



Les Partenariats Publics Privés (PPP): d'un concept à un concept contextuel

*Chorouk DRISSI EL BOUZAI*¹, *Jihad JAMI*²

¹ cdrissielbouzaidi@uae.ac.ma

 0000-0003-3215-2829

² j.jami@uae.ac.ma

 0000-0002-4508-8056

Departement de Gouvernance Territoriale et Developpement Durable
Faculté des Sciences juridiques, Economiques et Sociales
Université Abdelmalek Essaâdi
Tanger, Maroc

Resumé— Les exigences de l'environnement du territoire sont de plus en plus complexes et en constante évolution, les défis posés par le développement territorial tels que l'amélioration de la performance de la fourniture publique relève une nécessité pour plusieurs pays développés et autres pays en développement, ce qui favorise la pleine mobilisation des différents acteurs à l'intérieur du territoire.

Le partenariat public privé est un concept apparu comme voie vecteur vers l'amélioration de la performance de la fourniture publique, qui vise essentiellement à cultiver les forces et les qualités des secteurs privé et public et à utiliser au mieux les compétences de chacun afin de répartir les risques et de partager les bénéfices communs dans l'intérêt de la communauté et du territoire.

Le transfert de flexibilité indiqué dans la mise en œuvre des projets du secteur privé vers le secteur public, a marqué une grande ampleur des PPP depuis les années 1980 ; de nombreuses expériences réussies et des projets très importants ont encouragé le progrès technologique et économique dans plusieurs territoires. Le succès de ce concept s'est justifié par son émergence, qui n'a pas été limitée depuis son apparition; en effet, l'émergence constante du partenariat public privé a impacté son identité comme étant un concept selon les caractéristiques du contexte dans lequel il est adopté.

MOTS-CLES: Partenariat public-privé, performance, territoire, développement, émergence.

Abstract— The requirements of the territorial environment are increasingly complex and constantly growing, the challenges raised by territorial development such as improving the performance of public services provide a necessity for several developed and other developing countries, which encourages the full mobilization of the different actors inside the territory.

Public-private partnership is a concept that has emerged as a vector for improving the performance of public provision, which essentially focuses on cultivating the strengths and qualities of both the private and public sectors and making the best use of each one's competencies in order to spread risks and share common benefits in the interest of the community and the territory.

The flexibility transfer indicated in the implementation of projects from the private sector to the public sector has marked a large development of PPPs since the 1980s; many successful experiences and very important projects have fostered technological and economic progress in several territories. The success of this concept has been justified by its emergence, which has not been limited since its appearance; indeed, the constant emergence of the public-private partnership has impacted its identity as a concept according to the characteristics of the context in which it is implemented.

Index Terms— Public-private partnership, performance, territory, development, emergence.

1 INTRODUCTION

Au cours des décennies, les théories du New Management Public (NMP) se sont imposées comme une réponse aux différentes turbulences de la fourniture publique, dû principalement à l'insuffisance des ressources financières et humaines, au manque de flexibilité et aux exigences des citoyens qui sont en

perpétuelle mutation. A savoir que le caractère économique du territoire est censé évoluer d'une manière constante en fonction des exigences de la mondialisation, les projets du secteur public doivent se caractériser par un niveau remarquable d'efficacité et de compétitivité en insérant des politiques modernes de

gouvernance et en garantissant une meilleure position du territoire à une échelle internationale. Généralement, la fourniture publique est perçue par la littérature comme inefficace, en outre les firmes privées sont davantage incitées à être plus efficace dans la production des projets de service, en matières d'optimisation des procédures, de satisfaction client et de modernisation de la gestion administrative.

Les exigences d'atteinte d'une performance territoriale a incité de nombreux gouvernements, face aux difficultés humaines et financières, à cultiver les atouts des différentes parties de la collectivité, en se basant généralement sur les techniques du New Management Public qui réside au centre du transfert de flexibilité et d'efficacité retenus dans le secteur privé, et plus particulièrement à travers la conclusion des accords de partenariat public privé ; Un processus où les secteurs public et privé sont amenés à travailler conjointement pour rechercher, élaborer et surtout mettre en œuvre des solutions qui auraient peu de chance d'exister ou d'aboutir si les acteurs publics et privés ne se réunissent pas autour d'un intérêt commun. En s'engageant dans un contrat de PPP, le partenaire public vise essentiellement la réalisation de l'efficacité et de l'efficience ainsi que la concentration sur son cœur de métier (Aubert et Patry, 2004) ; En permettant bien évidemment à l'acteur privé de pénétrer de nouveaux marchés auparavant inaccessibles parfois même des marchés étrangers (Lamy, 2002), puisqu'il acquiert un savoir-faire et des compétences transférables (Aubert et Patry, 2005).

Le présent article résulte d'une curiosité piquée, interpellée par une réflexion sur le concept à travers la consultation des articles, des thèses et des ouvrages ; L'objectif de ce contenu est d'étudier le concept du partenariat public privé, son émergence dans l'espace et son développement dans le temps, à travers l'étude de la problématique suivante :

Comment le sens conceptuel du partenariat public privé, à travers son émergence dans le territoire, s'est transformé vers un concept contextuel garantissant un progrès économique?

En répondant à des questions élémentaires:

Comment se manifeste l'évolution du concept de partenariat public privé?

Quels sont les facteurs qui expliquent cette évolution?

Dans un contexte de développement conceptuel du PPP, est ce qu'il a pu conserver son sens référentiel?

2 L'EMERGENCE DU CONCEPT DES PARTENARIATS PUBLICS PRIVÉS

Le concept du partenariat public privé est apparu aux Etats-Unis en 1985, il a fait l'objet d'une analyse économique et politique, et est devenu une voie optimisée vers la construction d'infrastructures et la fourniture des services publics ; Ultérieurement en 1987 le gouvernement conservateur de Margaret Thatcher [1] a adopté ce concept sous l'appellation de Private Finance Initiative (PFI), qui visait à confier au secteur privé de nombreux services ou équipements historiquement gérés par les collectivités comme les routes, l'assainissement, le transport, la santé ou l'éducation, dans l'intérêt d'obtenir de nouveaux services sans augmenter les impôts.

L'affleurement des partenariats publics privés ne s'est pas limité dans les pays anglo-saxons ; Depuis 1984 la Turquie a été l'un des premiers pays de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) à adopter les contrats du PPP. Dans ce contexte, plusieurs projets publics turcs ont vu le jour dans les secteurs du transport, de l'énergie et du tourisme, jusqu'à la réalisation du nouvel aéroport d'Istanbul qui est l'un des plus importants projets de PPP, le pont de Yavuz Sultan Selim (troisième pont stambouliote), le Tunnel Eurasia, le pont d'Osmangazi, les hôpitaux de Yozgat et de Mersin et encore la ligne de train à grande vitesse Istanbul-Ankara. [2]

Ensuite l'engouement pour les partenariats publics privés s'est accentué depuis le début des années 90 en Amérique du Nord. Les publications qui en concernent de toutes sortes se

[1] Victor Keegan. View on the private finance initiative: replace this failed model. Mon 15 Feb 1999, Disponible sur : <https://www.theguardian.com>

[2] Daniel GALLISSAIRES, Chef du Service économique régional d'Ankara. LUMIERE TURQUOISE Mai 2018. numéro 76 Disponible sur : <https://www.tresor.economie.gouv.fr>

sont multipliées, avec l'apparition du Conseil Canadien des Sociétés Publiques-Privées (Canadian Council for Public-Private Partnerships) qui a vu le jour en 1993 [3] ; Convaincus que les citoyens sont bien servis quand les intérêts du gouvernement et du secteur privé se rencontrent, ses membres s'activaient à promouvoir la collaboration publique-privée dans la prestation de services à la population canadienne.

En France, le modèle a été importé en 2002 sous le nom de « contrat de partenariat (CDP) de l'Etat et de ses établissements publics », en permettant à l'entité publique d'accorder au partenaire privé une mission de conception, de maintenance ou d'entretien de biens ou services publics en échange d'un paiement étalé dans le temps. Cependant, certains critères doivent être remplis pour utiliser un tel contrat : complexité, urgence ou efficacité économique ; En effet, l'encadrement et le contrôle de ce type de contrat s'effectuait par la Mission d'appui aux PPP (MAPPP) [4], un organisme gouvernemental sous l'autorité du ministre chargé de l'économie et des finances. [5] Les PPP ont donné par la suite la naissance à des réalisations étatiques très remarquables et importantes comme le Centre Hospitalier Sud-Francilien, l'Hexagone Balard, et la LGV Bretagne-Pays de la Loire justifiant un caractère d'efficacité et de développement économique.

Le Royaume-Uni a pris une valeur d'exemple, du fait de la variété des formes et des domaines couverts par ses partenariats public-privé. La Private Finance Initiative et les dispositifs institutionnels qui l'accompagnent (organismes publics de conseil, méthode de calcul d'un coût public de référence, mise en place de structures de pilotage...) inspirent largement les réformes passées et en cours, au Canada et en Europe. [6] Le tableau présente à titre d'exemple le cas des principaux pays européens recourant aux partenariats, en précisant les domaines concernés. Les dates indiquées correspondent à la mise en place de législations particulières sur les partenariats public-privé.

Pays	Date	Type de projets
Allemagne	1999-2000	Transports, Défense, Éducation
Espagne	2003	Concessions autoroutières, Réseau routier régional
France	2002-2004	Infrastructures de Transport, Gestion de l'eau et des déchets, Prisons, Hôtels de police, Hôpitaux, Hélicoptères d'entraînement de la Défense
Irlande	2002	Transport, Éducation, Gestion de l'eau et des déchets
Italie	2001	Transport, Hôpitaux, gestion de l'eau et des déchets
Pays-Bas	1999	Gestion de l'eau, lignes ferroviaires à grande vitesse, digues
Portugal	1997	Concessions autoroutières et Aéroports

Tableau : Les Partenariats public privés en Europe

Sources : Partnership UK, Unita tecnica di finanza di progetto (Italie), PPP Centre (Pays-bas)

Les partenariats publics privés ne se sont pas seulement limités pour garantir ou renforcer le progrès économique des pays développés; plusieurs pays en voie de développement ont adopté ce type de contrat pour réaliser plusieurs projets qui auraient peu de chance d'exister si les secteurs public et privé ne se réunissaient pas autour d'un intérêt commun. ³ le contexte marocain

Au Maroc, le secteur privé a pu atteindre une maturité remarquable au niveau des ressources financières et technologiques, justifiée par l'accroissement de la compétitivité des entreprises privées. En effet, la mobilisation du secteur privé est devenue une décision nécessaire pour éliminer les carences existantes dans la réalisation et la gestion des projets du secteur public. Depuis quelques années, plusieurs lois et réformes ont vu le jour pour renforcer l'harmonisation entre les deux secteurs dans le cadre de partenariat public privé, dans l'objectif de booster certains secteurs et renforcer la fourniture des services et d'infrastructures administratives, sociales et économiques.

En considérant les PPP comme un levier vers le financement des infrastructures, permettant d'alléger les dépenses

[3] <https://www.pppcouncil.ca>

[4] Stéphane SAUSSIER. Économie des partenariats public-privé : Développements théoriques et empiriques. Pays-Bas : De Boeck Supérieur s.a., 2015.P: 39.

[5] Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie. Les contrats de partenariat : guide méthodologique. Version du 25 mars 2011.

[6] Frédéric Marty, Arnaud Voisin et Sylvie Trosa. Les partenariats public-privé. Édition La Découverte. Paris. 2006. P :6-20.

publiques, tout en répondant à l'équation qui lie le besoin en infrastructures et les contraintes budgétaires, plusieurs projets ont vu le jour dans des divers secteurs, comme la production d'électricité (centrale à charbon de Jorf Lasfar, centrale au gaz de Tahaddart, projet éolien de Tarfaya, centrale de Safi, projets solaires de Ouarzazate), l'agriculture (projet d'irrigation d'El Guerdane), les ports (Tanger-Med), transport urbain, distribution urbaine d'eau et d'électricité, etc... [7]

Actuellement, le royaume s'est lancé vers le chemin des PPP et travaille pour le programme 2016-2035 qui devrait nécessiter un budget 60 MMDH, et qui fera l'objet de plusieurs axes routiers comme celui d'Agadir- Guelmim, de Safi-El youssoufia- Marrakech, de Meknes- Fes - Tetouan-Tanger. En outre sur le carnet de la stratégie portuaire trois grands projets portuaires sont quasi-prêts à des PPP, qui sont Le port de Kénitra Atlantique, Le port de Dakhla Atlantique et Le port de Jorf Lasfar, ainsi que d'autres projets comme les aéroports, les zones touristiques etc.. [8]

En termes de récompense, le Maroc, à travers son avancement en matière des projets réalisés dans le cadre de PPP, a pu afficher une nette remontée dans le dernier classement du World Economic Forum relatif aux nouvelles technologies de l'information et de la communication. [9] Aujourd'hui, le royaume se situe en quatrième position derrière l'Île Maurice, les Seychelles et l'Afrique du Sud. Par conséquent, le Maroc a entrepris une série de dynamisation du recours aux contrats PPP pour l'accélération du rythme des investissements des projets publics, la diversification des sources de leur financement et l'enrichissement de l'offre de services. Le programme gouvernemental 2016-2021 [10] a mis en avant l'accélération de l'implémentation du cadre juridique des PPP comme action importante pour l'amélioration de la gouvernance et du financement des investissements publics.

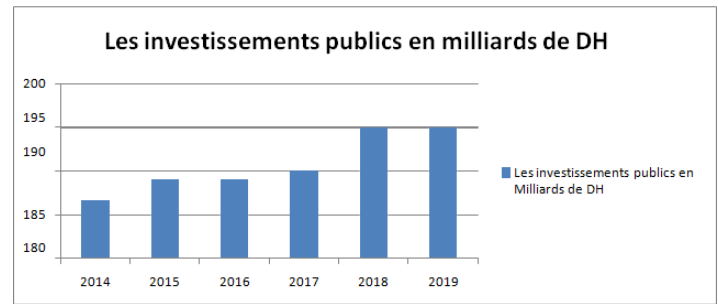


Figure : Les investissements publics depuis 2014

Source : Loi de finances 2019

En restant dans cette dynamique, le Maroc pourra par la suite remonter dans d'autres classements internationaux tel que le classement Doing Business, puisqu'en travaillant sur ces projets liés directement au développement économique et social, il pourra retenir d'autres avantages en matière d'attractivité des investissements étrangers en faisant sorte d'aller encore plus loin vers un progrès économique local et un renforcement économique à une échelle mondiale.

3 FACTEURS THÉORIQUES D'ADOPTION DES PPPS

Plusieurs sont les facteurs qui ont incité l'adoption des contrats de partenariat public privé, qui en ont fait une expérience et un exemple de réussite, en encourageant des différents pays dans le cadre de leurs politiques économiques, à prendre ce chemin de conjointement des deux secteurs public et privé, afin de renforcer l'efficacité et la performance perdues dans les différentes carences d'inefficience existantes au sein de la fourniture publique.

A cet égard, des réflexions primaires étaient appliquées par Leibenstein (1966) pour analyser les facteurs qui seraient source d'inefficience-x dans les organisations publiques et qui, par conséquent, pouvaient implicitement justifier et inciter l'adoption de certaines politiques entreprises par l'État principalement les partenariats publics privés ; En effet, selon Leibenstein nombreux sont les facteurs qui jugent cette inefficience et qui résident au bout de la nature de fonctionnement des organisations publiques [11], notamment l'absence d'une pression externe, vu que les entreprises publiques sont souvent en situation de monopole, ce qui favorise une « vie tranquille » et n'inciterait pas celles-ci à un effort permanent de recherche de compétitivité, d'efficience et d'efficacité, contrairement au secteur privé.

[7] Guide des Contrats de Partenariat Public-Privé (PPP) Manuel de bonnes pratiques, Loi n° 86-12 relative aux contrats de partenariat Public-Privé et son décret d'application n° 2-15-45 Version 2017.

[8] Kaoutar Khennach. Ports, aéroports, autoroutes: la nouvelle liste de projets en PPP. le 10 mai 2015 . [consulté le 30 Aout 2019]. Disponible sur : <https://www.medias24.com>

[9] Khadim Mbaye .PPP. LE MAROC FAIT FIGURE DE PROUE EN AFRIQUE. Le 13 novembre 2018. [consulté le 2 septembre 2019]. Disponible sur : <http://www.leseco.ma>.

[10] Synthèse du Rapport sur le secteur des Etablissements et Entreprises Publics (EEP) accompagnant le Projet de Loi de Finances 2018.

[11] Leibenstein, Harvey. On The Basic Proposition of X-Efficiency Theory. Mai 1978 The American Economic Review Vol. 68, No. 2

A savoir que la mauvaise performance des organisations publiques tient à leur immortalité et à leur multiplicité d'objectifs [12], la politique financière et monétaire de l'État est suffisamment expansive pour limiter la probabilité de faillite. Dans un tel contexte, les agents développent une aversion pour le risque, une faible propension à l'innovation.

En clair, selon la théorie de l'efficience-x, les sources d'inefficience dans les organisations publiques se trouvent justifiées par les comportements inadaptés de l'État et de ses agents, d'une part, et par la structure organisationnelle fortement bureaucratisée de celles-ci.

La raison pour laquelle, les théoriciens de l'efficience-x, à travers la compréhension et l'étude des points qui coince l'évolution de la performance publique, soutiennent que les partenariats public-privé (PPP) pourraient contribuer à réduire de manière substantielle les sources d'inefficience-x dans les organisations publiques, permettant ainsi à celles-ci de renouer avec la performance et la compétitivité. Par conséquent, les partenariats public-privé (PPP) devraient donc permettre de soustraire les organisations publiques des mauvaises influences politiques et donc, de simplifier et de clarifier leurs fonctions- objectifs.

Restons dans l'ancrage théorique, le New Management Public comme l'une des réformes ayant précédé et précipité de façon implicite les partenariats public-privé [13], et dans sa nature qui préconise la décentralisation, l'habilitation des administrateurs publics et la modernisation de la fourniture publique, a grandement favorisé l'émergence des partenariats public-privé qui posent l'efficience comme dogme dans la gestion des affaires publiques. En effet, Elle va de l'idée que la modernisation de l'administration publique, l'amélioration de la gestion des organisations publiques jusqu'à la réforme de l'État sont des processus dans lesquels il faut s'engager afin de donner aux services publics leur lettre de noblesse et de transparence, surtout, de leur permettre de retrouver le chemin d'évolution et de renouer ainsi avec l'efficience et l'élimination des énormes déficits accumulés au cours des dernières décennies. Le New Public Management prône une logique d'efficacité et d'efficience des organisations publiques qui passe par la

décentralisation des responsabilités et des ressources et propose un cadre normatif orientant les activités de l'ensemble des entreprises publiques vers les résultats plutôt que les procédures.

4 DISCUSSION

L'émergence du concept du Partenariat public privé s'est transféré au fil du temps, vers de nouveaux territoires économiques où des gouvernements locaux, régionaux et nationaux ont l'adopté comme une solution moins coûteuse et plus efficace pour effacer les carences existantes et satisfaire la demande croissante des services publics.

Cette émergence qui –après avoir cité plusieurs expériences– n'a pas pris un caractère unifié dans l'espace, à savoir que la transposition du concept de PPP s'est adapté au contexte déterminé à la base de la situation économique et sociale, la recherche d'efficacité et la volonté d'attractivité territoriale.

Partons de la situation économique, le degré de réalisation des projets dans le cadre des contrats PPP est déterminé selon le besoin du pays en matière d'infrastructure et de fourniture des services publics, d'où on remarque qu'à travers l'émergence du concept, sa réussite au niveau de transfert d'efficacité et de flexibilité retenus dans le secteur privé vers le secteur public, a imposé l'apparition de nouveaux champs de son existence et de son application, qui garantissent une réalisation adéquate adaptée à l'équation qui réunit la nécessité de réalisation face aux exigences des citoyens et les difficultés financières de l'Etat.

La dynamique du territoire constitue également un facteur très important qui incite l'émergence et qui modifie le sens conceptuel des PPP, dans la mesure où l'attractivité des investisseurs étrangers au sein du territoire est regardée avec beaucoup de méfiance par la plupart des pays en voie de développement, où il joue un rôle majeur dans la promotion de la croissance, dans le transfert de technologies et de connaissances, et dans l'intégration des économies dans les échanges de la mondialisation.

Sous cet avantage, le pays en voie de développement doit entreprendre de mettre en place toute une série de réformes visant à favoriser son emplacement et son ouverture sur le marché international, autant de réformes et de méthodes d'attraction pour appâter les investisseurs.

[12] Wortzel, H. V. & Wortzel, L. H. « Privatization: Not Only The Answer ». (1989): World Development, vol. 17, no 5.

[13] Hachimi Sanni Yaya. Les partenariats privé-public comme nouvelle forme de gouvernance et alternative au dirigisme étatique: ancrages théoriques et influences conceptuelles. La Revue de l'innovation dans le secteur public, Volume 10 (3), 2005, article numéro 1.

La nouvelle course pour attirer les investisseurs, les capitaux et les compétences, passe par la mise en œuvre de politique économique centrée sur l'attractivité des territoires. Cet objectif doit constituer l'axe majeur de la politique économique du pays en voie de développement, ainsi que l'un des piliers les plus puissants dans la stratégie de son développement. Par conséquent, afin d'agir positivement sur l'équilibre de la balance des paiements, pallier l'insuffisance de l'épargne nationale, créer de nouvelles opportunités d'emplois de qualité offrant de meilleures rémunérations ou de meilleures conditions de travail, soit au niveau des plusieurs secteurs.

5 CONCLUSION

Aujourd'hui, Le partenariat public-privé, à mi-chemin entre le monopole public et la privatisation, reste à plusieurs gouvernements comme l'une des meilleures voies à suivre pour améliorer la qualité des services et réduire leurs coûts tout en préservant leur caractère de services publics. En effet, améliorer la performance de la fourniture publique lui permettra de mieux se positionner dans des classements internationaux, mieux servir le citoyen et satisfaire ses attentes grandissantes, gagner la bataille de la compétitivité globale et encourager l'investissement, mettre à niveau l'administration et l'adapter aux exigences de la mondialisation et de la globalisation, optimiser les coûts et libérer plus de marges budgétaires pour de nouvelles planifications de projets publics réalisés dans le cadre de PPP.

REFERENCES

- [1] Victor Keegan. View on the private finance initiative: replace this failed model. Mon 15 Feb 1999, Disponible sur : <https://www.theguardian.com>
- [2] Daniel GALLISSAIRES, Chef du Service économique régional d'Ankara. LUMIERE TURQUOISE Mai 2018. numéro 76 Disponible sur : <https://www.tresor.economie.gouv.fr>
- [3] <https://www.pppcouncil.ca>
- [4] Stéphane SAUSSIÉ. Économie des partenariats public-privé : Développements théoriques et empiriques. Pays-Bas : De Boeck Supérieur s.a., 2015.P: 39.
- [5] Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie. Les contrats de partenariat : guide méthodologique. Version du 25 mars 2011.
- [6] Frédéric Marty, Arnaud Voisin et Sylvie Trosa. Les partenariats public-privé. Édition La Découverte. Paris. 2006. P :6-20.
- [7] Guide des Contrats de Partenariat Public-Privé (PPP) Manuel de bonnes pratiques, Loi n° 86-12 relative aux contrats de partenariat Public- Privé et son décret d'application n° 2-15-45 Version 2017.
- [8] Kaoutar Khennach. Ports, aéroports, autoroutes: la nouvelle liste de projets en PPP. le 10 mai 2015 . [consulté le 30 Aout 2019]. Disponible sur : <https://www.medias24.com>
- [9] Khadim Mbaye .PPP. LE MAROC FAIT FIGURE DE PROUE EN AFRIQUE. Le 13 novembre 2018. [consulté le 2 septembre 2019]. Disponible sur : <http://www.leseco.ma>.
- [10] Synthèse du Rapport sur le secteur des Etablissements et Entreprises Publics (EEP) accompagnant le Projet de Loi de Finances 2018.
- [11] Leibenstein, Harvey. On The Basic Proposition of X-Efficiency Theory. Mai 1978 The American Economic Review Vol. 68, No. 2
- [12] Wortzel, H. V. & Wortzel, L. H. « Privatization: Not Only The Answer ». (1989): World Development, vol. 17, no 5.
- [13] Hachimi Sanni Yaya. Les partenariats privé-public comme nouvelle forme de gouvernance et alternative au dirigisme étatique: ancrages théoriques et influences conceptuelles. La Revue de l'innovation dans le secteur public, Volume 10 (3), 2005, article numéro 1.