur et la vision 2020, le Maroc a signé des contrats PPP avec des opérateurs touristiques internationaux et des fonds d'investissement privés et publics nationaux et internationaux. C'est ainsi que six projets de stations balnéaires ont vu le jour impliquant des contrats PPP, tous les projets (à part Mazagan) ont connu des difficultés et des retards dus à la révision des plans d'aménagements, le retard des travaux, les problèmes du foncier et les changements d'investisseurs et ont nécessité des plan de réajustement. Les stations Saidia, Mazagan et Taghazout ont été ouvertes sans dire qu'elles ont atteint l'attractivité espérée, les stations d'Essaouira et de Larache sont encore en chantier et accusent des retards importants. La Plage blanche de Guelmim, quant à elle est en mode veille puisque les travaux de construction n'ont pas encore été lancés :

- ❖ **Lixus** dans la province de Larache : La station est initiée par le promoteur belge Thomas & Piron et Colbert Orc. La station prévoit la construction de 7 hôtels, des villas, appartements, résidences touristiques, 2 parcours de golf,

une marina, une zone commerciale ainsi que d'autres équipements. Le site aurait dû ouvrir ses portes en 2016 en accordant la gestion des hôtels au Groupe Accor. Cependant, les difficultés d'exécution du contrat et le retrait du promoteur belge ont amené les autorités à confier la réalisation à une nouvelle société détenue par Alliances, la CDG et le FMDT.

- ❖ **Mazagan** dans la Province d'El Jadida : Ce site a été aménagé en partenariat par la société sud-africaine Kerzner International, la Caisse de Dépôt et de Gestion et la Société Maroc Emirat de Développement. Ce site n'a pas rencontré de réelles difficultés dans l'exécution même si le fonds souverain Investment Corporation of Dubaï (ICD) pris une participation de 46% dans le capital de Kerzner International.
- ❖ **Mogador** dans la province d'Essaouira : La station Mogador dans la région d'Essaouira, attribuée au consortium Belgo-Français-Hollandais Thomas & Piron, Risma et Colbert-Orco en 2002. Toujours à cause de l'incompatibilité des visions et des difficultés d'exécution dans le cadre du partenariat, Colbert Orco a vendu ses parts à T Capital Group En 2008 et Thomas & Piron en a fait de même au profit d'un consortium formé par Alliance & H Partners en 2009. Jusqu'à la fin 2016, compte tenu de ses difficultés financières, l'aménageur développeur de la station n'a pas pu honorer ses engagements en termes de développement de la première phase, hormis la réalisation d'une unité hôtelière.
- ❖ **Saïdia** dans la province de Berkane : Initié au départ par le groupe espagnol Fadesa, Le programme d'aménagement du site comprend 8 hôtels, 6 villages de vacances, 7 résidences touristiques, un port de plaisance et 3 golfs, ainsi que des zones sportives, d'animation et de loisirs. La station balnéaire de Saïdia a été lancée en juin 2009 avec deux ans de retard et seulement 60% d'achèvement. Le groupe immobilier marocain Addoha a remplacé Fadesa, en faillite, dans la réalisation du chantier. Le groupe marocain, en manque d'expertise en matière touristique, a lui aussi baissé la main devant les résultats désastreux du lancement de la 1ère mouture du Plan Azur. La reprise des anomalies et la mise à niveau des stations ont été réalisées en 2012-2013 après, par la CDG et le FMDT.
- ❖ **Taghazout** dans la province d'Agadir : De tous les PPP contractés dans le cadre du Plan Azur, ceux de Taghazout sont ceux qui ont rencontré le plus de problèmes. En effet, initiée au départ avec le groupe saoudien Al BARAKA en 2002, le groupe a tardé à apporter le minimum de fonds propres ce qui causé un retard d'exécution important et a conduit à la résiliation du contrat en 2004. L'autorité a changé de partenaires financiers en 2006 au profit d'un groupement formé de Colony Capital et son partenaire espagnol, Satocan, à qui ont devrait confier l'exploitation du site. Encore une fois, début 2009 la convention a été résiliée par le gouvernement marocain. Le groupement faisait état de difficultés à honorer ses engagements à cause notamment de son incapacité à lever des fonds pour financer le projet. En 2011, une société d'aménagement et de promotion de la station de Taghazout (SAPST) a été constituée avec 5 nouveaux actionnaires dont les plus importants sont CDG développement et le Fonds marocain de développement touristique (FMDT).

III-2 : Quelles formes de PPP dans le secteur touristique ?

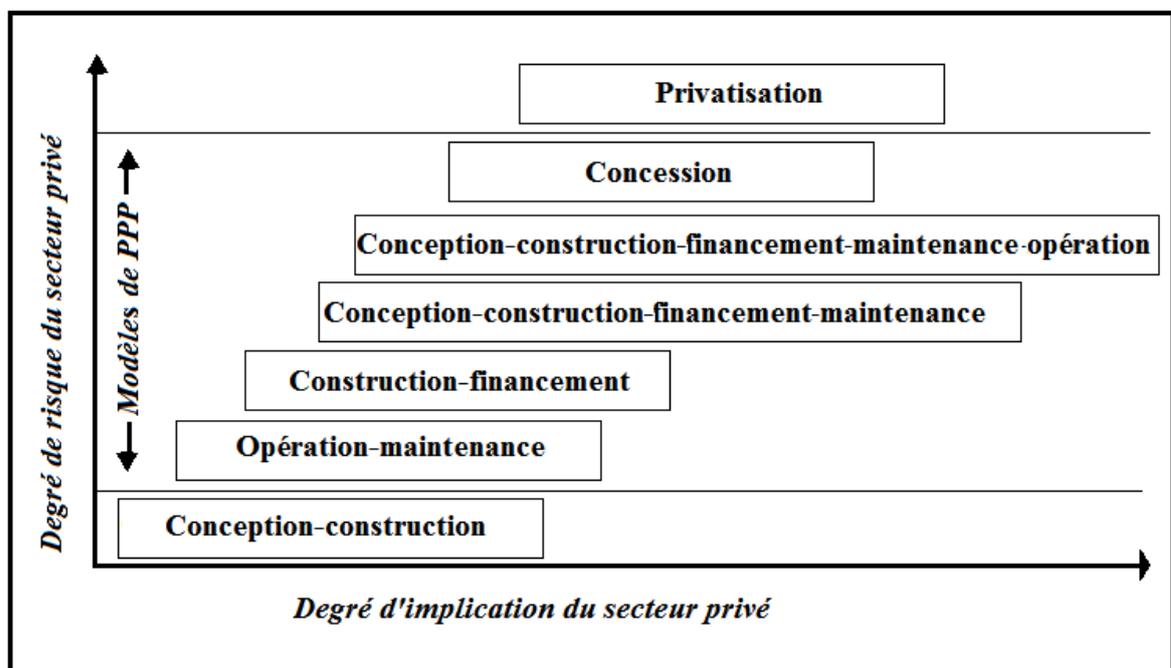
Après ce bref examen des PPP du plan azur on peut dire que presque tous les risques intrinsèques aux PPP se sont réalisés, (Risques d'achèvement, de résiliation et celui relatif aux recettes) que ce soit pour les projets confiés par appel d'offre ou ceux confié par entente directe avec l'opérateur privé. Les retards de réalisation dans les stations balnéaires dus à la faible réactivité du gouvernement en ce qui concerne les changements des opérateurs ont montré aussi un faible degré de maîtrise des risques.

De même, le degré d'implication de l'opérateur privé dans la réalisation des stations était anormalement élevé ce qui montre que les attentes de l'opérateur public étaient au-dessus de la barre objective.

Ainsi, il est logique de conclure que les estimations des risques intrinsèques et de marché n'étaient pas proches de la réalité puisque les résiliations des contrats étaient elles aussi très tardives.

Le schéma suivant montre explique les modèles de partenariat qu'il faut conclure en fonction du degré de risque de l'opérateur privé :

Schéma N° 3 : Echelle des partenariats public-privé



Source : Site internet du conseil canadien pour les partenariats public-privé

On peut dire aussi que, d'après les résiliations opérées par le gouvernement, la négociation des contrats n'a pas été en faveur du partenaire public (Jobin, M et all 2016), et

que les partenaires privés se retrouvaient dans des situations confortables malgré l'arrêt des travaux. Le coût de ces résiliations a été supporté essentiellement par l'État.

Les défaillances des investisseurs étrangers, et les différentes péripéties enregistrées par chacune des six stations balnéaires du plan azur ont conduit donc le gouvernement, par le biais de la Société marocaine d'ingénierie touristique (Smit), à renégocier tous les contrats avec les aménageurs-développeurs en adoptant une approche nouvelle consistant à redimensionner ces stations et à créer des sociétés avec plusieurs actionnaires (principalement publics) qui assurent le développement des composantes de chaque station.

Cette mauvaise expérience a donc amené l'État à réfléchir à de nouvelles formes de PPP capables de surmonter ces difficultés financières, assurer le transfert du savoir-faire escompté au départ et éviter les risques d'opportunisme. Cela a été partiellement réalisé en minimisant la part de l'opérateur privé dans l'apport des fonds investis tout en préservant les contrats de partenariats liés à l'exploitation.

On doit mentionner que les formes de PPP dits institutionnalisés (Skander, 2010) sont actuellement de plus en plus répandus dans le cas où un des protagonistes d'un contrat de PPP n'arrive pas (ou n'a pas les moyens) à mesurer les risques liés. Elles s'opèrent à travers la création d'entités à capital mixte public-privé selon les attentes et les préoccupations des partenaires tels que les sociétés d'économie mixte (S.E.M) ce qui minimise le risque de non achèvement et de résiliation et répartit les coûts en cas de rupture des contrats de manière égalitaire suite à la faillite de la SEM (Hadjar 2014).

Enfin le choix, l'examen et l'approbation de la forme du partenariat doit se faire en consultation avec un organisme spécialisé dans les PPP. La création d'un tel organisme (similaire au conseil canadien pour les partenariats public privé ou l'Unité de suivi des concessions en Tunisie ...) permettra d'accumuler l'expérience en la matière et doter ainsi le gouvernement de moyens d'aide à la décision sur les degrés de risque, la forme de partenariat à choisir et la structuration des contrats avec les intervenants.

Conclusion

Le modèle d'investissement réalisé actuellement dans le secteur touristique montre que les premiers modèles de PPP ont échoués et que le nouveau modèle mise sur les partenariats respectant les choix économiques nationaux et régionaux et sur le gain du temps en

espérant que c'est la croissance générée par ce modèle qui attirera les investissements et les partenaires privés.

En résumé, s'il n'y a pas de solution unique dans le choix de la forme de partenariat, celui-ci devrait dépendre du contexte local, de la faisabilité et de la capacité de chacun des protagonistes à défendre ses propres intérêts et à maîtriser ses risques. Une fois le PPP mis en place, il faut le réglementer de manière à donner des garanties de rentabilité au secteur privé et en même temps à protéger les consommateurs des abus monopolistiques, une tâche qui peut s'avérer difficile et onéreuse.

Bibliographie

• Thèses

- Hadjar, G. « Le partenariat public-privé : transfert de connaissances managériales et apprentissage : Cas d'entreprises publiques algériennes » Thèse de Doctorat en Sciences de Gestion Institut D'administration Des Entreprises Université de Nice-Sophia Antipolis, Novembre 2014 ;
- Skander, D. « L'évolution de la confiance et du contrôle dans le cadre des partenariats public-privé conclus à l'échelle internationale : le cas de l'aéroport international de Malte, Thèse de doctorat, Université du Québec à Montréal, août 2010 ;
- Rui, M «Public-Private Partnership and the Management of Expressways in China : An Agency Theory Approach», Thèse de doctorat, Delft University of Technology, August 2008, [En ligne], disponible sur :
<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjQo-HEyLDRAhUEChoKHezpB4sQFggZMAA&url=http%3A%2F%2Frepository.tudelft.nl%2Fassets%2Fuuid%3Af5431f5b-54c7-4943-aecc-4348ef27f7bf%2FMu%2520R.pdf&usg=AFQjCNG5LDHvYgAlK41VRTqZkNLur2Je6Q&sig2=8HOYaDaqWpN8QsIFooxwkQ&bvm=bv.142059868,d.d2s> (consulté le 11 Mars 2016).

• Articles

- Bernrath, W. (1998) « Le Nouveau Management Public : Concept, Situation en Wallonie, Quelques Réflexions, Visions et Conclusions Opérationnelles » Revue OSF, Bruxelles, p. 92-110.
- Bezes, P. (2005) « L'État et les savoirs managériaux : essor et développement de la gestion publique en FRANCE » DUNOD, p. 9-38 ;
- Caby, L. (1997) « Les coûts de transaction : état de la théorie » Dossier de recherche coordonné par Laurence CABY in revue Réseaux n° 84 CENT, p. 9-19 ;

• Références Internet

- Banque européenne d'investissement, (2005) « Evaluation des projets de type PPP financés par la BEI » Rapport d'évaluation, [En ligne], disponible sur :
http://www.eib.org/attachments/ev/ev_ppp_fr.pdf (consulté le 10 Mars 2016) ;

- Chauchefoin, P. (2009) « Actifs spécifiques et contraintes organisationnelles dans les services d'eau et d'assainissement » cahier de recherche, [En ligne], disponible sur <http://crief.labo.univ-poitiers.fr/archives-documents-de-travail/documents-de-travail-2008/> (consulté le 10 Mars 2016) ;
- Commission de la communauté européenne (2009) « Livre vert sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions » , [En ligne], disponible sur <http://www.transalpine.com/docs/fond/livre%20vert%20sur%20le%20PPP.pdf> (consulté le 22 Mars 2016) ;
- Flyvbjerg, B. (2003) « Megaproject and risk An anatomy of ambition» Cambridge University Press Publication, [En ligne], disponible sur : <http://documents.mx/documents/analizing-schedule-delay-of-mega-project.html> (consulté le 22 Mars 2016) ;
- Hibou, B. et autres (2009) « L'État en voie de privatisation » Cahier de recherche, Février, [En ligne], disponible sur : <http://www.politique-africaine.com/numeros/pdf/073006.pdf> (consulté le 21 Mars 2016) ;
- Jobin, M et all (2016) « Conditions de succès et obstacles aux collaborations public-privé en santé au Québec » Rapport de recherche HEC, Montréal, p.33, [En ligne], disponible sur : <http://projects.pppcouncil.ca/ccppp/src/public/search-project> (consulté le 10 Mars 2016) ;
- Ménard, C. et Saussier, S. (2009) « La délégation de service public, un mode organisationnel efficace ? Le cas de la distribution d'eau en France » Économie publique/Public economics, [En ligne], disponible sur : <http://economiepublique.revues.org/360> consulté le 3 Janvier 2017 ;
- Miller, R et Lessard D.R. (2008) «Risk management and the shaping of mega-projects» in Evolving strategy [En ligne], disponible sur : <http://www.elgaronline.com/view/9781845427375.00015.xml> consulté le 3 Janvier 2017.