

Partenariats public-privé en Méditerranée

État des lieux et recommandations pour le déploiement d'une pratique harmonieuse

État des lieux	2
Principaux enjeux et perspectives ...	6
Recommandations	8

Edward Aoun

Étudiant en Master 2, en expertise du développement et gestion de projets internationaux, il est l'auteur notamment d'une étude consacrée à l'impact du développement du secteur financier sur la réduction de la pauvreté dans les pays en voie de développement.

Michel Gonnet

Président d'Eudoxia Conseil. Administrateur civil hors classe, il a occupé de hautes fonctions au Groupe Caisse d'Épargne, à la Caisse des Dépôts, au ministère de l'Économie et des Finances.

Amal Cheveau

Juriste de droit public, spécialisée en sciences politiques, elle est chef de projet à Ipemed chargée de l'agriculture, la finance et la coopération décentralisée. Elle a collaboré plus de 10 ans avec les agences de développement du Maroc.


IPEMED

- INSTITUT DE PROSPECTIVE ÉCONOMIQUE DU MONDE MÉDITERRANÉEN -

Le présent rapport fait suite au séminaire restreint de haut niveau organisé par Ipemed à Paris le 6 juin 2011 sur les partenariats public-privé en Méditerranée.

Le port Tanger Med, au Maroc, est réalisé en partenariat public-privé.

Les *Ipemed Palimpsestes*, *working papers*, sont des éléments de réflexion et de débat en prise avec l'actualité euro-méditerranéenne.

L'Institut de prospective économique du monde méditerranéen, IPEMED, est une association reconnue d'intérêt général, créée en 2006.

Think tank promoteur de la région méditerranéenne, il a pour mission de rapprocher par l'économie, les pays des deux rives de la Méditerranée.

Il est indépendant des pouvoirs politiques dont il ne reçoit aucun financement. IPEMED est présidé par Radhi Meddeb et dirigé par Jean-Louis Guigou.

Conseiller scientifique: Pierre Beckouche. Communication: Véronique Stéphan. www.ipemed.coop Réalisation: Patricia Jezequel, Alain de Pommereau ISSN 2116-6897



FACE À DES BESOINS en investissements de plus en plus importants, estimés par la Banque européenne d'investissement à 300 milliards d'euros d'ici à 2030, dans une conjoncture où les budgets publics des pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée (Psem) sont contraints, le recours aux partenariats public-privé (PPP) par les gouvernements de la région est indispensable. Une alternative nécessaire car les marchés publics ne permettent plus de mener à bien tous les projets, les dettes des États étant parfois colossales. En théorie, les principaux avantages des PPP sont une optimisation du rapport coûts/résultats, la répartition des risques entre l'autorité publique et l'opérateur privé, la conservation par l'entité publique du contrôle stratégique du service et enfin le gain engendré par l'expérience du secteur privé. L'intérêt pour un État ou une collectivité locale est de « *développer une infrastructure économique pour assurer le développement d'un pays, tout en réduisant son emprunt et les risques associés* »⁽¹⁾.

LE RECOURS croissant aux PPP ne se fait pas sans obstacle, ce mode de financement et de gestion étant nouveau dans la zone méditerranéenne. Les cadres financier et juridique des PPP sont différents d'un pays à l'autre et les projets susceptibles de faire l'objet de PPP ne sont pas clairement identifiés. Enfin, le secteur privé local ne semble pas outillé pour accompagner des projets d'envergure. C'est pourquoi le développement de tels mécanismes

pourrait être favorisé à travers l'élaboration et l'adoption d'un cadre régional harmonisé qui reste encore à définir.

DANS LES PSEM, les situations sont contrastées car l'histoire, le contexte politique et macroéconomique sont différents. Ces pays ont donc diverses pratiques de partenariat public-privé. Certains ont une longue expérience (Maroc, Égypte et Turquie), d'autres n'ont pas encore accompli d'avancée significative (Liban, Syrie).

En s'appuyant sur quelques recommandations, notamment de la Banque européenne d'investissement⁽²⁾ et des participants à un séminaire d'Ipemed⁽³⁾, les Psem pourraient faire face aux besoins en investissement, principalement dans les infrastructures, le financement des PME et dans les secteurs non marchands (équipements numériques des territoires, éducation et santé).

Le recours aux PPP ne se fait pas sans obstacle, le mode de financement et de gestion étant nouveau dans la région.

CE RAPPORT s'articule autour de trois points :

- un état des lieux des PPP dans huit Psem : Algérie, Égypte, Jordanie, Liban, Maroc, Syrie, Tunisie et Turquie ;
- les principaux enjeux et perspectives pour le déploiement des PPP en Méditerranée ;
- des recommandations proposées à l'ensemble des pays de la région pour permettre l'émergence d'une pratique harmonieuse des PPP.

(1) Michel Gonnet, Nicolas Beaussé, *Rapport sur les partenariats public privé en Méditerranée*, Ipemed, à paraître fin 2011.

(2) Séminaire, le 30 mai 2011 à Casablanca.

(3) Paris, le 6 juin 2011. www.ipemed.coop/spip.php?article872.

État des lieux des PPP dans huit pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée

Le contexte

IL N'EXISTE PAS une même définition des PPP au niveau européen. Cependant, pour les qualifier, quatre critères essentiels sont inscrits dans le *Livre vert de la Commission européenne* (30 avril 2004) :

- la durée relativement longue du contrat qui nécessite une coopération solide entre le partenaire public et le partenaire privé ;
- le mode de financement du projet assuré en partie par le secteur privé ;
- le rôle important de l'opérateur économique aux différents stades du projet (conception, réalisation, mise en œuvre et financement). Le partenaire public

se concentre sur la définition des objectifs (intérêt public, qualité des services, politique de prix) ;

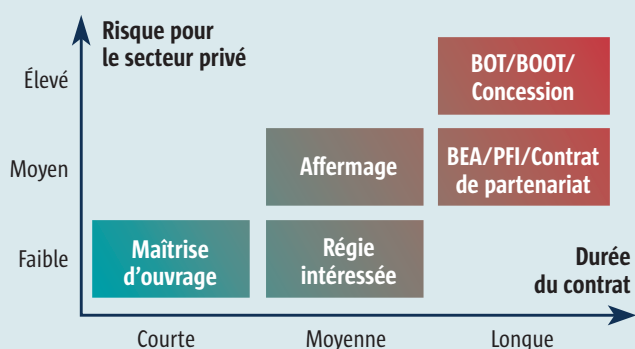
- la répartition des risques entre les partenaires public et privé.

LES MODÈLES DE PPP anglo-saxons recouvrent trois types de partenariat :

- les partenariats institutionnels (sociétés d'économie mixte ou *joint-venture*) ;
- les partenariats dans lesquels les entreprises privées conseillent les personnes publiques pour la valorisation de leurs biens ;
- les contrats de *Private Finance Initiative* (PFI) qui



GRAPHIQUE 1 Répartition du risque au secteur privé en fonction du type de contrat



Source : Michel Gonnet, Nicolas Beaussé, juillet 2011, *Rapport sur les partenariats public-privé en Méditerranée : recommandations pour diffuser plus largement l'usage des PPP dans le financement de projets d'infrastructure dans le Sud et l'Est de la Méditerranée*, IpeMED.

sont les plus répandus. Ils ont été lancés au début des années 90 par le gouvernement de John Major pour favoriser l'investissement privé dans les hôpitaux, les écoles et les prisons. Ils reposent sur un contrat signé entre une personne publique et un consortium privé (souvent sous forme d'un *Special Purpose Vehicle*). Trois critères caractérisent les PFI : ce sont des contrats globaux, généralement de longue durée, dans lesquels la rémunération du cocontractant est variable, en fonction de ses performances avec un partage détaillé des risques.

Il existe d'autres modes de financement comme le *Build-operate-transfer* (BOT) et *Build-own-operate-transfer* (BOOT) initialement développés en Australie dans le secteur des chemins de fer. Une entité privée est chargée d'assurer la fourniture d'un service pour une entité privée ou publique. On retrouve, lorsque l'entité délégante est publique, le mode de financement de type PFI.

Le modèle de PPP latin s'articule autour de trois grandes sortes de montage :

- les délégations de service public sous forme d'affermage, de régie intéressée ou de concessions ;
- les contrats d'occupation du domaine public (bail emphytéotique administratif) ;
- les contrats de partenariat mis en place en 2004.

Ces contrats se caractérisent par leur longue durée (de dix à trente cinq ans ou plus) et par l'attribution d'une mission globale de conception, de réalisation, de financement, d'entretien et de maintenance et/ou d'exploitation d'un ouvrage par une personne publique à une entreprise privée. Ce type de contrat est fondé sur une répartition optimale des risques. **GRAPHIQUE 1**

L'Égypte est pionnier de la région en matière de PPP. Le pays a adopté les modèles anglo-saxons dans plusieurs secteurs.

Le cadre réglementaire

LE MAROC et l'Égypte, de par leur ancien statut de protectorat, ont une plus longue expérience des PPP.

L'ÉGYPTÉ est le pionnier de la région. Le pays a adopté les modèles anglo-saxons dans les secteurs de l'éducation, les hôpitaux, le traitement des eaux usées et la construction d'infrastructures de transport. Cependant, le cadre réglementaire, trop fragmenté, n'était pas propice au développement de nombreux projets. En 2006, le gouvernement a donc lancé une politique de long terme pour favoriser les partenariats public-privé, principalement dans les infrastructures. Une entité spécialisée, la *Public Private Partnership Central Unit* (PPPCU) a été créée. Sa mission est de créer un cadre national réglementaire favorable, dans la perspective d'une standardisation des procédures, puis de développer des mécanismes financiers facilitant la mise en place de crédits et stimulant le réseau bancaire local pour avoir des conditions de financement compétitives. Une loi spécifique aux PPP a été adoptée en mai 2010 par le Parlement.

LE MAROC a une longue expérience en matière de concession, fondée sur le modèle français. Dans les années 80, l'État a amorcé la libéralisation de son économie pour rétablir la stabilité du cadre macroéconomique. Cette restructuration s'est traduite par un désengagement de l'État au profit d'une gestion privée de services publics, principalement dans les secteurs marchands (transports urbains, distribution d'eau et d'électricité, assainissement, collecte et traitement des déchets). La réglementation, datant du protectorat, n'était pas

claire et offrait peu de garanties aux investisseurs. Les contrats de PPP relevaient du droit commun et non d'une réglementation spécifique aux concessions. Adoptée en 2006, une loi relative à la gestion déléguée des services publics vise à harmoniser et à rationaliser les réglementations sectorielles et surtout elle permet de recourir à une procédure d'arbitrage en cas de litige. Chaque secteur possède une agence spécialisée par type de projet : l'Agence nationale de réglementation des télécommunications pour les télécommunications ou l'Agence nationale des ports pour les infrastructures portuaires.

LA TURQUIE a aussi une expérience en matière de concessions développées sous l'Empire ottoman. Des lois relatives aux PPP ont été promulguées, spécifiques soit à un secteur, soit à un type de partenariat.

TABLEAU 1 État récapitulatif des PPP selon le contexte et le cadre réglementaire dans huit Psem

	Contexte	Cadre réglementaire
Algérie	Ouverture de l'économie relativement récente	Pas de cadre spécifique aux PPP. PPP négociés selon le Code des investissements
Égypte	Expérience en termes de BOT et BOOT	Entité dédiée aux PPP (PPPCU) créée en 2006, loi spécifique aux PPP adoptée en mai 2010
Jordanie	Expérience en PPP héritée de réformes de privatisation	Entité dédiée aux PPP (EPC) depuis 2006, projet de loi établi mais pas encore adopté
Liban	Économie de services fondée sur le tourisme et les services financiers	Projet de loi sur les PPP établi en 2006 mais pas encore adopté
Maroc	Expérience en matière de concession	Loi spécifique à la délégation de services publics adoptée en 2006
Syrie	Forte croissance à soutenir par des investissements importants	Projet de loi sur les PPP établi mais pas encore adopté
Tunisie	Expérience en matière de concession	Loi spécifique aux concessions adoptée en 2008
Turquie	Expérience en matière de concession	Nombreuses lois sur les PPP par type de projet ou par secteur, projet de loi établi en 2007, pas encore adopté

Source : Michel Gonnet, Nicolas Beausé, juillet 2011, *Rapport sur les Partenariats Public-Privé en Méditerranée : recommandations pour diffuser plus largement l'usage des PPP dans le financement de projets d'infrastructure dans le Sud et l'Est de la Méditerranée*, IpeMED.

L'ALGÉRIE, la Jordanie, le Liban et la Syrie ont procédé à des réformes économiques plus récentes.

L'ALGÉRIE est entrée tardivement dans l'économie de marché. Elle possède un cadre restrictif et contraignant au regard des investisseurs étrangers. Les PPP sont négociés selon le Code des investissements.

LA JORDANIE a lancé une vague de privatisations depuis 1992. À partir de 2006, elle s'est tournée vers des partenariats de long terme avec le secteur privé. Elle possède une entité dédiée aux PPP (*Executive Privatization Commission*) depuis 2006 et a lancé en 2008 un programme de PPP de grande ampleur.

LE LIBAN est confronté à une instabilité politique et à une dette publique qui pèse lourdement sur l'activité du pays. Le gouvernement avait lancé une vague de privatisations en 1998 et, en 2004, le concept de PPP a été proposé. Un projet de loi établi en 2006 est revenu sur le devant de la scène en 2009 avec l'actuel président de la République à travers le Haut comité de privatisation (HCP). Quelques projets sont délégués au service public mais sans cadre structuré.

L'Algérie, la Jordanie, le Liban et la Syrie ont procédé à des réformes économiques plus récentes.

LA SYRIE enregistre une croissance nette depuis dix ans. Le gouvernement souhaite la soutenir par des financements privés. Il a lancé un programme de PPP afin d'attirer les investissements étrangers. Un comité spécial est chargé d'établir une loi dédiée aux PPP mais, à ce jour, le projet de loi n'a pas été adopté.

LA TUNISIE, après la privatisation massive en plusieurs phases des entreprises étatiques, se tourne depuis 1998 vers des techniques plus élaborées incluant les concessions. Jusqu'en 2008, date de l'adoption d'une loi relative aux concessions, le cadre réglementaire n'était pas adapté aux PPP. **TABLEAU 1**

LA PLUPART DES PAYS expérimentés en matière de PPP ont un cadre réglementaire avec une loi spécifique et une entité dédiée. Les entités dédiées jouent un rôle essentiel pour la réussite des projets financés ou mis en œuvre dans le cadre de PPP. Elles doivent :

- identifier les projets réalisables ;
- coordonner les programmes nationaux de PPP ;
- préparer les documents contractuels (cahiers des charges et contrats) ;
- assurer le suivi des projets ;
- capitaliser sur les expériences des PPP réussis ;
- mettre en évidence les bonnes pratiques pour de futurs projets.

L'ÉGYPTE ET LA JORDANIE ont une entité dédiée aux PPP (respectivement nommées PPCU et EPC). Dans les deux cas, ces entités sont chargées de coordonner les programmes nationaux de PPP à travers les ministères et les organismes publics et de mettre en place un cadre national réglementaire favorable.

Le Maroc, la Tunisie et la Turquie ont adopté récemment des lois spécifiques selon les types de PPP. Elles garantissent aux opérateurs privés nationaux et étrangers la clarté et la transparence des procédures, l'égalité d'accès et de traitement et assurent un partage équitable des risques liés aux projets. Les dispositions novatrices adoptées au Maroc permettent notamment de recourir à une procédure d'arbitrage de règlement des litiges. Elles reflètent également le souhait du pays de créer une entité dédiée à la gestion des PPP. L'Algérie, le Liban et la Syrie n'ont à ce jour ni entité ni loi spécifique aux PPP.



La réalisation du port Tanger Med a nécessité un investissement d'un milliard de dollars, financé aux deux tiers par l'État marocain.



TABLEAU 2 Des projets PPP réussis dans différents secteurs

	Eau	Transports	Énergie	Éducation	Immobilier	Santé
Algérie	SEAAL	-	-	-	-	-
Égypte	Nouveau Caire	-	Centrale solaire de Kureimat	-	-	-
Jordanie	-	Aéroport Queen Alia	-	Jordan Education Initiative	-	-
Liban	-	-	-	-	Solidere	-
Maroc	-	Port Tanger Med	-	-	-	-
Tunisie	-	Aéroports d'Enfidha et Monastir	IPP Radès II	-	-	-
Turquie	-	Tunnel de Göcek	-	-	-	Centre médical de Kayseri

Source : Michel Gonnet, Nicolas Beausé, juillet 2011, *Rapport sur les Partenariats Public-Privé en Méditerranée : recommandations pour diffuser plus largement l'usage des PPP dans le financement de projets d'infrastructure dans le Sud et l'Est de la Méditerranée*, IpeMED.

Quelques exemples de PPP réussis dans ces pays

DIVERS PROJETS ont été menés avec succès dans les Psem dans les secteurs marchands, notamment ceux de l'eau, des transports et de l'énergie, attractifs pour le secteur privé au regard des revenus qu'ils génèrent. D'autres réussites méritent d'être mentionnées dans les secteurs dits non-marchands comme l'éducation, la santé ou encore l'immobilier. **TABLEAU 2**

Quatre exemples de projets réussis sont présentés : deux projets relevant du secteur marchand dans les domaines de l'eau et des transports : la SEAAL en Algérie et Port Tanger Med au Maroc ; deux projets relevant du secteur non marchand dans les domaines de l'éducation et de la santé : la Jordan Education Initiative en Jordanie et le Centre médical de Kayseri en Turquie.

ALGÉRIE. La SEAAL : des résultats prometteurs

L'ALGÉRIE souffre d'un manque d'eau sans précédent. À Alger, l'état du réseau d'approvisionnement en eau est confronté à d'énormes difficultés de dis-

tribution. Les autorités ont donc décidé de moderniser les installations et ont fait appel à l'expertise de Suez Environnement pour établir un diagnostic. Un protocole d'accord a été signé en 2003 entre l'Algérienne des Eaux (ADE), l'Office national de l'assainissement (ONA) et Suez Environnement. Différents objectifs étaient attendus, notamment la sécurisation d'un service de qualité et une distribution d'eau potable vingt-quatre heures sur vingt-quatre. Le service public de distribution d'Alger devait également bénéficier du savoir-faire d'un partenaire reconnu et performant. La mise en œuvre du partenariat a commencé par un diagnostic opérationnel qui a permis l'élaboration d'un plan d'action articulé autour de trois axes : la modernisation des services d'eau et d'assainissement d'Alger ; celle du service clientèle et une meilleure gestion des ressources humaines.

Pour cela, une société par actions (SPA) a été retenue, la Société des eaux et d'assainissement d'Alger (SEAAL). Son opérabilité a pris effet en février 2006. Le processus contractuel adopté fixe un engagement des deux partenaires public et privé. Le programme est financé par l'État. Les résultats du SEAAL sont prometteurs, avec 95 % des objectifs du plan d'action atteints en 2010. Un jugement définitif sur ce PPP ne pourra être remis qu'à la fin du contrat de gestion prévue pour la fin de l'année 2011. D'autres villes algériennes ont choisi de mettre en place ce type de PPP.

MAROC. Le port Tanger Med : une plateforme incontournable

POUR FAIRE du Nord du Maroc, un espace propice à l'investissement, le roi Mohammed VI a décidé en 2002 de réaliser «un ensemble structurant, portuaire, commercial et industriel sur les rives du détroit, à l'Est de Tanger». Ce projet vise un marché de proximité de plus de 600 millions d'habitants comprenant l'Eu-



La construction de la centrale solaire d'El Kureimat, à 90 kilomètres au Sud du Caire, a reçu un financement de la Banque mondiale, sous forme d'un don de 46,9 millions de dollars en 2007.

rope de l'Ouest, l'Afrique de l'Ouest, l'Afrique du Nord, ainsi que l'Amérique du Nord. L'objectif est de faire de *Port Tanger Med* l'une des principales plateformes portuaires à conteneurs en Méditerranée et en Atlantique ; implanter une véritable plateforme logistique ; favoriser l'émergence d'une zone d'activités compétitive et constituer un pôle de développement économique, social et territorial.

Pour réaliser *Port Tanger Med*, l'Agence spéciale Tanger Méditerranée (TMSA) a été créée en 2002 sous la forme d'une société anonyme à directoire et conseil de surveillance, financée par des capitaux publics. En 2003, l'État a signé une convention de quinze ans donnant à TMSA les leviers juridiques pour l'aménagement, le développement et la gestion du complexe portuaire et industriel. TMSA est devenu le seul interlocuteur des investisseurs. La construction et l'exploitation du complexe prennent la forme de concessions déléguées à des acteurs du secteur privé. Des appels d'offres sont lancés et plusieurs opérateurs concessionnaires du port sont sélectionnés. Il y a un consortium mené par Bouygues Travaux Public ainsi que des acteurs privés locaux comme APM Terminals Tangier ou Eurogate Tanger.

La réalisation a nécessité un investissement d'un milliard de dollars, financé aux deux tiers par l'État marocain. Entré en service en 2007, le port est devenu une plateforme incontournable dans la région avec une forte croissance annuelle du trafic. La construction de *Tanger Med 2* a été lancée en 2009. La mise en service du premier terminal est prévue au second trimestre 2014 et sa concession a été attribuée pour trente ans à l'opérateur marocain Marsa Maroc.

Pour réaliser *Port Tanger Med*, l'Agence spéciale Tanger Méditerranée a été créée en 2002 avec des capitaux publics.

JORDANIE. Jordan Education Initiative (JEI) : un accélérateur pour l'installation de réseaux Internet

AFIN DE PROMOUVOIR l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) et partant de l'idée que l'éducation est un moteur de développement économique et social, le gouvernement jordanien a lancé en 2002 une initiative nommée *Réforme éducative pour une économie du savoir*. Avec le Forum économique mondial, la Jordanie a été retenue comme pays pilote pour un programme PPP dans le secteur éducatif. En 2003, la *Jordan Education Initiative* a donc été lancée.

Les principaux objectifs du projet étaient d'améliorer l'offre éducative aux citoyens, d'élargir l'utilisation des TIC dans l'enseignement, de participer au développement local des capacités des TIC dans la production de ressources éducatives innovantes et de développer un modèle de PPP efficace afin d'accélérer les réformes éducatives dans les pays en développement. Le partenariat s'établit entre le gouvernement, le Forum économique mondial, et des entreprises et organisations internationales (Unesco, Usaid) sur trois ans. Une entité unique a été créée, la *JEI Project Management Office* (PMO) afin de gérer le projet et de coordonner les acteurs privés et publics impliqués. Le PMO a aussi eu pour mission de trouver un sponsor privé pour apporter financement, expertise et technologie aux programmes déterminés.

La durée du contrat n'étant que de trois ans, le JEI PMO est devenu une ONG qui poursuit le développement de l'éducation en Jordanie. Plusieurs études ont analysé les facteurs de réussite du projet. La JEI a été un accélérateur pour l'installation de



TABEAU 3 Potentiel des PPP dans les Psem

- Algérie** ♦ Programme ambitieux de PPP lancé en 2010 sur 5 ans
- Égypte** ♦ Plan stratégique prévoyant des PPP lancé en 2010 sur 5 ans. Implication du secteur bancaire local à développer
- Jordanie** ♦ Projet de loi à adopter. Programme d'investissements en infrastructures ambitieux
- Liban** ♦ Projet de loi à adopter. Programme d'investissements financés par la BEI lancé en 2007
- Maroc** ♦ Création d'une entité dédiée aux PPP, introduction de PPP dans des secteurs non marchands, participation du secteur privé local
- Syrie** ♦ Bonnes perspectives de mise en place de PPP dans le transport et l'énergie
- Tunisie** ♦ Programme ambitieux de PPP dans le secteur du solaire lancé en 2010 sur 6 ans
- Turquie** ♦ Projet de loi à adopter, développer les PPP à une échelle municipale



À Amman (Jordanie), l'aéroport international Queen Alia, construit dans le cadre d'un partenariat public-privé, prévoit d'ouvrir un nouveau terminal en 2012.

réseaux de connexion Internet et pour équiper les écoles de matériel informatique. Elle a développé des modes d'enseignement fondés sur les TIC, a amélioré la qualité de l'enseignement et facilité la création de partenariats entre des entreprises TIC locales et les acteurs publics du système éducatif. Le PMO a joué un rôle prépondérant dans la mise en place d'une communication auprès de chaque partenaire : le ministère de l'Éducation, les écoles et les partenaires privés.

TURQUIE. Le centre médical de Kayserie : améliorer la qualité des soins et les capacités d'accueil

LE MINISTÈRE de la Santé a lancé un plan d'extension et d'amélioration de ses infrastructures médicales ainsi que de ses offres éducatives et de formation. Un investissement de 5 milliards de dollars sur cinq ans devait être réalisé. Pour ce financement, le ministère s'est inspiré de PPP mis en place au Royaume-Uni dans le secteur de la santé. Ce centre médical est le premier PPP turc du secteur. Il avait un double objectif : agrandir la capacité d'accueil (de 1 548 lits) et accueillir 10 000 malades par jour. Le partenariat a été lancé en 2006, s'appuyant sur une loi spécifique réglementant les BLT (*build-lease-transfer*). Le département PPP du ministère dirigera le projet et coordonnera les échanges entre secteurs public et privé.

Principaux enjeux et perspectives pour le déploiement des PPP

DANS UN CONTEXTE caractérisé par la rareté des ressources et une conjoncture politique délicate, de nombreux Psem ont lancé des programmes nationaux ambitieux avec une participation accrue et active du secteur privé dans le cadre de partenariats public-privé. Toutefois, le déploiement des PPP dans les Psem se heurte à de nombreux obstacles. **TABEAU 3**

Des faiblesses qui perdurent

LES FAIBLESSES DES PPP dans les Psem sont dues à plusieurs éléments :

- la difficulté de financer des projets de grande envergure dans la région méditerranéenne ;
- le manque d'expérience du secteur bancaire local en matière de financement en général et des PPP en particulier ;
- l'absence d'un cadre juridique lisible et stable et d'une entité spécifiques aux PPP ;
- la non identification de projets réalistes et fiables

pouvant être attractifs pour le secteur privé et, par conséquent, faire l'objet de PPP.

La difficulté de financer des projets de grande envergure dans la région

LES BESOINS d'investissement dans les Psem sont énormes. Deux études récentes chiffrent autour de 150 à 200 milliards de dollars le financement d'infrastructures, dans un horizon de cinq à quinze ans. Selon la BEI, pour les dix prochaines années, sur la seule rive sud de la Méditerranée, 100 milliards de dollars sont nécessaires pour le secteur énergétique, 110 milliards pour l'aménagement urbain (eau, santé, traitement des déchets, transports urbains), 20 milliards pour la logistique (ports, aéroports, autoroutes) et enfin 20 milliards pour soutenir le développement d'entreprises. Force est de constater que l'ensemble des bailleurs de fonds intervenant dans la région n'est pas à même de couvrir de telles sommes, même s'ils ont intensifié leurs moyens d'action dans la région.



Avec l'aide d'IFC, le gouvernement égyptien a accordé une concession pour une installation de traitement des eaux usées dans le Nouveau Caire. Le projet a été attribué en juin 2009. Ci-dessus, la construction de l'université américaine dans cette ville-satellite de la capitale.

Les sommes engagées resteront très insuffisantes (20 milliards d'euros en 2009).

Au-delà des dons et prêts en provenance du Nord et des bailleurs de fonds multilatéraux, une grande part des financements devra provenir d'investisseurs de toute origine, publics et privés, internationaux ou locaux. De plus, le manque de collaboration entre les Psem ne permet pas de définir des modalités de coordination propices à la mise en place de financements pour plusieurs projets d'infrastructures.

Le manque d'expérience du secteur bancaire local

LES CAPACITÉS de prêts à long terme par les banques locales sont limitées, sauf en Algérie, où les banques détenues par l'État peuvent prêter sur le long terme et à taux fixe. L'Égypte a tenté de faciliter des montages financiers innovants et favorables aux PPP à l'échelle locale. Ses banques peuvent aujourd'hui financer de petits PPP en monnaie locale. Le financement de projets de plus grande envergure reste limité. Malgré la crise, les banques libanaises ont bénéficié de nombreuses liquidités mais qui n'ont pas été investies dans des PPP, faute de loi spécifique.

Selon la BEI, le potentiel de PPP dans les Psem s'élève à 300 milliards d'euros à investir d'ici à 2030.

L'absence d'un cadre juridique lisible, stable et d'entités spécifiques dédiées aux PPP

LA PRATIQUE des PPP a été un succès dans les pays européens car la plupart ont mis en place une réglementation lisible, stable et un service dédié aux PPP. Un cadre administratif et réglementaire composé d'une loi et d'une unité spécifiques aux PPP sont deux éléments indispensables pour réussir de tels projets.

La non identification de projets réalistes et fiables, attractifs pour le secteur privé

LES CARACTÉRISTIQUES du projet sont fondamentales car, selon des experts, seulement 20 à 25 % des réalisations d'infrastructures peuvent prendre la

forme de PPP. Les Psem, peu expérimentés, devraient sélectionner des projets moyens car ceux de grande envergure sont trop difficiles à mettre en place et ceux de petite taille ne couvriront pas les frais juridiques et financiers. Ils doivent être rentables pour l'opérateur privé et faire partie d'un plan de deux à trois projets lancés par le pays.

Un réel potentiel

SELON LA BEI, le potentiel de PPP dans les Psem s'élève à 300 milliards d'euros à investir dans les infrastructures d'utilité collective d'ici à 2030. Aussi, plusieurs Psem envisagent le PPP comme un moyen privilégié pour financer et réaliser des projets.

ALGÉRIE. Le programme lancé pour la période 2010-2014, d'un montant de 286 milliards de dollars, est focalisé sur les secteurs de l'eau, du transport, de l'énergie, de la santé et de l'éducation. Le gouvernement souhaite traiter certains projets sous forme de PPP afin que le secteur privé finance la majeure partie des investissements et apporte son savoir-faire. Pour cela, le cadre légal applicable aux PPP doit être plus lisible, avec l'adoption d'une législation spécifique. Comme le préconise la BEI⁽¹⁾, l'Algérie pourrait développer le rôle de la Caisse nationale d'équipement et de développement (CNED) afin d'établir un centre d'expertise pour la supervision des projets PPP. Celle-ci pourra ensuite transmettre son savoir-faire au gouvernement local et aux ministres.

ÉGYPTE. Pour maintenir une croissance soutenue, l'Égypte a besoin de développer les investissements dans les infrastructures en mobilisant le financement privé. Dans son plan stratégique sur cinq ans (2010-2014), trente-deux projets ont été retenus pour un total de 15,23 milliards de dollars dans le secteur des infrastructures sociales (éducation, santé), des eaux usées et des transports.

JORDANIE. Le secteur bancaire local en Jordanie possède encore peu d'expérience en matière de financement de PPP, même si une meilleure expertise dans ce domaine est attendue. Le projet de loi reste à adopter, ce qui donnera une visibilité au cadre juridique relatif aux PPP. Néanmoins, force est de constater que les besoins d'investissement en infrastructures s'élèvent jusqu'à 8 milliards de dollars sur neuf ans.

(1) Femip, *Study on PPP Legal & Financial Frameworks in the Mediterranean Partner Countries*, may 2011.

LIBAN. Le pays a rencontré des difficultés dans la mise en œuvre de projets sous forme de PPP. Un programme de financement a été lancé par la BEI en 2007 pour soutenir la reconstruction, en octroyant un prêt de 960 millions d'euros sur cinq ans (2007-2012). La stabilité politique ainsi que l'adoption d'une loi spécifique dédiée aux PPP sont des pré-requis pour attirer des financements internationaux dans les projets PPP.

MAROC. Grâce à la mise en place d'un cadre juridique favorable, le Maroc enregistre une progression du recours à la gestion déléguée et un rattrapage des retards d'investissement. Néanmoins, on observe toujours une faible participation du secteur privé local au profit de groupes privés internationaux alors que le potentiel PPP est estimé à 700 millions de dirhams (environ 62 millions d'euros). Le gouvernement souhaite développer des contrats de partenariat dans les services non marchands (éclairage, éducation, santé), et créer une entité dédiée aux PPP.

SYRIE. La Syrie offre des perspectives pour la mise en place de PPP dans les transports et l'énergie. Néanmoins, l'adoption de la loi et la création d'un cadre institutionnel solide demeurent des conditions nécessaires pour multiplier les PPP. Une libéralisation du système bancaire et l'élimination de barrières existantes sur les investissements directs étrangers inciteraient des entreprises privées à investir dans les PPP.

TUNISIE. Le pays a lancé un programme solaire sur la période 2010-2016 regroupant quarante projets sous forme de PPP. Le montant s'élève à 1,5 milliard d'euros. La création d'une unité PPP, préalable à la réussite des projets, renforcerait l'expertise du secteur public et apporterait de la crédibilité aux investisseurs.

TURQUIE. La mise en place de PPP est encadrée par de nombreuses lois spécifiques, soit pour un secteur, soit pour un type de partenariat. L'enjeu pour le gouvernement est d'adopter une réglementation harmonisée, avec l'objectif de développer des projets à une échelle municipale.

Recommandations pour une pratique harmonieuse de PPP

LE RECOURS AUX PPP n'est pas seulement d'ordre financier mais permet de diversifier les sources de financement en dehors du budget de l'État et d'assurer la performance des projets. L'absence d'infrastructure est souvent plus coûteuse pour les États que la mise en place de PPP. Les recommandations suivantes visent à favoriser l'émergence d'une pratique harmonieuse des PPP en Méditerranée.

Au niveau national

1. Développer le secteur bancaire local pour lui donner une expertise en matière de financement qui, actuellement, présente des limites sur le long terme. Il faut insister sur des financements en monnaie locale pour se prémunir contre le risque de change.
2. Favoriser une plus grande participation du secteur privé (notamment des PME), quasi absent, aux côtés de groupes privés internationaux plus présents.
3. Sécuriser et garantir les investissements en Méditerranée en mettant en place un régime juridique

L'absence d'infrastructure est souvent plus coûteuse pour les États que la mise en place de PPP.

lisible et efficace. Le cadre juridique envisagé devrait être unifié, simple et non morcelé.

4. Généraliser et standardiser les procédures pour faciliter la mise en place des PPP. En s'inspirant des pratiques développées en Europe et dans d'autres régions du monde, il faudrait instaurer durablement la culture du partage des bonnes pratiques entre les Psem qui souvent ne communiquent pas entre eux.
5. Créer des unités PPP rassemblant compétences juridiques, économiques et financières. Leur rôle serait de diffuser au maximum les meilleures pratiques, appuyer les offres de projets des autorités, planifier et rendre prioritaire certains projets PPP.
6. S'appuyer sur un projet pilote de taille raisonnable qui a réussi car sa rentabilité économique était évidente pour l'opérateur privé : « *Il ne faut pas vouloir mettre en place trop de projets à la fois.* »⁽²⁾

(2) Intervention d'Alain Poliakoff, directeur marketing et commercial d'Egis Projects, lors du séminaire restreint de haut niveau du 6 juin 2011 organisé par IpeMED.



Le programme d'investissement Mena-OCDE a permis d'évaluer le climat commercial dans la région et les réformes liées aux privatisations et aux PPP.

7. Accorder une plus grande place aux collectivités locales avec le concept d'offre spontanée⁽³⁾. Le processus de régionalisation au Maroc abonde dans ce sens et offre une plus grande autonomie financière aux collectivités (dans l'équipement numérique notamment). Ce procédé permet d'associer les PME locales pour créer des emplois et renforcer le tissu industriel.

8. Susciter l'adhésion des usagers qui souvent associent les PPP aux privatisations, à l'augmentation des tarifs et au désengagement du secteur public dans les services publics. Cela nécessite une formation de tous les acteurs (privés et publics) afin qu'il y ait compréhension mutuelle. En effet, une des clés du succès des PPP réside dans un dialogue constant entre l'autorité délévatrice et le secteur privé en reconnaissant leurs intérêts partagés.

Au niveau régional

LES PSEM DOIVENT mobiliser le secteur privé et attirer des investissements directs étrangers (IDE). À cet égard, l'amélioration du climat des affaires est un préalable pour développer les PPP au niveau régional en insistant sur les éléments suivants.

1. Réduire les barrières à l'investissement tout en incitant les Psem à attirer durablement des IDE grâce un environnement législatif, institutionnel et financier de plus grande qualité. Ce qui favoriserait la concurrence entre investisseurs et prêteurs.

2. Amplifier la coopération régionale en échangeant des expériences de PPP (réseau des unités PPP existantes). À ce niveau, il est essentiel de renforcer l'expertise liée aux processus et aux procédures de mise

en œuvre des projets. Une «*mutualisation des expériences à l'image de la task force PPP que la BEI a mis en place en Europe serait nécessaire*»⁽⁴⁾.

3. Encourager la participation d'institutions financières internationales. En apportant leur soutien aux PPP, les initiatives internationales (OCDE, Banque mondiale, IFC, BEI, AFD, etc.) ne feront qu'accélérer l'expansion de ce mode de financement dans la région.

4. Promouvoir la création d'un *guichet unique* pour des projets labellisés regroupant les acteurs nationaux et internationaux à même de garantir les financements. Une liste de projets établie avec transparence permettrait de planifier l'utilisation des ressources, de réaliser les schémas de financement afin d'optimiser les différentes offres de garantie et d'assurance nationales et internationales.

LANCÉ PAR L'OCDE, le programme d'investissement Mena-OCDE a permis d'élaborer un outil d'évaluation du climat commercial dans la région et de quantifier les progrès des réformes liées aux opérations de privatisation et de PPP. Par ailleurs, la Femip a lancé une étude sur le «*cadre légal et financier des PPP dans les pays de la Femip*» pour mettre en place un programme d'assistance technique. Celle-ci sera déployée au profit d'une série de projets pilotes réalisant des investissements prioritaires dans les pays sélectionnés, à savoir l'Égypte, la Jordanie, le Maroc et la Tunisie.

(3) Concept développé par Eric Lepont, directeur général de GB4P, lors du séminaire restreint de haut niveau du 6 juin 2011 organisé par Ipemed.

(4) Intervention d'Eric Diamantis, vice-président d'Ipemed, lors du séminaire restreint de haut niveau du 6 juin 2011 organisé par Ipemed.

BIBLIOGRAPHIE

Michel Gonnet, Nicolas Beaussé, *Rapport sur les partenariats public-privé en Méditerranée : recommandations pour diffuser plus largement l'usage des PPP dans le financement de projets d'infrastructure dans le Sud et l'Est de la Méditerranée*, juin 2011. Les Notes d'Ipemed, à paraître fin 2011

Femip, *Study on PPP Legal & Financial Frameworks in the Mediterranean Partner Countries*, mai 2011

Déclaration conjointe, *Le défi des infrastructures en Méditerranée : le potentiel des partenariats public-privé*, Conclusions de la neuvième conférence Femip, 30 mai 2011

Commission présidée par Charles Milhaud, *Commission sur le financement du codéveloppement en Méditerranée : rapport au président de la République*, mai 2010

Éric Diamantis, Michel Gonnet et Amal Chevreau, *Mesures pour favoriser et garantir l'investissement en Méditerranée*, Ipemed, décembre 2010