



La Gestion Déléguée des Services Publics Locaux

Synthèse

Octobre 2014

Royaume du Maroc
Cour des comptes



La Gestion Déléguée
des Services Publics Locaux

Synthèse

Octobre 2014

1. Le présent rapport a pour objet l'évaluation de la gestion déléguée des services publics relevant des collectivités territoriales relatifs à la distribution d'eau et d'électricité, à l'assainissement liquide, au transport urbain et à la propreté.

2. Cette évaluation vise particulièrement à :

- dresser un diagnostic de ce mode de gestion en termes d'efficacité socio-économique pour le citoyen, de qualité de service pour l'utilisateur et d'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.

3. La méthodologie retenue pour l'élaboration de ce travail s'est basée sur :

- les rapports de contrôle des Cours régionales des comptes portant sur le même objet ;
- l'exploitation du questionnaire relatif à la gestion des services publics locaux adressé à l'ensemble des communes urbaines et rurales ;
- des conclusions issues des séances de travail avec les principaux intervenants dans la gestion déléguée, en particulier les présidents des 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 ;
- des informations recueillies auprès d'experts dans la gestion déléguée ;
- des rapports et études émanant d'institutions nationales et internationales dans cette matière ainsi que les benchmarks et les bonnes pratiques.

4. Le rapport comporte quatre axes :

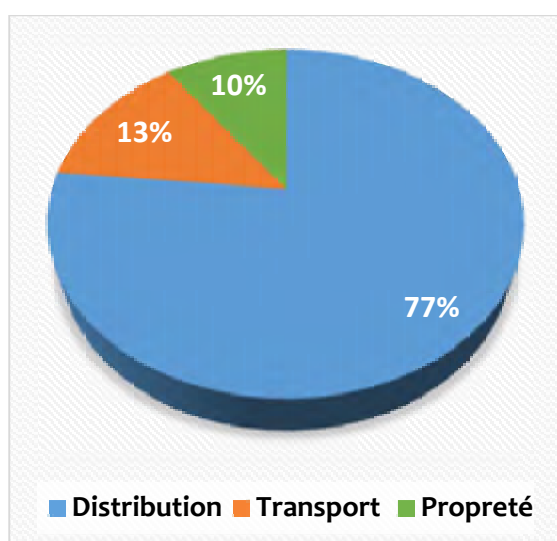
- les caractéristiques générales de la gestion déléguée ;
- le secteur de la distribution ;
- le secteur du transport urbain ;
- le secteur de la propreté.

Chacun des axes traite :

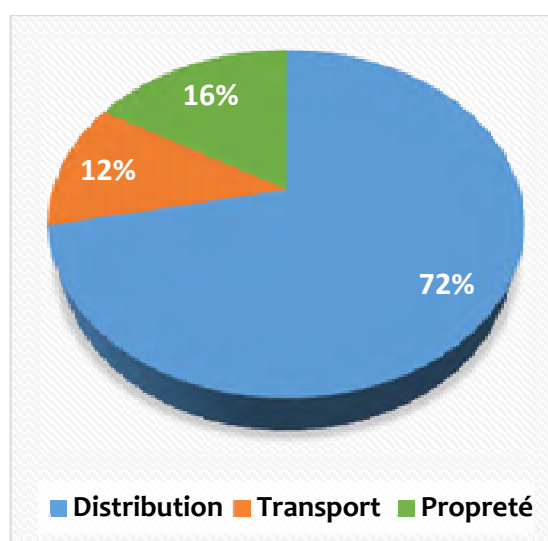
- l'état des lieux de la gestion déléguée des services publics locaux ;
- le diagnostic de la gestion déléguée ;
- les pistes de réforme et les recommandations.

Caractéristiques générales de la gestion déléguée

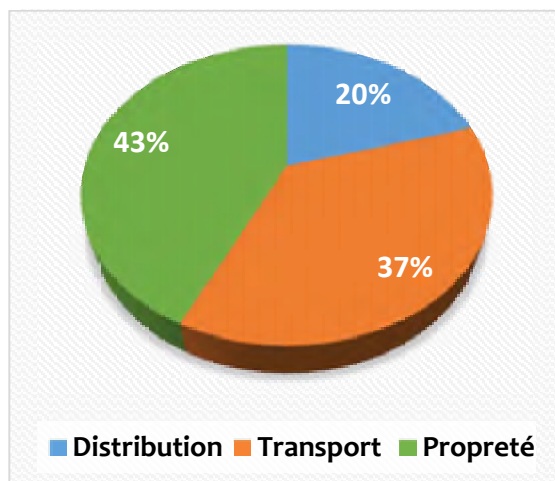
5. L'urbanisation accélérée du Maroc a engendré des besoins importants en infrastructures, en équipements collectifs et en services publics de base. La gestion déléguée, induisant un partenariat avec le secteur privé, vise à relever les défis nés de ces besoins urgents et sans cesse croissants.
6. Ces exigences se manifestent de manière prononcée en matière de financement des infrastructures nécessaires à la généralisation et à la continuité du service public, de la tarification optimale et du choix du meilleur rapport qualité-prix ainsi qu'en ce qui concerne la protection de l'environnement.
7. 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.
8. Globalement et au titre de 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.



Gestion déléguée - Répartition des investissements en 2013



Gestion déléguée - Répartition du chiffre d'affaires en 2013



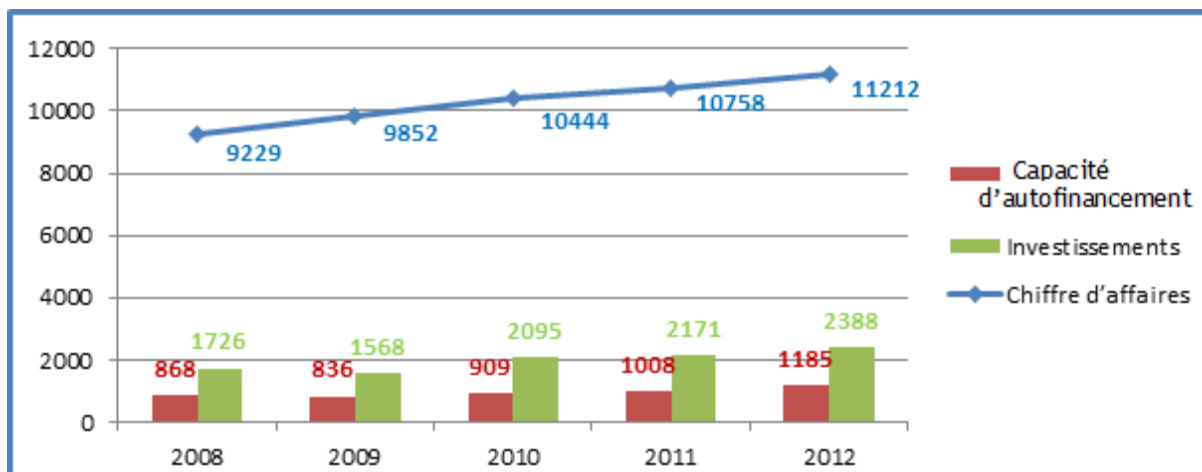
Gestion déléguée - Répartition des effectifs en 2013

9. Les délégataires, sur la base des quatre contrats de gestion déléguée **du service de la distribution** (Lydec, Rédal, Amendis Tanger, Amendis Tétouan) 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 (soit le tiers du chiffre d'affaires de distribution total de l'eau et le quart de celui de l'électricité). Ils emploient un effectif de 7 270 cadres et agents dont 4 965 repris des ex-régies intercommunales autonomes de distribution.

10. 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. Les sociétés délégataires dans le secteur 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 MDH depuis le début du contrat de gestion déléguée jusqu'en 2013.

11. 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. La gestion déléguée 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. 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 en 2006.

12. En 2013, la gestion déléguée des **décharges publiques contrôlées** a concerné 66 communes dont 58 ont conclu des contrats postérieurement à la mise en vigueur de la loi n° 54-05. Le nombre de contrats actuellement en vigueur s'élève à 15 dont 5 passés avant 2006. La gestion déléguée de ce service est assurée par 12 délégataires avec un chiffre d'affaires de 268 MDH employant 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. La population desservie par les sociétés privées est de plus de 11 millions de personnes en 2013 contre 2,9 millions en 2006.
13. Avec un volume de déchets urbains de 5,5 millions de tonnes actuellement et 6,2 millions de tonnes à l'horizon 2020, la valorisation des déchets représente de véritables enjeux pour notre pays qui sont d'ordre économique, social et environnemental.
14. Depuis la conclusion du premier contrat avec Lydec à Casablanca en 1997, 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 incitées à la modernisation de leurs systèmes de gestion, l'amélioration de leur politique commerciale et l'augmentation des rendements de leurs réseaux.
15. A la tarification unique de l'électricité, de l'eau et de l'assainissement liquide administrée par l'Etat, s'est substituée une tarification modulée, permettant la régulation des prix par le contrat, offrant ainsi des possibilités d'adaptation des tarifs aux périmètres et populations desservis par les délégataires.
16. 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 ainsi que pour la couverture de l'investissement d'extension par les sommes collectées à travers les fonds de travaux.



Déléataires privés dans le secteur de la distribution
Indicateurs financiers 2008 - 2012



Déléataires privés dans le secteur de la distribution
Valeur ajoutée et résultat net en 2008 et 2012

17. Depuis le début des contrats jusqu'en 2013, les déléataires 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 Amendis Tanger et Tétouan. Avec ces montants, le fonds de travaux représente 40 % des investissements réalisés sur la période.
18. Le recours à la gestion déléguée a permis d'atténuer 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.

19. En matière de **transport urbain par autobus**, les délégataires privés ont comblé le déficit engendré par la cessation d'activité des ex-régies communales permettant d'assurer la continuité du service public et la couverture de périmètres urbains et de zones environnantes de plus en plus étendus. Les délégations dans ce secteur ont permis d'évoluer, de la concession par ligne desservie à la délégation d'un périmètre au profit d'un opérateur unique, induisant un service public plus efficace et plus attractif en direction des professionnels du transport.
20. 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. Cette activité a connu un essor et une professionnalisation qui ont permis l'émergence d'un secteur privé plus dynamique et plus efficace et suscitant l'intérêt d'opérateurs de dimension internationale.
21. 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.

Principaux éléments du diagnostic

22. 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.
23. L'absence d'un organe indépendant, chargé des fonctions d'expertise, de coordination, de suivi et de veille, n'a pas permis l'instauration d'une synergie de l'ensemble des acteurs intervenant dans les services publics locaux. Cet organe aurait contribué à doter les décideurs politiques d'outils pour concilier les objectifs sociaux avec les exigences de bonne gestion.
24. La gestion déléguée se trouve également handicapée par une vision principalement locale ne prenant pas suffisamment en compte la dimension inter-communale, voire régionale.
25. Les contrats de la gestion déléguée sont élaborés sans schémas directeurs d'électricité, d'eau et d'assainissement liquide pour **la distribution**, sans plans de déplacements pour **le transport urbain** et sans plans communaux, provinciaux et préfectoraux du processus de collecte, de tri, de mise en décharge et de traitement des déchets ménagers et assimilés dans le secteur de **la propreté**.
26. L'intervention des autorités de tutelle, notamment au niveau de la passation, de l'exécution et du contrôle des contrats n'est pas uniforme et s'effectue, en général, au cas par cas. Le rôle de ces autorités mérite d'être mieux défini.
27. La qualité de signataire du contrat au niveau de l'autorité délégante est source de nombreuses défaillances. Dans la pratique, les communes concluent les contrats de délégation de façon séparée et non dans le cadre d'un groupement juridiquement constitué. Ainsi, l'exécution des contrats de gestion déléguée ne permet pas aux collectivités territoriales d'exercer la plénitude de leurs prérogatives en tant qu'autorité délégante.

28. De ce fait, les communes ne se trouvent pas habilitées à 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 induit des conséquences négatives au niveau des ressources financières censées revenir aux communes et des décisions relatives à leur affectation.
29. 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.
30. 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.
31. 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.
32. Les contrats en cours relatifs à la **distribution** ont été conclus par attribution directe, antérieurement 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, le recours à l'entente directe est devenu exceptionnel pour l'ensemble des secteurs.
33. Pour la préparation des cahiers des charges, le recours à l'assistance des bureaux d'études reste limité (30 % des cas recensés dans la **propreté** et 15% dans le **transport urbain**), sachant qu'en matière de **distribution** les 4 contrats ont été préparés par la tutelle technique.
34. 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.
35. 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.

36. Ces écarts d'investissement résultent 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.

37. Concernant le **service de transport urbain par autobus**, 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.

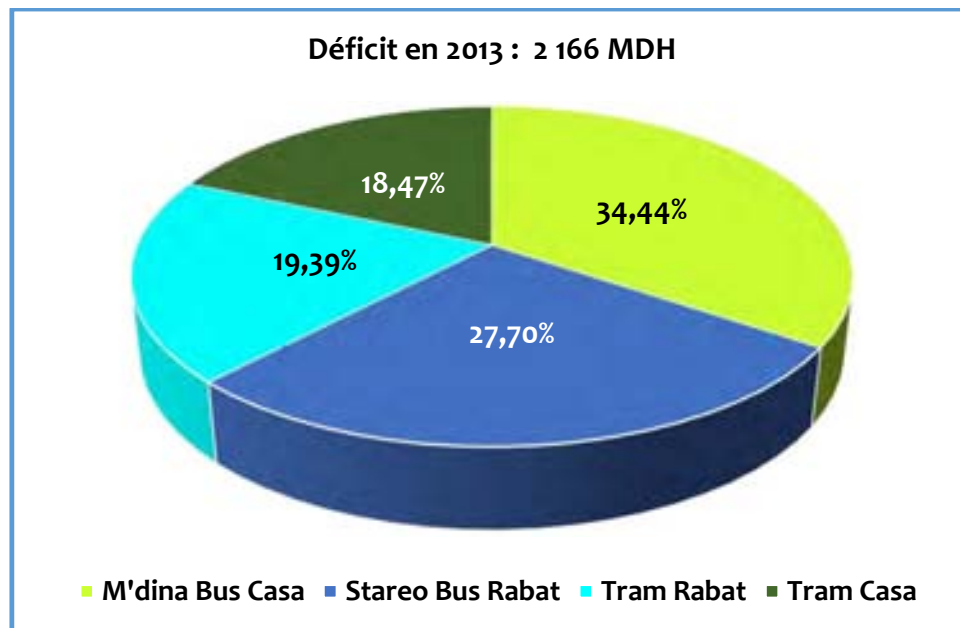
38. Des négligences ont été également relevées dans le **transport urbain par autobus**, telles que :

- 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.

39. La qualité du service se trouve handicapée par l'état des chaussées et l'encombrement de la voirie, ce qui réduit la vitesse commerciale et augmente le temps d'attente. De même, les équipements liés à la qualité du service, prévus par les cahiers de charges, en l'occurrence les parkings, les ateliers de maintenance et les abris, ne sont pas intégralement réalisés.

40. 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 locales concernées.

41. 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.



Déficit des opérateurs de transport par autobus et tram dans les agglomérations de Rabat et Casablanca

42. En matière **de distribution**, 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), de la pose et de la dépose des compteurs et des frais de relance et de coupure ainsi que de la surfacturation des travaux remboursables aux lotisseurs.

43. 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, 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, le fonds de travaux ou la redevance de la ville.

44. Le modèle économique de **la gestion des déchets** n'intègre pas une 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.
45. 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.
46. 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.
47. Le développement du tri accuse un retard considérable puisque les taux de recyclage ne dépassent pas les 10 % 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.
48. 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.
49. Si la gestion déléguée du **service de la distribution** est critiquée en raison des augmentations de prix, il convient de souligner que les tarifs pratiqués par les délégataires ne sont pas toujours supérieurs à ceux des régies, ainsi qu'il ressort d'une comparaison tarifaire entre les deux modes.

50. 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.
51. Le flou tarifaire fait que les clauses contractuelles en matière **de transport** ne sont pratiquement jamais respectées aboutissant parfois à la situation où le délégataire, augmente de manière unilatérale, les prix appliqués.
52. Dans le cas particulier **des services de propreté**, le délégataire facture ses services à l'autorité délégante 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.
53. Les contrats relatifs à **la distribution et au transport urbain**, tout en facturant le service à l'utilisateur, prévoient un intéressement du délégant à travers une formule de partage des bénéfices et/ou par le versement d'une redevance.
54. 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.
55. Les réajustements périodiques des contrats **de distribution**, devant survenir tous les cinq ans, se transforment dans la pratique en révisions décennales, voire en négociations infructueuses, compromettant l'équilibre financier et économique de la gestion déléguée, ainsi qu'illustré dans le tableau ci-après :

| Déléataire | 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 | 31/12/2007 | Non entamée |
| Amendis Tanger | 01/01/2002 | 01/01/2007 | Non entamée |
| Amendis Tétouan | 01/01/2002 | 01/01/2007 | Non entamée |

Retard des révisions quinquennales des contrats

56. Sur l'échantillon retenu à partir du questionnaire, la moitié des contrats n'a pas prévu de comité de suivi ayant pour mission d'aplanir les difficultés découlant de l'exécution du contrat. En revanche, ledit comité n'est opérationnel que pour 14 contrats dont 4 pour la distribution et 10 pour le transport, ce qui représente moins de 18% de l'échantillon.
57. Le comité de suivi est handicapé par une composition déséquilibrée et inadaptée. La prise de décision par consensus conduit souvent à l'allongement des délais et à l'accumulation des résolutions dites provisoires ou dérogatoires.
58. Les décisions du comité de suivi s'appuient sur les données produites par les délégataires sans s'assurer de leur fiabilité combien même elles portent sur les investissements, les budgets ou les révisions et ajustements tarifaires.
59. Le comité de suivi n'exerce pas l'intégralité de ses prérogatives, notamment en matière d'examen des projets de marchés, de contrats, de conventions à passer avec le groupe délégataire.
60. Le service permanent chargé des contrôles économique, financier, technique et de gestion des services, n'est pas dans une position d'indépendance vis-à-vis du délégataire dans la mesure où ce dernier décide des moyens humains et matériels qui lui sont alloués.
61. Les services de contrôle se trouvent fréquemment dépourvus de ressources humaines et matérielles à même de leur permettre d'assumer convenablement leur mission.
62. Les recommandations émises par les auditeurs sont rarement appliquées en raison de la lenteur et de l'inefficacité du processus de dialogue entre les parties.

63. Le contrôle donne lieu à des pénalités à la charge des délégataires évaluées à fin 2012 à près de 446 MDH. Toutefois, ces pénalités suivent un processus de négociation long et difficile qui handicape leur recouvrement.
64. Dans le cadre du contrôle des opérations déléguées au système bancaire, 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 à l'encontre de ces entités de nombreuses infractions à la réglementation des changes.
65. 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 près de 1 milliard de DH, portant notamment sur l'IS, l'IR et la TVA.
66. L'insuffisance des moyens humains de l'autorité délégante 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.
67. 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 face aux entreprises délégataires, fortes de leur expertise et de leur savoir-faire.
68. Le système de recrutement, de rémunération et de gestion des carrières ne permet pas de mobiliser les compétences pour constituer les interfaces nécessaires avec les sociétés délégataires. Cette insuffisance se trouve aggravée par la carence des dispositifs de formation et de mise à niveau des ressources humaines.
69. Ainsi, la mise en œuvre des contrats se trouve entravée par des difficultés de différentes natures, dont les plus significatives se présentent comme suit :
- insuffisances dans l'exercice du contrôle en raison de l'inadéquation des moyens humains et logistiques ;
 - information contractuelle non produite ;
 - multiplicité des intervenants ;
 - rémunération du délégataire ;

- mobilisation du foncier et formalisme administratif entravant les investissements ;
- mode de prise de décision et de représentativité au sein du comité de suivi ;
- divergences d'interprétation des clauses contractuelles.

70. 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.

71. Ce modèle, déjà appliqué pour le tramway, est envisagé pour le **transport urbain par autobus**. Il consiste à loger dans une SDL de patrimoine les infrastructures et le matériel roulant et à confier l'exploitation à une société délégataire privée.

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

73. Mais, ce modèle pourrait présenter l'inconvénient de multiplier le nombre d'entités assurant la responsabilité des services publics locaux 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.

74. Dans cette configuration, l'autorité délégante procède, parallèlement avec le délégataire, à la réalisation des investissements structurants, mais ne tire pas pleinement profit de l'expertise technique de l'opérateur privé. De surcroît, ce modèle présente le risque de désintéressement des exploitants à sauvegarder et entretenir des équipements et des matériels, car 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.

75. Ce modèle gagnerait à satisfaire les préalables suivants :

- renforcer le système de gouvernance en institutionnalisant le groupement de commune en tant qu'autorité délégante et en le dotant des outils nécessaires à son fonctionnement ;
- étendre le multiservice dans la **distribution** et l'intermodalité dans le **transport urbain** ;
- procéder aux réaménagements tarifaires nécessaires pour l'équilibre financier ;
- assurer un accompagnement de l'Etat pour le financement des infrastructures ;
- 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, le transport clandestin et les décharges non contrôlées.

76. Le schéma institutionnel actuel présente l'avantage de faire assumer par le délégataire la totalité de la gestion, aussi bien en matière d'investissement que d'exploitation, alors que le modèle projeté visant la création de sociétés de patrimoine gérant les investissements marque, de ce fait, un retour à la gestion publique.

77. 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 des modalités de passation des contrats. De même, des ambiguïtés sont relevées en ce qui concerne le régime des délégations assurées par l'ONEE.

78. 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.

- 79.** Les clauses contractuelles sont parfois imprécises ou incomplètes. A titre d'illustration, 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.
- 80.** Les contrats ne prévoient pas un encadrement suffisant des engagements de la société délégataire en matière de transfert de savoir-faire, de technologie et de méthodes managériales. Cette situation comporte le risque de l'incapacité de l'autorité délégante d'assurer la continuité du service public à la fin du contrat.
- 81.** 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.

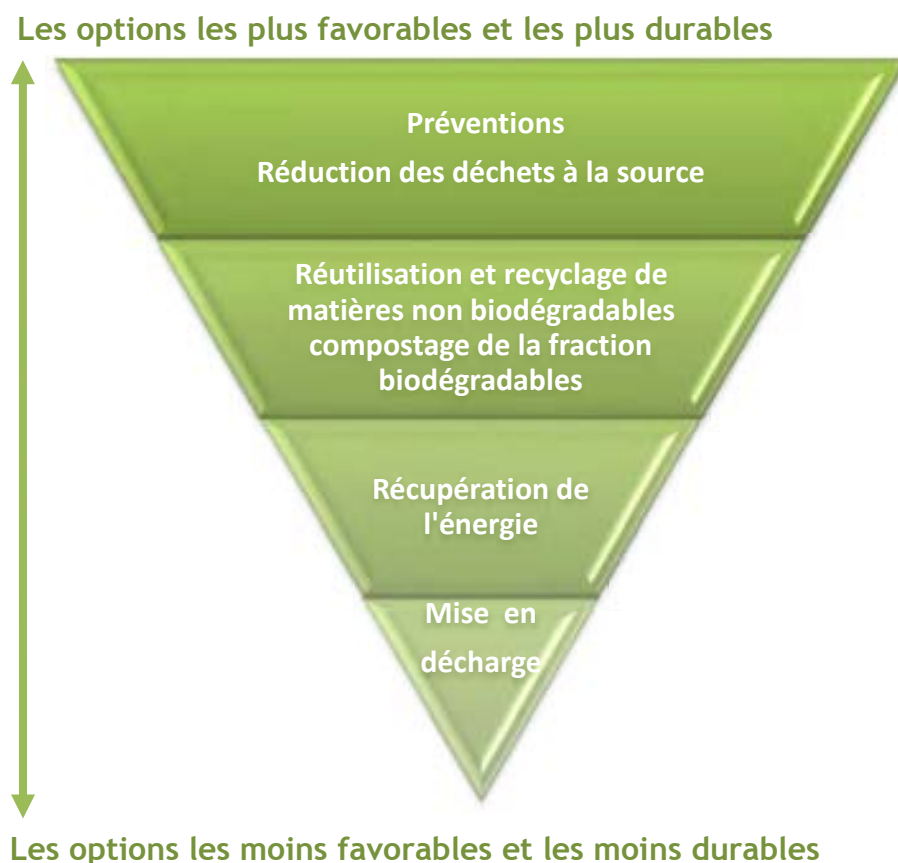
Recommandations et pistes de réforme

82. 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.
83. 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.
84. 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.
85. 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.
86. 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.
87. 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.

88. 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.
89. 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.
90. 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.
91. 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.
92. Considérant l'impact du développement de grandes métropoles sur l'attractivité économique de notre pays, 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.

93. 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.
94. 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.
95. 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.
96. 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.
97. 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.
98. Les expériences internationales permettent de dégager une diversité de choix qui s'offrent en fonction des niveaux socio-économiques des pays, comme l'indique la figure ci-après :



Hiérarchie des options de gestion des déchets

99. 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.
100. 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.
101. 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.
102. 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.

103. 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.
104. 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.
105. 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.
106. 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.
107. 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.
108. 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.

- 109. 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.
- 110.** 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.
- 111.** 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.
- 112.** 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.
- 113. 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.
- 114.** 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.
- 115. 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.

116. 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.

117. 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.



Secteur 10 Zenkat Ettoute
Hay Ryad - Rabat
Tél. : 05 37 57 67 00
Fax : 05 37 71 31 19

www.courdescomptes.ma