

ROYAUME DU MAROC

COUR DES COMPTES



Rapport sur

**La Gestion Déléguée
des Services Publics Locaux**

Octobre 2014

COUR DES COMPTES

Royaume du Maroc
Cour des comptes



Rapport sur

La gestion déléguée des services publics locaux

Octobre 2014

Délibéré

Vu l'article 148 de la Constitution ;

Vu les dispositions de la loi n°62-99 formant Code des juridictions financières ;

La mission d'évaluation de la gestion déléguée des services publics locaux a été réalisée, sous la direction de Monsieur Driss Jettou, Premier président de la Cour des comptes, par une équipe composée de M. Mohammed Diyer, secrétaire général par intérim de la Cour des comptes, M. Samir Damou, président de section à la Cour régionale des comptes de Rabat, Mme Chrifa Iflahen, présidente de section à la Cour régionale des comptes de Casablanca, , M. Salah Eddin El Mekhtoum, président de section à la Cour régionale des comptes de Fès, M. Faisal El Khader, conseiller maître à la Cour régionale des comptes de Settat, M. Mohamed El Manfalouti, conseiller à la Cour régionale des comptes de Tanger avec l'assistance d'autres experts.

Le présent rapport thématique a été délibéré le 4 Novembre 2014 par une formation composée de :

- Driss Jettou, Premier président de la Cour des comptes, président ;
- Mohammed Diyer, Secrétaire général par intérim de la Cour des comptes, membre ;
- Mohammed Essaouabi, président de la 1ère Chambre, membre ;
- Mohammed Bastaoui, président de la 2ème Chambre, membre ;
- Mohammed Kamal Daoudi, président de la 4ème Chambre, membre ;
- Brahim Benbeh, président de la Chambre de discipline budgétaire et financière, membre ;
- Yahya Bouassal, président de la Chambre d'appel, membre ;
- Abdellah Boulassafer, président de la Chambre de déclaration obligatoire du patrimoine, membre ;
- Abdelaziz Koulouh, Rapporteur général, membre ;
- Said Lamrabeti, président de section à la troisième chambre, membre ;
- Bouabid Bendriouch, conseiller maître à la chambre de vérification et de jugement des comptes, membre.

TABLE DES MATIERES

<i>contexte et objet de la mission</i>	2
<i>Partie I- Cadre général de la gestion déléguée</i>	7
<i>I- Cadre de la gestion déléguée</i>	7
1- Contexte	7
2- Aperçu historique	8
3- Apports de la gestion déléguée	10
4- Cadre institutionnel de la gestion déléguée	15
<i>II- Diagnostic de la gestion déléguée</i>	24
1- Appréciation du cadre institutionnel actuel	24
2- Etat des lieux de la gestion déléguée	29
<i>III- Pistes de réforme et recommandations sur les aspects institutionnels et contractuels</i> .	35
1- Régulation.....	35
2- Gouvernance.....	40
3- Cadre institutionnel.....	40
4- Clauses contractuelles	41
5- Contrôle et suivi des contrats.....	44
6- Cas des sociétés de développement local (SDL)	45
7- Ressources humaines et système d'information	46
<i>Partie II : Service de la distribution</i>	49
<i>I- Aspects généraux de la gestion de distribution</i>	49
1- Périmètre de la distribution	49
2- Périmètre de la gestion déléguée de la distribution	50
3- Indicateurs financiers	55
4- Indicateurs de performance	68
<i>II- Diagnostic de la gestion déléguée</i>	71
1- Gouvernance.....	71
2- Clauses contractuelles	75
3- Exécution des contrats.....	77
4- Contrôle et régulation	81
5- Tarification.....	83
6- Actions et tendances récentes	85

III- Pistes de réforme	87
1- Périmètre de la distribution	87
2- Régulation.....	89
3- Gouvernance.....	91
4- Structures locales de contrôle	92
5- Contrats de gestion déléguée.....	93
Partie III- Service de transport	97
I- Aspects généraux du secteur	97
1- Opérateurs du secteur	97
2- Indicateurs de gestion	100
II- Diagnostic	101
1- Préparation des contrats	101
2- Exécution des contrats.....	102
3- Mécanismes de régulation, de contrôle et de suivi	106
4- Actions récentes et tendances	108
5- Appréciation du modèle institutionnel projeté	115
III- Pistes de réforme	120
1- Régulation.....	120
2- Gouvernance.....	125
3- Clauses contractuelles	126
4- Transport urbain par tramway	128
Partie IV- Services de propreté	131
I- Aspects généraux.....	131
1- Cadre institutionnel.....	135
2- Gouvernance.....	138
3- Opérateurs.....	139
4- Indicateurs	142
II- Diagnostic	147
1- Aspects contractuels.....	147
2- Qualité de service.....	150
3- Mécanismes de régulation, de contrôle et de suivi	157
4- Valorisation des déchets.....	160
5- Evaluation citoyenne	171

III- Pistes de réforme	173
1- Cadre institutionnel.....	174
2- Régulation.....	175
3- Gouvernance.....	177
4- Clauses contractuelles	179
5- Valorisation des déchets.....	182
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	184
Synthèse du diagnostic.....	184
Recommandations et pistes de réforme.....	187
INDEX DES ENCADRES	195
INDEX DES FIGURES.....	197
INDEX DES TABLEAUX	199



Contexte et objet de la mission

Contexte et objet de la mission

1. La mission porte sur l'évaluation de la gestion déléguée des services publics relevant des collectivités territoriales (CT) relatifs à la distribution d'eau et d'électricité, à l'assainissement liquide, au transport urbain et à la propreté.
2. L'un des défis que le Maroc doit relever concerne la réponse appropriée à une croissance forte de sa population urbaine qui est passée de 13,4 millions à 19,5 millions d'habitants entre 1994 et 2013¹, engendrant des besoins importants en infrastructures, en équipements collectifs et en services publics de base.
3. Les collectivités territoriales assument une responsabilité importante dans la fourniture de ces services publics locaux à côté de l'Etat et du secteur privé.
4. La mission intervient dans un contexte marqué par l'extension de ce mode de gestion, depuis la promulgation le 14 février 2006, de la loi n° 54-05 relative à la gestion des services publics, dont le champ d'application couvre les collectivités territoriales ou leurs groupements et les établissements publics.
5. Cette mission se déroule après l'entrée en vigueur de la Constitution de 2011 qui a énoncé les principes généraux devant présider à l'organisation des services publics en faveur du citoyen et qui a consacré, spécialement pour les collectivités territoriales, les principes de libre administration, de coopération et de solidarité.
6. La Constitution a prescrit des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation au niveau des organes délibérants des collectivités territoriales ainsi que le droit de pétition en faveur des citoyens et associations, leur permettant d'inscrire, à l'ordre du jour du conseil local, une question relevant de ses compétences.
7. La Constitution a également prévu une loi organique qui fixera les règles de gouvernance permettant la mise en œuvre de ces principes parallèlement à l'évaluation des actions et à la reddition des comptes.

¹ Haut-Commissariat au Plan

8. En raison des enjeux liés à la gouvernance des services publics locaux, leur gestion soulève un intérêt grandissant des élus, suscitant des questions écrites et orales posées, de manière récurrente, par les parlementaires au gouvernement particulièrement en ce qui concerne les services de distribution, de transport public et de propreté.
9. La mission vise particulièrement à :
- dresser un diagnostic de ce mode de gestion en termes de points forts et de points faibles : efficacité socio-économique pour le citoyen, qualité de service pour l'utilisateur, efficience des choix publics pour le contribuable ;
 - tirer les enseignements de la gestion déléguée à travers l'examen de l'exécution d'un échantillon de contrats significatifs ;
 - proposer des pistes de réforme et/ou d'amélioration.
10. Pour la réalisation de la mission, la Cour des comptes s'est appuyée sur l'exploitation d'un questionnaire relatif à la gestion des services publics locaux qui a été adressé à l'ensemble des communes urbaines et rurales, sur les précédents rapports de contrôle des Cours régionales des comptes portant sur le même objet et sur les benchmarks et les bonnes pratiques.
11. La mission a aussi organisé des séances de travail avec les principaux intervenants dans la gestion déléguée, en particulier les présidents de conseils communaux, les responsables du Ministère de l'intérieur, du Ministère des finances et du Département de l'environnement, de l'ONEE et des managers dans différentes sociétés délégataires.
12. La mission a également fait appel à des experts dans des domaines de la gestion déléguée, notamment dans les aspects liés à la préparation de cadres institutionnels, à la négociation de contrats et à la gestion de services publics locaux.

Encadré 1 : Méthodologie du questionnaire

En 2013, la Cour des comptes a adressé, par l'intermédiaire des walis et gouverneurs, un questionnaire à toutes les collectivités territoriales pour dresser un état des lieux de la gestion des services publics locaux au Maroc et mettre en relief les forces et faiblesses de ce mode de gestion.

Le questionnaire est structuré en trois parties :

- la première partie comporte des informations quantitatives relatives notamment à la nature des services publics exploités par la commune selon leur mode de gestion en y faisant ressortir leur nombre et le chiffre d'affaires correspondant ;
- la deuxième partie traite spécifiquement les services publics ayant adopté le mode de gestion déléguée, selon une approche qualitative, destinée à faire ressortir des informations sur les délégataires, les contrats passés, leur consistance, les conditions et dates de leur préparation, de leur conclusion et de leur exécution, les modalités de suivi et de contrôle de ces contrats par les autorités délégantes, les litiges et difficultés nés pendant la mise en œuvre de ces contrats ainsi que les sanctions appliquées ;
- la troisième partie a pour objet de collecter un fond documentaire sur les principales clauses juridiques et financières des contrats : bilans des 4 derniers exercices, délibérations du conseil de la collectivité territoriale, investissements contractuels, organisation du comité de suivi, rapports d'audit externe, régime des biens, statut du personnel.

Pour les communes d'une certaine dimension et vu l'impact de leurs données sur les résultats de l'enquête, les Cours régionales des comptes concernées ont apporté leur assistance afin que les questionnaires soient servis avec précision et exhaustivité.

La Cour des comptes a reçu 53 réponses sur un total de 105 questionnaires émanant de communes ayant conclu des contrats de gestion déléguée, soit un taux de 50 %, ce qui peut être considéré comme un niveau relativement satisfaisant.

13. Les données résultant de l'exploitation des questionnaires servis par les communes concernent des contrats de gestion déléguée pour l'exploitation des services de distribution d'eau et d'électricité, d'assainissement liquide, de propreté et de transport urbain.

14. Au titre de l'année 2012, la mission a recensé 186 contrats en cours d'exécution portant sur l'ensemble des services publics faisant l'objet de gestion déléguée. S'agissant des seuls secteurs de la distribution, du transport et de la propreté, l'échantillon retenu, concerne 81 contrats conclus par 51 communes et impliquant 31 sociétés délégataires.

15. Le présent rapport comporte les quatre axes suivants :

- les caractéristiques générales de la gestion déléguée ;
- le secteur de la distribution ;
- le secteur du transport urbain ;
- le secteur de la propreté.

Chacun des axes précités traite :

- de l'état des lieux de la gestion déléguée des services publics locaux ;
- du diagnostic de la gestion déléguée ;
- des pistes de réforme et les recommandations.

Une synthèse reprendra les faits saillants du rapport et les principales préconisations.



Partie I :
Cadre général de la gestion déléguée

Partie I- Cadre général de la gestion déléguée

I- Cadre de la gestion déléguée

1- Contexte

16. Dans un contexte de globalisation de l'économie, la gestion efficace et moderne des services publics constitue un facteur clé pour la compétitivité du pays et l'attrait de financements locaux et étrangers.
17. Le développement de la gestion déléguée des services relevant de la puissance publique est un phénomène mondial. Il concerne aussi bien les nations développées que les pays émergents ou en développement. L'objectif recherché, à travers le recours au secteur privé, est d'intensifier l'investissement et d'améliorer l'offre du service public permettant ainsi de créer les conditions d'une croissance forte et durable.
18. En déléguant la gestion des services publics locaux, l'autorité publique tente de transférer certaines de ses missions au délégataire privé qui est présumé être capable de mieux gérer ces services en introduisant de nouvelles méthodes permettant d'améliorer la productivité et la qualité du service et de rationaliser, par voie de conséquence, les coûts de production et les tarifs. Ceci ne veut pas dire que la collectivité n'est plus concernée par le service public dont elle demeure responsable.
19. Certains pays ont développé des législations de portée générale tendant à assurer un cadre juridique global propice au développement de partenariats entre le secteur public et le secteur privé. D'autres pays ont adopté, de manière progressive, des législations spécifiques à chaque secteur.
20. Dans ce domaine, l'autorité publique et l'opérateur privé concluent un contrat de gestion déléguée en vertu duquel la puissance publique vise à apporter à la collectivité un service public de qualité dont elle est responsable au meilleur coût et l'opérateur privé cherche un profit en rapport avec l'importance des capitaux investis dans la gestion des services publics locaux, de ses compétences et de sa prise de risques. Cette différence d'objectifs n'exclut cependant pas une communauté d'intérêts dans la réussite du partenariat.

21. La participation du secteur privé à l'exploitation et au financement des ouvrages et services publics ne se développe pas par le recours à un partenaire mis en situation de monopole naturel ou légal, mais par une mise en concurrence de plusieurs candidats en vue d'emporter les contrats de concession sur la base d'une évaluation objective des différentes offres.
22. La gestion déléguée des services publics est normalement appelée à se développer en raison des avantages que ce mode procure par rapport à la gestion directe et aux possibilités qu'il offre à la partie publique, en libérant des ressources de plus en plus rares affectées à ces secteurs souvent capitalistiques pour les allouer plus avantageusement à d'autres missions d'intérêt général.

2- Aperçu historique

23. Le Maroc a une pratique ancienne de l'association du secteur public et du secteur privé à laquelle il a largement recouru pour réaliser et exploiter de nombreux ouvrages et services publics, notamment durant la première moitié du vingtième siècle dans les services d'eau potable et d'électricité.
24. Un retour à la gestion publique s'est opéré après l'indépendance du Royaume, à travers le rachat des anciennes concessions et la création de régies communales qui ont notamment pris en charge les services de distribution d'eau et d'électricité et le transport urbain.
25. Depuis le milieu des années 80 du siècle dernier, la gestion déléguée a connu un nouvel essor à travers la passation de grands contrats particulièrement en matière de production d'électricité, de distribution d'eau et d'assainissement liquide.
26. A la même époque, le transport urbain a été largement couvert par ce mode de gestion avec l'apparition de plusieurs délégataires privés qui ont pris la relève des régies de transport urbain.
27. L'appellation « gestion déléguée » a été utilisée pour la première fois en 1997 dans le contrat de la distribution d'eau, d'électricité et de l'assainissement liquide du grand Casablanca. Elle est reprise dans la loi 78.00 portant charte communale et la loi n° 54-05. Ces deux lois ont consacré le concept qui englobe toutes les formes d'externalisation de la gestion d'un service public ou la

réalisation d'un ouvrage public et a laissé à l'autorité délégante le soin de définir la forme d'externalisation (concession, affermage, gérance ou autre mode).

Encadré 2 : Historique de la gestion déléguée au Maroc

1906 : conclusion des premiers contrats de concession

1914 -1920 : recours à l'entreprise privée SMD (société de distribution d'électricité et d'eau)

1947 -1950 : extension des contrats de concession à plusieurs villes

A partir de 1956 : rachat massif et passage à la gestion publique

1963 – 1970 : création des offices et des régies autonomes

Depuis 1985 : concession de lignes au niveau du transport public urbain par autobus

A partir de 1997 : conclusion du premier contrat de gestion déléguée
au niveau de la distribution

3- Apports de la gestion déléguée

28. La gestion déléguée, avec la participation du secteur privé et des opérateurs de renommée internationale, vise à relever les défis nés des besoins urgents et sans cesse croissants pour accompagner le développement urbain. Ces besoins se manifestent de manière beaucoup plus prononcée en matière de financement des infrastructures nécessaires à la généralisation du service public, de la continuité du service, de la tarification optimale et du choix du meilleur rapport qualité-coût ainsi que la prise en compte de la protection de l'environnement.
29. La gestion déléguée vise également à instaurer, sous l'effet de l'émulation et à travers l'échange d'expériences, un environnement incitatif à l'amélioration des performances et des outils de management entre opérateurs privés et publics.
30. Globalement et au titre de l'année 2013, les délégataires privés en matière de distribution, de transport urbain par autobus et de propreté, desservent une population de plus de 13,5 millions. Leur chiffre d'affaires s'élève à près de 15 Milliards de dirhams. Ils ont réalisé des investissements cumulés d'un montant près de 42 Milliards de dirhams. Ils emploient un effectif d'environ 35 000 salariés, auquel s'ajoutent de nombreux emplois directs et indirects.

3-1- Service de la distribution

31. Les sociétés délégataires (Lydec, Redal, Amendis Tanger, Amendis Tétouan), sur la base des contrats de gestion déléguée du service de la distribution, couvrant 46 communes, ont apporté des capitaux propres de 2 000 MDH. Ils ont réalisé des investissements de l'ordre de 32 321 MDH depuis le début des contrats jusqu'en 2013 et un chiffre d'affaires de 10 822 MDH en 2013. Ils emploient un effectif de 7 270 cadres et agents dont 4 965 issus des ex-régies intercommunales autonomes de distribution².
32. L'ONEE, en tant que délégataire du service public local dans 612 centres, a exécuté des investissements de 33 171 MDH³ sur la période 2001-2012 pour la distribution de l'eau et l'assainissement liquide. Il a réalisé, dans ce cadre,

² Autorités délégantes des 4 contrats de distribution

³ Investissement correspondant aux projets figurant dans les conventions de financement approuvées par le ministère de l'intérieur dont le coût est supérieur à 10 MDH par convention

un chiffre d'affaires de près de 1 400 MDH en 2012. Il emploie un personnel pour les deux gérances de 2 465 en 2012, dont 2 127 pour l'eau potable et 338 pour l'assainissement liquide⁴.

33. Le nombre total des clients en électricité est de 7,7 Millions en 2012 dont 61 % sont desservis par l'ONEE, 25 % par les sociétés délégataires et 14 % par les régies autonomes⁵.
34. Le nombre total des clients en eau potable en 2012 est de 4,9 Millions dont 36 % sont desservis par les sociétés délégataires, 33 % par l'ONEE et 31 % par les régies autonomes⁶.
35. La structure de la distribution de l'eau potable et de l'assainissement liquide en milieu urbain, en fonction du nombre de communes, de centres urbains et de la population concernée, montre que les délégataires privés avec peu de contrats de gestion déléguée, couvrent la majorité de la population desservie. En revanche, l'ONEE conclut une multitude de petits contrats ne présentant qu'un faible taux de la population desservie.
36. La structure actuelle de la distribution en milieu rural de l'eau potable et de l'assainissement liquide, en fonction du nombre de centres ruraux, montre que les délégataires et l'ONEE ne couvrent que 32 % en matière d'eau potable et 6 % en ce qui concerne l'assainissement.

3-2- Service de transport public urbain

37. Le nombre de contrats de gestion déléguée pour le transport urbain par autobus, en cours d'exécution, est de 40 dont 17 conclus depuis 2006 couvrant 260 communes. Le service de transport urbain par autobus est assuré exclusivement par des opérateurs privés, au nombre de 38, à l'exception de la ville de Safi qui continue à recourir à une régie communale et des agglomérations de Rabat-Salé-Témara et centres environnants qui font appel à une entreprise publique locale, en substitution à un opérateur privé défaillant.

⁴ Office National de l'Electricité et de l'Eau Potable (ONEE)

⁵ Rapport d'activité du ministère de l'intérieur 2014

⁶ Rapport d'activité du ministère de l'intérieur 2014

38. Les sociétés délégataires ont réalisé un chiffre d'affaires de 1 790 MDH et employé un effectif de 12 950 personnes en 2013. Elles se sont engagées à réaliser des investissements de 5 680 millions de dirhams depuis le début du contrat de gestion déléguée jusqu'en 2013.
39. Les délégataires mobilisent un parc de près de 3 273 véhicules ayant permis de transporter 850 millions de voyageurs en 2013.
40. Les délégataires ont réalisé 94 % de l'investissement global du secteur et transporté 96 % de voyageurs.

**Tableau 1 : Indicateurs sur le transport urbain par autobus
2013**

Désignation	Nombre/montant
Nombre de communes	260
Effectif en personnel	12 950
Investissement contractuel (MDH)	5 680
Chiffre d'affaires annuel (MDH)	1 790
Nombre de voyageurs (millions)	850
Parc véhicules	3 273

Source : Ministère de l'intérieur

41. Durant la période 2007-2013, « le fonds d'accompagnement des réformes du transport routier urbain et interurbain », mécanisme prévu par l'Etat pour le soutien au secteur, a accordé aux délégataires des subventions totalisant 529 MDH dont 261 MDH destinées à la compensation des tarifs préférentiels des abonnements scolaires et 268 MDH pour appuyer leurs programmes d'investissements⁷.

⁷ Ministère de l'intérieur

3-3- Service de propreté

42. La gestion déléguée du service de propreté a connu un grand essor au cours de la dernière décennie. Les contrats passés depuis 2006 ont permis de desservir, par des délégataires privés, en services de collecte et de nettoyage, et de décharges publiques, la population de la plupart des centres urbains.
43. En 2013, la gestion déléguée du service de collecte et de nettoyage a concerné 147 communes contre 109 en 2012. Le nombre de contrats est passé de 33 avant 2006 à 101 contrats en 2013. Environ 74 % de la population urbaine sont desservis par des sociétés privées, soit près de 13,5 millions de personnes en 2013 contre 8,5 millions de personnes en 2006.
44. La gestion déléguée du service de collecte et de nettoyage est assurée par 15 délégataires avec un chiffre d'affaires de 2 218 MDH, en employant un effectif de personnel de l'ordre de 15 000 en 2013. Les investissements réalisés s'élèvent à 3 033 MDH depuis le début des contrats de gestion déléguée jusqu'en 2013.

**Tableau 2 : Indicateurs sur le service de collecte et nettoyage
2013**

Désignation	Contrats passés avant 2006	Contrats en vigueur
Nombre de contrats	33	101
Nombre de délégataires	11	15
Nombre de communes	30	147
Effectif du personnel	7 815	14 939
Investissements (MDH)	863	2 184
Chiffre d'affaires annuel (MDH)	870	2 218
Population desservie (Millions)	8,5	13,5

Source : Ministère de l'intérieur

45. Le taux d'enfouissement des déchets dans les décharges publiques est passé de 11 % en 2007 à 32 % en 2013 (1,69 Millions tonnes/an). En 2013, la gestion déléguée de ce service a concerné 66 communes dont 58 ont conclu des contrats postérieurement à la mise en vigueur de la loi 54-05 en 2006. Le nombre de contrats passés avant 2006 est de 8, dont 5 encore en vigueur. Le nombre de contrats conclus après cette date, est de 10. Ainsi, le nombre total de contrats

actuellement en vigueur s'élève à 15. La population desservie par les sociétés privées, en tenant compte de celle qui continue à être couverte par les contrats en cours conclus avant l'entrée en vigueur de la loi, est de plus de 11 millions de personnes en 2013 contre 2,9 millions en 2006.

46. La gestion déléguée des décharges publiques contrôlées est assurée par 12 délégataires avec un chiffre d'affaires de 268 MDH, avec un effectif titulaire de 150 en 2013, auquel s'ajoutent de nombreux emplois directs et indirects. Les investissements réalisés s'élèvent à 1 184 MDH depuis le début des contrats de gestion déléguée jusqu'en 2013.

**Tableau 3 : Indicateurs sur les décharges publiques
2013**

Désignation	Contrats passés avant 2006	Contrats en vigueur
Nombre de contrats	8	15
Nombre de délégataires	8	12
Nombre de communes	37	66
Effectif du personnel	80	150
Investissements (MDH)	286	1 151
Chiffre d'affaires annuel (MDH)	55	268
Population desservie (Millions)	2,9	11,3

Source : Ministère de l'intérieur

3-4- Progrès induits par la gestion déléguée

47. La gestion déléguée a impulsé un processus qui a amené tout le secteur de la distribution vers le progrès. Les régies de distribution ont été poussées vers la modernisation de leurs systèmes de gestion, l'amélioration de leur politique commerciale et l'augmentation des rendements de leurs réseaux.
48. La gestion déléguée a mis fin à la tarification unique de l'électricité, de l'eau et de l'assainissement liquide décidée par l'Etat en permettant la régulation des prix par le contrat, offrant ainsi des possibilités d'adaptation des tarifs aux périmètres et populations desservis par les délégataires.
49. La flexibilité tarifaire introduite par les contrats de gestion déléguée contribue à l'augmentation des capacités d'autofinancement des délégataires dégageant plus de marges pour le financement des investissements

de renouvellement et de maintenance et la couverture de l'investissement d'extension. Ces nouveaux investissements permettent de générer des recettes additionnelles augmentant ainsi les capacités du fonds de travaux dédié aux opérations d'investissement.

50. Le recours à la gestion déléguée a permis de rattraper le retard au niveau des investissements surtout dans l'assainissement liquide, de réaliser des stations de prétraitement des eaux usées dans de grandes agglomérations (Casablanca, Rabat, Tanger, Tétouan), d'édifier des émissaires en mer, d'installer des postes sources de grande capacité et d'augmenter les dimensions des réservoirs en eau potable.
51. En matière de transport urbain par autobus, les délégataires privés ont comblé les défaillances des ex-régies communales.
52. Les délégataires ont contribué à faire progresser les services de propreté dans les villes en matière de nettoyage, de collecte et de gestion de la décharge publique. Ce secteur a été professionnalisé et modernisé.
53. Les délégataires ont introduits des méthodes managériales du secteur privé par la simplification des procédures, la formation du personnel, le transfert du savoir-faire, la modernisation des outils et systèmes d'information de gestion et le perfectionnement des dispositifs de contrôle interne. Ils ont également amélioré les rendements des réseaux et les taux de couverture. Ces opérateurs ont permis d'améliorer relativement la qualité des services sans pour autant satisfaire pleinement les attentes des citoyens.

4- Cadre institutionnel de la gestion déléguée

4-1- Evolution du cadre institutionnel de la gestion déléguée

54. Le cadre juridique de la gestion déléguée a été quasi- inexistant jusqu'en 2006. Les dispositions législatives en la matière étaient très anciennes et dataient, pour la plupart, du début du protectorat, se caractérisant par leur rigidité et leur fragmentation entre les secteurs, les obligations de transparence et de concurrence demeurant insuffisantes en matière d'octroi et de régulation de ces contrats.

55. Les législations sectorielles traitaient surtout les concessions passées par l'Etat, notamment dans les secteurs des autoroutes, des télécommunications, des ports, des aéroports et des chemins de fer ainsi que les régimes similaires à la concession comme l'autorisation administrative, la licence ou l'occupation temporaire.
56. Ainsi, le cadre institutionnel de l'époque, devenu obsolète et archaïque, ne correspondait plus aux défis socio-économiques du pays marqués notamment par une forte urbanisation, la nécessité de mobiliser des financements importants, d'assurer une gestion plus efficace et une protection des investisseurs en contrepartie de leur prise de risques.
57. Le quasi-void institutionnel a amené les autorités déléguées à utiliser des contrats complexes de droit commun et des montages institutionnels sui generis pour un certain nombre de projets importants qui étaient sujets à de longues négociations, se traduisant par des coûts élevés pour leur élaboration et leur mise en œuvre, comme ce fut le cas pour les premiers contrats de gestion déléguée passés avec les groupes internationaux dans le secteur de distribution.
58. Les principales insuffisances révélées par le cadre, prévalant avant l'entrée en vigueur de la loi sur la gestion déléguée, concernent :
- le régime juridique reposant sur une construction prétorienne, complexe et offrant peu de clarté et de garanties de stabilité ;
 - la précarité du contrat du fait d'une série de risques comme l'imprévision, la force majeure et les risques réglementaires ;
 - la difficulté de mettre en œuvre des montages innovants en raison notamment du régime juridique des biens relevant du domaine public.
59. Le cadre juridique était affaibli par le peu de jurisprudence et la quasi-inexistence d'une doctrine administrative en la matière, la lourdeur de l'appareil administratif et la position des investisseurs à l'égard du climat de l'environnement des affaires ainsi que par l'insuffisance des obligations de transparence et de concurrence en matière d'octroi et de régulation des contrats.

60. Il était ainsi devenu nécessaire, devant la multiplication des projets de gestion déléguée dans plusieurs secteurs, d'élaborer une loi pour mieux encadrer les contrats dont la portée est stratégique du fait des impératifs du service public, de l'importance des enjeux financiers et de la durée pluriannuelle des engagements.

4-2- Caractéristiques du cadre institutionnel actuel

61. La gestion des services publics locaux est régie actuellement par les textes suivants :

- la loi n° 78-00 portant charte communale ;
- la loi n° 45-08 relative à l'organisation des finances des collectivités locales et de leurs groupements ;
- la loi n° 79.00 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales ;
- la loi n° 47-96 sur la région ;
- la loi n° 54-05 relative à la gestion déléguée des services publics, promulguée par le Dahir n° 1-06-15 du 15 moharrem 1427 (14 février 2006) ;
- le décret n° 2-06-362 du 14 rejeb 1427 (9 août 2006) pris pour l'application des articles 5 et 12 de la loi précitée qui a renvoyé à un arrêté du ministre de l'intérieur, pour la fixation des formes et modalités des documents d'appel à la concurrence des gestions déléguées des collectivités territoriales ainsi que l'établissement des contrats-types.

A- Gouvernance de la gestion déléguée

62. Les principaux acteurs concernés par la gestion déléguée des services publics locaux sont :

- la collectivité : autorité délégante, garante du service public ;
- l'opérateur : gérant et exploitant de ce service public ;
- la tutelle : autorité d'approbation des actes des collectivités territoriales et, éventuellement, de prise de toute mesure nécessaire au bon fonctionnement des services publics locaux ;
- le citoyen : usager, bénéficiaire du service public.

63. L'article 39 de la charte communale dispose que le conseil communal décide de la création et de la gestion des services publics communaux et des modes de gestion des services publics communaux, par voie de gestion directe, de régie autonome, de concession ou toute autre forme de gestion déléguée des services publics conformément à la législation et la réglementation en vigueur.
64. L'article 36 de la loi n° 79-00 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales dispose que le conseil préfectoral ou provincial décide de la création et des modes de gestion des services publics préfectoraux ou provinciaux, par voie de régie directe, de régie autonome, de concession ou toute autre forme de gestion déléguée des services publics conformément à la législation et la réglementation en vigueur.
65. L'article 9 de la loi n° 47-96 sur la région dispose que le conseil régional a la compétence de proposer la création et les modes d'organisation de gestion des services publics régionaux, notamment par voie de régie directe, de régie autonome ou de concession.
66. Outre les pouvoirs attribués aux acteurs locaux, la gouvernance de la gestion des services est caractérisée, au niveau de l'Etat, par la multiplicité des intervenants.
67. La tutelle technique est assurée par le Ministère de l'intérieur qui dispose du pouvoir d'approbation préalable du mode de gestion du service public et des contrats conclus avec les délégataires.
68. Les travaux de suivi et de révision des contrats en vigueur ont permis de constater que, sur plusieurs aspects, il y a des confusions quant aux rôles de chacune des parties contractantes. Le rôle de l'autorité de tutelle n'est pas clairement précisé en la matière.
69. Au sein du ministère de l'intérieur, plusieurs directions interviennent, à différents niveaux, parfois sur les mêmes services publics, dans le processus de gestion déléguée des services publics locaux, à savoir : la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL), la Direction de l'Eau et de l'Assainissement (DEA), la Direction des Régies et des Services Concédés (DRSC), la Direction des Affaires Juridiques, des Etudes, de la Documentation et de la Coopération

(DAJDC), la Direction des Finances Locales (DFL) et la Direction de la Planification et de l'Équipement (DPE).

70. La DGCL exerce la tutelle sur les collectivités territoriales et assure un rôle d'assistance technique et de coordination en matière de distribution d'eau potable et d'assainissement liquide.
71. La DEA est chargée d'assurer le suivi et la coordination des études et des travaux en matière d'eau potable et d'assainissement solide et liquide, de participer, en liaison avec les administrations concernées, à l'élaboration de la législation et la réglementation régissant ces secteurs et de contribuer à l'établissement d'une normalisation appropriée.
72. La DRSC est chargée de l'élaboration de la politique générale, du contrôle et du suivi, en matière de transport urbain, d'assainissement liquide et de distribution de l'eau et de l'électricité. Elle coordonne en outre les activités des régies avec celles des autres intervenants dans les secteurs. Elle siège aux Conseils d'Administration et comités de direction des régies et participe à certains actes de gestion desdites régies. Elle assure l'assistance technique et le contrôle en matière d'octroi et de suivi des contrats de gestion déléguée et de concession.
73. La DAJDC a pour mission de suivre le fonctionnement des assemblées locales et le contrôle de leurs activités soumises à la tutelle, de développer la coopération intercommunale, de suivre et coordonner l'activité internationale des collectivités locales et de constituer et gérer un fond d'études, de références bibliographiques et de publications dédié au développement local.
74. La DFL a pour mission de superviser l'activité financière des collectivités locales, dans le cadre de l'exercice de la tutelle sur la gestion de leurs ressources humaines et financières.
75. La DPE a pour mission de préparer et de coordonner les plans et les programmes de développement et d'équipement des collectivités territoriales, de fournir le conseil et l'assistance techniques à la maîtrise des projets et d'assurer le contrôle et la coordination des travaux d'équipement des collectivités territoriales. Elle est chargée également de promouvoir les espaces verts et les aménagements paysagers dans les villes et les centres.

76. Par ailleurs, il existe, au Ministère de l'économie et des finances, au sein de la DEPP un service « concessions » et une cellule « PPP ».

77. Le service « concessions » a pour attributions d'assurer, de proposer et de mettre en œuvre les actions d'ouverture du secteur public au secteur privé à travers la gestion déléguée. Il a pour principales missions de :

- conduire les projets de gestion déléguée en concertation avec les organismes et structures concernés ;
- fournir l'assistance et le conseil nécessaires aux départements ministériels et organismes concernés ;
- étudier et émettre un avis sur les projets de gestion déléguée initiés par les établissements publics et les collectivités territoriales ;
- participer au lancement des appels d'offres et à la négociation directe des opérations de gestion déléguée.

78. La cellule « PPP » a pour missions :

- la participation à la formulation de la politique publique dans ce domaine et la mise en place d'un processus d'assurance qualité ;
- l'assistance technique aux ministères et établissements publics concernés ;
- le développement des bonnes pratiques et des normes contractuelles.

L'unité PPP ne se substitue pas aux organismes publics initiateurs de projets PPP, ni à l'expertise externe y afférente.

79. Les contrats de gestion déléguée ne sont plus soumis au contrôle financier de l'Etat depuis l'entrée en vigueur, en 2004, de la loi n° 69.00 relative audit contrôle sur les entreprises publiques et autres organismes.

80. La loi n° 45-08 relative à l'organisation des finances des collectivités locales et de leurs groupements a prévu la fixation, par voie réglementaire, du contrôle financier des établissements publics et sociétés relevant de ces organismes. Mais, les textes juridiques subséquents n'ont pas prévu un dispositif de contrôle financier de la gestion déléguée des services publics locaux.

Encadré 3 : Article 57 de la loi n° 45-08

Le contrôle des finances des collectivités territoriales et de leurs groupements relève de la compétence des cours régionales des comptes conformément à la loi n° 62-99 formant code des juridictions financières.

N'est pas applicable aux groupements le contrôle prévu par la loi n° 69-00 relative au contrôle financier de l'Etat sur les entreprises publiques et autres organismes promulguée, par le dahir n° 1-03-195 du 16 ramadan 1424 (11 novembre 2003).

Est fixé par voie réglementaire, le régime du contrôle financier applicable aux établissements publics et aux sociétés que les collectivités territoriales ou leurs groupements créent ou dont ils participent au capital, selon les conditions prévues par la loi n° 78-00 portant charte communale telle qu'elle a été modifiée et complétée.

Demeurent applicables jusqu'à la publication dudit décret, les dispositions législatives et réglementaires en vigueur.

81. En matière de gouvernance, la commission des marchés, instituée par le décret du 7 juin 1957 et réformée par le décret du 30 décembre 1975, est habilitée à donner un avis sur les projets de concessions ou actes administratifs comportant exécution d'un service public. La commission a émis un seul avis portant sur la nécessité de l'appel à la concurrence de l'affermage du souk hebdomadaire dans le cadre de la loi sur la gestion déléguée⁸.

⁸ Avis n° 308/06 CM du 25 septembre 2006

Encadré 4 : Commission nationale de la commande publique (projet de décret)

La commission est compétente pour effectuer les missions de consultations, d'études, d'examen des réclamations dans le domaine de la commande publique qui englobe les contrats de gestion déléguée d'un service public ou partenariat public privé conclus par les collectivités territoriales et des opérateurs.

En effet, la commission donne un avis consultatif sur toute question concernant :

- les questions générales ou particulières relatives à la préparation, la passation, l'exécution et au règlement d'une gestion déléguée ;
- les projets de conventions et de contrats de gestion déléguée du service public ;
- les modifications à apporter à ces conventions ou contrats de gestion déléguée ;
- les questions relatives à l'interprétation des textes législatifs et réglementaires et les cahiers des charges concernant la gestion déléguée des services publics.

La commission entreprend toute étude d'ordre administratif, financier et technique en vue de permettre une amélioration des conditions de passation d'exécution des commandes publiques et de la gestion déléguée des services publics.

82. Le décret relatif aux marchés publics de 2013 a institué un comité de suivi des marchés publics au niveau du Ministère de l'intérieur pour la commande locale. Mais, la gestion déléguée demeure en dehors de son champ d'application.

83. Le contrôle des contrats de gestion déléguée entre dans le champ de compétences des Cours régionales des comptes et fait l'objet, à ce titre, d'un contrôle a posteriori par ces juridictions financières.

B- Cadre légal de la gestion déléguée

84. Le législateur, à travers la loi sur la gestion déléguée, s'est fixé les objectifs suivants :

- la transparence dans l'octroi des contrats par le recours à la procédure d'appel à la concurrence ;
- la mise en place d'un dispositif flexible prenant en compte les intérêts des usagers ;
- la sélection des candidats sur des critères techniques et financiers permettant une exécution optimale desdits contrats ;

- la recherche d'un partenariat équilibré entre le secteur public et le secteur privé dans une optique de développement économique et social durable ;
 - le contrôle approprié et adapté de l'exécution des contrats, particulièrement par l'autorité délégante.
- 85.** La loi est entrée en vigueur, le 16 mars 2006, date de sa publication au bulletin officiel. Mais elle n'est pas applicable aux contrats de gestion déléguée antérieurs, ni aux procédures d'appels à la concurrence lancés antérieurement à sa publication.
- 86.** Un projet d'arrêté signé par le Ministre de l'intérieur le 4 août 2010, pris en vertu du décret n° 2-06-362 susmentionné, a fixé la procédure d'appel à la concurrence et ses différentes étapes pour la délégation de la gestion d'un service public et/ou la réalisation d'un ouvrage public concourant à l'exercice du service public lancé par les collectivités territoriales, leurs groupements et groupements d'agglomérations ainsi que les clauses obligatoires du contrat de gestion déléguée. Mais, ce projet d'arrêté n'a pas encore été publié au bulletin officiel.
- 87.** Les contrats-types relatifs au service de transport public urbain par autobus et au service de propreté ne sont pas annexés au projet d'arrêté sus visé, mais servent de base aux contrats conclus avec les délégataires depuis 2010.

II- Diagnostic de la gestion déléguée

1- Appréciation du cadre institutionnel actuel

- 88.** La législation actuelle n'a pas restreint le périmètre des services publics communaux vu que la liste des secteurs énumérés à l'article 39 de la loi n°78-00 portant charte communale n'est pas limitative et que le conseil communal, préfectoral ou provincial peut décider de la création de services publics quel qu'en soit le secteur. Ainsi, le champ de la gestion déléguée peut s'étendre à de nouveaux services publics à l'instar du transport par tramway introduit récemment dans le service public local du transport urbain à Rabat et Casablanca.
- 89.** Le conseil régional n'a, selon le paragraphe 2 de l'article 9 de la loi n° 47-96, que la compétence de proposer la création et les modes d'organisation de gestion des services publics régionaux, notamment par voie de régie directe, de régie autonome ou de concession alors que les organes délibérants des autres collectivités territoriales ont le pouvoir de créer les services publics locaux et de décider de leur mode de gestion.
- 90.** Etant relativement récent, s'inspirant des législations étrangères les plus réussies et capitalisant sur les expériences et pratiques des concessions au Maroc, le cadre institutionnel de la gestion déléguée, tel que régi par la loi n° 54-05, est considéré, de façon générale par l'ensemble des acteurs, comme étant relativement satisfaisant et ne posant pas de problèmes majeurs au niveau de son application par les collectivités territoriales.
- 91.** A ce titre, l'évaluation de la première phase du programme national des déchets ménagers (PNDM) réalisé conjointement par le Ministère de l'Intérieur et le Département chargé de l'environnement avec l'appui de la Banque Mondiale en 2014, a conclu que le corpus législatif régissant la gestion déléguée est « relativement exhaustif, précis et bien adapté en tant que cadre juridique des contrats de délégation de gestion et notamment ceux du secteur des déchets ménagers et assimilés »

92. Cependant, le cadre actuel n'a pas traité la régulation des services publics, objet de la gestion déléguée, considérant que les prérogatives accordées à l'autorité délégante, en vertu du contrat, étaient suffisantes pour régler les problèmes et difficultés qui seraient nés lors de la mise en application de ce mode de gestion.
93. La loi n° 54-05 a prévu un régime simplifié pour certains cas eu égard au secteur, à l'activité ou au nombre d'utilisateurs. Ce régime dérogatoire est accordé sur autorisation de la tutelle. Mais ce régime dérogatoire n'est pas valable pour les gestions déléguées qui concernent les secteurs de l'eau, de l'assainissement, de l'électricité, du transport urbain et de la gestion de déchets. Cette exclusion pose des difficultés d'application de la loi pour la passation des contrats relatifs aux services précités, notamment au niveau des petites communes.
94. La loi, bien que prévoyant la possibilité pour le délégataire d'être une personne morale de droit public, a imposé la constitution du délégataire en société régie par le droit marocain. A ce propos, le cadre légal devrait traiter du cas particulier des établissements publics, comme l'ONEE qui gère des services publics locaux.
95. Au niveau de la définition de la gestion déléguée, la loi dispose que le délégataire a le droit de percevoir une rémunération sur les utilisateurs et/ou de réaliser des bénéfices sur la gestion du service public.
96. La lecture de cette disposition permet d'inclure dans le champ de la gestion déléguée, la gestion des services publics « marchands » à l'instar de la distribution et du transport public urbain et « non marchands » dans lesquels le délégataire n'est pas rémunéré directement par l'utilisateur, comme c'est le cas pour les déchets ménagers.
97. En conséquence, une clarification serait utile pour qu'il y ait une ligne de démarcation très nette entre les différents modes possibles de réalisation des prestations, objet du service public, à savoir le marché public, le contrat de gestion déléguée ou le contrat de partenariat public-privé dont le projet de loi a été adopté par la Chambre des Représentants le 5 mars 2014. Ce projet de loi ne couvre pas les collectivités territoriales.

98. Il a été relevé que l'ONEE passe des contrats avec les collectivités territoriales pour la gestion de leurs services d'eau et d'assainissement liquide, dénommés «conventions de gérance » ou « conventions de cogestion », notamment avec des communes de taille moyenne ou de petits centres, en se fondant sur ses textes institutifs qui lui permettraient de recourir à cette forme contractuelle.
99. Vu que la loi n° 54-05 n'a pas prévu un régime dérogatoire en faveur de l'ONEE pour la conclusion de ces conventions et que les services en question portent sur la gestion déléguée d'un service public local, la pratique en vigueur au sein de l'ONEE mérite une clarification quant à sa conformité sur le plan légal et sur la qualification juridique de tels contrats.
100. Le projet d'arrêté signé le 4 août 2010 par le Ministre de l'intérieur, en vertu du décret n° 2-06-362 pris pour l'application de la loi n° 54.05 relative à la gestion déléguée, a précisé les modalités d'appel à la concurrence pour les contrats relatifs aux services publics locaux ainsi que les clauses obligatoires desdits contrats.
101. Outre que ce projet d'arrêté n'ait pas encore été publié au bulletin officiel, il se dégage que ce texte est univoque et ne comporte pas, comme prévu par le décret susvisé, les contrats-types qui devraient tenir compte de la diversité des services publics locaux : distribution d'eau et d'électricité, assainissement liquide, déchets solides, transport urbain, éclairage public.
102. De même, le projet d'arrêté n'a pas prévu un régime simplifié, avec des contrats-types allégés, qui serait mieux adapté aux petits contrats, particulièrement ceux devant être passés par les petites villes et les communes rurales.
103. Par ailleurs, les textes actuels n'encadrent pas suffisamment certaines rémunérations fréquemment perçues par les délégataires comme l'assistance technique qui est facturée par le groupe contrôlant la société délégataire, surtout que cette rémunération est souvent transférable à l'étranger.

104. Dans ce cadre, les contrôles effectués par les CRC et par l'Office des Changes ont révélé de nombreuses irrégularités notamment en ce qui concerne les transferts au titre de l'assistance technique étrangère. Les contrôles entrepris ont permis de relever à l'encontre de ces entités des infractions à la réglementation des changes, portant notamment sur :

- des transferts irréguliers de fonds ;
- des avances de fonds à des non-résidents ;
- le non-respect des taux fixés par les conventions de gestion déléguée ou par l'Office des Changes au titre de la rémunération de l'assistance technique étrangère.

105. D'autres principes ou situations édictés par la loi mériteraient d'être précisés et clarifiés dans des textes réglementaires ou dans les contrats tels que « la gestion par le délégataire à ses risques et périls », « la faute d'une particulière gravité du délégataire » ou « la force majeure ».

106. La loi a prévu, en cas de fin anticipée du contrat de la gestion déléguée, la possibilité de rachat du contrat par le délégant après l'expiration d'une période déterminée dans le contrat en cas de défaillance ou de la volonté de l'une des parties à rompre le lien contractuel avant échéance. Le rachat du contrat équivaut à la dissolution de la société délégataire car la loi a prévu ledit rachat et non pas l'acquisition des actions détenues par le partenaire de référence par le délégant. Cette dernière option présente l'avantage d'assurer la continuité du service public à travers le maintien en activité de la société délégataire indépendamment du tour de table de ses actionnaires.

107. De même, le dispositif juridique et contractuel ne s'est pas attardé sur la nature des risques encourus dans la gestion déléguée des services publics et des conséquences qui en découlent en particulier dans les situations où la continuité du service est mise en cause.

Encadré 5 : Risques liés à la gestion déléguée des services publics locaux

Le risque réglementaire : il découle d'une décision légale de l'autorité impactant l'économie générale du contrat de gestion déléguée. Seule hypothèse où il y aura une action en responsabilité extracontractuelle qui permet une indemnisation du préjudice subi.

Les risques juridiques et politiques : ils concernent notamment les modifications du cadre juridique et réglementaire dans lequel évoluent le contrat de gestion déléguée (la résolution des litiges, la fiscalité, l'expropriation et les nationalisations).

Le risque imprévisible : ce risque n'est pas normalement prévisible au moment de la signature de la convention et intervient pour bouleverser l'économie du contrat du fait d'un événement extérieur aux parties contractantes. L'autorité délégante doit en supporter les conséquences. Le délégataire peut bénéficier d'une compensation.

Le risque financier : il incombe d'abord au concessionnaire. Le concédant peut être amené à le partager lorsque l'économie du contrat est bouleversée pour le concessionnaire par suite d'aléas économiques imprévisibles. En outre, le concédant peut encourir une responsabilité financière en cas d'insolvabilité de son co-contractant.

Les risques et périls du délégataire : il revient au concessionnaire d'assumer les risques normalement inhérents à l'exploitation du service ou à la construction de l'ouvrage et à son exploitation. Celle-ci s'opère "aux risques et périls du concessionnaire" ou, autrement dit, "à ses frais et risques".

Les risques industriels : la prise en charge par le délégataire des dépenses d'exploitation, d'entretien et de la maintenance des installations et des équipements mis à sa disposition par l'autorité délégante.

Les risques commerciaux : ils englobent les risques liés à l'offre et à la demande de services fournis par le projet. Le risque à l'offre est généralement subdivisé en risque de construction et risque d'exploitation et comprend, par exemple, les risques liés à l'évolution du coût du capital pour la société projet ou aux variations des taux de change et d'inflation. Le risque de demande porte sur la variabilité de l'utilisation des services rendus par le projet, ainsi que sur leur tarification.

Les risques d'asymétrie d'information : l'information n'est pas uniformément distribuée. Certaines informations sont possédées en propre par l'un ou l'autre des partenaires, ce qui a pour conséquence l'apparition de conflits lors des échanges entre eux. Ces conflits entraînent des coûts, la circulation imparfaite de l'information et éloigneraient l'équilibre économique.

L'incomplétude du contrat de gestion déléguée : les parties contractantes ne peuvent prévoir toutes les contingences futures pouvant avoir des répercussions sur la relation et la façon dont elles devraient y faire face sur toute la durée de la relation.

Le retour de risques en cas de défaillance de l'opérateur : la responsabilité politique de la collectivité territoriale l'oblige à accepter le retour des risques en cas de défaillance de l'opérateur ou de changements de circonstances pour assurer la continuité du service public local.

L'irréversibilité de délégation : le retour en régie demande que la collectivité ait conservé une capacité d'expertise, technique et managériale. La durée du contrat et la maîtrise des technologies sont des facteurs d'irréversibilité de la délégation.

2- Etat des lieux de la gestion déléguée

108. L'exploitation du questionnaire relatif à la gestion des services publics locaux, adressé aux collectivités territoriales, sur la base de l'échantillon retenu de 81 contrats en cours d'exécution, passés par 53 communes dans les secteurs de distribution, de transport et de propreté, fait ressortir les principaux éléments ci-après développés.

109. Les contrats de gestion déléguée traités suite au questionnaire se répartissent, selon la date de conclusion par rapport à l'entrée en vigueur de la loi n° 54-05 précitée comme suit :

**Tableau 4 : Répartition du nombre de contrats par service public local
2012**

Service Public	Nombre de contrats avant la loi 54.05	Nombre de contrats depuis la loi 54.05	Total
Distribution	4	0	4
Transport	7	9	16
Propreté	6	55	61
Total	17	64	81

Le tableau ci-dessus montre que :

- tous les contrats en cours relatifs à la distribution ont été passés avant l'entrée en vigueur de la loi n° 54.05 ;
- les contrats relatifs au transport public urbain se répartissent presque à égalité entre les périodes ex-ante et ex-post de la loi n° 54.05 ;
- les contrats portant sur les services de propreté ont vu leur nombre multiplié presque par 10 depuis l'entrée en vigueur de la loi précitée.

110. La forme juridique des personnes morales délégataires, obligatoirement sous forme de société commerciale de droit marocain, ressort comme suit :

**Tableau 5 : Répartition des contrats par forme juridique du délégataire
2012**

Service public	Société Anonyme (SA)	Société à Responsabilité limitée (SARL)	SARL à Associé Unique (AU)	Total
Distribution	4	0	0	4
Transport	6	10	0	16
Propreté	20	40	1	61
Total	30	50	1	81

111. On remarque ainsi que la société à responsabilité limitée (SARL) est la forme juridique privilégiée pour les services de transport et de propreté alors que la distribution est assurée exclusivement par des sociétés anonymes (SA).

112. Les effectifs du personnel totalisent, sur la base d'un inventaire de 74 contrats, 26 874 agents dont 6 110 issus du personnel communal, ainsi répartis par service public :

**Tableau 6 : Répartition des effectifs du personnel par service public local
2012**

Service Public	Effectif recruté	Effectif repris	Total
Distribution	2 305	4 965	7 270
Transport	6 111	736	6 847
Propreté	12 348	409	12 757
Total	20 764	6 110	26 874

113. Par mode de passation, le nombre de contrats de gestion déléguée s'établit comme suit :

**Tableau 7 : Répartition des contrats par mode de passation
2012**

Service Public	Appel d'offres ouvert	Appel d'offres restreint	Entente directe	Total
Distribution	0	0	4	4
Transport	12	0	4	16
Propreté	57	1	3	61
Total	69	1	11	81

- 114.** Il se dégage du tableau ci-dessus que tous les contrats en cours relatifs à la distribution ont été conclus par attribution directe mais à une date antérieure à l'entrée en vigueur de la loi n° 54-05 à l'exception des contrats d'Amendis Tanger et Tétouan pour lesquels un appel à manifestation d'intérêt a été lancé. Depuis cette date, le recours à l'entente directe est devenu exceptionnel pour l'ensemble des secteurs.
- 115.** Concernant la préparation des appels à la concurrence, le questionnaire révèle sur 30 contrats, qu'avant l'entrée en vigueur de la loi n° 54-05, les autorités délégantes ont fait appel à des bureaux d'études dans 30 % des cas pour les services de propreté et n'ont pas eu recours à ces conseils dans 85 % des cas en matière de transport urbain. Quant à la distribution, tous les contrats ont été préparés par la tutelle technique.
- 116.** Depuis l'entrée en vigueur de la loi précitée, les 64 contrats ont été passés sur la base des modèles-types adoptés par le ministère de l'intérieur avec un recours à des conseils externes dans 15 % des cas en matière de services de propreté, notamment pour les décharges publiques.
- 117.** La durée des contrats observée s'étend entre 5 et 30 ans selon le type de service délégué, à savoir :
- 5 à 7 ans pour les services de propreté sauf pour les décharges publiques où cette durée peut atteindre 20 ans ;
 - 25 à 30 ans pour la distribution ;
 - 10 à 15 ans pour le transport urbain.
- 118.** Certains contrats passés avant l'entrée en vigueur de la loi sur la gestion déléguée ont vu leur durée prorogée dont l'un est relatif à une décharge publique pour 20 ans et les 4 autres au transport pour 5 à 10 ans.
- 119.** Les contrats relatifs à la distribution et au transport urbain prévoient tous un intéressement du délégant à travers une formule de partage des bénéfices et/ou par la perception d'une redevance.

120. Dans le cas particulier des services de propreté, le délégataire facture ses services selon l'une des formules suivantes :

- rémunération forfaitaire dans 46 % des cas ;
- rémunération variable dans 51 % des cas ;
- rémunération mixte dans 3 % des cas en fonction du tonnage traité tout en garantissant un seuil minimum.

121. Concernant le contrôle de la gestion déléguée, il se dégage que 41 contrats sur 81, soit 50 %, n'ont pas donné lieu à l'institution d'un comité de suivi. Dans les faits, ce comité a fonctionné dans les contrats suivants :

- 4 contrats de distribution passés avant l'entrée en vigueur de la loi sur la gestion déléguée ;
- 10 contrats de transport urbain dont la moitié conclue avant la loi précitée.

122. En ce qui concerne les contrats ayant donné lieu à la création d'un comité de suivi, les décisions sont prises par voie consensuelle des membres. Les règles de quorum et de majorité ne sont pas définies dans les contrats de gestion déléguée.

123. Le recours à l'expertise et aux audits externes par les autorités délégantes est développé surtout dans la distribution et accessoirement dans la propreté.

124. La production de l'information par le délégataire au délégant, telle que prévue dans le contrat, est absente dans 15 % des cas et partielle ou non conforme dans 50 % des cas.

125. L'information supplémentaire produite en dehors des obligations contractuelles est absente dans 60 % des cas. Elle est partielle ou non pertinente dans 31 % des cas.

126. Le montant cumulé des pénalités infligées aux délégataires jusqu'à fin 2012 a atteint 475 MDH dont 336 MDH pour les services de propreté et 139 MDH pour la distribution. Aucune pénalité n'a été appliquée dans le service du transport urbain. Toutefois, ces pénalités donnent lieu à un processus de négociation long et difficile qui entrave leur recouvrement par les autorités délégantes.

127. Les difficultés exprimées par les collectivités territoriales quant à l'exécution des contrats de gestion délégués se présentent comme suit :

Tableau 8 : Difficultés rencontrées dans l'exécution et le contrôle des contrats

Nature de la difficulté	Pourcentage / aux réponses exprimées
Insuffisances dans l'exercice du contrôle en raison de l'inadéquation des moyens humains et logistiques	30
Information contractuelle non produite	14
Multiplicité des intervenants	12
Rémunération du délégataire	10
Mobilisation du foncier et formalisme administratif entravant les investissements	8
Mode de prise de décision et de représentativité au sein du comité de suivi	7
Divergences d'interprétation des clauses contractuelles	7
Modalités de mise en œuvre de la résiliation du contrat	3
Manquements fréquents du délégataire induisant des pénalités	3
Revendications salariales récurrentes et situation des agents communaux	2
Arrêt des aides de l'Etat	2
Surendettement du délégataire	2

128. Il ressort du tableau ci-dessus que l'insuffisance des moyens humains en qualité et en effectif constitue un handicap majeur à la gestion déléguée durant toutes ses phases depuis la préparation des contrats jusqu'à leur suivi et leur contrôle.

129. La négociation et la conclusion de contrats de délégation révèlent la faiblesse des moyens en personnel qualifié et en techniques requises de la part des collectivités délégantes qui sont désarmées face aux entreprises délégataires, fortes de leur expertise et de leur savoir-faire.

130. Le système de recrutement, de rémunération et de gestion des carrières ne permet pas de mobiliser les compétences requises pour constituer les interfaces nécessaires avec les sociétés délégataires.

131. Cette insuffisance est amplifiée par la carence des dispositifs de formation et de mise à niveau des ressources humaines dans les collectivités territoriales.

III- Pistes de réforme et recommandations sur les aspects institutionnels et contractuels

132. Les pistes de réforme concernant le cadre institutionnel sont à rechercher au niveau des modes de régulation, de certains amendements et améliorations du dispositif légal, des pratiques contractuelles ainsi qu'au niveau d'une gestion optimale des ressources humaines et financières des collectivités territoriales.

1- Régulation

133. Il s'avère nécessaire de doter le pays, par voie législative ou réglementaire, d'un organe indépendant, dont la forme juridique reste à définir, qui jouerait le rôle d'une structure de veille et d'assurance/qualité, d'un centre d'expertise diffuseur de normes et d'une plateforme de coordination et de suivi.

134. La création de cet organe à l'échelle nationale permettrait de pallier les problèmes de gouvernance évoqués ci-haut, notamment au niveau des structures du ministère de l'intérieur et du ministère des finances intervenant dans les services publics locaux. Cette entité permettrait aux décideurs politiques d'être mieux outillés pour concilier les objectifs sociaux avec les exigences d'une bonne gestion. Elle pourrait être chargée d'assurer les mêmes fonctions non seulement au niveau national mais également au niveau local ou régional.

135. Dans ce schéma, l'organe national se concentre sur les aspects normatifs permettant de mieux encadrer et faciliter le processus de décision au plan local. La déclinaison de cet organe, le cas échéant, au niveau régional et/ou local devrait s'inscrire en cohérence avec le cadre institutionnel qui sera retenu en matière de régionalisation avancée.

136. La mission à confier à cet organe, en tant que centre d'expertise, porterait sur les domaines permettant :

- d'apporter un appui aux collectivités territoriales et à l'ensemble des acteurs engagés dans la préparation, l'exécution et le suivi des contrats de gestion déléguée ;

- d'aider les collectivités territoriales à procéder à l'étude et à l'évaluation de l'opération de gestion déléguée envisagée ;
- de rendre une expertise sur les aspects économiques, financiers et juridiques relatifs à la gestion déléguée des services publics locaux.

137. L'organe indépendant, s'il devrait être confiné dans une mission de conseil, pourrait être chargé en outre des attributions suivantes :

- apporter son concours aux phases de préparation du dossier d'appel à la concurrence, d'examen des offres, de négociation et d'attribution ;
- être saisie, pour avis, des projets de contrat de gestion déléguée d'une certaine dimension préalablement à sa signature par la collectivité territoriale délégante ;
- être informée sur l'état d'exécution des contrats et proposer les améliorations possibles et les évolutions éventuelles de la réglementation ;
- collecter l'information sur les performances des délégataires et développer un benchmarking au niveau régional ;
- donner des avis sur les plans d'aménagement du territoire en relation avec les services publics locaux.

138. Si les attributions de l'organe indépendant devraient être élargies à des prérogatives décisionnelles, les missions ci-après pourraient lui être confiées :

- le pouvoir de règlement non juridictionnel des litiges nés à l'occasion de la passation, de l'exécution et du contrôle des contrats de gestion déléguée ;
- l'auto-saisine, sur le fondement d'informations obtenues auprès de l'autorité délégante, des délégataires, des candidats ou des tiers et sur les questions ayant trait à la régularité ou à la transparence des opérations ;
- le pouvoir de décision ayant un caractère exécutoire pouvant faire l'objet de recours non suspensifs devant les juridictions compétentes.

139. Dans sa gouvernance, l'organe indépendant pourrait comprendre un conseil consultatif regroupant des élus, des personnalités qualifiées, des professionnels et des acteurs institutionnels intéressés par la gestion déléguée ainsi que des représentants de l'administration locale.

140. L'organe indépendant pourrait s'appuyer, dans la préparation, la négociation, le suivi ou le contrôle de contrats de gestion déléguée, sur un comité permanent composé d'un groupe d'experts issus des secteurs public et privé.
141. Ainsi, le comité permanent permettrait de capitaliser l'expérience acquise, durant de nombreuses années par des experts marocains en la matière et de reconstituer la mémoire et l'historique de la gestion déléguée dans notre pays, permettant de se doter d'une base de données centralisée et accessible à toutes les collectivités territoriales.
142. L'organe indépendant devrait, en particulier, mettre au point des dossiers-types d'appel à la concurrence par nature de service délégué (eau, électricité, assainissement liquide, assainissement solide, transport urbain, éclairage public...), des modèles économiques et financiers (plans d'affaires types, outils de simulation...), des manuels de suivi des contrats, des guides de suivi et de reporting.
143. Le benchmark fait ressortir deux « modèles » représentatifs de deux traditions juridiques distinctes : la « régulation par le contrat » dans la tradition francophone et la régulation par l'agence dans l'école anglo-saxonne. Des modèles hybrides se sont également développés combinant les deux schémas précédents, qui tentent d'apporter des solutions plus adaptées au contexte des pays émergents.

Encadré 6 : Modes de régulation de la gestion déléguée des services publics locaux

Régulation par le contrat dans le modèle francophone

La régulation par le contrat se réfère généralement au fait qu'un contrat est signé entre l'autorité délégante (qui reste généralement propriétaire des actifs) et un opérateur de services (qui peut être public ou privé).

Le terme « régulation par le contrat » indique que l'essentiel des règles (notamment sur les tarifs et la qualité du service) sont fixées par avance dans le contrat.

L'application des règles contenues dans le contrat est en général vérifiée par une unité de contrôle ou un département administratif au sein d'un ministère ou d'une municipalité.

La régulation de la qualité du service se fait généralement sur la base d'un cahier des charges (annexe au contrat) qui établit les caractéristiques et la qualité du service fourni aux usagers.

La régulation de la concurrence se fait sur la base d'une remise en concurrence périodique lorsque le contrat arrive à terme.

La protection des consommateurs est traitée de manière générale dans les contrats, par le biais du respect des principes d'égalité face au service public et de neutralité, mais les usagers sont bien souvent exclus du processus de régulation par le contrat, dont ils ne sont pas signataires.

Régulation par l'agence dans le modèle anglo-saxon

La régulation par agence fait en général référence à l'institution d'une agence de régulation « indépendante ».

Les agences de régulation sont en général mises en place par voie législative, ce qui est censé leur permettre d'exercer de manière plus autonome leurs fonctions de régulation, sur la base de principes définis dans différents instruments juridiques, y compris la loi, ses décrets d'application ou les licences. Ces principes sont en général moins spécifiques que les clauses contractuelles des contrats de délégation et doivent donc faire l'objet d'une interprétation par le régulateur. Ces besoins d'interprétation requièrent des compétences élevées au sein des régulateurs, que ce soit au niveau des instances de décision ou des employés eux-mêmes.

Les organismes de régulation sont généralement chargés de l'ensemble des fonctions de la régulation économique, y compris la détermination des tarifs, la régulation de la qualité du service, la régulation de la concurrence et la protection des consommateurs.

Les modèles hybrides

Les «modèles hybrides» combinent les caractéristiques de plusieurs modèles afin de répondre au mieux aux situations et exigences de chaque pays.

- **La régulation par le contrat associée à une agence**

Ce modèle consiste à combiner la régulation par le contrat avec la régulation par agence. En général, les principaux termes du cadre réglementaire sont fixés dans un contrat (du moins pour une période initiale) et une agence de régulation est chargée de faire évoluer le contrat sur la base de principes contenus dans la loi, concernant notamment les révisions tarifaires périodiques, la résolution des conflits, l'adaptation des règles régissant la qualité du service.

Son fonctionnement fait que : « Le contrat liant la collectivité et l'opérateur est généralement aussi complet que possible, prévoyant l'ensemble des objectifs et engagements sur la durée du contrat. L'autorité de régulation doit d'abord veiller au respect des engagements contractuels et fournir une expertise autonome ».

- **L'externalisation des fonctions de la régulation**

Les fonctions de la régulation peuvent être externalisées à plusieurs types d'entités : un panel d'experts, un autre régulateur (via des accords de jumelage), une agence de régulation régionale ou un consultant international. Une caractéristique principale est que ces experts externes sont en général mobilisés ad hoc, en cas de conflit ou de procédure d'appel. Ils peuvent être mobilisés soit pour donner des conseils ou des directions, soit pour prendre une décision effective et finale, sans possibilité de recours.

Le mécanisme d'externalisation peut être permanent et intégré formellement au cadre réglementaire (décision par décret ou par contrat) ou faire l'objet d'une structure ad hoc. Le choix de l'entité et le profil des experts dépendent des fonctions qui leur seront attribuées.

- **La régulation participative**

Les modalités d'intervention des usagers dans la gestion et la régulation des services se sont développées pour des raisons diverses liées aux déficiences des services. La participation des usagers recouvre en réalité des degrés d'implication très variables, allant de la simple information à l'implication dans la gestion de service. Elle peut être réalisée par le biais de différents « vecteurs » : d'une part, les associations d'usagers, plus ou moins « professionnalisées » et, d'autre part, des groupes de consommateurs institutionnalisés, créés à l'initiative des régulateurs pour traiter les plaintes et relayer les vues des consommateurs durant les renégociations tarifaires.

Ce groupe de consommateurs prend position sur des politiques publiques, informe les consommateurs sur les réformes en cours, publie une revue annuelle sur la performance des services, et offre une procédure de recours contre les opérateurs privés.

2- Gouvernance

144. Le renforcement de la gouvernance est un vaste chantier qui demeure tributaire de l'amélioration du cadre institutionnel et de la qualité de la ressource humaine sur un plan général. C'est une perspective qui dépasse le cadre communal et qui interpelle les pouvoirs publics.
145. Les travaux de suivi et de révision des contrats en vigueur ont permis de constater que, sur plusieurs aspects, il y a des confusions quant aux rôles de chacune des parties signataires. A cet égard, le rôle de l'autorité de tutelle devrait être clairement précisé tout en délimitant les interventions des différentes directions du ministère.
146. La compétence pour la gestion du service public local devrait revenir à un groupement de collectivités territoriales ou d'agglomérations et ce, conformément aux prescriptions de la charte communale afin de bénéficier des économies d'échelle et d'attirer des concessionnaires de qualité. L'opportunité de la réforme engagée sur la régionalisation avancée pourrait être saisie pour procéder à la restructuration exigée des collectivités territoriales en vue de les préparer à une meilleure gestion des services publics locaux.

3- Cadre institutionnel

147. Concernant les améliorations à apporter aux textes actuels régissant la gestion déléguée des services publics locaux, il est recommandé :
- d'activer l'adoption et la publication des arrêtés du ministère de l'intérieur pris en vertu du décret n° 2-06-362 du 14 regeb 1427 (9 août 2006) pour l'application des articles 5 et 12 de la loi n° 54-05 ;
 - de prévoir un dispositif simplifié pour les petits contrats de gestion déléguée y compris ceux portant sur l'eau, l'assainissement, l'électricité, le transport urbain ou les déchets ;
 - de réserver un régime dérogatoire en faveur des établissements publics délégataires en les dispensant de l'obligation de créer une société spécialement dédiée à cette délégation ;
 - de clarifier les lignes de démarcation entre les contrats de gestion, les marchés publics et les contrats de partenariat public-privé.

148. S'agissant des « conventions de gérance » ou des « conventions de cogestion » passées par l'ONEE pour les services de l'eau et de l'assainissement liquide, il est préconisé de les qualifier sur le plan juridique afin d'assurer un traitement égalitaire de tous les opérateurs, tel que prescrit par la loi sur la gestion déléguée.
149. Si des impératifs d'intérêt général le justifient, un traitement spécifique pourrait être réservé par la loi à l'ONEE ou à toute autre personne morale de droit public, délégataire d'un service public.
150. La fin du contrat par défaillance du délégataire ou par volonté de l'une des parties devrait être explicitée tout en précisant les notions de cession du contrat et celle de cession de la société pour lever la confusion juridique entre ces deux notions et clarifier davantage les conditions d'indemnisation et de valorisation.
151. A l'occasion de la cession de la totalité ou d'une partie des actions de la société par le délégataire, il est nécessaire d'introduire l'obligation de révision et d'évaluation du contrat et de la société délégataire.
152. Dans le cadre des textes régissant l'organisation des finances des collectivités territoriales et de leurs groupements, il est recommandé de prévoir un dispositif spécifique de contrôle financier adapté aux délégations des services publics locaux, notamment le contrôle relatif à l'utilisation des deniers publics (subventions et apports de l'Etat) et des fonds revenant à l'autorité délégante.

4- Clauses contractuelles

153. Il convient de mettre en cohérence les principes du contrat et les principes énoncés par la loi n° 54-05. A titre d'exemple, on peut signaler le principe d'adaptation aux évolutions technologiques, économiques et sociales (article 3 de la loi susvisée relatif aux principes du service public) ou le principe de juste rémunération du délégataire (article 4 de la même loi relatif à l'équilibre du contrat de gestion déléguée), dont on ne retrouve pas les modalités de manière explicite, dans les contrats en vigueur.

154. La formulation d'obligations d'investissement en valeur à la charge du délégataire n'est pas suffisante. Elle mérite d'être complétée par des engagements prenant en compte la consistance physique et la qualité des investissements projetés ainsi que les délais de leur réalisation.

155. Les écarts d'investissement constituent le point de divergence d'interprétation le plus récurrent entre les parties contractantes. Il est préconisé d'inclure dans les contrats des dispositions précises permettant de faire ressortir les écarts budgétaires, les écarts physiques, les écarts par rapport aux coûts prévisionnels et les écarts quantitatifs ainsi que les dépassements de délais.

156. Il faudrait également annexer, de façon impérative, au contrat, le plan d'affaire (business plan) de la gestion déléguée en faisant ressortir le taux de rentabilité interne (TRI-projet et TRI-actionnaire) et en les actualisant à chaque révision du contrat.

157. Les dossiers d'appel à la concurrence devraient adopter de nouvelles formules s'inspirant davantage du projet de loi n° 86-12 sur le partenariat public privé en cours d'examen par le parlement et des pratiques internationales en la matière, tels que :

- l'identification et l'évaluation préalables du besoin de recours à la gestion déléguée ;
- le partage des risques entre le délégant et le délégataire en les faisant assumer à la partie la plus à même de les maîtriser ;
- le dialogue compétitif avec les candidats les mieux classés et la possibilité de négociation pour optimiser l'offre ;
- l'indemnisation des candidats retenus au niveau de la phase du dialogue compétitif et non attributaires du contrat ;
- le recours par l'autorité délégante aux conseils indépendants, notamment juridiques et financiers, pour les phases de préparation, de passation du contrat et de mise en œuvre ;
- la fixation d'objectifs de performance et la rémunération par rapport à l'atteinte de tels objectifs ;
- l'évaluation concomitante et ex-post de la gestion déléguée.

- 158.** Pour une plus grande transparence des procédures d'appel à la concurrence, il est recommandé, aux autorités délégantes, de diffuser un règlement de consultation complet précisant notamment les principales étapes de la procédure et l'éventuelle limitation du nombre de soumissionnaires habilités à engager la négociation dans le cadre du dialogue compétitif. Ce règlement devrait, à cet effet, prévoir la distinction entre la phase de sélection des candidats de celle de sélection des offres.
- 159.** Des mécanismes juridiques devraient être mis au point pour mieux assurer la transparence des opérations de gestion déléguée et les droits des clients, notamment en ce qui concerne l'encadrement des opérations de sous-traitance, la détection des ententes et collusions d'entreprises soumissionnaires et la possibilité « d'actions de groupe » ouvertes aux usagers permettant de mutualiser les coûts de procédure et de simplifier les recours.
- 160.** Le recours aux filiales peut être fondé pour la réalisation des programmes d'investissement dans le but d'optimiser les coûts. Mais, il se heurte à la transparence et à l'égalité de traitement des concurrents. Il est nécessaire d'adapter le règlement des marchés pour permettre à l'autorité délégante d'avoir un droit de regard sur la procédure de leur passation quelles que soient les modalités de financement et de mettre en place les mécanismes de l'évaluation des projets réalisés.
- 161.** Le règlement de consultation et le contrat de gestion déléguée devraient prévoir, le plus précisément possible, la nature des biens de retour permettant à l'autorité délégante d'assurer la continuité du service public en cas de défaillance du délégataire et de disposer notamment des bases de données dont les fichiers de la clientèle.
- 162.** Les contrats devraient prévoir également un mécanisme d'amortissement de caducité pour les biens devant être remis gratuitement au concédant à la fin de la gestion déléguée permettant la reconstitution des capitaux investis par le délégataire dans l'acquisition des actifs correspondants. Ainsi, les plans d'investissements doivent être conçus en tenant compte de cette obligation.
- 163.** Vu que le transfert du savoir-faire est un objectif clé de la gestion déléguée, notamment dans les grands contrats de longue durée exigeant la réalisation d'investissements importants, il est préconisé que lesdits contrats prévoient

l'apport par l'opérateur, d'un réseau d'experts, de moyens technologiques et de méthodes managériales diversifiées. L'objectif visé est de constituer et de pérenniser l'actif immatériel de connaissances et de systèmes assurant à l'autorité délégante une autonomie managériale durable pour la continuité du service public après l'expiration du contrat.

5- Contrôle et suivi des contrats

- 164.** Les comités de suivi prévus dans les contrats de gestion déléguée sont composés, de manière paritaire, entre le délégant et le délégataire et prennent leurs décisions de façon consensuelle. Ils n'ont pas d'attributions spécifiques leur permettant de réguler l'exécution des contrats. La loi n° 54-05, notamment son article 18, institutionnalise les structures de suivi et de contrôle des contrats de gestion déléguée en laissant le soin aux contrats d'en préciser les modalités et les attributions. Dans ce sens, il est nécessaire de préciser la composition, les attributions et le mode de décision de ce comité dans les contrats de gestion déléguée pour en faire un outil performant de suivi de l'exécution des contrats.
- 165.** Le service permanent de contrôle pour le compte de l'autorité délégante devrait être renforcé et doté de tous les moyens à même de lui permettre d'exercer pleinement et efficacement son rôle d'une manière autonome du délégataire, tout en formalisant ses liens avec l'autorité délégante.
- 166.** L'information, étant l'outil de contrôle, devrait être produite de manière systématique en recourant éventuellement à la mise en commun des bases de données de gestion comptable, commerciale et de projets qui sont des biens de retour et ce, sous peine d'application des pénalités.
- 167.** Pour une meilleure reddition des comptes, l'autorité délégante devrait présenter, à l'organe délibérant, un rapport annuel sur l'état d'exécution du contrat de gestion déléguée et qui constituerait un moyen de suivi contradictoire avec le rapport produit par le délégataire en recourant, chaque fois que nécessaire, à la contre-expertise par un cabinet indépendant pour vérifier la fiabilité des informations communiquées.

168. Un effort important est également à entreprendre en matière de contrôle et de suivi de la qualité des services fournis par les délégataires. Il s'agit de :

- prévoir des obligations de publication des statistiques de qualité de service même si les délégataires sont tenus de par leurs contrats de soumettre un rapport d'activité à l'autorité délégante ;
- réaliser des « benchmarking » par les autorités délégantes et les pouvoirs publics pour comparer les performances des différents délégataires ;
- donner la possibilité de modifier ou de mettre un terme au contrat à tout moment afin de garantir la continuité du service et l'intérêt général.

169. L'autorité délégante devrait prévoir dans son budget annuel des crédits suffisants pour couvrir les frais de fonctionnement du comité de suivi du contrat et pour rémunérer les conseils et auditeurs externes.

170. Pour inciter à la performance, tout concours financier apporté par l'Etat ou par l'autorité délégante pour soutenir l'investissement ou restaurer l'équilibre de la gestion déléguée devrait faire l'objet d'un contrat programme prévoyant en particulier les engagements techniques, économiques et financiers du délégataire, la conditionnalité du déblocage des fonds par rapport à l'atteinte de ces objectifs, la mise en place d'un système de suivi du contrat-programme et un système d'évaluation concomitant et ex-post.

6- Cas des sociétés de développement local (SDL)

171. Concernant les actions récentes qui se sont concrétisées par la création d'entreprises publiques locales dont le capital est contrôlé par les collectivités territoriales, sous forme de sociétés de patrimoine ou de SDL, il est recommandé de prévoir un dispositif légal permettant de prévenir le risque d'extension non maîtrisée de ces personnes morales, selon l'une des deux procédures suivantes :

- les soumettant à l'article 8 de la loi n° 39.89 relative au transfert des entreprises publiques au secteur privé qui dispose que toute création d'entreprise publique ou prise de participation publique doit faire l'objet d'une autorisation par décret précédé d'un exposé des motifs, sur proposition du ministre chargé des transferts ;

- prévoyant un dispositif similaire d'encadrement de ces sociétés locales, plus adapté aux spécificités des organismes locaux et en y impliquant le ministère de tutelle.

172. La SDL pourrait constituer un outil prolongeant l'action des collectivités territoriales. Les effets positifs de la souplesse de gestion qu'elles apportent seront d'autant mieux assurés si les objectifs sont définis avec précision et si les financements sont bien établis, la gestion plus transparente, les contrôles internes et externes convenablement exercés. Ce sont les mêmes prérequis relevés pour la réussite de la gestion déléguée. Il faudrait éviter que le recours à la SDL ne devienne un moyen de contournement de la concurrence et qu'il ne soit utilisé qu'en cas de carence de l'initiative privée.

173. La SDL relève du contrôle de droit commun. Mais, du fait de son actionnariat public, elle se trouve soumise aux contrôles spécifiques applicables aux personnes morales dont le capital est détenu par les organismes publics. Le statut de personne morale de droit privé fait soumettre également la SDL au contrôle applicable aux entreprises, tel que le commissariat aux comptes prévu par le code de commerce. La question du contrôle financier par les autorités publiques de ces nouvelles entités est à définir en tenant compte de la spécificité de leur actionnariat et de leur gouvernance.

174. La SDL peut s'affranchir des règles de la comptabilité publique, du statut de la fonction publique, voire de la réglementation des marchés publics, considérés comme des freins à la souplesse de gestion. A cet effet, un contrôle d'accompagnement devrait s'exercer sur ces entités de façon à assurer la maîtrise de leurs risques financiers pour le secteur public.

7- Ressources humaines et système d'information

175. Il est recommandé de doter les collectivités territoriales de ressources humaines en profil et en effectif nécessaires pour les métiers de la gestion déléguée destinées à appuyer ces entités en matière d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi-évaluation des contrats.

176. De même, une mise à niveau de l'administration communale est nécessaire en vue d'améliorer les modes de gestion et les systèmes d'information.

- 177.** Il importe de doter l'administration des collectivités territoriales de structures adaptées aux besoins de la gestion déléguée moyennant une description précise des missions, attributions et responsabilités, notamment en vue de faciliter le recrutement de compétences avérées et d'assurer des perspectives intéressantes de carrière et des modes de gestion mobilisateurs.
- 178.** Les outils de motivation appropriés devraient être déployés pour encourager à la prise de responsabilité.
- 179.** De même, Il convient de renforcer le niveau d'expertise des collectivités délégantes au besoin par le recours à des ressources externes et de mettre en place de véritables pôles de compétences afin d'améliorer les pouvoirs de négociation des collectivités territoriales face aux opérateurs privés, notamment lors de la préparation, de la négociation/rédaction et du contrôle des contrats de gestion déléguée.
- 180.** Un intérêt particulier devrait être accordé au système d'information dédié à la gestion déléguée en termes de partage des bases de données afin de disposer des informations requises pour la conduite, le suivi, le contrôle et l'évaluation des opérations relatives au service public local. La mise en œuvre de ce dispositif nécessite la mobilisation de ressources humaines aux profils appropriés pour l'ensemble de ces métiers.
- 181.** L'amélioration des conditions d'exploitation dans le cadre de la gestion déléguée ou d'autres modes de gestion des services publics locaux est étroitement liée à l'existence de ressources financières régulières, suffisantes et capables de permettre aux communes de financer leurs politiques de la ville. La mobilisation du potentiel fiscal et la poursuite de la réforme de la fiscalité des collectivités territoriales et de l'administration fiscale locale sont des facteurs déterminants dans ce contexte.



Partie II :
Service de la distribution d'électricité
et d'eau et de l'assainissement liquide

Partie II : Service de la distribution

I- Aspects généraux de la gestion de distribution

1- Périmètre de la distribution

182. La gestion des services publics locaux de distribution d'électricité, d'eau et de l'assainissement liquide est régie par les textes législatifs et réglementaires suivants :

- la loi n° 78-00 portant charte communale ;
- la loi n° 54-05 relative à la gestion déléguée des services publics ;
- la loi n° 40-09 relative à l'Office National de l'Electricité et de l'Eau Potable (O.N.E.E.) ;
- la loi n° 69-00 sur le contrôle financier de l'Etat sur les entreprises publiques ;
- le décret n° 2-64-394 du 29 septembre 1964 relatif aux régies communales dotées de la personnalité civile et de l'autonomie financière ;
- le décret n° 2-06-362 du 9 août 2006 pris pour l'application de la loi n° 54-05.

183. Trois types d'acteurs interviennent dans le secteur de la distribution d'électricité, d'eau et de l'assainissement liquide selon des modes de gestion spécifiques avec des contraintes et des résultats sensiblement différents.

184. Le secteur est ainsi partagé entre quatre sociétés délégataires, douze régies autonomes, relevant de la tutelle du ministère de l'intérieur et un établissement public national (ONEE).

185. Les quatre sociétés ayant conclu des contrats de gestion déléguée des services publics locaux de distribution sont : Lydec à Casablanca, Redal à Rabat-Salé, Amendis à Tanger et Amendis à Tétouan.

186. Les douze régies autonomes se présentent comme suit :

- sept régies de distribution d'eau et d'électricité, et de l'assainissement liquide : RADEEF à Fès, RADEEMA à Marrakech, RADEM à Meknès, RAK à Kenitra, RADEES à Safi, RADEEJ à El Jadida et RADEEL à Larache ;

- cinq régies de distribution d'eau et de l'assainissement : RAMSA à Agadir, RADEEO à Oujda, RADEEC à Settat, RADEET à Béni-Mellal et RADEETA à Taza.

187. Les régies autonomes de distribution sont des établissements publics locaux à caractère commercial et industriel, créés par les communes, dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

188. Les régies autonomes sont administrées par un conseil d'administration, auprès duquel est institué un comité de direction, et gérées par un directeur. Le conseil d'administration est composé de 6 membres au moins et de 12 membres au plus dont le tiers est nommé par le ministre de l'intérieur et les deux tiers sont des élus locaux désignés par les conseils communaux concernés.

189. Les régies sont soumises au contrôle de deux ministères :

- le ministère de l'intérieur qui exerce, du fait de sa tutelle sur les collectivités territoriales, un contrôle préalable sur certains actes de gestion, conformément au décret n° 2-64-394 du 29 septembre 1964 relatif aux régies communales ;
- le ministère des finances qui exerce le contrôle financier de l'Etat en vertu de la loi n°69-00 relative au contrôle financier de l'Etat sur les entreprises publiques et autres organismes.

190. L'ONEE gère en tant, que délégataire, les services publics locaux de la distribution de l'eau et de l'assainissement liquide et, en tant qu'établissement public national, en vertu de ses textes institutifs, la distribution de l'électricité.

2- Périmètre de la gestion déléguée de la distribution

191. La gestion déléguée des services de la distribution d'électricité et d'eau et de l'assainissement liquide est assurée par les quatre délégataires privés dans 46 centres (13 communes pour Redal, 11 pour Lydec, 8 pour Amendis Tanger, 14 pour Amendis Tétouan) et par l'ONEE dans 612 centres.

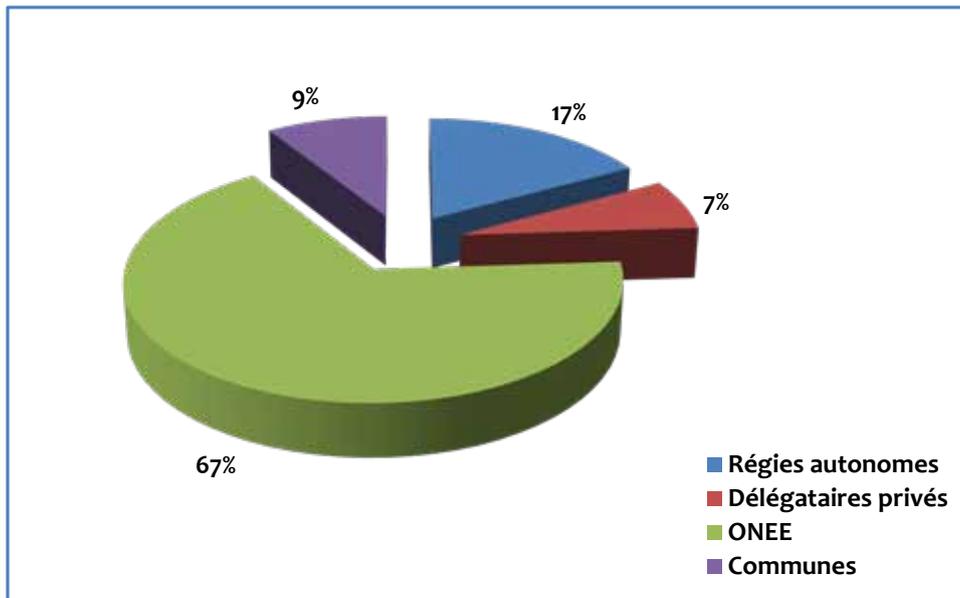


Figure 1 : Eau potable - Couverture des communes par catégorie d'opérateurs

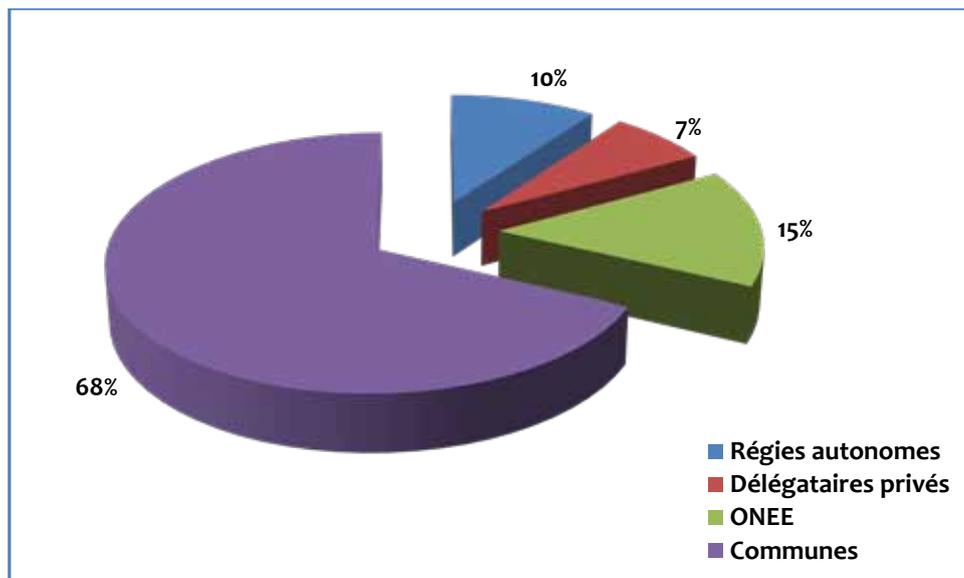


Figure 2 : Assainissement liquide – couverture des communes par catégorie d'opérateurs

192. Les quatre contrats relatifs à la distribution ont été passés avant l'entrée en vigueur de la loi n° 54.05. Ils ont été conclus, par attribution directe, sur une durée de 25 ou 30 ans sauf en ce qui concerne Amendis pour laquelle un appel à manifestation d'intérêt a été lancé. Les délégataires sont exclusivement des sociétés anonymes de droit marocain, contrôlées par deux groupes étrangers.

Encadré 7 : Leaders mondiaux dans la distribution

Les opérateurs privés gèrent 5 % de l'alimentation en eau potable dans le monde. Les deux leaders mondiaux sont français.

Le premier est Veolia Water, présent dans plus de 50 pays, représente 48 % du chiffre d'affaires de Veolia Environnement. Au Maroc, il est l'actionnaire de référence de Redal, Amendis Tanger et Amendis Tétouan.

Le second est le groupe Suez. Il desservirait 125 millions d'habitants dans le monde en eau et en assainissement. Il est l'actionnaire de référence de Lydec.

193. L'intervention de l'ONEE demeure décisive en matière d'accès des populations rurales à l'électricité et à l'eau potable. Concernant en particulier l'eau potable, l'ONEE dessert 30% de l'ensemble des communes rurales alors que les délégataires privés n'assurent que 2% de cette couverture. Il reste entendu qu'un nombre important de communes rurales, grâce à des concours financiers variés, développent des initiatives bénéfiques de production et de distribution d'eau en faveur des populations concernées.

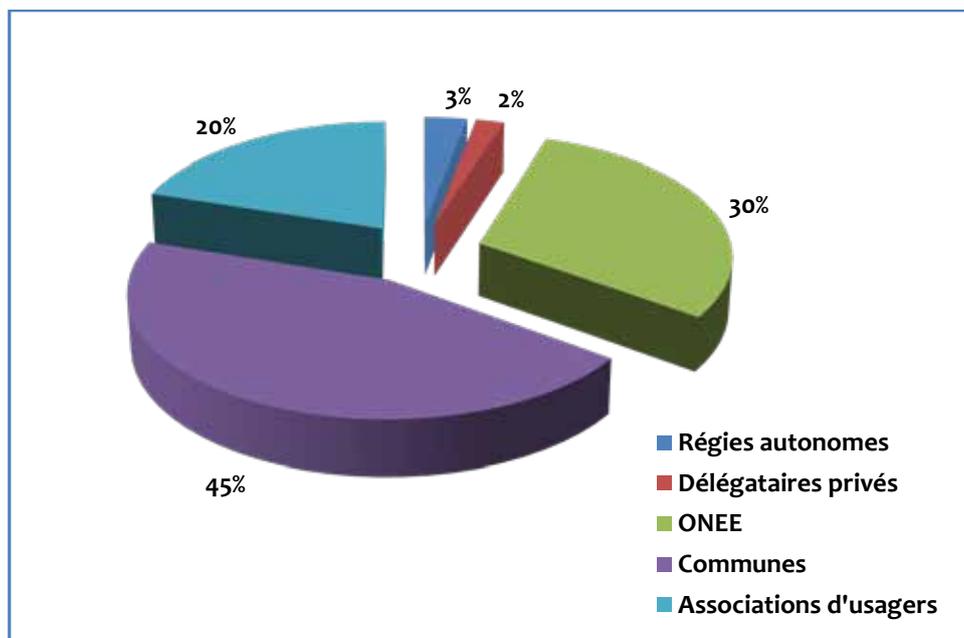


Figure 3 : Eau potable - Structure de la distribution en milieu rural

194. L'ONEE passe des contrats pour la gestion des services d'eau et d'assainissement liquide, dénommés «conventions de gérance » ou « conventions de cogestion », notamment avec des communes de taille moyenne ou de petits centres, en se fondant sur ses textes institutifs, conduisant ainsi à une multitude de contrats chacun couvrant une population relativement réduite.

195. L'ONEE a conclu, au titre de la branche eau, 584 contrats dont 231 après la mise en vigueur de la loi n° 54-05 relative à la gestion déléguée. La population desservie en 2012 s'élève à près de 5,3 millions d'habitants.

Tableau 9 : ONEE - eau potable - Indicateurs de couverture
2012

Période	Nombre de conventions de gérance passées entre communes et ONEE -Branche eau-	Population estimée en millions
Avant 2006	353	3,7
A partir 2006	231	1,6

Source : Ministère de l'intérieur

196. Au titre du service d'assainissement liquide, L'ONEE et les régies ont conclu respectivement 124 et 28 contrats, permettant ensemble de desservir une population globale de 5,4 millions d'habitants. Les délégataires privés, pour leur part, sur la base de 4 contrats, ont couvert une population de près de 9 millions d'habitants.

Tableau 10 : ONEE et régies - Assainissement liquide - Indicateurs relatifs aux contrats
2012

Période	Nombre de conventions			Population en millions	nombre de communes
	ONEE		Régies		
	Conventions	Avenants			
avant 2006	21	0	12	0,97	21
à partir 2006	103	22	16	4,42	140

Source : Ministère de l'intérieur

197. En 2012, sur un volume total vendu de 781 millions de m³ en eau potable, les délégataires ont réalisé 37 %, les régies 33 % et l'ONEE 30 %. S'agissant des clients, leur nombre a atteint 4,9 millions répartis de manière sensiblement égale entre les différents opérateurs⁹.

⁹ Rapport d'activité du ministère de l'intérieur 2014

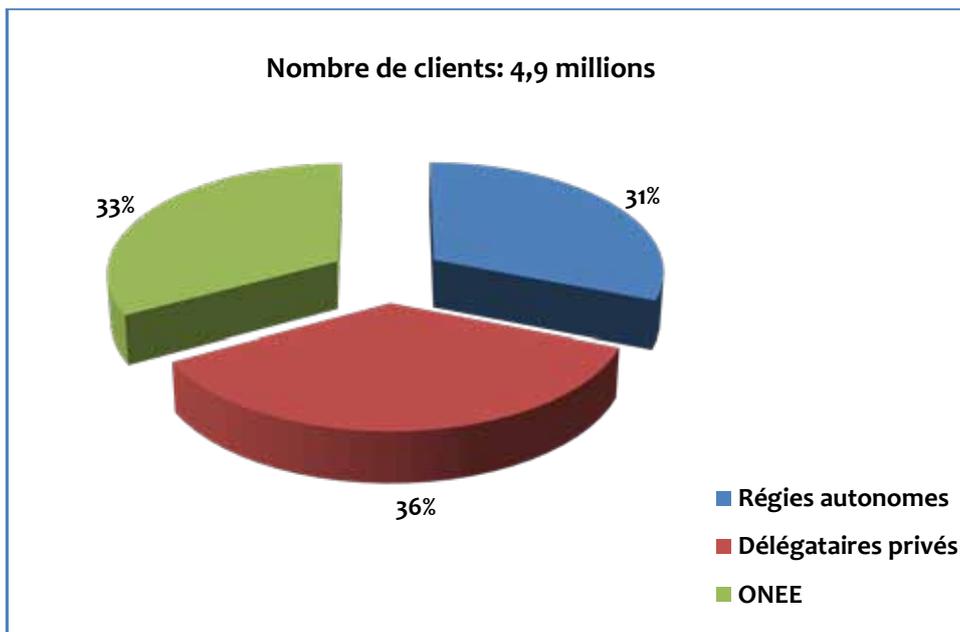


Figure 4 : Eau potable - Part de clients par catégorie d'opérateurs

198. En 2012, les quantités d'énergie vendues ont atteint 21.950 GWH. Les ventes réalisées sont de 51 % par l'ONEE, 33 % par les déléataires et 16 % par les régies. Le nombre total de clients est de 7,7 Millions dont 61 % sont desservis par l'ONEE, 25 % par les sociétés déléataires et 14 % par les régies autonomes¹⁰.

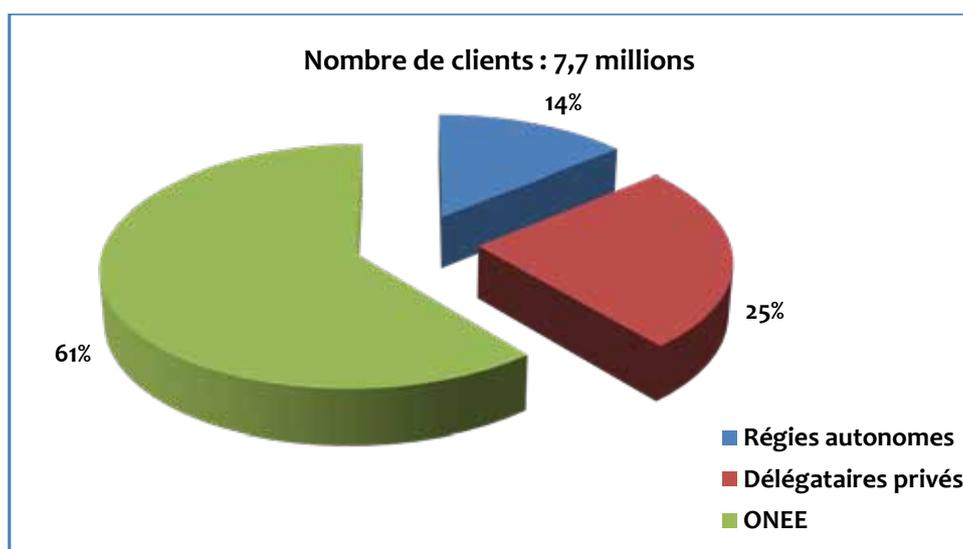


Figure 5 : Electricité - Part de clients par catégorie d'opérateurs

¹⁰ Rapport d'activité du ministère de l'intérieur 2014

199. Dans le secteur de la distribution, les acteurs publics et privés privilégient de plus en plus le modèle du multiservice. Ce modèle qui consiste à fournir par le même délégataire les services de distribution d'électricité, d'eau et de l'assainissement liquide, caractérise tous les contrats de gestion déléguée passés à ce titre.

200. Le recours au multiservice est justifié par une péréquation des tarifs des trois services, la distribution d'électricité étant globalement bénéficiaire, celle de l'eau étant relativement équilibrée alors que l'assainissement liquide est lourdement déficitaire. L'autofinancement dégagé par le service de l'électricité représente près de 60 % de l'autofinancement total.

3- Indicateurs financiers

201. Les délégataires ont apporté des capitaux propres de 2 000 MDH (800 MDH par Lydec, 400 MDH par Redal, 400 MDH par Amendis Tanger et 400 MDH par Amendis Tétouan).

202. Les contrats de gestion déléguée de distribution englobent des engagements d'investissement sur la période contractuelle pour les services publics locaux de distribution de l'ordre de 48 000 MDH financés par les délégataires privés, l'autorité délégante et les clients.

Encadré 8 : Sources de financement des investissements contractuels

Les contrats de gestion déléguée aux opérateurs privés prévoient le financement des investissements par trois mécanismes :

- sur **fonds du délégataire** constitués par l'apport en capital, l'autofinancement et les emprunts.
- sur **fonds de travaux** alimenté par les participations au premier établissement (PPE) liées au raccordement et par les recettes de la vente du matériel récupéré sur le réseau après renouvellement.
- sur **facturation des travaux aux abonnés et aux promoteurs** sur la base d'un bordereau de prix contractuel pour les travaux de branchements et les extensions de réseaux (travaux dits « remboursables » ou facturables).

203. Les délégataires se sont engagés sur des investissements contractuels de l'ordre de 13 235 MDH pour l'extension des infrastructures, pour les équipements de distribution et pour les moyens d'exploitation et de 6 027 MDH pour le renouvellement des infrastructures et équipements. Ce dernier montant est déterminé en fonction du chiffre d'affaires sur la période de la gestion déléguée.

Encadré 9 : Programme des investissements contractuels

Pour Redal, le programme d'investissement initial prévu sur la durée de la gestion déléguée (1999-2029), est de 13 744 MDH constants HT (valeur 1997) répartis comme suit :

En MDH

Métier/Source de financement	Délégataire		Fonds de travaux	Clients / Abonnés	Total
	Fonds du délégataire	Dotations de renouvellement			
Electricité	1 671	347	801	1 409	4 228
Eau potable	557	824	833	1 541	3 753
Assainissement liquide	1 797	750	529	2 687	5 763
Total	4 025	1 921	2 163	5 637	13 744

Pour Lydec, le programme prévisionnel d'investissement sur la période de la gestion déléguée (1997-2027), est estimé à 30 000 MDH constants HT (valeur 1996) ventilés comme suit :

En MDH

Métier/Source de financement	Délégataire		Fonds de travaux	Clients / Abonnés	Total
	Fonds du délégataire	Dotations de renouvellement			
Electricité	3 350	887	2 233	2 450	8 920
Eau potable	612	910	2 238	1 250	5 010
Assainissement liquide	2 364	1 500	3 711	2 370	16 070
Total	6 326	3 297	8 182	6 070	30 000

En mai 2009, le contrat de Lydec a été révisé. Les nouveaux engagements portent sur un investissement global pour la période 2008-2027 (valeur 2006), de 13 600 MDH pour l'ensemble des services délégués se répartissant en 4 464 MDH à financer par le délégataire, 2 710 MDH par la dotation de renouvellement du délégataire, 2 826 MDH à financer par le fonds de travaux (FDT) et 3 164 MDH par les clients.

Pour Amendis, le programme prévisionnel d'investissement sur la période de la gestion déléguée (2002-2026), est estimé à 3 630 MDH constants HT (valeur 1999) ventilés comme suit :

Métier/Source de financement	Délégataire		Fonds de travaux	Clients / Abonnés	Total
	Fonds du délégataire	Dotations de renouvellement			
Electricité	300	92	358	323	1 074
Eau potable	191	236	118	270	816
Assainissement liquide	709	298	333	402	1 741
Total	1 200	626	809	995	3 630

204. L'ONEE a réalisé des investissements de l'ordre de 33 171 MDH¹¹ sur la période 2001-2012, dont 24 569 MDH au titre de la période 2006-2012, pour la distribution de l'eau et l'assainissement liquide, comme indiqué ci-après.

Tableau 11 : ONEE - Bilan des réalisations des investissements durant la période 2006-2012

	MDH							
Désignation	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
Eau Potable Urbaine	1 604	1 495	1 470	1 616	1 678	1 620	1 613	11 096
Eau Potable Rurale	1 151	1 090	1 460	1 360	1 216	856	644	7 777
Assainissement Liquide	560	363	657	778	1 123	1 145	1 070	5 696
Total	3 315	2 948	3 587	3 754	4 017	3 621	3 327	24 569

Source : ONEE

205. Les investissements réalisés par les délégataires privés ont atteint 29 675 MDH¹² sur la période de la gestion déléguée jusqu'en 2013, dont 11 307 MDH financés par les sociétés délégataires, 7 750 MDH par le fonds de travaux et 10 618 MDH par les tiers.

206. Les investissements réalisés par l'ensemble des opérateurs publics et privés se sont élevés à 8 700 MDH en 2012 dont 51 % pour l'ONEE répartis à égalité entre l'eau/assainissement et l'électricité, 27 % pour les délégataires et 22 % pour les régies¹³.

¹¹ ONEE

¹² Autorités délégantes des quatre contrats de distribution

¹³ Rapport d'activité du ministère de l'intérieur 2014

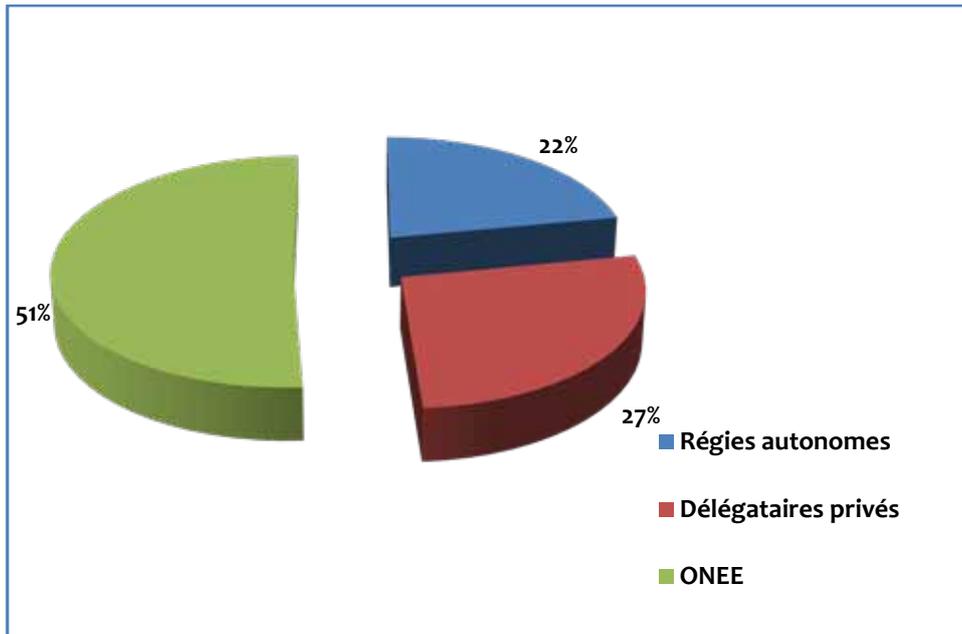


Figure 6 : Investissements par catégorie d'opérateurs en 2012

207. En 2012, les investissements réalisés par les délégués et les régies totalisent un montant de 4 332 MDH dont 2 556 MDH pour l'assainissement liquide (59 %), 944 MDH pour l'eau potable (22 %) et 832 MDH pour l'électricité (19 %).

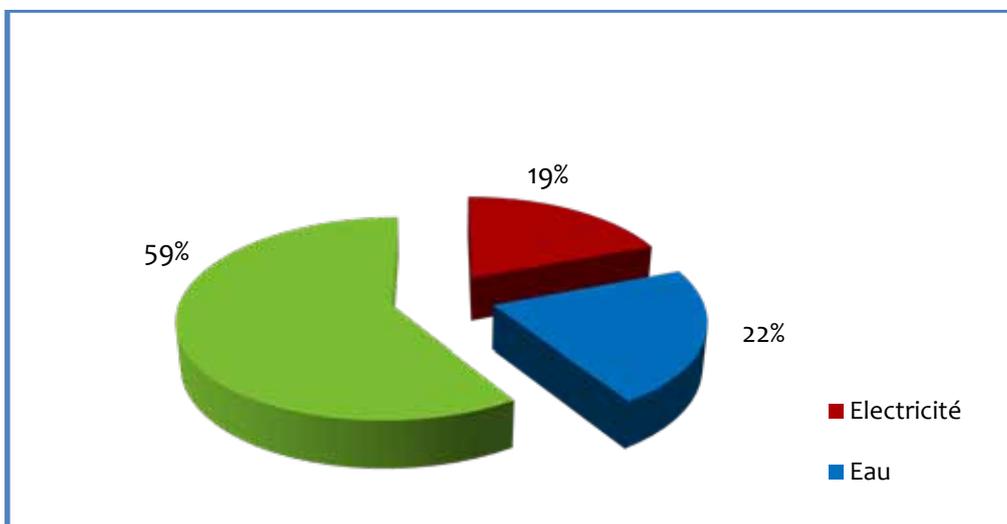


Figure 7 : Investissements des régies autonomes et des délégués par métier en 2012

208. Sur la période 2008-2012, les investissements des régies et des délégataires dans les trois métiers ont enregistré une évolution remarquable particulièrement dans le service d'assainissement liquide, ainsi que le montre la figure ci-après.

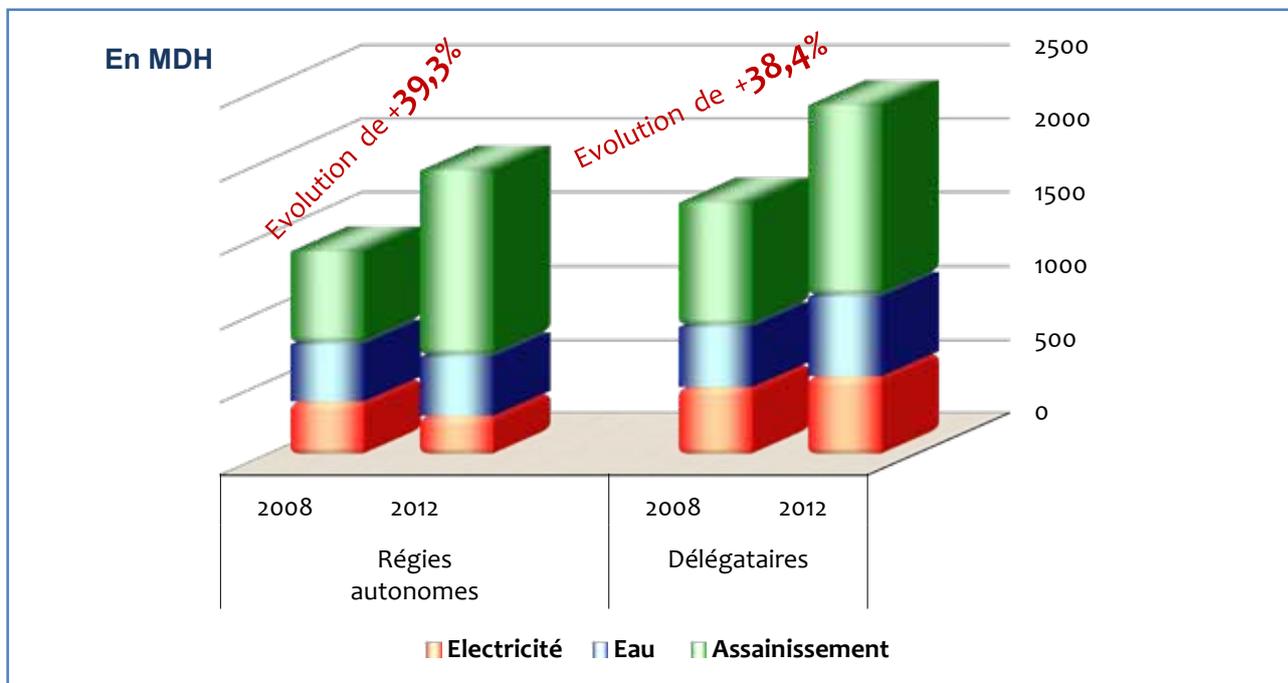


Figure 8 : Investissements des régies autonomes et des délégataires en 2008 et en 2012

Encadré 10: Programme National d'Assainissement Liquide et d'Épuration des Eaux Usées

Le Programme National d'Assainissement Liquide et d'Épuration des Eaux Usées (PNA) a été lancé en 2005, conjointement par le Département de l'Environnement et le Ministère de l'Intérieur.

Objectifs

Le PNA fixe, à l'horizon 2020 et 2030, les objectifs spécifiques suivants :

- atteindre un taux de raccordement global au réseau d'assainissement en milieu urbain de 75% en 2016, de 80% en 2020 et de 100% en 2030 ;
- atteindre un volume des eaux usées traitées de 40% en 2016, de 80% en 2020 et de 100% en 2030 ;
- traiter, jusqu'au niveau tertiaire, les eaux usées et les réutiliser à 50% en 2020.

Les principaux impacts du PNA sont l'amélioration des conditions environnementales et sanitaires et l'amélioration environnementale des bassins hydrauliques. Les autres retombées sont la création d'emplois, en particulier dans l'ingénierie et le BTP, et le développement touristique.

Consistance

Le PNA consiste en la réhabilitation et l'extension du réseau, le branchement et le renforcement du réseau pluvial et la réalisation des stations d'épuration (traitement primaire, secondaire, voire tertiaire) pour équiper 330 villes et centres urbains avec un total de plus de 10 millions d'habitants.

Le coût global du programme d'investissement est de l'ordre de 50 000 MDH pour la première tranche du programme qui s'étend jusqu'en 2020.

Financement

Le scénario initialement retenu pour financer cet important programme se présente comme suit :

- 70 % par les fonds des opérateurs ;
- 30% par les subventions de l'Etat complétées par des contributions des collectivités locales et des agences de bassin hydraulique (ABH).

En 2010, le scénario de financement, à parts égales, par l'Etat et par les opérateurs, a été retenu pour les centres gérés par l'ONEP et les Régies communales dont la population est inférieure à 50 000 habitants.

Un compte d'affectation spéciale, dénommé « Fonds National d'Assainissement Liquide et d'Épuration des Eaux Usées » a été créé à cet effet afin de garantir la réalisation du programme dans les conditions optimales.

Réalisations à fin 2012

Depuis la mise en œuvre du PNA, les réalisations suivantes ont été enregistrées :

- le taux de raccordement au réseau des eaux usées est passé à 72 % contre 70 % en 2005 ;
- le taux d'épuration des eaux usées par rapport au volume global est passé à 28 % contre 8 % en 2005, représentant 210 Mm³ par an ;
- 16 % des volumes sont traités au niveau tertiaire ;
- 75 stations d'épuration des eaux polluées (STEP) ont été réalisées dont 30 avec le niveau tertiaire ;
- 50 autres STEP sont en cours de construction dont 15 avec le traitement tertiaire.

Sur la période 2008-2012, les subventions au PNA dont totalisé 2 735 MDH réparties comme suit :

	MDH					
Ministères concernés	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Environnement	254	406	466	284	400	1 810
Intérieur	183	185	206	151	200	925
Total	437	591	672	435	600	2 735

Gouvernance

La gouvernance du PNA fait intervenir les acteurs publics suivants :

- le Ministère chargé de l'Eau et de l'Environnement ;
- le Ministère de l'Intérieur ;
- le Ministère de la Santé ;
- le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime ;
- le Ministère de l'Economie et des Finances ;
- le Ministère chargé de l'Industrie.

Le Conseil Supérieur de l'Eau et du Climat (CSEC) contribue à cette gouvernance en tant qu'organe consultatif émettant des recommandations en lien avec la problématique de l'eau, de son utilisation et de sa protection.

Les collectivités territoriales et les ABH ainsi que les opérateurs publics (ONEE et Régies) et privés (délégataires dans la distribution d'eau) se trouvent directement impliqués dans la mise en œuvre du PNA.

Source : Département de l'Environnement

209. Le chiffre d'affaires global de la distribution réalisé en 2012 avoisine les 30 100 MDH. Sur ce montant, l'ONEE a réalisé 41 % dont 12 % pour la branche eau potable et 29 % pour la branche électricité. Les délégataires et les régies ayant réalisé respectivement 37 % et 22 %.

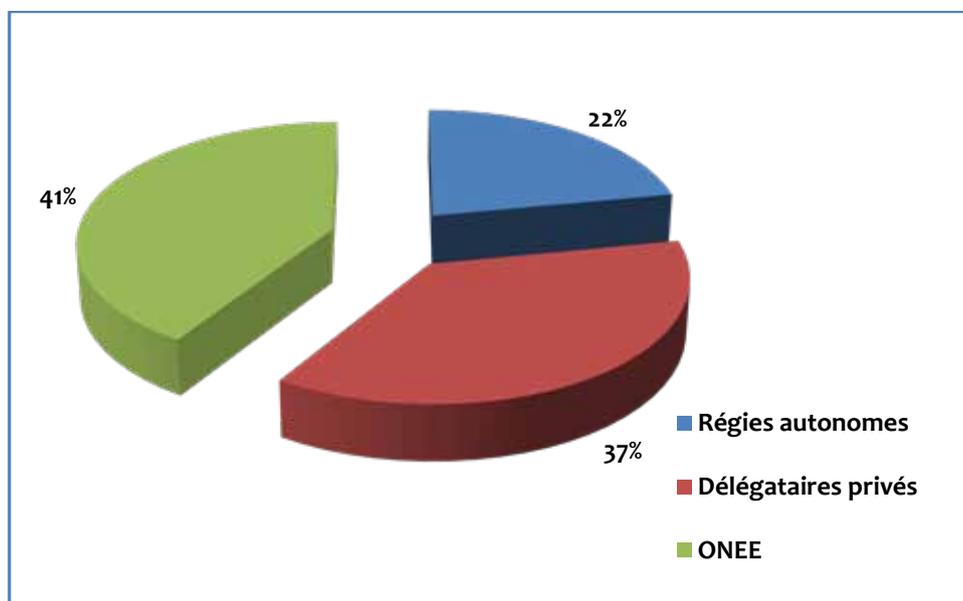


Figure 9 : Chiffre d'affaires par catégorie d'opérateurs en 2012

210. L'effort d'investissement des délégataires représente pratiquement le double de leur capacité d'autofinancement. L'importance de cet effort d'investissement résulte de la flexibilité tarifaire prévue dans les contrats de gestion déléguée qui permet de dégager des marges plus élevées.

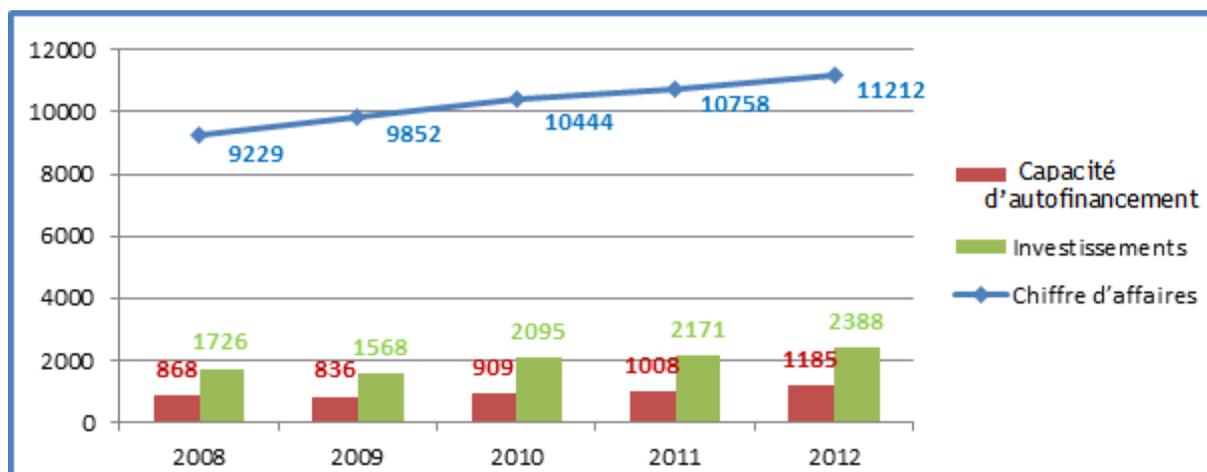


Figure 10 : Délégataires privés - Indicateurs financiers 2008 - 2012.

211. La valeur ajoutée globale réalisée par les régies et les sociétés délégataires en 2012 s'élève à 6 006 MDH, dont 2 806 MDH par les régies autonomes et 3 200 MDH par les délégataires. En 2008, cette valeur ajoutée n'était que de 4 774 MDH dont 2 277 MDH par les régies et 2 497 MDH par les délégataires.

212. En 2012, le bénéfice net global a atteint 775,1 MDH dont 333,4 MDH pour les régies et 441,7 MDH pour les délégataires, contre un bénéfice de 885,3 MDH en 2008, soit une baisse de 12 %. Alors que les bénéfices des régies autonomes ont chuté de 37 %, ceux des délégataires ont augmenté de 23 % sur la même période.

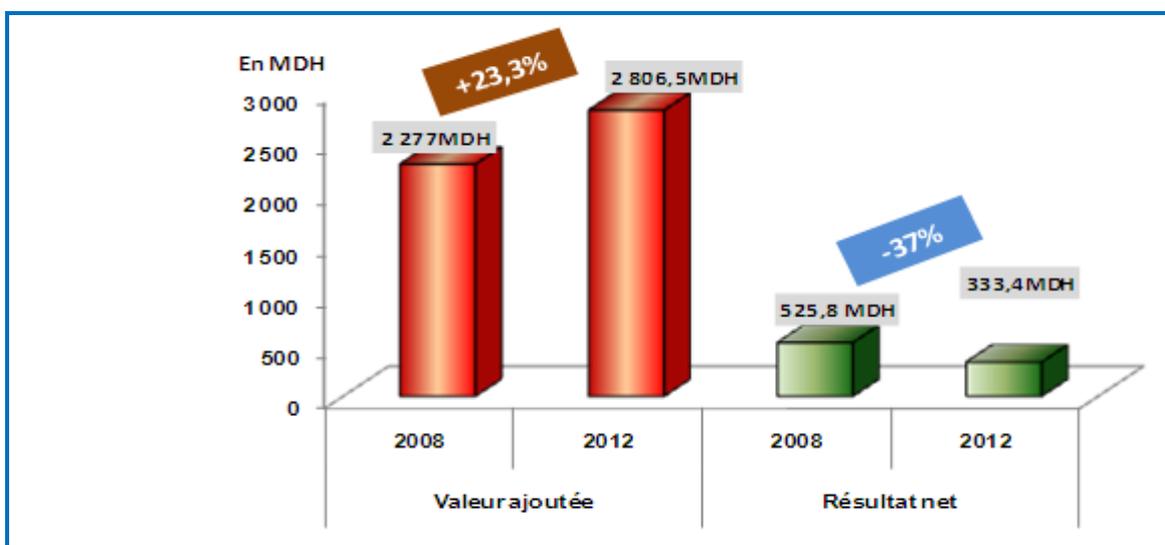


Figure 11 : Régies autonomes - Valeur ajoutée et résultat net en 2008 et 2012.



Figure 12 : Délégataires privés - Valeur ajoutée et résultat net en 2008 et 2012.

213. Depuis le début des contrats et jusqu'en 2013, les délégataires ont collecté pour le compte fonds de travaux un montant de 8 940 MDH dont 4 696 MDH par Lydec, 1 783 MDH par Redal et 2 461 MDH par Amendis¹⁴. Avec ces montants, le fonds de travaux représente 40% des investissements réalisés sur la période. Les délégataires ont également alimenté un compte de l'autorité délégante pour un montant de 1 019 MDH et un compte de retraite pour 3 901 MDH.

Encadré 11 : Comptes revenant à l'autorité délégante

Compte caisse de retraite (CCR)

Le compte retraite a été créé pour le paiement des pensions de retraite du personnel retraité. Il est alimenté par des cotisations et retenues salariales et patronales prélevées sur les salaires du personnel actif statutaire régi par le régime CCR, des provisions pour retraite constatées dans les comptes de la régie et du délégataire, des montants encaissés au titre du prélèvement retraite et des produits financiers provenant des placements effectués au titre du compte retraite.

Compte de l'autorité délégante

Il est constitué notamment des engagements dus par le délégataire au titre de la redevance à la ville, du reliquat des frais d'étude et de contrôle ainsi que des pénalités prévues par le contrat de gestion déléguée.

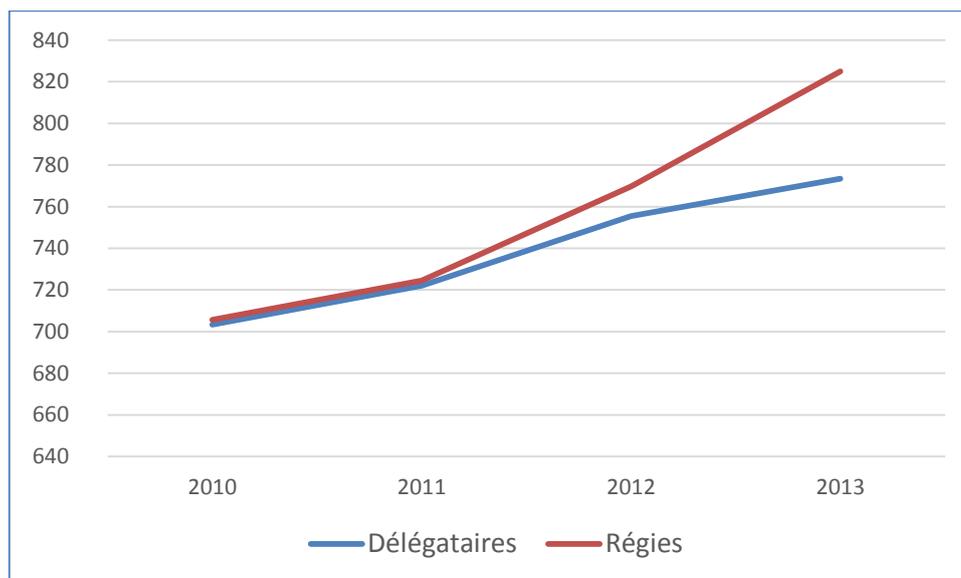
214. En 2012, les délégataires ont employé un effectif de 7 270 cadres et agents dont 4 965 issus des ex-régies intercommunales de distribution et ont servi une masse salariale de 362 MDH.

215. La productivité du personnel des délégataires privés et des régies a enregistré une amélioration constante du fait de la maîtrise des effectifs, de l'externalisation de certaines activités et de l'informatisation des systèmes de gestion. A titre indicatif, et grâce aux progrès permis par la gestion déléguée et de ses effets d'entraînement sur l'ensemble du secteur de la distribution, les régies ont pu enregistrer une croissance de l'ordre de 17% du nombre d'abonnés par agent de 2010 à 2013, ainsi que le montrent le tableau et le graphe ci-après :

¹⁴ Ministère de l'intérieur

**Tableau 12 : Régies autonomes et délégataires privés - nombre d'abonnés par agent
2010 – 2013**

Organisme	2010	2011	2012	2013
Délégataires	703	722	756	773
Régies	706	725	770	825



**Figure 13 : Régies autonomes et délégataires privés – nombre d'abonnés par agent
2010 à 2013**

216. Le chiffre d'affaires moyen par agent est supérieur au niveau des délégataires comparativement aux régies. Ce ratio a progressé de 10 % chez les délégataires contre 9% dans les régies, sur la période 2010-2013, comme indiqué dans le tableau et le graphe ci-après :

**Tableau 13 : Régies autonomes et délégataires privés - chiffre d'affaires moyen par agent
2010 - 2013**

Organisme	2010	2011	2012	2013
Délégataires	1,43	1,45	1,53	1,57
Régies	1,21	1,22	1,26	1,32

MDH

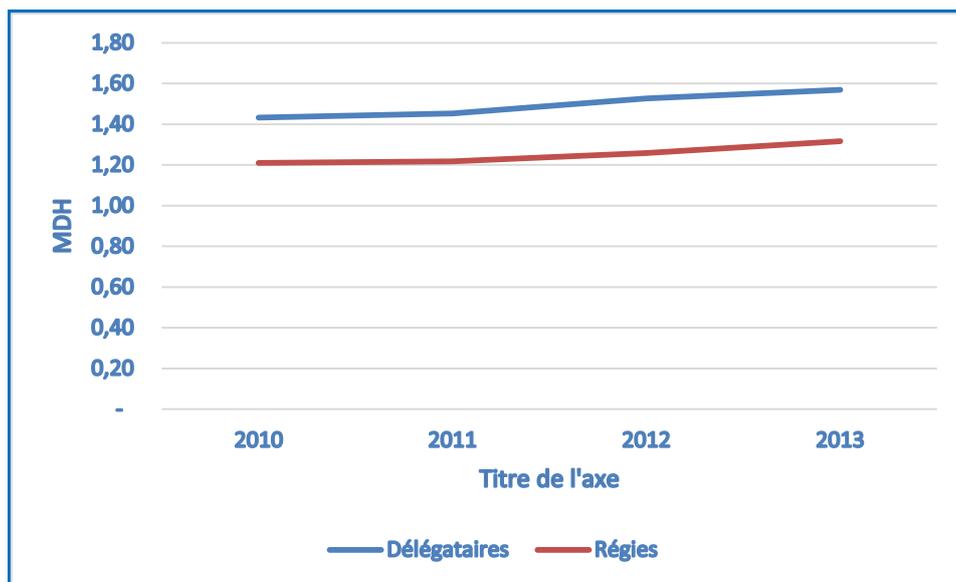


Figure 14 : Régies autonomes et délégués privés - chiffre d'affaires moyen par agent 2010 - 2013

217. L'ONEE, en tant que délégué des services publics locaux d'eau et d'assainissement liquide, a employé un personnel pour les deux gérances de 2 465 en 2012, dont 2 127 pour l'eau potable et 338 pour l'assainissement liquide.

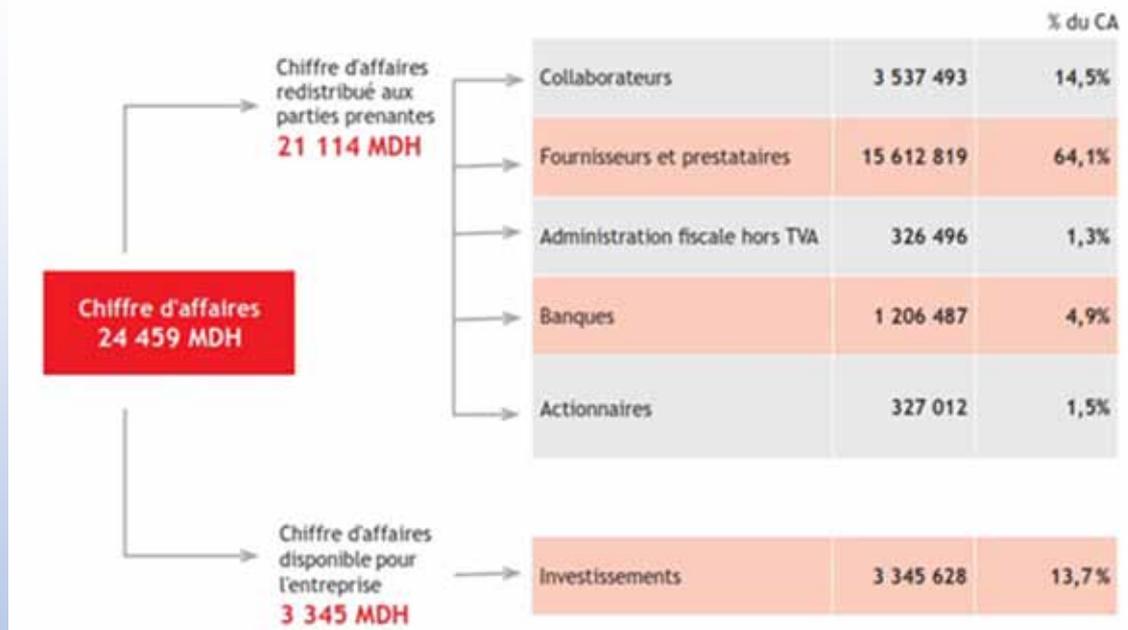
218. Sur la période 2010 à 2013, les délégués ont versé à l'Etat un montant cumulé de 1 580 MDH au titre de la TVA, 617 MDH au titre de l'IR, et 912 MDH au titre de l'IS. Ils ont distribué une masse salariale de 5 406 MDH dont 832 MDH de charges sociales. Ils ont versé des dividendes à leurs actionnaires qui s'élèvent à 754 MDH sur la même période¹⁵.

219. Depuis le début de la gestion déléguée jusqu'à fin 2013, les dividendes ont atteint un montant cumulé de 2 272 MDH, répartis comme suit :

- Lydec : 1 592 MDH sur 15 ans ;
- Redal : 327 MDH sur 14 ans ;
- Amendis Tanger et Amendis Tétouan : 353 MDH sur 12 ans.

¹⁵ Ministère de l'intérieur

Encadré 12 : Redal - Répartition des revenus cumulés 2002 - 2012



Source : Redal

220. Les groupes contrôlant les sociétés délégataires ont, par ailleurs, créé des filiales agissant dans des activités en rapport avec les services publics délégués. Ces entreprises ont apporté des contributions fiscale et sociale significatives.

4- Indicateurs de performance

221. Le taux de desserte¹⁶ par service, avoisine en 2012, 97,7 % pour l'électricité, 94,6 % pour l'eau et 91,2 % pour l'assainissement liquide. Le taux le plus important a été enregistré au niveau des délégataires notamment en matière d'assainissement liquide marquant une croissance de plus de 16 % de 2008 à 2012¹⁷.

¹⁶ mesure la couverture de la population résidant dans le périmètre d'action des régies et des sociétés délégataires

¹⁷ Ministère de l'intérieur

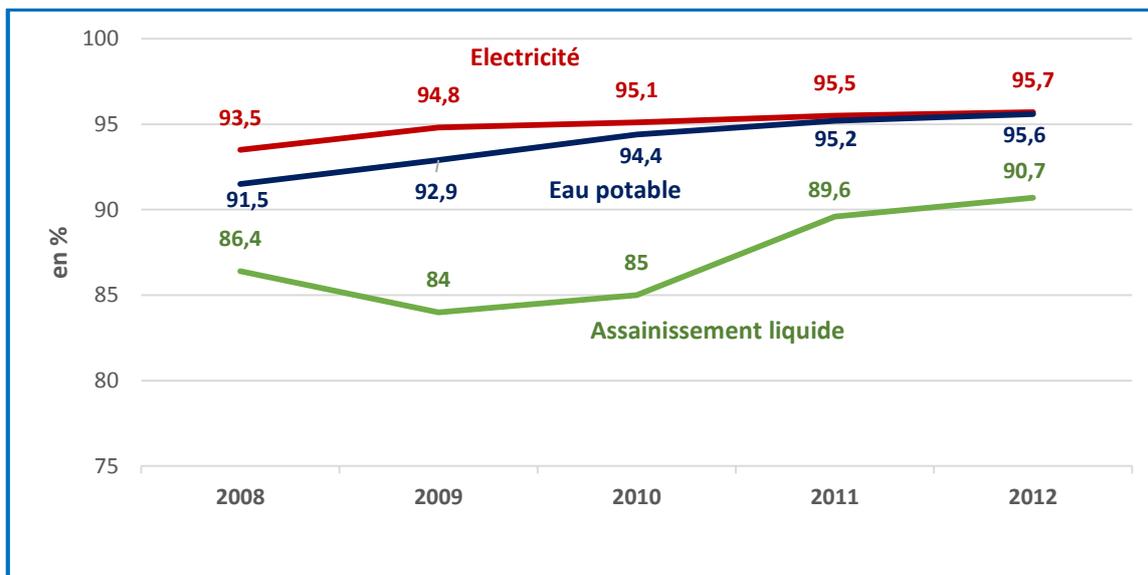


Figure 15 : Régies autonomes - Taux de desserte des services de distribution sur la période 2008 - 2012

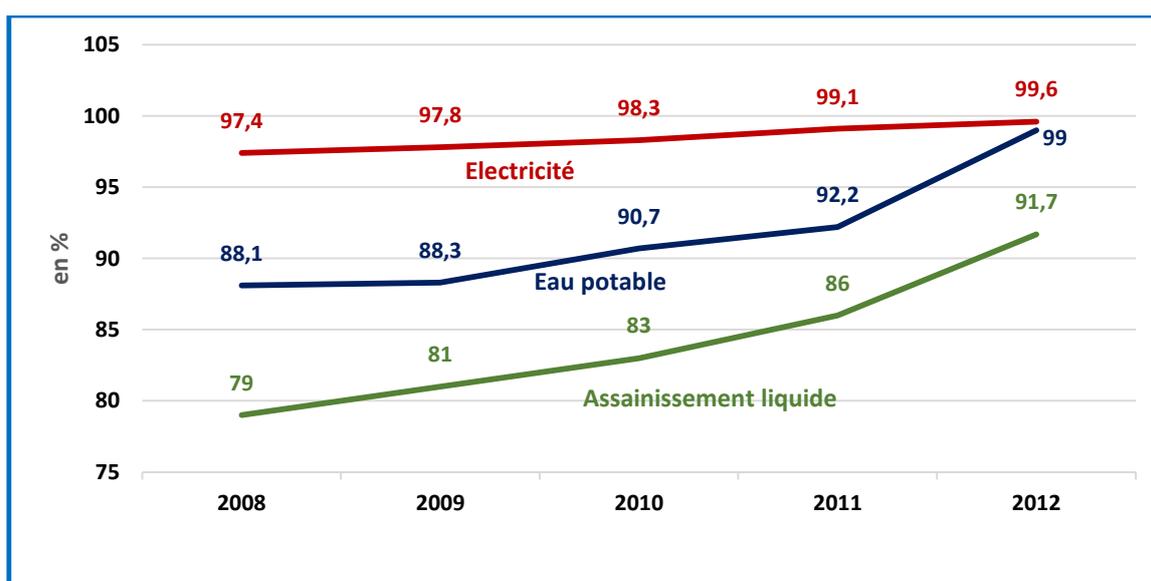


Figure 16 : Délégataires - Taux de desserte des services de distribution sur la période 2008 - 2012

222. En 2012, les rendements moyens constatés au niveau des régies, ont atteint pour la distribution d'électricité et d'eau respectivement 94,8 % et 70,1 %. Les rendements observés chez les délégataires ont été de 93 % en électricité et de 77,7 % en eau potable. L'ONEE enregistre un rendement du réseau d'électricité de 87 % contre un niveau cible de 94 %¹⁸.

¹⁸ Ministère des Finances

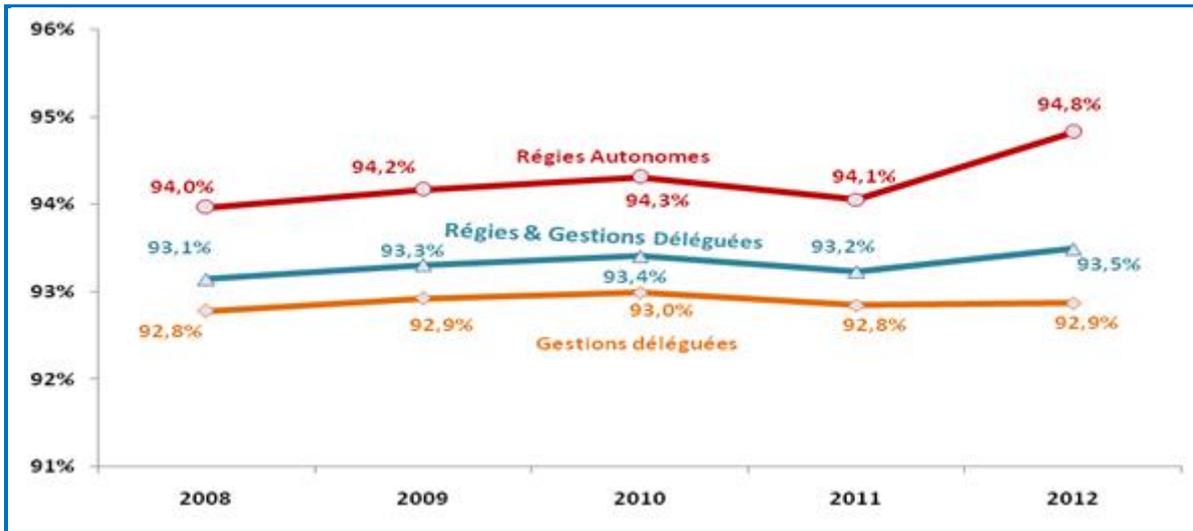


Figure 17 : Electricité - Rendement des réseaux de distribution sur la période 2008 – 2012

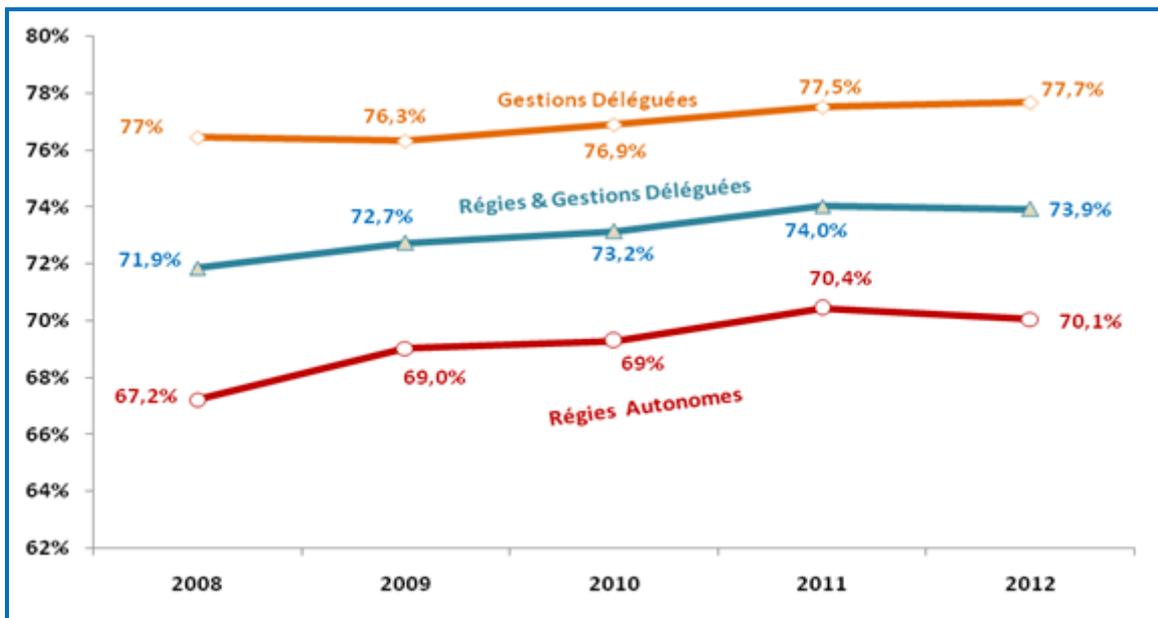


Figure 18 : Eau potable - Rendement des réseaux de distribution sur la période 2008 – 2012

II- Diagnostic de la gestion déléguée

223. Le diagnostic qui suit se base essentiellement sur les missions de contrôle effectuées par les cours régionales des comptes auprès des délégataires durant la période 2005-2012, sur les résultats du questionnaire ainsi que sur les entrevues avec les experts et les organismes concernés.

1- Gouvernance

224. Dans les faits, l'exécution des contrats de gestion déléguée ne permet pas aux collectivités territoriales, lorsque le service public local concerne plusieurs communes signataires, d'exercer la plénitude de leurs prérogatives en tant qu'autorité délégante.

225. Les collectivités signent le contrat de gestion, à titre individuel. Le conseil dans lequel siègent les communes relevant du périmètre de la gestion déléguée n'a pas de personnalité juridique et ne jouit pas de l'autonomie financière.

226. La qualité de signataires du contrat au niveau de l'autorité délégante est source de nombreuses défaillances. Dans la pratique, les communes signent les contrats de délégation de façon séparée et non dans le cadre d'un groupement juridiquement constitué. De ce fait, les communes signataires ne se trouvent pas dotées de la personnalité morale leur permettant d'assurer la gestion des comptes recevant les ressources apportées par le délégataire tels que le fonds de travaux, les comptes spéciaux et le compte de l'autorité délégante. Cette situation aboutit, entre autres dysfonctionnements, à l'utilisation de ces fonds à des fins non conformes à leur objet.

Encadré 13 : Dispositif institutionnel de la gestion collective des services publics locaux

Groupements de communes

Les communes urbaines et rurales peuvent constituer, entre elles ou avec d'autres collectivités locales, des groupements de communes ou de collectivités locales, pour la réalisation d'une œuvre commune ou pour la gestion d'un service d'intérêt général du groupement. Ce groupement de communes urbaines et rurales ou de collectivités locales est un établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Groupements d'agglomérations

Les groupements d'agglomérations sont des groupements de communes, créés à l'initiative de communes avoisinantes, situées sur un espace territorial continu dont la population est supérieure à 200.000 habitants, pouvant également comprendre une ou plusieurs communes rurales, dans le but de s'associer pour la réalisation et la gestion de services d'intérêt commun. Le groupement d'agglomération est un établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Conformément à l'arrêté d'approbation de sa création, le groupement exerce, de droit, les attributions suivantes :

- planification urbaine, préparation et suivi du schéma directeur du groupement ;
- transport urbain et préparation du plan de déplacement urbain du groupement ;
- traitement des déchets ;
- assainissement liquide et solide et stations de traitement des eaux usées ;
- eau potable et électricité.

Le groupement peut, au vu des délibérations des communes qui le constituent, être chargé en partie ou en totalité d'autres activités d'intérêt commun.

227. Le fonds de travaux, alimenté par les participations aux infrastructures de base payées par les usagers, les rémunérations éventuelles de l'utilisation de ce fonds par le délégataire et de la vente des matériels récupérés sur le réseau après renouvellement, est normalement destiné à financer les investissements notamment ceux de renforcement et d'extension des réseaux et des ouvrages jugés nécessaires pour assurer l'exécution des services délégués.

228. Le fonds de travaux constitue l'un des mécanismes inhérents au mode de la gestion déléguée, réservant les recettes de participation aux infrastructures pour le financement des investissements alors que dans les régies, ces recettes sont intégrées au chiffre d'affaires et pourraient couvrir les déficits d'exploitation, comme c'est le cas dans la plupart des régies de distribution. A titre indicatif, les recettes tarifaires de la RADEEF (Fés) totalisant 960 MDH en 2012, ne couvrent que 94 % des charges, engendrant un déficit d'exploitation de 60 MDH.

229. Cette affectation des sommes collectées via le fonds des travaux à la couverture des déficits est plus marquée dans les régies qui ne gèrent que la distribution de l'eau potable et l'assainissement liquide. Tel est le cas de la RAMSA (Agadir) qui a enregistré, en 2012, un autofinancement négatif de 153,5 MDH pour un chiffre d'affaires de 339,6 MDH malgré l'intégration des recettes para tarifaires à ce dernier.

230. Les arriérés constituent un handicap supplémentaire à la réalisation des investissements des régies et des délégataires. Si les délégataires procèdent à des mesures compensatoires pour atténuer l'impact lié à l'indisponibilité de ces ressources dans les délais, les régies, n'ayant pas la possibilité d'utiliser cette opportunité, voient de ce fait, leur situation financière se dégrader.

231. Les arriérés des régies se présentent comme suit :

- 868 MDH sur les collectivités territoriales dont 409 MDH pour la seule RADEEF ;
- 273 MDH sur les administrations publiques ;
- 414 MDH sur les établissements et les entreprises publiques.

Pour la seule RADEEMA, les arriérés de créances ont atteint 1 311 MDH à fin 2013 dont 484 MDH sur les particuliers, 286 MDH sur les collectivités et sur les établissements et les entreprises publics et 230 MDH sur les clubs de golf¹⁹.

¹⁹ Ministère des finances

232. Les arriérés des délégataires totalisent 2 805 MDH²⁰ au 31/12/2013, se répartissant comme suit :

- 1 619 MDH pour Lydec ;
- 886 MDH pour Redal ;
- 300 MDH pour Amendis.

233. La gestion des fonds de travaux connaît de nombreux dysfonctionnements. Ainsi les participations collectées par les délégataires ne sont pas toujours versées intégralement au fonds. De même, les versements sont souvent réalisés avec retard par rapport aux délais contractuels.

234. Les délégataires ne reversent pas, dans les fonds, certaines recettes collectées revenant à l'autorité délégante, en l'occurrence les frais de participation, la redevance INDH, la provision de retraite et les montants recouverts au titre des créances des ex-régies.

235. La rémunération du délégant suite à l'utilisation de ces fonds est minorée du fait du versement partiel, par le délégataire, des produits de placement des excédents de trésorerie de ces comptes, prévus dans les contrats.

236. Les parties au contrat ont parfois utilisé indûment ces fonds pour payer des arriérés des cotisations pour l'externalisation de régimes de retraite, la couverture des frais de fonctionnement du service permanent de contrôle, la rémunération de consultants de l'autorité délégante ou le règlement de dettes fiscales des ex-régies.

237. Des dépenses sont engagées et des prélèvements sur ces comptes sont opérés par le délégataire sans recueillir l'approbation préalable de l'autorité délégante contrairement aux dispositions contractuelles.

238. La TVA facturée sur les dépenses financées par ces fonds fait indûment l'objet de déduction par le délégataire.

²⁰ Ministère de l'intérieur

Encadré 14 : Gestion du compte Fonds de travaux par le délégataire

Recettes

Pour la période 2002 à 2012, les délégataires ont enregistré un montant de près de 870 MDH au titre de l'écart entre l'encaissement des participations et les versements au fonds de travaux, les exonérations de certaines participations à ce fonds, les recettes relatives aux ventes des matériels récupérés ainsi que le manque à gagner en matière de produits financiers en raison du retard de versement de recettes au fonds.

Dépenses

Au titre de la même période, des dépenses non liées à l'investissement et non prévues dans le contrat ont été imputées indûment au compte fonds de travaux pour un montant global de 1087 MDH. Ces irrégularités concernent :

- la double imputation des frais de contrôle et de suivi, des peines et soins et des frais de main d'œuvre ;
- l'imputation des frais de structure en plus des frais de main d'œuvre sur le fonds de travaux et des montants relatifs aux préfinancements des branchements sociaux sans contrepartie matérielle ;
- le paiement des arriérés des cotisations du transfert au RCAR et de certaines dépenses et arriérés de l'ex-régie.

Source : Rapports des Cours régionales des comptes

2- Clauses contractuelles

239. Les dispositions contractuelles sont parfois imprécises ou incomplètes, rendant difficile un suivi pertinent du contrat par l'autorité délégante et la protection de ses intérêts.

240. Les cas pouvant donner lieu à des sanctions ou à des situations de déchéance ou de résiliation sont libellés dans des termes trop généraux dans les contrats, ne permettant pas leur mise en œuvre sur le plan pratique. Ce sont les cas de l'écart d'investissement, de la rémunération des parties, de la faute grave et des conditions des révisions tarifaires.

241. Le programme prévisionnel d'investissement ne précise pas les hypothèses retenues quant au schéma d'urbanisation de la ville, la croissance de la demande, le planning des nouvelles zones d'urbanisation et les conditions de révision du contrat dans l'hypothèse où ces prévisions ne se confirment pas.
242. L'opération de césure avec la régie communale, ne fait pas l'objet de procès-verbaux de passation des actifs et passifs occasionnant des pertes à l'autorité délégante, notamment au niveau du recouvrement des arriérés de créances qui sont parfois indûment perçues par le délégataire comme produits propres.
243. Les quatre régies (Rabat, Casablanca, Tanger et Tétouan) auxquelles se sont substitués les délégataires, ne sont pas encore liquidées. Elles entraînent des passifs lourds et des actifs non maîtrisés. Malgré les différentes tentatives de liquidation, cette opération se trouve handicapée par l'absence d'états financiers de clôture, la pluralité des intervenants, la dilution des responsabilités entre l'autorité délégante, les liquidateurs et le délégataire.

Encadré 15 : Liquidation de la RED à Rabat

La liquidation de la régie, non encore achevée, a conduit à des pertes financières importantes pour l'autorité délégante, illustrées par ce qui suit :

- non exhaustivité des recouvrements et des versements des créances RED dans les comptes de l'autorité délégante (compte spécial), soit un écart global de 89,86 MDH ;
- écart entre le montant total des chèques postaux, des lettres de change et des chèques bancaires qui représentent les actions en justice intentées par l'ex RED (affaires résolues) et le montant mentionné dans le compte spécial de l'ordre de 2,20 MDH ;
- écart entre le montant arrêté au 31/12/1998 des créances au titre des travaux vis à vis des particuliers et l'ensemble des recettes recouvrées s'élevant pour cette rubrique à 3,53 MDH ;
- écart entre les créances administration figurant au bilan de 1998 et l'ensemble des recettes recouvrées de 361,3 MDH ;
- écart entre les créances au titre des travaux de l'administration et le montant encaissé dans le compte spécial s'élevant à 122,93 MDH pour la période de 1999 à 2009 ;
- non reversement dans le compte spécial de l'écart des branchements sociaux d'un montant de 19,35 MDH sur lequel 16,59 MDH se trouvent déposés dans les comptes propres de REDAL ;
- non versement des remboursements de traites relatives aux travaux d'assainissement réalisés par la RED, d'un montant de 91,33 MDH.

Source : Rapports de la Cour régionale des comptes de Rabat

3- Exécution des contrats

244. L'exécution des contrats a mis en relief des manquements et des insuffisances, notamment au niveau des engagements relatifs aux investissements, à la tarification et à la qualité du service.

245. Une évaluation rétrospective sur 10 ans montre que les investissements réalisés par les délégataires n'ont pas atteint totalement les objectifs fixés en termes de consistance des projets et de délais d'exécution. Des écarts significatifs ont été enregistrés sur les projets structurants surtout dans l'assainissement, tels les émissaires, les stations de prétraitement, les intercepteurs et les collecteurs.

Encadré 16 : Evaluation des investissements

Les délégataires ont accusé des retards importants dans la réalisation des investissements notamment en ce qui concerne les équipements structurants et de dépollution. En contrepartie, des projets ponctuels non prévus par les contrats ont été réalisés en imputant des charges non prévues dans les projections financières initiales du contrat afin de les majorer. La valorisation des investissements, réalisés en référence à ceux prévus en tenant compte des imputations contractuelles, a donné lieu à des écarts importants.

Cas de Redal

- **Financement du délégataire :** le taux de réalisation avancé par REDAL de 88 %, contre 80 % calculé par la commission mixte, soit un écart d'investissement de 1 119,90 MDH et seulement 57 % si on tient compte des imputations non contractuelles
- **Financement de renouvellement :** l'écart de 571 MDH au lieu de 300 MDH dégagé par la commission
- **Financement par le fonds de travaux :** l'écart à reverser par le délégataire de 371MDH au lieu de 99 MDH

Cas de Lydec

- Réalisation par Lydec d'un investissement global de 131,6M DH sur une prévision de 385 MDH
- Après déduction des équipements liés à l'administration générale et la logistique, les réalisations effectives de Lydec au titre des travaux d'infrastructure et de renforcement ne dépassant pas un taux de 26% des prévisions budgétaires

Source : Rapports des Cours régionales des comptes de Rabat et de Casablanca

246. Ces écarts d'investissement résultent en partie de l'insuffisance des capitaux propres apportés par les délégataires et des capacités d'autofinancement du fait de décisions prises par les délégataires dont notamment, la libération tardive du capital social, la distribution anticipée des dividendes, les charges d'assistance technique non justifiées, des dépenses excessives et le recours exagéré aux emprunts.

247. Dans le cadre du contrôle des opérations déléguées aux établissements bancaires, l'Office des Changes a procédé au suivi des transferts au titre de l'assistance technique étrangère effectués par des sociétés délégataires. Les contrôles entrepris ont permis de relever des infractions à la réglementation des changes, portant notamment sur :

- les transferts irréguliers de fonds, relatifs notamment aux frais de gestion et de recherche des sociétés mère et aux charges du personnel expatrié ;
- la non effectivité de l'assistance technique facturée par le groupe contrôlant la société délégataire ;
- l'octroi d'avances de fonds à des non-résidents ;
- le non-respect des taux fixés par l'Office des Changes ou dans les conventions de gestion déléguée au titre des redevances de l'assistance technique étrangère.

248. Les faits relevés sont liés essentiellement à l'exécution des contrats d'assistance technique conclus avec des entités étrangères qui sont, en même temps, les actionnaires de référence desdites sociétés. Les opérations de contrôle ont permis de réduire le transfert de 1 035 MDH pour deux délégataires et de 40 MDH par an pour un autre²¹.

249. Malgré les mesures prises par l'Office des Changes pour encadrer les transferts au titre de l'assistance technique étrangère, les délégataires ont récidivé en continuant, sous différentes formes, à effectuer des transferts irréguliers de fonds en utilisant des techniques comptables et des montages financiers peu transparents.

²¹ Office des changes

Encadré 17 : Assistance technique

L'assistance technique, engendre, dans certains cas, un transfert de bénéfices de la filiale à la maison mère sans contrepartie au profit de la gestion déléguée.

Lydec

La rémunération a dépassé les projections financières du contrat conduisant à un taux de rentabilité interne (TRI) de 25,6 % avec assistance technique alors que les projections financières ont été établies sur la base d'un TRI de 15 % aux risques et périls du délégataire.

Les montants ainsi transférés durant la 1ère décennie s'élèvent à plus de 900 MDH/HT. Les montants des frais et charges engagés par Lydec au titre de l'assistance technique ponctuelle facturée par intervention en plus des charges des expatriés totalisent plus de 50 MDH par an. La rémunération fixée par le groupe, sans y associer le délégant, a permis d'augmenter davantage les résultats de ladite société.

Redal

Les dépenses relatives à la contribution - recherche au profit de l'assistance étrangère d'un montant de 114 MDH à fin 2012, sont effectuées sans réel transfert de savoir-faire en faveur de la gestion déléguée.

Les missions d'assistance technique d'un montant global au 31/12/2012 de 22 MDH sont facturées sans service fait. Des dépassements sont recensés d'un montant de 49 MDH dont 26 MDH imputés dans des comptes non dédiés à ce type de dépenses.

Un règlement d'un montant de 140 MDH a été effectué au profit des actionnaires alors qu'il est comptabilisé en tant que droit d'entrée et correspond à l'assainissement du passif du délégataire sortant. De même, il a été procédé au paiement indu de 49 MDH correspondant à des frais d'intermédiation au profit d'un actionnaire du groupe au titre de l'opération du prêt bancaire.

Amendis

La totalité des frais du savoir-faire et d'assistance technique d'un montant de 17,9 MDH libellés en devises ne sont appuyés d'aucune pièce justifiant le service fait.

Source : Rapports des Cours régionales des comptes

250. Les sociétés délégataires agissant dans la distribution ont fait l'objet de contrôles fiscaux ayant abouti au paiement de compléments d'impôts pour un montant cumulé de 1 000 MDH portant notamment, sur l'IS, l'IR et la TVA.

251. Les états financiers présentés par les délégataires ne rendent pas toujours compte fidèlement des réalisations des contrats de gestion déléguée. Ainsi, il a été relevé :

- la minoration de l'écart entre les investissements prévus au contrat et ceux réalisés ;
- la surfacturation des prestations intra-groupe ;
- l'imputation de dépenses de fonctionnement aux comptes d'immobilisations ;
- la double imputation de frais financiers et de charges forfaitaires au titre des frais d'administration générale et d'assistance technique.

252. L'autorité délégante ne respecte pas dans la pratique les délais contractuels des révisions et des ajustements tarifaires. Les compensations correspondantes sont arrêtées sur la base de paramètres établis unilatéralement par les délégataires et sans démarche contradictoire. Cette situation aboutit à des montants de compensation qui ne sont pas toujours fiables. De surcroît, ces compensations donnent souvent lieu à des prélèvements imputés sur des comptes inappropriés tels la caisse de retraite ou le fonds de travaux ou sur la redevance de la ville.

253. Les délégataires facturent certaines prestations en l'absence de base contractuelle ou de soubassement légal et parfois même en l'absence d'une contrepartie matérielle. Il s'agit notamment des redevances instaurées auprès des espaces d'encaissement, de la facturation de l'assainissement pour des points de livraison non raccordés au réseau d'assainissement, de la facturation avec minimum (abrogée en mars 2011), des frais de pose et de dépose des compteurs, de relance et de coupure ainsi que de la surfacturation des travaux remboursables aux lotisseurs.

Encadré 18 : Exemples de facturation irrégulière

- Facturation d'une marge non contractuelle sur les travaux remboursables
- Facturation des quantités non consommées par les clients
- Surfacturation des consommations à travers le non-respect des tranches tarifaires
- Facturation des consommations des administrations publiques sur une base estimative et sur de longues périodes
- Facturation pour des périodes antérieures ou postérieures aux périodes d'abonnement et de résiliation
- Facturation des services non prévus dans les cahiers des charges ou dans les contrats d'abonnement
- Facturation de redevances indues via les réseaux de recouvrement privés

Source : Rapports des Cours régionales des comptes

254. Les calculs du partage de bénéfice, prévus dans les contrats, ne sont pas formalisés par écrit entre le délégataire et l'autorité délégante et leurs montants ne sont pas versés à l'autorité délégante ou répercutés sur les tarifs. Certains délégataires n'ont pas versé à l'autorité délégante des montants dus au titre de l'application de la clause de partage de bénéfice sur plusieurs années.

255. Certains délégataires enregistrent une durée moyenne d'attente des clients au guichet dépassant les normes usuelles. Le traitement des réclamations ne dépasse pas les 50 % et accuse parfois des retards excessifs. La mesure de satisfaction d'une réclamation est liée au seul respect de la procédure et à l'accomplissement des formalités y afférentes et n'implique pas nécessairement la résolution du problème, objet de la réclamation.

4- Contrôle et régulation

256. De nombreux dysfonctionnements ont été relevés au niveau des mécanismes de régulation, de contrôle et de suivi de la gestion déléguée des services publics locaux.

- 257.** Le comité de suivi, institué pour aplanir les difficultés entre le délégataire et le délégant découlant de l'exécution du contrat de la gestion déléguée est handicapé par une composition déséquilibrée et inadaptée (nombre de représentants des communes concernées égal à celui du délégataire en plus de deux membres de la tutelle). Le fonctionnement de ce comité souffre également du mode de prise des décisions basé sur le consensus conduisant souvent à l'allongement des délais et à l'accumulation des résolutions dites provisoires ou dérogatoires.
- 258.** Les décisions du comité de suivi s'appuient sur les données produites par les délégataires sans s'assurer forcément de leur sincérité même quand il s'agit de questions importantes comme les investissements, les budgets voire les révisions et ajustements tarifaires.
- 259.** Certaines prérogatives du comité de suivi n'ont pas été exercées, notamment en matière d'examen des projets de marchés, de contrats, de conventions à passer directement ou indirectement avec le groupe contrôlant la société délégataire.
- 260.** Les services de contrôle institués par le délégant ne disposent pas de ressources humaines et matérielles leur permettant d'assumer convenablement leur rôle.
- 261.** Le service permanent de contrôle qui exerce les contrôles économique, financier, technique et de gestion des services délégués qui lui sont dévolus par l'autorité délégante et pour son compte, n'est pas totalement indépendant du délégataire. Ce dernier assure la gestion de la carrière des membres du service de contrôle et décide des ressources humaines qui lui sont affectées en termes d'effectifs et de moyens.
- 262.** Le délégant n'exerce pas de contrôles sur place. Il se contente de vérifications sur pièces sur la base de l'information transmise par le délégataire.
- 263.** Le délégataire conteste fréquemment les constats et avis formulés par les auditeurs externes, rendant inapplicables les recommandations qui en découlent. Dans la pratique, les deux parties contractantes recourent à une commission ad-hoc en vue de traiter les résultats des « audits contestés », donnant lieu à de longues négociations sans suite certaine.

264. Les révisions des contrats, devant survenir au plus tard tous les cinq ans, se transforment en révisions décennales voire plus, compromettant l'équilibre financier et économique de la gestion déléguée.

Tableau 14 : Retard des révisions quinquennales des contrats

Délégataire	Date de commencement	Date prévue de la révision quinquennale	Date effective de la révision quinquennale
LYDEC	31/08/1997	30/08/2002	11/05/2009
REDAL	01/01/1999	31/12/2006 (*)	Non révisée
AMENDIS TANGER	01/01/2002	01/01/2007	Non révisée
AMENDIS TETOUAN	01/01/2002	01/01/2007	Non révisée

(*) : Le contrat est révisé partiellement en 2002 avec l'entrée de Veolia

5- Tarification

265. La gestion déléguée a mis fin à la tarification unique de la distribution de l'électricité et d'eau et de l'assainissement liquide retenue par l'Etat en permettant la régulation des prix par le contrat, offrant ainsi des possibilités d'adaptation des tarifs aux périmètres et populations desservis par les délégataires.

266. Les tarifs des régies et ceux de l'ONEE sont fixés par le gouvernement après avis de la commission interministérielle des prix auprès du ministère chargé des affaires générales. Les tarifs des délégataires privés sont négociés selon le contrat de gestion déléguée. Le calcul de l'équilibre économique et financier se base sur la notion du prix moyen (total des recettes de vente divisé par le total des volumes vendus) qui est décliné en tarifs pour chaque tranche de consommation et type d'usage selon une péréquation dictée souvent par des considérations sociales et économiques.

267. La flexibilité tarifaire introduite par les contrats de gestion déléguée a permis d'augmenter les capacités d'autofinancement des délégataires dégagant plus de marges pour le financement des investissements de renouvellement et de maintenance.

268. Le système tarifaire en vigueur ne permet pas de dégager suffisamment de marges pour couvrir les coûts et financer les besoins d'investissement dans les services de la distribution. A ce titre, les recettes dégagées par les tarifs d'assainissement liquide demeurent très faibles.

269. Les décisions de relèvement tarifaire, au titre de la marge de distribution, prises par les conseils d'administration des régies, arrêtées en 2006, n'ont pas été suivies d'effet, alors que les investissements s'exécutent à un rythme soutenu.

270. Face à cette situation, les régies ont outre le recours à l'endettement, procédé au relèvement du para-tarifaire. Mais, les recettes collectées à ce titre demeurent tributaire de la conjoncture économique, notamment dans le secteur immobilier.

271. L'un des principaux griefs formulés à l'encontre de la gestion déléguée réside dans les augmentations de prix à la charge des consommateurs. Néanmoins, les prix pratiqués par les délégataires ne sont pas toujours supérieurs à ceux des régies malgré les révisions tarifaires accordées par l'autorité délégante :

- les tarifs de l'eau les plus élevés se situent au niveau du délégataire Lydec et des régies d'Oujda et de Safi, le tarif le moins élevé étant appliqué par la régie de Larache ;
- les tarifs les plus élevés d'assainissement sont enregistrés au niveau de Lydec à Casablanca, Mohammédia et au niveau de la régie de Marrakech ;
- les tarifs de l'électricité sont relativement uniformes, à l'exception d'Amendis à Tanger qui applique des tarifs légèrement supérieurs par rapport aux autres villes.

272. La structure tarifaire comporte une tranche dite « sociale » commune à tous les opérateurs publics et privés. Elle s'étend jusqu'aux 100 premières KWH consommées pour l'électricité et jusqu'à 6 m³ pour l'eau. Le prix de vente pratiqué dans cette tranche est en deçà du coût de revient. L'évaluation de cette sous tarification permettrait de mesurer son impact en termes de péréquation et d'améliorer le processus de décision dans ce domaine.

273. En dépit des insuffisances relevées, les délégataires ont introduit des pratiques de management privé à travers la modernisation des systèmes de gestion, l'amélioration de la politique commerciale et la production de l'information opérationnelle, financière et comptable. Les sociétés délégataires ont été certifiées pour la qualité de leur gestion dans des domaines managériaux, de sécurité et d'environnement.

274. La modernisation de la gestion du service de la distribution par les délégataires a conduit l'ensemble du secteur de la distribution vers une trajectoire de progrès. Ainsi, ce nouvel environnement a amené les régies de distribution à réaliser des avancées significatives dans la mise à niveau de leurs systèmes d'information et de gestion.

Encadré 19 : Actions de modernisation engagées par les régies depuis 2004

Les actions engagées par les régies pour la modernisation de leur système d'information de gestion ont porté sur :

- la certification des comptes par des cabinets d'audit externes ;
- l'instauration de structures d'audit interne et de contrôle de gestion ;
- l'introduction du contrôle d'accompagnement exercé par le ministère des finances pour la première fois dans une régie (RADEEMA) ;
- l'uniformisation et la simplification des procédures d'accès aux services fournis au client ;
- la mise en place d'un système central de gestion des bases de données ;
- l'informatisation de la chaîne clientèle.

Source : Ministère de l'intérieur

6- Actions et tendances récentes

275. Le modèle institutionnel projeté pour la distribution consiste en la constitution d'un groupement d'agglomérations, en tant qu'autorité délégante et la création d'une société de patrimoine sous forme de société de développement local (SDL) où seraient logés les fonds de travaux, les budgets des services communaux de contrôle, les avoirs de l'autorité délégante ainsi que les actifs et patrimoine du service délégué.

276. Le schéma envisagé a l'avantage de clarifier le statut juridique de l'autorité délégante. Les actions stratégiques portant sur l'investissement ou opérationnelles relatives à la gestion des recettes sont assumées par une entité publique dont la gouvernance est assurée par des élus locaux.

277. Mais, ce modèle pourrait présenter l'inconvénient de multiplier le nombre d'entités assurant la responsabilité de la distribution posant des problèmes d'asymétrie d'information, de coordination, de gouvernance de ces entités, de leurs coûts de fonctionnement et de risques de dilution des responsabilités.

278. Dans cette configuration, l'opérateur privé, présumé posséder le savoir-faire technique, se voit cantonné dans un rôle de partage dans la réalisation des investissements.

279. Ce modèle gagnerait à satisfaire les préalables suivants :

- renforcer le système de gouvernance en recourant au groupement de communes et d'agglomérations en tant qu'autorité délégante et en le dotant des outils nécessaires à son fonctionnement ;
- étendre le multiservice et régler les problèmes de périmètre de compétence entre l'ONEE et les autres opérateurs ;
- procéder à des réaménagements tarifaires ;
- assurer un accompagnement de l'Etat pour le financement des infrastructures de traitement en matière d'assainissement liquide ;
- apurer les arriérés des administrations et des collectivités territoriales vis-à-vis des opérateurs ;
- concevoir et mettre en œuvre un plan d'action en matière de lutte contre les branchements illicites.

280. Compte tenu des enjeux liés à la faisabilité du modèle SDL gérant le fonds de travaux, il est préconisé de procéder à une étude spécifique comportant différents scénarii d'évolution.

281. Le schéma institutionnel actuel fait assumer la totalité de la gestion au délégataire aussi bien en matière d'investissement que d'exploitation alors que le modèle projeté visant la création de sociétés de patrimoine gérant les investissements financés par le fonds de travaux, marque un retour à la gestion publique.

III- Pistes de réforme

282. Les pistes de réforme concernant la distribution sont à rechercher au niveau :

- de la délimitation d'un territoire viable ;
- de la généralisation du multiservice, de l'instauration de modes de régulation et de gouvernance impliquant les parties prenantes publiques et privées ;
- du renforcement des mécanismes et structures locales de contrôle.

1- Périmètre de la distribution

283. Un programme de généralisation de la gestion déléguée selon le modèle du multiservice devrait être préparé sur la base de l'étude réalisée en 2005, avec l'appui de la Banque Mondiale, qui a préconisé l'adoption de ce modèle en optant pour des périmètres régionaux, assurant une taille critique pour dégager des économies d'échelle et, par voie de conséquence, une réduction des coûts permettant d'atteindre progressivement l'équilibre économique du secteur.

284. Ce modèle devrait, comme préconisé par l'étude, être mis en place via des sociétés régionales de distribution dont les actionnaires pourraient être, outre les groupes privés, l'ONEE et les collectivités territoriales concernées. Ainsi, le territoire national pourrait être intégralement couvert par des sociétés régionales de distribution multiservice.

285. Le contrat programme récemment conclu avec l'ONEE semble retenir cette orientation en prévoyant la participation de l'ONEE à la création des sociétés régionales multiservices parallèlement à des mesures d'harmonisation des périmètres de distribution entre l'office et les autres opérateurs.

Encadré 20 : Contrat programme de l'ONEE

Avec un taux de couverture territoriale de 98 % et de desserte de la clientèle de 61 % en matière de distribution d'électricité, l'ONEE apparaît comme un gestionnaire d'un service public de dimension nationale.

L'ONEE réalise en 2012 un CA de 25 MMDH. En 2013, il a enregistré un résultat net déficitaire de 2 700 MDH qui atteindrait 7 000MDH en 2017, en l'absence de réforme.

Les problématiques vécues par l'ONEE comportent des enjeux liés à la tarification, à l'investissement et au financement conjoint avec les collectivités territoriales.

Etant donné la situation particulière de l'ONEE en tant que producteur, transporteur et distributeur qui lui permet de tirer profit de la synergie découlant de sa position, cet organisme dispose d'un potentiel important d'opportunités qui le prédispose à un rôle de premier plan dans une stratégie globale d'amélioration des services publics locaux.

Le tarif induit des problématiques techniques, économiques, financières et sociales récurrentes qui impactent la viabilité de l'ONEE en tant que responsable de la continuité du service, et compromet ses relations techniques et commerciales avec les autres opérateurs du secteur qui sont en même temps des clients et des concurrents.

Le rôle économique et social de l'ONEE dans le domaine de la distribution peut être mis en exergue notamment à travers son intervention qui touche en priorité les petits consommateurs puisque 65 % du volume livré porte sur des niveaux unitaires inférieurs à la tranche sociale de 100 kWh. Les marges de croissance en chiffre d'affaires (200 000 clients en milieu rural par an) et en progrès technologiques (900.000 comptes en prépaiement, projet de site de 5000 compteurs intelligents) sont importantes.

L'investissement de l'ONEE durant la période 2014-2017 est prévu pour 49 900 MDH hors TVA, dont 30 000MDH pour le secteur de l'électricité et 19 900 MDH pour les secteurs de l'eau potable et de l'assainissement liquide.

Le contrat-programme entre l'Etat et l'ONEE du 26/05/2014 pour la période 2014-2017 qui comporte un concours de 45 000MDH, assuré à 70 % par l'Etat et à 30 % par l'ONEE (8200 MDH, au titre des efforts d'amélioration de ses performances et de rationalisation de ses charges), prévoit des ajustements tarifaires de 13 950 MDH répartis sur la durée du contrat programme.

L'engagement financier de l'Etat comporte :

- 13 900 MDH comme appui direct à l'ONEE pour atténuer le coût en raison des tarifs appliqués ;
- 600 MDH au titre de la généralisation de l'accès à l'eau potable en milieu rural ;
- 2 400 MDH dans le cadre au titre du programme national d'assainissement liquide ;
- 3 000 MDH au titre du remboursement du crédit de TVA ;
- 3 500 MDH comme recouvrement des arriérés.

L'ONEE est confronté à des enjeux divergents. En tant que gestionnaire de la demande, il voit ses déficits se creuser sous la pression de l'augmentation des coûts de production. En tant que distributeur, il a intérêt à optimiser la commercialisation.

La conciliation de ces exigences passe par une nouvelle définition de la mission de distribution dans un cadre mieux approprié à la mise en valeur des atouts d'intégration que présente l'Office pour un service public local rendu dans des conditions optimales.

Ce rôle devrait permettre de consolider l'optique d'un équilibre économique de la distribution revêtant le caractère régional afin de mobiliser les possibilités offertes en matière de péréquation entre prestations, entre régions et à l'intérieur de la région entre catégories d'utilisateurs.

Le multiservice qui est largement facilité par la fusion de l'ONE et de l'ONEP en un seul organisme de production et de distribution de l'électricité, de l'eau et d'exécution des opérations d'assainissement liquide semble l'axe privilégié pour la reconfiguration et le redéploiement des prestations du service public local.

2- Régulation

286. Dans le cadre de cette nouvelle configuration de la distribution adoptant le multiservice et recourant à des opérateurs régionaux de grande taille, la régulation de ces services publics s'impose avec plus d'acuité.

287. L'intérêt d'un organe national indépendant, chargé des fonctions d'expertise, de coordination, de suivi et de veille, réside dans la facilitation du processus de décision local et dans l'amélioration de la gouvernance de distribution. Dans ce sens, une répartition des rôles s'avère indispensable, le domaine normatif relevant du niveau national et les aspects spécifiques revenant aux acteurs locaux du territoire desservi.

288. Le rôle de cet organe indépendant, en capitalisant sur les compétences des comités de suivi et des services permanents de contrôle, serait consacré aux missions suivantes :

- l'accompagnement des parties prenantes dans l'ensemble du processus d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des contrats ;
- l'expertise économique, financière et juridique relative à la gestion déléguée des services publics locaux.

- l'observation de l'équilibre économique et financier du contrat par référence à un modèle régulateur.

Encadré 21 : Modèle régulateur

Le modèle régulateur permet de :

- contrôler l'équilibre économique-financier agréé entre parties en analysant les différentes alternatives offertes ;
- modéliser et projeter les actifs, passifs, revenus et charges de l'opérateur en fonction des estimations de la demande future, des plans d'investissement et des obligations contractuelles ;
- quantifier les options et scénarii d'intervention ;
- refléter les conditions contractuelles dans le dispositif régulateur ;
- constituer une base d'information nécessaire à la disposition des parties ;
- déterminer la grille tarifaire initiale et d'en assurer le suivi et la révision ;
- contribuer à la transparence et à la « prévisibilité » des décisions ;
- disposer d'un langage économique et financier commun et partagé entre le régulateur, le délégant et l'opérateur, favorisant ainsi le dialogue et la concertation.

Les différents types de modèles, à titre indicatif, sont :

- modèle économique-financier à usage régulateur ;
- modèle financier de l'opérateur ;
- modèle d'ingénierie ;
- modèle d'optimisation de dette.

L'efficacité du modèle est tributaire des informations fiables et pertinentes qui l'alimentent (demande, comptabilité régulateur, technologie, marchés des capitaux, etc.) et de sa légitimité par l'acceptation de ses résultats par toutes les parties.

289. L'organe indépendant, s'il devrait être confiné dans une mission de conseil, pourrait être chargé en outre des attributions suivantes :

- établissement d'une base d'information exhaustive sur les phases d'exécution des contrats, les performances des différents opérateurs et un benchmark permettant de suggérer les améliorations requises et les aménagements juridiques et institutionnels qui en découlent ;
- formulation d'avis sur les contrats ainsi que sur les schémas directeurs de distribution ;
- participation aux travaux de préparation des dossiers d'appel à la concurrence et à leur traitement.

290. Si les attributions de l'organe indépendant devraient être élargies à des prérogatives décisionnelles, les missions ci-après pourraient lui être confiées :

- du contentieux non juridictionnel portant sur l'interprétation, l'exécution et le contrôle des contrats ;
- de l'autosaisine en matière de régularité et de transparence des opérations ;
- de la prise de décision à caractère exécutoire indépendamment des actions en justice.

291. L'organe indépendant pourrait être doté d'une structure permanente formée d'experts dans la distribution, compétents dans l'élaboration, la mise en œuvre et le contrôle des contrats. Cette structure permettra de capitaliser le savoir-faire des experts marocains dans ce domaine.

292. L'une des missions prioritaires de l'organe indépendant devrait s'attacher à l'élaboration de documents standards d'appel à la concurrence, des modèles de plans d'affaires ainsi que des guides et manuels de suivi et de contrôle.

293. L'organe indépendant devrait être doté de pouvoirs lui permettant de fonctionner en véritable observatoire de façon à juger de la pertinence des coûts d'exploitation et des investissements et de recommander des outils contribuant à améliorer la performance des services.

3- Gouvernance

294. La compétence pour la gestion du service de distribution devrait revenir à un groupement de collectivités territoriales ou d'agglomérations et ce, conformément aux prescriptions de la charte communale, afin de bénéficier des économies d'échelle, d'avoir la compétence de gérer les fonds et d'attirer des délégataires de référence.

295. L'autorité délégante aura à approuver préalablement les décisions stratégiques, notamment le programme d'investissement, le budget et les ressources du service permanent de contrôle et les recettes et dépenses du fonds de travaux en concertation, le cas échéant, avec l'opérateur public national (ONEE).

- 296.** Une des conditions essentielles du bon fonctionnement du cadre institutionnel d'un contrat est la clarté et la définition précise des intervenants et des rôles de chacun en précisant le sens des termes utilisés (l'approbation, l'accord, la validation...). En plus, la définition précise du rôle du représentant de l'autorité délégante dans les structures de la société permettrait d'assurer la transparence dans la gestion du contrat.
- 297.** La mise à contribution des institutionnels publics et des opérateurs privés à côté des collectivités territoriales nécessite la fluidification des informations, la formalisation des rapports entre les partenaires, la clarification du rôle de la tutelle technique en relation avec l'organe indépendant et la mise en place des modes de décision adaptés évitant les dilutions de responsabilités.
- 298.** L'autorité délégante aura également à compenser les incidences financières des contraintes ne pouvant être supportées par les tarifs en privilégiant les aides accordées par l'entité publique au délégataire pour le financement des investissements.
- 299.** Pour régler la problématique de la non déductibilité de la TVA sur les dépenses d'investissements financés par le fonds de travaux, il est justifié de proposer une disposition légale permettant cette déductibilité en vertu du principe de neutralité de cette taxe.
- 300.** Un nouveau mode opératoire s'avère nécessaire pour le contrôle et le suivi des opérations de recours par les délégataires aux prestataires étrangers, prévoyant les mesures de vigilance appropriées.

4- Structures locales de contrôle

- 301.** L'autorité délégante devrait être dotée de moyens suffisants pour assurer le suivi et le contrôle de la gestion déléguée en recourant, le cas échéant, à des expertises externes.

302. D'autres mesures sont à prendre pour un meilleur suivi de la gestion déléguée en vue de :

- dynamiser les comités de suivi et fluidifier le processus de leur prise de décision ;
- renforcer le service permanent de contrôle et le doter de tous les moyens à même de lui permettre d'exercer pleinement et efficacement son rôle tout en formalisant ses liens avec l'autorité délégante ;
- systématiser la production d'informations fiables en recourant éventuellement à la mise en commun des bases de données de gestion comptable et commerciale ainsi que celles afférentes aux projets ;
- mettre en place une procédure garantissant la continuité du service en cas de divergence sur des questions importantes (cession, révision, réalisation des investissements, application des tarifs) ;
- établir, en concertation avec les différentes parties prenantes, les rapports de césure en cas de transfert de la gestion d'une entité à une autre.

5- Contrats de gestion déléguée

303. Tout appel à la concurrence pour la passation d'un contrat de gestion déléguée devrait être précédé par l'établissement de schéma directeur qui tient compte des plans d'aménagement, de l'évolution urbanistique et d'une étude justifiant le recours à ce mode de gestion.

304. Les dossiers d'appel d'offres pour la gestion déléguée devraient prévoir des critères rigoureux pour l'éligibilité des candidats basés sur l'expérience, le professionnalisme, les capacités techniques et financières et le savoir-faire dans le métier.

305. Les objectifs relatifs à la qualité du service rendu fixés aux délégataires doivent être clairement déterminés et mesurables par des indicateurs chiffrés appropriés.

306. La nature des documents comptables et financiers, à communiquer par le délégataire, doit être précisée dans des textes réglementaires pour lever toute ambiguïté, notamment en ce qui concerne :

- les comptes analytiques relatifs à l'activité ;
- les réalisations physiques et financières en matière d'investissement ;

- les inventaires annuels des biens de retour et des biens de reprise ;
- les moyens humains et matériels utilisés pour assurer le service ;
- les indicateurs de performance techniques et financiers ;
- les indicateurs relatifs à la qualité du service rendu et à la protection de l'environnement ;
- les informations permettant à l'autorité délégante d'évaluer les conditions de fonctionnement et de gestion du service public comme le taux de desserte, les tarifs pratiqués.

307. L'étude économique et financière relative à la gestion déléguée doit être modélisée dans un plan d'affaires préparé par le soumissionnaire et annexé à la convention de gestion déléguée tout en faisant partie intégrante de celle-ci. Ce plan d'affaires constituera le référentiel pour apprécier l'équilibre financier du contrat tout au long de la durée de la gestion déléguée. Il doit être actualisé à l'occasion de toute révision substantielle du contrat.

308. Les modalités de révision et d'ajustement tarifaires ainsi que les conditions de leur mise en œuvre doivent être régies par des dispositions contractuelles. La prise de décision, en la matière, doit être basée sur des informations fiables et pertinentes.

309. La pratique contractuelle a mis en relief, entre autres, des insuffisances auxquelles il est nécessaire de remédier lors des révisions des contrats de la gestion déléguée de distribution, à travers :

- l'actualisation de plusieurs dispositions pour les mettre en harmonie avec les textes en vigueur ;
- la revue du programme d'investissement pour l'adapter au schéma directeur récemment approuvé ;
- la révision des clauses contractuelles pour prévenir les divergences d'interprétation à la lumière des difficultés découlant des ambiguïtés des contrats.

310. La délégation à une personne morale de droit public doit être traitée de manière différenciée par rapport aux délégations à des partenaires privés. Les critères de taille du périmètre et de dimension des projets d'investissement doivent être pris en compte dans les contrats.

- 311.** En cas de fin anticipée du contrat, il serait judicieux de préciser les notions de cession du contrat et de cession de la société afin d'éviter la dissolution de la société avec les conséquences économiques et sociales qui en découlent.
- 312.** En cas de cession de la totalité ou d'une partie des actions de la société ou de changement de l'opérateur de référence, il doit être procédé à l'évaluation de la société délégataire et à la révision du contrat.
- 313.** La relation entre l'utilisateur du service et le délégataire doit être encadrée pour inciter à l'amélioration de la qualité du service. Le contrat de gestion déléguée de distribution doit prévoir des engagements sur des performances en la matière : taux desserte, taux de couverture, rendement, accueil, information, délai et traitement des réclamations.



Partie III :
Service du transport public
urbain par autobus

Partie III- Service de transport

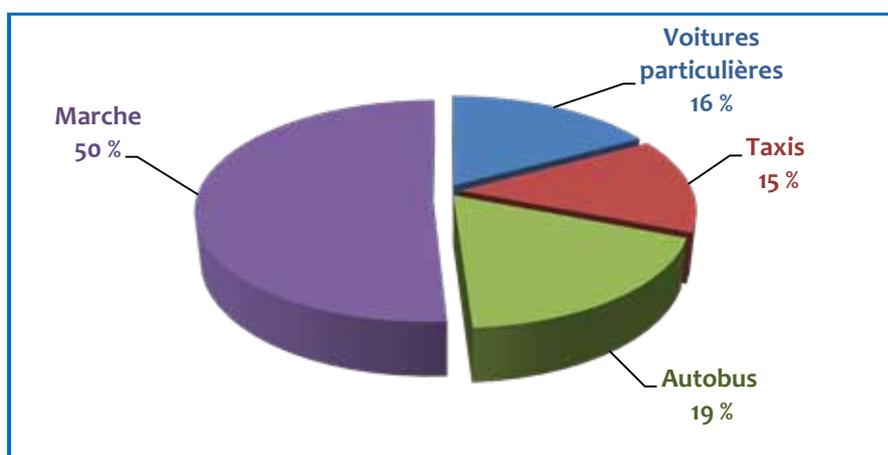
I- Aspects généraux du secteur

314. Le transport urbain collectif joue un rôle déterminant dans la mobilité des populations et l'amélioration de leur cadre de vie ainsi que dans la compétitivité du territoire et l'attractivité des investissements. Au niveau de l'économie urbaine, le transport se présente, en raison de ses impacts économiques et sociaux, comme un levier de croissance et de développement durable.

315. Ce secteur connaît une problématique multidimensionnelle d'ordre organisationnel, social, économique, financier et environnemental à laquelle se trouvent confrontées toutes les collectivités territoriales, notamment au niveau des agglomérations urbaines.

1- Opérateurs du secteur

316. Selon les conclusions de l'étude réalisée par le ministère de l'intérieur en 2012 sur les déplacements urbains, le transport urbain par autobus représente 19 % des modes de transport, suivi par les véhicules particuliers pour 16 % et par les taxis pour 15 %. La marche reste le moyen de déplacement dominant avec un taux de 50 %.



Source : Ministère de l'intérieur

Figure 19 : Modes des déplacements urbains en 2012

317. L'absence de moyens performants de transport en commun limite les prestations et les services rendus par le transport en autobus face à des besoins sans cesse croissants ainsi qu'aux attentes et aux exigences des citoyens.

- 318.** Depuis 1985, le transport urbain par autobus a été largement externalisé par voie de concession avec l'apparition de plusieurs délégataires privés.
- 319.** Le premier contrat à avoir porté l'appellation de gestion déléguée a été concrétisé par la ville de Casablanca en 2004. Il a été attribué à un groupement composé de sociétés marocaines et de la RATP, opérateur de référence du transport public urbain dans la région parisienne.
- 320.** Avant la promulgation de la loi n° 54-05 sur la gestion déléguée, le recours au secteur privé pour l'exploitation du service public de transport par autobus se faisait souvent à travers la concession de lignes à desservir par des opérateurs différents, ce qui se traduisait par la présence de plusieurs exploitants sur le même territoire. Depuis l'entrée en vigueur de la loi précitée, l'attribution du contrat s'opère au profit d'un opérateur unique couvrant le territoire d'une commune voire de plusieurs communes.
- 321.** Les délégataires privés ont permis de combler le déficit engendré par la cessation d'activité des ex-régies communales en assurant la continuité de service. Les sept régies de transport de Tanger (RATT), de Marrakech (RATMA), de Casablanca (RATC), de Meknès (RATM), de Rabat (RATR), d'Agadir (RATAG) et de Fès (RATF) ont toutes cessé leur activité. Seule, la régie de Safi (RATS) est toujours opérationnelle mais connaît un déficit d'exploitation évalué à 2,3 MDH en 2012 et 1,9 MDH en 2013.
- 322.** Les régies de transport urbain sont des établissements publics communaux à caractère industriel et commercial, dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière.
- 323.** Les régies de transport auxquelles se sont substitués les délégataires n'ont pas été liquidées malgré leur dissolution depuis plus de 10 ans pour certaines d'entre elles. Ce retard est inhérent, en grande partie, au dispositif institutionnel régissant la liquidation qui consiste, notamment en la nomination de deux liquidateurs représentant les ministères chargés des finances et de l'Intérieur. Ce cadre est, en outre, handicapé par la multitude des intervenants, la dilution des responsabilités et la non disponibilité des dossiers.

Encadré 22 : Liquidation des régies de transport urbain

Régie de Casablanca

L'opération de liquidation a démarré par l'exécution d'un protocole d'apurement du passif conclu en 2007. Des dossiers contentieux, non prévus par le protocole, ont été réglés selon une procédure dérogatoire. Les liquidateurs procéderont au choix d'un cabinet externe pour les assister dans les travaux de clôture de la liquidation.

Régie de Marrakech

L'opération de liquidation, initiée en 1998 sur la base d'un programme signé par la municipalité et par le ministère de l'intérieur s'est limitée au règlement des indemnités de départ du personnel et des dettes à l'égard des organismes sociaux. L'apurement des dettes prévues dans le programme précité a été achevé en 2002, mais le sort des dettes ayant fait l'objet de jugements d'un montant de 15 MDH demeure en suspens.

Régie de Tanger

L'opération de liquidation, décidée en 1992, n'a jamais démarré. Les liquidateurs nommés par les tutelles ne disposent d'aucun dossier pour entamer la procédure.

Régie de Meknès

L'opération de liquidation est à sa phase finale. Les liquidateurs ont réglé toutes les dettes fiscales, sociales et commerciales. Il reste 47 dossiers contentieux portant sur un montant de 9 MDH contre une provision de 5,4 MDH inscrite au protocole.

Régie de Rabat

L'opération n'a pas encore démarré du fait que les liquidateurs nommés en 2011, ne disposent pas du bilan de césure ni de dossier leur permettant d'accomplir leur mission.

Source : Ministère des finances

324. Actuellement, le service de transport urbain par autobus est assuré exclusivement par des opérateurs privés, au nombre de 38, à l'exception de la ville de Safi qui recourt à une régie communale, et des agglomérations de Rabat-Salé-Témara et centres environnants ayant fait appel à une entreprise publique locale qui a dû se substituer à un opérateur privé défaillant.

325. Ces opérateurs ont contribué à améliorer relativement les prestations de transport public urbain parallèlement avec leur apport dans les domaines économiques et sociaux.

326. La SARL est la forme juridique privilégiée pour les services de transport urbain par autobus.

2- Indicateurs de gestion

327. Le nombre de contrats de gestion déléguée pour le transport urbain par autobus en cours d'exécution totalise 40 dont 17 conclus depuis 2006, couvrant 260 communes. La durée des contrats observée s'étend entre 10 et 15 ans.

328. Les transports urbains comptaient en 2013 un parc de 3 273 véhicules dont 99 % est exploité par les sociétés délégataires.

329. Les opérateurs ont employé un effectif global de 12 950 en 2013 dont 98 % relève des sociétés délégataires.

330. Le chiffre d'affaires réalisé par les délégataires, en 2013, avoisine 1 790 MDH correspondant à 98 % de celui du secteur de transport par autobus.

331. Le nombre de voyageurs en 2013, a atteint 850 millions de passagers dont 96 % ont été transporté par les sociétés délégataires et 4 % par la régie de Safi.

332. Les sociétés délégataires se sont engagées à réaliser des investissements de 5 680 MDH sur la période de la gestion déléguée.

333. Durant la période 2007-2013, un soutien financier via le « fonds d'accompagnement des réformes du transport urbain et interurbain » institué par la loi de finances pour l'année 2007, a été accordé aux délégataires pour des subventions totalisant 529 MDH dont 261 MDH destinées à la compensation des tarifs préférentiels des abonnements scolaires et 268 MDH en appui aux programmes d'investissement²².

²² Ministère de l'intérieur

II- Diagnostic

334. Le diagnostic qui suit est effectué essentiellement à la lumière des missions de contrôle menées par les cours régionales des comptes ayant porté sur sept contrats conclus avant l'entrée en vigueur de la loi n° 54-05 relative à la gestion déléguée des services publics locaux ainsi que sur la base des résultats du questionnaire élaboré par la Cour des Comptes et couvrant la période jusqu'en 2012. De même, des entrevues ont été réalisées avec les présidents des conseils communaux de certaines grandes villes, avec les experts et responsables des organismes concernés.

335. Les contrats comportent pratiquement l'ensemble des clauses prévues par la législation actuelle, ce qui rend pertinentes les conclusions des contrôles précités et permet d'en tirer les enseignements pour les conventions à venir.

1- Préparation des contrats

336. Dans de nombreuses situations, la délégation du service public de transport urbain est effectuée en l'absence de délibérations du conseil communal concerné.

337. Des conventions de délégation de service public de transport urbain ont été signées et mises en œuvre en l'absence d'études préalables et de plans de déplacements urbains quantifiant les besoins immédiats et futurs.

338. Ainsi, par rapport à l'ensemble des contrats conclus, les autorités délégantes, dans 85 % des cas recensés, n'ont pas fait appel à une quelconque expertise externe pour pallier les insuffisances en ressources humaines locales.

339. L'exploitation du service se heurte souvent à des contraintes liées à l'absence de maîtrise des déplacements urbains. La police administrative de circulation et de stationnement connaît des défaillances entraînant des difficultés de circulation des autobus et encourageant la concurrence déloyale et le secteur informel.

340. Au niveau de leur contenu, les conventions ne définissent pas de manière précise les obligations du concessionnaire, notamment en matière de tarification, de qualité de service, de normes de confort, d'environnement et de sécurité.

341. La formule de révision des tarifs introduite dans les cahiers des charges pour garantir l'équilibre financier du contrat est souvent imprécise et non assise sur des paramètres prédéfinis, ce qui la rend difficilement applicable lors de l'exécution de la concession.
342. Les contrats de concession ne prévoient pas dans les clauses tarifaires, comme prévu dans le dernier alinéa de l'article 29 de la loi n° 54-05 relative à la gestion déléguée des services publics, des modalités d'ajustement tarifaire de manière à appréhender les gains de productivité, les économies découlant de l'amélioration de la gestion et du rendement du service public délégué.
343. Les contrats relatifs au transport urbain prévoient tous un intéressement du délégant à travers une formule de partage des bénéfices et/ou par le versement d'une redevance.
344. Les modes de fixation des redevances à verser à l'entité délégante en contrepartie de l'exploitation ne sont pas uniformes. Le montant de ces redevances est, soit forfaitaire, soit proportionnel au chiffre d'affaires.
345. Les contrats ne font pas tous référence à la formation du personnel des entreprises concessionnaires ni au niveau d'études ou de diplômes exigés pour le recrutement.

2- Exécution des contrats

346. Sur le plan opérationnel, de nombreuses entraves rendent difficile la prestation d'un service de qualité au profit du citoyen. Entre autres éléments relevés : la voie publique n'est pas dégagée pour permettre une circulation fluide et le stationnement qui est autorisé dans les deux sens sur des rues étroites.
347. Les arrêts des autobus sont fréquemment encombrés par les grands taxis et par les transporteurs mixtes à l'intérieur de la ville, sans que l'autorité concernée prenne des mesures appropriées pour assurer convenablement le service.

348. La dégradation de la qualité du service est souvent amplifiée par l'état des chaussées et par l'existence de nombreux ralentisseurs non conventionnels dans plusieurs endroits de la ville, de nature à engendrer des dégâts mécaniques aux autobus, à réduire la vitesse commerciale et à augmenter les temps d'attente.

349. Concernant le territoire desservi par le concessionnaire, il a été constaté qu'il dépasse souvent le ressort territorial de la collectivité locale avec laquelle la convention a été conclue.

350. Le réseau des lignes concédées, défini par les conventions, a connu des changements et des réaménagements sans respect des procédures prévues pour l'amendement du contrat. Il s'agit notamment de :

- la non exploitation ou de l'abandon, par le délégataire, de lignes prévues dans le contrat ;
- l'interdiction, par arrêté communal, d'un itinéraire engendrant ainsi un préjudice financier au délégataire.

Encadré 23 : Gestion des lignes concédées

Les changements de lignes opérés de manière unilatérale par les délégataires sont récapitulés dans le tableau suivant :

Concessionnaire	Changements opérés dans l'exploitation du réseau contractuel
City Bus - Meknès	<ul style="list-style-type: none"> • 7 lignes non exploitées par le concessionnaire • 7 lignes exploitées par le concessionnaire puis délaissées • 2 lignes créées unilatéralement par le concessionnaire • 6 lignes ayant changé d'itinéraire (dépassement du trajet fixé)
Alsa Grupo.sa - Marrackech	<ul style="list-style-type: none"> • 6 lignes créées unilatéralement par le concessionnaire • 3 lignes ayant changé d'itinéraire
Latrabus - Témara	<ul style="list-style-type: none"> • 2 lignes créées unilatéralement par le concessionnaire • Abandon d'une ligne
Lux transport-Rabat	<ul style="list-style-type: none"> • Abandon d'une ligne • Modification d'itinéraire pour 4 lignes
M'dina bus-Casablanca	<ul style="list-style-type: none"> • 79 lignes non desservies représentant 55 % des lignes prévues par le contrat

Source : Rapports des Cours régionales des comptes

351. Des négligences ont été également relevées dans le transport urbain par autobus, telles que :

- la possibilité donnée au concessionnaire de commencer l'exploitation du service avec des autobus usagés n'ayant fait l'objet d'aucun contrôle technique ;
- l'utilisation de parc vétuste et polluant et le non-respect de l'obligation d'utiliser des véhicules neufs ;
- la signature d'avenants permettant au concessionnaire de réduire le nombre d'autobus à renouveler ;
- le manque de moyens de dépannage.

352. Certains autobus mis en circulation n'observent pas les spécifications techniques appropriées. Ils sont montés sur des châssis de camions et ne sont pas équipés en mains courantes.

353. Des équipements nécessaires à la qualité du service et à la sécurité routière, prévus par les cahiers de charges, en l'occurrence les parkings, les ateliers appropriés, les abris, ne sont pas totalement réalisés, les délégataires invoquant souvent la non disponibilité du foncier nécessaire.

354. Dans certains cas, les abris ont été installés sans plan ou schéma d'implantation, sans précision des lieux d'arrêt et sans signalisation avec, pour conséquence, le non arrêt des autobus à ces endroits.

355. Le programme d'investissement contractuel n'a été que partiellement réalisé par les délégataires dans 85 % des cas analysés. Cette situation a conduit au bouleversement de l'économie générale des contrats.

356. Le flou tarifaire fait que les clauses contractuelles en la matière ne sont pratiquement jamais respectées aboutissant parfois à la situation où le délégataire, augmente de manière unilatérale, les prix appliqués.

Encadré 24 : Tarification du transport urbain par autobus

La tarification est la principale ressource des délégataires.

La politique tarifaire vise à protéger le pouvoir d'achat des usagers. De façon générale, le coût du transport représente entre 15 % et 18 % du SMIG (*).

Les tarifs appliqués pour le transport scolaire et universitaire ne représentent que 25 % du coût du voyage. 44 % des volumes de déplacements concernent cette catégorie de transport pour seulement 11 % des recettes (*).

La difficulté d'augmenter les tarifs est une situation quasiment générale du fait, notamment, de son impact sur le pouvoir d'achat, de la concurrence avec les autres modes de transport et du transport informel (*).

Les tarifs appliqués par les différents opérateurs ont enregistré une évolution lente avec des situations de gel des tarifs sur des périodes atteignant parfois 5 années (*).

Le rythme et le niveau des révisions des tarifs n'ont pas permis de compenser l'impact des augmentations enregistrées au niveau des coûts des véhicules, des équipements et des différents intrants, notamment le carburant (*).

Les tarifs appliqués par tous les délégataires diffèrent de ceux fixés par les 7 contrats analysés. Ils ont été révisés à la hausse de façon unilatérale par les délégataires sans rapport avec les formules de révision prévues et en l'absence de l'accord de l'autorité délégante qui s'abstient de s'y impliquer (**).

Source : (*) : Ministère de l'intérieur

() : Rapports des Cours régionales des comptes**

357. S'agissant de la qualité de service, les fréquences minimales de passage et les délais limites de temps d'attente ne sont pas prescrits dans les cahiers de charges. La modulation des plages horaires journalières d'exploitation du service, selon les saisons et selon les demandes des usagers, n'est pas prévue dans le contrat.

358. A de rares exceptions, les délégataires n'ont pas mis en place le dispositif d'observation« qualité du réseau », prévu au contrat, visant à prendre des mesures pour satisfaire la demande des usagers. A ce titre, on note :

- l'absence des registres des plaintes des usagers et des suites qui leur sont données ;
- la non réalisation d'enquêtes de satisfaction ;
- le manque de plan qualité ;
- l'indisponibilité de données utilisables pour mesurer des paramètres clés comme la vitesse commerciale ou le temps d'attente des usagers ;
- l'insuffisance, voire l'absence de moyens appropriés pour informer le public.

359. La préservation de l'environnement ne semble pas être une préoccupation prise en compte tant par les autorités délégantes que par les entreprises délégataires. En effet, la vétusté du parc d'autobus, l'insuffisance des contrôles techniques périodiques et la concentration des espaces de stationnement des autobus ainsi que l'absence d'une politique publique de reconversion aux énergies propres telles le GNL, constituent des facteurs nuisibles au cadre de vie des citoyens et à l'environnement.

360. Certaines conventions, signées pour une durée variant entre 10 et 15 ans, ont été maintenues en vigueur en l'absence de tout formalisme contractuel, notamment en raison du retard pris par les autorités délégantes dans la préparation des dossiers d'appel à la concurrence avant l'arrivée à échéance des anciens contrats.

3- Mécanismes de régulation, de contrôle et de suivi

361. De nombreux dysfonctionnements entachent les mécanismes de régulation, de contrôle et de suivi de la gestion déléguée du service de transport urbain par autobus.

- 362.** La gouvernance en matière de transport urbain est assurée par une pluralité d'organismes sans coordination suffisante entre eux, en l'occurrence :
- le ministère chargé du transport, pour le transport de voyageurs et le transport scolaire ;
 - la préfecture ou la province en tant que service déconcentré pour le transport intercommunal et le transport par grands et petits taxis ;
 - la commune pour la gestion du transport urbain par autobus.
- 363.** Bien qu'ils constituent une obligation pour l'autorité délégante, le contrôle et le suivi de l'exécution des contrats de concession sont quasi-inexistants, ce qui a indéniablement contribué au développement de pratiques nuisibles à la continuité et à la qualité du service.
- 364.** A l'exception de Casablanca qui dispose depuis 2008 d'une autorité organisatrice des déplacements urbains (AODU), bien qu'elle ne soit pas encore opérationnelle, l'action des communes dans les autres villes se limite à la création d'un service qui ne possède pas de pouvoirs de contrôle, ni de moyens informationnels, matériels et humains suffisants.
- 365.** Les clauses contractuelles ne précisent pas souvent les informations devant être contenues dans les rapports à fournir par le délégataire, notamment celles devant figurer dans le compte rendu de gestion, le rapport technique et les comptes annuels afin de permettre à l'autorité délégante de suivre et d'évaluer le service public local concédé.
- 366.** Les sociétés concessionnaires ne sont pas dotées d'un véritable système d'information intégré permettant de générer au profit du délégant des informations exhaustives en termes de volume d'activité (nombre de voyageurs par ligne et par autobus, nombre de tickets vendus...) et de performance (rapidité, fréquence et continuité du service), ou de suivi technique des véhicules.
- 367.** L'obligation du maintien en vigueur de la caution bancaire pendant toute la durée de la convention de concession n'est pas systématiquement respectée par les sociétés délégataires.

4- Actions récentes et tendances

368. Des innovations ont été introduites, à l'initiative du ministère de l'intérieur, depuis 2008 dans le cadre d'une réforme institutionnelle des déplacements urbains au Maroc en tant que levier de développement durable, à travers notamment :

- l'amendement de la charte communale par l'institution du groupement d'agglomérations qui consolide le caractère intercommunal des services publics, la mutualisation des ressources et la création des sociétés de développement local (SDL) en tant que personnes morales offrant plus de souplesse dans la prise en charge de ces services publics locaux ;
- la création de sociétés publiques locales, dont une partie du capital est détenue directement ou indirectement par l'Etat, dédiées à la réalisation de projets de transport de masse tels que le tramway à Rabat-Salé et à Casablanca.

369. Des chantiers ont été initiés dans le cadre d'une stratégie de modernisation des transports urbains, visant en particulier :

- l'incitation et l'accompagnement du processus de planification via un soutien technique et financier aux collectivités territoriales pour l'élaboration des études de leur plan de déplacements urbains (PDU) ;
- la mise à disposition des collectivités territoriales d'outils de planification et de gestion des transports publics tels les guides pour l'élaboration de PDU et de plans de circulation ainsi que les modèles des termes de référence de délégation de service ;
- l'institution d'Autorités Organisatrices des Transports (AOT) ;
- la création d'une division dédiée aux déplacements urbains au sein du ministère de l'intérieur destinée à accompagner les collectivités territoriales ;
- le renforcement des capacités locales grâce à un plan de formation initié en 2008 et reconduit par la suite, la mobilisation de la coopération décentralisée et le recours à l'expertise internationale.

370. En raison des difficultés structurelles que connaît le secteur, les défis que doivent lever les pouvoirs publics résident dans la mise en œuvre des chantiers de modernisation des transports urbains en vue d'améliorer l'offre et la qualité du service. A titre d'illustration, la problématique de transport urbain se pose avec une particulière acuité dans les deux plus grandes agglomérations du Royaume, Rabat et Casablanca.

371. En 2011, le groupe Veolia a décidé de se retirer de la société Staréo, chargée du transport urbain par autobus à Rabat, qu'il avait créée à cet effet.

372. Pour assurer la continuité du service public dans les agglomérations de Rabat, Salé, Témara et Skhirat et suite aux lourdes pertes enregistrées par le délégataire, il a été créé, en 2011, un groupement d'agglomérations dénommé Al Assima « GRAAS » qui a racheté des actions détenues par Veolia dans le capital de Staréo et a augmenté le capital social de 515 MDH, dont 100 MDH sous forme d'apports en numéraire et 415 MDH par incorporation de comptes courants des associés.

373. Le plan de restructuration de la société Staréo, axé sur une vision intégrée de l'ensemble des modes de transport, autobus et tramway comporte les mesures suivantes :

- la création d'une société de patrimoine dont les actions seraient détenues par le groupement Al Assima avec pour mission la réalisation des investissements et la prise en charge du risque commercial ;
- l'augmentation du capital de la société de tramway « STRS » via une participation à son capital par le groupement Al Assima à hauteur de 34 % pour un montant de près de 288 MDH ;
- l'exploitation des services de transport par autobus ou par tramway par des opérateurs publics ou privés régie par des contrats à risque industriel avec une rémunération basée sur des paramètres définis dans lesdits contrats ;
- l'amendement des textes régissant le « fonds d'accompagnement des réformes du transport routier urbain et interurbain » en y intégrant une composante dédiée au financement des infrastructures de transport en commun sur site propre.

Encadré 25 : Transport urbain par autobus dans l'agglomération de Rabat-Salé-Témara

L'évolution du transport urbain a été marquée par 4 périodes :

- la prise en charge de ce service par la régie communale (RTAR) jusqu'à 2005 ;
- l'ouverture de la concession par lignes au secteur privé jusqu'à 2009 au profit de 11 opérateurs ;
- la passation d'un contrat de gestion déléguée en 2009 au profit d'un seul opérateur privé ;
- la reprise de la société Stareo par le groupement d'agglomérations.

Caractéristiques du contrat de gestion déléguée

Le contrat, a été signé le 23 février 2009, par le groupement de communes avec un consortium dont le chef de file est Veolia, suite à un appel d'offres international. Le contrat porte sur une durée de 15 ans avec la possibilité de le proroger une seule fois pour une période de 7ans.

Le délégataire s'est engagé sur un investissement de 2 MMDH portant sur l'acquisition de 400 autobus neufs pendant les 18 premiers mois et de 141 bus supplémentaires à partir de la 3ème année. L'engagement porte également sur une baisse des tarifs du ticket de 4 DH à 3,50 DH, soit une diminution de 12,5 %.

Sur la période 2009-2011, la société délégataire a enregistré des déficits cumulés de 340 MDH, sans perspective d'amélioration du fait des hypothèses non réalisables retenues dans le business-plan au niveau des prévisions aussi bien des produits que des charges.

Devant la situation de cessation de paiement de Staréo, un plan de reprise de la société a été élaboré en 2011 par les communes concernées en relation avec le ministère de tutelle, consistant en :

- la création d'un groupement d'agglomération par les communes urbaines de Rabat, Salé et Témara dénommé « Al Assima » en tant qu'autorité délégante ;
- le transfert des actions détenues par le groupe Veolia dans le capital de Staréo au profit dudit groupement.

Le protocole d'accord signé dans le cadre de ce plan comporte les principaux volets suivants :

- la garantie par Veolia du passif né avant le 31 mai 2011 ;
- la cession à titre gratuit au profit d'Al Assima des créances Veolia de l'ordre de 414MDH ;
- la prise en charge par Veolia de près de 66% des engagements bancaires précédemment contractés dont les tirages ont atteints 220 MDH sur un total de 400MDH ;
- la réalisation d'un système billettique pour un montant de 22 MDH.

Situation actuelle de Staréo

Staréo compte 3 182 salariés dont 24 cadres. Cette société a desservi 67 millions de voyageurs dans les villes de Témara par 21 lignes, de Salé par 19 lignes et de Rabat par 14 lignes, avec un parc de 607 bus. Ces lignes couvrent 97% de la superficie urbanisée et 24 % de la superficie totale des trois agglomérations. La société a réalisé des investissements de l'ordre de 1 092 MDH.

La société demeure confrontée à de multiples contraintes d'ordre social, technique, financier, de gestion des ressources humaines et de sécurité. Sa situation financière reste fragile. La société continue à enregistrer des déficits qui ont atteint un montant cumulé, à fin 2013, de 600 MDH et ce, en dépit des mesures prises dans le cadre du plan de sauvetage. La société continue à supporter le poids de la gestion du personnel hérité des 11 concessionnaires actifs avant 2009, en l'absence d'un plan social approprié.

Le total des subventions reçues par la société s'élève à 1 097 MDH, réparti comme suit :

Organisme	MDH
	Montant
Ministère de l'intérieur	785
Fonds d'accompagnement des réformes du transport urbain et interurbain	203
Autorité Délégante / Groupement	109
Total	1 097

Source : Ministère de l'intérieur et société Stareo

374. La société M'dina bus à Casablanca a bénéficié d'un soutien particulier des organismes publics qui s'est concrétisé à partir de 2008 par la prise de participation de la CDG dans le capital de la société à hauteur de 34 %, l'octroi d'une subvention de 557 MDH destinée à combler les déficits d'exploitation, à renforcer le parc de véhicules, à mettre en place la billettique, à compenser le tarif du transport scolaire et universitaire et à financer l'étude de restructuration du réseau des autobus dans le but d'assurer une intégration avec celui du tramway. Ainsi, au cours de la période 2008 à 2012, la société a bénéficié d'une subvention de près de 110 MDH par an en moyenne.

Encadré 26 : Transport urbain par autobus dans l'agglomération de Casablanca

« M'dina bus » exploite le service de transport public urbain à Casablanca. Le contrat de gestion déléguée a été signé avec la commune urbaine de Casablanca en 2004 pour une durée de 15 ans. La société a repris l'activité de l'ex-RATC dès l'entrée en vigueur des contrats et a récupéré les lignes des 30 concessionnaires opérant dans le secteur au fur et à mesure de l'expiration des contrats les concernant. Elle a intégré la totalité du personnel de l'ex-RATC et une partie du personnel des ex-concessionnaires.

Indicateurs d'activité

En 2012, le parc circulant est de 866 autobus, assurant le transport d'environ 130 millions de voyageurs hors abonné. La société emploie un effectif de 4 357 agents avec une masse salariale annuelle de 252 MDH.

La société a réalisé à fin 2012, un investissement de 603 MDH représentant 44 % du programme d'investissement fixé par la convention. Sur 400 autobus prévus au programme, seuls 118 autobus ont été acquis.

Les tarifs du ticket varient entre 2 ,40 DH et 3,50 DH. Certains itinéraires ont vu leur tarif augmenter de plus de 60 % depuis 2004.

Indicateurs financiers

Les capitaux propres ont augmenté de 320 % de 2007 à 2008, passant de 100 MDH à 420 MDH, suite à la recapitalisation de la société et à l'entrée de la CDG au capital à hauteur de 34 %.

Le chiffre d'affaires a progressé de 22 % de 2007 à 2012 pour atteindre 518 MDH.

L'insuffisance brute d'exploitation a atteint un montant cumulé de 336 MDH sur la période 2007-2012 hors subventions d'équilibre. Ces dernières se sont élevées à 542 MDH à fin 2012, montant supérieur au capital social. La société a reçu en outre, au titre du soutien de l'investissement, des subventions d'un montant cumulé de près de 93 MDH.

Le résultat net a enregistré la même tendance négative avec un déficit cumulé sur la même période de 746 MDH.

Le total des subventions reçues par la société s'élève à 557 MDH, réparti comme suit :

Nature	MDH
	Montant
Couverture du déficit	200
Investissement	165
Compensation tarif scolaire	107
Billettique	50
Départ volontaire du personnel	35
Total	557

Source : Ministère de l'intérieur et société M'dina bus

375. A l'inverse des sociétés M'dina bus et Staréo, certains opérateurs privés ont pu assurer le service de transport urbain par autobus tout en dégagant des résultats bénéficiaires ayant servi, notamment à l'autofinancement des investissements. Tel est le cas du groupe Alsa.

Encadré 27 : Déléataire du transport public à Marrakech

« Alsa grupo » exploite trois types de service public de transport à Marrakech :

- **transport public urbain** assuré par la société d'exploitation Groupe Alsa Transport (GAT) au capital de 5 MDH aux termes d'une convention signée avec la communauté urbaine de Marrakech en 1999 pour une durée de 15 ans ;
- **transport public périurbain** assuré par la société d'exploitation « Transport de Voyageurs en Autocars Maroc au capital de 10,6 MDH aux termes de 4 conventions dont 3 ont été signées avec la préfecture de Sidi Youssef Ben Ali, la préfecture de Marrakech Ménara et la province d'El Haouz en 2001 pour une durée de 15 ans, et 1 avec la province de Chichaoua ;
- **transport public à caractère touristique** assuré par la société Alsa-city sightseeing au capital de 250 000 DH aux termes du contrat de concession d'exploitation des autobus touristiques à deux étages, conclu avec la commune urbaine de Marrakech en 2010 pour une durée de 5 ans.

Le concessionnaire exploite 40 lignes dont 21 pour le transport urbain avec 114 autobus, 17 pour le transport périurbain avec 92 autobus et 2 pour le transport touristique avec 4 autobus.

Il a assuré, en 2012, le transport de près de 53 millions voyageurs dont 35 millions pour le transport urbain, 17 millions pour le transport périurbain et 730 000 pour le transport touristique.

« Alsa grupo » emploie 524 agents dans les trois sociétés avec une masse salariale annuelle de 52 MDH.

La société a exécuté en totalité le programme initial d'investissement contractuel. Depuis l'entrée en vigueur des contrats, les investissements ont atteint, au 31/12/2012, un montant cumulé de 32 MDH.

Le tarif du ticket, appliqué à la commune urbaine de Marrakech, est passé de 3 DH en 1999 à 3,5 DH en avril 2006 et à 4 DH en 2012.

En 2012, les principaux indicateurs financiers des sociétés GAT et STVAM se présentent comme suit :

Indicateur	MDH	
	Société GAT	Société STVM
Chiffre d'affaires	99	81
Excédent brut d'exploitation	27	21
Résultat avant impôt	22	17
IS moyen	6	5

Le taux de progression du chiffre d'affaires de 2005 à 2012 est de 38% pour la société GAT et de 60% pour la société STVM.

Les autobus mis en circulation par le concessionnaire sont régulièrement entretenus et soumis aux visites techniques tous les six mois auprès d'un organisme agréé.

Le transport public urbain à Marrakech est assuré, par ailleurs, par environ 1200 taxis opérant sur les mêmes itinéraires de la délégation.

Pour un secteur de transport public urbain considéré comme structurellement déficitaire, le délégataire a pu assurer la continuité de service en couvrant ses charges par les tarifs et en rémunérant convenablement ses actionnaires. La seule compensation que le délégataire a reçue a porté sur le soutien au tarif scolaire, à l'instar des autres opérateurs. Le montant de cette compensation a été de l'ordre de 5,5 MDH par an.

Source : Alsa grupo

- 376.** Pour répondre à l'objectif de continuité du service public et atténuer le risque de défaillance des sociétés délégataires, les pouvoirs publics ont mis au point un schéma institutionnel qui s'articule autour d'un groupement d'agglomérations, une société de patrimoine, une société d'exploitation et un organe de régulation.
- 377.** Le groupement d'agglomérations serait l'autorité délégante dans le cadre d'un système basé sur l'exploitation en intermodalité.
- 378.** Le patrimoine serait porté par une Société de Développement Local (SDL) dont le capital serait détenu par le groupement d'agglomérations et, le cas échéant, par l'Etat et d'autres actionnaires publics ou privés.
- 379.** La SDL réaliserait les investissements et assumerait le risque commercial. Elle aurait, pour principales missions, l'acquisition du parc véhicule et son renouvellement ainsi que la réalisation et l'aménagement des abris et dépôts. Concernant le risque commercial, elle devrait prendre en charge la maîtrise des éléments tarifaires, l'intégration tarifaire, la billetterie, la gestion des recettes y compris les recettes publicitaires.
- 380.** La société d'exploitation, pour sa part, assumerait le risque industriel. Elle prendrait en charge les dépenses d'exploitation, de maintenance et d'entretien du parc et des installations. Elle est rémunérée sur la base de paramètres contractuels (nombre de voyageurs, kilomètres parcourus).
- 381.** Une autorité organisatrice du transport (AOT), en tant qu'organe de régulation au niveau local, serait créée par délibération des communes concernées. Son rôle porterait notamment sur l'élaboration et la mise en œuvre du Plan de Déplacement Urbain (PDU), le contrôle des opérateurs, le règlement des litiges et la coordination avec les entités intervenant dans le secteur du transport.

5- Appréciation du modèle institutionnel projeté

- 382.** Le schéma institutionnel envisagé et les actions récemment entreprises au niveau de Rabat et de Casablanca marquent un certain retour à la gestion publique dans la prise en charge des services publics locaux. Or, ce sont les contraintes liées à la gestion publique, à l'origine de la quasi-disparition des ex-régies communales de transport urbain, qui ont justifié le recours à la gestion déléguée.

- 383.** Certes, le schéma projeté présente l'avantage de clarifier le statut juridique de l'autorité délégante et d'instituer un organe dédié à la régulation de ce service public au niveau local.
- 384.** Mais, le modèle comporte l'inconvénient de multiplier le nombre d'entités assurant la responsabilité du transport urbain posant des problèmes de coordination, de gouvernance, de coûts de fonctionnement et de risques de dilution des responsabilités. Il présente, en outre, le risque de désintéressement des exploitants à sauvegarder et entretenir des équipements et des matériels ne faisant pas partie de leur patrimoine. Ce risque s'amplifie en fin de contrat à un moment où le besoin de maintenance devient plus pressant.
- 385.** Dans ce schéma, les actions stratégiques et opérationnelles portant sur les investissements sont exercées par une entité publique dont l'organe délibérant est formé d'élus locaux.
- 386.** L'opérateur est réduit à un rôle de gestionnaire d'une entité dont les outils clés d'exploitation, principalement le parc de véhicules, échappent à sa maîtrise.
- 387.** Un modèle moins complexe pourrait être suggéré permettant de confier l'intégralité de la gestion au délégataire, les investissements étant soumis à l'approbation préalable de l'autorité délégante. Cette dernière procéderait à la compensation des incidences financières résultant des contraintes ne pouvant être supportées par les tarifs. Les aides éventuellement accordées par l'entité publique devraient contribuer au financement du parc automobile et des autres actifs immobilisés.
- 388.** La solution aux problèmes du transport urbain dans les grandes villes ne se limite pas uniquement au recours au transport urbain par autobus, mais exige de plus en plus des solutions intégrées portant sur le développement de transport en sites propres et de systèmes de transport de masse (RER, métro, tramway...).

- 389.** L'exploitation du tramway à Rabat-Salé et Casablanca s'est traduite par des déficits importants qui ont atteint un montant cumulé de 840 MDH dont 517 MDH pour l'année 2013. Ces résultats sont très en deçà des prévisions contenues dans les plans d'affaires (business plans) intégrés aux décrets autorisant la création des deux sociétés chargées de réaliser ces projets locaux.
- 390.** Les deux indicateurs, à savoir le nombre de voyageurs et le chiffre d'affaires, ont enregistré des niveaux modestes, ne dépassant pas la moitié des prévisions. Les recettes d'exploitation ne couvrent même pas les charges découlant de l'exploitation du réseau et la rémunération contractuelle des sociétés assurant la maintenance. Le déficit enregistré en 2013 a représenté, par rapport au chiffre d'affaires, respectivement 289 % à Casablanca et 141 % à Rabat-Salé.
- 391.** Compte-tenu du modèle économique retenu par les deux sociétés de patrimoine (Casa Transport et Société de Tramway de Rabat-Salé), les déficits sont appelés à devenir structurels, nécessitant l'octroi de subventions publiques récurrentes pour assurer la continuité d'exploitation.

Encadré 28 : Le tramway comme mode de transport urbain

Agglomération de Rabat-Salé

La société de tramway de Rabat-Salé (STRS) a pour mission la réalisation du tramway dans l'agglomération de Rabat-Salé. Son capital social s'élève à 559 MDH, totalement détenu par l'Agence d'aménagement de la vallée du Bouregreg.

Le réseau actuel comporte deux lignes, d'une longueur de 20 km, mises en service le 23 mai 2011. Le nombre de voyageurs prévu, en régime de croisière, est de 180.000 par jour.

Les investissements de la société ont atteint 3.305 MDH. Elle emploie un effectif de 41 agents.

En 2013, la STRS a réalisé un chiffre d'affaires de 126 MDH contre 106 MDH en 2012.

La société a enregistré, depuis son démarrage, un déficit cumulé de 420 MDH dont 178 MDH en 2013.

La STRS a conclu, en 2010, un contrat d'exploitation du tramway avec Transdev SA, filiale de la Caisse française des dépôts et consignations (CDC), d'une durée de 6 ans renouvelable, pour une rémunération annuelle de près de 140 MDH.

La société transporte en moyenne près de 90 000 voyageurs par jour.

Agglomération de Casablanca

La société « Casablanca Transport en Site Aménagé » s'est vue confier la mission de réaliser un système collectif de transport urbain dans la ville de Casablanca, dont la première ligne de tramway d'une longueur de 31 km, mise en service en décembre 2012.

Le capital de la société d'un montant de 4.000 MDH est détenu par l'Etat, le Fonds Hassan II pour le développement économique et social, la Commune urbaine de Casablanca, la région du Grand Casablanca, la Caisse de Dépôt et de Gestion, la Banque Centrale Populaire, l'Office National des Chemins de Fer et le Conseil Préfectoral de Casablanca.

Les investissements réalisés se sont élevés à 5.602 MDH. Elle emploie en effectif de 23 agents.

En période de croisière, les prévisions de trafic sont estimées à 250.000 voyageurs par jour.

En 2013, la société a réalisé un chiffre d'affaires de 117 MDH.

Depuis son démarrage, la société a enregistré un déficit cumulé de 400 MDH dont 339 MDH en 2013.

La société a conclu, en 2012, un contrat d'exploitation avec le groupement RATP DEV-CDG-TRANSINVEST d'une durée de 6 ans, pour une rémunération de l'ordre de 250 MDH par an. Le groupement a créé, à cet effet, une société dénommée Casa Tram.

Le nombre de voyageurs par jour a atteint un pic de 100 000 en mois de décembre 2013.

Le modèle économique adopté, pour les deux tramways, repose sur les principes suivants :

- le risque industriel est assuré par la société exploitant le réseau ;
- le risque commercial incombe à la société de patrimoine, propriétaire de l'infrastructure et du matériel roulant ;
- l'exploitant collecte les recettes pour le compte de la société de patrimoine ;
- l'exploitant bénéficie d'une rémunération forfaitaire majorée d'un bonus basé sur le chiffre d'affaires.

Source : Ministère des finances et les sociétés de Tram

III- Pistes de réforme

1- Régulation

392. La réglementation du transport urbain a été axée sur l'activité des opérateurs en ne traitant pas suffisamment des risques liés à la gestion du secteur. Dans ce contexte, il devient urgent d'instituer, par voie législative ou réglementaire, des dispositifs permettant d'anticiper les risques et de mettre en place les mécanismes de coordination.

393. Dans le cadre d'une stratégie globale en matière de transport dépassant la gestion restreinte du transport collectif de voyageurs par autobus, un organe indépendant, chargé des fonctions d'expertise, de coordination, de suivi et de veille, s'avère nécessaire tant au niveau national qu'au niveau régional ou local. Ce dernier niveau devrait associer les acteurs concernés y compris éventuellement les usagers.

Encadré 29 : Benchmark sur le statut d'une autorité organisatrice des services de transport

Forme juridique

L'expression « autorité organisatrice des services de transports » peut revêtir des formes différentes d'entités publiques compétentes : autorité publique spécialisée, structure relevant d'une autorité existante, groupement de collectivités locales, entreprise fondée par des collectivités.

Composition du conseil d'administration

La structure est différente selon les pays et régions. Elle peut comprendre des représentants :

- des municipalités et autres collectivités locales (Espagne, France, Italie, Portugal, Danemark) ;
- de régions et de gouvernements locaux (Espagne, France, Italie, Pays-Bas) ;
- du gouvernement local (Barcelone, Madrid, Bologne, Athènes) ;
- des syndicats et chambres de commerce (Madrid, Valence) ;
- du personnel (Athènes) ;
- des associations de consommateurs (Madrid) ;
- des transporteurs (Madrid, Valence).

- 394.** L'activité du délégataire du service de transport urbain par autobus s'exerce dans un environnement concurrentiel dans lequel opèrent différents prestataires utilisant des modes de déplacements variés. Cette caractéristique impose une organisation intégrant des problématiques de déplacement, de circulation et de transport.
- 395.** L'expérience internationale montre la nécessité de regrouper au sein d'une entité spécifique, les fonctions de coordination et de planification du développement urbain. Cette entité a vocation à exercer également des attributions de régulation économique liées à la détermination des tarifs et au suivi des performances.
- 396.** Les choix rationnels de solutions adaptées aux besoins des usagers passent par l'élaboration des plans de déplacements urbains. Ces plans doivent permettre l'articulation de tous les modes de déplacement et traiter les interfaces entre ces modes (stationnement, aménagement, voirie, sécurité routière...). Ils doivent être cohérents avec les autres documents de planification en particulier ceux de l'urbanisme afin d'offrir un système de déplacement économiquement efficace pouvant jouer un rôle de levier pour la compétitivité territoriale de la ville.
- 397.** Sur le plan national, le rôle de l'organe indépendant en tant que centre d'expertise, devrait être axé sur les missions suivantes :
- définir les politiques à même d'assurer un fonctionnement optimal de tous les modes de transport ;
 - prendre en charge les aspects réglementaires et de normalisation liés au transport urbain ;
 - élaborer des modèles et des outils réglementaires ;
 - établir des documents standards d'appel à la concurrence, des modèles de plans d'affaires ainsi que des guides et manuels de suivi et de contrôle ;
 - produire des documents-types de suivi et d'information et fournir les statistiques du secteur ;
 - assurer l'expertise économique, financière et juridique relative à la gestion déléguée des services publics de transport urbain.

398. L'organe indépendant, s'il devrait être confiné dans une mission de conseil, pourrait disposer également des compétences suivantes :

- définir les méthodes de mesure des performances ;
- assurer un suivi des coûts sur la base de benchmark et suggérer les améliorations possibles ;
- formuler des avis sur les contrats de gestion déléguée ainsi que sur les schémas directeurs de transport.

399. Si les attributions de l'organe indépendant devraient être élargies à des prérogatives décisionnelles, les missions ci-après pourraient lui être confiées :

- le règlement du contentieux non juridictionnel lié à l'interprétation, l'exécution et le contrôle des contrats des délégataires et à l'intervention des autres modes de transport ;
- l'auto-saisine en matière de régularité et de transparence des opérations multimodales inhérentes à l'intervention des différents modes de transport en commun ;
- la prise de décision à caractère exécutoire indépendamment des actions en justice.

400. Sur le plan régional ou local, un organe indépendant s'impose pour compléter le dispositif de gouvernance. Ses compétences pourraient s'attacher à :

- élaborer la politique des transports urbains au niveau régional ou local ;
- assurer la coordination des différents intervenants afin de mettre en complémentarité les modes de déplacements urbains ;
- apporter l'assistance technique aux collectivités territoriales dans la préparation, l'élaboration, le suivi et le contrôle des contrats de gestion déléguée ;
- donner son avis sur les projets de délégation relatifs au transport urbain ;
- valider les clauses substantielles des contrats, notamment celles concernant la fixation des tarifs et leur révision ;
- veiller au respect de l'équilibre économique et financier des contrats ;

- alerter sur les risques pouvant compromettre la continuité du service public ;
- faciliter le règlement amiable des litiges et différends en relation avec le service public ;
- apprécier la qualité du service en particulier, à travers les évaluations citoyennes et les enquêtes de satisfaction des clients.

401. Sur le plan organisationnel, l'organe indépendant pourrait s'appuyer sur un pôle de compétence possédant une expérience et une expertise dans le transport urbain et dans la gestion déléguée des services publics locaux.

Encadré 30 : Benchmark sur la régulation du transport public

Le benchmark est établi à partir de modèles allemands et français.

Domaines d'intervention :

L'autorité organisatrice des services de transport se charge des missions suivantes :

- **développement urbain** : tenant compte des deux volets, l'intégration du transport et la planification urbaine ;
- **politique de mobilité urbaine** : circulation et parking, logistique urbaine, intégration modale ;
- **marché des transports publics** : intégration du transport informel, services de mobilité, taxis ;
- **régulation du transport public** : cadre réglementaire, définition du réseau et des services requis, contrôle, services contractuels, normes techniques, suivi de la qualité, promotion et information.

Aspects stratégiques

Un comité stratégique prend en charge l'élaboration des politiques de transport et les aspects sociaux.

L'administration définit les standards de mobilité et d'accessibilité.

Aspects opérationnels

L'administration définit les modes de déplacement : fréquence de passage, spécifications techniques des véhicules, tarification et lignes à desservir.

Les opérateurs publics ou privés se chargent de l'information, de la vente des tickets de transport, de l'exploitation du parc automobile et de la gestion du personnel.

2- Gouvernance

402. Dans le cas des grandes agglomérations, le cadre institutionnel actuel n'est pas approprié pour la gestion de la mobilité urbaine. Ce mode de gouvernance devrait être repensé, notamment en raison du caractère de plus en plus supra-communal de la mobilité urbaine.

Encadré 31 : Benchmark de périmètre d'intervention des autorités organisatrices du transport urbain

Le périmètre public peut couvrir des espaces territoriaux allant de la région à la simple municipalité et ce, selon les collectivités de chaque pays.

Au Danemark, le périmètre couvre deux régions à Copenhague.

En Espagne, le périmètre coïncide avec la région. C'est le cas à Madrid et à Valencia. Le même système fonctionne au Portugal (Lisbonne), en Suède (Stockholm) et aux Pays-Bas (Amsterdam).

Le périmètre couvre une région et des collectivités locales en Allemagne (Berlin et Frankfort) et en France (Paris et Lyon) et en Espagne (Barcelone).

Le périmètre couvre plusieurs municipalités en Finlande (Helsinki) ou une seule municipalité en Italie (Milan) et au Royaume Uni (Londres).

403. La compétence pour la gestion du service de transport urbain devrait revenir à un groupement de collectivités territoriales conformément aux dispositions de la charte communale afin de bénéficier des économies d'échelle et d'attirer des délégataires de qualité.

404. L'autorité délégante devrait être dotée de moyens pour assurer le suivi et le contrôle de la gestion déléguée en recourant, le cas échéant, à des expertises externes.

405. L'autorité délégante, en relation avec les pouvoirs publics, devrait veiller à améliorer le maillage routier par l'ouverture de rocades et voies de liaison, l'aménagement et l'entretien de la voirie. De même, elle doit actionner la police administrative de circulation et de stationnement. L'ensemble de ces actions s'avère nécessaire pour optimiser la vitesse commerciale des autobus en circulation et offrir un service de qualité à l'usage.

406. La structure locale en charge du suivi et du contrôle devrait disposer des capacités d'expertise nécessaires pour permettre le respect de l'application des clauses contractuelles.

3- Clauses contractuelles

407. Tout appel à la concurrence pour la passation d'un contrat de gestion déléguée devrait être précédé par l'établissement d'un plan de déplacements urbains et d'une étude justifiant le recours à ce mode de gestion.

408. Les dossiers d'appel d'offres pour la gestion déléguée devraient prévoir des critères rigoureux pour l'éligibilité des candidats basés sur l'expérience, le professionnalisme, les capacités techniques et financières et le savoir-faire dans le métier. L'appréciation des offres devrait être focalisée particulièrement sur la viabilité du business plan, élément fondamental pour l'équilibre et la pérennité du contrat.

409. En vue de résoudre la problématique du patrimoine, des clauses spécifiques pourraient être insérées dans les contrats pour permettre le transfert des biens de retour, notamment le parc et le patrimoine immobilier, à l'autorité délégante en fin de délégation.

410. Les objectifs relatifs à la qualité du service rendu fixés aux délégataires, doivent être clairement déterminés et mesurables par des indicateurs chiffrés.

411. Pour améliorer la qualité de service, les contrats devraient prévoir la conformité des autobus aux normes de mobilité, de sécurité et de confort ainsi que les spécifications techniques permettant un accès facile des personnes âgées et à besoins spécifiques, selon les standards reconnus dans la profession. Ces normes devront faire l'objet des contrôles techniques réguliers.

- 412.** Les droits des usagers devraient être mieux garantis par la mise en place d'un registre de plaintes et son suivi régulier, d'un centre d'appel ainsi que d'un site web dédié à l'information du public.
- 413.** Le contenu des documents comptables, financiers et les comptes rendus doit être expressément précisé dans des textes réglementaires ou dans le contrat, notamment ceux en relation avec la mesure de la performance, la qualité du service et la protection de l'environnement.
- 414.** L'étude économique et financière relative à la gestion déléguée doit être modélisée dans un plan d'affaires préparé par l'attributaire en matière de transport public urbain et annexé au contrat. Ce plan d'affaires constituera le référentiel pour apprécier l'équilibre financier du contrat tout au long de la délégation.
- 415.** Le plan d'affaires doit notamment comporter les hypothèses socio-économiques, les états financiers prévisionnels pluriannuels (bilans, plans de financement, comptes de produits et charges) et les taux de rentabilité interne du projet et de l'actionnaire. Ces états doivent être présentés selon une nomenclature de comptes identique à celle prévue par le plan comptable afin de permettre leur rapprochement ultérieur avec les réalisations.
- 416.** La plage horaire et la fréquence de passage des autobus ainsi que la qualification des conducteurs sont des paramètres importants qui méritent d'être précisés dans le contrat en vue de permettre à l'autorité délégante et aux organes de contrôle de disposer d'un référentiel pour évaluer la performance du réseau et la qualité du service rendu. Il en est de même pour les spécifications techniques des autobus, notamment les châssis des autobus et l'utilisation d'une énergie propre telle que le GNL.
- 417.** Tout réajustement de prix, qu'exige l'équilibre financier du contrat tel que prévu dans le plan d'affaires, doit être décidé par l'autorité délégante en appréciant le risque industriel pris par l'opérateur, sur la base de l'identification dans le contrat de tous les facteurs qui pourraient affecter les charges (coût des intrants, conditions de circulation, aléas...) et ce, dans le souci de protéger le droit des usagers.

- 418.** Compte-tenu du déficit structurel caractérisant l'exploitation de certaines activités de transport urbain en particulier dans les cas de sous-tarification, il est préconisé de supprimer la clause de versement de redevances au profit de l'autorité délégante, car cette disposition se révèle tout à fait théorique.
- 419.** En revanche, un système permettant à l'autorité délégante de couvrir une partie des dépenses d'investissement, notamment au niveau du financement du parc de véhicules et/ou des infrastructures, permettrait de modérer les tarifs et d'inciter les opérateurs à assurer une meilleure qualité de service, de contribuer à la protection de l'environnement et à réaliser des gains de productivité.
- 420.** Il est préconisé de remplacer les subventions par des compensations pour obligation de continuité et de qualité du service public en présentant de manière transparente le mode de calcul de ces aides qui doit être effectué sur la base de paramètres économiques rationnels permettant un traitement équitable des opérateurs.

4- Transport urbain par tramway

- 421.** Face à l'ampleur des déficits enregistrés par les sociétés de tramway à Rabat-Salé et Casablanca, il est recommandé d'instaurer, dans les meilleurs délais, un cadre de concertation pour réexaminer le modèle économique des deux sociétés avec l'objectif de contenir les pertes.
- 422.** Le cadre de concertation devrait réunir les représentants de l'Etat, des collectivités territoriales concernées, des actionnaires des deux sociétés et des experts du secteur. Il devrait se concrétiser par un contrat-programme, appuyé d'un plan d'affaires actualisé, définissant les obligations des parties et du management afin de pérenniser la viabilité économique et financière des deux sociétés.

423. Parmi les leviers essentiels devant être explorés pour atténuer les déficits et pour mobiliser de nouvelles ressources, figurent :

- l'intégration des réseaux de transport urbain dans le périmètre des agglomérations concernées ;
- l'intégration tarifaire en particulier entre le tramway et le bus, la politique tarifaire ;
- le potentiel de recettes fiscales locales pouvant être affectées au financement de ces modes de transport collectifs.

424. Eu égard à l'importance des investissements nécessaires au développement et à la réhabilitation des infrastructures du transport public, notamment ceux relatifs au transport de masse, une politique de financement devrait être définie par les pouvoirs publics. Cette stratégie devrait permettre d'élaborer des plans de financement et d'explorer les ressources appropriées, notamment fiscales et parafiscales de l'Etat et des collectivités territoriales pouvant être mobilisées à cet effet.

425. Considérant l'impact du développement de grandes métropoles sur l'attractivité économique du Maroc, en tant que pôles de croissance, et en raison des effets d'entraînement induits par les moyens de transport de masse, il est primordial que l'Etat s'implique techniquement et financièrement, dans les programmes de renforcement de la mobilité urbaine à travers des projets intégrés, associant les différents modes de transport (réseau express régional, métro, tramway, autobus, chemins de fer). Cette orientation s'avère d'autant plus impérieuse que les coûts de réalisation des grands travaux d'infrastructure et des équipements nécessaires exigent des financements conséquents qui dépassent les moyens dont disposent les collectivités territoriales et que seul l'Etat peut mobiliser.



Partie IV
Services de propreté



Partie IV- Services de propreté

I- Aspects généraux

426. Dans un contexte de croissance démographique et d'urbanisation accélérée, les besoins en services de base liés au cycle des déchets ménagers connaissent une augmentation substantielle entre 2004 et 2012. Il s'agit d'une tendance universelle à laquelle notre pays n'échappe pas. La production des déchets solides au Maroc augmente de 3 % par an. La génération totale de déchets solides en milieu urbain et rural est de 6,85 millions de tonnes²³.

427. La Banque Mondiale avait évalué en 2003, le coût annuel des dommages environnementaux causés par les déchets solides au Maroc à 1 700 MDH, soit 0,5 % du PIB²⁴, représentant un des taux les plus élevés de la région MENA.

428. Les services municipaux de gestion des déchets solides étaient axés traditionnellement sur le « nettoyage », et ne disposaient pas des programmes, ni de ressources couvrant l'ensemble du cycle d'élimination des déchets. Une grande partie du secteur fonctionnait de manière informelle, en particulier en ce qui concerne le tri, le recyclage et l'élimination des déchets dans des installations incontrôlées. Cette situation avait des retombées négatives sur les plans environnemental, économique et social.

429. Le secteur était peu encadré sur un plan institutionnel et sa viabilité financière incertaine. Il était devenu urgent de mettre en place des systèmes de planification et de gestion intégrés et modernes.

430. Le secteur n'exploitait pas les opportunités offertes par le mécanisme de développement propre (MDP), instauré pour soutenir l'effort mondial d'atténuation des effets des changements climatiques.

²³ Rapport sur la gestion des déchets solides au MAROC, publié par GIZ, avril 2014

²⁴ Rapport N° 25992-Mor, Evaluation du coût de la dégradation de l'environnement, 30 juin 2003, Banque Mondiale

- 431.** Pour remédier à ces problèmes, une importante réforme a été lancée en 2006 avec la promulgation de la première loi sur la gestion et l'élimination des déchets. Le gouvernement a également approuvé en 2007 un programme national des déchets ménagers (PNDM) couvrant une période de 15 ans. Le défi consistait dès lors à mobiliser l'ensemble des acteurs autour des objectifs de ce programme en vue d'une mise en œuvre coordonnée et efficace.
- 432.** Jusqu'en 2012, les concours financiers dont le PNDM a bénéficié, s'établissent à 1 360 MDH alloué par le Département de l'Environnement et 1 000 MDH par le Ministère de l'Intérieur²⁵.

²⁵ Rapport sur la gestion des déchets solides au MAROC, publié par GIZ, Avril 2014

Encadré 32 : Programme national de déchets ménagers

Le PNDM a été lancé, en 2008, conjointement par le ministère de l'intérieur et le ministère chargé de l'environnement, avec l'appui de la Banque Mondiale, pour répondre aux défis d'une gestion durable des déchets ménagers. Il couvre une période de 15 ans s'étalant de 2008 à 2022.

Le coût du PNDM a été chiffré à 40 MMDH se répartissant comme suit :

• services de collecte et de nettoyage	72 %
• réalisation des décharges contrôlées	15 %
• réhabilitation des décharges existantes	6 %
• développement de la valorisation	2 %
• études, contrôle et suivi	3 %
• communication, formation, sensibilisation	2 %.

Le PNDM a prévu, au profit des communes, un mécanisme incitatif de financement lié aux résultats. Le concours financier est dégressif sur 3 ou 4 ans selon des critères d'éligibilité :

- la disponibilité du foncier ;
- la validation de l'étude de faisabilité ;
- la réalisation de l'étude d'impact sur l'environnement ;
- l'intercommunalité si elle est requise par le plan directeur ;
- la réhabilitation de l'ancienne décharge ;
- l'adoption d'un plan social ;
- la réalisation d'une évaluation citoyenne.

Les objectifs du PNDM sont définis comme suit :

- généraliser les plans directeurs de gestion des déchets ménagers et assimilés à toutes les préfectures et provinces ;
- atteindre un taux de collecte en milieu urbain de 90 % en 2020 et de 100 % en 2030 ;
- réaliser des décharges contrôlées dans tous les centres urbains et fermer toutes les décharges non contrôlées à l'horizon 2020 ;
- professionnaliser la gestion du secteur ;
- développer la filière «tri-recyclage-valorisation» et atteindre un taux de recyclage de 20 % en 2020 ;
- former et sensibiliser les acteurs concernés ;
- faire de la valorisation des déchets ménagers une composante de l'économie marocaine.

Le pilotage du PNDM est assuré par une Commission Nationale (CN-PNDM) qui assure la programmation des actions et des projets, la coordination et le suivi du programme. Elle est présidée par le ministère chargé de l'environnement et comprend des représentants du ministère de l'intérieur, du ministère chargé des finances, du ministère chargé des affaires générales et du FEC. Elle se réunit au moins deux fois par an.

Le ministère de l'intérieur a créé, en son sein, une Unité de Gestion (UGP) du PNDM qui identifie et programme les projets et assure leur suivi et leur post-évaluation. Elle instruit les demandes d'appui financier avant leur soumission à la CN-PNDM.

Grâce au PNDM, les performances du secteur ont affiché des progrès notables :

- la population urbaine desservie est passée de 41 % en 2007 à 72 % en 2013 ;
- l'enfouissement de 37 % des déchets en 2013 contre 10 % en 2007 ;
- la réhabilitation de 24 décharges non contrôlées durant la première phase du programme.

Le PNDM rencontre un certain nombre d'obstacles, notamment :

- le retard dans la planification : seuls 7 plans directeurs provinciaux ont pu être élaborés ;
- la difficulté d'obtenir le consensus pour l'implantation des sites ;
- l'opposition des populations riveraines aux projets ;
- la faiblesse des capacités des acteurs concernés à réaliser les programmes.

Ces obstacles ont contraint certaines communes, comme Casablanca, El Oualidia, Tétouan et Azilal à réhabiliter et/ou maintenir d'anciennes décharges.

Le PNDM offre un grand nombre d'opportunités pour le développement de la gestion déléguée des services publics locaux en matière de propreté et de valorisation des déchets.

Le cadre institutionnel, le modèle de gouvernance et le système d'incitation financière retenus dans le PNDM sont de nature à favoriser l'atteinte des objectifs arrêtés par les pouvoirs publics et le développement de nombreux projets de partenariat entre les collectivités territoriales et le secteur privé.

Source : Département de l'environnement

433. La génération de déchets en milieu urbain et celle en milieu rural est respectivement de 0,67 kilos et de 0,30 kilos par jour et par habitant, contre une moyenne mondiale de 1,2 kilos par jour et par personne.

434. La collecte des déchets solides urbains est régulière et presque quotidienne. En 2013, elle est estimée à 5,5 millions de tonne par an. Elle varie de 75 % à 100 % selon les communes. Le volume des déchets en milieu urbain avoisinerait les 6,2 millions de tonnes en 2020²⁶.

435. L'élimination constitue une lacune dans la gestion des déchets. La plupart des décharges publiques sont non contrôlées et provoquent des nuisances au niveau sanitaire et environnemental, ce qui représente un véritable défi pour les politiques publiques. Ainsi, en 2013, seul 35 % des déchets sont déposés dans des décharges contrôlées, contre 10 % en 2008.

436. Au Maroc, comme dans d'autres pays en développement, le choix du matériel et des équipements (conteneurs, véhicules de transport etc.) ainsi que les technologies de traitement utilisés ne sont pas adaptés à l'environnement local. Une tonne de déchets ménagers contient en moyenne 700 à 800 kg de produits organiques fermentescibles contre seulement 350 kg en Europe Occidentale et aux Etats-Unis d'Amérique.

1- Cadre institutionnel

437. Le cadre législatif et réglementaire régissant la gestion des déchets ménagers et assimilés (GDMA) connaît une évolution notable, comportant notamment :

- la Charte communale ;
- la loi cadre portant charte nationale de l'environnement et du développement durable ;
- la loi n° 28.00 relative à la gestion des déchets et à leur élimination ;
- la loi n° 54.05 relative à la gestion déléguée des services publics ;
- le décret n° 2-06-362 du 9 août 2006 pris pour l'application des articles 5 et 12 de la loi 54-05 ;
- la loi n° 12.03 relative aux études d'impact sur l'environnement ;

²⁶ Rapport sur la gestion des déchets solides au Maroc, publié par GIZ, avril 2014

- le décret n° 2-09-253 du 18 juillet 2008 portant classification des déchets et fixant la liste des déchets dangereux ;
- le décret n° 2-07-139 du 21 mai 2009 relatif à la gestion des déchets médicaux et pharmaceutiques ;
- le décret n° 2-09-284 du 8 décembre 2009 fixant les procédures administratives et les prescriptions techniques relatives aux décharges contrôlées ;
- le décret n° 2-09-538 du 22 mars 2010 fixant les modalités d'élaboration du plan directeur national de gestion des déchets dangereux ;
- le décret n° 2-09-285 du 6 juillet 2010 fixant les modalités d'élaboration du plan directeur préfectoral ou provincial de gestion des déchets ménagers et assimilés et la procédure d'organisation de l'enquête publique afférente à ce plan ;
- le décret n° 2-09-683 du 6 juillet 2010 fixant les modalités d'élaboration du plan directeur régional de gestion des déchets industriels, médicaux et pharmaceutiques non dangereux, des déchets ultimes, agricole et inerte et la procédure d'organisation de l'enquête publique afférente à ce plan.

438. Le cadre institutionnel actuel accorde un rôle central aux communes sur tout le cycle de la gestion des déchets de la pré-collecte jusqu'à l'élimination et le traitement ou la valorisation. Il prévoit des mécanismes de coopération intercommunale qui permettent de réaliser des infrastructures communes comme les centres de transfert ou les centres d'enfouissement technique.

439. La Charte permet la coopération intercommunale, soit :

- dans le cadre d'une convention de coopération ou de partenariat, formule adaptée pour la construction d'ouvrages relatifs à la gestion des déchets ainsi que par la mise en commun de moyens nécessaires à la réalisation de décharges par exemple ;
- par la création d'un groupement de collectivités territoriales, formule convenant davantage à la décharge contrôlée, car il s'agit de gérer des services communs.

440. La loi n° 28.00 précitée a été suivie par des textes réglementaires qui ont notamment fixé :

- les procédures administratives et les prescriptions techniques relatives à aux décharges contrôlées ;
- les modalités d'élaboration du plan directeur préfectoral ou provincial de la GDMA et la procédure d'organisation de l'enquête publique à ce sujet ;
- les prescriptions relatives à l'utilisation des sacs et sachets en plastique.

441. La loi n° 12.03 a défini les mesures préventives visant la protection de l'environnement et les modalités de réalisation des études d'impact. Elle comporte une liste d'activités économiques soumises de façon impérative à ce genre d'études et prévoit notamment les installations nécessaires de stockage et d'élimination des déchets.

442. En application du principe de subsidiarité, l'Etat apporte son appui à la mise en œuvre de la politique sectorielle qui est arrêtée par le Gouvernement dans ce domaine.

443. Le cadre institutionnel confère, au secteur privé, le rôle de partenaire pour la modernisation et la professionnalisation de la gestion des déchets ainsi que pour une plus grande efficacité économique et d'une meilleure qualité de service en faveur de citoyen.

444. Ce cadre est appelé à évoluer en rapport avec :

- Les changements affectant l'organisation territoriale et la répartition des compétences dans le cadre de la régionalisation avancée prévue par la Constitution du Royaume ;
- les nouveaux partenariats public-privé qui seront développés dans les filières de valorisation des déchets.

2- Gouvernance

445. La gouvernance du secteur des déchets ménagers est assurée au niveau national par le ministère de l'intérieur et le ministère chargé de l'environnement et au niveau local essentiellement par les communes ou par leurs groupements.
446. Le ministère de l'intérieur intervient essentiellement, en matière d'assistance technique et financière aux collectivités territoriales et d'autorité de tutelle, à travers la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) et la Direction de l'Eau et de l'Assainissement (DEA).
447. Le ministère en charge de l'environnement agit dans le cadre de la politique gouvernementale, pour le renforcement du cadre institutionnel, la prévention des pollutions et des nuisances et assure le contrôle environnemental. Il préside et assure le secrétariat du Comité National des Etudes d'Impact Environnemental (CNEIE) et de ses comités régionaux. Il joue un rôle de réglementation, de planification, de coordination et de surveillance.
448. D'autres acteurs publics interviennent dans le secteur comme le Fonds d'Equipement Communal (FEC) qui agit auprès des collectivités territoriales comme entité de coordination des activités relevant du MDP dans la gestion des déchets. Le rôle des Agences de Bassin Hydraulique (ABH) porte, entre autres attributions, sur le contrôle de l'impact des lixiviats sur les nappes. De même, ces agences peuvent assurer la maîtrise d'ouvrage déléguée pour la réhabilitation des décharges.

Encadré 33 : Intervenants dans la gestion des déchets solides

Le Ministère de l'Intérieur exerce la tutelle sur les communes et leur assure l'assistance en matière de gestion des déchets ménagers.

Le Ministère de la santé est l'autorité responsable de la gestion des déchets hospitaliers et des établissements de soins.

Le Ministère de l'agriculture et du développement rural intervient dans l'identification des sites de décharges, essentiellement dans les régions forestières, ainsi que la mise en place des unités de compostage.

Le Ministère de l'industrie et du commerce joue un rôle de conseil pour l'élimination des déchets générés par les activités industrielles et commerciales, ainsi que pour la mise en place de filières de valorisation.

Le Ministère chargé de l'environnement s'occupe principalement de la coordination, de la collecte des données, des études, de l'élaboration des lois, de la réglementation, des normes et directives ayant trait à l'environnement.

3- Opérateurs

449. Les services de la propreté sont soit gérés directement par les communes ou groupements de communes, soit délégués à des entreprises ou à des groupements d'entreprises privées. En juin 2014, le mode de gestion déléguée des services de collecte des déchets ménagers, au niveau urbain, a atteint une part de 80 %, celle de la gestion directe étant de 20 % de l'ensemble.

450. La gestion de la propreté par les services communaux rencontre plusieurs contraintes qui sont liées principalement à la gouvernance au niveau des services communaux, à l'équipement vétuste et mal entretenu, aux infrastructures insuffisantes et au déficit des ressources humaines en termes de qualification et de motivation.

451. Au niveau de l'allocation des ressources, l'examen de la structure du budget communal montre l'absence d'une rubrique budgétaire spécifique à la gestion directe de la propreté et le défaut d'un système harmonisé visant l'évaluation du budget alloué à chacune des composantes du cycle de gestion des déchets depuis la collecte jusqu'au traitement.

452. Le mode de gestion directe par la commune n'a pas souvent donné de résultats satisfaisants face à l'évolution des exigences des habitants. En vue d'atténuer ces défaillances, plusieurs communes urbaines se sont engagées dans la délégation de gestion des services de nettoyage, de collecte et de mise en décharge des déchets aux entreprises privées.

453. Les contrats avec les opérateurs privés ont été établis pour assurer aux communes concernées des niveaux d'investissement suffisants et améliorer la qualité de service au citoyen. Au plan des engagements, un équilibre devrait être observé entre les impératifs techniques et financiers de la gestion déléguée d'une part et les capacités de couverture des coûts d'autre part.

454. L'amélioration de la qualité de service rendue au citoyen par ce nouveau mode de gestion, a incité les communes à déléguer leur service aux entreprises privées. Par rapport à la gestion directe, la gestion déléguée vise principalement :

- le renouvellement du parc des véhicules de propreté fonctionnant à un rythme plus rapide ;
- l'adéquation du matériel apporté par rapport aux besoins des tissus urbains et aux normes d'hygiène et d'environnement ;
- l'introduction de nouvelles prestations (lavage, balayage mécanique...) ;
- l'amélioration du service rendu au citoyen, et la mobilisation des ressources financières pour l'acquisition des équipements nécessaires ;
- l'éradication progressive des points noirs grâce au renforcement des moyens humains et matériels ;
- l'utilisation de nouvelles méthodes d'organisation et de gestion ;
- l'amélioration de la communication avec le public.

455. De surcroît, l'externalisation devrait permettre de couvrir le gap entre différentes catégories de communes et des sites desservis. Les contrats conclus avec le secteur privé reposent en effet sur des normes communes de prestations de services (en termes de qualité et de couverture). Les communes et sites défavorisés auparavant non desservis et/ou ayant accès à des services limités ne sont plus désavantagées et bénéficient désormais de services convenables de collecte.

456. De même, la gestion déléguée devrait favoriser la mise en place de nouveaux mécanismes pour renforcer la redevabilité des collectivités vis-à-vis du citoyen.

457. La durée des contrats observée s'étend entre 5 et 7 ans pour les services de propreté sachant que, pour les décharges publiques, cette durée peut atteindre 20 ans.

458. Le délégataire est rémunéré par le délégant selon des modes différents :

- à la tonne et/ou au forfait tout en défalquant les salaires du personnel mis à disposition, la valeur résiduelle du matériel transféré par la commune ainsi que les primes d'assurance y afférentes ;
- au forfait journalier du balayage manuel sur les voies délimitées par le cahier des charges ;
- au kilomètre linéaire ou au forfait journalier pour le lavage des voies et des espaces publics ;
- au forfait pour les décharges publiques.

459. La rémunération des délégataires est calculée mensuellement sur la base des prix unitaires et des pièces justificatives du service fait.

460. A titre indicatif, les données fournies par les communes dans le cadre de l'élaboration du schéma directeur d'assainissement solide de la wilaya de Rabat-Salé montrent que le coût de la collecte et du nettoyage par régie directe hors amortissements, est estimé à 255,33 DH la tonne représentant 57,22 DH par an et par habitant²⁷.

461. Les prix facturés par les délégataires, dans 27 communes durant la période 2007-2009, s'élèvent en moyenne à 333 DH la tonne²⁸. Le prix a atteint un maximum de 548 DH/tonne à la commune de Nouacer, Bouskoura, Dar bouazza et Oulad Salah. Le prix moyen au plan national est passé à 417 DH/tonne en 2013²⁹.

²⁷ Commune urbaine de Rabat

²⁸ Ministère de l'intérieur

²⁹ Département de l'environnement

462. Toutefois, la comparaison entre le prix payé au délégataire et le coût estimé en gestion directe n'est pas significative car, à la différence de la gestion directe, les prix facturés intègrent les dotations aux amortissements, le coût du capital, la rémunération des actionnaires et les charges fiscales.

463. En outre, les coûts estimés par les communes n'intègrent pas les frais généraux imputables à la gestion du service de propreté.

464. Le coût de la mise en décharge contrôlée s'est élevé à 180 DH /tonne en moyenne en 2013³⁰.

4- Indicateurs

4-1- Service de collecte et de nettoyage

465. La gestion déléguée a connu un grand essor au cours de la dernière décennie. Les contrats passés depuis 2006 ont permis de desservir, par des délégataires privés, en services de nettoyage et de décharges publiques, 13,5 millions d'habitants en 2013 contre 8,5 millions en 2006.

466. En 2013, la gestion déléguée du service de collecte et de nettoyage a concerné 146 communes contre 109 en 2012. Le nombre de contrats est passé de 33 avant 2006 à 101 en 2013. 74 % de la population urbaine sont desservis par des sociétés privées représentant 80 % du tonnage de déchets contre 44 % en 2007.

467. La gestion déléguée du service de collecte et de nettoyage est assurée par 15 délégataires qui réalisent un chiffre d'affaires en 2013 de 2 218 MDH et emploient près de 15 000 personnes. Les investissements effectués, à fin 2013, dans le cadre des contrats de gestion déléguée, s'élèvent à 3 033 MDH.

468. La gestion des déchets solides est assurée en grande partie par 4 groupes qui détiennent 76% des parts de marché dont 27 % pour TECMED, 19 % pour SITA AL BEIDA, 17 % pour SEGEDEMA et 11 % pour OZONE. Le reste est assuré par 10 autres délégataires.

³⁰ Département de l'environnement

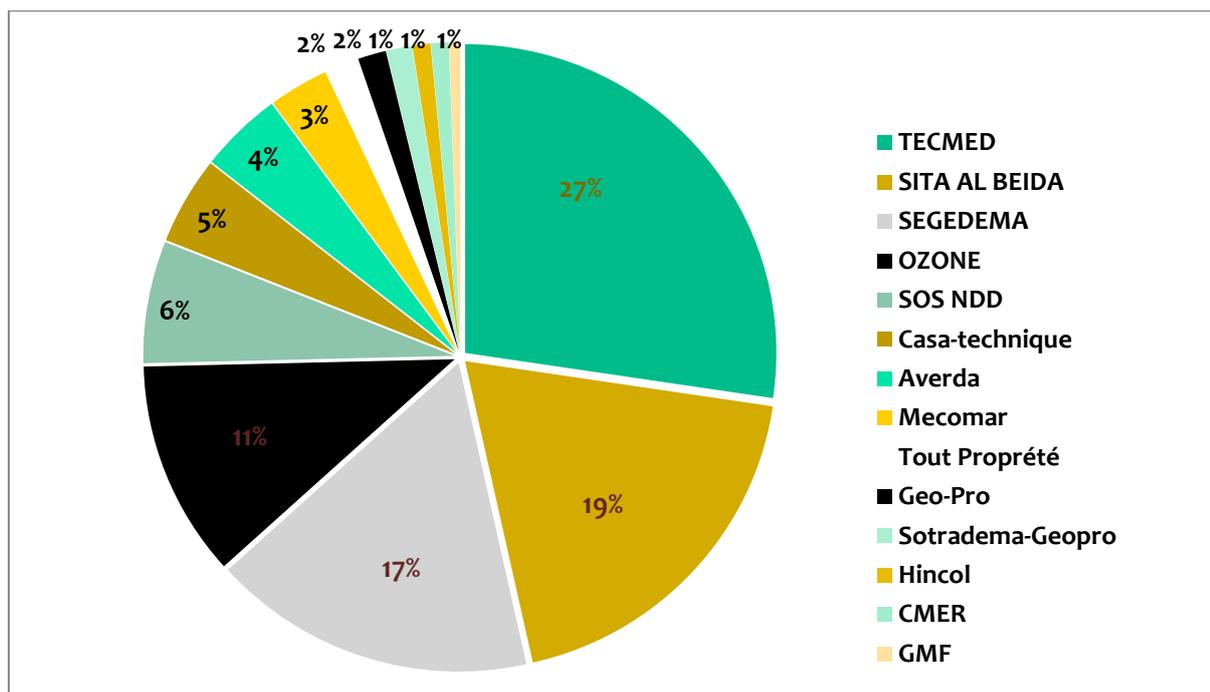


Figure 20 : Répartition du chiffre d'affaires des délégataires pour la collecte et le nettoyage des déchets

469. La gestion déléguée de la collecte et de nettoyage fait ressortir les données chiffrées suivantes :

Tableau 15 : Indicateurs sur le service de collecte et nettoyage 2013

Désignation	Contrats passés avant 2006			Contrats passés après 2006	Contrats en vigueur
	Achevé	En vigueur	Total		
Nombre de contrats	32	1	33	100	101
Nombre de délégataires	10	1	11	14	15
Nombre de communes	29	1	30	146	147
Effectif du personnel	7 664	151	7 815	14 788	14 939
Investissements (MDH)	849	14	863	2 170	2 184
Chiffre d'affaires annuel (MDH)	862	8	870	2 210	2 218
Population desservie (Millions)	8	0,5	8,5	13	13,5

Source : Ministère de l'intérieur

470. Rabat est la seule municipalité ayant passé un contrat séparé de déchets de construction et de démolition ainsi que des déchets verts dont le financement est entièrement assuré par la commune. Cette dernière a signé en 2008 un contrat de 7 ans avec la société Sita Al Beida. Le volume collecté s'élève à 119 500 tonnes. Le prix payé au délégataire est de 171 DH la tonne, soit un coût annuel de 20,4 MDH.

4-2- Service de décharge publique

471. La mise en décharge a connu au Maroc une évolution significative en termes de taux d'enfouissement des déchets qui a été multiplié par 3 passant de 11 % en 2007 à 32 % en 2013, représentant 1,69 millions de tonnes.

472. En 2013, la gestion déléguée de ce service a concerné 66 communes. Le nombre de contrats passés avant 2006 est de 8, dont 5 encore en vigueur, à 10 contrats après la loi. La population desservie par les sociétés privées au terme des 15 contrats en vigueur, est de plus de 11 millions de personnes en 2013 contre 2,9 millions en 2006.

473. La gestion déléguée des décharges publiques contrôlées est assurée par 12 délégataires qui, en 2013, ont réalisé un chiffre d'affaires de 268 MDH et employé 150 agents, auquel s'ajoutent de nombreux emplois directs et indirects, notamment dans les activités de tri, de transport et de recyclage. Les investissements effectués dans ce cadre, à fin 2013, ont atteint 1 184 MDH.

474. La gestion des décharges publiques contrôlées est assurée, ainsi qu'il apparaît dans la figure ci-après, par 5 groupes accaparant 94% des parts de marché.

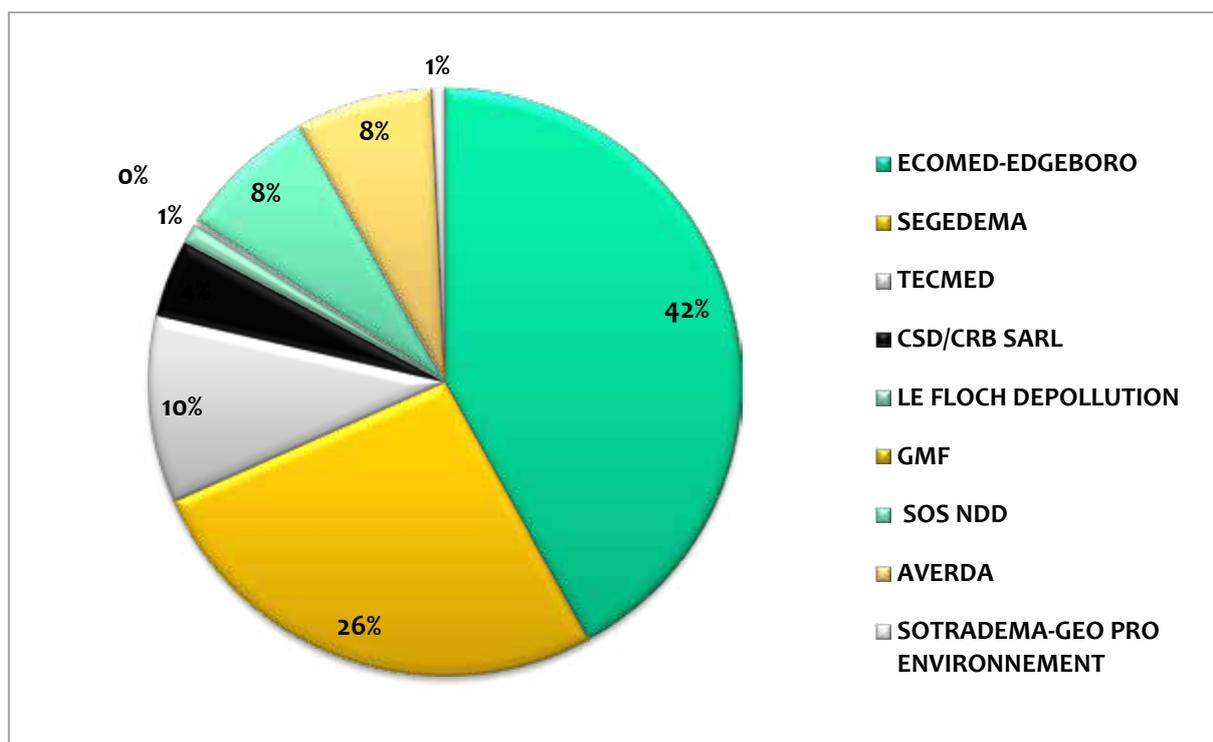


Figure 21 : Répartition du Chiffre d'affaires des délégataires privés opérant dans les décharges publiques

475. Les données relatives à la gestion déléguée des décharges se présentent comme suit :

Tableau 16 : Indicateurs sur les décharges publiques
2013

Désignation	Contrats passés avant 2006			Contrats passés après 2006	Contrats en vigueur
	Achevé	En vigueur	Total		
Nombre de contrats	3	5	8	10	15
Nombre de délégataires	3	5	8	7	12
Nombre de communes	29	8	37	58	66
Effectif du personnel	30	50	80	100	150
Investissements (MDH)	32,5	253,6	286,1	897,5	1 151,1
Chiffre d'affaires annuel (MDH)	13,2	42	55	226	268
Population desservie (Millions)	0,8	2,1	2,9	9,2	11,3

Source : Ministère de l'intérieur

476. Au cours de la période de 2009 à 2013, des progrès importants ont été enregistrés dans ce domaine, dont notamment :

- l'augmentation du taux de la mise en décharge contrôlée pour atteindre près de 2 millions de tonnes par an, soit 37 % des déchets, contre 10 % avant 2008 ;
- la réalisation de 15 décharges contrôlées auxquelles s'ajoutent 6 autres en cours de construction ;
- la réhabilitation de 24 décharges non contrôlées, devenues opérationnelles auxquelles s'ajoutent 84 autres en cours de mise à niveau.

477. Malgré les résultats constatés, le secteur de la gestion des déchets fait face à d'importants défis qui se manifestent par la persistance de 200 décharges sauvages non encore réhabilitées. Ceci constitue une réelle menace sur l'environnement, sur les ressources hydriques et sur la santé de la population avoisinante et des travailleurs au sein de la décharge, d'autant plus que ces sites reçoivent des déchets médicaux et industriels dangereux. Dans ce contexte, la réhabilitation des décharges non contrôlées devrait être érigée en priorité absolue dans la politique sectorielle.

478. Le secteur industriel génère plus de 1,2 million de tonnes de déchets annuellement dont 290 000 tonnes sont dangereux. Une part très faible de ces déchets, soit 8 % fait l'objet de collecte. Les déchets médicaux sont estimés à 21 000 tonnes/an.

479. Au niveau national, le volume des déchets organiques représente 60 % des déchets qui vont dans les décharges contrôlées.

II- Diagnostic

480. Les services publics de propreté relevant des collectivités territoriales ont connu une forte expansion au cours de la dernière décennie, suite aux réformes sectorielles mises en œuvre par les pouvoirs publics et à l'entrée en vigueur de la loi sur la gestion déléguée des services publics locaux.

481. L'examen des conditions de fonctionnement des services a mis en évidence des problèmes touchant aux aspects contractuels, à la qualité de service, au mécanisme de régulation et de contrôle ainsi que des problématiques liées à la valorisation des déchets. Cette évaluation devrait couvrir le niveau de satisfaction du citoyen.

1- Aspects contractuels

1-1- Préparation des contrats

482. Les termes de référence servant à l'élaboration du contrat de gestion déléguée sont souvent imprécis, notamment en ce qui concerne les aspects liés au périmètre desservi et à son évolution, à la fréquence du service, à la consistance des équipements et leurs spécifications techniques et des sanctions qui s'attachent aux manquements du délégataire. Au niveau de l'attribution des contrats, le choix est fréquemment porté sur le soumissionnaire le moins disant. Ces facteurs compromettent la qualité du service.

483. Le décret d'application prévu à l'article 16 de la loi n° 28-00 sur la gestion des déchets, obligeant les communes d'élaborer le plan directeur communal et intercommunal de gestion des déchets ménagers et assimilés n'a pas encore été pris. En l'absence de ce décret, ces plans ne sont réalisés que par certaines communes soutenues dans cette action, notamment par des ONG (Agadir, Chefchaouen et Oulmès).

484. Parmi les autres handicaps, il convient de souligner l'absence de plan directeur préfectoral de gestion des déchets ménagers et assimilés et du plan communal y afférent définissant les opérations de pré-collecte, de collecte, de transport, de mise en décharge, d'élimination, de traitement et de valorisation et, le cas échéant, de tri de ces déchets. En vue de pallier cette carence,

le PNDM a contribué à l'élaboration de 7 plans directeurs de gestion des déchets et à l'engagement de 62 autres.

485. Les études préalables s'avèrent peu fiables et insuffisantes dans de nombreuses situations (surestimation ou sous-estimation du volume de déchets, mauvaise conception technique des décharges) et conduisent, ainsi, à des prévisions compromettant l'équilibre économique et financier du contrat.

486. Les cahiers des charges des gestions déléguées ne réservent pas un traitement spécifique aux prestations de la collecte des déchets ménagers émanant des établissements hospitaliers et médicaux.

487. Le contrat ne comporte pas de dispositions particulières de dimension sociale relative à l'encadrement, la formation et l'organisation des trieurs et des recycleurs qui opèrent dans la décharge publique.

488. Le concept « mécanisme de développement propre » (MDP) n'est pas intégré dans les dispositions du contrat relatives à la réalisation de projet prenant en compte les impératifs de développement durable.

489. Les études de faisabilité et d'impact sur les écosystèmes sont quasiment-absentes. Il en est de même pour les études portant sur les nappes phréatiques et sur la santé publique en relation avec l'emplacement des stations de transfert et des décharges publiques.

1-2- Exécution des contrats

490. D'autres insuffisances sont inhérentes à l'exécution du contrat, notamment en termes d'investissement, de qualité de service et de ressources humaines.

491. En l'absence d'un dispositif de contrôle approprié du délégant, le délégataire ne satisfait pas toujours ses engagements en matière d'investissement. Il en est ainsi de la non construction des centres de transfert pour accueillir les déchets provenant de l'ensemble du périmètre de service avant de les transporter vers la décharge publique contrôlée.

492. Les délégataires respectent rarement les délais convenus pour l'acquisition du matériel et des engins prévus par le contrat de gestion déléguée, entravant l'accomplissement des prestations contractuelles dans de bonnes conditions.

493. Les parties contractantes n'entreprennent pas, en temps opportun, les démarches administratives pour la construction des bâtiments administratifs, des ouvrages requis et des pistes, ce qui retarde la mise en exploitation des projets.

494. La convention de gestion déléguée prévoit que le délégataire s'engage à fournir le personnel nécessaire pour la réalisation des travaux et pour l'exploitation du service. Dans les faits, l'insuffisance du personnel d'encadrement et de suivi se trouve souvent à l'origine de la lenteur des travaux et présente des risques inhérents à la qualité des prestations contractuelles.

495. Les délégataires recourent, de manière excessive, au personnel intérimaire, ce qui ne permet pas d'atteindre les objectifs contractuels, notamment en raison des mouvements fréquents du personnel, de la non capitalisation des expériences et de l'absence des formations en faveur du personnel intérimaire.

496. Au niveau des autorités délégantes, des problèmes sont apparus, menaçant la pérennité de leur partenariat avec les délégataires et suscitant une perte de confiance, notamment en ce qui concerne :

- les insuffisances liées au processus de planification budgétaire ;
- l'accumulation des arriérés de paiement vis-à-vis des opérateurs ;
- la faiblesse des collectivités territoriales à gérer les étapes de la contractualisation et du suivi des projets ;
- l'absence de canaux de dialogue et de mécanismes efficaces de règlement des différends.

497. Des initiatives ont été prises pour résoudre les problèmes susmentionnés, en particulier :

- la mise en œuvre de mesures appropriées par le ministère de l'intérieur en 2013 pour apurer les arriérés de paiement et éviter leur reconstitution ;
- la mise en place de missions d'assistance au maître d'ouvrage (AMO) pour appuyer les collectivités territoriales à mieux préparer et à mieux gérer les contrats ;
- l'étude de mécanismes plus souples et plus efficaces pour résoudre les contentieux entre partenaires.

2- Qualité de service

498. La qualité de service des délégataires ne progresse pas toujours par rapport aux objectifs et indicateurs de performance préétablis. Dans les faits, on relève de nombreuses défaillances : le débordement des conteneurs, l'insuffisance des moyens de leur maintenance, les opérations défectueuses de vidage des conteneurs.

499. La gestion technique des conteneurs et bacs est caractérisée par une planification défaillante qui se traduit par une mauvaise répartition sur les différents sites.

500. La qualité de service se dégrade par l'absence de programmes préétablis pour le lavage, la faible fréquence des opérations de nettoyage des bacs et la non utilisation des produits désincrustants et dégraissants appropriés.

501. La vétusté des moyens de transport, l'absence d'entretien et de renouvellement du matériel et la déviation des itinéraires de collecte ne permettent pas une qualité de service améliorée.

502. Les prestations de nettoyage des voies sont en deçà des exigences contractuelles du fait des carences dues au balayage manuel, à l'absence d'un programme régulier de balayage des artères et des rues et l'utilisation d'outils inappropriés ou obsolètes.

503. Les conditions de ramassage des déchets hospitaliers, des déchets industriels et chimiques ainsi que d'autres catégories de déchets nocifs, présentent des risques pour la santé de la population.

504. Les décharges sont utilisées par les délégataires comme centres de transfert des déchets. Les déchets réceptionnés ne sont pas évacués dans les plus brefs délais vers la décharge publique conduisant à l'écoulement du lixiviat des camions pendant le transfert des déchets.

505. Les centres de transfert dont l'intérêt réside dans la rupture de charge entre la collecte et le transport vers la décharge sont loin d'être généralisés. Cette généralisation est de nature à permettre une importante économie de coût sur le transport et une meilleure organisation du circuit de traitement et de valorisation des déchets.

506. Le recours aux centres de transfert est extrêmement faible ne dépassant pas 2 % de l'ensemble des déchets mis en décharge en 2009, bien que ce procédé permette l'optimisation des moyens.

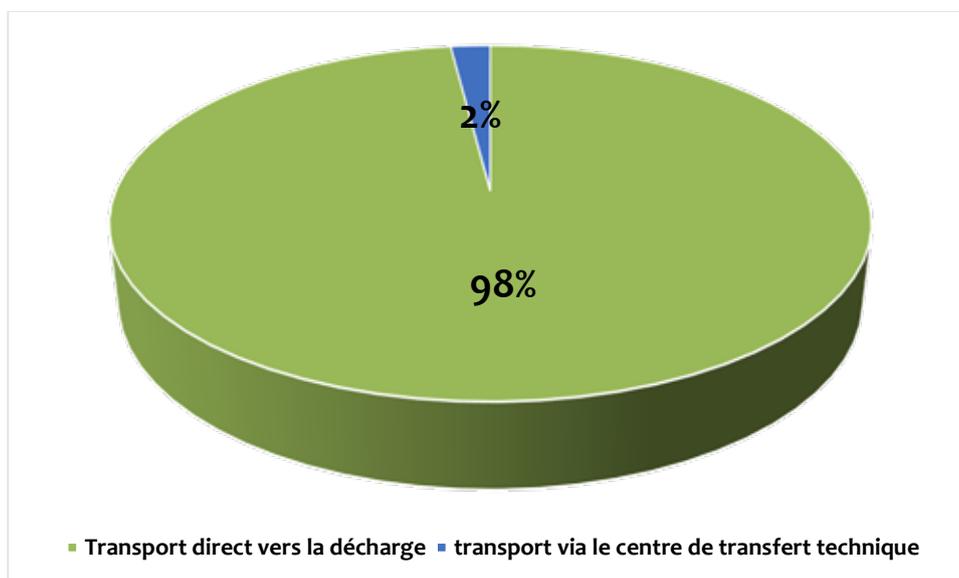


Figure 22 : Pourcentage des déchets transitant par les centres de transfert par rapport aux déchets produits

507. A titre d'illustration, la commune urbaine de Salé aurait réalisé une économie estimée à 12 MDH par an grâce au transport des déchets via un centre de transfert, comme indiqué au tableau ci-après³¹.

Tableau 17 : Estimation du surcoût engendré par le transport direct des déchets de la commune de Salé à la décharge publique

Situations	Production tonne/jour	Coût DH HT/tonne	Coût DH HT/jour	Surcoût MDH HT sur 64 jours	Estimation annuelle MDH HT
Sans transit par le centre de transfert Akreuch	600	81,25 *	48 750	3,12	18,72
Avec transit par le centre de transfert Akreuch	600	28,50 **	17 100	1,09	6,54
Economie potentielle	-	52,75	31 650	2,03	12,18

* : coût calculé à partir de dépenses de la commune

** : coût convenu dans la convention de gestion

³¹ Commune urbaine de Salé

Encadré 34 : Centres de transfert

Les centres de transfert constituent le point de rupture de charge, permettant le transit entre les camions de collecte et ceux dédiés au transport vers les décharges. Le transfert consiste à regrouper les déchets de plusieurs véhicules dans un conteneur de grande capacité afin d'être transporté vers les sites de traitement. Un centre ou quai de transfert, aussi appelé station de transit ou plate-forme de regroupement, est une installation qui permet de regrouper et de stocker temporairement les déchets, voire de les compacter, d'une zone de collecte suffisamment éloignée du centre de traitement afin de les y acheminer par gros porteurs (des semi-remorques) dont la capacité de transport est supérieure à celle des véhicules de collecte.

Dans le schéma global de gestion des déchets, le centre de transfert s'insère entre les étapes de collecte et de traitement ou d'enfouissement. A part les centres de transfert pour DMA, des centres de transfert existent aussi pour d'autres types de déchets comme les déchets spéciaux ou dangereux.

L'implantation d'un centre de transfert répond à de nombreux enjeux :

- économique : optimisation des coûts d'acheminement des déchets entre la collecte et la décharge pour les distances importantes séparant les agglomérations des décharges ;
- organisationnel : garantie d'une meilleure gestion logistique des différents maillons du schéma organisationnel des déchets, depuis la collecte jusqu'à la mise en décharge en passant par le transfert permettant la collecte des déchets de quartiers inaccessibles pour cause d'étroitesse, de forte pente, ou de l'état dégradé de la voirie ;
- environnemental : diminution des émissions polluantes de déchets transportés en massifiant les flux et en garantissant la satisfaction des besoins de tri et de recyclage avant mise en décharge.

- 508.** Les contrats ne prévoient pas les conditions requises pour doter le délégant d'un site de traitement moderne associant tri, enfouissement des déchets et traitement des effluents liquides par des procédés fiables, tels l'osmose inverse, répondant aux objectifs d'une bonne gestion environnementale.
- 509.** Les opérations d'enfouissement des déchets adoptées par les délégataires conduisent à la propagation d'odeurs nauséabondes, à l'apparition de débordements du lixiviat en dehors des zones étanchées et à l'extérieur de la décharge.
- 510.** Les parties au contrat ne recourent pas aux relevés topographiques et aux études de profilage permettant d'évaluer le taux de compactage et de suivre l'évolution de l'activité des déchets enfouis au vu de la production des lixiviats et des biogaz. Ceci engendre l'envol de déchets, des nuisances olfactives et visuelles, des fuites du biogaz et des risques d'incendie ainsi que l'afflux d'oiseaux et le risque d'infection aviaire.
- 511.** En l'absence d'une infrastructure d'élimination appropriée, la plupart des hôpitaux et des centres médicaux ont tendance à éliminer leurs déchets dangereux de façon incontrôlée ainsi que dans des décharges communales ou intercommunales. Cette pratique constitue une grave menace pour la santé des populations.

Encadré 35 : Projet de décret relatif à la gestion des déchets dangereux

Le projet de décret n° 2-14-85 relatif à la gestion des déchets dangereux, adopté par Le Conseil de gouvernement en date du 31/07/2014, intervient en application des dispositions de la loi 28.00 relative à la gestion des déchets et à leur élimination.

Ce projet de décret a pour objectif de déterminer les mesures organisationnelles de gestion des déchets dangereux à respecter par les générateurs des déchets dangereux, les collecteurs-transporteurs, ainsi que les exploitants des installations de stockage, de valorisation, de traitement ou d'élimination de ces déchets.

Ce texte comporte aussi les modalités de délivrance de l'autorisation relative à la collecte-transport des déchets dangereux et de l'autorisation d'ouverture des installations spécialisées en matière de traitement des déchets dangereux en vue de leur valorisation ou leur élimination, aussi bien que les prescriptions techniques devant être respectées au cours des opérations de tri, de collecte, de transport, de stockage et de traitement des déchets dangereux.

512. Le processus de traitement des lixiviats par des techniques appropriées comme l'osmose inverse, est inopérant du fait de l'absence d'un protocole préventif contre les risques de défaillances techniques, du colmatage répété des membranes, de l'insuffisance de l'approvisionnement en consommables à cause des ruptures récurrentes du stock et des arrêts de service répétés de la station à cause, notamment des coupures d'électricité.

Encadré 36 : Terminologie

Lixiviat

Lors de leur stockage et sous l'action conjuguée de l'eau de pluie et de la fermentation naturelle, les déchets produisent une fraction liquide appelée « lixiviats ». Riches en matière organique et en éléments traces, ces lixiviats ne peuvent être rejetés directement dans le milieu naturel et doivent être soigneusement collectés et traités. La production massive de celui-ci engendre des risques de pollution des sols, des rivières et des nappes phréatiques. Les lixiviats doivent donc faire l'objet de mesures de contrôle, de collecte et de dépollution.

Lixiviation

Percolation lente de l'eau à travers le sol permettant la dissolution des matières solides qui y sont contenues. Le liquide résultant est appelé lixiviat. Par exemple, l'eau peut ainsi se charger en substances toxiques lors de la traversée des sols ayant servi de décharges, ou des sols contenant des nitrates en quantité.

Osmose inverse

Les lixiviats sont produits par le passage de l'eau sur les déchets. Ils sont drainés puis traités par osmose inverse. Après contrôles, les perméats (eau épurée à 99,9%) issus du processus sont valorisés sur site ou rejetés dans le milieu naturel. Comme son nom le suggère, les échanges d'eau se font depuis le milieu le plus concentré vers le milieu le moins concentré, ce qui revient à concentrer davantage le milieu le plus concentré. On obtient ce résultat en exerçant sur le compartiment le plus concentré, une pression supérieure à la pression osmotique.

Déchet fermentescible

Désigne un déchet composé exclusivement de matière organique biodégradable. Il est susceptible d'être traité par compostage ou méthanisation. Ce sont les déchets verts.

Méthanisation

Traitement naturel des déchets organiques qui conduit à une production combinée de gaz convertible en énergie (biogaz), provenant de la décomposition biologique des matières organiques dans un milieu en raréfaction d'air (appelée « fermentation anaérobie » car sans oxygène) et d'un digestat (les déchets « digérés »), utilisable brut ou après traitement (déshydratation et compostage, hygiénisation) comme compost. La méthanisation concerne plus particulièrement les déchets organiques riches en eau et à fort pouvoir fermentescible (fraction fermentescible des ordures ménagères, boues de station d'épuration, graisses et matières de vidange, certains déchets des industries agroalimentaires, certains déchets agricoles).

Compostage

Procédé biologique qui permet, sous l'action de bactéries aérobies (en présence d'oxygène), la dégradation accélérée de déchets organiques pour produire du compost. Les réactions de compostage dégagent de la chaleur qui hygiénise le compost, c'est-à-dire élimine les agents pathogènes contenus dans les déchets entrants.

Compost

Produit issu du compostage des déchets. Il peut être utilisé comme amendement organique, améliorant la structure des sols, ou comme engrais nourrissant les plantes.

Biogaz

Gaz résultant du processus de dégradation biologique des matières organiques en l'absence d'oxygène. Il contient une forte proportion de méthane (50 %) et possède donc un fort potentiel calorifique et énergétique. Il est produit dans les centres de stockage, dans les méthaniseurs et dans les digesteurs de boues de stations d'épuration. Il doit être capté pour éviter les nuisances odeurs et contribution à l'effet de serre. Une fois capté, il peut être valorisé car il constitue une source d'énergie qui se substitue à l'énergie fossile.

Source : Dictionnaire Environnement

513. La réalisation des opérations de surveillance et de contrôle comporte de nombreuses insuffisances :

- absence d'un programme de surveillance de la composition du lixiviat et du concentrât ;
- réalisation d'une partie des analyses par des personnes non accréditées ;
- manque d'analyses de référence ;
- absence d'autorisation délivrée par l'agence de bassin hydraulique, en ce qui concerne le rejet dans les rivières.

514. Le prélèvement des échantillons, les mesures et les analyses ne sont pas effectués selon les fréquences indiquées dans les contrats de gestion déléguée.

515. L'existence des décharges non contrôlées, situées généralement dans les anciennes carrières, génère des impacts négatifs sur l'environnement, en particulier sur les ressources hydriques, puisque 40 % des décharges se situent à proximité des cours d'eau et des nappes phréatiques³². Le dégagement des gaz à effet de serre ainsi que la prolifération d'insectes et de rongeurs constituent également des nuisances graves pour la santé et l'environnement.

3- Mécanismes de régulation, de contrôle et de suivi

516. Le diagnostic révèle des dysfonctionnements au niveau des mécanismes de régulation, de contrôle et de suivi de ce mode de gestion.

517. La convention conclue avec le délégataire prévoit en général l'établissement d'un règlement intérieur pour préciser les attributions, la composition et le fonctionnement de l'autorité délégante. Dans la pratique, cette entité fait défaut, ce qui impacte négativement l'exécution du contrat.

518. Le délégataire se trouve, ainsi, face à plusieurs interlocuteurs de communes urbaines et rurales et de l'autorité locale, n'agissant pas préalablement de façon coordonnée.

³² Conseil national de l'environnement, Rapport sur les développements humains, 1996

- 519.** Face au délégataire, on relève le manque de coordination et de communication entre ses interlocuteurs et le chevauchement de leurs contrôles, d'où l'impossibilité de pouvoir produire régulièrement les mêmes documents à l'ensemble des organismes concernés ou de les convoquer, en même temps, pour le suivi des travaux exécutés et des prestations fournies.
- 520.** Les prestations des délégataires sont suivies par plusieurs intervenants relevant d'organismes différents et se traduisant par la lourdeur dans les circuits de communication des informations et par l'engagement d'actions ponctuelles, sans que le service de contrôle et de suivi en soit informé.
- 521.** La convention prévoit la création d'un service permanent de contrôle par le délégant ayant pour attribution le contrôle sur pièces et sur place des travaux et des prestations, objet du contrat. Dans la pratique, ce service n'existe pas en raison de l'absence d'une entité juridique représentant le délégant.
- 522.** Il en résulte des insuffisances en ce qui concerne l'exercice régulier d'un contrôle des travaux et des prestations, le non recrutement des compétences nécessaires à l'exercice de cette mission ainsi que l'insuffisance du recours aux experts externes pour le suivi de certaines prestations spécifiques (construction des casiers et des alvéoles, pose des membranes d'étanchéité, installation de la station d'osmose inverse...).
- 523.** De même, l'absence du service permanent de contrôle aggrave la carence d'archivage des documents relatifs à l'exécution des différentes phases du contrat, notamment en matière de suivi de l'exploitation, de mise à disposition des terrains, des travaux de construction des décharges et des centres de transfert et de la réception des équipements.
- 524.** Le dysfonctionnement des organes de contrôle retarde le versement de la participation prévue au contrat et destinée au financement des frais de suivi et de contrôle de la gestion du délégataire. Les opérateurs concernés expliquent ce retard par l'inexistence de services fonctionnant sous la hiérarchie de l'autorité délégante dédiés à cette fonction et par l'absence d'un accord définissant les modalités de gestion du compte bancaire destiné à recevoir le produit de ladite participation.

- 525.** L'absence des organes de contrôle ne permet pas la formulation de recommandations et d'orientations sur les programmes annuels de travaux et sur les plans d'exploitation préparés par le délégataire ainsi que sur leur conformité aux principes et objectifs ayant présidé à l'élaboration du programme prévisionnel d'investissement. Cette défaillance se reflète également au niveau de la non exhaustivité et de la faible qualité de suivi des projets et contrats éventuels avec les tiers.
- 526.** Les agents du service de contrôle et de suivi de la gestion déléguée sont souvent mal informés sur les réclamations reçues par les services du délégataire. Ils ne peuvent pas, dans ces circonstances, apporter, dans les délais nécessaires, des réponses efficaces permettant la continuité et/ou l'amélioration de la qualité de service.
- 527.** Les délégataires ne disposent pas souvent de procédures formalisées et de structures de qualité et d'audit interne. Cette carence ne suscite que rarement la réaction du délégant qui se trouve ainsi en asymétrie d'information avec le délégataire.
- 528.** Le manque d'information des gestionnaires et des collectivités sur les options de recyclage et de compostage et sur les clients potentiels demandeurs des produits de ces opérations, conduit à l'adoption d'une gestion très simpliste, sans créativité, qui ignore les options nouvelles sur les choix des procédés d'élimination, de traitement et de valorisation des déchets. Ces options portent sur la nature et la composition des déchets, le niveau socio-économique local des émetteurs et le coût environnemental qui sont autant de facteurs déterminants dans ce processus.
- 529.** Les parties contractantes accordent peu d'intérêt à la communication et à la sensibilisation sur les problématiques liées à la pollution afin d'inciter l'ensemble des acteurs à adopter les moyens et les comportements les plus économiques et les plus efficaces pour préserver l'environnement et la qualité de vie.
- 530.** La prise en charge du service public par le délégataire n'est pas déployée souvent dans les conditions optimales d'économie et d'efficacité.

531. Sur le plan des ressources humaines, le non transfert du personnel communal de propreté au profit du délégataire génère un surcoût dû au maintien des frais de personnel à la charge de la commune, d'autant que dans les faits, dans 85 % des contrats, aucune opération de transfert n'a été effectuée.

532. Au niveau du délégataire, ce transfert, quand il intervient sur la base des clauses du contrat, n'est pas suivi des conditions requises pour une insertion optimale en termes d'effectif, de motivation, de formation, de stabilité, des tâches et missions nouvelles.

4- Valorisation des déchets

533. Avec un volume de déchets urbains de 5,5 millions de tonnes actuellement et 6,2 millions de tonnes à l'horizon 2020³³, la valorisation des déchets représente de véritables enjeux pour le Maroc.

534. Le modèle économique de la gestion des déchets devrait intégrer l'économie circulaire qui consiste à utiliser en priorité les matières recyclées et à produire des biens facilement recyclables. Cette économie est porteuse d'opportunités en termes d'emplois, de maîtrise des impacts environnementaux et de réduction des coûts de production.

535. Dans le cadre du PNDM, les filières prioritaires pourraient générer dans les activités de valorisation du secteur organisé, la création de près de 60 000 emplois sur 5 ans.

536. Les études sur le secteur des déchets ménagers et assimilés révèlent un potentiel prometteur de recyclage et de valorisation et ce, eu égard à la spécificité du déchet dont la composition est riche en matière organique et comporte une fraction recyclable non négligeable se prêtant à différents types de traitement et de valorisation.

537. Une importante fraction des déchets est composée de matériaux complexes qui ont un fort pouvoir calorifique, et de ce fait, se prête bien à l'usage comme combustible dans certaines industries, notamment les cimenteries.

³³ Rapport sur la gestion des déchets solides au Maroc, publié par GIZ, avril 2014

538. En matière de traitement biologique des déchets ménagers et en raison de l'importance de la fraction organique, le Maroc a accumulé une certaine expérience dans le domaine du compostage qu'il convient de développer à l'avenir.

539. D'autres modes de valorisation des déchets, notamment la biométhanisation peuvent être expérimentés et ce, en raison des opportunités offertes sur les plans énergétique et environnemental.

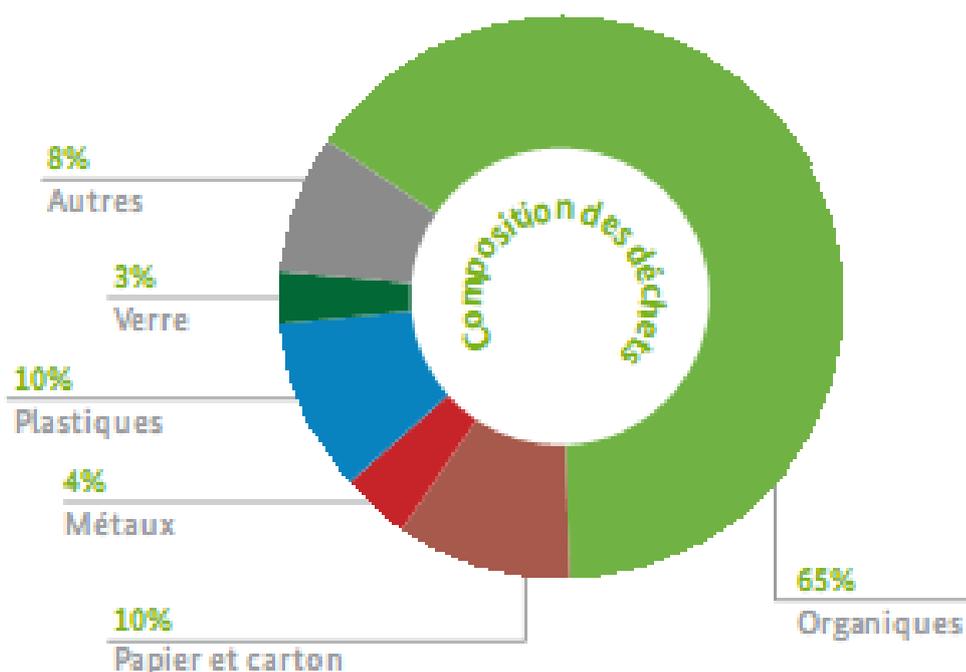


Figure 23 : Composition des déchets

540. Le gisement de déchets recyclables est synthétisé dans le tableau ci-après :

Tableau 18 : Gisement de déchets recyclables

Type de déchets	Gisement en tonnes par an	Quantité récupérable en tonnes par an	Taux de récupération
Ferraille	117 750	141 660	120 %
Papier et carton	353 250	61 970	17 %
Plastique	329 700	25 850	8 %
Verre	47 100	43 180	92 %
Total	847 800	272 660	-

Source : Département de l'environnement

541. Une étude relative à l'analyse des impacts sociaux du programme de la réforme du secteur des déchets sur les différents acteurs concernés³⁴, a estimé le nombre de récupérateurs des déchets dans les rues et sur les sites des décharges à environ 7100 personnes. Le revenu des récupérateurs varie entre 70 et 100 DH par jour. Les chiffres d'affaires annuels réalisés par cette activité sont estimés à environ 168 millions DH pour les récupérateurs et environ 363 millions DH pour les grossistes.

542. En dépit de ses retombées économiques et de sa portée sociale, la collecte informelle demeure une activité économiquement peu rentable en termes de tonnage recyclé et présente de nombreux risques au regard des conditions sanitaires et d'exclusion sociale qui caractérisent ce genre de métiers.

543. L'expérience internationale montre que pour réussir les réformes dans le secteur, les politiques publiques devraient comporter l'intégration sociale des chiffonniers considérés comme partenaires, sans quoi les objectifs ambitieux, fort souhaitables, risqueraient de ne pas être atteints sur le terrain.

544. Un plan d'inclusion des chiffonniers devrait être prioritairement arrêté à travers notamment :

- leur emploi dans les nouvelles filières ;
- le ciblage de certains segments de l'économie, de zones géographiques déterminées et de matières spécifiques à traiter ;
- l'encouragement à l'auto-entrepreneuriat et à la création de coopératives et de microentreprises dans les activités de recyclage.

545. A titre d'illustration, les récupérateurs de la décharge non contrôlée d'Akreuch à Rabat ont été regroupés au sein d'une coopérative qui dispose d'une plateforme de tri manuel du plastique et de la ferraille. Les produits triés sont commercialisés par le gestionnaire de la décharge pour le compte de la coopérative.

³⁴ Département de l'environnement en partenariat avec la Banque Mondiale, le PNUD (Etude PSIE II, 2011)

546. Au Maroc, sur la base de la composition moyenne des déchets ménagers de la plupart des communes urbaines³⁵, la collecte sélective pourrait détourner une part des flux de déchets recyclables évaluée de 20 à 40 % de la production des déchets ménagers et assimilés. A l'échelle nationale, cette part représente l'équivalent de 1 à 2 millions de tonnes de matières premières recyclables, ce qui démontre l'importance du mode de tri à la source.

547. Sur le plan technique, la collecte sélective devrait réduire de moitié la quantité de déchets à enfouir, tout en évitant que des déchets non biodégradables ou toxiques soient mélangés à des déchets biodégradables, ce qui conduirait à :

- améliorer les rendements de la méthanisation des décharges contrôlées ;
- atténuer la problématique environnementale et de traitement des lixiviats ;
- doubler la durée de vie des décharges.

548. Le développement du tri accuse un retard considérable puisque les taux de recyclage³⁶ ne dépassent pas les 10 %³⁷ alors que la fraction des déchets potentiellement recyclable avoisine les 40 %. Aucune commune ne pratique le tri à la source et la collecte sélective. De surcroît, l'enfouissement sanitaire se fait sans aucun tri formel même quand la commune dispose d'une décharge contrôlée.

549. A ce jour, la collecte sélective des déchets solides ménagers est considérée comme une prestation aléatoire dont la réussite est tributaire de l'adhésion et de l'engagement volontaire, collectif et durable des citoyens.

³⁵ Rapport sur la gestion des déchets solides au Maroc-GIZ, 2010

³⁶ EDIC, Analyse des impacts sociaux et sur la pauvreté de la réforme du secteur des déchets solides ménagers Au Maroc, 2011

³⁷ Y compris la ferraille et les déchets non ménagers

Encadré 37 : Expérience de tri sélectif par l'intégration des collecteurs à Akreuch - Rabat

Un exemple réussi de cette initiative est la coopérative de collecteurs de déchets dite Attawafouk qui a été développée avec l'assistance de l'ONG, CARE et de Pizzorno exploitant du site de décharge.

Après la phase de démarrage en 2007, les collecteurs travaillant à la décharge d'Akreuch, ont été organisés en coopérative en juin 2011 au niveau du centre de tri d'Oum Azza.

Ce projet a enregistré des résultats encourageants suivants :

- soutien technique et financier aux membres de la coopérative (formation, équipement professionnel, vêtements de protection, circuits de vente, assurance-maladie et couverture sociale, facilitations administratives) ;
- amélioration des revenus des trieurs avec une moyenne de 110 DH/ jour ;
- émergence de postes d'encadrement et d'évolution de carrières dans le métier de tri ;
- reconnaissance professionnelle du métier de tri ;
- profilage des matériaux récupérables.

Ce projet a permis à 150 chefs de ménage d'améliorer leurs conditions de travail et d'augmenter leur revenu tout en intégrant le secteur formel.

Les leçons à tirer de cette expérience sont :

- l'intérêt de prévoir dans les contrats de gestion déléguée relatifs aux déchets et aux décharges, une clause d'inclusion sociale des chiffonniers ;
- la transition du secteur informel vers le secteur formel dans toute politique publique en ce domaine.

Source : Autorité déléguante de la décharge publique d'Oum Azza

550. Parmi les projets innovants en matière de valorisation énergétique, on peut citer :

- deux projets de production de l'énergie à partir du biogaz des décharges contrôlées à Fès et à Oujda ;
- un partenariat des communes avec les cimentiers pour la co-incinération des déchets.

551. Le coût de la composante du développement de la filière tri-recyclage-valorisation, tel qu'il a été estimé par le projet initial du PNDM, s'élève à 1 360 MDH. L'objectif fixé est le recyclage de 20 % des déchets à l'horizon 2020.

552. Pour la mise en œuvre d'une politique de valorisation des déchets, le ministère chargé de l'environnement a réalisé ou initié un certain nombre d'actions, notamment :

- l'élaboration d'un business plan pour planifier les activités de tri et de recyclage et arrêter un portefeuille de projets à lancer ;
- le lancement d'une étude sur la gouvernance de la filière ;
- la valorisation énergétique ;
- la prise en compte du secteur informel.

553. En vue de l'accélération du PNDM, le gouvernement a engagé en 2013, un programme sur cinq ans visant :

- la création de 70.000 emplois dans le recyclage des déchets ;
- l'insertion sociale de 20 000 personnes dans le ramassage dans le cadre d'une expérience pilote ;
- l'amélioration de l'accès aux services de collecte et d'élimination ;
- le développement d'une surveillance régulière de l'environnement et de la gestion des déchets.

Encadré 38 : Expérience du tri sélectif par intégration des collecteurs

Les modes de tri à la source et de la collecte sélective comportent des enjeux de nature socio-économique aux plans national et local.

Au niveau national

Le développement et la professionnalisation de ces deux modes sont considérés comme des activités économiques à part entière. Ils permettent de générer des recettes et d'importantes opportunités d'emploi et d'économiser les sorties de devises pour l'importation des matières premières.

Concernant la plasturgie, les données se présentent comme suit :

- 500 000 tonnes des quantités transformées ;
- 9 600 MDH de chiffre d'affaires annuel ;
- 600 unités de production ;
- 25 000 emplois directs ;
- 10 000 emplois indirects ;
- 20 kg de consommation/habitant/an.

S'agissant de l'industrie du papier et du carton, on relève :

- 98 unités de production ;
- 4 700 emplois directs ;
- 4 100 MDH de chiffre d'affaires annuel.

Deux grands créneaux s'avèrent prometteurs.

Le premier créneau concerne le recyclage et la valorisation des déchets électriques et électroniques, branche dans laquelle peu d'entreprises sont actives, se limitant le plus souvent à la collecte et au tri. Cette filière peut donner naissance à de véritables activités industrielles pouvant générer une importante valeur ajoutée telles que les filières du recyclage des piles et de la récupération du plomb et du cuivre et celles des métaux précieux (or, molybdène) à partir des déchets électroniques (ordinateurs, téléphones portables, cartes à puces électroniques).

Le deuxième créneau est celui des combustibles dérivés des déchets dont une partie peut être écoulee auprès des filières nationales. L'utilisation des pneus usés par les cimenteries en est un exemple. D'autres industries consommatrices d'énergie telle que la sidérurgie manifestent un intérêt pour les combustibles dérivés de déchets.

Outre les déchets industriels, une part importante des déchets ménagers et assimilés est composée de matériaux complexes difficilement recyclables mais dotée d'un fort pouvoir calorifique.

Les déchets verts, souvent collectés à l'état sec, constituent également une importante source de combustibles et de compostage.

Au niveau communal

Les retombées socio-économiques de la collecte sélective sont importantes. Le tri contribue à :

- alléger les dépenses communales dédiées au service de collecte des déchets solides à travers une réduction du volume des déchets destinés à la décharge ;
- recouvrer des coûts de gestion des déchets à travers des recettes procurées par la vente des matériaux recyclables ;
- intégrer socialement le secteur informel et atténuer l'impact négatif des activités de collecte informelle sur le service communal tant sur le plan technique qu'environnemental ;
- éviter les surcoûts d'exploitation des décharges contrôlées et de traitement des lixiviats.

554. Le schéma de financement du PNDM a prévu, outre le budget de l'Etat, des recettes complémentaires issues notamment de l'instauration de la redevance sur les déchets prévue par la loi 28-00, du mécanisme de développement propre (MDP) et des dons internationaux.

555. Compte tenu des contraintes de mise en œuvre d'une redevance pour les prestations rendues par le service public des déchets ménagers et assimilés, il a été préconisé de cibler, dans une première phase, les gros producteurs des déchets.

556. Parallèlement et partant du principe de « pollueur payeur » institué par la loi cadre n°12-99 portant charte nationale de l'environnement et du développement durable, les pouvoirs publics ont décidé l'affectation de l'écotaxe au développement des filières de valorisation/recyclage. Ainsi, les déchets d'emballages plastiques sont soumis en vertu de la loi de finances pour l'année 2013, à une taxe destinée à alimenter, à partir de 2014, le Fonds National pour l'Environnement (FNE).

557. Les expériences étrangères montrent que, pour réussir une politique de gestion des déchets, il faudrait agir sur six leviers :

- le cadre institutionnel : mise en œuvre de lois, de normes et de directives ;
- le volontariat des acteurs : ciblage de certaines industries, instauration de systèmes autorégulés, responsabilisation élargie des producteurs ;
- les instruments de politique économique : fiscalité, redevances, subventions, marché public vert ;
- l'éducation et la sensibilisation : programmes éducatifs, centres de conseil, éco-étiquetage ;
- l'information et le contrôle : collecte et échange d'informations, rapports de contrôle, évaluation de la performance ;
- le choix technologique : solutions techniques adaptées ou innovantes, transfert de technologie.

558. Les experts internationaux s'accordent sur le fait que la gestion rationnelle des déchets, tout en exigeant moins d'investissements, apporte :

- des avantages économiques, des pratiques efficaces de production et de consommation permettant de récupérer des matières et matériaux de valeur, de créer des emplois, de développer des opportunités commerciales et de réduire les dépenses médicales ;
- des avantages sociaux, en améliorant les conditions de santé des populations et leur niveaux de vie par le développement des activités génératrices de revenus, en intégrant et professionnalisant le secteur informel et en encourageant de nouveaux comportements citoyens des entreprises et des populations ;
- des avantages environnementaux en réduisant ou en éliminant les impacts des déchets, en améliorant la qualité de l'eau et de l'air et en réduisant les émissions de gaz à effet de serre.

Encadré 39 : Exemples de réussite

Italie

Après la crise de gestion des déchets à Naples en 2007, les universitaires, la société civile et les municipalités, en signe de protestation contre la construction d'incinérateurs, ont adopté la stratégie dénommée « Zéro Déchet ».

En 2010, le premier centre européen de recherche « Zéro Déchet » a été fondé à Capannori en Italie.

En 2011, la première réunion internationale « Zéro Déchet » a été tenue avec la participation de 50 villes italiennes et des représentants de San Francisco, de Suède, du Pays de Galles, de Catalogne, du Pays basque et d'Espagne.

114 municipalités italiennes ont adopté et entamé la stratégie « Zéro Déchet » en 2012.

Inde

Il y a vingt ans, les ramasseurs de déchets de Pune en Inde formaient un syndicat pour protéger leurs droits et organiser leur travail. Ces ramasseurs étaient, pour la plupart, des femmes veuves ou vivant seules. Leur travail était exposé à des risques sanitaires importants avec des maladies chroniques.

Les retombées de cette initiative ont été multiples :

- création d'une industrie viable et reconnue ;
- procuration d'avantages sociaux, environnementaux et financiers à la communauté ;
- augmentation des revenus des ramasseurs de 150 % ;
- intégration sociale des ramasseurs ;
- diminution des problèmes de santé et des maladies ;
- fourniture d'un service de qualité pour les usagers avec un prix moindre ;
- réalisation des économies substantielles pour la ville ;
- réduction des émissions de méthane et de la consommation d'énergie ;
- accroissement du taux de recyclage des déchets.

Malte

Malte a dû faire face à des problématiques spécifiques de gestion de ses déchets : manque d'espace de stockage et nécessité de traitement du Biphénol Polychloré (PCB) et des déchets apparentés.

La stratégie de Malte se distingue par l'intégration des déchets radioactifs et des déchets jetés en mer.

Ce pays a fait preuve d'une grande flexibilité pour s'adapter aux nouveaux défis, comme celui des déchets des équipements électriques et électroniques (DEEE).

Brésil

La politique nationale brésilienne sur les déchets solides, adoptée en 2010, se présente comme une stratégie globale intégrant les déchets ménagers, industriels, miniers, agroforestiers, médicaux ainsi que ceux de chantier.

Le développement durable est le principe fondateur de cette stratégie qui met l'accent sur le principe de « pollueur-payeur ».

Le Brésil, à l'image de nombreux pays d'Amérique latine, porte une attention particulière à l'intégration du secteur informel dans le système de gestion des déchets.

Source : Directives sur les stratégies nationales de gestion des déchets contenues dans le rapport édité en 2013 par le Programme des Nations-Unies pour l'Environnement (PNUE)

5- Evaluation citoyenne

559. L'un des apports du PNDM est l'appui aux communes pour la réalisation d'études citoyennes portant sur la gestion des déchets ménagers afin de contribuer au renforcement de l'efficacité et à l'amélioration de la qualité de ce service public de base.

560. L'évaluation citoyenne consiste à appréhender les opinions des populations sur leurs préoccupations en matière de gestion des déchets, notamment sur les aspects suivants :

- la collecte des déchets ménagers par le délégataire privé et le comportement des ménages dans ce domaine ;
- les services jugés les plus importants pour les citoyens et les ménages ;
- la qualité du service ;
- la pollution et les problèmes sanitaires ;
- le recyclage des déchets.

561. Une évaluation citoyenne a été réalisée à Témara. D'autres évaluations sont en cours de mise en œuvre à Mohammédia, Tanger, Rabat, Agadir et Casablanca.

562. A titre d'illustration, l'évaluation réalisée à Témara³⁸ révèle les constats suivants :

- les résidents considèrent, comme hautement prioritaires, les services de collecte des déchets ménagers, les classant en 2^{ème} position, après l'assainissement liquide et devant successivement l'éclairage public, les routes et le transport local ;
- la quasi-totalité des habitants sait que le service de collecte des déchets est assuré par des entreprises privées ;
- de grandes disparités existent dans la couverture et la qualité des services selon le type de logements : les résidents des villas étant les plus satisfaits et ceux des bidonvilles sont les moins satisfaits ;

³⁸ La municipalité de Témara, résultats de l'évaluation citoyenne sur la gestion des déchets ménagers, septembre 2012

- la couverture est bonne dans l'ensemble, mais la qualité du service de collecte est peu satisfaisante ;
- la grande majorité des résidents est très intéressée par la gestion des déchets et serait disposée à s'y impliquer davantage avec la commune ;
- près de 90 % de la population se déclarent intéressés par le tri et le recyclage de leurs déchets et y être disposés ;
- la quasi-totalité des habitants sait comment disposer correctement ses déchets ménagers, mais la majorité ne le fait pas de manière adéquate.

III- Pistes de réforme

563. Les pistes de réforme ne peuvent être unidimensionnelles mais faire partie d'une stratégie globale couvrant toutes les phases du processus de propreté depuis la collecte jusqu'à la valorisation des déchets et mobilisant toutes les parties publiques et privées. La stratégie nationale devrait adapter le cadre institutionnel au contexte socio-culturel, aménager les conditions d'amélioration du rôle du secteur privé et soutenir l'action des acteurs locaux dans la conduite et le suivi du service public tout en plaçant le citoyen au cœur de toute politique en ce domaine.

564. Comme le suggère le PNDM, la stratégie nationale devrait s'inspirer des expériences des pays développés en adoptant une approche de gestion intégrée des déchets hiérarchisant les options suivantes :

- la réduction des déchets à la source ;
- la réutilisation et le recyclage (papier, verre, plastiques, aluminium, ...) ;
- le compostage de la fraction biodégradable ;
- la mise en décharge ou la combustion en adoptant les normes et standards des émissions.

565. Le mix entre ces options doit être adapté au contexte socio-économique et devrait évoluer en fonction de la maturité de l'environnement favorable à une gestion durable des déchets.

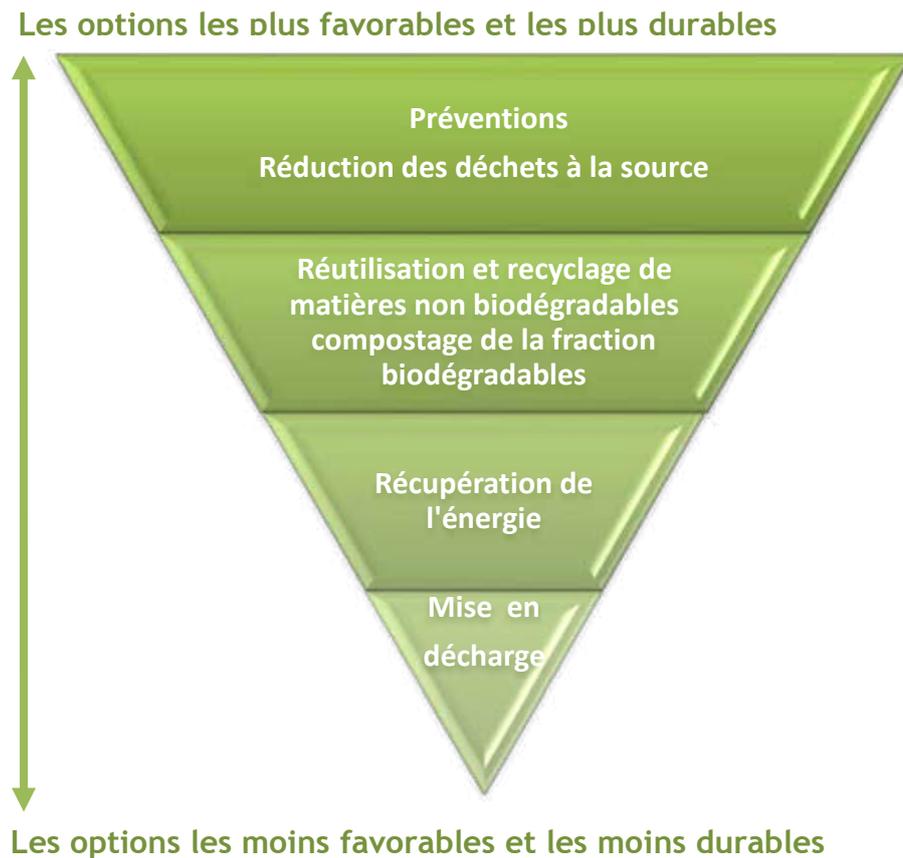


Figure 24 : Hiérarchie des options de gestion des déchets

1- Cadre institutionnel

566. Le cadre juridique doit être parachevé par l'élaboration et la publication des textes d'application prévus par loi n° 28-00, relatifs aux normes et prescriptions techniques afférentes aux :

- méthodes de valorisation des déchets ;
- opérations de tri, d'emballage, de collecte, de transport, de stockage, de traitement, d'élimination des déchets et de leur classification ;
- procédés de fabrication en vue de réduire la quantité et la nocivité des déchets ;
- méthodes de recyclage et à la qualité des sous-produits de recyclage et de compostage.

567. La consolidation du cadre institutionnel nécessite la mobilisation de toutes les parties prenantes (collectivités territoriales, ministères de tutelle, départements techniques et secteur privé) à travers le développement de mécanismes participatifs tout en prévoyant un dispositif spécifique d'inclusion des récupérateurs agissant dans l'informel.

2- Régulation

568. L'intérêt d'un organe national indépendant réside dans son triple rôle :

- d'observatoire et de dépositaire de bonnes pratiques au profit des décideurs locaux pour la conclusion de contrats de gestion déléguée dans toutes les phases du processus de la collecte à la valorisation des déchets;
- de réceptacle de liens fonctionnels entre les organismes locaux et nationaux, les opérateurs privés, les industriels et les coopératives ou organisations encadrant les opérateurs informels (chiffonniers par exemple) permettant d'améliorer la gestion intégrée des déchets solides pour un développement durable et soutenable ;
- d'organe de veille à la normalisation des textes législatifs et réglementaires et à la conformité des actions des parties prenantes aux exigences nationales et internationales en matière environnementale.

569. Cet organe indépendant devrait capitaliser sur les compétences de la commission nationale pour la gestion des déchets solides, qui assure une coordination des politiques sectorielles et des autres actions des pouvoirs publics dans le cadre du PNDM, en étroite collaboration avec le Centre National d'Elimination des Déchets Spéciaux (CNEDS) prévu pour apporter une meilleure visibilité des flux de déchets dangereux.

570. Sur le plan organisationnel, l'organe indépendant devrait comprendre les différents intervenants dans la gestion des déchets et de l'environnement, notamment les ministères (ministères chargés de l'intérieur, de l'environnement, de la santé, de l'agriculture, de l'industrie, ...), les collectivités territoriales ou leurs groupements, les autres organismes publics locaux concernés (agence de bassin....), les représentants des associations ou les coopératives agissant dans le processus de collecte à la valorisation des déchets.

De même, cet organe indépendant devrait recourir, pour ses travaux, à un réseau d'experts en fonction de ses domaines d'intervention.

571. Le rôle de l'organe indépendant, en tant que centre d'expertise, devrait être consacré aux missions suivantes :

- constituer une base d'information exhaustive sur le processus de la gestion des déchets, les performances des différents intervenants publics et privés et un benchmark de façon à suggérer les améliorations requises et les aménagements juridiques et institutionnel qui en découlent ;
- formuler des avis sur les schémas directeurs communaux de déchets, préfectoraux et provinciaux, voire régionaux en rapport avec la stratégie globale en matière environnementale ;
- définir les politiques à même d'assurer une gestion optimale de toutes les sources de déchets en coordination avec les organismes publics concernés ;
- prendre en charge les domaines réglementaires et de normalisation liés aux aspects environnementaux et socio-économiques relatifs aux déchets ;
- établir des documents standards d'appel à la concurrence, des modèles de plans d'affaires ainsi que des guides et manuels de suivi et de contrôle ;
- produire des documents-types de suivi et d'information et fournir les statistiques sur la chaîne de propreté et sur son impact environnemental ;
- assurer l'expertise technique, économique, financière et juridique relative à la gestion déléguée des services publics de propreté.

572. L'organe indépendant, s'il devrait être confiné dans une mission de conseil, pourrait être chargé en outre des compétences suivantes :

- définir les méthodes de mesure des performances ;
- assurer un suivi des coûts et des procédés de gestion des déchets sur la base de benchmark et suggérer les améliorations possibles ;
- formuler des avis sur les contrats de gestion déléguée, sur les schémas directeurs de déchets et sur les études d'impact y afférentes.

573. Si les attributions de l'organe indépendant devraient être élargies à des prérogatives décisionnelles, les missions ci-après pourraient lui être investies :

- du contentieux non juridictionnel lié à l'interprétation, l'exécution et le contrôle des contrats des délégataires ;
- de l'auto-saisine en matière de régularité et de transparence des opérations inhérentes à l'intervention des différents intervenants dans la chaîne de la gestion des déchets et l'impact environnemental des différents sources et modes de traitement ;
- de la prise de décision à caractère exécutoire en la matière ayant trait à la protection de l'environnement.

3- Gouvernance

574. Bien que le service de collecte et de nettoyage présente un caractère spécifiquement communal, les opérations de transport via un centre de transfert et de mise en décharge ainsi que de valorisation nécessitent un périmètre géographique plus large à l'échelle provinciale, préfectorale voire régionale. De tels projets devraient être conduits dans le cadre de l'intercommunalité pour une allocation optimale des ressources, la réalisation d'économies d'échelle et une meilleure qualité de service.

575. La délimitation du périmètre d'intervention devrait prendre en compte :

- le mode de tri et les catégories de déchets ciblées ;
- le mode et la fréquence de collecte adaptés aux exigences des clients usagers (habitat individuel, immeubles, résidences, établissements professionnels) ;
- la planification et les scénarios d'extension de la collecte sélective ;
- l'intégration du secteur informel à la collecte sélective.

576. Les autorités délégantes devront mettre en place les structures de suivi et de contrôle conformément aux dispositions légales et aux stipulations contractuelles en les dotant de budgets suffisants et des ressources humaines et matérielles nécessaires.

577. Ces structures devraient impliquer les différents intervenants dans la chaîne de la gestion des déchets : autorité délégante, délégataires, représentants des ministères concernés, agences de bassin, coopératives ou associations des trieurs, industriels producteurs, industriels utilisateurs, organisations professionnelles et associations usagers.

578. En parallèle, l'autorité délégante devrait créer un service permanent de suivi et de contrôle de l'exécution du contrat de gestion déléguée et le doter des moyens humains et matériels nécessaires à la réalisation de ses missions. Elle doit mettre en place un système d'information et de contrôle interne en incitant le délégataire à produire régulièrement les documents d'exploitation (rapports journaliers, mensuels et annuels), les états financiers relatifs au contrat, ainsi que les rapports des commissaires aux comptes ou des auditeurs externes.

579. En termes de ressources humaines, l'autorité délégante, conjointement avec le délégataire, devrait :

- respecter les clauses du contrat de la gestion déléguée relatives à l'affectation du personnel d'encadrement et d'exploitation en nombre et compétence suffisants ;
- établir et mettre en œuvre un programme annuel et pluriannuel de formation du personnel affecté au contrat de gestion déléguée, en vue de l'amélioration de leurs compétences ;
- prendre en considération les moyens humains à prendre en charge par la société délégataire lors de l'élaboration des cahiers de charges et assurer un suivi de mobilité de ce personnel entre le délégant et le délégataire ;
- prévoir les répercussions des variations de salaires et des intrants décidées par les pouvoirs publics sur l'équilibre financier du contrat.

580. Les autorités et les délégataires devraient préparer et mettre en œuvre des plans de communication à l'attention de la population pour les sensibiliser sur les problèmes liés à la pollution et sur les comportements à adopter pour protéger l'environnement.

581. La gestion des déchets doit être appréhendée en tant que préoccupation citoyenne, à responsabilité partagée. Un effort important de sensibilisation doit être déployé dans ce sens. La sensibilisation doit être bien conduite, continue et constamment améliorée. Elle doit être confiée à des professionnels qualifiés.

582. Pour concrétiser le concept de la responsabilité partagée, la participation de la société civile devrait être encouragée à travers la mise en place d'un cadre incitatif permettant la mobilisation de l'ensemble des acteurs de proximité, tels que les associations de quartier ou d'usagers et les concierges.

583. Concernant le financement du service, il est recommandé :

- de réaliser une étude sur le dispositif fiscal national et local, notamment en ce qui concerne le potentiel des ressources mobilisables pour la couverture des coûts de propreté ;
- d'engager une réflexion vers la diversification des sources de financement conformément aux bonnes pratiques internationales, la tendance étant de faire payer l'utilisateur en fonction de la quantité et de la qualité du service rendu.

4- Clauses contractuelles

584. Pour éviter les insuffisances relevées au niveau de la gestion technique de ces services, il est recommandé de prévoir des conditions strictes garantissant le professionnalisme des délégataires dans les dossiers d'appel à la concurrence et des spécifications techniques précises des engins, matériels, outillages et procédés utilisés.

585. La gestion des déchets hospitaliers devrait faire l'objet de stipulations particulières dans les cahiers des charges des délégataires par rapport à la législation et à la réglementation en vigueur et par rapport aux exigences édictées par le ministère de la santé en la matière.

586. La protection de l'environnement devrait constituer une préoccupation principale dans la passation des contrats. Les manquements aux engagements contractuels devraient donner lieu à des sanctions pécuniaires à infliger aux délégataires selon des modalités d'émission et de recouvrement précises et faciles à mettre en œuvre.

587. Pour la préservation de l'environnement, il est recommandé :

- d'établir un cahier de charges, sur la base des schémas directeurs de déchets, qui fixe les obligations environnementales du délégataire et désigne la partie responsable du suivi en évitant la multiplicité des intervenants et la dilution de responsabilités ;
- de mettre en place une procédure de contrôle indépendant pour vérifier le respect des clauses et prescriptions relatives à la protection de l'environnement ;
- de soumettre les études d'impact relatives aux décharges contrôlées et aux centres de transfert à l'avis préalable de l'autorité de régulation sur l'acceptabilité environnementale du projet ;
- de réaliser les études nécessaires pour l'évaluation du volume des déchets ménagers, des gravats et des déchets verts produits dans les différents quartiers de la ville.

588. La gestion des centres de transfert devrait obéir à des normes strictes d'hygiène et de sécurité pour éviter que ces sites ne deviennent, dans les faits, des décharges non contrôlées. Les déchets hospitaliers, les déchets radioactifs, les métaux et produits nocifs sont à proscrire dans les centres de transfert. En outre, des précautions devraient être observées pour empêcher que les déchets industriels et les déchets de démolition n'envahissent les centres de transfert. La combinaison de ces mesures permettrait de fluidifier les circuits de transfert et d'optimiser les coûts.

589. Afin de ne pas compromettre la continuité du service et ses effets sur l'environnement et la santé, il est recommandé de prévoir des clauses transitoires afin d'éviter la rupture du contrat ou le recours à des avenants successifs, généralement mal négociés.

590. Afin d'assurer l'exécution optimale du contrat, il y a lieu :

- d'élaborer et actualiser régulièrement les plannings d'exécution des travaux, de les soumettre à l'approbation du délégant et de veiller au respect des délais d'exécution ;
- de prendre les mesures qui s'imposent pour inciter le délégataire à respecter ses engagements en matière d'investissement ;
- de diligenter des expertises externes pour la bonne exécution du contrat ;

- de procéder à la réception des engins et matériels apportés par le délégataire, de s'assurer de leur conformité aux spécifications techniques prévues au contrat et d'expertiser leur état.
- de séparer les déchets avant et pendant le tri pour réduire le risque de contamination ;
- d'assurer les moyens adéquats pour une collecte sélective (bacs particuliers, presses, ...) pendant les opérations de livraison et de tri ;
- d'inciter certaines professions ou activités à adopter de grands sacs comme procédé d'emballage afin de prévenir les nuisances émanant des déchets dangereux en fin de chaîne de production ;
- de fournir des réservoirs suffisants pour limiter les débordements de déchets et pour réduire les émanations de lixiviats ;
- d'appliquer les pénalités relatives au manquement à l'obligation de mise à disposition des investissements requis et à l'atteinte des objectifs prévus selon les indicateurs de performance et de qualité de service.

591. Les études relatives au projet de décharge ou de centre de transfert doivent prévoir des précautions et mesures à prendre non seulement en cours d'exploitation mais également après la fermeture de ces sites. Les impacts sur la santé et la sécurité devront être mis sous contrôle sur le long terme en respectant les normes requises en la matière.

592. De même, il est recommandé de procéder, de façon prioritaire, à la réhabilitation ou la fermeture de l'ensemble des décharges non contrôlées selon un programme soutenu comportant les 200 sites déjà identifiés dans les différentes communes.

593. Suite à l'évaluation de 2014, pour lever les obstacles à l'exécution du PNDM et booster le rythme d'exécution du programme, il est recommandé :

- de doter toutes les provinces, préfectures et communes de plans directeurs ;
- d'établir une cartographie de sites potentiels d'implantation des décharges et des centres de transfert ;
- de réserver une assiette foncière pour ces sites en mobilisant en priorité le foncier public ;

- de renforcer la capacité des collectivités territoriales à mobiliser les ressources allouées dans le cadre du PNDM ;
- de pourvoir les collectivités territoriales en ressources humaines leur permettant de préparer et conduire les projets de nature environnementale tout en recourant à l'assistance technique externe nécessaire ;
- de faciliter l'adhésion des populations riveraines des projets en aménageant des unités de traitement génératrices d'emplois dans les métiers de valorisation des déchets.

5- Valorisation des déchets

594. Il est recommandé de planifier la collecte sélective de sorte à passer d'une valorisation matières sur le court terme, à la production de combustibles dérivés de déchets et à la valorisation thermo-énergétique sur le moyen et le long terme. Une fraction importante des déchets ménagers et assimilés peut être valorisée comme combustible.

595. Il est préconisé que les communes, ou les groupements de collectivités territoriales exploitent des unités de traitement des déchets par la mise en place, à titre expérimental, de centres intégrés de valorisation énergétique (CIVE).

596. Afin d'assurer l'insertion des chiffonniers et de les intégrer dans le secteur formel, il est recommandé ce qui suit :

- prévoir des unités de traitement régionales, alimentées par les décharges communales, en partenariat avec le secteur privé ;
- organiser les récupérateurs dans le cadre de coopératives ou d'associations les liant à la commune ;
- apporter un soutien technique et financier aux membres de la coopérative notamment en matière de formation, d'équipement professionnel et vêtement de protection ;
- fournir des facilités administratives et une couverture sociale aux travailleurs dans les sites ;
- octroyer assistance et conseil pour faciliter aux coopératives et associations l'accès aux marchés.



Conclusions et recommandations

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Synthèse du diagnostic

- 597.** L'urbanisation accélérée du Maroc a engendré des besoins importants en infrastructures, en équipements collectifs et en services publics de base.
- 598.** La gestion déléguée, en tant que mode de gestion, a impulsé un processus vers le progrès dans la fourniture des services publics locaux qui s'est manifesté par le développement des investissements, l'amélioration relative de la qualité de service, des progrès aux plans technique et commercial et la modernisation des systèmes de gestion.
- 599.** Ce mode de gestion a permis de mettre en œuvre des mécanismes tarifaires innovants, flexibles et adaptés aux périmètres et populations desservis dans le secteur de la distribution d'eau et d'électricité et de l'assainissement liquide.
- 600.** Le processus engagé a conduit au développement et la professionnalisation des services de propreté et à l'émergence d'un secteur privé plus dynamique et plus efficace attirant des opérateurs de dimension internationale.
- 601.** La délégation du service public a pallié aux défaillances des régies communales de transport urbain et a permis la continuité de ce service public de base.
- 602.** Le cadre institutionnel de la gestion déléguée, mis en vigueur depuis 2006, constitue un corpus juridique relativement précis et adapté pour régir les contrats passés par les collectivités territoriales. Il a contribué à introduire une plus grande transparence dans l'attribution de ces contrats, notamment par la généralisation de l'appel à la concurrence.
- 603.** Mais la gestion déléguée n'a pas tiré avantage de tous ses atouts potentiels, en raison notamment de dysfonctionnements dans la planification et dans l'expression des besoins par les autorités délégantes, de l'inexistence d'un organe indépendant, chargé des fonctions d'expertise, de coordination, de suivi et de veille. En outre, la gestion déléguée se trouve handicapée par la faiblesse de la collectivité territoriale, insuffisamment dotée de profils qualifiés pour

prendre en charge les engagements souscrits dans le contrat de gestion déléguée, en particulier au niveau des fonctions de contrôle et de suivi.

- 604.** Dans le domaine de la valorisation des déchets ménagers et en ligne avec les objectifs dans le cadre du programme national des déchets ménagers et assimilés (PNDM), les collectivités territoriales pouvaient, en partenariat avec le secteur privé, initier et mettre en œuvre un plus grand nombre de projets créateurs d'emplois, contribuant au développement durable.
- 605.** Des lacunes d'ordre juridique ont atténué les retombées positives de la gestion déléguée, notamment au niveau des textes d'application de la loi, des procédures et modalités de passation des contrats. De même, des ambiguïtés sont relevées en ce qui concerne le régime des délégations assurées par l'ONEE.
- 606.** Le cadre institutionnel et contractuel n'a pas prévu de dispositif permettant une transition facile et rapide, en cas de départ anticipé de l'actionnaire de référence de la société délégataire, à même d'assurer la continuité de service public dans des conditions normales. Cette situation a engendré de nombreuses difficultés lors de la rupture intervenue du contrat par le délégataire de transport par autobus à Rabat. Ce cas de figure est susceptible de se reproduire dans les services de la distribution à Rabat, Tanger et Tétouan.
- 607.** La gestion déléguée se trouve également handicapée par une vision principalement locale ne prenant pas suffisamment en compte la dimension inter-communale, voire régionale.
- 608.** Les risques financiers méritent un traitement spécifique, notamment pour ce qui est des déficits importants et structurels des délégataires de transport urbain par autobus opérant dans les deux plus grandes agglomérations du Royaume. Il en est de même en ce qui concerne le modèle économique d'exploitation des tramways dont les déficits ont atteint un niveau sans rapport avec les ressources budgétaires des collectivités territoriales concernées.
- 609.** Les autorités délégantes, outre le l'exercice insuffisant de leurs prérogatives institutionnelles et contractuelles, ne respectent pas fréquemment leurs engagements, notamment en matière tarifaire et de délai de paiement de leurs dettes.

- 610.** Les délégataires n'ont pas systématiquement respecté leurs engagements en matière d'investissement et de qualité de service, comme ils n'ont pas toujours fait preuve d'exemplarité et de comportements compatibles avec les obligations de service public. Les manquements à la législation fiscale et à la réglementation de change ainsi que les pratiques visant à maximiser les revenus, en recourant aux techniques de transferts indirects et de compensations usitées par les groupes intégrés, n'ont pas contribué à créer un climat de confiance, ni entre les parties contractantes, présumées être partenaires sur le long terme, ni vis-à-vis des usagers.
- 611.** L'intervention des autorités de tutelle, notamment au niveau de la passation, de l'exécution et du contrôle du contrat n'est pas uniforme et s'effectue, en général, au cas par cas. Leur rôle mérite d'être mieux défini.
- 612.** La régie communale de distribution, en tant que mode de gestion, présente de nombreuses limites, particulièrement en ce qui concerne son périmètre d'intervention, les contraintes caractérisant sa gouvernance et sa politique tarifaire ainsi que la rigidité de ses règles de gestion. L'accumulation d'importants arriérés de créances et la faiblesse des capacités d'autofinancement en sont l'illustration.
- 613.** Le modèle de la société de développement local (SDL) récemment adopté ou projeté pour l'exploitation de services publics locaux, comporte le risque d'extension incontrôlée de ce type de personnes morales. Le retour à la gestion publique ne manquerait pas de poser des problèmes de coordination, de gouvernance, de coûts additionnels de fonctionnement et des risques de dilution des responsabilités entre les sociétés portant le patrimoine et celles assurant l'exploitation dudit patrimoine.

Recommandations et pistes de réforme

- 614.** Il ressort de cette mission d'évaluation un certain nombre d'enseignements de nature stratégique et opérationnelle que la Cour des comptes considère comme orientations fondamentales pour contribuer à la réforme du mode de gestion déléguée des services publics locaux. A ce titre, la Cour des comptes préconise les recommandations ci-après.
- 615.** La délégation des services publics pourrait contribuer à une plus grande efficacité économique, un renforcement de la compétitivité des territoires et une amélioration du bien-être social des populations si des réformes et actions sont engagées tant au niveau de l'Etat qu'à celui des collectivités territoriales.
- 616.** Ces réformes et actions ont trait aux domaines de réglementation, de planification, de régulation, de gouvernance, de contractualisation, de suivi et de contrôle. Elles concernent également les relations financières entre les entités publiques et les délégataires.
- 617.** En harmonie avec les principes de libre administration, de coopération et de solidarité énoncés par la Constitution, la réforme actuellement engagée sur la régionalisation avancée constitue une opportunité pour les collectivités territoriales en vue d'adopter un nouveau référentiel de gestion dans le cadre d'une démarche partenariale avec les délégataires des services publics locaux.
- 618.** Sur le plan stratégique et bien que les services publics locaux présentent un caractère communal, leur planification devrait être fondée sur des territoires géographiques économiquement viables afin de tirer avantage des effets d'échelle, de réduire les coûts, d'attirer les opérateurs les plus qualifiés et de développer l'offre et la qualité des services.
- 619.** Dans le secteur de la distribution d'eau et d'électricité et de l'assainissement liquide, le modèle du multiservice devrait être généralisé car il présente l'avantage d'instaurer une péréquation des tarifs entre les trois services et engendre des économies d'échelle. Le territoire national pourrait être intégralement couvert par des sociétés régionales de distribution multiservice.

- 620.** Le recours à la gestion déléguée devrait être précédé par l'établissement d'un schéma directeur d'aménagement à l'échelle du territoire à desservir. De même, les plans d'affaires des délégataires doivent être adossés à des schémas directeurs de l'eau, de l'électricité et de l'assainissement liquide, afin de maîtriser et de pérenniser les ressources collectées via les fonds de travaux, indispensables au financement de l'extension et de la réhabilitation des réseaux.
- 621.** En matière de transport, l'établissement d'un plan de déplacements urbains est un préalable à tout recours à la gestion déléguée. Il doit permettre, selon une approche intermodale, l'articulation et l'optimisation de tous les modes de transport. Le plan de déplacements doit être cohérent avec les autres outils de planification, en particulier les documents d'urbanisme et offrir un système de déplacement économiquement efficace pour la compétitivité territoriale des pôles urbains.
- 622.** Dans le transport urbain, l'autorité délégante doit prendre les mesures nécessaires pour optimiser la vitesse commerciale des autobus en circulation, notamment en améliorant le maillage routier, en actionnant la police administrative de circulation et de stationnement et en entretenant et aménageant la voirie.
- 623.** Concernant le transport dans les grandes agglomérations par autobus et par tramway et vu l'ampleur des déficits enregistrés, il convient d'instaurer un cadre de concertation entre l'Etat, les collectivités territoriales et les actionnaires des sociétés délégataires concernés pour réexaminer le modèle économique de ces deux modes de transport afin de contenir les pertes, en agissant sur des paramètres déterminants comme l'intermodalité des réseaux de transport, l'intégration tarifaire entre les différents moyens de transport et la taille des dessertes.
- 624.** Considérant l'impact du développement de grandes métropoles sur l'attractivité économique du Maroc, en tant que pôles de croissance et en raison des effets d'entraînement induits par les moyens de transport de masse, il est primordial que l'Etat s'implique techniquement et financièrement dans les programmes de renforcement de la mobilité urbaine à travers des projets intégrés associant les différents modes de transport (réseau express régional, métro, tramway, autobus, chemin de fer). Cette orientation s'avère d'autant

plus impérieuse que les coûts de réalisation des grands travaux d'infrastructure et des équipements nécessaires exigent des financements conséquents dépassant les moyens des collectivités territoriales et que seul l'Etat peut mobiliser.

625. Pour les services de propreté, il faudrait doter toutes les communes, provinces et préfectures de plans directeurs visant la préservation de l'environnement et réaliser les études d'impact relatives aux décharges contrôlées et aux centres de transfert.

626. La gestion des déchets doit être appréhendée en tant que préoccupation citoyenne à responsabilité partagée. Des mécanismes participatifs devront être développés prévoyant, en particulier, l'organisation des filières de récupération et de recyclage ainsi qu'un dispositif spécifique d'inclusion et de professionnalisation des récupérateurs, en s'inspirant d'expériences réussies à l'étranger.

627. Pour accélérer le rythme d'exécution du programme national des déchets ménagers et assimilés, il est préconisé d'établir une cartographie de sites d'implantation potentiels des décharges et des centres de transfert et de programmer une assiette foncière pour abriter ces sites.

628. A titre prioritaire, il convient de procéder à la réhabilitation ou la fermeture de l'ensemble des décharges non contrôlées selon un programme soutenu comportant les 200 sites déjà identifiés dans les différentes communes.

629. Dans le domaine de la valorisation des déchets ménagers et en ligne avec les objectifs prévus dans le cadre du programme national des déchets ménagers et assimilés, les collectivités territoriales devraient, en partenariat avec le secteur privé, initier et mettre en œuvre un plus grand nombre de projets créateurs d'emplois, contribuant au développement durable.

630. Les expériences internationales permettent de dégager une diversité de choix qui s'offrent en fonction des niveaux socio-économiques des pays, hiérarchisée comme suit :

- Préventions et réduction des déchets à la source ;
- Réutilisation et recyclage de matières non biodégradables et compostage de la fraction biodégradables ;
- Récupération de l'énergie ;
- Mise en décharge.

631. L'Etat devrait se doter d'un plan d'urgence, adapté au contexte socio-économique du pays, se fondant sur le mix entre les options les plus favorables et les plus durables.

632. Sur le plan de la gouvernance, il s'avère nécessaire de doter le pays, par secteur, d'un organe national indépendant qui jouerait un rôle de veille et d'assurance qualité, d'un centre d'expertise diffuseur de normes et d'une plateforme de coordination et de suivi.

633. En outre, dans le cas du **transport urbain**, un organe indépendant régional ou local s'impose. Il pourrait associer les usagers et l'ensemble des acteurs des modes de transports et intégrer les problématiques de déplacement, de circulation et de transport.

634. En matière de gouvernance, la compétence de la gestion du service public local devrait revenir à un groupement de collectivités territoriales ou d'agglomérations dans le cadre d'une planification supra-communale. Ce groupement, en tant qu'établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, constitue une forme juridique permettant à l'autorité délégante d'exercer la plénitude de ses prérogatives légales et contractuelles.

635. Le rôle des départements de tutelle devrait être circonscrit pour mieux fixer les prérogatives et responsabilités des autorités délégantes et simplifier les interfaces avec les sociétés délégataires.

636. Le risque d'extension incontrôlée des sociétés de développement local, en tant que fournisseurs de services publics locaux, devrait être maîtrisé par la

mise en œuvre d'un dispositif légal identique ou similaire à celui encadrant les créations d'entreprises publiques ou les prises de participation de l'Etat. Il faudrait éviter que le recours à la SDL ne devienne un moyen de contournement de la concurrence pour le choix de délégataires et veiller à ce qu'il ne soit utilisé qu'en cas de carence de l'initiative privée.

637. S'agissant du cadre institutionnel, il convient d'activer l'adoption et la publication des arrêtés fixant les contrats-types et dossiers par nature de service public, de prévoir un dispositif simplifié pour les contrats de faible importance et de réserver un régime dérogatoire en faveur des établissements publics délégataires lorsque les impératifs d'intérêt général l'exigent.

638. Il est également préconisé d'instituer un contrôle financier d'accompagnement, incombant à l'Etat, adapté aux délégations des services publics locaux, portant notamment sur l'utilisation des deniers publics et des fonds gérés par le délégataire et revenant à l'autorité délégante.

639. Pour éviter les effets négatifs de la dissolution des sociétés délégataires sur les plans économique et social dans les cas de fin anticipée ou de cession du contrat, il est préconisé de prévoir un dispositif légal permettant la substitution de l'autorité délégante ou du nouvel opérateur dans le capital de ladite société en lieu et place de l'opérateur sortant et ce, par simple transfert des actions.

640. Les parties gagneraient à définir, de manière plus précise dans le contrat, les modalités de préservation de l'équilibre financier de la gestion déléguée consacré par la loi, la consistance physique des biens de retour et la nature des investissements projetés ainsi que les délais de leur réalisation.

641. Le plan d'affaires de la gestion déléguée devrait être obligatoirement annexé au contrat et actualisé à l'occasion de chaque révision dudit contrat. Ce document constitue le référentiel pour suivre, en permanence, l'équilibre financier du contrat.

642. Pour les délégations de grande dimension, les procédures et dossiers d'appel à la concurrence devraient adopter des formules rénovées empruntant les normes et pratiques internationales pour la passation de contrats de partenariat public-privé, tels que l'évaluation préalable, le dialogue compétitif et la rémunération selon la performance.

- 643.** Les opérations de sous-traitance, de filialisation, de rémunération au titre de l'assistance technique devraient être encadrées davantage dans les contrats. Les engagements sur les performances techniques et financières et sur la qualité de service devraient y être mieux définis.
- 644.** Les contrats devraient comporter les garanties nécessaires pour assurer le transfert de la technologie et du savoir-faire et pérenniser l'actif immatériel de connaissances et de systèmes permettant à l'autorité délégante de disposer durablement d'une autonomie managériale et opérationnelle après l'expiration du contrat.
- 645.** Le contrôle et le suivi des contrats devraient être améliorés par l'institution et la dynamisation des comités et des services permanents relevant de l'autorité délégante et par la mise en place de systèmes d'information partagés facilitant le reporting et la reddition des comptes et répondant aux meilleurs standards. Pour des considérations d'efficacité et de célérité, le recours aux conseils et expertises externes est recommandé.
- 646.** Les parties contractantes doivent veiller à respecter la régularité des rendez-vous périodiques en procédant à la révision quinquennale des contrats dans les délais requis afin de maintenir en permanence l'équilibre financier du contrat et la continuité du service public.
- 647.** Les collectivités territoriales devraient se doter de ressources humaines en profils et en effectifs nécessaires pour exercer les métiers liés à la gestion déléguée depuis l'expression des besoins et la préparation des dossiers d'appel à la concurrence jusqu'aux phases de suivi, de contrôle et de post-évaluation des contrats. L'administration communale devrait également disposer de moyens logistiques adéquats et de systèmes d'information intégrés.
- 648.** Pour permettre aux collectivités territoriales de faire face aux charges supplémentaires induites par le développement de la gestion déléguée, contrepartie nécessaire pour un service public efficace et de qualité, la mobilisation du potentiel fiscal et la poursuite de la réforme de la fiscalité locale constituent des facteurs déterminants, parallèlement aux ressources transférées par l'Etat.

649. En matière de relations financières, tout concours apporté par l'Etat ou par l'autorité délégante au profit du délégataire devrait être affecté à l'investissement et faire l'objet d'un contrat-programme entre les parties définissant leurs obligations réciproques et prévoyant un dispositif de suivi et d'audit par des professionnels indépendants.



Les index

INDEX DES ENCADRES

Encadré 1	: Méthodologie du questionnaire	4
Encadré 2	: Historique de la gestion déléguée au Maroc	9
Encadré 3	: Article 57 de la loi n° 45-08	21
Encadré 4	: Commission nationale de la commande publique (projet de décret)	22
Encadré 5	: Risques liés à la gestion déléguée des services publics locaux	28
Encadré 6	: Modes de régulation de la gestion déléguée des services publics locaux	38
Encadré 7	: leaders mondiaux dans la distribution	52
Encadré 8	: sources de financement des investissements contractuels	55
Encadré 9	: Programme des investissements contractuels	57
Encadré 10	: Programme National d'Assainissement Liquide et d'Épuration des Eaux Usées	61
Encadré 11	: Comptes revenant à l'autorité délégante	65
Encadré 12	: Redal - Répartition des revenus cumulés 2002 – 2012	68
Encadré 13	: Dispositif institutionnel de la gestion collective des services publics locaux	72
Encadré 14	: Gestion du compte Fonds de travaux par le délégataire	75
Encadré 15	: Liquidation de la RED à Rabat	76
Encadré 16	: Evaluation des investissements	77
Encadré 17	: Assistance technique	79
Encadré 18	: Exemple de facturation irrégulière	81
Encadré 19	: Actions de modernisation engagées par les régies depuis 2004	85
Encadré 20	: Contrat programme de l'ONEE	88
Encadré 21	: Modèle réglementaire	90
Encadré 22	: Liquidation des régies de transport urbain	99
Encadré 23	: Gestion des lignes concédées	103
Encadré 24	: Tarification du transport urbain par autobus	105
Encadré 25	: Transport urbain par autobus dans l'agglomération de Rabat-Salé-Témara	110
Encadré 26	: Transport urbain par autobus dans l'agglomération de Casablanca	112

Encadré 27	: Déléataire du transport public à Marrakech	113
Encadré 28	: Le tramway comme mode de transport urbain	118
Encadré 29	: Benchmark sur le statut d'une autorité organisatrice des services de transport	120
Encadré 30	: Benchmark sur la régulation du transport public	124
Encadré 31	: Benchmark de périmètre d'intervention des autorités organisatrices du transport urbain	125
Encadré 32	: Programme National des Déchets Ménagers	133
Encadré 33	: Intervenants dans la gestion des déchets solides	139
Encadré 34	: Centres de transfert	153
Encadré 35	: Projet de décret relatif à la gestion des déchets dangereux	154
Encadré 36	: Terminologie	155
Encadré 37	: Expérience de tri sélectif par l'intégration des collecteurs à Akreuch - Rabat	164
Encadré 38	: Expérience du tri sélectif par intégration des collecteurs	166
Encadré 39	: Exemples de réussite	169

INDEX DES FIGURES

Figure 1	: Eau potable - Nombre de communes par catégorie d'opérateurs	51
Figure 2	: Assainissement liquide - Nombre de communes par catégorie d'opérateurs	51
Figure 3	: Eau potable - Structure de la distribution en milieu rural	52
Figure 4	: Eau potable - Nombre de clients par catégorie d'opérateurs	54
Figure 5	: Electricité - Nombre de clients par catégorie d'opérateurs	54
Figure 6	: Investissements par catégorie d'opérateurs en 2012	59
Figure 7	: Investissements des régies autonomes et des délégataires par métier en 2012	59
Figure 8	: Investissements des régies autonomes et des délégataires en 2008 et en 2012	60
Figure 9	: Chiffre d'affaires par catégorie d'opérateurs en 2012	63
Figure 10	: Délégataires privés - Indicateurs financiers 2008 - 2012.	63
Figure 11	: Régies autonomes - Valeur ajoutée et résultat net en 2008 et en 2012.	64
Figure 12	: Délégataires privés - Valeur ajoutée et résultat net en 2008 et en 2012.	64
Figure 13	: Régies autonomes et délégataires privés – nombre d'abonnés par agent 2010 à 2013	66
Figure 14	: Régies autonomes et délégataires privés - chiffre d'affaires moyen par agent 2010 - 2013	67
Figure 15	: Régies autonomes - Taux de desserte des services de distribution sur la période 2008 - 2012	69
Figure 16	: Délégataires - Taux de desserte des services de distribution sur la période 2008 - 2012	69
Figure 17	Electricité - Rendement des réseaux de distribution sur la période 2008 – 2012	70
Figure 18	: Eau potable - Rendement des réseaux de distribution sur la période 2008 – 2012	70
Figure 19	: Modes des déplacements urbains en 2012	97
Figure 20	: Répartition du chiffre d'affaires des délégataires pour la collecte et le nettoyage des déchets	143
Figure 21	: Répartition du Chiffre d'affaires des délégataires privés opérant dans les décharges publiques	145
Figure 22	: Pourcentage des déchets transitant par les centres de transfert par rapport aux déchets produits	151

Figure 23	: Composition des déchets	161
Figure 24	: Hiérarchie de gestion des déchets	174

INDEX DES TABLEAUX

Tableau 1	: Indicateurs sur le transport urbain par autobus	12
Tableau 2	: Indicateurs sur le service de collecte et nettoyage	13
Tableau 3	: Indicateurs sur les décharges publiques	14
Tableau 4	: Répartition du nombre de contrats par service public local	29
Tableau 5	: Répartition des contrats par forme juridique du délégataire	30
Tableau 6	: Répartition des effectifs du personnel par service public local	30
Tableau 7	: Répartition des contrats par mode de passation	30
Tableau 8	: Difficultés rencontrées dans l'exécution et le contrôle des contrats	33
Tableau 9	: ONEE - eau potable - Indicateurs de couverture	53
Tableau 10	: ONEE et régies - Assainissement liquide - Indicateurs relatifs aux contrats	53
Tableau 11	: ONEE - Bilan des réalisations des investissements durant la période 2001-2012	58
Tableau 12	: Nombre d'abonnés par agent des régies autonomes et des délégataires 2010 - 2013	66
Tableau 13	: Régies autonomes et délégataires privés - chiffre d'affaires moyen par agent 2010 - 2013	66
Tableau 14	: Retard des révisions quinquennales des contrats	83
Tableau 15	: Indicateurs sur le service de collecte et nettoyage	143
Tableau 16	: Indicateurs sur les décharges publiques	145
Tableau 17	: Surcoût engendré par le transport direct des déchets de la commune de Salé à la décharge publique	152
Tableau 18	: Gisement de déchets recyclables	161



Secteur 10 Zenkat Ettoute
Hay Ryad - Rabat
Tél. : 05 37 57 67 00
Fax : 05 37 71 31 19

www.courdescomptes.ma