

FONCIMED. Réseau de recherche et d'échange sur le foncier méditerranéen.

11^e Séminaire Annuel "*L'allocation des ressources foncières dans les espaces méditerranéens : usages du droit et formes de régulation*", Meknès, Maroc, 8-10 Novembre 2018

FONCIMED. Network for research and exchange on Mediterranean land tenure.

11th Annual Seminar "*Allocation of land resources in the Mediterranean area: legal practices and forms of regulation*", Meknes, Morocco, 8-10 November 2018

Le partenariat public-privé dans le secteur agricole :

Enjeux de la mobilisation de la propriété immobilière au Maroc

Abdelrani BOUYAD (1), Claude Napoléone (2), Aissam ZINE-DINE (3)

(1) *Doyen de la FSJES de Meknès, Université Moulay Ismail, doyen@fsjes.umi.ac.ma*

(2) *Chercheur à l'INRA-Avignon, claudenapoleone@inra.fr*

(3) *Professeur à l'Université Moulay Ismail, FSJES de Meknès, aissamzinedine@hotmail.com*

Mots clés: Investissement agricole, Domaine privé de l'Etat, Secteur public, Secteur privé

Notre communication est une proposition de mesure de l'efficacité du partenariat public-privé à partir de laquelle nous chercherons à montrer que le partenariat constitue un outil qui devrait compléter et non remplacer l'investissement de l'Etat dans le secteur agricole. Nous montrerons que, juridiquement, il repose sur des fondamentaux anciens mais que la façon dont les pouvoirs publics s'en saisissent, tend à focaliser l'attention sur la performance économique des preneurs alors qu'il serait possible d'intégrer d'autres éléments contextuels à l'arbitrage public, comme l'environnement ou l'incidence sociale de la mesure (notamment la concurrence sur la ressource foncière).

Contextualisation de la problématique et objectifs principaux de la communication

Depuis les premiers temps de l'indépendance, l'agriculture au Maroc est au centre des préoccupations de sécurité alimentaire et de développement durable. La politique des barrages inaugurée par feu Hassan 2 avait ainsi pour objectif essentiel d'être un moteur de croissance économique et un outil efficace de lutte contre la pauvreté rurale. Cette politique était le corollaire de la mobilisation des réserves foncières issues d'un mouvement de récupération des terres marocaines auparavant détenues par les colons. Dans cette perspective, le dahir du 2 Mars 1973, modifié et complété par le dahir du 26 décembre 1974 a transféré à l'Etat, la propriété des immeubles appartenant à des personnes physiques étrangères ainsi qu'à des personnes morales réputées non marocaines. Ces textes relatifs à la récupération des lots de colonisation mettent fin à l'appropriation de toute terre agricole par les étrangers. Formellement, ils n'ont pas pris en considération, comme le faisait le dahir du 26 septembre 1963, la personnalité de l'acquéreur mais la condition du propriétaire initial.

Cette loi peut être considérée sous des jours différents. Elle vise la protection des terres agricoles et de la paysannerie marocaine, et a eu un effet de préservation des territoires non urbanisés face aux pressions d'industrialisation. En revanche, en réservant le sol agricole à des acquéreurs locaux et ruraux plutôt peu fortunés, à un moment où l'agriculteur moyen et petit n'est pas encore assez intégré dans le cycle de l'émancipation à cause de la non-valorisation du travail de la terre, peut constituer un frein à la modernisation du monde rural dans le sens de l'amélioration technique et

FONCIMED. Réseau de recherche et d'échange sur le foncier méditerranéen.

11^e Séminaire Annuel "*L'allocation des ressources foncières dans les espaces méditerranéens : usages du droit et formes de régulation*", Meknès, Maroc, 8-10 Novembre 2018

FONCIMED. Network for research and exchange on Mediterranean land tenure.

11th Annual Seminar "*Allocation of land resources in the Mediterranean area: legal practices and forms of regulation*", Meknes, Morocco, 8-10 November 2018

économique de l'agriculture et la diffusion d'une des modèles productifs les plus modernes. De fait, une volonté de promouvoir l'investissement agricole a poussé les pouvoirs publics à chercher les mesures juridiques adéquates pour intégrer le secteur entrepreneurial privé à l'agriculture. La circulaire du Premier Ministre (chef de gouvernement) n° 4/180 du 15 mai 1975 a constitué le premier cadre juridique ayant permis à l'Etat de céder ou louer à longue durée des terrains à des organismes publics, semi-publics, ou privés pour la réalisation, soit de projets d'investissement d'intérêt général, soit d'opérations importantes à caractère économique et social. L'opération de partenariat public-privé autour des terres agricoles du domaine privé de l'Etat a été lancée initialement dans le cadre de restructuration des sociétés d'Etat Sodea (la Société de développement agricole) et SOGETA (la Société de gestion des terres agricoles).

Toutefois, l'intervention du secteur privé dans des services publics sans un encadrement légal, était également perçue comme une privatisation et une déresponsabilisation de l'Etat, avec un risque social à la fois pour les employés et pour les citoyens. De fait, dans un contexte marqué par la priorité donnée à la protection des citoyens, du tissu économique national et des deniers publics (nouvelle constitution de 2011), les pouvoirs publics ont dû mettre en place des mécanismes de gouvernance permettant une régulation et un contrôle de cette intervention de l'activité privée durant toutes les phases du projet, de sa préparation à son lancement. C'est dans ce contexte que la loi n° 86-12 relative aux contrats de partenariat public-privé (PPP) depuis son entrée en vigueur le 4 juin 2015 n'a pas cessé de gagner du terrain en largeur et en profondeur. Si cette nouvelle réglementation constitue un outil de prédilection pour doter le pays en infrastructure publiques de qualité, elle n'en suscite pas moins des questions relatives à d'éventuelles défaillances.

Méthodologie et sources utilisées

Le partenariat public-privé, régi par la loi 86-12, n'est pas, formellement, une innovation. Au Maroc une forme similaire existe depuis le début du siècle dernier suite à l'instauration par le traité du protectorat des contrats de concessions au profit des sociétés françaises, notamment pour la production et la distribution de l'eau potable et l'exploitation des lignes ferroviaires. Après l'indépendance, afin d'attirer les investissements étrangers, le Maroc a mis en place, en février 2006, un cadre légal unifié et incitatif en l'occurrence la loi n° 54-05 relative à la gestion déléguée des services publics. Toutefois, l'accélération du rythme des investissements publics et l'amélioration du climat des affaires a conduit le législateur à adopter la loi 86-12 précitée, un cadre juridique spécifique aux PPP.

Le législateur marocain, en s'inspirant de son homologue français, définit le contrat de PPP comme un contrat de longue durée, à travers lequel la personne publique confie à un partenaire privé la responsabilité de réaliser une mission globale de conception, de construction, de financement de tout ou partie, de maintenance ou de réhabilitation et d'exploitation d'un ouvrage ou infrastructure nécessaire à la fourniture d'un service public. Cette approche partenariale permet ainsi d'asseoir une nouvelle culture de la gestion publique basée sur l'évaluation des besoins, l'analyse des performances, la reddition des comptes et le contrôle des résultats.

En France même, jusqu'à l'ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004, les contrats de partenariat public-privé ne faisaient pas l'objet d'une définition juridique. Le « partenariat public-privé » n'était donc qu'une expression commode pour désigner des réalités très différentes, tant en France qu'à l'étranger.

FONCIMED. Réseau de recherche et d'échange sur le foncier méditerranéen.

11^e Séminaire Annuel "*L'allocation des ressources foncières dans les espaces méditerranéens : usages du droit et formes de régulation*", Meknès, Maroc, 8-10 Novembre 2018

FONCIMED. Network for research and exchange on Mediterranean land tenure.

11th Annual Seminar "*Allocation of land resources in the Mediterranean area: legal practices and forms of regulation*", Meknes, Morocco, 8-10 November 2018

En effet, Après avoir été présentés lors de leur conception comme des leviers de modernisation de l'économie française, susceptibles d'améliorer la conduite des grands chantiers publics par l'apport de l'expertise et du savoir-faire du secteur privé, ils ont fait, juste après sept ans de leur mise en place, l'objet de nombreuses réserves et de fortes critiques. Celles-ci portent à la fois sur la nature même de ces instruments juridiques, sur l'association du secteur privé à l'exercice de prérogatives qui relèvent de la puissance publique et sur l'existence de plusieurs projets en situation d'échec patent.

En conséquence, depuis l'an 2012 marqué par un contexte économique de resserrement du volume de financement de long terme sur les marchés, la volonté est exprimée par les décideurs français d'établir un bilan du dispositif en identifiant les difficultés rencontrées sur le plan juridique, économique et financier qui peuvent avoir une influence sur le futur développement des contrats de partenariats public-privé.

Au Maroc, depuis 2011, la cour des comptes a souligné que l'opération du partenariat a été menée en l'absence de vision stratégique claire en matière de location des terres agricoles relevant du domaine privé de l'Etat

Ainsi, Afin de mesurer l'efficacité de cette approche partenariale établie par la loi 86-12, notre présentation s'organisera sur deux volets : les avantages et les défaillances de la réglementation.

- **L'apport de la loi 86-12 sur le PPP**

L'objectif de cette réglementation est de renforcer la fourniture de services et d'infrastructures administratives, économiques et sociales de qualité, en respectant les contraintes des finances publiques, de l'accroissement des besoins et des impératifs de développement territorial. Elle cherche à bénéficier des capacités d'innovation et de financement du secteur privé pour réaliser des projets publics. Elle cherche également à développer une nouvelle culture de la gestion de la commande publique basée sur l'évaluation préalable des besoins, l'analyse des performances, la maîtrise des coûts et le contrôle des réalisations. Elle cherche, enfin, à garantir la disponibilité, l'effectivité et la qualité des services et leurs paiements en fonction des critères de performance. Appliquée au secteur agricole, l'opération de partenariat permet la mise en place des projets financièrement pérennes contribuant à la mise à niveau économique du secteur. Elle a porté, depuis son lancement en 2015, sur des terres agricoles relevant du domaine privé de l'Etat d'une superficie totale de 111 000 ha repartis sur 835 projets attribués. A titre d'exemple, cette opération a constitué un levier important pour l'extension du système d'irrigation avec l'équipement de 37 500 ha en irrigation localisée et la mise en place d'infrastructures hydro-agricoles nécessaires notamment dans les bassins d'accumulation d'eau dont le nombre s'élève à 315, avec une capacité totale de 9,5 millions de mètre-cubes. A titre d'exemple, au niveau de la préfecture de Meknès, les projets de partenariats se répartissent comme suit :

FONCIMED. Réseau de recherche et d'échange sur le foncier méditerranéen.

11^e Séminaire Annuel "*L'allocation des ressources foncières dans les espaces méditerranéens : usages du droit et formes de régulation*", Meknès, Maroc, 8-10 Novembre 2018

FONCIMED. Network for research and exchange on Mediterranean land tenure.

11th Annual Seminar "*Allocation of land resources in the Mediterranean area: legal practices and forms of regulation*", Meknes, Morocco, 8-10 November 2018

Ville	Filière	Nombre de projets	Investissement en dirham	Superficie (ha)
El Hajeb	Olivier	7	360 329 182	1106,45
	Vigne	1	148 136 000	250,00
	Arboriculture	2	54 822 000	57,36
	Semences	1	49 175 321	1016,40
	Maraîchages	1	7 833 000	150,00
	Prunier	2	35 420 000	67,11
Meknès	Olivier	3	162 323 681	777,75
	Vigne	1	40 450 000	48,10
Ifrane	Arboriculture	1	38 495 000	45,73

Tableau 1 : investissements et superficies agricoles issus d'un PPP dans la préfecture de Meknès

Le mode de financement dans le cadre du PPP constitue donc un catalyseur et un accélérateur pour la concrétisation des projets d'infrastructures du Royaume et, par conséquent, a accru la performance économique du secteur agricole.

- Défaillances

La loi 86-12 fait l'objet de critiques du fait qu'elle ne s'applique qu'aux contrats de PPP conclus par l'Etat et les établissements et entreprises publiques, excluant les collectivités locales et leurs établissements de son champ d'application, ce qui contredit l'esprit de la nouvelle constitution marocaine qui préconise le renforcement de la démocratie citoyenne et participative. Cette nouvelle loi pourrait également freiner les ardeurs des groupes étrangers à investir au Maroc puisqu'elle vise dans son préambule la promotion de l'émergence de groupes nationaux de référence en matière du partenariat public-privé. En effet, sur le plan microéconomique, le dispositif définit des mesures visant à conférer un avantage compétitif aux entreprises nationales durant la procédure de sélection. Quant au plan macro-économique, la loi 86-12 fixe des objectifs de performance lors de la phase de passation du contrat et prévoit un suivi régulier par une commission interministérielle pour en vérifier le respect des objectifs en phase d'exécution. Certes, les projets de partenariats bénéficient d'un accompagnement de proximité par l'Agence pour le Développement Agricole afin de permettre aux partenaires de dépasser les contraintes rencontrées lors de la mise en œuvre de leurs projets. Or, la pratique montre que ce contrôle porte seulement sur les réalisations matérielles prévues dans les contrats, sans prendre en considération d'autres éléments contextuels comme la préservation du sol, la rationalisation de l'exploitation des nappes d'eau souterraines ou autres. En effet, l'investisseur (étranger surtout) tend à chercher à rentabiliser son investissement dans une durée courte, ce qui le pousse à une intensification de la culture et une surexploitation des réserves en eau. Potentiellement, une dégradation de l'environnement est possible, à travers l'appauvrissement délibéré des ressources naturelles.

FONCIMED. Réseau de recherche et d'échange sur le foncier méditerranéen.

11^e Séminaire Annuel "*L'allocation des ressources foncières dans les espaces méditerranéens : usages du droit et formes de régulation*", Meknès, Maroc, 8-10 Novembre 2018

FONCIMED. Network for research and exchange on Mediterranean land tenure.

11th Annual Seminar "*Allocation of land resources in the Mediterranean area: legal practices and forms of regulation*", Meknes, Morocco, 8-10 November 2018

Conclusions

Les débats sur la pertinence et l'utilité des PPP dans le secteur agricole sont nombreux. D'un côté, les avantages de cette forme nouvelle de régulation consistent en l'accélération, par le préfinancement, de la réalisation de projets agricoles économiquement insérés dans le marché. D'un autre, les PPP interrogent, notamment, les juristes au sens que le contrat de PPP peut n'être considéré que comme un renouveau du bail emphytéotique. De fait, au-delà de l'innovation sémantique focalisant le débat, il convient d'aborder les PPP en dehors des présupposés souvent déformants et simplistes selon lesquels le privé serait l'univers de l'efficacité et de la performance et le public, le lieu de l'inefficacité, de la lourdeur et de l'inefficacité. Nous chercherons à montrer que le partenariat constitue un outil qui devrait compléter et non remplacer l'investissement de l'Etat dans le secteur agricole.

Références bibliographiques

- Ministère de l'économie et des finances (Maroc), Guide du partenariat public privé, avril 2018.
- Hallaouy, R., Kabbaj, N., 2017. PPP, un mode de financement pour projets structurants, Revue "Conjoncture" numéro 993 du 15 juin 2017, pp.17-19
- Lettre du ministre marocain de l'agriculture n°894 du 17 février 2015 adressée aux directeurs régionaux du domaine de l'Etat.
- El Hajjami,A.,2014. Réflexions sur les orientations du projet du cadre juridique de contrat de ppp au Maroc, Publications de la FSJES de souissi- Rabat, pp.17-46.
- Circulaire du ministre marocain de l'agriculture n°6267 du 7 octobre 2013-
- Circulaire du ministre marocain de l'agriculture n°7076 du 13 novembre 2013.
- Lyonnet Du Moutier, M., 2012. Financement de projet et partenariats public-privé, Editions EMS, pp.67-117.
- Inspection générale des finances (France), Evaluation des partenariats public-privé (PPP), décembre 2012.
- Lettre de mission adressée par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie au chef de service de l'inspection générale des finances (France), 2011.
- Rapport annuel de la cour des compte (Maroc), 2011.