



Institut Supérieur de Commerce et d'Administration des Entreprises
Mastère Spécialisé de
Management des Services Publics

**Essai d'évaluation du service de
la gestion déléguée d'eau
potable
cas de : Amendis TANGER.**

Thèse professionnelle présentée par
M. Saïd OIRDIGHI

Directeur de Recherche :
Fadel DRISSI, Professeur à l'ISCAE

Octobre 2005

SOMMAIRE

INTRODUCTION :	4
 1ere Partie : EVOLUTION DES MODES DE GESTION DES SERVICES PUBLICS AU MAROC	
 CHAPITRE 1 : Mode de gestion du secteur d'eau potable au Maroc	
I.1.1 Différents modes de gestion des services publics	8
I.1.2 L'assainissement liquide, un enjeu dans la délégation du service d'eau potable au secteur privé.....	10
 CHAPITRE 2: Contexte marocain de la gestion déléguée des services publics locaux.	
I.2.1 Environnement politico-économique	12
I.2.2 Principaux aspects du modèle marocain de la gestion déléguée	12
 2ème PARTIE : EVALUATION DE LA GESTION DU SERVICE EAU POTABLE CAS DE : AMENDIS TANGER	
 Chapitre 1 :	
II.1.1 Les raisons de la délégation du service eau à la wilaya de Tanger.....	16
II.1.2 Aperçu sur l'alimentation en eau potable de la ville de Tanger	19
 CHAPITRE 2 : Essai d'évaluation :	
II.2.1 Problématique.....	21
II.2.2 But du projet	21
II.2.3 Objectif	22
II.2.4 Méthodologie	22
II.2.4.1 Diagnostic de la performance	23
II.2.4.2 Analyse et évaluation des résultats du diagnostic	37
II.2.4.3 Plan de l'amélioration de la performance	41

3ème PARTIE : BENCHMARKING

III.1 les principales caractéristiques du contrat de la gestion déléguée de Tanger	43
III.2 Comparaison du contrat de la gestion déléguée de Tanger et celui de Casablanca.....	47
CONCLUSION GENERALE.....	50
Bibliographie	54

INTRODUCTION :

La dégradation de l'état de plusieurs infrastructures des services d'eau et d'assainissement au royaume, associée à l'explosion des besoins en la matière et les limites de la capacité de financement des pouvoirs publics, font peser des contraintes nouvelles sur la gestion des services publics au Maroc.

Comme les infrastructures des services d'eau et d'assainissement sont des biens publics, les autorités en concluent souvent que leur gestion devrait être confiée à des corps publics, notamment les collectivités locales et les entreprises publics à caractère industriel et commercial.

Or, la nouvelle gestion des services publics est souvent associée à un partenariat entre le secteur public et le secteur privé. Cette implication du secteur privé développe une forme d'organisation nouvelle, qui permet d'apporter des réponses aux besoins de la population en matière d'accès aux réseaux, de la qualité de service et de protection d'environnement.

Ainsi, le mode d'organisation, les méthodes de gestion, les modalités et les sources de financement des services publics devront évoluer rapidement pour satisfaire aux besoins de l'économie nationale.

Il existe plusieurs modes de participation du secteur privé à la gestion des services publics. Parmi les modèles de gestion, on trouve celui de la dite « gestion déléguée » qui est très couramment pratiquée en France, pays d'origine de ce concept dès le XV siècle. Plus récemment, la banque mondiale s'est appropriée ce modèle de gestion pour le promouvoir activement dans les pays en voie de développement dans le secteur d'eau et d'assainissement.

La gestion déléguée est particulièrement adaptée en cas d'investissements lourds. Notamment lorsqu'ils sont insuffisants pour la collectivité locale, à laquelle incombe la responsabilité d'un service public ou d'un ouvrage public.

Mais d'une manière générale, les raisons qui poussent les collectivités locales à opter pour la gestion déléguée sont trois difficultés majeures qui se conjuguent :

- la faiblesse des ressources,
- des problèmes de gestion conduisant à la détérioration de la qualité de service,
- l'absence d'opérateurs locaux détenteurs de la maîtrise technique nécessaire pour mener à bien des opérations d'envergure.

La définition de la gestion déléguée la plus répandue exclut la privatisation, c'est-à-dire l'option où les actifs publics sont vendus ou transformés entièrement au privé. Mais plutôt, le délégant confie au délégataire le soin de gérer un service

public ou l'exploitation d'un ouvrage public, à ses risques et périls, mais sous le contrôle du délégant.

L'élément caractéristique de la gestion déléguée réside dans le versement au délégataire des redevances par les usagers en contrepartie des prestations qui leur sont fournies.

Mais toujours est-il qu'il n'existe pas de définition claire, sûre et précise de la gestion déléguée, ce qui n'a pas pour autant empêché son développement.

D'une manière générale la gestion déléguée offre de nombreux avantages :

- elle offre la possibilité d'une intégration de la conception, de la réalisation et de la maintenance d'une infrastructure ou d'un service
- elle permet de faire des investissements coûteux en recourant à l'investissement privé, sans pour autant relever d'une "privatisation" (puisque l'infrastructure reste propriété de la collectivité) ;
- elle permet de substituer une logique d'entreprise aux contraintes de la gestion administrative ;
- elle permet aux élus d'éviter d'assumer la responsabilité de l'augmentation du prix de l'eau et plus généralement de la gestion du service ;
- elle est censée conjuguer les avantages du monopole et de la concurrence, puisque celle-ci est de mise lors de chaque renouvellement de contrat.

Ainsi, devant l'ampleur des efforts et les moyens qui devront être consentis pour le développement et le renouvellement des infrastructures, le Maroc a entamé l'expérience de la gestion déléguée, première de son genre, en 1997 avec Suez Lyonnaise des eaux et ses associés à Casablanca. En 1998, l'expérience a continué avec le groupe LUSO ESPAGNOL à Rabat, pour s'étendre à Tanger et Tétouan en 2001 avec VEOLIA Environnement.

Le travail effectué dans le cadre de cette thèse professionnelle, intitulé « Essai d'évaluation du service de la gestion déléguée d'eau potable cas de : Amendis à Tanger », porte sur l'évaluation de la performance en terme d'efficacité et d'efficience de la politique menée par la société Amendis dans le cadre de la gestion déléguée du service d'eau potable.

Mais en réalité, étant donné que l'eau est considérée comme un bien économique et comme un bien social, l'évaluation de la gestion d'eau doit se baser sur cinq critères essentiels à savoir :

- l'efficacité,
- l'efficience,
- l'équité,
- l'imputabilité,
- le développement durable.

L'efficacité se détermine par un bon rapport objectifs / résultats obtenus. Mais en terme économique, elle exige en plus de la minimisation des coûts, qu'une ressource rare soit allouée aux usagers pour lesquels la valeur de cette ressource est plus grande. D'où l'attrait de la tarification qui incite les utilisateurs à faire un usage raisonné de la ressource pour satisfaire leurs besoins.

Il est également important de prendre conscience que l'eau n'est pas une ressource inépuisable. Actuellement, on estime qu'un tiers de la population mondiale souffre d'un stress hydrique. Donc une gestion efficace d'eau s'impose pour éviter la catastrophe.

L'efficience se définit par un bon rapport résultat obtenu et moyens mis en œuvre. Il faut donc, se donner les justes moyens nécessaires pour réhabiliter, améliorer et développer ses infrastructures, de pourvoir à la formation d'une main d'œuvre toujours plus qualifiée et d'investir pour le futur.

L'équité : la distribution d'eau repose sur l'accessibilité la plus large possible à ce bien essentiel à la survie. L'équité protège les usagers contre l'exploitation des opérateurs et assure l'accès au service d'eau. Cependant, cette accessibilité n'implique nullement la gratuité du service. Bien au contraire, il est important de réaliser que la gratuité de la consommation de l'eau n'engendre pas nécessairement une situation sociale équitable.

L'imputabilité est le rôle que doit jouer l'état vu le caractère de ce secteur stratégique. Ce rôle incontournable de l'état se concrétise à travers la réglementation et le contrôle et ce, quel que soit le mode de gestion privilégié.

Le développement durable ne peut être garanti que grâce à la détermination d'une bonne stratégie de la gestion de l'eau. Mieux encore, il faut prévoir un investissement dans les domaines scientifiques (technologiques, économiques, biologiques, informatiques etc.).

Ces thèmes sont pertinents et importants mais notre étude ne traitera que les deux premiers critères sachant que les autres peuvent faire l'objet d'un autre sujet d'étude.

Le rapport est divisé en deux parties. Suite à la présente introduction, la première partie décrit l'évolution des modes de gestion dont la gestion déléguée. La deuxième partie présente l'évaluation de la gestion du service eau potable cas de : Amendis Tanger. Cette partie donne le cadre méthodologique qui a permis d'analyser le niveau de satisfaction de la performance. Elle est constituée de trois phases :

- la phase diagnostic de la performance en se basant sur l'approche quantitative et qualitative,
- la phase analyse et évaluation des résultats du diagnostic de performance avec l'identification des forces, faiblesses, opportunités et menaces,

- la troisième phase est consacrée au plan d'amélioration des performances.

Avant la conclusion générale, un chapitre a été consacré au Benchmarking. Ce dernier donne une comparaison entre le contrat de la gestion déléguée de Tanger, qui est le résultat d'un appel d'offres international et le contrat de Casablanca qui a été négocié de gré à gré.

1ere Partie : EVOLUTION DES MODES DE GESTION DES SERVICES PUBLICS AU MAROC

CHAPITRE 1: Mode de gestion du secteur d'eau potable au Maroc

I.1.1 Différents modes de gestion des services publics

Pour la gestion des services publics, comme celui de l'eau potable ou l'assainissement, il appartient à la collectivité locale de choisir entre la gestion directe, d'une part, et la gestion déléguée d'autre part.

a) La gestion directe :

La collectivité locale assure directement la gestion depuis le financement de l'équipement jusqu'à son exploitation.

La gestion directe est assurée via :

La régie directe :

La gestion est assurée directement et exclusivement par la collectivité qui a autorité directe et totale sur l'exécution du service, assure seule le financement des investissements, déduction faite des subventions éventuelles et supporte la totalité du déficit d'exploitation du service. Elle n'exclut pas l'intervention du privé en qualité de prestataire de services ou d'entrepreneur de travaux. Mais cette intervention ne porte pas sur l'exploitation et, de ce fait, ne constitue pas un partenariat;

La régie directe est caractérisée par une faible maîtrise des coûts et d'une rigidité de la comptabilité publique.

La régie autonome :

La gestion est assurée par un établissement public doté d'une autonomie financière mais pas de personnalité morale.

Avantage :

La gestion directe assure une proximité avec les usagers et offre un contrôle étroit à la collectivité.

Inconvénients :

Les services en régie souffrent parfois d'un manque de qualification de leurs personnels ainsi que de rigueur dans la gestion, ce qui se traduit par des surcoûts d'exploitation.

Le service en régie directe s'exerçant à l'intérieur de la collectivité, les élus, responsables administratifs et usagers devraient être mieux à même d'exercer les contrôles qui leur incombent sur la qualité du service, ce qui n'est pas le cas.

Les communes rencontrent des difficultés pour mobiliser les moyens financiers nécessaires à la bonne marche de leurs services.

b) La gestion déléguée :

La collectivité locale confie un service public à un tiers, généralement un partenaire privé, rémunéré par l'utilisateur du service. La plus part des délégations de services publics revêtent un caractère contractuel. La collectivité locale conserve une grande liberté quand au choix du mode de gestion.

Il peut s'agir d'une régie intéressée, de l'affermage ou de la concession.

La régie intéressée :

Dans la régie intéressée, la collectivité locale finance elle-même l'établissement du service dont elle confie l'exploitation et l'entretien à une entreprise privée. L'entreprise assume la gestion pour le compte de la collectivité moyennant une rémunération assurée non pas par les usagers mais par une prime fixée en un pourcentage du chiffre d'affaires, complétée par une prime de productivité et éventuellement d'une part de bénéfices. Les risques et périls de l'exploitation sont conservés par la collectivité, mais le régisseur risque de voir sa rémunération affectée par les résultats déficitaires de cette exploitation.

L'affermage :

C'est un mode de gestion dans lequel la collectivité a financé les équipements et les confie à une entreprise qui les fait fonctionner avec son personnel. La collectivité réalise les investissements et reste propriétaire des équipements. Le fermier reçoit les équipements de la collectivité et il a la charge de les exploiter et de les maintenir en bon état de fonctionnement à ses risques et périls. De ce fait, il a à sa charge les travaux d'entretien et de renouvellement.

Le fermier est rémunéré par les redevances perçues des usagers du service. Les traités d'affermage prévoient généralement que la mise des ouvrages à la disposition du fermier a pour contre partie une redevance versée à la collectivité délégante. On l'appelle « surtaxe d'affermage » ou encore « part communale ».

La durée du contrat d'affermage est de courte durée.

La concession :

C'est un mode de gestion dans lequel l'entreprise finance, réalise et exploite les équipements pour le compte de la collectivité. Le

concessionnaire est chargé de construire tout ou partie des ouvrages du service et assume le financement des investissements de premier établissement. Il est rémunéré par les redevances perçues sur les usagers du service.

Le concessionnaire doit assurer le retour sur investissements sans pour autant pratiquer des tarifs excessifs, ce qui explique la plus longue durée des contrats de concession par rapport au contrat d'affermage. Le concessionnaire exploite le service à ses risques et périls.

La collectivité devra veiller à fixer dans le contrat des objectifs à atteindre en performance et à en assurer le contrôle.

En fin de contrat, le concessionnaire rend à la collectivité les installations du service, y compris celles qu'il a financées.

Avantage :

La gestion déléguée permet de faire des investissements coûteux en recourant à l'investissement privé, sans pour autant relever d'une "privatisation" (puisque l'infrastructure reste propriété de la collectivité). Elle permet de substituer une logique d'entreprise aux contraintes de la gestion administrative. Elle permet aux élus d'éviter d'assumer la responsabilité de l'augmentation du prix de l'eau et plus généralement de la gestion du service.

Inconvénients :

Les prix pratiqués par les opérateurs privés sont plus élevés que ceux pratiqués par les régies. A terme la gestion déléguée élimine les établissements publics car il est très difficile de les recréer par la suite. La gestion déléguée, assurée le plus souvent par de grands groupes d'envergure internationale disposant d'une expertise technique et d'une capacité financière importante, n'offre pas toujours à la collectivité locale d'exercer un contrôle réel sur les conditions d'exécution du contrat. Cela renforce donc la nécessité pour la collectivité de préparer soigneusement son contrat en se faisant assister par des experts.

I.1.2 L'assainissement liquide, un enjeu dans la délégation du service d'eau potable au secteur privé

Contrairement à l'eau potable, le service d'assainissement n'avait jamais été délégué à une société privée ou publique jusqu'en 1998. A cette date la commune

urbaine de Tanger a cédé son réseau d'assainissement à la régie autonome (RAID). Auparavant, sa gestion était donc assurée directement par la collectivité locale.

Sur l'ensemble du territoire de l'agglomération, seules les municipalités de Tanger et celle d'Asilah, disposent d'un réseau d'assainissement collectif et partiellement structuré. Le système d'assainissement est unitaire, c'est-à-dire que les eaux usées et les eaux pluviales sont évacuées par la même canalisation. La topographie générale est régulièrement inclinée vers la côte, jalonnée de crêtes qui constituent à eux seuls autant de points favorables à la stagnation des eaux pluviales. Le reste des communes, voir même une partie des deux municipalités, sont desservies par un réseau informel ou d'un assainissement individuel, c'est-à-dire des fosses septiques, trop souvent rudimentaires et non conformes aux règles d'hygiène.

C'est donc dans ce contexte, à la fois d'urgence environnementale et sanitaire, que l'organisme distributeur d'eau potable et d'électricité a songé à la préparation d'un plan directeur d'assainissement pour l'ensemble de l'agglomération de Tanger, Asilah et sa périphérie.

Le pouvoir central, incarné dans ce cas par la Direction des Régies et Services concédés, était soucieux d'obtenir de la part des bailleurs de fonds internationaux les financements nécessaires à toute modernisation du secteur. Il cherchait par le biais de son droit de tutelle à imposer des solutions nouvelles. Il demanda donc à la Régie, de préparer ce schéma directeur, en attendant d'obtenir l'aval des collectivités locales pour une éventuelle délégation de ce service public local au privé.

Le règlement de ce dossier demeura en suspens. Il fallut attendre la délégation des trois services de Casablanca (eau potable, électricité, et assainissement liquide) à la Lyonnaise des Eaux, en 1997, ainsi que la délégation des mêmes services à Rabat en 1998 au groupe Luso Espagnol, pour relancer le dossier.

En 1999, les élus furent favorables au principe de la concession, en particulier pour l'assainissement liquide où tout était à faire, mais ils rappelaient la nécessité de la mise en concurrence. C'est ainsi qu'un appel d'offres international a été lancé. Des soumissionnaires ont déposé leurs offres et un comité ad hoc tripartite fut chargé d'étudier l'ensemble des offres.

La signature du contrat de concession exclusive pour l'eau, l'électricité et l'assainissement liquide, intervient le 12 décembre 2001 pour une durée de 25 ans.

CHAPITRE 2: Contexte marocain de la gestion déléguée des services publics locaux.

I.2.1 Environnement politico-économique

La mondialisation de l'économie, l'explosion démographique, la croissance de l'urbanisation, la protection de l'environnement et de la santé, partout dans le monde, exigent des solutions pour financer et gérer les infrastructures et les services publics.

Ces solutions deviennent de plus en plus complexes quand on mesure l'immensité des besoins d'intérêt collectif, la paupérisation croissante des collectivités publiques. Mais aussi, la technicité de plus en plus grande des métiers que la collectivité ne peut prétendre exercer d'une manière compétitive.

Face à ces enjeux, les collectivités publiques doivent imaginer de nouvelles solutions, de nouvelles approches et mobiliser d'autres acteurs.

Plus que jamais, l'intervention du secteur privé, dans le cadre d'un partenariat public privé, s'impose comme une réponse moderne et efficace aux besoins des opérateurs publics et aux exigences de citoyens.

Quant aux moyens, les opinions s'accordent aujourd'hui, que la réalisation de tels projets n'est plus envisageable dans le cadre « tout public » et ce pour divers raisons parmi les quelles :

- la préservation des deniers publics : les déficits et les dettes des collectivités doivent être jugulés, notamment par un centrage de leurs dépenses sur leurs activités régaliennes. La délégation de la gestion de certains infrastructures à un partenaire privé permet de dégager des ressources publiques pour les besoins que seule l'autorité publique doit assurer,
- L'efficacité de la gestion : dans un cadre régulé par l'autorité publique, le recours à des professionnelles permet d'optimiser le management.

Ainsi le partenariat public privé apparaît-il aujourd'hui comme un réel instrument de co-développement et de contribution opérationnelle à la croissance socio-économique en général.

I.2.2 Principaux aspects du modèle marocain de la gestion déléguée

La gestion déléguée des services publics au Maroc se déroule dans un cadre juridique archaïque, obsolète voir inexistant. Les dispositions législatives en la matière sont très anciennes et se caractérisent par leur rigidité. Devant cette situation peut protectrice des intérêts des investisseurs et aggravée par la faible jurisprudence en la matière, l'autorité publique a jugé opportun de développer un nouveau cadre législatif. Un projet de loi a été donc préparé dans le but d'instaurer

les principes de transparence, de la concurrence et de l'égalité d'accès aux services publics et ce par :

- L'introduction de nouveaux modes de gestion pour garantir la qualité et l'accessibilité au moindre coût, tout en allégeant la charge financière de l'état et de la collectivité locale.
- Le recours à des professionnelles qualifiés pour l'équipement en infrastructure et la gestion des services publics, tout en faisant appel à la concurrence.

Le projet de loi est consacré aux principes suivants :

- l'étude préalable justifiant le recours à la concession ;
- le respect des règles universellement admises en matière de transparence, de mise en concurrence par la généralisation de recours aux appels d'offres d'impartialité et égalité de traitement des soumissionnaires ;
- cadre incitatif pour le développement des partenariats public privé en garantissant la continuité du service public et son adaptabilité dans les meilleures conditions de qualité, de sécurité de tarifs et de protection de l'environnement ;
- cadre attractif et sécurisant pour les investisseurs ;
- cadre flexible prenant en compte les intérêts des usagers et de la collectivité ;
- la sélection des candidats sur la base des critères techniques et financiers permettant une exécution optimale du service public ;
- l'égalité des traitements des usagers ;
- la durée de la concession doit être impérativement limitée à une durée maximale de 20 ans en tenant compte de la durée normale de l'amortissement des installations et des conditions économiques du projet.
- publication d'un extrait du contrat au bulletin officiel ;
- distinction dans les comptabilités entre les biens de retour et les biens de reprise;
- la possibilité donnée au concessionnaire de subdéléguer une partie de ses obligations sous réserve d'acceptation par l'autorité délégante ;
- le contrôle des concessions et un suivi accès sur l'établissement des cahiers des charges fixant aux concessionnaires les obligations, les objectifs et les moyens ;
- le concédant a un large pouvoir de contrôle technique et financier avec possibilité de recourir à des auditeurs externes ou experts;
- le recours possible à la procédure d'arbitrage nationale et internationale après l'épuisement de la procédure de conciliation ;
- la fin anticipée du contrat : rachat, déchéance, résiliation, force majeure.

Le projet fait la distinction entre les concessions relevant de l'état et celles des collectivités locales. Le cadre juridique d'attribution serait identique, mais des particularités seront adoptées pour la mise en place du mode de régulation.

L'examen des contrats de la gestion déléguée en vigueur actuellement au Maroc dans le secteur de la distribution de l'eau potable, d'électricité et d'assainissement, révèle les caractéristiques principales suivantes :

- **L'aspect juridique du contrat :**

Le contrat de concession est de droit public, dont le contentieux est des compétences des tribunaux administratifs en ce qui concerne la relation entre l'autorité délégante et le concessionnaire. Mais pour les contrats internationaux ou dans le cas des investisseurs étrangers, c'est la juridiction internationale qui est compétente. Cette procédure s'inscrit dans le cadre des conventions internationales pour le règlement des différends entre les états et les investisseurs, ratifiées par le Maroc.

- **Modification des termes du contrat :**

L'autorité Délégante et le Délégataire peuvent, par avenant au contrat, modifier d'un commun accord les clauses du Contrat. Elle peut imposer, dans l'intérêt des services délégués, des modifications unilatérales aux conditions du contrat, à charge d'indemniser le délégataire et/ou de déterminer d'accords partis les modifications financières subséquentes du contrat.

Par ailleurs, la négociation des termes du contrat peut être sollicitée par l'un ou l'autre des parties si, indépendamment du fait ou de la volonté du Délégataire, des dispositions législatives ou réglementaires nouvelles, des contraintes techniques, économiques ou financières de toute nature ou, de façon générale, des événements graves et imprévus ont pour conséquence d'altérer l'équilibre économique et financier de la gestion déléguée.

- **Exclusivité de l'exploitation pour le délégataire :**

Le délégataire dispose de l'exclusivité d'exploitation sur l'ensemble du périmètre territorial de la gestion déléguée.

En conséquence, l'Autorité Délégante s'oblige à ne donner aucune autorisation administrative ou autre de nature à limiter ou empêcher l'exercice par le Délégataire de son droit d'exploitation exclusif des services délégués.

- Le patrimoine de la gestion déléguée :

Ce patrimoine est constitué des biens de retour et des biens de reprise. Les biens acquis durant la gestion déléguée par le Délégataire, notamment l'immobilier et les équipements d'infrastructure, rentrent obligatoirement dans la catégorie de biens de retour.

- Le contrôle et le suivi de la gestion déléguée :

L'autorité délégante exerce son contrôle et l'ensemble de ses prérogatives conformément aux dispositions législatives et réglementaires régissant l'activité du délégataire, au contrat, le cas échéant, aux dispositions législatives et réglementaires applicables aux sociétés anonymes. Ce contrôle a pour objectif d'évaluer, sur pièce et sur place, le respect par le délégataire de ses obligations au titre du contrat et notamment, des objectifs de performance techniques, commerciaux et financiers.

Outre le contrôle de l'Etat, l'Autorité délégante dispose à l'égard du délégataire d'un pouvoir général de contrôle économique, financier et technique et de gestion des services délégués inhérents aux engagements respectifs découlant du contrat.

Le suivi de la gestion déléguée est assuré par le comité de suivi. Cette structure, présidée par l'autorité délégante, est composée des élus, des représentants du délégataire et des représentants du ministère de l'intérieur. Les décisions au sein du Comité de Suivi font l'objet d'un consensus entre ses membres.

Le Comité de Suivi a pour attribution d'approuver au nom de l'Autorité Délégante toutes décisions à l'exception de celles nécessitant un avenant au contrat.

2ème PARTIE : EVALUATION DE LA GESTION DU SERVICE EAU POTABLE CAS DE : AMENDIS TANGER

II.1.1 Les raisons de la délégation du service eau à la wilaya de Tanger

La création de la régie de distribution d'eau et d'électricité (RAID) à Tanger en 1967, a permis le transfert et la gestion des réseaux d'eau et d'électricité appartenant à la commune de Tanger, à cet établissement à caractère commercial et industriel doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière.

Les réseaux transférés à la régie de distribution d'eau et d'électricité étaient dans un état vétuste et ne répondaient pas aux normes marocaines en la matière. La situation s'est redressée en s'améliorant d'une manière significative notamment pour le réseau d'eau potable et d'électricité.

Dans l'ensemble, l'effort sans précédent consenti par la Régie Autonome d'Eau et d'Electricité (RAID) s'est traduit par une formidable progression du nombre d'abonnés. Ces résultats sont à mettre en relation avec l'opération des branchements sociaux, qui accordent des facilités de paiement aux usagers, notamment pour acquitter la taxe de premier établissement.

En 1998, la communauté urbaine de Tanger ne pouvait plus gérer d'une manière rationnelle et optimale son réseau d'assainissement à cause de l'absence des moyens financiers et humains. Le manque de rigueur dans la gestion s'est traduit par des surcoûts d'exploitation et un déséquilibre financier. En plus, La commune souffre d'un manque de qualification de son personnel. Son effectif, pléthorique, pèse également sur l'efficacité de la gestion et les coûts d'exploitation. Les eaux usées collectées sont rejetées sans traitement dans le milieu récepteur le plus proche, soit l'Océan Atlantique, soit dans certains cas, en pleine nature. En effet, l'agglomération de Tanger ne dispose pas de station d'épuration.

Dans ces conditions, les infrastructures en matière d'assainissement se révélaient insuffisantes pour satisfaire les besoins de l'ensemble de la population d'où une déficience générale des infrastructures existantes et une gestion pour le moins défailante.

La commune urbaine de Tanger, consciente de ce que représente l'assainissement liquide pour le citoyen en tant que service public, mais aussi comme charge financière importante, procédait à une demande de crédit auprès de la banque Européenne d'investissement (BEI) et l'AFD. Ces organismes financiers ne

souhaitaient pas octroyer des crédits directement à la communauté urbaine de Tanger en tant que collectivité locale mais à un organisme structuré et bien géré.

Ainsi, la gestion du réseau d'assainissement liquide devrait être concédée à la RAID. Ce réseau d'assainissement liquide n'avait pas accompagné le développement urbain et industriel au cours des dernières décennies. Il accuse un important retard avec un taux de raccordement trop faible par rapport à la moyenne nationale qui varie entre 40% et 70%.

Le retard du développement du réseau d'assainissement est devenu de plus en plus préoccupant dans la mesure où le taux de croissance est relativement important (2,9% par an). Le cap du million d'habitants sera franchi vers 2010. Et en 2020, la population estimée sera de l'ordre de 1,4 millions de personnes.

Outre le retard mentionné, le secteur d'eau potable et d'assainissement liquide connaît d'autres difficultés qui sont associées à l'exploitation des ouvrages existants. Ces difficultés se rapportent notamment aux sous équipements, à la vétusté des installations et à l'éparpillement des rejets. Dans la plus part des cas, les ouvrages sont saturés et sous dimensionnés par rapport au développement urbain intense et à l'accroissement rapide des débits à évacuer.

Le transfert du réseau d'assainissement de la collectivité locale à la RAID n'a pas été accompagné des moyens, notamment financiers, pour faire face à la situation désastreuse du dit réseau. Ce qui a aggravé davantage la situation en transformant la ville de Tanger en un dépotoir mouvant. En outre, les réseaux d'acheminement des eaux usées sont sans cesse victimes des bouchons à cause des déchets solides véhiculés par les eaux pluviales.

A cette même époque, les pouvoirs publics ont jugé inadéquat et dépassé le système des régies autonomes pour la gestion de l'aspect environnemental et ont décidé de moderniser ce mode de gestion. Pour ce faire, l'autorité a tracé une nouvelle stratégie en matière du développement de l'assainissement liquide. Cette stratégie consistait à mettre en place le cadre législatif et réglementaire susceptible d'encourager le transfert de la gestion des services publics à des organismes semi publics ou privés. La collectivité locale conserve une grande liberté quant au mode de gestion du service public ainsi que dans le choix du délégataire. Celle-ci peut ainsi choisir entre divers types de contrats qualifiés tel que la concession, l'affermage ou la régie, procédés contractuels les plus fréquemment utilisés. Toutefois, dans le but de prévenir les pratiques abusives, le législateur a soumis à une réglementation commune les différents modes de gestion déléguée.

L'idée de base est de contracter un opérateur extérieur à la collectivité locale et lui faire affecter les produits de l'exploitation future des équipements transférés, au remboursement de son investissement initial en même temps qu'à la rémunération de son exploitation.

Le contrat repose, en grande partie, sur l'établissement d'un cahier des charges réglementant le service public délégué.

Ainsi, la gestion déléguée est apparue comme un moyen incontournable à la communauté urbaine de Tanger pour la gestion des trois services : eau, assainissement et électricité. Le concessionnaire privé gèrera les services, à ses risques et périls, mais sous le contrôle de la collectivité locale. Pour ce faire, la communauté urbaine a lancé un appel d'offre international de gestion des services d'eau, d'assainissement et d'électricité de la wilaya de Tanger.

Plusieurs entreprises multinationales ont présenté leurs offres. Une commission constituée des élus, des experts du ministère de l'intérieur et de l'autorité public a étudié toutes les offres pour retenir le groupement :

- **CGE**, la Compagnie Générale des Eaux : 51% ;
- **SOMED**, la Société Maroc Emirats Arabes Unies de Développement : 33% ;
- **ONA**, l'Omnium Nord Africain : 16%.CU Tanger ;
- **Capital:** 800 MDH (société unique Tanger - Tétouan);
- **Opérateur:** CGE

Sous le nom de Société des Eaux et de l'électricité du Nord « **AMENDIS** »

- o Le contrat a été signé le 12 Décembre 2001 pour une durée de 25 ans avec la mise en vigueur le 1^{er} Janvier 2002.

Les signataires du contrat sont les sept communes suivantes :

- **CU Tanger** (eau, électricité et assainissement liquide) ;
- **CU Asilah** (eau, électricité et assainissement liquide) ;
- **CR Boukhalef** (eau, électricité et assainissement liquide) ;
- **CR Bahraouiye** (eau, électricité et assainissement liquide) ;
- **CR Aouama** (eau et électricité) ;
- **CR Aquass Briech** (eau et électricité) ;
- **CR Khaloua** (eau).

L'ensemble des communes représentent le périmètre de la gestion déléguée qui est constitué d'un nombre de clients réparti comme suit :

- Eau potable : 125 616
- Assainissement : 124 640
- Electricité : 1 55 209.

Le programme d'investissement est constitué d'une enveloppe globale contractuelle sur 25 ans de : **3 712 197 726 DH H.T**

La répartition contractuelle des investissements par Métier est la suivante :

- Eau potable : 830 MDH
- Assainissement : 1 116 MDH
- Electricité : 1 767 MDH.

II.1.2 Aperçu sur l'alimentation en eau potable de la ville de Tanger :

Origines de la production d'eau potable :

L'alimentation de la ville de Tanger se fait essentiellement à partir des eaux des Oueds EL M'harhar et EL Hachef. Ces eaux sont régulées et traitées par l'ONEP moyennant les infrastructures suivantes:

- le barrage Ibn Batouta d'une capacité de 35 millions de m³ et la station de traitement Bougdour.
- Le barrage 9 Avril 1947 d'une capacité de 300 millions de m³ et la station de traitement EL Hachef.

Le refoulement se fait jusqu'au réservoir Goulssa, par la suite le transit des eaux vers Charf EL Akab est gravitaire. Toutes les eaux produites et destinées à l'alimentation de la ville de Tanger convergent vers le complexe hydraulique Charf EL Akab pour être acheminées vers le réseau de distribution. Ce complexe est situé à 15 Km de Tanger. Il comprend une nappe fonctionnant comme un réservoir naturel et permettant l'alimentation artificielle des installations de pompage et de refoulement vers Tanger.

Le réseau de distribution d'eau potable :

La distribution de l'eau potable au sein de la ville de Tanger est assurée grâce au mode de distribution par étage. Ce mode de distribution a été adopté pour vaincre les contraintes géographiques de la ville. En effet, le relief de l'agglomération tangéroise est très accidenté, avec des cotes qui varient d'une manière très irrégulière entre 0 et 300 NGM. De ce fait, cinq niveaux ont été définis par les exploitants :

- Réseaux bas : situé à des cotes inférieures à 50 NGM, il est desservi par deux réservoirs et par injection directe. A signaler que les quartiers

éloignés des réservoirs ou situés à des cotes élevées sont alimentés par surpression directe dans le réseau.

- Réseaux hauts : situé entre les cotes 50 et 110 NGM. L'alimentation des quartiers est gravitaire à partir des réservoirs.
- Partie Ouest : l'alimentation des quartiers se fait à partir des stations de pompage et des réservoirs situés à des cotes : 130, 220 et 275 NGM.
- Partie Est : dessert également un réseau étagé à partir des stations de pompage et des réservoirs situés à des variant de 50 à 250 NGM.
- Piquage sur adduction ONEP : entre la complexe Charf EL Akab et le premier réservoir en tête du réseau, l'alimentation en eau potable est assurée par piquage sur les conduites de l'ONEP.

Les canalisations du réseau d'eau potable :

Les canalisations d'eau potable, hors branchement, représentent 1 150 à 1 200 Km. Les canalisations installées avant 2002 sont majoritairement en amiante de ciment avec 821 Km. Les canalisations installées après cette date sont majoritairement en plastique (PVC). La longueur des canalisations est en moyenne de 10 mètres par abonné.

La qualité de l'eau :

L'eau distribuée est traitée par l'office national d'eau potable (ONEP) et désinfectée par Amendis. La désinfection consiste à éliminer les germes pathogènes qui peuvent être présents dans l'eau brute ou même traitée. La désinfection est une étape commune à tous les traitements et sans doute la plus importante de toutes. Trois principaux agents désinfectants, oxydants puissants, sont utilisés: le chlore, le bioxyde de chlore et l'ozone.

La désinfection par le chlore est le procédé le plus utilisé, car il est peu onéreux et sa technique est très simple. Dans l'eau, le chlore ou plus exactement l'une des formes du chlore -HClO- est stérilisante et peut pénétrer la membrane cellulaire pour inhiber les fonctions enzymatiques de la bactérie.

La qualité physico-chimique et bactériologique de l'eau potable est contrôlée à deux niveaux. Au niveau des stations de traitement EL Hachef et EL Mharhar, les contrôles sont réalisés par l'ONEP, et les résultats sont communiqués mensuellement au laboratoire Amendis. A l'entrée et au sein du système de distribution, les contrôles sont réalisés dans le cadre d'autocontrôle par Amendis, mais aussi par les bureaux municipaux d'hygiène. A préciser que les contrôles se font conformément aux normes marocaines en vigueur à savoir :

- la norme marocaine NM03.700.1 relative à la qualité des eaux d'alimentation humaine.
- La norme marocaine NM03.7.002 relative au contrôle et surveillance de l'eau dans les réseaux d'approvisionnement public.

CHAPITRE 2 : Essai d'évaluation :

II.2.1 Problématique :

Après quatre années de la mise en vigueur du contrat de la gestion déléguée des services d'eau, d'assainissement et d'électricité, il paraît intéressant d'évaluer, en terme de performance cette expérience récente au Maroc. Il ne s'agit en aucun cas de vérifier la pertinence du choix adopté par la collectivité locale du mode de gestion des services publics, ni de faire une comparaison entre la gestion actuelle et celle de la régie autonome. Mais plutôt de poser une question simple qui est :

« Quelle est l'efficacité et l'efficience de la politique menée par Amendis dans le cadre de la gestion du service d'eau potable à Tanger ? ».

II.2.2. But du projet :

Le projet d'évaluation vise à confronter objectifs, moyens mis en œuvre et résultats obtenus. Cette évaluation va bien au-delà de l'audit, qui se limite à s'assurer du respect d'une norme et s'appuie sur la vérification des pièces administratives et comptables. Elle cherche à apprécier l'efficacité (rapport des résultats aux objectifs) et l'efficience (rapport des résultats aux moyens mis en œuvre) de la politique mise en place par le délégataire dans le cadre de la gestion déléguée du service eau potable à Tanger.

En somme, il faut essayer de faire converger deux modes de contrôle qui sont : le contrôle des moyens et le contrôle des résultats.

- Le contrôle des moyens vise à vérifier les éléments matériels mobilisés dans la gestion du service (équipement, fournitures, infrastructures...).
- Le contrôle des résultats s'attache au respect des objectifs quantifiés fixés. Il laisse au délégataire le libre choix des moyens à mettre en œuvre.

Mais pour être effective, l'évaluation doit être pluraliste et contradictoire. Elle doit être conduite avec tous les acteurs concernés : autorité publique, collectivité locale, consommateurs, fournisseur, association, organismes non gouvernementaux et personnel.

II.2.3.Objectif

L'évaluation de la gestion déléguée du service eau potable a comme objectif d'amener le délégataire éventuellement à mettre en œuvre une stratégie d'amélioration de ses performances.

La stratégie de performance identifie ainsi les orientations prioritaires traduites par les objectifs de performance et mesurées par les indicateurs de performance.

La stratégie retenue doit être présentée de manière synthétique, en structurant autour de quelques orientations les objectifs qui la concrétisent. Elle doit être énoncée en termes clairs et concis.

II.2.4 Méthodologie

La méthodologie développée utilise différents outils et méthodes. Elle est répartie en trois phases.

II.2.4.1 Phase I: Diagnostic de la performance.

Ce diagnostic est basé sur deux approches fondamentales :

- o Approche quantitative, il s'agit de :
 - Identifier des différents indicateurs de performances et des objectifs prévus au contrat de la gestion déléguée.
 - Examiner et vérifier les valeurs des indicateurs de performance atteintes chaque année et les comparer avec celles prévues au contrat.
- o Approche qualitative permet de :
 - Mesurer la satisfaction de la qualité de service en s'appuyant sur la technique des Enquêtes directes et de « Focus group

II.2.4.2 Phase II Analyse :

- o Evaluation des résultats du diagnostic de performance.
- o Identification des forces, faiblesses, opportunités et menaces.

II.2.4.3 Phase III Plan d'amélioration des performances :

- o Propositions et suggestions pouvant servir à une mise au point par le délégataire d'une stratégie d'amélioration des performances.

II.2.4.1 Phase I Diagnostic de la performance :

Définition du diagnostic

Etymologiquement, diagnostic vient du grec diagnosis : connaissance. A l'origine utilisé dans le domaine médical, ce terme signifie : « identification d'une maladie par ses symptômes ». Plus généralement, on peut le définir comme « un jugement porté sur une situation, sur un état ».

Actuellement la démarche du diagnostic est utilisée dans de nombreux domaines et notamment dans celui de la gestion des entreprises. Ainsi, le diagnostic stratégique est l'une des étapes les plus importantes du processus de formulation de la stratégie. Il permet de choisir les orientations stratégiques.

En effet d'une part, il modifie les idées et les estimations de l'équipe dirigeante, d'autre part, il fait apparaître les forces et les faiblesses de l'organisation, remettant ainsi en cause la répartition du pouvoir et des activités.

II.2.4.1.1 Approche quantitative :

Identifier des différents indicateurs de performances et des objectifs prévus au contrat de la gestion déléguée

Les indicateurs de performances contractuels sont identifiés et répertoriés comme suit :

- Amélioration du taux de branchement ;
- Amélioration du taux de rendement ;
- Augmentation de la capacité de stockage ;
- Extension du réseau ;
- Réalisation des branchements sociaux ;
- Qualité des eaux distribuées ;
- Réduction des dépenses en énergie de pompage ;
- Qualité de service :
 - La régularité du service ;
 - La réduction de la baisse de pression ;
 - La réduction de la durée d'interruption de service ;
 - Délai moyen de réalisation de branchement ;
 - Délai moyen d'abonnement ;
 - Délai de coupure et de résiliation ;
 - Délai de facturation ;
 - La fiabilité de facturation aux clients (consommation et travaux) ;

- Nombre de branchements réalisés par exercice, par type, par diamètre ;
 - Taux et délai de recouvrement ;
 - Taux de lecteurs/encaisseurs par abonné ;
 - Taux de litiges et contentieux ;
 - Quittances impayées/abonné ;
 - Nombre de réclamations ;
 - Délai de réponse à une réclamation ;
 - Mise en place d'agences dans le cadre de la décentralisation.
- Sécurité des personnages et des biens :
- La réduction du nombre d'accidents ;
 - Respect des règles de sécurité et d'hygiène ;
 - La mise en place des procédures pour l'obtention de la certification de la qualité de type ISO 9000.

A partir de cette liste, un certain nombre d'indicateurs de performances ont été sélectionnés pour l'évaluation quantitative selon les axiomes fondamentaux suivants :

- ils doivent couvrir avec une exhaustivité raisonnée l'ensemble des objectifs et des missions du service public,
- ils doivent être établis avec l'objectif de permettre des comparaisons,
- ils doivent être clairement définis et faciles à expliciter, donc à comprendre,
- ils doivent être vérifiables en toute transparence,
- ils doivent être en nombre limité et hiérarchisé.

Ce qui nous donne la liste suivante :

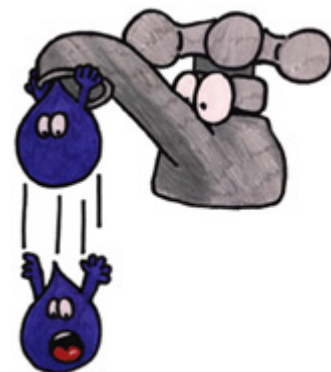
- Amélioration du taux de rendement
- Amélioration du taux de branchement
- Garantie de la sécurité d'approvisionnement
- Réalisation des branchements sociaux
- Garantie de la Qualité des eaux distribuées

Examiner et vérifier les valeurs atteintes chaque année et les comparer avec celles prévues au contrat :

a) Amélioration du taux de rendement :

Calculer le rendement, c'est cherché à connaître la part du volume introduit dans le réseau, dont on ne connaît pas l'usage.

L'eau introduite dans chaque réseau est ensuite utilisée. Elle fait l'objet, pour la plus grande partie du volume, d'un comptage. Certains volumes font, pour des raisons techniques, l'objet d'une estimation. C'est le cas pour l'eau utilisée à partir des bouches d'incendies par exemple. Lorsqu'on compare le volume d'eau consommée et le volume d'eau introduite dans le réseau, on constate la différence : c'est le rendement du réseau. Concrètement, il peut correspondre à des volumes sous comptés, des fuites, des vols d'eau, des forfaits mal estimés.



L'évolution du rendement au cours des dernières années :

Année	2002	2003	2004
Objectif	69	71	73
Rendement atteint :	67	71,03	74,03

L'année 2002 est marquée par un taux de rendement faible par rapport à l'objectif contractuel. Mais en réalité, il s'agit de l'année de démarrage d'installation et d'adaptation pour le délégataire. Mais pour les années 2003 et 2004, les objectifs contractuels ont été dépassés. Ce qui en terme d'efficacité est très satisfaisant.

Ce résultat est le fruit d'un travail acharné pour atteindre les objectifs contractuels tout en en manoeuvrant les outils suivant :

- le renouvellement des compteurs
- le renouvellement du réseau
- le renouvellement des branchements
- la réparation des fuites
- utilisation du TPL pour la lecture des compteurs.

Pour l'évaluation de ce résultat en terme d'efficience, on procédera à la vérification des moyens mis en œuvre pour atteindre de tel objectif. Pour ce faire, on vérifiera les réalisations financières et physiques des renouvellements des compteurs, des branchements et du réseau. La réparation des fuites ainsi que l'utilisation du TPL pour la lecture des compteurs ne seront pas pris en

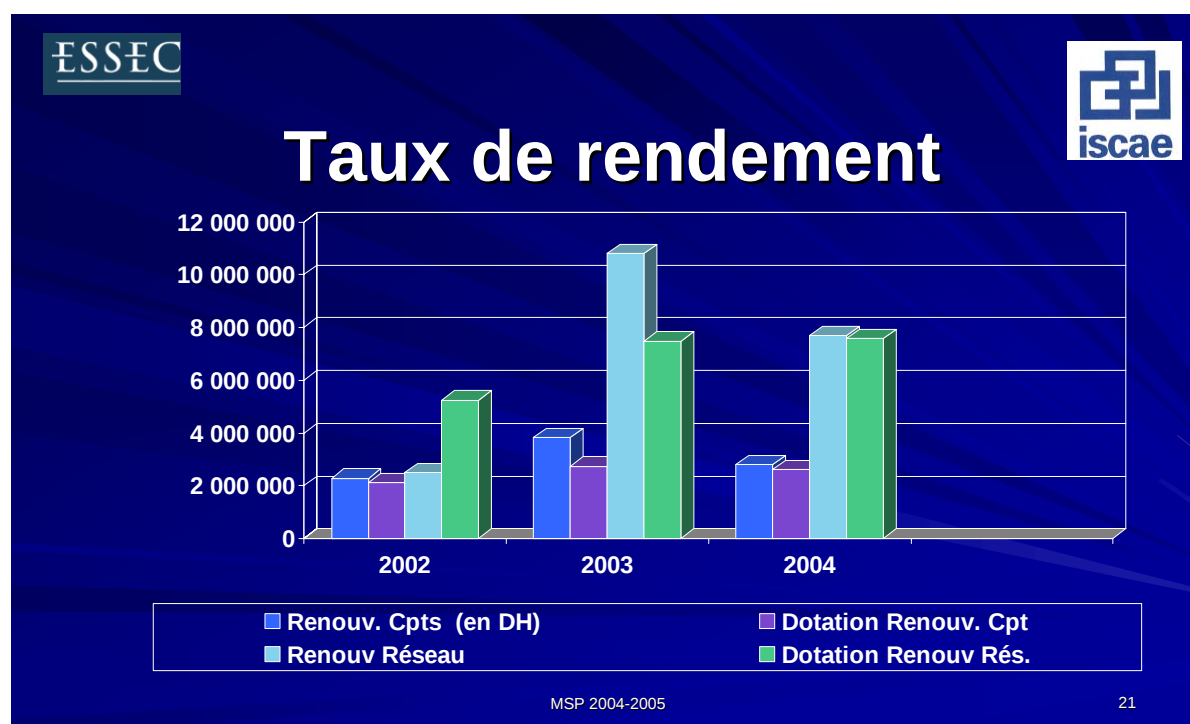
considération étant donné que le TPL est un outil d'exploitation et la réparation des fuites fait parti de l'entretien quotidien du réseau.

La réalisation financière se présente comme suit :

Désignation :	2002	2003	2004
Renouvellement compteurs	2 282 439	3 827 807	2 793 904
Dotation Renouvel. Compteurs	2 108 574	2 733 750	2 600 000
Renouvellement réseau	2 498 721	10 794 764	7 690 903
Dotation Renouvellement réseau	5 334 222	7 469 769	7 578 491

La réalisation physique est la suivante :

Réalisation physique :	Objectifs Contractuels	Réalisations 2002	Réalisations 2003	Réalisations 2004
Renouvellement des Branchements	4 000	424	2 009	3 850
Renouvellement des Compteurs	7 500	7 177	11 201	9 042
Renouvellement du Réseau Km:	13,7	10,22	12,34	5,09

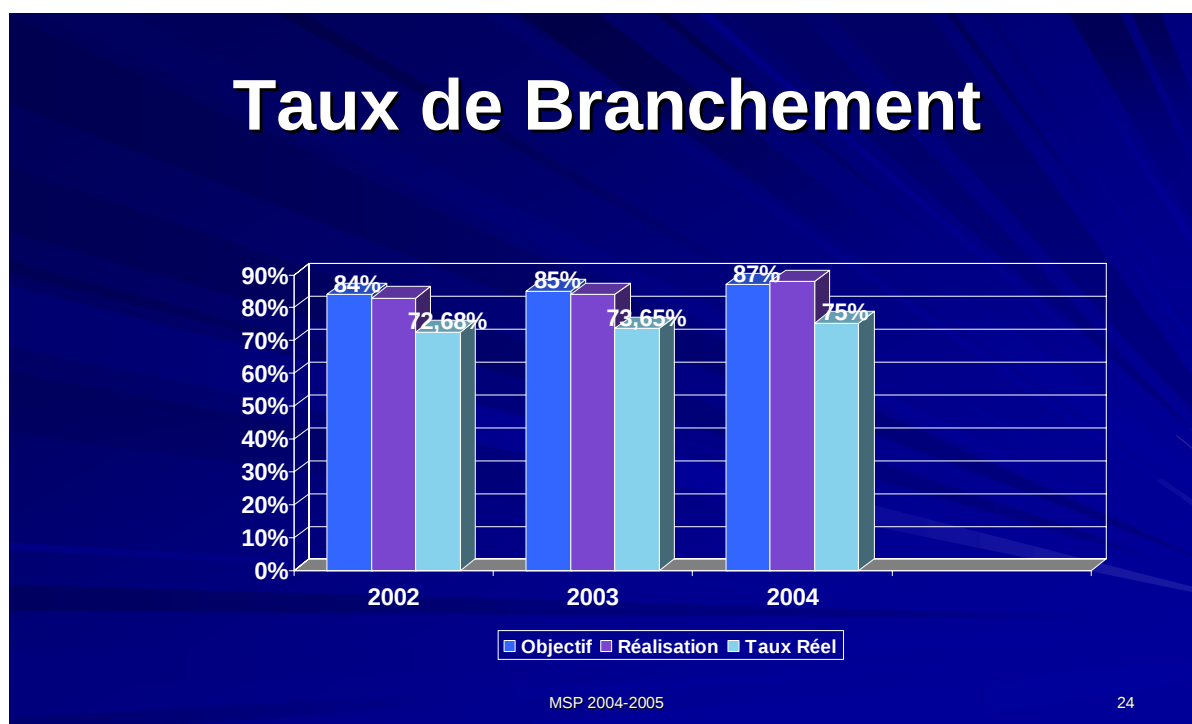


b) Amélioration du taux de branchement :

Le taux de desserte doit évoluer selon les prévisions contractuelles de 84% en 2002 à 87% en 2004 comme indiquées au tableau suivant :



Désignation :	2002		2003		2004	
	Objectif Contractuel	Réalisation	Objectif Contractuel	Réalisation	Objectif Contractuel	Réalisation
Population total	674 570		692 489		710 892	
Population Branchée	567 639	560 459	591 195	582 915	615 760	624 230
Taux de Branchement	84 %	83 %	85 %	84 %	87 %	88 %



Si on se base sur l'estimation contractuelle de la population et si on prend le même nombre de personne par ménage prévu au contrat, nous constatons que le taux de desserte réalisé par le délégataire a évolué de 83% en 2002, à 88% en 2004, en dépassant légèrement l'objectif contractuel de 87%.

Mais en réalité, si on actualise le nombre de personnes par ménage à 4,68 au lieu de 5,1 et si on prend en considération la population totale réelle, alors le taux de desserte devient 72,68% en 2002 et 75,29% en 2004 . Mais en tout cas, l'objectif contractuel est atteint.

Pour atteindre ce résultat, le délégataire a posé et renforcé le réseau d'eau potable ce qui a augmenté la demande des nouveaux branchements en dépassant les prévisions contractuelles comme indiqué au tableau suivant :

Désignation:	Objectifs Contractuels	Réalisations		
		2002	2003	2004
Nouveaux Branchements	Entre 2 500 et 4 000 par an	3 761	3 165	4 326
Réseau à poser hors extensions	En fonction des branchements à réaliser	30,16	37,51	50,37
Réseau à renforcer	De 1 à 1,5 Km/an	2,18	1,79	2,75

Le résultat est jugé satisfaisant et tous éléments d'efficacité et d'efficience sont réunis.

c) Garantie de la sécurité d'approvisionnement :

Le contrat de la gestion déléguée prévoit une réserve d'eau potable durant la période de la gestion déléguée au minimum de 24 heures.

La capacité de stockage à la date d'entrée en vigueur de la gestion déléguée était de 82 700 m³. Mais avec la mise en service du réservoir semi enterré de la zone industrielle Gzénaya en plus des relevés topographiques précis des réservoirs existants, effectués par le délégataire au démarrage du contrat de la gestion déléguée, ont permis une augmentation de la capacité de stockage totalisant 90 825 m³. Et sachant que la consommation moyenne journalière est de 110 937 m³, la réserve garantie n'est que de : 19,6 heures ce qui est en dessous de l'objectif contractuel.

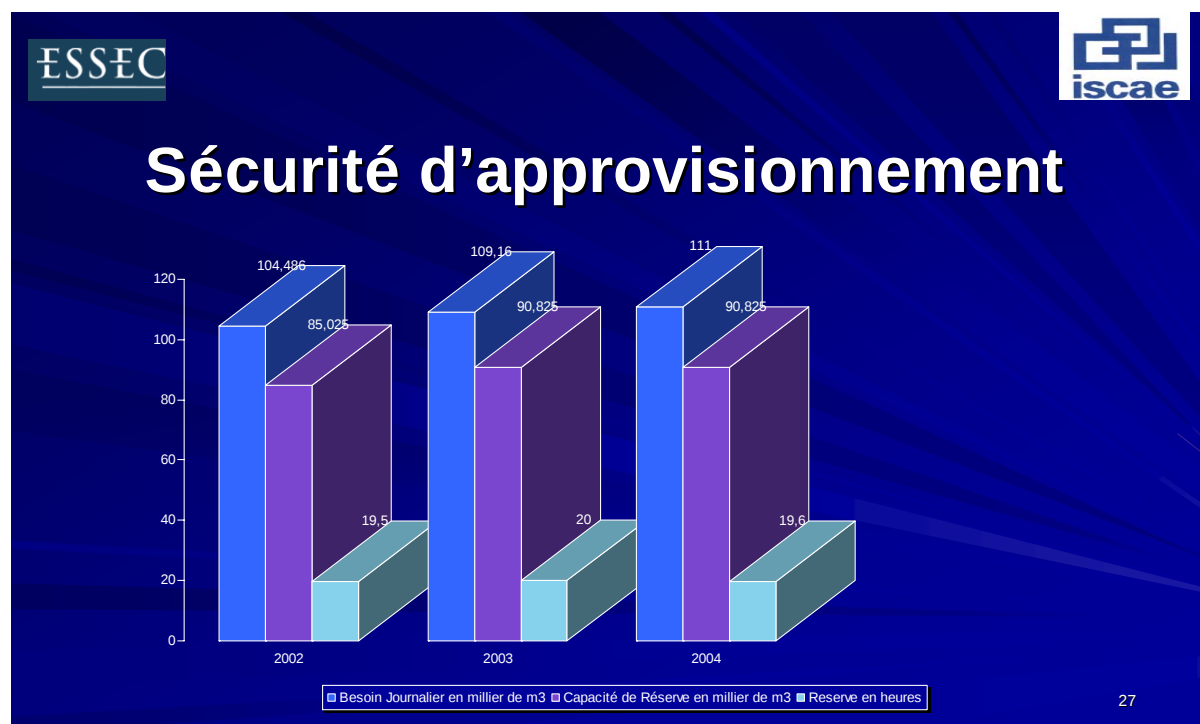


Mais en réalité la détermination de la réserve d'eau potable doit se faire pour les villes de Tanger et Asilah d'une manière séparée. Ce qui rend ce taux beaucoup plus faible notamment pour la ville d'Asilah.

Pour remédier à cette situation, une seule solution existe. Celle qui consiste à la construction des réservoirs et des stations de pompage.

Pour cela le programme d'investissement a prévu un budget conséquent, malheureusement les réalisations n'ont pas suivi comme indiqué ci-dessous :

Désignation	Budgets			Réalisations		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004
Réservoirs	522 311	4 922 115	16 576 790	0	0	2 934 318
Stations P	64 884	1 000 000	1 877 226	46 535	0	47 492
Feeders	614 477	0	12 860 872	20 710	0	2 047 260
TOTAL:	1 201 672	5 922 115	31 314 888	67 245	0	5 029 070



Plusieurs contraintes, notamment foncières, ont empêché la réalisation de ces projets, malgré le financement programmé au budget. A préciser que l'autorité délégante soutient les démarches entamées par le délégataire dans le but d'acquérir les terrains nécessaires pour la construction des réservoirs. Cet acte est appréciable, mais reste insuffisant. Donc, il faut songer à la constitution d'une commission de suivi des dossiers en rapport avec le foncier, incluant le délégataire, l'autorité délégante et le service technique de la wilaya.

L'évaluation ne peut se faire pour cet objectif contractuel étant donné que la responsabilité n'incombe pas au délégataire mais plutôt à des paramètres étrangers au mode de gestion.

d) Réalisation des branchements sociaux :

Au lendemain de l'Indépendance, la situation se révéla d'une grande complexité, du fait de la croissance démographique du Maroc. L'administration se révèle incapable d'encadrer le développement des villes pour lesquelles elle voulut appliquer le corpus réglementaire en matière de planification urbaine. Ainsi l'agglomération de Tanger se compose maintenant d'un centre plus ou moins compact, de franges urbaines partiellement intégrées et d'une périphérie animée par des noyaux agglomérés en pleine expansion. Des fragments de tissu urbain, fortement contrastés du point de vue des équipements collectifs et du niveau socio-économique des habitants, se sont ainsi développés. Cet ensemble urbanistique est inégalement articulé par les infrastructures de base que sont les réseaux de voirie, d'eau potable ou d'assainissement.



L'accès au service continue donc d'être conçu sur le mode de la dualité : le branchement individuel dans les quartiers réglementaires, répondant aux normes urbanistiques ; le point d'eau collectif pour les quartiers irréguliers, en particulier les bidonvilles.

Un effort sans précédent est alors consenti pour permettre l'accès à l'eau potable au plus grand nombre des habitants. Le principe du branchement individuel est retenu et conduit à la mise en place de l'Opération Branchements Sociaux (OBS) financée par la Banque Mondiale à l'époque de la RAID. Ce programme devait permettre aux ménages les plus modestes d'avoir accès au réseau, mais aussi d'éradiquer les points d'eau collectifs, rendus à priori inutiles.

Dans le contexte, aussi par souci de continuité et d'amélioration, le contrat de la gestion déléguée de Tanger a prévu la réalisation obligatoire de 10 000 branchements sociaux durant les cinq premières années.

La réalisation de ces branchements sociaux s'effectue selon trois types à savoir :

1) Branchement individuel :

Le branchement individuel est accordé à tout demandeur qui réunit les critères d'éligibilité à savoir :

- La construction à raccorder doit être destinée à usage d'habitation ;
- Les revenus mensuels du foyer doivent être inférieurs à 3 500 DH ;
- Pour les zones urbaines, la superficie du lot doit être $\leq 100\text{m}^2$;
- Pour les zones rurales, la surface construite $\leq 100\text{m}^2$.

2) Densification :

Cette opération concerne les quartiers périphériques totalement ou partiellement équipés avec l'existence ou pas d'un devis type de l'Ex RAID.

La demande est formulée soit par un groupe de familles ou le Président de la commune.

3) Extension :

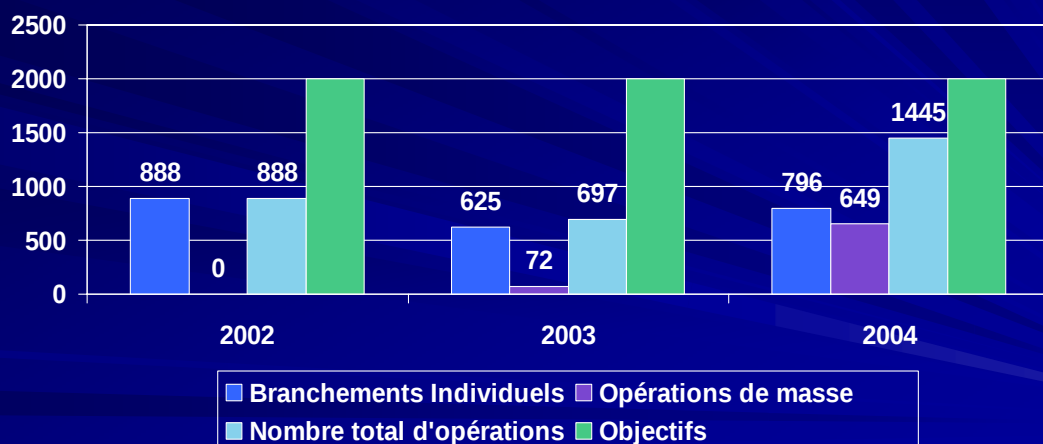
Il s'agit des quartiers à équiper totalement et qui ont été identifiés soit par les études du schéma directeur, soit dans le cadre de restructuration ou à la demande des communes.

Le branchement social se caractérise par un paiement étalé sur 7 ans et sans intérêt du devis de branchement aux réseaux d'eau et d'assainissement. Les mensualités à payer ne doivent pas dépasser 100 DH TTC/mois. Cette opération est pré financé par le fonds de travaux.

Le nombre des branchements sociaux réalisés durant les trois dernières années est le suivant :

Désignation :	2002	2003	2004
Branchements sociaux individuels	888	625	795
Opération branchements sociaux de masses	0	72	649
Nombre Total :	888	697	1 445

Réalisation des branchements sociaux



MSP 2004-2005

30

Visiblement, le nombre de branchements sociaux réalisés par le délégataire est trop faible par rapport aux objectifs contractuels. Néanmoins, il faut signaler qu'un certain nombre de contraintes n'ont pas permis, indépendamment de la volonté du délégataire, la réussite de cette opération comme prévue. Ce qui n'a pas permis une évaluation de performance de cet indicateur. Ces contraintes ont été identifiées et se résument comme suite :

- Nécessité de disposer des plans d'aménagement sectoriel de voiries in site et hors site des quartiers pour la réalisation des études techniques d'infrastructures d'eau potable et d'assainissement. Ces plans doivent être validés par les communes ;
- Nécessité de valider les plans de voiries par les arrondissements. Ces plans doivent avoir une valeur juridique ;
- Nécessité d'ouverture des voies publiques pour la pose des réseaux ;
- Les problèmes de foncier perturbent souvent les projets d'infrastructure ;
- Habitat dispersé.

Mais avec l'implication plus franche de l'autorité délégante et son soutien inconditionné, les contraintes précitées peuvent être écartées et le nombre de branchements sociaux augmentera d'une manière significative.

A signaler qu'un programme très ambitieux a été mis en place par l'autorité délégante, les pouvoirs publics et le délégataire dans le cadre l'initiative du développement nationale humaniste (IDNH).

Une convention est en cours de préparation, elle concerne la réalisation de 23 947 branchements sociaux durant les cinq années avenir. Le budget prévu pour la concrétisation de cette opération est de : 300 millions de Dh. Le financement sera assuré par le fonds de travaux, le délégataire, l'autorité locale, l'agence du développement des provinces du nord ainsi que les offices nationaux d'eau et d'électricité.

e) Garantie de la Qualité des eaux distribuées :

Le délégataire, responsable de la distribution de l'eau, a l'obligation de résultats concernant la qualité du produit fourni. La garantie de la qualité consiste à respecter les valeurs limites et de nombreux critères de qualité fixés par la réglementation ainsi que les normes marocaines. Ces normes sont :

- la norme NM 03.7.00.1 relative à la qualité des eaux d'alimentation humaine
- la norme NM03.7.002 relative au contrôle et surveillance de l'eau dans les réseaux d'approvisionnement publics.



Les analyses, permettant le suivi de la qualité de l'eau distribuée, sont réalisées d'une part au titre de programme d'auto surveillance et d'autre part au titre du contrôle officiel réalisé par le bureau municipal d'hygiène.

Les critères choisis pour l'évaluation, se limitent aux analyses bactériologiques, physico-chimiques, chlore résiduel et turbidité.

Bactériologie : les analyses bactériologiques ont pour objet de vérifier l'absence de certaines bactéries (coliformes totaux, coliformes thermorésistants, streptocoques fécaux) indicatrice d'une contamination.

Turbidité : De fines particules d'argile en suspension, c'est-à-dire des particules maintenues en équilibre dans l'eau sous l'effet de charges électriques. Elles donnent à l'eau sa turbidité, et constituent une « éponge » absorbante qui attire les bactéries et les molécules organiques ou inorganiques.

Paramètres Physico-chimiques : Température, pH, Chlorure Cl, Aluminium total Al, Sulfates SO₄ et Sodium Na.

Dans le but de garantir une qualité d'eau conforme aux normes marocaines, le délégataire a mené un grand nombre d'actions en terme d'équipement du laboratoire, du nettoyage, de la désinfection et de chloration du réseau et des réservoirs.

Ces actions ont été concluantes à la limite ou les taux de conformité d'analyses physico-chimiques et bactériologiques sont respectivement de 94,3% et 98,6%, ce qui est satisfaisant. Le détail des analyses est donné au tableau suivant :



Qualité d'eau:	2002	2003	2004
Nombre d'analyses effectuées selon les normes marocaines :	909	930	960
Nombre d'analyses physico-chimiques effectuées	5 198	5 190	5 327
Nombre d'analyses bactériologiques effectuées	5 198	3515	3594
Nombre d'analyses bactériologiques non conformes	21	43	52
Nombre d'analyses physico-chimiques non conformes	318	275	305
Nombre d'analyses de chlore résiduel non conformes	309	263	286
Nombre d'analyses de turbidité non conformes	13	16	34
% d'analyses physicochimique conformes / Total d'analyses	93,8	94,7	94,3
% d'analyses bactériologiques conformes / Total d'analyses	99,6	98,8	98,6

A signaler que la norme marocaine N.M 03.7.002 définit le contrôle et la surveillance de l'eau dans le réseau de distribution public et fixe la fréquence d'échantillonnage pour l'analyse de type I, pour une ville de plus de 100 000 habitants à : 10 échantillons par mois et un échantillon par 10 000 habitants et par mois. Donc pour une ville comme Tanger, il faut prévoir 960 échantillons/an. Or, le délégataire a effectué cinq fois le nombre d'échantillon prévu par la norme, ce qui explique la sensible augmentation des analyses non conformes tout en garantissant une qualité d'eau distribuée conforme aux normes marocaine.

L'objectif est donc bien atteint avec une qualité d'eau distribuée conforme aux normes marocaines, tout en se limitant au niveau des moyens mis en œuvre

comme indiqués précédemment. Ce qui nous amène aux notions d'efficacité et d'efficience et donc de performance qui est bien présente pour cet indicateur de performance.

II.2.4.1.2 Approche qualitative :

Mesurer la satisfaction de la qualité de service en s'appuyant sur la technique des enquêtes directes et de « Focus group » :

L'appréciation de la qualité de service est une évaluation subjective. Elle peut se baser sur des renseignements ou des dimensions chiffrés et donc déjà connus. Dans ce cas, il s'agit d'une évaluation quantitative. Mais l'attitude, le comportement et l'appréciation de l'individu sont des évaluations qualitatives. C'est le but recherché au niveau de cette phase. Si on prend l'exemple de l'indicateur « régularité de service : interruption partielle ou générale », les données existent chez Amendis mais ce qui nous intéresse c'est l'appréciation du client de part son quotidien, et donc une évaluation qualitative.

Parmi les indicateurs de performances contractuels, on a choisi les indicateurs techniques suivants, intégrant la qualité de service pour l'évaluation qualitative :

- La régularité du service (interruptions partielles et générales) ;
- La réduction de la baisse de pression ;
- Délai de réalisation de branchement ;
- Délai d'abonnement ;
- Délai de résiliation ;
- Délai et clarté de facturation ;
- Prix de l'eau ;
- La fiabilité de facturation aux clients (consommation et travaux) ;
- Délai de dépannage ;
- Satisfaction générale ;

Ces indicateurs ont fait l'objet d'une évaluation moyennant la méthode statistique d'enquête par sondage. Cette méthode consiste à interroger une partie de la population représentative de 500 personnes. L'enquête a été réalisée en agence, en s'inspirant de la méthode empirique à choix raisonné basée sur un échantillon « de convenance » qui se trouve à l'endroit et au moment de l'enquête dans l'agence. Le nombre d'enquêtés par agence a été déterminé en fonction du poids de l'agence dans le nombre total de clients. Les pourcentages sont calculés par rapport aux enquêtés qui se sont exprimés, et donc, ne tiennent pas compte des non réponses.

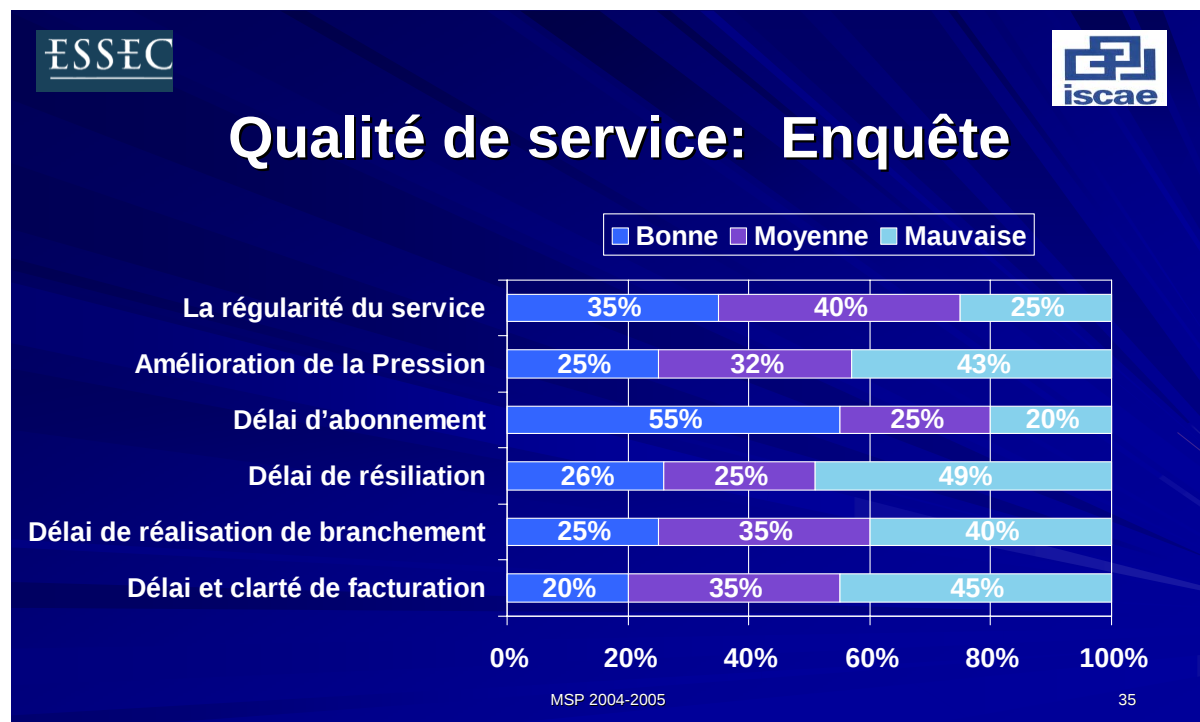
Le questionnaire d'enquête a été conçu pour que la réponse soit claire et précise en forme de bon, moyen ou mauvais.

Par la suite, et selon la démarche marketing, le recours au focus group va nous permettre de clarifier certains résultats inattendus.

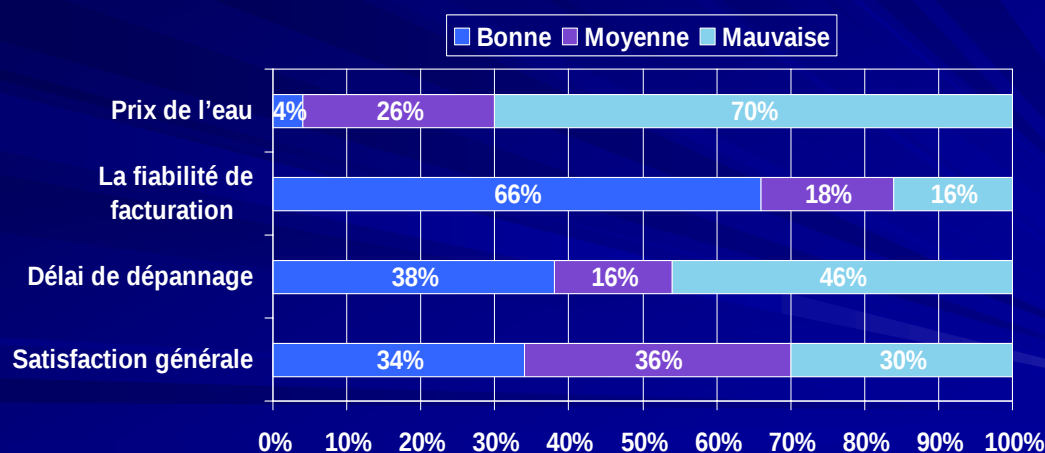
En effet, le focus groupe désigne une discussion de groupe rassemblant différentes personnes sélectionnées en fonction de critères de représentativité et structurée en plusieurs phases, selon un script assez précis. Les participants (élus, clients, ONG, fournisseurs, association et personnel) ont été invités à faire part de leurs réflexions à propos d'un thème identifié selon les résultats de l'enquête directe. Sur la base de leur opinion, chacun étant encouragé à se situer et à réagir par rapport aux avis des autres.

Ainsi, 6 focus groupes ont été menés jusqu'à ce que l'information récoltée se soit avérée redondante. Ils ont permis l'obtention d'une grande diversité de points de vue et de sentiments utiles pour appréhender les différences de positions autour du sujet proposé. Ils ont donné la possibilité aux participants d'exposer et d'expliquer leurs demandes et déterminer le degré de consensus existant sur le sujet.

Le résultat de l'enquête par sondage se résume au tableau suivant :



Qualité de service: Enquête



MSP 2004-2005

36

II.2.4.2 Analyse:

II.2.4.2.1 Evaluation des résultats du diagnostic

L'analyse du résultat de l'enquête par sondage a révélé la satisfaction majoritaire des enquêtés pour l'ensemble des indicateurs de performance contractuels à l'exception du prix de l'eau. L'opinion exprimée par les enquêtés met en évidence un pourcentage d'insatisfaction avoisinant les 70%. Alors, s'agit-il d'une insuffisance ou d'une défaillance qui peut avoir des conséquences significatives pour les usagers et/ou pour la gestion déléguée à long terme ? Il faut signaler que la facture d'eau, et en fait, une facture eau plus assainissement, ce qui explique au moins en partie son niveau relativement élevé par rapport à d'autres villes.

Ce résultat inattendu m'a amené à choisir comme moyen d'étude d'organiser un focus group. C'est une réunion débat durant environ une heure, où j'ai fais interagir entre eux les participants à partir d'un questionnaire préétabli. Le focus group est enregistré pour permettre éventuellement une retranscription littérale et une analyse du contenu du texte.

Les cibles interviewées sont des partenaires en relation directe ou indirecte avec la délégation du service eau potable à Tanger. Voici en résumé les cibles ayant été sujet des focus group :

Cibles :	Effectifs :
Elus	8
Association des consommateurs	5

Association des promoteurs	6
Personnel délégataire	5
Office national d'eau potable	2

L'organisation de six focus group, entre le 4 et le 29 juillet, s'est heurtée à la fois à la difficulté de mobiliser les différents partenaire correspondant au profil, mais aussi à la difficulté de parler de sujets sensibles tel que le prix d'un produit de consommation comme l'eau.

a) Synthèse :

Les réponses relatives au prix de l'eau et le mode de facturation restent confondues, superficielles et sujettes à plusieurs reprises d'improvisations, notamment au niveau des élus. Ce point de vue général peut s'expliquer de deux manières :

- les informations entendues par les groupes cibles interviewés, à l'exception du personnel délégataire et l'ONEP, concernant le prix de l'eau sont incomplètes, voir incomprises, donc non retenues.
- Les informations sont quelquefois si techniques que seuls quelques mots sont retenus. Les réponses avancées par les enquêtés deviennent des simples associations d'idées. Au lieu de dire par exemple la gestion déléguée ou la concession, beaucoup de participants parlent de la privatisation ou du privé.

b) Points d'analyse :

- Des connaissances sur la gestion déléguée restent superficielles quoique particulièrement pour le prix de l'eau et son évolution leur curiosité de savoir se fasse sentir. Leurs connaissances sont segmentaires et influencent certainement sur leur opinion vis-à-vis du délégataire.
- Les sources d'informations citées ont été critiquées pour qu'on les amène à apprécier le juste prix de l'eau et lutter contre le gaspillage notamment au niveau des bornes fontaines.
- Parler du prix de l'eau à ces enquêtés revient à leur faire sentir leur besoin d'information qui, à leur point de vue, est nécessaire.
- La gestion déléguée, aux yeux de quelques enquêtés (la privatisation), est synonyme de prix élevé de l'eau. D'autres pensent que c'est à cause des gros salaires payés aux gestionnaires Français que le prix de l'eau est cher.
- Les barrages sont remplis gratuitement par des eaux pluviales, donc pourquoi payer si cher l'eau, disent quelques un.
- Pour ceux qui sont convaincus que la distribution d'eau potable a un prix, pensent que le prix élevé de l'eau est du à une mauvaise lecture des compteurs d'une part et à la facturation des eaux perdues comme fuites aux clients d'autre part.

Les enquêtés réagissent en posant eux-mêmes des questions de type : l'augmentation du prix de l'eau s'arrêtera t-elle un jour ? Les citoyens seront-ils en mesure de suivre l'augmentation ? Le délégataire n'est-il pas là pour un service et une fourniture d'eau au moindre coût ?

Ce constat rend pertinent d'une manière, le choix de cet indicateur de performance. Ces enquêtés observent, en outre, que la communication à ce sujet n'est pas du tout satisfaisante non seulement dans leur entourage mais en général dans leur ville.

Ce qui n'accuse pas forcément les activités du délégataire en terme de communication en général mais plutôt pour le prix de l'eau et son évolution.

Le focus group réunissant le personnel du délégataire était plutôt technique mais les idées étaient plus claires et précises.

En effet, l'eau potable fait partie de la liste des produits et services dont le prix est réglementé (loi n° 06-99 sur la liberté des prix et de la concurrence). Une circulaire ministérielle définit la méthodologie de tarification de l'eau potable à la production et à la distribution. Le système de tarification actuel résulte des conclusions de l'étude nationale de tarification de l'eau potable de 1990. Il a été construit autour des principes suivants :

- une tarification spécifique pour les activités production et distribution ;
- une tarification différenciée entre villes, tenant compte des coûts respectifs de production et de distribution ;
- une tarification différenciée par catégorie d'usagers (progressif par tranches de consommation pour l'usager domestique et uniforme pour les usagers préférentiels et industriels).

Les tarifs d'eau potable s'inscrivent dans le cadre d'une vision intégrée du cycle de l'eau tenant compte notamment des dispositions de la loi 10-95 sur l'eau relative à la redevance de prélèvement de l'eau brute. Elle permet aux opérateurs du secteur le recouvrement de la totalité des coûts d'exploitation du service de l'eau ainsi qu'une partie des infrastructures.

Par ailleurs, le contrat de la gestion déléguée de Tanger, précise les modalités d'application des tarifs, qui est le résultat d'une négociation entre la collectivité et le délégataire, ainsi que la formule de révision et les conditions d'ajustement tarifaire. Mais au delà des closes contractuelles, signale un participant, on peut facilement comprendre que la construction des infrastructures pour répondre à la fois aux besoins énorme de la population mais aussi, aux normes en matière d'hygiène, nécessitent un budget conséquent.

Il n'est donc pas surprenant, ajoute t-il, que le prix de l'eau augmente, dans les mêmes proportions que la construction d'infrastructure ainsi que la qualité d'eau consommable. Les exigences croissantes et légitimes de qualité de l'eau ont forcément un prix.

Les participants ont signalé que contrairement à ce qu'on peut croire, la distribution d'eau par un opérateur privé n'est pas forcément plus cher que lorsqu'elle est prise en charge par les régies publiques. Le tableau comparatif suivant montre qu'effectivement les tarifs applicables dans le cadre de la gestion déléguée des services d'eau et d'assainissement à Tanger sont très proches de la moyenne nationale :

Tranches tarifaires	Tarifs appliqués en 2002 et en 2003	Tarifs appliqués en 2004		Moyenne nationale
	Redevance de consommation :	Redevance de consommation :	Augmentation %	
Domestique :				
1 ^{ère} Tranche	2,48	2,53	2,02	2,47
2 ^{ème} Tranche	6,28	6,39	1,71	6,63
3 ^{ème} Tranche	10,65	10,91	2,46	9,64
4 ^{ème} Tranche	10,70	10,96	2,46	9,77
Industriel	5,19	5,32	2,43	5,96
Préférentiel	5,19	5,28	1,65	6,14
Moyenne	6,75	6,90	2,12	6,77

Les participants précisent que l'augmentation est due en grande partie à l'office national d'eau potable qui a revu ses prix à la hausse. Chose que les clients ne savent pas. Donc, c'est encore une fois, un problème d'information et de communication.

II.2.4.2.2 Identification des forces, faiblesses, opportunités et menaces :

Forces :

- Ressources humaines suffisantes et hautement qualifiées
- Transfert technologique et du savoir faire des multinationales vers le pays
- Existence de partenariat avec d'autres organismes publics et internationaux
- Soutien inconditionné des pouvoirs et collectivités locaux
- Adhésion des partenaires sociaux à la réussite de la gestion déléguée.

Faiblesses :

- Insuffisance d'information et de communication avec les clients
- Ressources financières insuffisantes par rapport aux attentes de la population et des élus
- Infrastructure vétuste et ne répondant pas aux besoins de la ville
- Insuffisance du patrimoine immobilier
- Lourdeur administrative pour la procédure d'expropriation des terrains

Opportunités :

- Développement économique très fort de la région
- Détermination des pouvoirs publics à réussir la gestion déléguée des services publics
- Adhésion de la population à ce mode de gestion
- Adaptation des partenaires sociaux à la gestion déléguée.

Menaces :

- La faiblesse du pouvoir d'achat de la population risque de ne pas suivre l'augmentation tarifaire
- Faible implication réelle des collectivités locales
- Concurrence de l'office national d'eau notamment en zone rurale.

II.2.4.3 Plan de l'amélioration de la performance :

La Phase III du projet consiste à faire des propositions et des suggestions pouvant servir à une mise au point par le délégataire d'une stratégie susceptible d'améliorer les performances. Ce plan d'amélioration de la performance s'inspire des conclusions du diagnostic de performance, qui a déjà permis d'identifier les forces, faiblesses, opportunités et menaces.

Conclusions et suggestions :

Les opinions exprimées par les enquêtés sont par définition subjectives : « les enquêtés pensent que... » ; Elles peuvent donc ne pas correspondre à la réalité objective. D'ailleurs, le focus group avec le personnel du délégataire était précis et convaincant concernant le prix de l'eau. Mais ces enquêtés prennent leurs décisions de consommations plus en fonction de leur subjectivité, qu'en fonction d'une réalité objective dont ils ignorent souvent l'existence. A charge pour le délégataire de corriger cette situation en convainquant les consommateurs, soit techniquement, soit avec les informations

générales sur les domaines de l'eau, l'assainissement, mais également avec une information précise sur les actions conduites par le délégataire ainsi que les résultats obtenus.

Donc, il y a un grand effort à fournir au niveau communication en rapport avec le prix de l'eau. A signaler que le délégataire a mené des actions de communication interne et externe pour mettre en relief les réalisations et les actions qu'il a entreprises. Son objectif est d'améliorer l'image de l'entreprise vis-à-vis de ses clients, les élus et les autorités publiques. C'est très important, mais insuffisant. Il va falloir mener des campagnes d'informations et de communications sur le prix de l'eau, voir même le rapport qualité / prix de l'eau. Pour ce faire, il serait judicieux de mobiliser tous les moyens de communication pour cibler la plus large couche de citoyens. Et ce, via les élus, les ONG, des tracts d'information envoyés aux clients ainsi que les différents médias (presse, radio, conférences etc.).

Par ailleurs, des facilités de paiement sur les consommations doivent être accordées pour les clients qui ont des difficultés de paiement. C'est une manière d'humaniser l'entreprise et améliorer son image de marque.

Pour les indicateurs de performances quantitatifs, on constate que dans la majorité des cas les objectifs ont été atteints avec un niveau de performance très correcte. Toutefois, la sécurité d'approvisionnement en eau potable ainsi que la réalisation des branchements sociaux accusent un retard considérable et les objectifs contractuels les concernant n'ont pas été atteints. Certes, la responsabilité n'incombe pas au délégataire, mais tout de même, c'est à lui de trouver les solutions pour surmonter les difficultés.

L'origine de ces difficultés a été identifiée durant l'évaluation. Il s'agit essentiellement des problèmes fonciers et de la non implication réelle et effective de l'autorité délégante. Pour remédier à cette situation, il me semble indispensable de créer une cellule constituée de responsables réunissant plusieurs compétences. Cette cellule aura pour mission le suivi de tous les dossiers problématiques. A signaler que les procédures d'expropriation des terrains ou même d'acquisitions à l'amiable du foncier sont très longues et demandent un suivi minutieux. Dans tout les cas il ne faut pas se contenter des correspondances administratives, idem pour l'approbation des plans d'aménagement sectoriel de voiries, voir même l'ouverture des voies publiques ou les arrêtés d'alignement par les communes. Il faut un suivi régulier des dossiers qui peut être assuré par la cellule proposée.

3ème PARTIE : BENCHMARKING

III.1 : Les principales caractéristiques du contrat de la gestion déléguée de Tanger :

Le contrat de la gestion déléguée de Tanger est le résultat d'un appel d'offre international lancé par la commune urbaine de Tanger. Il a été signé le 12 décembre 2001, avec effet à compter du 1^{er} janvier 2002. Le groupement du délégataire est constitué de :

- la Compagnie Générale des Eaux (**CGE**) : 51% ;
- la Société Maroc Emirats Arabes Unies de Développement (**SOMED**) : 15% ;
- Hydro Québec International (**HQI**) 18% ;
- l'Omnium Nord Africain (**ONA**): 16%. Mais actuellement la SOMED déteint 33% et HQI 0%.

Le périmètre de la gestion déléguée porte sur l'ensemble du territoire de la ville de Tanger ainsi que la ville d'Asilah. Ce qui représente deux communes urbaines et cinq communes rurales.

En vertu du contrat, l'investissement global prévu pour la ville de Tanger et les communes associées est de 3,712 Milliard de Dh. Ce montant est réparti de la manière suivante :

- Assainissement : 1 766 921 256 Dh.
- Eau : 829 678 138 Dh.
- Electricité : 1 115 598 284 Dh

La réalisation prévisionnelle des investissements, programmée dans les annexes du Contrat est fixée dans des budgets annuels établis sur la base des plans pluriannuels glissants.

La répartition contractuelle des investissements par métier et par mode de financement se présente comme suit :



Financement :	Eau	Assainissement	Electricité	total
Délégataire	206 406 704	725 331 733	323 144 922	1 254 883 359
Fonds de travaux	116 595 645	342 082 034	377 596 644	836 274 323

Dotation de renouvellement	236 287 527	297 760 933	91 805 050	625 853 510
Travaux remboursables	270 388 306	401 746 560	323 051 668	995 186 534
Total :	829 678 183	1 766 921 259	1 115 598 284	3 712 197 726

III.1.1 Objectifs du contrat :

- La dépollution totale de la baie de Tanger et des plages avoisinantes dans les **quatre premières années**;
- La suppression totale de tous les rejets non traités qui se déversent dans le milieu naturel dans les **dix (10) premières années**;
- La résolution totale des problèmes des inondations dans les **dix (10) premières années** ;
- Assurer la sécurité d'approvisionnement en eau potable et en électricité :
 - **24 Heures** de réserve en eau potable ;
 - **75%** du taux d'utilisation de la puissance garantie au niveau des postes sources.
- L'extension des réseaux et augmenter les taux de desserte comme suit :
 - Electricité : 94% la 5ème année et tendra vers 100% la 25ème année ;
 - Eau et Assainissement : 88% la 5ème année, 91% la 10ème année et tendra vers 100% la 25ème année.
- Faciliter le raccordement des foyers à revenus modestes et réaliser 10 000 branchements sociaux en eau et en assainissement pendant les 5 premières années ;
- Améliorer les rendements des réseaux d'eau potable et d'électricité :
 - pour l'électricité : 93% la 5ème année, 93,5% la 10ème année, 94% la 15ème année 94,5% la 20ème année pour atteindre 95% la 25ème année ;
 - pour l'eau : 75% la 5ème année, 80% la 10ème année ; 82% la 15ème année et 85 % à partir de la 20ème année.
- Garantir la qualité bactériologique et physico-chimique de l'eau potable conformément aux normes internationales ;

- Mise en place des actions et des moyens nécessaires pour l'amélioration de la gestion des réseaux et du service à la clientèle ;
- L'autofinancement et l'équilibre économique et financier de la Gestion Déléguée ;
- Assurer la bonne conservation du patrimoine ;
- Garantir les droits du personnel et mettre en œuvre une gestion harmonieuse des ressources humaines.

III.1.2 Contrôle de l'exécution des obligations en matière d'investissement

Afin d'assurer le respect par le délégataire de ses obligations contractuelles, le contrat prévoit les dispositions suivantes :

a) Retard dans les dépenses d'investissements : Dans le cas où le Délégataire ne dépense pas la totalité du montant de dépenses d'investissement budgétisées, il est tenu de verser à l'Autorité Délégante un taux d'intérêt sur le montant du déficit de dépenses, égal au taux des placements en bons du Trésor de l'Etat Marocain. Cette disposition est destinée à éviter que le Délégataire puisse bénéficier d'un intérêt indu sur l'excédent de trésorerie résultant des sommes non dépensées conformément au budget.

b) Retard dans la réalisation des ouvrages : En cas d'achèvement tardif d'un ouvrage par rapport au planning prévu, le Délégataire est tenu de verser à l'Autorité Délégante une pénalité mensuelle égale à 1% du coût prévisionnel dudit ouvrage plafonnée à 12% du coût prévisionnel.

Caution : Le Délégataire est tenu de constituer une caution auprès d'une banque marocaine égale à 3% du chiffre d'affaires de la Gestion Déléguée afin de garantir l'exécution de ses obligations en matière d'investissements, de services et plus généralement en ce qui concerne ses engagements contractuels.

c) Obligation de mise en concurrence : pour la réalisation des ouvrages, le Délégataire s'oblige à faire appel à la concurrence pour la passation de tout marché portant sur des sommes supérieures à certains seuils fixés dans le contrat. Le contrat prévoit une préférence nationale en cas d'équivalence des conditions proposées par les soumissionnaires pour un appel d'offres.

III.1.3 Aspects financiers :

Les projets sont financés à partir des sources de financement suivantes :

- Le financement du Délégataire (apport en capital, emprunts et autofinancement dégagé par l'exploitation) ;

- Le financement par le fond de travaux alimenté notamment par la participation des abonnés.

Des projections financières ont été arrêtées sur 25 ans.

Il convient de noter les dispositions suivantes :

- o La révision des tarifs ne concerne que les redevances de consommation.
- o La révision ne s'applique, pour la marge destinée à l'investissement, qu'au prorata du pourcentage de réalisation du programme d'investissement.
- o La révision n'est appliquée que si le taux de réalisation des investissements est supérieur à 70%.
- o Les tarifs de l'année n+1 ne sont appliqués que si le délégataire réalise le programme d'investissement de l'année n à 100%.
- o La partie fixe de la formule de révision est de 20%.
- o Seuil d'inflation : la révision annuelle du prix moyen pour tenir compte de l'inflation n'intervient que si l'indice de révision est égal ou supérieur à 3%.
- o Limite de l'augmentation : dans le cas où l'application de la formule de révision aurait effet d'entraîner une augmentation de plus de 3% du tarif, la révision ne pourrait dépasser ces pourcentages respectifs qu'après discussion et accord entre les parties.
- o Contrôle de la marge : la marge bénéficiaire du distributeur est contrôlée par un partage de tout résultat excessif :
 - o Tout dépassement pour un exercice de l'excédent brut d'exploitation par rapport aux prévisions figurant dans les projections financières est partagé en parts égales entre le Délégué et l'Autorité Délégante.
 - o Redevance du Délégué : le Délégué verse à l'Autorité Délégante une redevance assise sur le chiffre d'affaire égal 0,5% pour la première décennie, à 1,0% pour la deuxième décennie et à 1,5% pour la période 21 à 25 ans.
- o Ajustement périodique : le Contrat prévoit un ajustement de ses dispositions tous les cinq ans ou lors de la survenance de tout événement affectant de manière importante l'équilibre financier.

III.1.4 Fin de la Gestion Délégée :

La Gestion Délégée peut prendre fin au terme prévu de 25 ans ou bien de manière anticipée pour faute du Délégué (déchéance), pour faute de l'Autorité Délégante (résiliation), ou bien en cas de force majeure.

Chacun de ces cas de figure -certes exceptionnels - a des conséquences, notamment financières, distinctes. Le Contrat prévoit également une faculté de rachat de la Gestion Déléguée par l'Autorité Délégante à l'expiration d'une période de 10 ans.

III.2 Comparaison du contrat de la gestion déléguée de Tanger et celui de Casablanca :

III.2.1 La société délégataire LYDEC :

Le contrat de la gestion déléguée de Casablanca a été signé le 28 avril 1997, avec effet à partir du 1^{er} Août 1997, sous le nom de : « LYONNAISE DES EAUX DE CASABLANCA » (LYDEC), société privée de droit marocain, au capital de 800 MDH, réparti comme suit : SUEZ LYONNAISE DES EAUX 35%, ELYOS (filiale de la LYONNAISE DES EAUX) 24%, ELECTRICITE DE France 18%, ENDESA 18%, AGUAS DE BARCELONE 5%.

Le périmètre de la gestion déléguée à la date de notification comprenait 8 préfectures qui représentent l'ensemble du territoire de la ville de Casablanca.

Le volume global des investissements, prévu durant les trente années de la gestion déléguée est estimé à 30 milliards de dirhams. Ce montant est réparti à raison de 16 milliards de DH pour le service d'assainissement, 5 milliards de DH pour la distribution d'eau potable et 9 milliards de DH pour la distribution d'électricité.

Les principales caractéristiques du contrat :

- le nombre des clients est de 561 000
- l'effectif est de 4 202 agents au démarrage du contrat de la gestion déléguée
- le rendement du réseau est de 70%
- la facturation d'eau vendue s'élève à 118 millions de m³ par an.

Les obligations et engagement du concessionnaire :

On trouve les obligations générales et classiques de continuité de service public qui imposent une réserve d'eau potable de 24 heures et un taux maximum d'utilisation de la puissance installée de 66%. Les autres obligations se résument comme suit:

- Les pertes au niveau du réseau d'électricité ne doivent pas dépasser les 6% dès la 5^{ème} année et 20% pour l'eau potable à partir de la 15^{ème} année.
- Le taux de desserte doit atteindre les 85% dès la 5^{ème} année, 95% dès la dixième année et 100% à la 25^{ème} année.
- Tous les 5 ans 45 000 branchements doivent être réalisés.
- Le raccordement au réseau d'eau potable de l'ensemble des quartiers urbains desservis par les bornes fontaines.

La facturation de la consommation est basée sur le prix moyen des trois services : l'eau, l'assainissement et l'électricité. Un tableau préétabli définit le prix moyen et le volume prévisionnel durant les trente années de la gestion déléguée.

III.2.2 Comparaison des deux contrats :

A la première lecture des deux contrats, on est frappé, tout d'abord, par la différence de consistance des deux documents qui passent de quelques dizaines de pages à plusieurs centaines de page en faveur du contrat de la gestion déléguée de Tanger. Ce qui explique la précision et la clarté du contrat de Tanger par rapport à celui de Casablanca.

Sur le fond, le contrat de la gestion déléguée de Tanger avantage sérieusement la collectivité locale pour les raisons suivantes :

- l'appel à la concurrence adopté par la commune urbaine de Tanger moyennant un appel d'offre international, a permis de garantir la transparence et donc la confiance des investisseurs. Ce qui a donné lieu à une participation massive de soumissionnaires.
- La préparation de l'appel à la concurrence ainsi que l'analyse technique et financière des offres ont été assumées par une équipe locale soutenue par les experts de la commission centrale.
- La négociation a eu lieu directement entre les élus et le délégataire en présence des experts de la direction générale des régions et services concédés. Ce qui a apporté aux élus une meilleure faculté de négociation en prenant en considération les besoins de la ville.
- La collectivité de Tanger a bénéficié de l'expérience de Casablanca et de Rabat pour éviter les points faibles de leur contrat. Elle a pu revoir les documents juridiques en conséquence.

En résumé le contrat de la gestion déléguée de Tanger est très avantageux par rapport à celui de Casablanca. Cette constatation se

confirme à la lecture approfondie des deux contrats et qui révèle les remarques suivantes :

- L'évolution des tarifs à Tanger est conditionnée par la réalisation physique du programme d'investissement. En effet, la révision n'est appliquée que si le taux de réalisation des investissements est supérieur à 70%. Mais aussi, les tarifs de l'année n+1 ne sont appliqués que si le délégataire réalise le programme d'investissement de l'année n à 100%. En revanche, à Casablanca c'est le prix moyen qui est mis en application sans aucun lien avec les investissements.
- Le contrat de Tanger oblige le délégataire à verser à l'autorité délégante un taux d'intérêt sur les montants non dépensés du budget annuel d'investissement. Cette disposition ne figure pas au contrat de la gestion déléguée de Casablanca.
- Le niveau de la qualité de service à atteindre par le délégataire à Tanger est beaucoup plus élevé que celui de Casablanca, mais aussi, plus détaillé et plus précis.
- Les objectifs à atteindre sont plus nombreux et plus clairs.
- Le programme d'investissement est plus détaillé. Sa consistance répond aux besoins de la collectivité, notamment en assainissement liquide où deux stations de traitement des eaux usées sont prévues à Tanger et à Asilah. Pour Casablanca, c'est un programme en option. Il est prévu aussi à Tanger un émissaire marin d'un linéaire de 2 000 m et de 1 300 m de diamètre. Mais rien de tel n'a été prévu pour Casablanca.
- Le budget d'investissement annuel est présenté au Comité de Suivi à Tanger pour approbation. Or, à Casablanca le délégataire présente le budget à l'autorité délégante pour avis comme une simple formalité. Et la différence est de taille, car l'approbation du budget par l'autorité délégante évite tout dérapage éventuel. A titre d'exemple, si le délégataire surinvestit dans les structures d'accueil, auxquels les clients sont sensibles, pour améliorer son image de marque, le surinvestissement sera au détriment des infrastructures des réseaux.
- L'évaluation des coûts des différents ouvrages qui restent similaires aux coûts pratiqués par les entreprises locales.
- Le calendrier de la programmation des travaux est clairement précisé au contrat de Tanger.

- Les biens de retour clairement identifiés. A titre d'exemple, les logiciels et programmes informatiques sont considérés comme bien de retour au contrat de Tanger, ce qui est logique, mais pour Casablanca, c'est un bien de reprise.

Par ailleurs, le suivi des deux contrats est marqué par une différence flagrante en faveur de la gestion déléguée de Tanger. Un climat de confiance mutuelle règne entre l'autorité délégante et le délégataire marqué par une coordination quasi parfaite avant la prise des décisions importantes. A signaler que les réunions du Comité de Suivi sont tenues d'une manière régulière et à la demande de l'autorité délégante. Mais aussi, les comités de coordination sont organisés mensuellement pour chaque service. Cela permet le suivi des réalisations du programme d'investissement en temps réel.

D'une manière générale, un dialogue permanent est ouvert entre l'autorité délégante et le délégataire afin de résoudre les problèmes posés à la limite du possible.

En revanche, au niveau de Casablanca, les relations entre le délégataire et le service local de contrôle sont plutôt tendues. Un besoin réel d'information et de transparence se fait sentir.

CONCLUSION GENERALE :

A travers l'essai d'évaluation qui a été réalisé dans le cadre de ce travail de thèse professionnelle, on a pu constater le degré et le niveau de la réussite de cette expérience de gestion déléguée fraîchement implantée au Maroc. Amendis est devenu une entreprise de référence au niveau régionale. Elle a apporté un progrès et une meilleure qualité de service aux usagers, et ce, grâce à son savoir faire et son expérience au niveau international, sans oublier le progrès social et professionnel des salariés. Elle est entrain d'améliorer le niveau environnemental de la ville, en dépolluant la baie de Tanger et en restructurant le réseau d'assainissement par exemple.

Mais aussi, on a pu mettre en relief des points faibles qui inquiètent les consommateurs et par la même occasion portent atteinte à l'image de marque de la société délégataire. Et pourtant, il s'agit de difficultés surmontables. Ces difficultés sont liées en grande partie avec le type de communication pratiqué par le délégataire avec ses clients, d'une part, et la non implication réelle de la collectivité locale d'autre part.

En effet, depuis quelques années, les consommateurs désormais organisés au sein d'associations représentatives, se sont sensibilisés et mobilisés, considérant qu'ils devaient être régulièrement informés et en

toute transparence tant sur le prix, que sur la qualité de l'eau produite et distribuée, que plus généralement, sur la qualité et la pertinence du service public rendu.

Les usagers se considèrent toujours mal informés et mettent en doute la qualité d'information. C'est le constat en résumé des focus group. Il appartient désormais au délégataire en charge de la distribution de l'eau potable d'expliquer et de communiquer le prix de l'eau, l'origine de sa valeur voir même les raisons d'éventuelles augmentations tarifaires. Il est clair que ces informations doivent être directement liées avec la qualité et les réalisations des infrastructures. Ce travail doit être fait par l'intermédiaire d'un compte rendu d'activité annuel et de fiches de livraison jointes à la facturation, sans oublier, les ONG, les élus et les médias. Il faut donner du corps à ses vecteurs de communication et produire une information à la fois fiable et compréhensible concernant notamment le prix de l'eau.

Pour l'implication effective des collectivités locales, nous avons constaté son absence dès qu'il s'agit des problèmes fonciers ou des contraintes en rapport avec l'aménagement du territoire. Mais nous avons aussi constaté, la volonté de l'autorité délégante de soutenir le délégataire dans toutes ses démarches pour trouver des solutions à plusieurs problèmes.

Il s'agit donc pour le délégataire de faire évoluer, un système basé sur la coordination, la communication et le suivi des dossiers problématiques, vers plus d'efficacité tangible, mesurable et pouvant être qualifié d'un partenariat public privé réussi.

Par ailleurs, le BENCHMARKING nous a permis d'apporter des réponses aux questions posées sur l'évolution de l'expérience de la gestion déléguée des services publics au Maroc. Mais aussi, de mettre en évidence les failles du contrat de la gestion déléguée de Casablanca que la ville de Tanger a pu éviter.

Il est clair que la poursuite de l'expérience de la délégation des services publics au Maroc prouve que le gouvernement a opté pour le passage du monopole public à un partenariat avec la participation du privé. Chacun de ces deux modes de gestion offre des avantages et des inconvénients. Le recours au monopole public, s'il élimine le risque d'opportunisme des entreprises privés, entraîne cependant certains risques et inconvénients. Les principaux risques sont d'abord une efficacité réduite due généralement à un contrôle réduit du coût et de la qualité. Ensuite, un sous investissement en infrastructure des réseaux.

Quant au recours à des entreprises privées, il offre une amélioration d'efficacité, l'injection des capitaux, la mobilisation d'expertises pointues et le développement des compétences. La principale difficulté de ce choix est de trouver un mode de suivi et de contrôle qui à la fois garantit à l'entreprise son équilibre financier et limite les risques d'opportunisme d'un pouvoir monopolistique par l'entreprise.

Il apparaît donc, plus judicieux de soutenir une politique de libéralisation encadrée, aiguillonnée et auto maîtrisée par une mise en concurrence réelle systématique assortie d'un contrôle économique et technique basé sur la mesure de la performance. La publication régulière des performances de chaque service avec l'édition de statistiques et de synthèses introduit les délégataires au niveau national d'une saine concurrence par comparaison. L'impact sur la réputation du gestionnaire délégataire doit conduire les responsables élus à plus de vigilance et de rigueur pour exiger une exploitation de qualité au meilleur coût.

Si nous revenons sur la comparaison du contrat de la gestion déléguée de Casablanca et celui de Tanger, plusieurs enseignements peuvent être tirés. Tout d'abord, l'incomplétude est une caractéristique fondamentale du contrat de Casablanca, et par conséquent, le suivi de la phase post-contractuelle qui est aussi important que la négociation initiale s'est avéré difficile voir inexistant. Le contrat de Casablanca a été négocié de gré à gré sans appel à la concurrence ni la présence réelle de la collectivité. Résultat, il n'y a pas de suivi du dit contrat par la collectivité. Même la cellule de contrôle mise en place par l'autorité délégante récemment a du mal à obtenir les informations nécessaires pour le suivi du contrat. Et sachant, qu'il n'existe pas au Maroc d'instance supérieur ou d'autorité indépendante dédiée à la régulation des services d'eau, d'assainissement et d'électricité, le suivi par la collectivité devient nécessaire et demande beaucoup de vigilance. En revanche, il faut souligner le rôle important que joue le service permanent de contrôle mis en place au lendemain de la signature du contrat de la gestion déléguée de la ville de Tanger. En effet, il apporte une aide et un soutien à l'autorité délégante pour la bonne exécution du contrat.

Ensuite, il serait judicieux d'intégrer les indicateurs de performances au contrat de Casablanca au lieu de la logique du contrôle des moyens. En effet, les indicateurs de performance correspondent mieux à l'objectif de résultat. Un avantage de la mesure de performance est le fait que les indicateurs peuvent constituer un outil de comparaison entre les différents services délégués à l'échelle nationale.

Il est donc opportun de procéder à une révision du contrat de la LYDEC à Casablanca à l'occasion de la revue quinquennale. La révision doit transformer le contrat de gestion déléguée de Casablanca en une véritable relation de partenariat public -privé, basée sur un équilibre financier et une relation de confiance mutuelle.

Par ailleurs, le contrat de la gestion déléguée de Tanger présente des défaillances non négligeables, et ce, malgré le fait qu'il a bénéficié des lacunes des contrats de gestion déléguée existants au Maroc. A titre d'exemple, les variables essentielles du démarrage du contrat ne sont pas conformes à celles ayant servi de base à son établissement (rendement, capacité de réserve). Aussi, on trouve des articles qui ne sont pas précis voir en contradiction dans les documents constituant le contrat (la convention et le cahier des charges). Donc, il y a matière de réflexion et de négociation qui doit se faire moyennant des avenants en attendant la revue quinquennale.

Enfin, l'idée d'une régulation tripartite, avec d'une part l'entreprise privée, de l'autre part la collectivité et un tiers, indépendant et compétant, appuyant la collectivité me semble comme un mode de régulation adéquat. Bien entendu, il faut préserver le principe de délégation de service public ; c'est-à-dire dans le respect des prérogatives des collectivités locales et des principes de la gestion privée par engagement sur les objectifs.

On peut s'interroger cependant sur la place que pourrait occuper une instance nationale dédiée à la régulation de ce secteur particulier. Il est difficile d'envisager qu'elle puisse avoir un réel pouvoir d'organisation (comme peut avoir l'ANRT), puisque les collectivités gardent la responsabilité des services. Elle pourrait cependant diffuser les outils de suivi tels que les indicateurs de performances, faire des recommandations sur la forme des contrats. On pourrait aussi imaginer qu'elle joue un rôle de conciliation ou d'arbitre dans le cas de conflits entre délégataires et collectivités autour de la négociation des avenants.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages :

Institut Gestion Déléguée
Négociier, gérer et contrôler une délégation de service public
Documentation Française, INSEE, Journal Officiel...- 1999

Sokoloff Pascal
Marchés publics et délégations de service public des collectivités locales
Tec et Doc (Editions) - 1998

Auby Jean-François
La délégation de service publique - Guide pratique
Dalloz-Sirey - 1997

Laurent Davezier & Remy Prud'homme
L'économie du partenariat public privé en matière d'infrastructure.

Articles :

V. Faujour, Les contrats de gestion déléguée, *Gestions hospitalières*, octobre 1993, n° 329, p. 569.

Le Maroc : entre tradition et modernité
Planète VE ; Le magazine interne de Veolia Environnement.

Documents :

Convention et annexes formant les contrats de la gestion déléguée de villes
Tanger et Casablanca.

Etude du schéma directeur d'eau potable de la ville de Tanger.

Rapport :

Rapport public particulier sur la gestion des services publics d'eau et
d'assainissement. Cours des comptes décembre 2003.