

ARTICLE

La structuration contractuelle des partenariats public-privé à l'épreuve des risques et des garanties juridiques liés aux projets d'infrastructures



Ghiyta IRAQI

Avocate au Barreau de Paris · Managing Partner du cabinet I&I Law Firm



Meryem BOUZOUBAA

Legal Associate du cabinet I&I Law Firm

Résumé — Les partenariats public-privé (PPP) sont des leviers essentiels pour le financement et la réalisation d'infrastructures publiques au Maroc. Leur succès repose sur une structuration contractuelle rigoureuse, une allocation optimale des risques et une sécurisation juridique adaptée.

Mots-clés : Partenariats public-privé · Contrats administratifs · Risques · Équilibre économique · Clauses contractuelles · Sécurité juridique · Infrastructures

Aperçu

Les partenariats public-privé (« PPP ») constituent une sous-catégorie des contrats administratifs. La loi n° 86-12¹, modifiée par la loi n° 46-18, en définit les contours au Maroc.

Ces contrats mobilisent les compétences financières et techniques du secteur privé pour réaliser des projets complexes et intensifs en capital, tout en assurant la continuité du service public.

En droit français, les PPP et les concessions relèvent du Code de la commande publique, selon une logique

similaire : transfert de risques au partenaire le mieux à même de les gérer.

Le contrat initial fixe les obligations, les indicateurs de performance et les modalités de rémunération. Les avenants et ordres de service permettent d'adapter la relation contractuelle à l'évolution du projet, aux événements imprévus ou aux modifications réglementaires. Une documentation précise de ces actes est essentielle pour garantir la traçabilité et la sécurité juridique.

Le tableau ci-après présente quelques exemples de projets d'infrastructure réalisés dans le cadre de partenariats public-privé (PPP) au Maroc :

1. Loi n° 86-12 relative aux contrats de partenariat public-privé, Dahir n° 1-14-192 du 24 décembre 2014, B.O. n° 6328 du 19 janvier 2015.

Exemples de PPP mis en œuvre

Secteur	Projet	Montant
Energie	Centrale à charbon de Jorf Lasfar	8,6 MM DH
	Centrale au gaz de Tahaddart	2,8 MM DH
	Projet éolien de Koudia El baida	640 M DH
Agriculture	Projet d'irrigation d'El Guerdane	855 M DH
Transport urbain	Tramway de Rabat-Salé	3,7 MM DH

Source : DEPP 2012

1. Définitions et abréviations

1.1. Définitions

1.1.1. Définition du Partenariat public-privé (PPP)

Le partenariat public-privé est un contrat à long terme par lequel une personne publique confie à un partenaire privé une mission globale portant sur la conception, le financement total ou partiel, la réalisation, la réhabilitation, la maintenance et/ou l'exploitation d'un ouvrage, d'une infrastructure, d'un bien immatériel ou de services nécessaires à la fourniture d'un service public, le financement des infrastructures et des services publics étant assuré, en tout ou partie, par le secteur privé.

1.1.2. Définition de la personne publique

La personne publique désigne l'État, les collectivités territoriales, leurs groupements, ainsi que les personnes morales de droit public qui en relèvent, les établissements publics et les entreprises dont le capital est détenu majoritairement et directement par l'État, seuls ou conjointement avec des établissements publics ou des entreprises publiques, habilités à conclure un contrat de partenariat public-privé pour la réalisation et la gestion d'infrastructures ou de services pu-

blics.

1.1.3. Définition de la personne privée

La personne privée désigne toute personne morale de droit privé, y compris celle dont le capital est détenu partiellement ou totalement par une personne publique, intervenant comme partenaire privé dans le cadre d'un partenariat public-privé et chargée de tout ou partie des missions de conception, financement, construction ou réhabilitation, maintenance et exploitation d'ouvrages, d'infrastructures, de biens immatériels ou de services liés à la fourniture d'un service public.

2. Les contrats de PPP à l'épreuve des risques

Le droit marocain opère une distinction entre le partenariat public-privé, régi par la loi n° 86-12, et les modes de gestion déléguée (concession, affermage et régie intéressée). Le tableau ci-après en compare les principales caractéristiques. En droit français, la distinction repose sur le transfert du risque d'exploitation. Le principe est d'attribuer chaque risque à la partie la mieux adaptée pour le maîtriser.

Contrats de partenariat public-privé, concessions et marchés classiques

	Marchés publics de travaux	Contrats de partenariat	Concessions
Objet	Conception, construction	Conception, construction, maintenance, exploitation	Conception, construction, maintenance, exploitation commerciale
Durée	Courte	Longue	Longue
Paiement	Public	Public-privé	Usagers, avec possibilité de subventions
Transfert de risques vers le privé	Limité à la construction	Oui	Oui

Source : European Expertise Center, Avril 2012

2.1. Les sources de litiges entre les parties

Dans le cadre de l'exécution des projets d'infrastructures, notamment dans le domaine des travaux, les litiges soulevés entre les parties concernent le plus souvent les retards de paiement, la non-délivrance des attestations de réception provisoire ou définitive, le non-respect des délais contractuels, ainsi que la non-exécution des prestations de façon conforme aux dispositions du CCAG-T, à ceux du cahier des charges ou aux normes définies pour le projet.

Ces manquements peuvent être imputables à l'une des parties (maître d'ouvrage ou l'entrepreneur) comme ils peuvent l'être aux deux parties simultanément, en raison de défaillances dans la coordination, la communication ou le suivi contractuel. Ces situations sont souvent à l'origine de blocages dans l'avancement du projet et de tensions entre les intervenants, ce qui mène au contentieux.

D'où l'importance de disposer d'un contrat clair et solide, prévoyant des mécanismes précis de gestion des différends notamment les clauses relatives aux pénalités de retard, aux modalités de réception des travaux, aux procédures de règlement amiable, etc. Un cadre contractuel bien défini permet d'anticiper les conflits et de résoudre les problèmes lorsqu'ils surviennent, au lieu de paralyser l'exécution du projet.

3. Typologie des risques

Une répartition inadaptée des risques compromet la bancabilité du projet et peut rendre difficile l'accès au financement. La structuration initiale du partenariat doit donc être conçue de manière à prévoir le recours aux avenants, afin de corriger les insuffisances contractuelles et de compléter les éléments manquants au cours de l'exécution du contrat. Ainsi, certains risques associés aux PPP peuvent être classés comme suit :

3.1 Risques exogènes : ce sont des risques indépendants de la volonté des parties et difficilement maîtrisables, tels que les crises sanitaires (Covid-19), les chocs économiques ou les catastrophes naturelles. Ces risques affectent généralement l'ensemble du contexte macroéconomique et ne peuvent être contrôlés ni par l'autorité publique ni par le partenaire privé.

3.2 Risques juridiques et politiques : ce sont des risques liés aux évolutions normatives, institutionnelles ou politiques qui peuvent modifier le cadre d'exécution du contrat. Ils résultent par exemple de changements de législation, de décisions politiques, ou de sanctions internationales qui affectent les conditions financières et opérationnelles du projet. L'affaire Chevron au Venezuela illustre comment un changement politique et des sanctions internationales, notamment la modification ou la révocation de licences, peuvent bouleverser les flux financiers en substituant des paiements en devises par une rémunération en na-

2. U.S. Department of the Treasury, Office of Foreign Assets Control (OFAC), *Venezuela Sanctions Regulations, General License No. 41* (26 November 2022), disponible sur : OFAC, consultée le 11 février 2026.

ture, obligeant l'État à monétiser lui-même des actifs dans des conditions moins favorables².

3.3 Risques endogènes : ce sont des risques que l'une des parties peut maîtriser ou contrôler, tels que les retards dans les travaux, les malfaçons ou les surcoûts. Dans un PPP, ces risques sont généralement transférés au partenaire privé lorsqu'il dispose de la maîtrise technique et opérationnelle nécessaire pour les anticiper et les atténuer.

4. Garanties contractuelles et sécurisation juridique

Après avoir mis en évidence les principales sources de litiges et les aléas susceptibles d'affecter le déroulement du projet, il convient à présent d'examiner les mécanismes juridiques mis en place pour prévenir ces risques et sécuriser les relations entre les parties, à travers les garanties contractuelles.

5.1. Clauses communes de protection

5.1.1 Les clauses financières telles que les clauses d'adaptation, de paiement, d'indexation et de hardship, visent à assurer la prévisibilité et la stabilité financière du contrat. Elles permettent de préserver l'équilibre économique du partenariat face aux aléas susceptibles d'affecter les conditions d'exécution du projet.

En droit comparé, notamment en droit français, la théorie du fait du prince permet, sous certaines conditions, l'indemnisation du cocontractant en cas de modifications unilatérales imposées par l'administration.

En droit marocain, la jurisprudence administrative a consacré une solution proche en reconnaissant le droit du cocontractant à être indemnisé pour des travaux supplémentaires exécutés à la demande de l'administration, même en l'absence d'avenant formalisé. Ainsi, la Cour d'appel administrative de Marrakech a jugé que le fait pour une entreprise titulaire d'un marché d'avoir réalisé des travaux supplémentaires, en dehors du contrat initial et sans conclusion d'un avenant, sur demande de l'administration maîtresse d'ouvrage, ouvre droit à rémunération à hauteur du coût de ces travaux, dès lors que l'administration en a effectivement bénéficié et en a tiré profit (*arrêt n° 1536 du 06/07/2022, dossier n° 416/7207/2022*).

5.1.2 La clause compromissoire constitue un instrument de sécurisation du règlement des litiges en prévoyant le recours à l'arbitrage. Pour être pleinement

efficace et opposable, elle doit être rédigée de manière claire et précise.

Dans les contrats impliquant des investisseurs étrangers, les traités bilatéraux d'investissement (TBI) prévoient généralement des mécanismes de protection spécifiques, notamment la possibilité de recourir à l'arbitrage international en cas de différend avec l'État hôte. Ce mécanisme offre à l'investisseur une voie de recours indépendante, y compris lorsque le contrat ne comporte pas expressément de clause compromissoire.

5.1. Check-list contractuelle

Les points essentiels à retenir et à mettre en œuvre peuvent être regroupés comme suit :

- Identifier le cadre juridique et institutionnel applicable à la conclusion et à l'exécution des contrats de PPP ;
- Comprendre les finalités et enjeux du recours aux PPP, tant pour la personne publique que pour le partenaire privé ;
- Assurer un suivi rigoureux des avenants et négocier leurs termes avec précision ;
- Analyser les mécanismes spécifiques de prévention et de règlement des différends entre partenaires publics et privés ;
- Mettre en avant les bonnes pratiques contractuelles et attirer l'attention sur les principaux risques à éviter, afin de favoriser une relation partenariale équilibrée, sécurisée et pérenne.

Synthèse

La structuration contractuelle des PPP constitue un levier fondamental pour sécuriser juridiquement et économiquement les projets d'infrastructure. L'identification précise des risques, leur répartition adaptée et l'insertion de clauses protectrices permettent de garantir la faisabilité technique, la viabilité financière et la continuité du service public.

Les expériences marocaines et françaises démontrent que la clarté contractuelle, les garanties financières, la surveillance rigoureuse et les mécanismes de renégociation sont essentiels pour pérenniser les infrastructures et renforcer la confiance des investisseurs.

Bibliographie

- Loi n° 86-12 relative aux contrats de partenariat public-privé, Dahir n° 1-14-192 du 24 décembre 2014, B.O. n° 6328 du 19 janvier 2015, art. 1 ; loi n° 46-18 modifiant et complétant la loi n° 86-12, Dahir n° 1-20-69 du 30 juin 2020, B.O. n° 6900 du 23 juillet 2020.
- Loi n° 54-05 relative à la gestion déléguée des services publics, Dahir n° 1-06-15 du 14 février 2006, B.O. n° 5400 du 16 mars 2006, art. 2.
- U.S. Department of the Treasury, Office of Foreign Assets Control (OFAC), *Venezuela Sanctions Regulations, General License No. 41* (26 novembre 2022), publié sur le site de l'OFAC, consulté le 11 février 2026.
- Cour Administrative de la République, 06 juillet 2022, n° 416/7207/2022, arrêt n° 1536.
- Conseil Économique, Social et Environnemental, « Avis sur le projet de loi n° 86-12 relatif aux contrats de partenariat public-privé », n° 09/2014.