

# Gestion déléguée des services publics au service de l'utilisateur

Rapport du Conseil Economique, Social et en Environnemental

Saisine n°18 / 2015



Rapport du Conseil Economique, Social et Environnemental

# Gestion déléguée des services publics au service de l'utilisateur

Saisine n°18 / 2015





Sa Majesté le Roi Mohammed VI que Dieu L'assiste



## Saisine n°18/2015

- Conformément à la loi organique n°128-12 relative au Conseil Economique Social et Environnemental et à son règlement intérieur ;
- Vu la décision du Bureau du Conseil d'affecter le thème «Gestion déléguée des services publics au service de l'utilisateur» à la Commission Permanente chargée des Affaires Économiques et des Projets Stratégiques ;
- Vu l'adoption du rapport sur «Gestion déléguée des services publics au service de l'utilisateur» par l'Assemblée Générale du 17 décembre 2015 à l'unanimité.

Le Conseil Economique Social et Environnemental présente son rapport

# Gestion déléguée des services publics au service de l'utilisateur

Rapport préparé par :

La Commission des Affaires Economiques et des Projets Stratégiques

*Président de la Commission* : M. Larbi Belarbi  
*Rapporteur de la Commission et du Thème* : M. Moncef Ziani

Dépôt légal : 2015 MO 4513

ISBN : 978-9954-635-24-7

ISSN : 2335 - 9242

Conseil Economique, Social et Environnemental  
Imprimerie Sipama

# Sommaire

Synthèse .....	11
I. Préambule .....	17
II. Méthodologie adoptée pour la réalisation de l'étude.....	19
A. Les auditions .....	19
B. L'analyse de documents.....	20
III. Etat des lieux et analyse de l'expérience marocaine de la gestion déléguée ..	21
A. Cadre général de l'étude .....	21
B. Définitions-clés et principes généraux de la gestion déléguée.....	22
C. Une longue histoire de gestion déléguée au Maroc.....	26
D. Cadre juridique de la gestion déléguée .....	28
E. Bilan des réalisations .....	31
<b>1. Service de la distribution d'électricité, d'eau et d'assainissement liquide.....</b>	<b>31</b>
<b>2. Secteur du transport public urbain .....</b>	<b>40</b>
<b>3. Service de propreté .....</b>	<b>42</b>
F. Synthèse du diagnostic général et principaux enseignements à tirer .....	46
IV. Principales leçons du benchmark d'expériences de gestion déléguée à l'international.....	53

<b>V. Recommandations du CESE pour une revue du modèle de la gestion déléguée des services publics au Maroc .....</b>	<b>59</b>
A. Choix du mode de gestion des services publics locaux .....	63
B. Analyse du mode de gestion déléguée le plus approprié .....	65
C. Critères et conditions de réussite d'un contrat de gestion déléguée .....	65
<b>1. Arsenal juridique et réglementaire de la gestion déléguée .....</b>	<b>65</b>
<b>2. Contractualisation et suivi des contrats de la gestion déléguée .....</b>	<b>67</b>
<b>3. Mesures d'accompagnement .....</b>	<b>71</b>
<b>Annexes.....</b>	<b>75</b>
Annexe 1: Liste des membres de la Commission Permanente chargée des Affaires Economiques et des Projets Stratégiques .....	77
Annexe 2: Lecture comparée de quelques expériences internationales en matière de partenariat public-privé .....	81

## Synthèse

Placer le citoyen au cœur des politiques et services publics constitue un objectif qui requiert d'offrir les conditions nécessaires pour atteindre le bien-être social et la satisfaction des besoins sociaux, de plus en plus croissants et exigeants, en vue de préserver la cohésion sociale et, partant, la stabilité politico-institutionnelle. Cette satisfaction se matérialise également par la promotion d'une culture de la transparence, de la responsabilité et de la reddition des comptes, marquée par la volonté du citoyen de s'impliquer davantage dans la vie publique et de jouir pleinement de ses droits civils, politiques et économiques.

L'ensemble de ces éléments forment les fondements du contrat social entre l'Etat et le citoyen qui consiste à assurer des services publics de qualité, accessibles à tous les citoyens sans discrimination aucune, à des coûts maîtrisés tenant compte du pouvoir d'achat et ce, quel que soit le mode de délivrance du service public en question et en œuvrant à son développement, en adéquation avec les besoins, les droits et les attentes de la population.

Dans sa définition la plus large, un service public constitue une activité exercée directement par l'autorité publique (État, collectivité territoriale ou locale) ou par une autorité sous son contrôle (on parle alors de service public délégué), dans le but de satisfaire un besoin d'intérêt général, en garantissant la mission d'intérêt général du service public en termes d'accessibilité, de qualité, d'abordabilité et en préservant les intérêts des consommateurs. Sont alors soulevées des questions relatives au sens et à la finalité de l'action publique, à l'intelligibilité et l'appropriation collective du service public, aux différents acteurs et à leur rôle effectif, aux interdépendances à prendre en compte et aux synergies à construire.

Le milieu des années 90 a été marqué par une prise en compte croissante de la nécessité d'améliorer la qualité et l'accessibilité des services publics rendus aux citoyens, comme condition nécessaire et principal moyen pour un développement durable et inclusif. Ce mouvement s'est incarné et institutionnalisé avec l'adoption, en juillet 2011, d'une nouvelle Constitution qui consacre l'obligation de bonne gouvernance (Titre XII), et érige en priorité l'amélioration du service au citoyen. Nous citerons à cet effet quelques références de la Constitution à ce sujet :

- Enoncé des principes généraux devant présider à l'organisation des services publics en faveur du citoyen et qui a consacré, particulièrement pour les collectivités territoriales, les principes de libre administration, de coopération et de solidarité ;
- Création 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.

- Mise en place prévue d'une charte 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.

Ainsi, les pouvoirs publics ont privilégié, comme voie d'amélioration des services publics rendus aux citoyens, l'implication du secteur privé, national et international, à travers des contrats de gestion déléguée.

En ce sens, plusieurs textes ont d'ores et déjà été publiés, notamment la loi n°54-05 sur la gestion déléguée des services publics et la loi n°86-12 sur les partenariats public-privé. Cet arsenal marque la volonté de rupture des pouvoirs publics dans le sens d'une plus grande transparence et d'un meilleur encadrement de l'environnement juridique et réglementaire des contrats passés entre acteurs publics et privés. Néanmoins, de fortes entraves nuisent encore à la mise en œuvre et à l'application effective et systématique de ce cadre juridique, en l'absence notamment de publication des décrets d'application relatifs à l'opérationnalisation de la loi 54-05. Plus globalement, il convient de souligner que les acteurs de la gestion déléguée - délégrant et délégataire - se doivent de respecter les textes en vigueur en réponse au principe d'effectivité des lois.

Nous retiendrons que l'évolution de la pratique de la gestion déléguée a devancé, à l'instar d'autres pays, la constitution de son environnement juridique. En effet, au lendemain de la politique de libéralisation annoncée à la fin des années quatre-vingts, le désengagement de l'Etat s'est accentué au profit du secteur privé, et plusieurs contrats de gestion déléguée ont été conclus alors qu'aucune loi n'existait encore. C'est ainsi que, dans le cadre des services publics locaux, plusieurs partenariats ont eu lieu entre l'Etat ou les collectivités locales et des investisseurs privés dans divers secteurs de l'économie nationale dont on peut citer notamment :

- La gestion déléguée des services de distribution d'eau, d'électricité et d'assainissement liquide du Grand Casablanca (1997), de Rabat-Salé (1998) et de Tanger et Tétouan (2002) ;
- La production indépendante d'électricité à Jorf Lasfar, dont la convention globale a été signée en 1996 ;
- La concession à la Société des Autoroutes du Maroc de la construction et de l'exploitation des axes autoroutiers ;
- La gestion déléguée du service d'assainissement solide des communes urbaines d'Essaouira, d'Agdal-Riad, de Rabat-Hassan, de Fès-Agdal, d'Oujda et du Grand Casablanca.

Ce n'est donc que bien plus tard, en 2006, qu'une loi spécifique a vu le jour pour finalement encadrer d'un point de vue juridique et réglementaire une pratique déjà existante.

La gestion déléguée, aujourd'hui au centre des préoccupations citoyennes, politiques, et institutionnelles, apparaît comme un instrument de mutation de l'exercice de l'action publique, permettant à l'Etat de s'inscrire dans la logique de l'Institution stratégique qui impulse, coordonne et contrôle, et aux collectivités locales de déléguer des services publics relevant de leur compétence, à des entités, publiques ou privées, distinctes d'elles, mais sur lesquelles les collectivités locales conservent des prérogatives de contrôle et de défense des intérêts des citoyens.

A noter donc que, la gestion déléguée ambitionne de :

- Renforcer et améliorer la fourniture et la qualité des services et d'infrastructures administratives, économiques et sociales, en répondant à l'accroissement des besoins et des impératifs de développement territorial tout en intégrant les contraintes des finances publiques ;
- Attirer des investissements privés et bénéficier des capacités d'innovation et de financement du secteur privé pour réaliser des projets publics ;
- Développer une nouvelle culture de la gestion de la commande publique basée sur l'évaluation préalable des besoins, l'analyse des performances, la maîtrise des coûts et le contrôle des réalisations ;
- Garantir la disponibilité, l'effectivité et la qualité des services rendus aux citoyens, ainsi que leurs rémunérations en fonction des critères de performance.

Si ces objectifs sont louables, il n'en est pas moins que, dans la pratique nationale, les contrats de gestion déléguée tels qu'ils ont été déployés sur ces vingt dernières années, soulèvent des questions diverses :

- L'extension du recours à des prestataires privés dans des domaines jugés stratégiques et relevant des fonctions régaliennes de l'Etat, pose la question des garanties qui seraient données par l'Etat pour assurer les conditions d'accessibilité et d'équité futures à ces services pour les citoyens ;
- De manière générale, l'élargissement du champ d'intervention du secteur privé à des services publics peut être perçu, si son encadrement par la loi n'est pas suffisamment bien ficelé, comme une déresponsabilisation de l'Etat, avec un risque social à la fois pour les employés et pour les citoyens/usagers ;
- L'effort que l'Etat doit faire en vue de promouvoir les entreprises nationales face à de grands groupes étrangers, dont les capacités techniques, financières et juridiques sont souvent supérieures dans certains cas même à celles des Etats.

Ainsi, dans un contexte de tarissement des ressources financières et de croissance des besoins d'équipement en infrastructures, la responsabilité des services publics locaux dévolue aux collectivités locales mérite une réflexion profonde tant par rapport à leur

capacité de gestion que de contrôle, que ce soit à travers une gestion directe ou à travers des contrats de partenariat.

La présente réflexion est motivée par le souci permanent du CESE de contribuer à apporter des réponses aux exigences pressantes et légitimes des citoyens, à leurs espoirs d'équité sociale, d'une économie ouverte, efficiente et au service du développement humain, d'une gouvernance cadrée par les principes de transparence, de responsabilité et de reddition des comptes, en vue d'améliorer le service public rendu au citoyen.

Les constats et recommandations de la Commission résultent d'une part, de la capitalisation sur l'accumulation produite par les travaux et rapports du CESE, depuis son installation en 2011 et, d'autre part, d'un processus d'écoute, de concertation et de consultation auprès de l'administration centrale, des élus locaux, des acteurs de la société civile et des opérateurs économiques et sociaux opérant dans les secteurs concernés par la gestion déléguée.

L'évaluation du mode gestion déléguée au Maroc s'est appuyée sur un diagnostic qui a permis d'identifier les principales barrières et faiblesses auxquelles les recommandations devront remédier, en capitalisant sur les atouts et spécificités du Maroc et sur les forces construites à travers les différentes phases de développement et de réformes dudit modèle de gestion du service public. A partir des données collectées et de l'analyse qui en a été faite, ont été définis plusieurs axes qui constituent autant de leviers permettant d'orienter les choix stratégiques en termes de gestion déléguée et d'opérationnaliser les inflexions majeures qui en découlent.

Ce document synthétique fait état des résultats de cette analyse, et regroupe les propositions du Conseil Economique, Social et Environnemental en faveur d'une gestion déléguée visible et lisible par tous, privilégiant une efficacité économique qui assure une génération durable de richesses, en termes de création de valeur ajoutée nationale et d'emploi ; une gestion déléguée efficace qui favorise l'accès équitable de tous les citoyens à un service public de qualité.

Sans s'engager sur l'opportunité du recours des collectivités locales aux contrats de gestion déléguée, le CESE a volontairement limité sa réflexion à l'analyse des pratiques liées à la délégation de service public, et s'est attaché à répondre, à travers les recommandations émises, aux différents enjeux liés à ce type de contrats. La priorité a donc été donnée à des recommandations à même de protéger les intérêts des citoyens, le tissu économique national et les deniers publics, avec des mécanismes de gouvernance permettant une régulation et un contrôle durant toutes les phases du projet, de sa préparation à son lancement, en capitalisant sur le retour d'expériences, notamment celles relatives aux contrats en cours de gestion déléguée. La garantie de la préservation des droits des citoyens, des usagers et des travailleurs dans le cadre des contrats de gestion déléguée et l'émergence d'acteurs nationaux à même d'assurer ce type de services constituent les principales priorités du Conseil et permettront, à terme, de faire émerger un savoir-faire et une richesse nationale.

Il convient de noter, en premier lieu, que le service public relève de la responsabilité permanente de l'Etat, qui fonde l'Etat de droit, tant sur la garantie de l'accès au service que sur sa qualité. Toutes formes de délivrance de ces services publics, y compris les contrats de gestion déléguée doit prévoir le cas échéant, le recours au principe de substitution en cas de défaillance d'un opérateur (autre opérateur ou service direct) pour assurer la continuité et la qualité des services publics. En ce sens, l'Etat est garant du droit d'accès aux services publics, qui doivent obéir à deux critères majeurs : un premier d'universalité généralisée, et un second de moindre coût en tenant compte du pouvoir d'achat des citoyens.

En ce sens, la revue du modèle de la gestion déléguée devra nécessairement reposer sur une démarche à plusieurs niveaux.

A ce titre, il est nécessaire de réaliser en amont des études préalables du mode de gestion, le plus opportun, du service public : recourir à une gestion directe, faire appel à une régie directe gérée de manière autonome, ou établir un contrat de gestion déléguée ou un contrat de Partenariat Public-Privé.

Dans le cas où la gestion déléguée est retenue comme mode de gestion du service public en question, il importe d'entreprendre une analyse sur la forme la plus appropriée de gestion déléguée : concession, affermage, contrats de gestion ou de service.

Enfin, et une fois le mode de gestion déléguée arrêté, il conviendra de mettre en lumière ses critères et conditions de réussite, nécessitant de :

- 1 . Clarifier et faire aboutir l'arsenal juridique et réglementaire associé à la délégation de service public, pour permettre aux collectivités délégantes ainsi qu'aux sociétés délégataires de bénéficier d'un outil clarifié et sécurisé ;
- 2 . Améliorer les modes d'établissement et de gestion des contrats de gestion déléguée, visant à en faire un levier de développement économique, social et environnemental ;
- 3 . Mettre en place des mesures d'accompagnement des projets de gestion déléguée en termes de transparence et de gouvernance.



## I. Préambule

---

Le Conseil Economique, Social et Environnemental a été saisi par le Président de la Chambre des Représentants, en date du 15 avril 2015, afin qu'il réalise une étude sur la gestion déléguée des services publics.

Conformément aux dispositions de la loi organique du CESE, notamment son article 2, et en application de son règlement intérieur, en particulier son article 37, le Bureau du Conseil a confié à la Commission Permanente chargée des Affaires Économiques et des Projets Stratégiques la préparation d'un rapport sur le sujet.

Lors de sa 57<sup>ème</sup> session ordinaire tenue le 17 décembre 2015, l'Assemblée Générale du Conseil Economique, Social et Environnemental a adopté à l'unanimité le présent rapport intitulé : *Gestion déléguée des services publics au service de l'utilisateur*.



## II. Méthodologie adoptée pour la réalisation de l'étude

### A. Les auditions

La Commission permanente chargée des Affaires Economiques et des Projets Stratégiques a organisé des auditions de plusieurs ministères, administrations, élus locaux, organisations de la société civile et opérateurs du secteur de la gestion déléguée au Maroc, qui ont bénéficié de l'implication de responsables au plus haut niveau (secrétaires généraux, directeurs généraux et divers autres responsables) :

- Ministère de l'Intérieur (notamment la Direction des Régies et des Services Concédés) ;
- Ministère de l'Economie et des Finances ;
- Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime ;
- Ministère de l'Equipement, du Transport et de la Logistique ;
- Elus locaux : Présidents des Communes de Rabat et de Casablanca ;
- Cour des Comptes ;
- Office National de l'Electricité et de l'Eau Potable ;
- Société civile et partenaires sociaux : Centrales syndicales (Union Marocaine du Travail, Confédération démocratique du travail et Fédération démocratique du travail) ; Fédération Nationale des Associations du Maroc ; Transparency Maroc.
- Les opérateurs métiers pour les secteurs concernés : M'DINA BUS (transports) ; Pizzorno (gestion des déchets) ; Acwa (énergie) ; Amendis et Lydec (eau et assainissement liquide) ;

A l'occasion de ces auditions, les participants ont apporté des éclairages sur les missions qui leur incombent pour la prise en charge et la délivrance des services publics. Ils ont exposé leurs analyses de l'état des lieux des services publics, et de ses différents modes de gestion, relevant de leurs responsabilités respectives.

## B. L'analyse de documents

En plus des présentations et des documents qu'elle a réunis auprès des différents organismes auditionnés, la Commission des Affaires Economiques et des Projets Stratégiques a référencé de la documentation produite sur le sujet de la gestion déléguée des services publics par des organismes nationaux et internationaux, ainsi que les textes réglementaires identifiés sur la gestion déléguée, dont :

- La loi n°54-05 relative à la gestion déléguée des services publics ;
- La loi n°86-12 relative aux contrats de partenariat public-privé ;
- Les travaux du CESE sur le sujet : rapport sur la gouvernance des services publics et l'avis sur le projet de loi n°86-12 relative aux PPP avec plus de 20 recommandations ;
- Le rapport de la Cour des Comptes sur la gestion déléguée des services publics locaux, datant d'octobre 2014 ;
- Les extraits des rapports des missions effectuées par les Cours régionales des comptes relatives à la thématique des Régies et gestions déléguées ;
- Le Rapport 2014 de la Direction des Régies et des Services Concédés, « Une Stratégie des performances et une qualité de service aux citoyens » ;
- Le rapport de la Banque Mondiale sur « l'Évaluation du coût de la dégradation de l'environnement », publié en 2003, qui a estimé les coûts économiques de la dégradation de l'environnement au Maroc, liés à la faible performance du système de gestion des déchets solides ;
- ...

### III. Etat des lieux et analyse de l'expérience marocaine de la gestion déléguée .....

#### A. Cadre général de l'étude

Comme la gestion déléguée des services publics locaux est un sujet vaste, à multiples dimensions, difficile à aborder dans sa globalité dans un même rapport, la Commission chargée des Affaires Economiques et des Projets Stratégiques chargée de l'élaboration du rapport a donc choisi pour le traiter, d'éviter de traiter des aspects économiques, juridiques, sociaux, et techniques propres à chaque secteur dans lesquels sont scellés des contrats de gestion déléguée, mais de s'intéresser à l'étude de la mise en œuvre dans les services locaux à caractère industriel et commercial, et plus particulièrement ceux relatifs à la distribution de l'eau, de l'électricité, à l'assainissement liquide, au secteur de la propreté et à celui des transports publics, à travers les volets, définition de la stratégie générale, déclinaison pratique et responsabilités y afférentes, outils et cadres associés pour la mise en œuvre, pilotage et suivi. L'objectif de cette délimitation de périmètre est d'étudier l'impact de la pratique de la délégation de services publics sur ceux délivrés aux citoyens et usagers, avec une finalité très concrète : rendre les services accessibles à tous nos concitoyens, sans entraves ni difficultés, sans discrimination, dans le respect des droits et de la dignité de chacun. C'est un préalable incontournable, le socle sur lequel pourra se construire un modèle viable et efficace de gestion déléguée des services publics locaux. Dans ce cadre, le CESE n'a donc pas pour objectif de s'intéresser aux réformes nécessaires à chaque service public dans ce qui fait sa spécificité ou à chaque secteur, mais à proposer des pistes de réflexion et de recommandations à même de redéfinir le modèle de la gestion déléguée des services publics locaux au Maroc. A noter également que notre réflexion ne porte que sur la gestion déléguée au sens de la loi n°54-05, et ne concerne donc que les collectivités territoriales et pas l'Etat (loi PPP).

S'agissant des expériences étrangères, nous avons privilégié les volets intéressant la tradition et l'histoire de gestion de leurs services publics ainsi que les aspects juridiques, réglementaires et institutionnels, qui revêtent un intérêt particulier pour la réflexion en cours sur la pratique de la délégation de service public dans notre pays. Quant à l'expérience nationale dans le domaine délimité, nous avons procédé à une revue et analyse de certains des contrats en cours, ayant enregistré une pratique suffisante. Ceci est à même de permettre une évaluation sur les plans historique, du processus de délégation et de négociation, des investissements, des conditions d'exécution des services concédés, de la dynamique du changement, de la satisfaction des usagers et de l'amélioration des performances techniques, commerciales et financières.

## B. Définitions-clés et principes généraux de la gestion déléguée

La gestion déléguée renvoie à l'ensemble des contrats par lesquels une collectivité locale (CL) ou un établissement public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée au résultat d'exploitation du service.

La délégation de service public est le régime le plus fréquent de gestion déléguée des services publics, la collectivité locale pouvant par ailleurs opter pour une gestion directe du service.

### ENCADRE 1 : TYPOLOGIE DES MODES DE GESTION DES SERVICES PUBLICS

- **La gestion directe** : La collectivité gère directement le service. La gestion peut être intégrée aux services de la collectivité qui assume le fonctionnement du service avec ses propres moyens et ses propres agents.
- **La gestion en régie directe gérée de manière autonome** : La collectivité compétente confie la réalisation d'un service public à des structures ad'hoc donc les capitaux sont à 100% publics, dotées de l'autonomie financière.
- **La gestion déléguée** : La collectivité délègue à un opérateur public ou privé les missions globales de gestion d'un ouvrage ou d'un service public. Les missions sont ou combinent : la conception, la construction, la réhabilitation, l'exploitation, l'entretien, la maintenance et le financement. La collectivité reste propriétaire des équipements.
- **Le partenariat public-privé** : Le PPP est un mode de financement par lequel une autorité publique fait appel à des prestataires privés pour financer et gérer un équipement assurant ou contribuant au service public. Le partenaire privé reçoit en contrepartie un paiement du partenaire public et/ou des usagers du service qu'il gère.

Par la gestion déléguée, la collectivité locale confie à un partenaire privé, public ou mixte, à travers des contrats administratifs globaux et généralement de longue durée, la responsabilité de réaliser une mission globale de conception, de construction, de financement de tout ou partie, de maintenance ou de réhabilitation et d'exploitation d'un ouvrage ou infrastructure nécessaire à la fourniture d'un service public. La délivrance et la gestion de ce dernier sont également prises en charge dans le cadre du contrat de délégation.

Il convient de souligner qu'il n'existe pas de définition unifiée de la gestion déléguée au niveau international :

## ENCADRE 2 : DEFINITIONS MULTIPLES DE LA GESTION DELEGUEE A L'INTERNATIONAL

- **La Commission Européenne** : Quatre critères de qualification d'une gestion déléguée : la durée relativement longue du contrat ; le mode de financement du projet, assuré pour partie par le secteur privé ; le rôle important de l'opérateur économique dans la conception, la réalisation, la mise en œuvre et le financement du projet. Le partenaire public se concentre sur la définition des objectifs à atteindre (intérêt public, qualité des services, politique de prix) ; la répartition des risques.
- **Le FMI** : Arrangements par lesquels, le secteur privé fournit des infrastructures et des services qui traditionnellement relèvent de la responsabilité de l'Etat.
- **L'OCDE** : Accords contractuels entre l'Etat et un ou plusieurs partenaires privés en vertu desquels, les partenaires privés fournissent des services de telle manière que les objectifs de prestation des services publics soient alignés avec les objectifs de rentabilité des partenaires privés et où l'efficacité de l'alignement dépend d'un transfert suffisant du risque aux partenaires privés.

Les définitions diverses de la gestion déléguée montre qu'elle est évolutive et qu'elle peut être adaptée à la nature et à la complexité des opérations à réaliser.

La distinction entre la gestion directe du service public et les différentes formes de partenariat entre public et privé provient des éléments suivants :

**TABLEAU 1 : CONTRATS DE GESTION DELEGUEE, PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE ET MARCHES CLASSIQUES**

	<b>Marchés publics de travaux</b>	<b>Contrats de partenariat</b>	<b>Gestion déléguée</b>
<b>Objet</b>	Conception, construction, maintenance	Conception, construction, maintenance, et/ou exploitation	Conception, construction, maintenance, exploitation commerciale
<b>Durée</b>	Courte (se limitant à la durée de réalisation, étendue à la durée de maintenance)	Longue	Longue
<b>Paiement</b>	Public	Public-privé	Usagers, avec possibilité de subventions
<b>Financement</b>	Etat, administrations, collectivités locales	Etat et/ou privé	Etat et/ou privé et usager
<b>Transfert de risques vers le privé</b>	Limité à la construction	En partie (principalement risque financier)	Oui

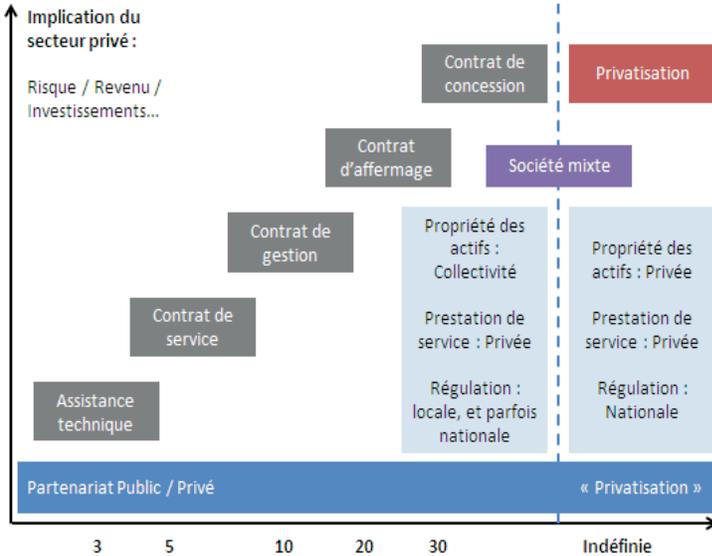
L'appellation « gestion déléguée » englobe des schémas contractuels différents, sous formes de contrats de service ou de gestion, d'affermage et de concession :

### ENCADRE 3 : LES QUATRE PRINCIPAUX TYPES DE CONTRATS INCLUS DANS LA DSP

- **Le contrat de service** : Mode de gestion par lequel la collectivité va confier à une personne, le régisseur, la gestion d'un service public qui assure le contact avec les usagers, exécute les travaux mais qui agit pour le compte de la collectivité moyennant une rémunération forfaitaire, versée par la personne publique au régisseur et indexée sur le chiffre d'affaires réalisé. En pratique, il s'agit d'une assistance de l'opérateur privé à l'entité publique responsable du service, pour des tâches spécifiques.
- **Le contrat de gestion** : Mode de délégation proche du contrat de service. Néanmoins, le contrat de gestion se distingue du contrat de service par le mode de rémunération: une rémunération incitative est prévue pour le régisseur intéressé en fonction des objectifs de performance. Le délégataire est chargé par contrat d'entretenir les relations avec les usagers du service, mais il est rémunéré par la collectivité. Les collectivités y recourent pour minimiser le solde négatif d'un service dont les charges ne peuvent couvrir les produits. Dans ce type de contrat, la rémunération comporte une part fixe ainsi qu'un élément variable lié aux performances de gestion.
- **Le contrat d'affermage** : Mode de gestion du service public à travers lequel le partenaire privé prend en location l'actif d'un service public en assure l'exploitation et l'entretien moyennant une contrepartie prélevée sur les ressources qu'il retire de l'exploitation du service. Ce type de contrat est adapté pour réaliser des gains opérationnels sans nécessité d'investir lourdement dans la construction des ouvrages nécessaires à l'exploitation du service public qui a précédé la conclusion du contrat. Le risque commercial est partagé. Contrairement à la concession, le délégataire ne réalise pas les travaux de premier établissement, le contrat pouvant toutefois prévoir que tout ou partie des travaux d'entretien, de renouvellement ou d'extension lui incomberont. Il est fréquent qu'une convention d'affermage suive une concession venue à échéance. Sa durée est généralement réduite (7 à 12 ans en moyenne contre 15 pour la concession).
- **Le contrat de concession** : Contrat qui charge un particulier ou une société d'exécuter un ouvrage public ou d'assurer un service public, à ses frais, avec ou sans subvention, avec ou sans garantie d'intérêt, et que l'on rémunère en lui confiant l'exploitation de l'ouvrage public ou l'exécution du service public avec le droit de percevoir des redevances sur les usagers de l'ouvrage ou sur ceux qui bénéficient du service public.

FIGURE 1 : TYPOLOGIE DES DSP ET DES CONTRATS ASSOCIAN

LE SECTEUR PRIVE



### C. Une longue histoire de gestion déléguée au Maroc

Le Maroc a une pratique ancienne de l'association des secteurs public et privé, à laquelle il recourt depuis le début du 20<sup>ème</sup> siècle pour construire des ouvrages et exploiter des services publics, notamment dans la gestion et la distribution de l'eau et de l'électricité. En 1914, la Société Marocaine de Distribution (SMD) est devenue concessionnaire des activités de production et de distribution d'eau potable dans quatre villes du Royaume. D'autres projets d'infrastructures ferroviaires et portuaires ont été mis en concession : la ligne ferroviaire Tanger-Fès en 1914, celle de Fès-Marrakech en 1920 ou encore l'exploitation des ports de Casablanca, Fdala (actuelle Mohammedia) et Tanger par un opérateur privé en 1916.

Cette tendance à la délégation a été inversée après l'indépendance du Royaume, marquée par un retour à la gestion publique par l'Etat et par 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.

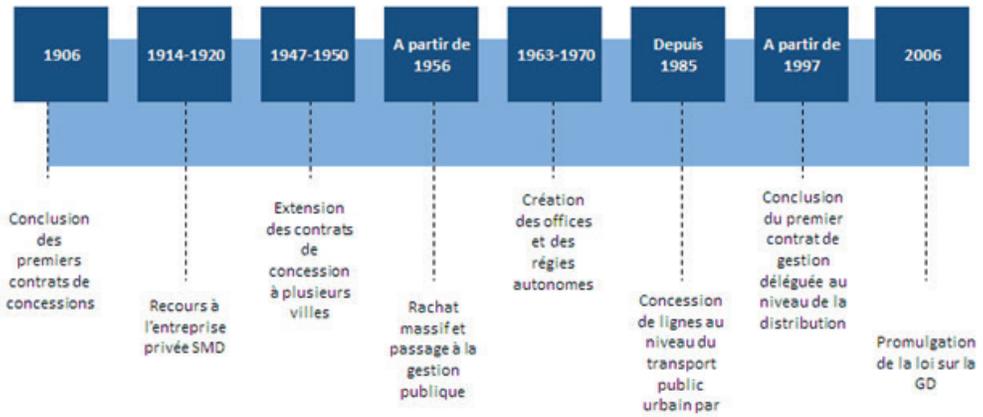
Ce n'est qu'à partir des années 1980, avec l'amorce de la libéralisation de son économie pour rétablir la stabilité du cadre macroéconomique, que le Maroc a relancé le recours à la gestion privée de certains services publics à travers la passation de grands

contrats particulièrement en matière de production d'électricité, de distribution d'eau et d'assainissement liquide, sous différentes formes, la plus privilégiée étant la gestion déléguée.

La gestion déléguée a porté essentiellement sur les secteurs marchands : les transports urbains, la distribution d'eau et d'électricité, l'assainissement et la collecte des déchets ménagers ainsi que la production d'électricité. Les concessions dans le domaine agricole (irrigation rurale et gestion de terres agricoles) existent mais restent à aujourd'hui en nombre limité.

Nous retiendrons donc que la pratique de la gestion déléguée a devancé la loi et la constitution de son environnement juridique. En effet, au lendemain de la politique de privatisation annoncée à la fin des années quatre-vingts, plusieurs contrats de gestion déléguée ont été conclus alors qu'aucune loi spécifique n'existait encore. C'est ainsi que dans le cadre des services publics locaux, plusieurs partenariats ont eu lieu dans les domaines de distribution d'eau et d'électricité par les villes de Casablanca en 1997, Rabat en 1999, Tanger et Tétouan en 2001. Ce n'est donc que bien plus tard, en 2006, que la loi sur la gestion déléguée a vu le jour pour finalement poser le cadre juridique d'une pratique déjà existante.

#### ENCADRE 4 : HISTORIQUE DE LA GESTION DELEGUEE AU MAROC



## D. Cadre juridique de la gestion déléguée

La gestion des services publics locaux est régie par un certain nombre de textes dont on peut citer :

- La loi n°54-05 relative à la gestion déléguée des services publics ;
- 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 ;
- Le décret n° 2-06-362 du 14 Rajeb 1427 (9 août 2006) pris pour l'application des articles 5 et 12 de la loi n°54-05 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 noter que les arrêtés pris en vertu de ce décret n'ont pas encore été publiés au Bulletin Officiel.**

En effet, la gestion déléguée est régie désormais par la loi spécifique n° 54-05 promulguée le 14 février 2006 dont l'article premier précise qu'elle s'applique aux contrats conclus par les collectivités locales ou leurs groupements et par les établissements publics, ce qui exclut les contrats de l'Etat. Elle inclut les concessions et l'affermage (la loi précise qu'elle peut concerner la réalisation et/ou la gestion d'un ouvrage public concourant à l'exercice du service public délégué). La gestion déléguée du service public concerne divers domaines et peut s'appliquer indifféremment selon que le service public soit administratif, industriel ou commercial.

### Définition de la gestion déléguée

« Un contrat par lequel une personne morale de droit public délègue, pour une durée déterminée, la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à une personne morale de droit public ou privé, en lui reconnaissant les droits de percevoir une rémunération sur les usagers et/ou de réaliser des bénéfices »

### Appel à la concurrence

« Pour le choix du délégataire, le délégant est tenu, ... de faire appel à la concurrence en vue d'assurer l'égalité des candidats, l'objectivité des critères de sélection, la transparence des opérations et l'impartialité des décisions. »

### Gestion des risques

« Le délégataire gère le service délégué à ses risques et périls... »

### Contrôle

« Le délégant dispose, d'une manière permanente, de tous pouvoirs de contrôle pour s'assurer sur pièce et sur place de la bonne marche du service délégué et de la bonne exécution du contrat. »

## Structure de la Loi n°54-05 relative à la gestion déléguée des services publics

La loi couvre toutes les étapes du cycle projet d'un contrat de gestion déléguée, de l'analyse du besoin et des modalités de recours à la délégation de service public, à la conclusion finale du contrat.

<b>Titre 1- Dispositions générales</b>	• Définition de la gestion déléguée et principes du service public
	• Equilibre du contrat de gestion déléguée
	• Appel à la concurrence
	• Négociation directe
	• Propositions spontanées
	• Hypothèque sur les biens de la gestion déléguée
	• Règlement des litiges
	• Fin, composition, durée et publication du contrat
	• Régimes comptable et juridique des biens

<b>Titre 2- Droits et obligations du délégant</b>	• Contrôle de la gestion délégant
	• Suivi de la gestion déléguée
	• Révisions périodiques
	• Obligation du délégant
<b>Titre 3- Droits et obligations du délégataire</b>	• Sous-traitance
	• Constatation des infractions des usagers
	• Mise à disposition du domaine public
	• Risques et périls
	• Reprise du personnel de la gestion déléguée
	• Autorisations
	• Assurances du délégataire
	• Régime financier
<b>Titre 4- Dispositif d'information et contentieux</b>	• Contrôle interne
	• Publication des informations financières
	• Sanctions et indemnités
<b>Titre 5- Dispositions diverses</b>	• Dérogations
	• Entrée en vigueur

La gestion déléguée régit les conventions ayant pour objet :

- La délégation par un établissement public ou une collectivité territoriale d'un service public à un partenaire et/ou ;
- La délégation de la construction et/ou de la gestion d'un ouvrage concourant à l'exercice du service public.

Il convient de souligner que le cadre juridique et réglementaire encadrant la pratique de la gestion déléguée au Maroc constitue, pour les contrats passés par les collectivités territoriales, un corpus juridique relativement précis et idoine. En effet, celui-ci a participé au renforcement de la transparence dans l'attribution des contrats, notamment par la généralisation de l'appel à la concurrence.

Néanmoins, le processus de sélection de délégataires privés, visant à conclure un contrat de délégation de service public, devrait privilégier la meilleure offre qui tienne compte des dimensions financière, économique et sociale, et ce au meilleur coût.

Des lacunes d'ordre juridique ont atténué les retombées positives de la gestion déléguée, notamment la non promulgation de tous les textes d'application de la loi, mais également s'agissant des procédures et modalités de passation des contrats, en raison notamment de lacunes dans la conception, le suivi de la mise en œuvre et l'évaluation des contrats en question par le délégant.

Il convient de noter que les conditions et modalités pratiques d'application de certaines dispositions de la loi n°54-05 sont difficilement applicables sans cadre réglementaire abouti, nécessitant la disponibilité de tous ses textes d'application.

## E. Bilan des réalisations<sup>1</sup>

Au titre de l'année 2013, les délégataires privés opérant dans les secteurs de la distribution d'électricité, d'eau et d'assainissement liquide, du transport urbain par autobus et de la propreté, ont desservi une population de plus de 13,5 millions. La gestion déléguée du service public totalise un chiffre d'affaires de près de 15 milliards de dirhams et emploie un effectif d'environ 35 000 personnes, auxquels s'ajoutent de nombreux emplois directs et indirects. Son poids est donc majeur dans l'économie marocaine, la gestion déléguée ayant réalisé, depuis le début des contrats de gestion et jusqu'en 2013, des investissements cumulés d'un montant de près de 42 milliards de dirhams.

### 1. Service de la distribution d'électricité, d'eau et d'assainissement liquide

La gestion des services publics locaux d'assainissement liquide et de distribution d'eau et d'électricité sont assurés par des régies autonomes de distribution relevant de la tutelle du Ministère de l'Intérieur, par des sociétés délégataires et par un établissement public national (ONEE).

Le périmètre de la distribution d'électricité, d'eau et de l'assainissement liquide est donc couvert par trois types d'acteurs :

- Des régies autonomes de distribution (12) ;
- Des sociétés délégataires privés (4) ;
- Et un établissement public national (ONEE).

1 - Les données et chiffres utilisés renvoient (1) au Rapport de la Direction des Régies et des Services Concédés, publié en 2014, intitulé « Une Stratégie des performances et une qualité de service aux citoyens » et (2) à l'étude thématique de la Cour des Comptes sur la gestion déléguée des services publics locaux.

### a. Les régies autonomes de distribution

Les régies autonomes de distribution sont des établissements publics communaux à caractère industriel et commercial, créés par les communes, dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. La création et l'organisation de régies autonomes sont régies par le Décret n°2-64-394 du Joumada I 1384 (29 septembre 1964).

Douze régies de distribution opèrent actuellement dans les grandes agglomérations à l'échelle nationale et se présentent comme suit :

- Sept régies assurant la gestion des trois métiers de la distribution de d'électricité, d'eau potable et le service d'assainissement liquide, créées entre 1969 et 1996 : RADEEF (Fès, Sefrou et Bhalil) ; RADEM (Meknès) ; RAK (Kenitra) ; RADEEMA (Marrakech) ; RADEEJ (El Jadida) ; RADEES (Safi) et la RADEEL (Larache).
- Cinq régies assurant la gestion de deux métiers de la distribution d'eau potable et le service d'assainissement liquide, créées entre 1976 et 1982 : RADEEC (Settat) ; RADEET (Béni-Mellal) ; RADEETA (Taza) ; RADEEO (Oujda) et la RAMSA (Agadir).

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.

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.

### b. Les sociétés délégataires privés

Quatre sociétés ont conclu des contrats de gestion déléguée des services publics locaux de distribution au Maroc depuis 1997 : LYDEC à Casablanca, REDAL à Rabat-Salé, AMENDIS à Tanger et AMENDIS à Tétouan.

### c. L'établissement public national : l'ONEE

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. Il est à noter que la loi organique définit la distribution de l'eau et de l'électricité parmi les compétences propres des communes.

Nombre d'abonnés, en milliers pour l'exercice 2013 : 7429,2, répartis entre services :

ELECTRICITE	EAU	ASSAINISSEMENT
4917,8	1716,8	794,6

• Chiffre d'Affaires consolidé pour l'exercice 2013 : 27 829,5 MDH

• Investissements, en milliers de dhs pour l'exercice 2013 : 8017, répartis entre services :

ELECTRICITE	EAU	ASSAINISSEMENT
5137	2045	835

#### d. Périmètre de la gestion déléguée de la distribution : chiffres clés et évolution des principaux indicateurs

##### CHIFFRES CLÉS

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.

Les délégataires 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.

• Couverture des communes par catégories d'opérateurs

FIGURE 2 : EAU POTABLE

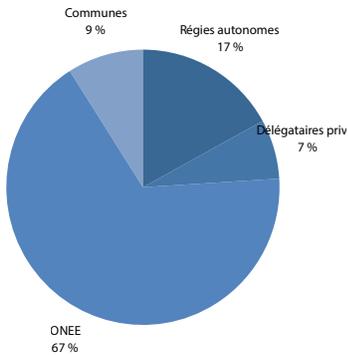
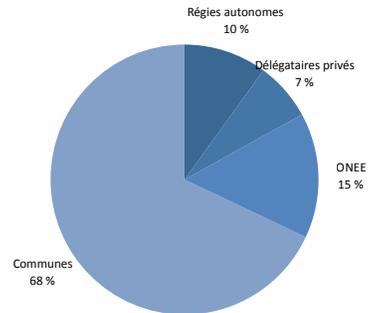


FIGURE 3 : ASSAINISSEMENT LIQUIDE



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.

• Nombre de clients

En 2012, sur un volume total vendu de 781 millions de m<sup>3</sup> en eau potable, les délégataires ont réalisé 37 %, les régies 33 % et l'ONEE 30 %.

S'agissant des clients dans le secteur de l'eau potable, leur nombre a atteint 4,9 millions répartis entre les délégataires privés, les régies et l'ONEE de la manière suivante :

- 1 764 000 clients pour les délégataires privés ;
- 1 519 000 clients pour les régies autonomes ;
- 1 617 000 clients pour l'ONEE.

FIGURE 4 : EAU POTABLE - PART DE CLIENTS PAR CATEGORIE D'OPERATEURS A FIN 2012

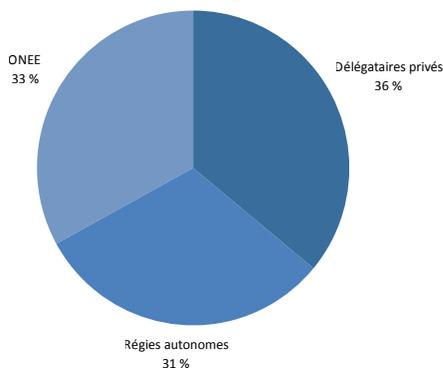
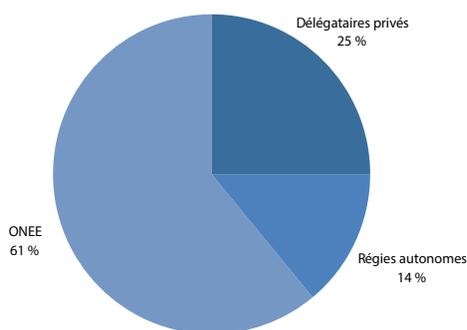


FIGURE 5 : ELECTRICITE - PART DE CLIENTS PAR CATEGORIE D'OPERATEURS A FIN 2012



### • Indicateurs financiers

Les délégués 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).

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 délégués privés, l'autorité déléguée et les clients.

#### ENCADRE 4 : 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 des apports en capitaux propres, des emprunts et de l'autofinancement dégagé par l'exploitation.
- **Sur fonds de travaux**, tenu par le délégataire et géré pour le compte de l'autorité délégante, 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 dits remboursables ou facturables aux abonnés et aux promoteurs**, sur la base d'un bordereau de prix contractuel pour les travaux de branchements et les extensions de réseaux sur lesquels seront branchés des lotisseurs et promoteurs immobiliers publics ou privés et pour lesquels le délégataire récupérera les dépenses qu'il a avancées.

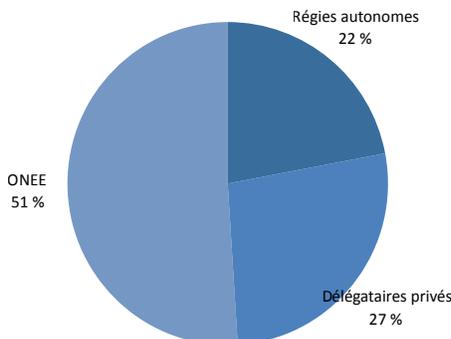
#### • Les investissements

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.

Les investissements réalisés par les délégataires privés ont atteint 32 321 MDH sur la période de la gestion déléguée jusqu'en 2013.

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 régions.

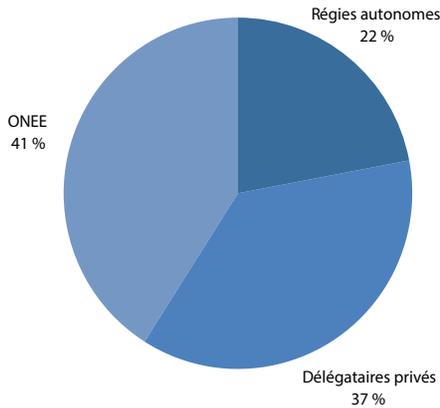
FIGURE 6 : INVESTISSEMENTS PAR CATEGORIE D'OPERATEURS EN 2012



## • Chiffres d'affaires

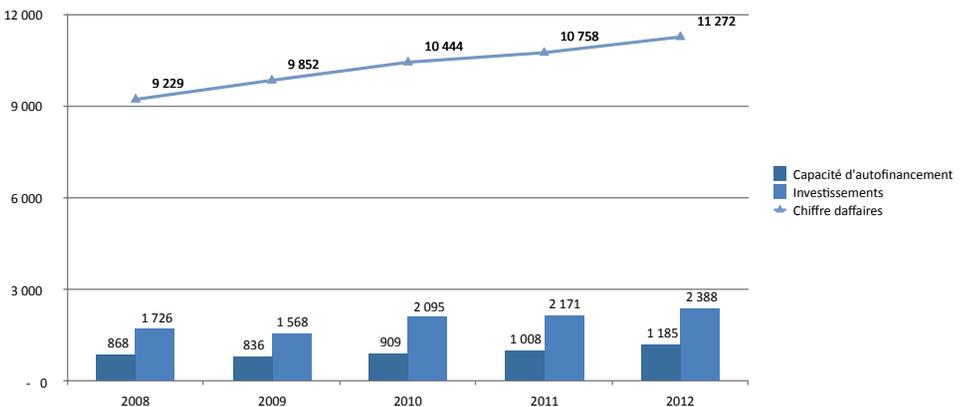
Le chiffre d'affaires global de la distribution réalisé en 2012 avoisine les 30 100 MDH. Sur ce montant, l'ONEE a réalisé 41 % dont 12 % pour la branche eau potable et 29 % pour la branche électricité. Les délégataires et les régies ayant réalisé respectivement 37 % et 22 %.

FIGURE 7 : CHIFFRE D'AFFAIRES PAR CATEGORIE D'OPERATEURS EN 2012



La flexibilité tarifaire introduite par les contrats de gestion déléguée contribue à l'augmentation des capacités d'autofinancement des délégataires dégagant 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.

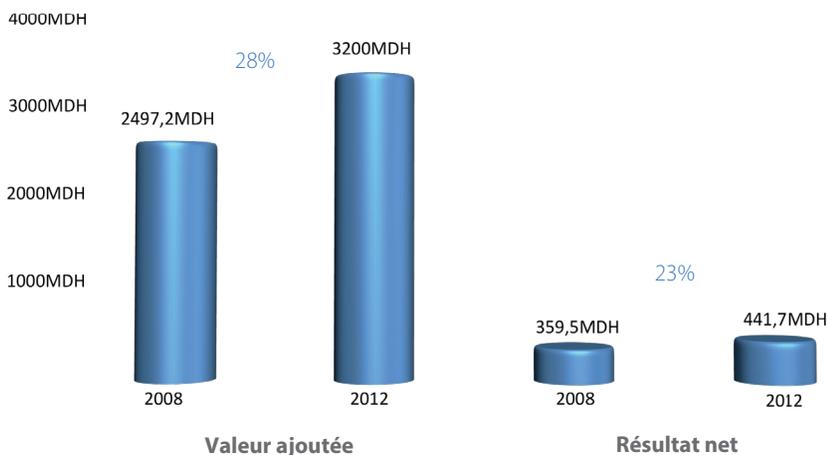
FIGURE 8 : DELEGATAIRES PRIVES DANS LE SECTEUR DE LA DISTRIBUTION INDICATEURS FINANCIERS 2008-2012



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.

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 9 : DELEGATAIRES PRIVES DANS LE SECTEUR DE LA DISTRIBUTION VALEUR AJOUTEE ET RESULTAT NET EN 2008 ET 2012



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 Amendis. 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.

• Indicateurs de performance

- Taux de desserte

Le taux de desserte mesure la couverture de la population du périmètre d'action d'un opérateur de distribution.

En 2013, les taux de desserte moyens enregistrés par les régies et les sociétés délégataires ont atteint les niveaux suivants :

- 98,2% pour l'électricité, contre 97,7% réalisé en 2012 et 95,9% réalisé en 2009 ;
- 95,1% pour l'eau, contre 94,2% réalisé en 2012 et 89,8% réalisé en 2009 ;
- 91,2% pour l'assainissement, contre 90,2% réalisé en 2012 et 84,4% réalisé en 2009.

Ci-dessous une illustration de l'évolution par activité, des taux de desserte moyens des services d'assainissement liquide et de distribution d'eau et d'électricité enregistrés sur la période 2009 à 2013 par les régies autonomes et les sociétés délégataires :

### TAUX DE DESSERTE MOYENS

FIGURE 10 : REGIES AUTONOMES

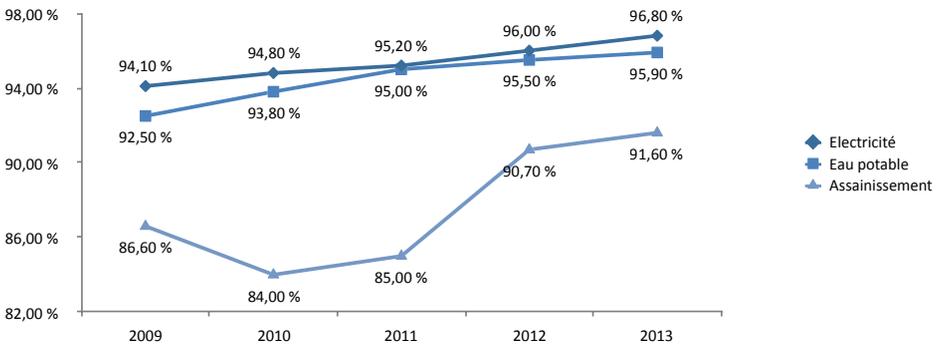
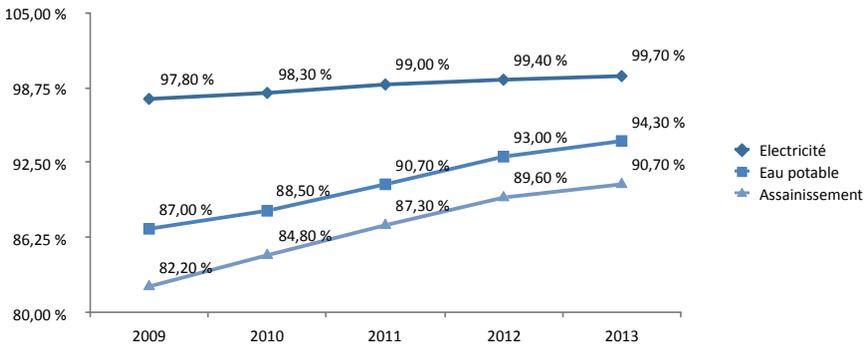


FIGURE 10 : REGIES AUTONOMES



### • Rendements des réseaux

En 2013, les rendements moyens des réseaux (ratio ressource achetée / ressource vendue ; en %) d'eau potable et de l'énergie électrique réalisés par les régies autonomes et les sociétés délégataires ont été comme suit :

#### - Pour les régies autonomes :

- 94% en électricité contre 93,8% enregistré en 2012 et 93,2% en 2009 ;
- 68,1% en eau potable contre 70,1% enregistré en 2012 et 68,2% en 2009.

#### - Pour les sociétés délégataires :

- 92,6% en électricité contre 92,7% enregistré en 2012 et 92,9% en 2009 ;
- 78,1% en eau potable contre 77,7% enregistré en 2012 et 76,4% en 2009.

## 2. Secteur du transport public urbain

### a. Diagnostic du secteur

Les transports publics urbains de voyageurs représentent un enjeu économique, social et environnemental de premier plan étant donné le rôle crucial qu'ils jouent 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.

Actuellement, le service public de transport urbain est assuré exclusivement par des opérateurs privés, au nombre de 37 à fin 2013, 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 l'opérateur privé.

Deux modes de gestion sont donc à distinguer :

- La régie autonome de transport urbain à Safi, établissement public communal à caractère industriel et commercial, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. 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, l'intervention des délégataires privés ayant permis de combler le déficit engendré par la cessation d'activité des ex-régies communales en assurant la continuité de service ;

- 36 opérateurs privés de transport public exerçant dans 33 villes du royaume [M'DINA BUS - Casablanca ; STAREO - Rabat ; ALSA CITY - Marrakech ; KARAMA BUS - Khénifra ; KARAMA BUS - Kenitra ; LUX TRANSPORT - Ben Slimane ; KARAMA BUS - Béni Mellal ; VITALIS - Tétouan ; ALSA CITY - Tanger ; LUX TRANSPORT - Errachidia ; EQUINOX - El Jadida ; KARAMA BUS - Laâyoune ; FOUGHAL BUS - Guercif et Saidia ; CITY BUS DE FES - Fès ; KARAMA BUS - Taroudant ; ITM - Béni Mellal ; FOUGHAL BUS - Berkane, Taza ; NIZAR BUS - Berrachid ; LIMAS BUS - Essaouira ; SAHL SAHARA BUS - Guelmim ; HOUCEIMA BUS - Hoceima ; SETRINE BUS - Jerrada ; ALSA Groupe - Marrakech ; STVAM - Marrakech, Al Haouz, Chichaoua ; CITY BUS - Meknès ; NADOR BUS et TRANSNADOR BUS - Nador ; ANNOUAR BUS et CHARK BUS - Oujda ; TAY BUS - Settat ; EXPRESSTRANSPORT et BANI DU SUD - Tata].

## b. Périmètre de la gestion déléguée du transport public urbain : chiffres clés et évolutions des principaux indicateurs

### CHIFFRES CLES

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.

Les principaux indicateurs enregistrés en 2013 par les opérateurs du transport public urbain, en termes de chiffres d'affaires, effectif, parc circulant et nombre de voyageurs sont présentés comme suit :

	CA (MDH)	Nombre de voyageurs (en millions)	Effectif du personnel	Parc circulant
<b>RATS</b>	27,2	20	212	50
<b>17 délégataires</b>	1372,5	2309	10932	2211
<b>19 concessionnaires</b>	998,9	260	1825	778
<b>Total général</b>	2398,6	2589	12 968	3039

FIGURE 12 : CHIFFRES D'AFFAIRES

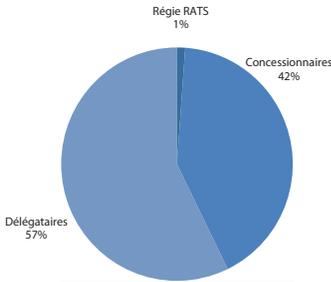


FIGURE 13 : VOYAGEURS

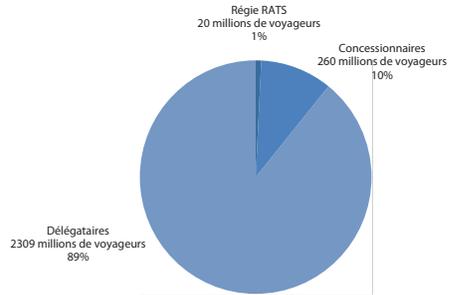


FIGURE 14 : Effectif du personnel

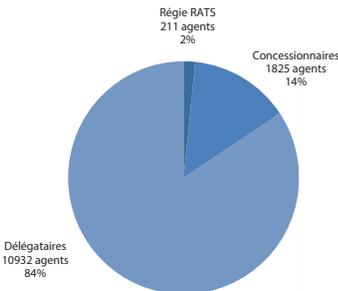
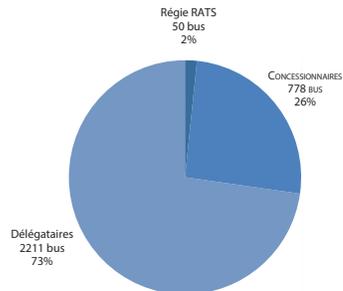


FIGURE 15 : Parc circulant



### 3. Service de propreté

#### a. Diagnostic du secteur

Dans un contexte d'accélération de l'urbanisation, la gestion déléguée du service de propreté a connu un grand essor au cours de la dernière décennie. 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.

Les contrats passés depuis 2006 ont permis de desservir, à travers l'intervention de délégataires privés, en services de collecte et de nettoyage, et de décharges publiques, la population de la plupart des centres urbains.

## CHIFFRES CLES

### Service de collecte et de nettoyage

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.

### Gestion déléguée des décharges publiques

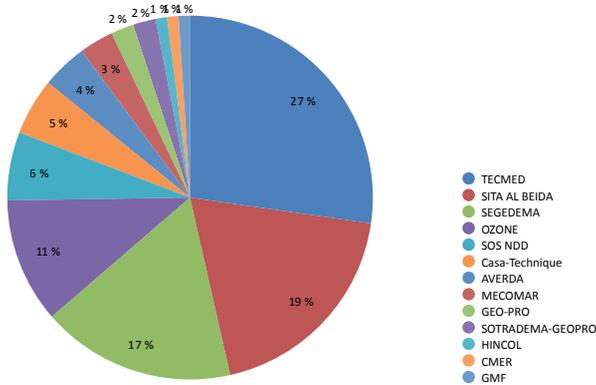
En 2013, la gestion déléguée des décharges publiques contrôlées a concerné 66 communes dont 58 ont conclu des contrats postérieurement à la mise en vigueur de la loi n° 54-05. Le nombre de contrats actuellement en vigueur s'élève à 15 dont 5 passés avant 2006. La gestion déléguée de ce service est assurée 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.

## b. Périmètre de la gestion déléguée du service de propreté: chiffres clés et évolution des principaux indicateurs

### • Service de collecte et de nettoyage

En 2013, 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.

FIGURE 16 : REPARTITION DU CHIFFRE D'AFFAIRES DES DELEGATAIRES POUR LA COLLECTE ET LE NETTOIEMENT DES DECHETS



Les principaux indicateurs enregistrés en 2013 par les opérateurs du service de collecte et de nettoyage, en termes de contrats passés avant et après 2006, et de contrats en vigueur se présente présentement comme suit :

Indicateurs sur le service de collecte et de nettoyage 2013

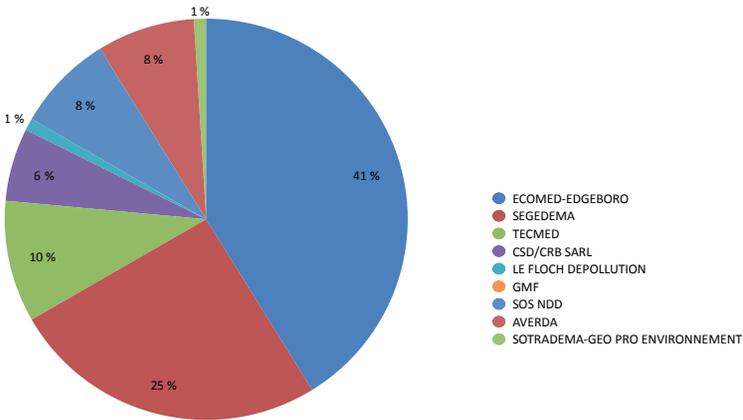
Désignation	Contrats passés avant 2006			Contrats passés après 2006	Contrats en vigueur
	Achevé	En vigueur	Total		
Nombre de contrats	32	1	33	100	101
Nombre de délégataires	10	1	11	14	15
Nombre de communes	29	1	30	146	147
Effectif du personnel	7664	151	7815	14 788	14 939
Investissements (MDH)	849	14	863	2170	2184
Chiffre d'affaires annuel (MDH)	862	8	870	2210	2218
Population desservie (millions)	8	0,5	8,5	13	13,5

• **Service de décharge publique**

La mise en décharge a connu au Maroc une évolution significative qui a été multipliée par 3, passant de 11 % en 2007 à 32 % en 2013, et représentant 1,69 millions de tonnes.

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 17 : REPARTITION DU CHIFFRE D'AFFAIRES DES DELEGATAIRES PRIVES OPERANT DANS LES DECHARGES PUBLIQUES



Les principaux indicateurs enregistrés en 2013 relatifs à la gestion des décharges, en termes de contrats passés avant et après 2006, et de contrats en vigueur se présente présentement comme suit :

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

Désignation	Contrats passés avant 2006			Contrats passés après 2006	Contrats en vigueur
	Achevé	En vigueur	Total		
Investissements (MDH)	32,5	253,6	286,1	897,5	1151,1
Chiffre d'affaires annuel (MDH)	13,2	42	55	226	268
Population desservie (millions)	0,8	2,1	2,9	9,2	11,3

## F. Synthèse du diagnostic général et principaux enseignements à tirer

En termes d'approche, il convient de souligner l'importance de réaliser une analyse comparative des différents modes de gestion des services publics - gestion directe, gestion en régie, gestion confiée à un établissement public et délégation de service public - en retenant notamment comme critères d'analyse les aspects suivants :

- Accès universel et équité ;
- Qualité de service rendu au citoyen ;
- Coût du service rendu ;
- Equité dans l'accès au service et dans la tarification appliquée ;
- Investissements réalisés et prévisionnels (dépenses d'investissements et d'exploitation rapportées au nombre de clients desservis).

Pour ce qui est de la gestion déléguée, il est à noter que la forte progression de l'urbanisation au Maroc a été accompagnée d'une augmentation des besoins en infrastructures, en équipements collectifs et en services publics de base. En tant que mode de gestion, la délégation de service public a contribué, notamment sur la dernière décennie, à réaliser des avancées sur les plans de l'équipement du pays en infrastructures, du développement des investissements et de l'amélioration de la qualité de service rendu au citoyen-usager.

Certes, ce mode de gestion a permis de professionnaliser les secteurs dans lesquels ont été scellés des contrats de gestion déléguée et ont conduit à l'émergence d'un secteur privé plus dynamique, plus efficace et attirant des opérateurs internationaux. Mais le modèle en question est confronté à des carences importantes, relatives à des manquements et des insuffisances de la part des délégataires quant à l'exécution des contrats, notamment en raison du non-respect des cahiers de charge. En effet, les délégataires ne respectent pas systématiquement leurs engagements en termes

d'investissement, au même titre qu'ils ne respectent pas totalement leurs obligations de rendre un service public de qualité aux usagers, comme le stipule en priorité les contrats signés.

Il convient de relever également certains dysfonctionnements liés à la gestion du fonds de travaux, dans le domaine de la distribution notamment, marqué par l'utilisation de ces fonds à des fins non conformes à leur objet. Parmi ces dysfonctionnements, les participations collectées par les délégataires ne sont pas toujours versées intégralement au fonds et les versements sont souvent réalisés avec des retards par rapport aux délais contractuels. Les délégataires ne reversent pas, dans le fonds, certaines recettes collectées revenant à l'autorité délégante (frais de participation, provisions de retraite, etc.) et la rémunération du délégant se trouve, par voie de conséquence, minorée du fait du versement partiel, par le délégataire, des produits de placement des excédents de trésorerie prévus dans les contrats. Aussi, ces fonds ont parfois été utilisés pour payer des arriérés des cotisations pour l'externalisation de régimes de retraite ou encore la couverture des frais de fonctionnement du service permanent de contrôle. Enfin, 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.

De nombreuses limites sont également à souligner au niveau des mécanismes de régulation, de contrôle et de suivi de la gestion déléguée des services publics locaux.

A ce titre, des conflits d'intérêts sont à signaler, liés notamment au phénomène de filialisation et d'intégration verticale de certaines activités par les sociétés délégataires qui recourent à une sous-traitance assurée par des entreprises qui leurs appartiennent.

Par ailleurs, le comité de suivi institué pour assurer le suivi du contrat de gestion déléguée et de la relation entre le délégataire et le délégant découlant de l'exécution de ce contrat est fragilisé. En effet, certaines de ses prérogatives n'ont pas été exercées pleinement, 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. De plus, les décisions prises s'appuient généralement sur les données produites par les délégataires sans s'assurer forcément de leur fiabilité, qu'il s'agisse des investissements, des budgets ou encore des révisions et ajustements tarifaires.

Aussi, les services de contrôle institués par le délégant ne disposent pas de ressources humaines et matérielles leur permettant d'assumer convenablement leur rôle. 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. Aussi, 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.

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.

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.

Ces manquements, ainsi que la couverture médiatique de quelques évènements d'actualité n'ont pas abouti à créer un climat de confiance autour de la pratique de la gestion déléguée au Maroc que ce soit entre les partenaires institutionnels et ceux du secteur privé, supposés être partenaires sur le long terme, ou encore vis-à-vis des citoyens-usagers. En effet, il convient de rappeler que le modèle de la gestion déléguée au Maroc est aujourd'hui au cœur d'une actualité polémique, marquée par des revendications citoyennes d'abord à Casablanca, puis à Marrakech et plus récemment à Tanger. A cela s'ajoute la hausse des prix à l'échelle nationale de l'eau et de l'électricité décidée par le Gouvernement durant l'été 2014. Ce réajustement tarifaire s'est accompagné du passage d'une tarification progressive (par tranches selon un barème), à une tarification sélective (application sur la totalité de la consommation mensuelle du client du tarif de la tranche concernée), conduisant à une hausse des montants des factures difficilement supportable par les ménages vulnérables, et particulièrement ceux partageant un même compteur collectif.

#### ENCADRE 5 : NOUVELLES DISPOSITIONS TARIFAIRES - PRINCIPAUX CHANGEMENTS

La nouvelle structure des tranches de consommation d'électricité, d'eau potable et d'assainissement liquide, entrée en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> août 2014, est établie au niveau national conformément aux dispositifs du contrat-programme conclu entre le Gouvernement et l'Office national de l'électricité et de l'eau potable (ONEE). Couvrant la période 2014-2017, ce contrat-programme contient une série d'actions et de mesures nécessaires pour l'amélioration de la situation financière, et introduit de nouvelles modalités de facturation à la fois pour l'électricité, l'eau et l'assainissement liquide. Pour rappel, ledit contrat-programme est décliné en trois axes : d'abord des mesures internes pour l'ONEE, puis des mesures d'accompagnement de l'Etat et enfin, la restructuration tarifaire. Ce réaménagement tarifaire déployé consiste en le passage d'une tarification progressive à celle sélective, pour laquelle, mises à part les tranches 1 et 2, est facturée la totalité de la consommation mensuelle au tarif de la tranche dans laquelle elle se situe.

Cette situation a engendré un mécontentement général des citoyens-usagers du fait de leur incompréhension du nouveau mode de facturation induisant la hausse des montants facturés. Cela a contribué à nourrir un sentiment d'injustice en raison notamment des effets de seuil. A noter également que de nouvelles hausses du tarif de l'électricité, de l'eau et de l'assainissement sont programmées en janvier 2016 et en janvier 2017.

Ces dysfonctionnements relevés se trouvent amplifiés d'une part, par l'absence d'informations et de sensibilisation de l'opinion publique et le manque de lisibilité des éléments justifiant leur mise en place et, d'autre part, par l'inexistence de voies de recours possibles pour les usagers. Ces insuffisances confirment les lacunes relevées au niveau de la chaîne de pilotage de la gestion déléguée. Il devient alors nécessaire d'améliorer l'accès à l'information et de subordonner les transformations majeures à des mesures d'accompagnement. En vue de renforcer la transparence, les opérateurs seraient alors dans l'obligation de publier des indicateurs liés à leurs activités en termes de création d'emplois, d'amélioration compétences, d'impacts économiques engendrés, de responsabilité sociale, etc.

Par ailleurs, le modèle de la gestion déléguée se heurte également à des carences importantes en termes de planification et d'expression des besoins par les autorités délégantes, en l'absence d'un cadre légal unifié, clair et orienté vers les besoins fondamentaux du pays, qui permette de préparer l'avenir et d'assurer le pilotage et la gouvernance de la délégation de service public. Ce déficit de planification se retrouve principalement lors de la phase d'élaboration du contrat et engendre un manque d'efficacité dans le suivi et le contrôle des contrats concernés, en raison notamment de l'inexistence d'un observatoire indépendant, chargé des fonctions d'expertise, de suivi et de veille.

Ce déficit dans l'expression des besoins, est associé à une insuffisance endogène à la collectivité territoriale, insuffisamment outillée en compétences qualifiées capables de prendre en charge les engagements souscrits dans le contrat de gestion déléguée, en particulier au niveau des fonctions de suivi, de la mise en œuvre et de contrôle, face à des entreprises délégataires fortes de leur expertise et de leur savoir-faire.

La gestion déléguée se trouve également désavantagée par des déficits importants en termes de cohérence et d'intégration régionale, la vision de développement du modèle en question étant principalement locale, ne prenant pas suffisamment en compte la dimension intercommunale, voire régionale, prenant la forme de groupements d'agglomération.

De plus, l'intervention des autorités de tutelle concernées, 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, ainsi que celui du service permanent de contrôle et du comité de suivi méritent d'être mieux définis.

Les autorités délégantes, outre l'exercice limité de leurs prérogatives institutionnelles et contractuelles, ne respectent fréquemment pas leurs engagements, s'agissant notamment du paiement de leurs dettes dans les délais et de la mobilisation du foncier nécessaire à la réalisation des investissements.

Par ailleurs, le modèle économique de la délégation de service public d'eau et d'électricité est desservi par le lien intrinsèque liant la consommation de la ressource aux bénéfices engendrés auprès du délégataire, et occultant l'aspect durabilité de la

ressource. Il devient alors nécessaire pour l'autorité délégante de faire de la gestion déléguée un levier de maîtrise de la ressource, en bénéficiant des technologies apportées par les délégataires pour maîtriser la demande.

Les limites qui caractérisent ce modèle de gestion constituent une barrière à l'installation de la pratique de la gestion déléguée comme un mode soutenu et durable, capable de répondre aux attentes légitimes des citoyens-usagers en termes de bien être, de solidarité, d'équité et de justice sociales. Des conditions devenues plus qu'avant indispensables à la cohésion et à la paix sociales.

De ce fait, des préoccupations associées à la pratique de la délégation des services publics au Maroc persistent et suscitent des interrogations à plusieurs égards :

- **D'un point de vue stratégique**, la gestion déléguée, en tant que mode de gestion, soulève la question du rôle de l'Etat et de l'exercice de ses fonctions régaliennes, notamment en termes de services sociaux mais également des collectivités locales avec des compétences de la même nature. Cette pratique est parfois perçue comme une privatisation et un désengagement de la puissance publique de ses responsabilités et donc une privatisation déguisée.

De ce fait, le risque social est mis en avant, avec une préoccupation relative au maintien de l'accès de tous les citoyens aux services publics de base.

Le fait que l'application de la loi n°54-05 qui réglemente la pratique de la gestion déléguée est encore tributaire de l'adoption de dispositions complémentaires par voie réglementaire tend à entretenir le flou et la confusion par rapport aux finalités du cadre réglementaire et juridique.

- **D'un point de vue institutionnel**, se pose la question des instances de gouvernance et d'évaluation des contrats de gestion déléguée, permettant une régulation et un contrôle durant toutes les phases du projet, de sa préparation à son lancement et pendant sa mise en œuvre.
- **D'un point de vue opérationnel**, les difficultés de certains contrats de délégation ne sont pas propices à rassurer le public sur les avantages et bienfaits des partenariats entre public et privé. En effet, la perception des citoyens est mitigée, concernant le concept de la gestion déléguée ainsi que l'évolution du cadre tarifaire.

Par ailleurs, il convient de noter la faible participation du secteur privé national, avec une pratique nationale de la gestion déléguée marquée par une forte présence de groupes privés internationaux en raison du fait que le secteur est fortement capitalistique. En effet, en dehors des régions, l'ouverture d'un nouveau cadre d'investissements potentiels pour les entreprises nationales n'est pas garant de leur positionnement sur ce type de contrats, qui attirent souvent de grands groupes étrangers très compétitifs.

Les recommandations du CESE ont donc cherché à répondre au mieux à ces préoccupations légitimes, exprimées notamment par les citoyens et les acteurs sociaux, en proposant les moyens de sécuriser la participation de la société civile et du secteur privé dans le processus contractuel et l'évaluation, mais aussi en améliorant l'accès à l'information et donc la visibilité et la perception générale de la gestion déléguée. A noter également que la réflexion du CESE porte sur les contrats de délégation de service public en tant que mode de gestion pour les collectivités locales, en tant que pratique déjà existante au Maroc, et qui est amenée à s'amplifier. Cette pratique doit toutefois rester maîtrisée : le contrat de gestion déléguée peut certes s'avérer utile et efficace, mais dans certaines circonstances et sous certaines conditions.



## IV. Principales leçons du benchmark d'expériences de gestion déléguée à l'international

### ENCADRE 6 : REGARDS SUR L'INTERNATIONAL

Cas de la France, de l'Espagne, de la Tunisie, du Brésil et de la Côte d'Ivoire

#### En France, forte tradition d'intervention du secteur privé dans la gestion de ses services publics locaux

La France a une longue tradition en matière de concessions et représente un des marchés les plus porteurs dans le monde pour les projets de gestion déléguée. La délégation de service public constitue en France un procédé par lequel les collectivités publiques confient à un tiers, le plus souvent privé, l'exécution d'un service public. La faveur dont bénéficie ce mode de gestion et les équilibres juridiques, politiques et économiques qui le sous-tendent ont donné naissance à ce qu'il convient d'appeler un « modèle français de la gestion déléguée ». La notion de « modèle » paraît d'autant plus pertinente que ce procédé bénéficie d'une réelle diffusion à l'échelle internationale, portée par le savoir-faire d'entreprises françaises dont le rayonnement est aujourd'hui mondial.

La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République emploie pour la première fois l'expression « contrat de délégation de service public » définissant des conditions procédurales à la passation de ces contrats. Avec la loi Sapin qui a fait émerger en 1993 le régime juridique de la délégation de service public, cette évolution réglementaire sera parachevée. Applicable aux collectivités locales comme à l'Etat et à ses établissements publics, ce texte définit un régime juridique complet et exhaustif, où la délégation de service public est « un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée au résultat d'exploitation du service »<sup>2</sup>. Elle regroupe ce faisant une pluralité d'outils (concession de service public ; affermage et régie intéressée), inspirés de la concession et utilisés de longue date par les collectivités publiques françaises.

Ancien et dynamique, le modèle de délégation de service public paraît cependant fragilisé. La loi Sapin, qui a fait émerger voici quinze ans le régime juridique de la délégation de service public, a permis à la procédure d'attribution de la délégation de gagner en transparence, mais le niveau de concurrence et le rôle des usagers dans le dispositif restent insuffisants.

2- Définition introduite par la loi n°20016-1168 du 11 décembre 2001, dite loi « Murcef ».

L'identité même du modèle semble perdre en lisibilité. En droit interne, les critères permettant de distinguer une délégation de service public d'un marché public ne sont pas stabilisés. Actuellement, les juridictions s'en remettent à deux critères tantôt concurrents, tantôt complémentaires : l'objet du contrat d'une part (présence d'une mission de service public, existence d'une réelle délégation), et le risque supporté par le cocontractant d'autre part. Or, la place accordée à cette notion de « risque » tend à devenir déséquilibrée au regard de l'objet du contrat. A ces hésitations s'ajoutent une instabilité et une fragmentation du droit de la commande publique, que les nombreux contrats globaux récemment créés par le législateur n'ont pas contribué à tempérer.

A ces évolutions, s'ajoutent également des doutes sur la capacité des collectivités délégantes à maîtriser les enjeux juridiques ou économiques dont la délégation de service public est porteuse, d'autant que les contrôles ou conseils apportés par l'Etat se révèlent insuffisants.

Il convient de noter qu'on assiste aujourd'hui à un phénomène de « retour de balancier » selon lequel, après la libéralisation, s'est développé un mouvement de remunicipalisation de la gestion des services de distribution d'eau et d'électricité, comme cela a été le cas pour Paris en 2010, qui a repris le contrôle direct et exclusif de la gestion opérationnelle du secteur de l'eau à travers la Société « Eau de Paris ». Il a été principalement reproché au mode de gestion déléguée antécédent des services de distribution de l'eau en particulier, mais aussi à celui de l'électricité : le sous-investissement dans les infrastructures ; les hausses de prix et les hausses tarifaires ; les risques environnementaux et les comportements anti-concurrentiels... A noter que, en France, plus de 50 municipalités ont mis fin à leur gestion privée des services de l'eau entre 2000 et 2014.

Néanmoins, fortes d'une pratique éprouvée et d'un cadre juridique renouvelé, les délégations de service public françaises ont favorisé l'expansion de grands groupes dont certains sont devenus de véritables « champions nationaux » (Suez Environnement, Veolia Environnement, Vinci...). Aussi, le gouvernement français s'apprête à moderniser le cadre juridique actuel, par la mise en place de concessions privées ou mixtes pour les transports, l'eau et les services urbains, par exemple.

### **En Espagne : une pratique de la délégation de service public spécifique du fait de l'organisation territoriale du pays**

L'Espagne présente une expérience originale en matière de délégation de service public du fait de l'organisation territoriale du pays. Certaines régions autonomes et municipalités espagnoles ont adopté la délégation de service public pour accélérer le rythme de réalisation des infrastructures ainsi que l'offre de services publics locaux.

La concession est un mode ayant une longue tradition d'usage en Espagne. Les secteurs ayant fait l'objet de concessions sont notamment la distribution de l'eau et du gaz, les tramways, l'éclairage public ou la distribution de l'énergie. Les modes de gestion utilisés sont les concessions ou encore les sociétés mixtes. D'autres secteurs tels que la santé ou l'administration des prisons sont gérés dans le cadre de concessions.

Le recours à la délégation de service public en Espagne a souvent été initié par les mairies pour les services dont la gestion est jugée complexe ou qui nécessitent un investissement important, et non dans le cadre d'une approche stratégique définie au niveau national. Ceci a renforcé les faiblesses des délégations de service public pratiquées en Espagne, en raison notamment de montages financiers pas toujours aboutis.

### **En Tunisie : Une pratique de la délégation de service public orientée « concession »**

Depuis les années 80, la Tunisie envisage de privatiser ses entreprises étatiques en vue de mettre fin à leur endettement. Trois phases ont jalonné ce programme de privatisation : une première, entre 1987 et 1994, est réalisée sous la forme de vente d'actifs et concerne les activités de service, la pêche et l'agro-alimentaire. La deuxième, de 1994 à 1997, concerne des entreprises à structure financière saine et se concrétise par la vente de blocs d'actions de contrôle. Enfin, la troisième phase, entamée en 1998, a recours à des techniques plus élaborées incluant les concessions.

Le cadre juridique et institutionnel tunisien n'est pas particulièrement adapté aux partenariats entre acteurs public et privé, jusqu'à l'adoption en 2008 de la loi n°2008-23, relative au régime des concessions. De 1998 à 2008, les concessions sont donc traitées au cas par cas, en s'appuyant sur des lois, décrets, cahiers des charges et arrêtés ministériels. C'est pourquoi, la définition d'un cadre réglementaire dédié aux concessions est devenu nécessaire, en vue notamment de garantir la concurrence et la transparence des procédures liées à ce type de contractualisation.

La loi n°2008-23 prévoit la répartition des risques entre le concédant et le concessionnaire et fixe les procédures de choix des concessionnaires. Le choix du concessionnaire ne se fait pas qu'après appel à la concurrence : il peut être choisi soit après consultation ou par voie de négociation directe lorsque l'appel à la concurrence a été déclaré infructueux, lorsqu'il y a urgence à assurer la continuité du service public. A noter également que cette loi autorise les étrangers à participer aux concessions.

## **Au Brésil : Un intérêt grandissant des opérateurs internationaux pour le secteur électrique**

Depuis 1995, le Brésil a entrepris une réforme de restructuration et de libéralisation de l'ensemble de son secteur électrique. Par son poids économique régional, la taille de son marché et ses perspectives de croissance, le Brésil représente un enjeu majeur pour les firmes désireuses d'accroître leur présence sur le plan international.

S'agissant du secteur électrique brésilien, il présente les caractéristiques suivantes : une très forte demande hydraulique ; une dimension continentale du pays qui rend compliqué l'extension des réseaux ; une demande en forte croissance et une grande diversité socio-économique.

Avant les réformes, le système brésilien était structuré autour d'Eletrobras, entreprise holding de l'Etat fédéral responsable de la coordination technique et financière de l'ensemble du secteur, ainsi que de la planification des investissements à long terme - production, transport et distribution étant assurés par des compagnies publiques détenues par la holding Eletrobras.

Dans les années 80, le secteur électrique brésilien a dû faire face à des difficultés importantes, notamment sur le plan financier. Les charges des compagnies n'étaient pas compensées par les tarifs, dont le niveau était imposé par l'Etat. C'est en 1995 que s'amorce la réforme du secteur électrique brésilien, s'articulant autour des éléments suivants : la création d'une agence régulatrice indépendante ; la délégation au secteur privé du droit d'exercer les activités de distribution pendant une période déterminée, les actifs restants propriétés du secteur public ; la mise en place d'un nouveau cadre réglementaire, juridique et commercial de la gestion déléguée. L'objectif général étant d'aboutir à terme à un modèle décentralisé et compétitif d'organisation du secteur électrique.

De grands opérateurs internationaux (EDF, grands groupes américains comme ENRON, etc.) ont montré un intérêt pour le marché électrique brésilien, avec la volonté de se positionner sur un secteur en croissance et en pleine recomposition industrielle.

## **En Côte d'Ivoire : L'implication réussie d'un opérateur étranger**

La Côte d'Ivoire a choisi un modèle d'organisation et de gestion original de ses services urbains : l'eau dès 1973, puis l'électricité depuis 1990 sont gérés par deux entreprises privées, filiales de l'entreprise française SAUR (groupe Bouygues). Elles disposent chacune sur son secteur d'un monopole national. Le pays a donc choisi de dépasser ses problèmes de gestion des secteurs de l'eau et de l'électricité à partir de la dévolution de l'ensemble des services à un seul groupe privé, privilégiant ainsi la constitution de rapports privilégiés et d'un partenariat

durable. En dépit de problèmes ponctuels et de défis à relever, l'expérience ivoirienne donne l'exemple de l'implication réussie d'un opérateur étranger, qui a su prendre en compte les spécificités locales et nouer des relations de confiance avec les pouvoirs publics.

Sur la base du benchmarking réalisé, il apparaît que les avancées en matière de gestion déléguée sur le plan international sont diverses selon le contexte historique, réglementaire et économique des différents pays qui ont été étudiés.

Cependant, quelques tendances générales peuvent être relevées :

- La plupart des pays disposent d'un arsenal juridique pour les contrats de gestion déléguée ;
- La gestion déléguée et les contrats de partenariat public-privé font le plus souvent l'objet de textes législatifs séparés, d'autant plus que les concessions sont historiquement plus anciennes ;
- La pratique de la gestion déléguée précède la mise en place d'une réglementation des contrats de partenariat entre secteurs public et privé, dont le besoin vient lorsque les projets en gestion déléguée deviennent plus nombreux et/ou plus complexes, et nécessitent donc un encadrement juridique ;
- Le périmètre de la loi inclut généralement les collectivités locales, qui dans certains pays où la décentralisation est avancée, sont les principaux acteurs publics ayant recours aux contrats de gestion déléguée ;
- Les contrats de partenariat portent le plus souvent sur des programmes de construction d'infrastructures de base, mais d'autres secteurs peuvent être concernés, tels que les équipements numériques des territoires, des projets solaires... ainsi que des services sociaux ;
- Selon la BEI<sup>3</sup>, la plupart des pays ont recours à la gestion déléguée d'abord dans le secteur des transports, puis les étendent à d'autres secteurs au fur et à mesure que les avantages de ces marchés en termes de rapport coûts-résultats sont démontrés, et que le secteur public acquiert une réelle expertise dans ce domaine.
- S'agissant des mécanismes d'évaluation et de contrôle, les modalités d'évaluation, qu'elles soient préalable, lors de la phase de réalisation des projets ou bien lors de la phase de contrôle, sont globalement standardisées au niveau international. Le contrôle et l'évaluation impliquent la mise en place d'indicateurs de mesure des performances pour s'assurer que les services fournis sont conformes aux spécifications du contrat. Tout opérateur privé pourvoyeur d'infrastructures ou de services doit être soumis à un système de régulation et à un contrôle

permanent. Le prestataire doit également faire preuve d'efficacité et rendre des comptes à travers un système de reporting. Il est également recommandé que le contrôle des performances soit mené en s'appuyant sur un ensemble d'indicateurs clairement définis. Les opérateurs du service doivent être tenus de publier régulièrement des indicateurs clés de performances et de proposer des mécanismes d'enquête auprès des usagers et de dépôt de plaintes faciles à mettre en œuvre. Les usagers doivent également être consultés à propos des futurs investissements importants par le biais de forums de discussion publics ou d'enquêtes auprès des usagers. L'autorité publique peut, en outre, mettre en place ses propres outils d'évaluation de l'opinion du public, notamment par l'intermédiaire de comités d'usagers ou d'études de marché.

- Il convient de noter que dans certains pays, il y a eu remunicipalisation de certains grands contrats de gestion déléguée, notamment dans la distribution.

## V.Recommandations du CESE pour une revue du modèle de la gestion déléguée des services publics au Maroc

Sur la base de l'analyse de l'état des lieux de la pratique de la gestion déléguée au Maroc et de celle inspirée du benchmarking international, le CESE a élaboré ses recommandations en conformité avec les principes qui assurent le respect des droits humains du citoyen-usager et conditionnent l'efficacité des services publics délégués à des opérateurs privés.

En effet, l'accès de tous les citoyens à des services d'intérêt général de qualité et abordables sur l'ensemble du territoire est essentiel pour favoriser la cohésion sociale et territoriale y compris la réduction des handicaps provoqués par l'accessibilité réduite des régions. Il fait promouvoir un accès universel effectif aux services d'intérêt général, ainsi qu'à améliorer cet accès, au travers de l'ensemble de ses politiques.

Dans ce contexte, le service universel est une notion clé permettant d'assurer l'accessibilité effective des services essentiels. Il instaure le droit de chacun à avoir accès à certains services jugés essentiels et impose aux prestataires de services l'obligation de proposer des services définis à des conditions spécifiées, parmi lesquelles une couverture territoriale complète et un prix abordable. Le service universel est une notion dynamique et flexible, et s'est révélé un filet de sécurité efficace pour ceux qui, sinon, ne pourraient se procurer des services essentiels. Il peut être redéfini périodiquement pour s'adapter au contexte social, économique et technologique.

Il importe donc de décliner les grands principes qui ont orienté la réflexion du CESE dans leur dimension universelle, ainsi qu'au niveau des dispositions de la Constitution de 2011 qui les encadre :

### Continuité du service

L'importance des services publics dans le quotidien des usagers induit un principe de continuité. Le respect de ce principe impose que les services publics doivent fonctionner de manière continue et régulière, ce principe ayant une valeur constitutionnelle. La rupture éventuelle d'un service public peut introduire une discrimination entre ceux qui en bénéficient et ceux qui en sont privés. Mais cette règle est aussi la concrétisation de la continuité de l'État. Tout service public doit fonctionner de manière régulière, sans interruptions autres que celles prévues par la réglementation en cours, et en fonction des besoins et des attentes des usagers. Le principe de continuité implique donc la présence de services publics efficaces jusque dans les zones rurales et les quartiers en difficulté.

Dans une période d'évolution rapide des besoins et des technologies, la continuité suppose aussi des aménagements et rejoint ainsi le principe d'adaptation des services.

## Egalité et équité

Le principe d'égalité auquel doivent obéir les services publics, fonde l'État de droit. Il s'applique, en premier lieu, s'agissant de l'accès des citoyens-usagers aux services publics et, en second lieu, au fonctionnement de ces services. Ce principe impose qu'aucune discrimination ne soit faite entre les usagers : chacun doit pouvoir bénéficier des services publics sans se trouver pénalisé ou inférieur en raison de sa condition sociale ou de son lieu de résidence. L'égalité devant le service public et l'égalité d'accès sont donc déterminantes pour que s'accomplisse ce que l'on appelle communément la « mission » de service public. Mais cette égalité d'accès et de traitement n'inclut pas de droit de jouissance, assujéti à rémunération en fonction des niveaux de consommation, et n'interdit pas de différencier les modes d'action en fonction de la diversité des situations et des besoins des usagers, afin de lutter contre les inégalités économiques et sociales. On parle alors plutôt d'équité.

## Niveaux de qualité et de sécurité

La qualité des services publics rendus aux citoyens et aux usagers et la garantie de la sécurité physique des citoyens, de toutes les personnes intervenant dans la production et la fourniture de ces services, ainsi que du grand public font partie des principes fondateurs du service public. La sécurité de la fourniture des services, en particulier la sécurité d'approvisionnement, constitue une exigence essentielle qui doit être prise en compte lors de la définition des missions de service public. Il faut également que les conditions de fourniture des services offrent aux opérateurs des incitations suffisantes pour maintenir des niveaux adéquats d'investissement à long terme. La qualité et la sécurité d'approvisionnement entraînent pour la société un coût économique, qui doit être mis en balance de manière suffisante et transparente avec les avantages escomptés.

Le rôle des services d'intérêt général est également à bien prendre en considération dans la protection de l'environnement, ainsi que les spécificités des services d'intérêt général ayant un rapport direct avec l'environnement, comme les secteurs de l'eau et des déchets.

## Garantie des droits des consommateurs et des usagers

La fourniture des services d'intérêt général doit être organisée de manière à garantir aux consommateurs et aux usagers leurs droits. Il s'agit d'assurer à tous les groupes de population l'accessibilité financière des services, en tenant compte des paramètres relatifs à la sécurité physique, la fiabilité, la continuité, la qualité, le choix, la transparence et l'accès aux informations des fournisseurs et des régulateurs.

Pour cela, l'existence de régulateurs indépendants investis de pouvoirs et de devoirs clairement définis est essentielle. Ceux-ci incluent des pouvoirs de sanction (moyens de contrôler la transposition et l'application des règles en matière de service universel), et devraient également englober des dispositions concernant la représentation et la participation active des consommateurs et des usagers lors

de la définition et de l'évaluation des services, la mise à disposition de voies de recours et de mécanismes de compensation appropriés, ainsi que l'existence d'une clause évolutive permettant l'adaptation des exigences en fonction de l'évolution des besoins et des préoccupations des usagers et des consommateurs, ainsi que des mutations de l'environnement économique et technologique. Les régulateurs devraient également suivre l'évolution du marché et fournir des données à des fins d'évaluation.

## Adaptabilité

Lorsque les besoins et les exigences des citoyens-usagers évoluent, et afin d'assurer en permanence la satisfaction de l'intérêt général, les services publics doivent suivre ces évolutions et s'adapter en vue d'une efficacité constante. Dans ce cadre, certaines obligations s'imposent aux autorités organisatrices de services publics, qui (i) ne peuvent jamais renoncer, pour l'avenir, à créer ou à supprimer un service public, (ii) doivent prendre les mesures d'adaptation du service public permettant d'assurer un accès normal de l'utilisateur au service public et elles ne sauraient adapter le service public de telle façon que soit compromis cet accès normal et, (iii) peuvent, sans effet rétroactif, modifier, dans les limites de leur compétence, les règles d'organisation et de fonctionnement des services publics locaux.

Face à ces évolutions ou mutations, les autorités doivent faire des choix (création, suppression ou restructuration de certaines unités) et peuvent signifier à l'utilisateur l'obligation de se plier aux modifications rendues nécessaires pour l'adaptation du service à l'intérêt général.

## Suivi et évaluation du fonctionnement des services publics

L'évaluation et le suivi systématiques constituent un instrument essentiel pour maintenir et développer des services d'intérêt général de qualité, accessibles, abordables et efficaces. Cette évaluation devrait être multidimensionnelle et porter sur tous les aspects juridiques, économiques, sociaux et environnementaux pertinents.

## L'ensemble de ces principes étant consacrés par la Constitution

Ces mêmes principes fondamentaux de continuité, d'égalité et d'adaptabilité des services publics sont mis en exergue dans deux des articles de la Constitution (Art. 154 et 156) qui ouvrent le Titre XII intitulé « De la bonne gouvernance - Principes généraux » :

- *« Article 154: Les services publics sont organisés sur la base de l'égal accès des citoyennes et citoyens, de la couverture équitable du territoire national et de la continuité des prestations. Ils sont soumis aux normes de qualité, de transparence, de reddition des comptes et de responsabilité, et sont régis par les principes et valeurs démocratiques consacrés par la Constitution. »*

- *Article 156 : Les services publics sont à l'écoute de leurs usagers et assurent le suivi de leurs observations, propositions et doléances. Ils rendent compte de la gestion des deniers publics conformément à la législation en vigueur et sont soumis, à cet égard, aux obligations de contrôle et d'évaluation. »*

## Contenu des recommandations du CESE

La réflexion du CESE ambitionne de dégager des propositions concrètes, fondées sur des analyses approfondies, de nature à leur conférer une forte applicabilité sur le terrain et un impact sensible sur les conditions de vie des citoyens.

Qu'il s'agisse de démontrer les atouts du modèle marocain de la délégation de service public ou de mettre en évidence ses limites, les constats établis en première partie révèlent les caractéristiques du modèle marocain, qu'il est question aujourd'hui de réviser.

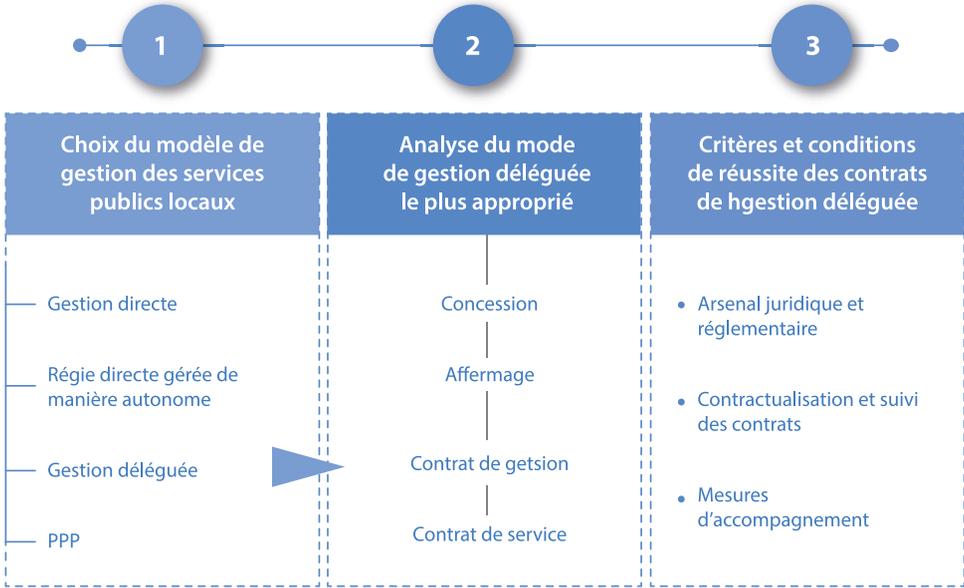
Il convient de noter, en premier lieu, que le service public relève de la responsabilité permanente de l'Etat, qui fonde l'Etat de droit, tant sur la garantie de l'accès au service que sur sa qualité. Toutes formes de délivrance de ces services publics, y compris les contrats de gestion déléguée doit prévoir le cas échéant, le recours au principe de substitution en cas de défaillance d'un opérateur (autre opérateur ou service direct) pour assurer la continuité et la qualité des services publics.

En ce sens, l'Etat est garant du droit d'accès aux services publics, qui doivent obéir à deux critères majeurs : un premier d'universalité généralisée, et un second de réduction des coûts en tenant compte du pouvoir d'achat des citoyens.

La revue du modèle de la gestion déléguée devra alors nécessairement reposer sur une démarche à plusieurs niveaux.

A ce titre, il est nécessaire de réaliser en amont des études préalables du mode de gestion, le plus opportun, du service public : recourir à une gestion directe, faire appel à une régie directe gérée de manière autonome, ou établir un contrat de gestion déléguée ou un contrat de Partenariat Public-Privé. Dans le cas où la gestion déléguée est retenue comme mode de gestion du service public en question, il importe d'entreprendre une analyse sur la forme la plus appropriée de gestion déléguée : concession, affermage, contrats de gestion ou de service. Enfin, et une fois le mode de gestion déléguée arrêté, il conviendra de mettre en lumière ses critères et conditions de réussite, nécessitant de commencer par (i) clarifier et faire aboutir l'arsenal juridique et réglementaire associé à la délégation de service public, pour permettre aux collectivités délégantes ainsi qu'aux sociétés délégataires de bénéficier d'un outil clarifié et sécurisé ; (ii) améliorer les modes d'établissement et de gestion des contrats de gestion déléguée, visant à en faire un levier de développement économique, social et environnemental et enfin, (iii) mettre en place des mesures d'accompagnement des projets de gestion déléguée en termes de transparence et de gouvernance.

## Articulation des recommandations selon trois axes majeurs



### A. Choix du mode de gestion des services publics locaux

Les collectivités territoriales et leurs groupements doivent pouvoir disposer de la liberté du choix du mode de gestion pour exploiter leurs services publics. Cette liberté de choix du mode de gestion découle du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. Ces dernières peuvent alors décider soit de gérer directement le service, soit de faire appel à une régie directe gérée de manière autonome, ou d'en confier la gestion à un tiers par le biais d'une convention de délégation de service public ou d'un partenariat public-privé. Il convient de rappeler que, quel que soit le mode de gestion des services publics retenu, il importe qu'il s'inscrive dans le cadre des grands principes précités encadrant les services publics :



1. **Adopter la Charte Nationale du Service Public** conformément à l'article 157 de la Constitution dans le cadre d'une approche participative impliquant l'ensemble des acteurs concernés notamment les élus locaux, les syndicats et les représentants des usagers. Cette Charte devra veiller à définir les différents principes de service public et les mécanismes permettant de garantir leur respect et particulièrement ceux concernant la délivrance durable d'un service public de qualité et accessible à tous les citoyens et sur l'ensemble du territoire national.
2. **Introduire l'obligation de la réalisation d'études préalables sur le mode de gestion du service public** : choix du mode le plus approprié entre gestion directe, régie directe gérée de manière autonome, gestion déléguée et PPP, en définissant son périmètre, sa durée et ses performances, à l'instar de la loi n°86-12 sur les partenariats public-privé qui a introduit cette obligation au niveau de la loi elle-même. Les contraintes de moyens afférentes à la capacité de gestion du service public, à la disponibilité des ressources humaines, aux capacités techniques et financières et aux moyens de les lever et de les recouvrer, devraient également faire partie des critères de choix parmi ces modes.
3. **Soumettre, localement, tout recours à la gestion déléguée au dialogue participatif** afin de mieux prendre en compte les attentes et les aspirations des usagers et d'améliorer la qualité et l'efficacité des services publics.
4. **Approfondir la réflexion relative à la création des sociétés territoriales multiservices** (mutualisation de services et des territoires dans le cadre d'une planification supra-communale) et à la pertinence de ce choix parmi l'étendue du panel des outils de gestion à la disposition des collectivités locales, et élaborer le cadre juridique de telles entités. 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 déléguante d'exercer la plénitude de

ses prérogatives légales et contractuelles. 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.

A ce titre, le CESE préconise donc de lancer une réflexion approfondie en vue de mesurer les avantages et les inconvénients inhérents aux sociétés régionales de distribution multiservice, afin d'en évaluer la pertinence et l'efficacité.

## B. Analyse du mode de gestion déléguée le plus approprié

5. **Entreprendre une analyse sur le mode le plus approprié de gestion déléguée du service public parmi les formes suivantes** : concession, affermage, contrats de gestion et de service.

Cette réflexion doit examiner, entre autres, l'opportunité de créer une Société de Développement Local en charge du service public concerné et qui pourrait recourir à un opérateur privé pour l'exploitation du service en question (affermage). La mise en place de structures de ce type permettrait de professionnaliser la relation entre délégant et délégataire.

La maîtrise des conditions d'une création éventuelle d'une SDL dépend, en amont, de la collaboration des autorités locales et celles de tutelle. Le risque d'extension incontrôlée des sociétés de développement local, devrait être maîtrisé par la mise en œuvre d'un dispositif comparable à celui encadrant les créations d'entreprises publiques ou les prises de participation de l'Etat.

## C. Critères et conditions de réussite d'un contrat de gestion déléguée

### 1. Arsenal juridique et réglementaire de la gestion déléguée

L'analyse relative au périmètre de la loi n°54-05 dans les recommandations du CESE révèle qu'il importe d'instaurer plus de cohérence entre les textes qui régissent la commande publique. Pour cela il est nécessaire de mener une réforme globale et structurante de l'ensemble de ces textes, en préférant au cadre juridique et réglementaire actuel la mise en place d'un cadre juridique global de base, pour l'ensemble des outils de la commande publique (gestion déléguée, concessions, contrats de partenariat public-privé, marchés publics...). Cela permettrait de créer une cohérence globale entre les différents textes et de donner plus de sens à la planification globale et donc à l'efficacité de la commande publique.

Cette refonte du cadre juridique et réglementaire régissant la commande publique, et incluant le mode de la gestion déléguée, réclame une stratégie d'approche globale, adossée à des actions fortement coordonnées, pour en assurer la cohérence et pour augmenter l'impact sur la qualité des services publics, en mettant le citoyen-usager au centre de l'orientation des services en question.

6. **Mettre en place une réglementation globale, harmonisée et cohérente de la commande publique**, précisant clairement le périmètre d'application de chacune d'entre elles, pour en fixer l'ensemble des règles fondamentales : orientation par objectifs, durée, partage des risques, transparence, concurrence, équilibre dans la relation contractuelle entre les parties, efficacité du recours, etc.

Au-delà de la réglementation de la gestion déléguée qui gagnerait en cohérence et en visibilité à être harmonisée, toute la législation sur la commande publique devrait être mise en cohérence et regroupée à travers une Charte qui cadre l'ensemble de la commande publique, fixe les objectifs globaux pour toutes ses formes - *comme préconisé par ailleurs dans le rapport du CESE sur la commande publique paru en 2012* - et prévoit une évaluation préalable permettant de distinguer la forme la plus appropriée dans la commande publique pour aboutir à la manière la plus optimale de garantie du service public.

La finalité étant de disposer d'une Charte de la commande publique qui pose les bases et les principes directeurs communs aux différentes formes et redéfinit les référentiels en les rattachant aux objectifs stratégiques de ces différentes formes de contractualisation, afin d'aboutir à une commande publique au service du développement économique, social durable, et non plus une simple gestion budgétaire et procédurale.

Chaque forme de la commande publique disposera de son texte (relevant de la loi ou de la réglementation), sous ce chapeau, avec une délimitation claire des domaines d'application. Des mécanismes de motivation du choix de recours à l'une ou l'autre des formes devront être définis pour garantir à chaque projet la pertinence et la valeur ajoutée optimale. Cela permettrait également de prévenir la confusion par les collectivités délégantes entre les délégations de service public et les autres outils contractuels (marchés publics, contrats de PPP), qui relèvent de régimes juridiques différents.

7. **Accélérer l'élaboration et la publication des textes d'application associés à la loi n°54-05**. En effet, l'application effective de la loi n°54-05 est conditionnée par la publication de ses textes d'application qui tardent à voir le jour, renvoyant à des dispositions clés et critiques qui peuvent difficilement être appliquées sans cadre réglementaire abouti. Il s'agit d'explicitier notamment les aspects suivants :

<b>Article 5</b>	Formes et modalités d'établissement des documents d'appel à la concurrence
<b>Article 6</b>	Forme et contenu du rapport justifiant le recours à la négociation directe
<b>Article 7</b>	Conditions et modalités de l'offre spontanée
<b>Article 12</b>	Contrats-types pour les collectivités locales ou leurs groupements, à établir par le Gouvernement : clauses obligatoires du contrat et modalités de son approbation
<b>Articles 17 et 18</b>	Préciser liste des documents (notamment comptables et financiers) à fournir par le délégataire, délais et régularité Préciser modalités de contrôle comptable
<b>Article 33</b>	Seuil de non application des articles 25, 30 et 31.

## 2. Contractualisation et suivi des contrats de la gestion déléguée

8. **Elaborer des études préalables sur l'évolution des besoins et les programmes d'investissement nécessaires à leur satisfaction**, adossées à un schéma directeur d'aménagement à l'échelle du territoire, sous la responsabilité de chaque autorité compétente (Région, Collectivité). En effet, une démarche stratégique doit pouvoir justifier la planification des services publics locaux, articulée sur des espaces géographiques économiquement attractifs, afin de donner davantage de visibilité aux opérateurs pour qu'ils puissent se structurer et s'organiser (schémas directeurs de distribution ; plan de déplacement urbain ; schémas directeurs de collecte des déchets).

Il convient de noter que lesdits schémas directeurs doivent rester indicatifs face aux évolutions des besoins et des mutations du service public qui eux échappent aux prévisions. C'est la flexibilité que doit comporter les contrats de gestion déléguée, s'inscrivant dans une démarche d'adaptation, qui permettrait de rester en phase avec ces évolutions.

9. **Faire une analyse approfondie des risques** (industriels, commerciaux...) liés à la gestion déléguée et en définir clairement la répartition entre le délégant et le délégataire.
10. **Préserver les mécanismes de maintien de l'équilibre financier du contrat de gestion déléguée, en tenant compte des impératifs de service public et de la juste rémunération du délégataire.** En effet, les parties prenantes au contrat gagneraient à préciser les modalités de préservation de cet équilibre, en définissant au moment même de l'élaboration du contrat les fondements de cet équilibre, mais aussi en mettant en place les jalons permettant de réviser et/

ou de renégocier ces modalités, sur la base d'une grille préétablie. Par ailleurs, le délégant doit s'assurer dans le cadre du contrôle du contrat, que le délégataire réalise des marges raisonnables. En effet, dans tout contrat de gestion déléguée, il importe de veiller à ce que les tarifs restent accessibles pour tous les citoyens, et ce à travers la maîtrise des coûts d'investissement et d'exploitation ainsi que l'encadrement des marges générées par la gestion déléguée.

Il est essentiel également de changer la nature des contrats de gestion déléguée, en passant de contrats à logique de « flux financiers » (investissements...) à des contrats orientés objectifs (qualité de service, couverture...). La planification des objectifs dans le temps et les facteurs financiers doivent être des critères ajustables pour atteindre les objectifs précités.

11. **Renforcer la dimension sociale dans les contrats de gestion déléguée**, à travers l'introduction de critères sociaux à prendre en compte dans les modalités d'attribution, notamment en ce qui concerne la qualité des emplois créés, la politique sociale envers les travailleurs et naturellement le respect du droit social et du travail de manière générale. Il est entendu que l'objectif central de la gestion déléguée doit rester celui de la délivrance d'un service public de qualité à moindre coût. Néanmoins, la prise en compte obligatoire de la dimension sociale permettrait à la délégation des services publics de contribuer à une plus grande efficacité économique, à un renforcement de la compétitivité des territoires et la réalisation d'un service public à la hauteur des attentes citoyennes. C'est pourquoi, le risque social doit être traité avec beaucoup de célérité lorsqu'un délégataire remplace un acteur public, comme opérateur d'un service public. Des clauses relatives aux conditions de travail et au respect de la législation de travail, à la prévoyance sociale, à la retraite et à la préservation de la liberté syndicale, certes prévues par la Loi, doivent être renforcées dans le contrat de gestion déléguée.
12. **Veiller à l'élaboration de contrats de gestion déléguée exhaustifs et précis, et à respecter les échéances de leur révision.**
13. **Encourager l'émergence d'acteurs nationaux dans la gestion déléguée et les accompagner à s'exporter.** Le recours aux contrats de gestion déléguée doit répondre à l'objectif stratégique de développement économique et social du pays ainsi que celui du savoir-faire national, mais également à celui des compétences nationales dont celles des entreprises locales.
14. **Inciter le délégataire à recourir aux opérateurs locaux dans leurs contrats d'approvisionnement et de sous-traitance.** En effet, les sociétés internationales retenues pour des contrats de gestion déléguée doivent recourir aux opérateurs locaux dans le sens de la création de valeur locale.

15. **Renforcer les contrôles et la prévention des conflits d'intérêt et les atteintes aux règles de la concurrence**, qui consisterait à exiger que les opérations de sous-traitance, de filialisation et de rémunération au titre de l'assistance technique soient encadrées davantage dans les contrats.
16. **Assurer une meilleure gouvernance du fonds de travaux (distribution)**, en termes d'éligibilité des dépenses, de gestion des achats, de suivi, etc. pour garantir plus de transparence en particulier par la publication d'un rapport annuel de son utilisation, à soumettre au Comité de Suivi, et par la réalisation d'audits et de certification de ses comptes.
17. **Préparer suffisamment à l'avance la fin des contrats de gestion déléguée** (prolongation ou substitution) pour garantir la continuité du service public et les droits des employés, en lançant notamment des études préalables. Les contrats de gestion déléguée gagneraient à intégrer des dispositions relatives aux modalités opérationnelles de gestion du risque de cessation d'activité, permettant d'instaurer des mécanismes préétablis de reprise / de continuité de l'activité en cas de cessation. En termes d'évaluation, les indicateurs de performance sociaux devront notamment inclure l'efficacité du service fourni et l'évolution du coût du service pour le citoyen.
18. **Opérationnaliser les organes de suivi et de contrôle des contrats de gestion déléguée**. Le suivi de l'exécution des contrats de gestion déléguée requiert l'opérationnalisation et surtout l'institutionnalisation de l'ancrage et des missions des cellules prévus par les contrats de gestion déléguée, notamment :
  - La participation effective du délégant au Conseil d'Administration du délégataire, afin que l'autorité délégante, à titre participatif, puisse rester informée des décisions prises lors des différentes réunions du CA (article 17 de la Loi) ;
  - La garantie de la régularité des réunions du Comité de suivi et l'application de ses décisions (article 18 de la Loi).
19. **Garantir l'indépendance du Service Permanent de Contrôle**, en lui assurant les moyens humains et matériels nécessaires à l'accomplissement de ses missions et en bannissant les situations de conflits d'intérêt, à commencer par la suppression de la rétribution directe des responsables du contrôle des délégataires par les délégataires eux-mêmes.
20. **Sensibiliser les citoyens et responsabiliser les usagers quant à l'utilisation de la ressource** et aux économies substantielles qui pourraient être réalisées (réduction des pertes d'eau dans le réseau, réduction de l'utilisation de l'électricité, recyclages des déchets, etc.), en vue de garantir leur adhésion et leur engagement au respect du principe de responsabilité sociale et d'optimisation de l'utilisation des ressources. Les associations des consommateurs et celles

des usagers des services publics constituent un des partenaires privilégiés de l'autorité délégante dans ce sens et devraient par conséquent être soutenues par les pouvoirs publics (formation et sensibilisation).

21. **Clarifier et expliquer aux consommateurs et aux clients les tarifs et les modes de calcul** des factures des services d'accès et des consommations d'eau, d'électricité et de l'assainissement.
22. **Garantir le droit d'accès à l'information pour le délégant et les usagers.** En effet, la Constitution consacre le droit du citoyen à un accès à l'information le plus large possible, limité seulement dans les cas prévus par la loi. La transparence et l'accès à l'information sont conçus comme une condition de garantie des droits, comme un moyen de facilitation du dialogue et de la concertation, mais également comme un instrument de concrétisation du droit constitutionnel, qui a été accordé aux citoyens, d'assumer une responsabilité citoyenne de contrôle de l'action des services publics. C'est donc dans l'intérêt des usagers que les délégataires de service public doivent respecter un principe de transparence et de droit du citoyen en général, et de l'utilisateur en particulier, à l'information sur la vie et le fonctionnement du service délégué. Concrètement, il serait opportun de mettre en place des centres d'écoute et/ou de mener des enquêtes de satisfaction.

Dans ce cadre, il est fortement recommandé de rendre toute l'information utile disponible à toutes les phases du processus d'un service de gestion déléguée entre acteurs public et privé par l'organisation de campagnes d'information, la réalisation d'enquêtes de satisfaction, la mise en place de centre d'écoute, etc.

23. **Introduire dans le cahier de charges l'obligation pour les délégataires de rendre publique leur notation de responsabilité sociale** par des agences spécialisées et indépendantes, notamment en matière de respect des droits et des intérêts de leurs employés et des employés de leurs sous-traitants, de respect des normes environnementales sociale, sociétale, environnementale, d'intégrité et de transparence de leur gestion et de leurs comptes, de qualité et de fiabilité de leurs services, de sécurité de leurs produits, de suivi et de contrôle régulier, indépendant et élargi de leurs risques, d'écoute et de satisfaction des clients, d'actualisation des technologies permettant des économies effectives et substantielles de la ressources (réduction des pertes d'eau dans le réseau, aides à la réduction des consommation, recyclages des déchets, engagements en faveur de l'économie circulaire, etc.).

### 3. Mesures d'accompagnement

24. **Mettre en place un Observatoire de la gestion déléguée dans le cadre de l'entité centrale en charge de la commande publique, préconisée dans le rapport du CESE sur la commande publique.** Pour que la révision du mode la gestion déléguée puisse se produire dans les délais et avec les effets attendus, elle devra être accompagnée par un suivi et une évaluation obligatoire des projets engagés et des résultats obtenus. Ce principe d'une évaluation des réalisations obtenues suite à un partenariat entre acteurs public et privé, s'applique à tous les secteurs et à tous les contrats, et constitue le gage de l'efficacité mais aussi de l'effectivité de la bonne gouvernance des services publics.

L'observatoire en question aura la charge de mettre en place les outils et les moyens pour réunir les données émanant des différentes parties prenantes, de les compléter, chaque fois que nécessaire, par des enquêtes de satisfaction sur le terrain, et d'en dégager des analyses pertinentes, permettant de dresser un bilan périodique de la qualité des services publics et de leur évolution.

Les analyses ainsi produites, déclinées par secteur, par contrat, par opérateur et par région, constitueront un véritable outil, non seulement de mesure, mais aussi de capitalisation sur les meilleures pratiques, de stimulation par l'exemple et d'identification des sources de blocage mais aussi des opportunités d'amélioration.

La transparence du dispositif d'évaluation sera garantie par l'association de manière directe des organisations professionnelles, syndicales et des représentants de la société civile, afin de disposer d'une lecture complète de l'impact de la gestion déléguée, que ce soit en termes économique, social ou sociétal et environnemental. Les voies d'institutionnalisation de cette approche participative devront être élaborées et mises en place, et les résultats des travaux de cet observatoire devront être rendus publics.

25. **Mettre en place un centre d'expertises et de compétences dans le domaine de la gestion déléguée.** Si l'envergure, la complexité et la criticité des projets sont parmi les critères qui motivent le recours à une gestion déléguée, ce sont également, dans la pratique, des facteurs à risque pour la bonne réalisation du projet. Les contrats passés en délégation de service public et projets de cette nature requièrent, de ce fait, la nécessité de disposer d'expertises de haut niveau, pour les différentes dimensions, technique, juridique et financière, et ce pour assurer un véritable équilibre dans la gestion du contrat entre les deux parties, aussi bien en amont, lors de son montage et de sa négociation, qu'en aval pendant l'exécution du projet et l'évaluation des résultats.

En effet, à la lecture des expériences vécues, il en ressort que parmi les causes les plus fréquentes des difficultés enregistrées dans certains contrats en gestion déléguée, figure la faiblesse des ressources humaines techniques et plus particulièrement au niveau des collectivités locales. Qui plus est, les contrats de type gestion déléguée attirent généralement de grands groupes (nationaux ou internationaux) qui disposent généralement de ressources et d'expertises étendues en matière de négociation, de montage et de suivi des projets. Le partenaire public doit pouvoir disposer également de ces mêmes niveaux de moyens.

L'institutionnalisation d'un tel centre de compétences est une garantie de capitalisation sur les expériences passées (et à venir) et sur la jurisprudence en termes de gestion déléguée, ce qui est un impératif pour renforcer l'expertise au niveau du centre et pour assurer l'appui aux équipes projets.

A titre d'exemple, il convient de rappeler que, pour accompagner les projets de type partenariat public-privé, une cellule PPP hébergée au niveau du Ministère de l'Economie et des Finances a été créée en 2010. Elle est composée d'ingénieurs et de cadres ayant bénéficié de formations dans le montage des PPP, notamment dans le cadre d'un jumelage institutionnel avec le Ministère allemand chargé de l'Economie et de la Technologie en partenariat avec le Groupement des entreprises du secteur public de l'Irlande du Nord. En plus de sa mission d'assistance technique, la cellule a pour mission d'assurer une fonction de diffusion de normes : en plus de formations, des manuels et documents ont été préparés et mis à la disposition des partenaires administratifs.

26. **Renforcer les capacités des collectivités locales en matière de gestion déléguée et encourager le développement de cabinets spécialisés dans l'accompagnement des Collectivités Territoriales au niveau de la contractualisation et du suivi de la gestion déléguée.** En effet, elles gagneraient à se doter progressivement de ressources humaines, en profils et en effectifs adéquats, 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 se doter des outils, moyens logistiques adéquats et systèmes d'information intégrés adéquats.

Le recours à des expertises externes pour l'accompagnement des projets, dans toutes leurs phases, renforcera les capacités construites au sein de l'entité publique et peut par la même occasion constituer un marché potentiel pour le développement de prestataires marocains, capables non seulement d'intervenir sur le marché local, mais aussi d'exporter à l'international leur savoir-faire, dans le montage de ce type de contrats et projets.

De même, une formation à ce type de contrat doit être assurée pour le corps judiciaire concerné (juges et médiateurs), pour disposer de la meilleure protection des intérêts publics en cas de litige.

27. **Former aux métiers de la gestion déléguée** en proposant des cursus de formation initiale et continue spécialisée dans la gestion déléguée.

L'enjeu de développement du pays nécessite le recours à des modes de montage et de financements alternatifs avec de nouveaux gisements financiers et d'innovation. Les contrats de gestion déléguée représentent une des formes de la commande publique dont le Maroc a déjà une expérience éprouvée et qui, renforcée dans ses aspects liés à la réglementation, à la planification, à la régulation, à la gouvernance, au suivi et au contrôle, peut répondre à ce besoin, tout en gardant comme objectif central une amélioration continue de la qualité et de l'efficacité des services publics locaux, en harmonie avec le pouvoir d'achat du citoyen. L'ensemble des dispositifs réglementaires existants aujourd'hui, en termes de bonne gouvernance et de transparence, complétés par les recommandations du CESE, constitueront les garants de la professionnalisation du recours aux contrats de gestion déléguée et par là même l'élimination (ou tout au moins la réduction) des risques y afférents. Aussi, 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 de services publics locaux.



## Annexes

- Annexe 1: Liste des membres de la Commission Permanente chargée des Affaires Economiques et des Projets Stratégiques
- Annexe 2: Lecture comparée de quelques expériences internationales en matière de partenariat public-privé



## **Annexe 1 : Liste des membres de la Commission Permanente chargée des Affaires Economiques et des Projets Stratégiques**



## Liste des membres de la Commission Permanente chargée des Affaires Economiques et des Projets Stratégiques

### Catégorie des experts

Ahmed Rahhou

Fouad Benseddik

Khalida Azbane

Mohammed Bachir Rachdi

Tarik Aguizoul

### Catégorie des syndicats

Allal Benlarbi

Latifa Benwakrim

Mohammed Alaoui

Najat Simou

### **Catégorie des organisations et associations professionnelles**

Abdelkrim Foutat

Ahmed Abbouh

Ahmed Ouayach

Ali Ghannam

Bouchaïb Benhamida

Kamalddine Faher

Larbi Belarbi

Meriem Bensalah Chaqroun

Mohammed Fikrat

Moncef Ziani

### **Catégorie des organisations et associations œuvrant dans les domaines de l'économie sociale et de l'activité associative**

Abdelhamid El Jamri

Karima Mkika

Mohamed Mostaghfir

Tariq Sijilmassi

### **Catégorie des membres de droit**

Ahmed Lahlimi Alami

Mohamed El Alaoui El Abdallaoui

## **Annexe 2** : Lecture comparée de quelques expériences internationales en matière de partenariat public-privé



## Lecture comparée de quelques expériences internationales en matière de partenariat public-privé

### En Egypte, un cadre légal de PPP complet mais compromis par le risque politique

Le modèle de contractualisation égyptien entre secteurs public et privé est centré sur les PPP à référence anglo-saxonne, axé sur la construction d'infrastructures (hôpitaux, infrastructures de transport, etc.), et sur la gestion et l'exploitation de certains secteurs (traitement des eaux usées, etc.).

Cependant, le cadre réglementaire est fragmenté, comportant une réglementation particulière pour chaque secteur, et n'est donc pas favorable au développement de projets sous la forme de partenariats entre acteurs public et privé. Ainsi, ces contrats étaient négociés individuellement selon l'application de la loi spécifique au secteur concerné.

Une harmonisation et la mise en place d'une réglementation propre à ce type de contrats, uniques et particuliers, était donc nécessaire pour assurer la réalisation de grands projets d'infrastructures. C'est pourquoi en 2006, le gouvernement a lancé une politique de long-terme visant à favoriser les partenariats entre acteurs public et privé, principalement dans les infrastructures, et il s'en est suivi la création d'une entité spécialisée, la Public Private Partnership Central Unit (PPPCU), directement rattachée au ministère des Finances et chargée de coordonner un programme national pour encadrer les contrats entre acteurs public et privé. Une loi spécifique à ce type de contrats a été adoptée en mai 2010 par le Parlement égyptien.

Malgré l'adoption d'un cadre réglementaire adapté à la contractualisation entre secteurs public et privé en Égypte, le développement des formes modernes de ces contrats demeure relativement récent, et des points faibles en matière de suivi et de gestion de la performance et de financement local se font encore sentir. A cela s'ajoute une certaine réticence du peuple égyptien qui perçoit la délégation de certaines prérogatives à des opérateurs privés comme une forme de privatisation et manifeste ainsi une résistance au changement.

Une partie des 32 projets prévus dans le plan stratégique gouvernemental 2010-2014, pour un montant total de 15,23 milliards de dollars, dont 6 dans le secteur des eaux usées (2 milliards de dollars), et 14 dans le secteur des transports (7 milliards de dollars), devait prendre la forme de partenariats entre secteurs public et privé mais a été retardée par le contexte politique.

## **Au Canada : un partenariat entre acteurs public et privé plébiscité**

Depuis le début des années 90, le partenariat entre acteurs public et privé est en vogue au Canada. Au fil des ans, ce nouveau mode de gestion est devenu un élément stratégique de la modernisation de l'action publique. En effet, à l'époque, le gouvernement fédéral canadien a choisi d'appliquer les principes de gestion du secteur privé aux services publics et de permettre aux mécanismes du marché d'influer sur la prestation de ces services.

Ainsi, en laissant une place plus grande au secteur privé dans la prestation des services publics, et en instaurant une nouvelle dynamique de concurrence entre les entreprises du secteur privé, le Canada ambitionnait d'offrir des services publics de meilleure qualité à ses citoyens.

En vue d'accompagner cette dynamique, a été créé en 1996, un organisme sans but lucratif prenant la forme d'un institut qui prône la promotion des partenariats entre acteurs public et privé comme un nouveau mode pour améliorer la délivrance des services publics au Canada.

En 2000, l'Assemblée Nationale a adopté une Loi concernant les partenariats en matière d'infrastructures de transport qui, notamment, encadre le recours aux partenariats avec le secteur privé dans ce secteur. En 2003, est adoptée une directive visant à réaliser des projets majeurs d'investissement dans le réseau de l'éducation, celui de la santé et des services sociaux ainsi qu'au niveau des infrastructures municipales. Parmi ces projets, figure à titre d'exemple celui de la conception, de la construction et de l'exploitation de centrales hydrauliques en partenariat entre les municipalités régionales et le secteur privé. Enfin, en 2004, est adoptée une politique cadre sur la délégation de certains services publics à des opérateurs privés, qui posent la définition suivante :

- Contrats s'inscrivant dans le long terme, contrat par lequel un organisme public associe une entreprise du secteur privé à la conception, la réalisation et l'exploitation de projets de l'administration publique ;
- Contrats établissant un partage des responsabilités, des risques et des bénéfices entre les partenaires public et privé et définissant des résultats à atteindre pour améliorer une prestation de services aux citoyens.

Par ailleurs, depuis 2009, le gouvernement canadien a confié à une nouvelle structure indépendante la mission de stimuler les contrats entre secteurs public et privé dans le pays à l'issue duquel une vingtaine de projets canadiens - transport, traitement des eaux usées, traitement des déchets solides, réaménagement de friches industrielles, etc. -, totalisant plus de 770 millions de dollars pour des projets de plus de 3 milliards de dollars en coûts d'immobilisation, ont été initiés.

D'ici à 2024, d'autres projets verront le jour dans le cadre du fonds Chantiers Canada, une enveloppe de 53 milliards de dollars, en collaboration avec les provinces et les municipalités.

### **En Turquie : des lois spécifiques et une demande en faveur d'un cadre de PPP harmonisé**

Sous l'empire Ottoman, de nombreux projets ont été mis en œuvre sous forme de concessions dans les domaines du transport ferroviaire, de la poste, de l'énergie et de l'eau. A partir des années 1980, plusieurs lois encadrant les contrats entre acteurs public et privé ont été promulguées en Turquie, afin de faciliter le recours des pouvoirs publics au secteur privé pour certains types de projets, notamment dans les domaines de l'électricité et des infrastructures routières.

La législation turque comporte depuis de nombreuses lois réglementant ces contrats qui sont pour la plupart spécifiques à un secteur, notamment :

- La loi spécifique au secteur de l'énergie (n°3096) en 1984, qui démantèle le système d'intégration verticale des entreprises publiques en encadrant la mise en place d'entités spécialisées dans la production, la transmission ou la distribution d'énergie ;
- La loi spécifique aux autoroutes (n°3465) en 1988, qui autorise leur construction, maintenance et exploitation par le secteur privé ;
- La loi spécifique au transport aéroportuaire (n°5335) en 2005.

Un projet de loi visant à harmoniser les règles en matière de partenariat entre secteurs public et privé a également été établi mais pas encore adopté à ce jour.

