

6^{ème} Visioconférence de l'Observatoire Marocain de
l'Administration Publique sous le thème :

Partenariat Public Privé : Cas des secteurs de la Santé et de
l'Education

Présentée par Dr. Driss ADNANI
Le 30/06/2020 à 17H

Rapport de synthèse
Elaboré par Mme Sara ENNASRI

Ce rapport se propose de présenter une synthèse des travaux de la 6ème Visioconférence organisée par l'Observatoire Marocain de l'Administration Publique sous le thème : «**Partenariat Public Privé : Cas des secteurs de la Santé et de l'Education**», le 30/06/2020 à 17H.

Le choix de ce thème est dicté par la ferme volonté exprimée par le Royaume du Maroc pour privilégier la voie des PPP en vue de répondre aux attentes des citoyens en matière d'Infrastructure et de services de base, notamment, dans les secteurs de la santé et de l'éducation.

Afin de bénéficier des capacités et d'innovation du secteur privé, il est nécessaire que le secteur public développe le recours au PPP. A cet effet, l'Etat marocain a exprimé sa volonté pour accélérer d'avantage le rythme des investissements en infrastructures et fourniture de services publics. Dans cette même optique, le Maroc n'a pas cessé d'adapter son arsenal juridique pour améliorer les conditions de contractualisation dans le cadre des PPP. Sa dernière initiative en la matière réside dans l'adoption de la loi-cadre 46-18, le 2 avril 2020, modifiant et complétant la loi 86-12 relative aux contrats de PPP, entrée en vigueur en 2015, ayant pour objectif d'encourager le privé à conclure des contrats PPP.

I. Contexte général de l'intervention :

La crise sanitaire mondiale provoquée par la propagation du corona virus et ses répercussions directes sur les secteurs de la santé et de l'éducation a permis d'alimenter le débat sur la nécessité d'orienter les PPP vers l'investissement dans les secteurs sociaux tels que la santé et l'éducation, dont les insuffisances prennent de plus en plus de l'ampleur. C'est pour cette raison que l'Observatoire Marocain de l'Administration Publique (l'OMAP) a jugé opportun d'organiser une visioconférence sous le thème « **Partenariat Public Privé : Cas des secteurs de la santé et de l'éducation** ». C'est à M. Driss ADNANI, expert en la matière, qu'est revenue la responsabilité d'introduire le débat sous la forme d'un exposé riche en informations et analyses.

II. Portrait de l'intervenant:



Monsieur Driss ADNANI est titulaire d'un Doctorat en Sciences et Techniques, de l'Université de Franche-Comté en France (1995). Il est également lauréat de l'Institut Supérieur de l'Administration, promotion 2005. M. ADNANI a développé au cours de son parcours professionnel une expertise technique relative au recours des organismes publics aux différentes modalités de la commande publique (marchés publics, concessions/gestion déléguée, partenariat public privé).

III. Grandes lignes de l'exposé:

Après avoir souhaité la bienvenue à l'ensemble des participants, le président de la séance, M Brahim ZYANI, Président de l'OMAP, a présenté ses brefs remerciements à M. Driss ADNANI, pour avoir accepté d'animer la sixième visioconférence sur le thème « **Partenariat Public Privé : Cas des secteurs de la santé et de l'éducation** ». Cette conférence, ajoute-t-il, s'inscrit dans le cadre d'une série de visioconférence organisée par l'OMAP durant cette période d'état d'urgence sanitaire, décrété par le gouvernement suite à la propagation mondiale du virus COVID-19.

M. ADNANI a commencé sa présentation, en rappelant les orientations royales contenues dans le discours du 12 octobre 2018, prononcé par Sa Majesté le ROI devant les membres des deux chambres du parlement, à l'occasion de l'ouverture de la 1-ère session de la 3-ème année législative de la 10-ème législature. Dans ce discours, Sa Majesté a incité le secteur privé à prendre une part active dans l'amélioration des prestations offertes aux citoyens. Cette contribution doit se faire aussi bien dans le cadre de la Responsabilité Sociétale des Entreprises qu'à travers le lancement de Partenariats Public-Privé dans le domaine social.

Par la suite l'intervenant a donné un aperçu historique des PPP au Maroc, il a précisé que les premiers contrats PPP ont été contractés au Maroc depuis 1914 et que jusqu'à 2005 lesdits contrats étaient régis par différentes lois sectorielles autorisant les partenariats avec le privé, les lois de création de certains Etablissements Publics leur permettant de recourir aux Contrats PPP (loi 04-89 relatives aux autoroutes, loi 15-02 relative aux ports ...et autres formes de concessions), dans le cadre du droit commun ou encore par la Charte communale en l'absence d'un cadre juridique unifié.

L'historique de ces concessions est caractérisé par trois phases distinctes :

Avant 1958 : l'adoption de l'acte d'Algésiras en 1906 a permis le recours aux capitaux étrangers, grâce au contrat de concessions, pour l'édification des nombreuses infrastructures gérées à l'époque par des sociétés étrangères (Traité du Protectorat de 1912)

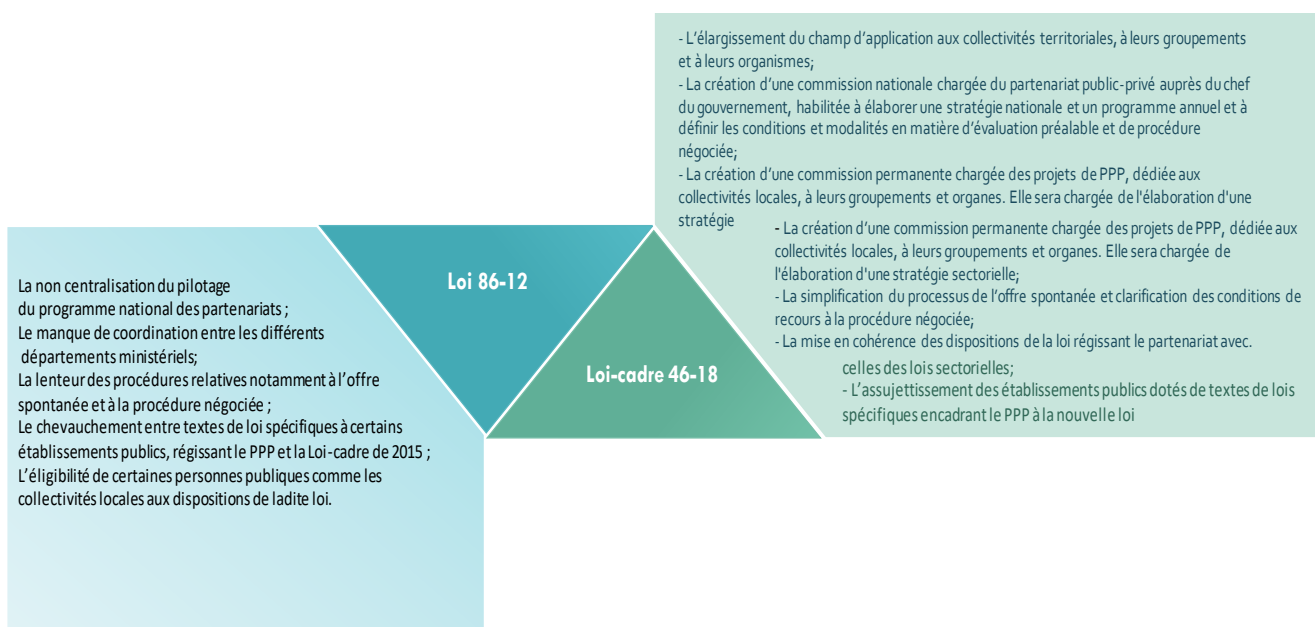
Entre 1958 et 1980: le rachat par le gouvernement marocain des entreprises et leur transformation en monopoles publics ;

Après 1980: le regain d'intérêt pour la gestion déléguée des services publics, suite aux réformes entreprises par le Maroc à savoir la libéralisation du commerce extérieur, la réforme du secteur bancaire, la réforme du marché financier (Bourse de Casablanca), le code comptable, le code de commerce, la réforme des entreprises publiques et désengagement de l'Etat (PERL), la libéralisation progressive des changes, la loi sur les prix et la concurrence

En s'inscrivant dans cette dynamique de réformes, a-t-il ajouté, le Maroc dispose aujourd'hui d'un cadre législatif, qui permet de mieux cadrer ces opérations, avec notamment la loi 54-05 sur la gestion déléguée, puis l'aboutissement, en 2015, à l'adoption de loi 86-12 relative aux contrats PPP. Cette dernière a été modifiée et complétée par la loi 46-18, le 2 avril 2020.

la loi sur les PPP, entrée en vigueur en 2015, n'a pas permis un véritable décollage du partenariat public-privé.

La matrice suivante reprend les lacunes de la loi 86-12 d'une part, et les solutions apportées par la loi-cadre 46-18, d'autre part :



Ces éléments, additionnés à la conjoncture actuelle liée à la pandémie du Covid-19, ont permis d'alimenter le débat sur la nécessité d'orienter les PPP vers l'investissement dans les secteurs sociaux tels que la santé et l'éducation, dont les insuffisances prennent de plus en plus de l'ampleur.

L'intervenant a procédé ensuite à une comparaison entre les trois types de contrats qui permettent la collaboration entre secteur privé et secteur public. Le tableau suivant retrace les principales caractéristiques de chaque type de contrat :

	Contrat de fournitures de Service	Concession	Contrat de PPP
Régime juridique	Code des marchés publics	Loi 54-05 sur la gestion déléguée	Loi-cadre 46-18, le 2 Avril 2020, modifiant et complétant la loi 86-12 relative aux contrats de PPP
Propriété des actifs	Personne Publique	Personne Publique ou Privé	Personne Publique ou Privé
Financement de l'investissement	Personne Publique	Privé	Partagé ou Privé
Risque de construction et risque de disponibilité	Personne Publique	Privé	Privé
Risque de demande	Personne Publique	Privé ou partagé	Personne Publique ou partagé
Risque d'exploitation	Personne Publique/partagé	Privé	Privé

M. ADNANI a également précisé qu'au niveau de la gouvernance des contrats PPP, trois commissions contribuent au pilotage des projets, il s'agit du :

- Comité permanent chargé des PPP et de la gestion déléguée, présidé par le président de la commission nationale pour la commande publique relevant du SGG ;
- Commission PPP présidée par la Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation, relevant du MEFRA;
- Comité de pilotage présidé par la personne publique qui a lancé le projet.

La nouvelle loi 46-18 a prévu, la création de la Commission Nationale des PPP, présidée par le Chef du Gouvernement qui se charge de :

- Statuer sur les orientations générales de la Stratégie Nationale en matière de PPP ;
- Examiner et approuver le seuil d'investissement au-delà duquel l'évaluation préalable est optionnelle.

Le contexte actuel, caractérisé par les contraintes imposées par la pandémie du COVID-19, démontre plus que jamais, la nécessité d'introduire les services sociaux comme l'enseignement et la santé dans cette liste de projets.

Il est à signaler que 23 projets PPP ont été proposés par les universités allant de la construction des écoles, des instituts, une faculté, création des centres de conférences, des Centres de langues, une Clinique médicale d'université, un CHU, un Centre d'aéronautique, un Centre de Loisirs et d'Activités Physique et Sportive, des Bibliothèques Universitaires, des résidences et cités universitaires, un technopole.

Pour assurer une réussite de ces projets de PPP « Université-Entreprise privé » dans les domaines de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche Scientifique et de l'Innovation, il est nécessaire de définir les contraintes, besoins et attentes concernant les Partenariats Université-Entreprises, la dynamique entrepreneuriale des universités et leur appréhension des nouveaux contrats PPP et d'identifier par la suite les types et formes de Partenariats Public-Privé dans ces domaines.

M. ADNANI a donné, à titre d'illustration, quelques exemples de projets potentiels de PPP dans ces deux secteurs cruciaux :

- Pour le secteur de l'enseignement, le partenariat en matière de généralisation du préscolaire à l'horizon 2028, dont l'enveloppe globale touche les 30 Milliards de MAD, peut s'avérer efficace ;
- Pour le secteur de la santé, certains pays européens ont fait l'expérience de céder la gestion des aspects qui ne relevant pas du cœur de métier au sein CHU au secteur privé, tels que le service des ambulances, le nettoyage, restauration...etc. Ces expériences ont prouvé leur efficacité, et donc il peut s'avérer opportun de les reproduire au Maroc.

IV. Résumé du débat :

Après l'exposé de M. ADNANI, M. ZYANI a ouvert le débat donnant ainsi l'occasion aux participants de poser leurs questions ou de développer leurs propres arguments par rapport à la thématique débattue.

Les principales questions et éléments de débats soulevés ont porté sur :

- ✓ Les capacités dont disposent les collectivités locales pour lancer les projets PPP,
- ✓ Les partenariats entre les sociétés d'Etat et l'Etat sont-ils de véritables PPP,
- ✓ Les risques encourus par l'Etat en se désengageant des secteurs de la santé et de l'éducation par le biais des PPP ;
- ✓ les verrouillages nécessaires pour que l'Etat assure le libre accès au service public ;
- ✓ les textes d'application de loi 48-18 ;
- ✓ le principe de transparence, de reddition des comptes et le renforcement de la phase de l'évaluation préalable ;
- ✓ L'impact de la pandémie COVID-19 sur la stratégie de l'Etat en matière des contrats PPP ;
- ✓ La différence entre les PPP et les privatisations...

M. ADNANI a réagi à l'ensemble de ces interventions en apportant les éléments de réponses suivants :

- ✓ L'arsenal juridique régissant toute forme de collaboration public/privé a prévu des garde-fous pour mener à bien les PPP. La loi sur les PPP prévoit des garanties suffisantes en matière de transparence, de reddition des comptes...etc.
- ✓ L'approche adoptée par l'Etat pour promouvoir les PPP est une approche bien réfléchie, bien cadrée, il faut un changement culturel dans les relations entre le privé et le public se traduisant par une mutualisation des ressources et un partage des risques dans une relation « Win-Win », les PPP restent un mode privilégié à travers le monde pour remédier aux insuffisances que rencontrent plusieurs secteurs ;
- ✓ La grande innovation de la loi 48-18 concerne l'élargissement des PPP aux collectivités territoriales. Sauf que celles-ci ne disposent pas encore de l'expertise nécessaire pour gérer elles-mêmes ce type de contrat et par conséquent elles ont encore besoin de l'encadrement de l'Etat, surtout en matière de négociation, rédaction et suivi du contrat ;
- ✓ Au lieu de considérer que les PPP peuvent représenter une menace pour l'équilibre social avec le « désengagement » de l'Etat par rapport aux secteurs clés (santé et éducation), il faudrait les considérer comme un moyen, une réelle opportunité permettant au secteur public de se focaliser sur ses tâches essentielles, tout en associant le privé dans le processus de gestion d'autres tâches.

V. Conclusion

Avant la levée de la séance, M. ZYANI a réitéré ses remerciements, au nom de l'OMAP, à M. ADNANI, le félicitant pour la qualité de sa présentation et la clarté de ses réponses. Il a aussi remercié l'assistance en leur donnant rendez-vous pour une prochaine visioconférence.