

La gestion déléguée au service de l'utilisateur

**Institut Supérieur de Commerce et
d'Administration des Entreprises**

Cycle Supérieur de Gestion

SOUTENANCE DE MEMOIRE

LA GESTION DELEGUEE

AU SERVICE DE L'USAGER

par

Mohammed BENAHMED

My Abdelouahed ZAHIDI

Membres du jury :

Président :

M. Bouzid AZZOUZI, Professeur à l'ISCAE-Directeur de recherche

Suffragants :

M. Mohamed BENMOUSSA-Professeur à l'ISCAE

M. Ahmed BOUACHIK-Professeur à la faculté de droit de Rabat-Agdal

Mme Martine VILLARS-Directeur de Projets à Lydec

**M. Abdelghani GUEZZAR-Directeur des Finances Locales au Ministère
de l'Intérieur**



**Message de SM le Roi aux participants
à la Conférence internationale sur l'investissement**
(Jeudi 11 décembre 2003, à Skhirat)

Extraits

« Vous avez donc bien raison d'avoir choisi de focaliser vos débats sur la portée culturelle de l'acte d'investir, car toute action humaine induit forcément un savoir-faire qui vient enrichir le savoir collectif. De même, tout projet de développement constitue, par ses multiples retombées, une avancée dans le sens du progrès, tant économique que scientifique, culturel et social. »

« Certes, au départ l'Etat a dû créer des établissements publics pour suppléer à l'absence d'entreprises nationales capables d'animer des secteurs clés. Mais il ne pratiqua jamais une économie étatique ou dirigiste, si bien qu'il put, peu à peu, se dégager de son rôle d'entrepreneur et amorcer, le moment venu, et sans douleur idéologique, une politique de privatisation et de déréglementation pour s'inscrire en phase avec les nouvelles orientations de l'économie mondiale. »

Remerciements

Nous tenons à exprimer nos sincères remerciements à Monsieur Bouzid AZZOUZI d'avoir bien voulu diriger ce travail et l'enrichir par ses orientations et son appui méthodologique.

Monsieur Rachid M'RABET Directeur Général de l'ISCAE, Monsieur Ahmed ASLOUN, Directeur du Cycle Supérieur de Gestion ainsi que l'ensemble du corps enseignant du Cycle Supérieur de Gestion et le staff de la Direction des Etudes, voudront bien trouver ici notre entière reconnaissance pour leur générosité intellectuelle et leur disponibilité.

Nos remerciements vont également à Mme Martine VILLARS, Directeur de Projets à la Lydec, Monsieur Olivier DIETSCH Directeur Général de Veolia Water Maroc, Mesdames Fatima Zahra AOUZAL et Nawal MADANI respectivement Directrices de la Communication de la Compagnie Marocaine des Services à l'Environnement (CMSE) et de la Redal, à Monsieur Benoît DESTREMAU, Directeur Commercial et Monsieur Jean-Pierre DUBOIS, Directeur des Investissements de la REDAL, à Melle Rachida AITEL ASRI Assistante à la Direction de la Communication de la Redal, à Monsieur Seddik CHAKIR Conseiller à la Communauté Urbaine de Casablanca, à Monsieur Omar OULAD AMEZIANE Contrôleur Financier des Régies de distribution d'eau et d'électricité, pour leur collaboration et pour avoir mis à notre disposition l'information et la documentation nécessaires pour enrichir ce travail.

En hommage...

A
nos parents,
nos femmes,
nos enfants,
nos frères et sœurs,
et à tous nos cousins et amis.

**L'ISCAE n'entend donner ni approbation ni improbation aux opinions émises dans le cadre de ce mémoire.
Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.**

Plan du mémoire

<u>INTRODUCTION GENERALE</u>	15
Chapitre préliminaire : Cadre de la recherche	19
Introduction	20
Section I- Intérêt du thème	21
Section II- Délimitation du thème	22
Section III- Problématique de la gestion des services publics locaux	24
Section IV- Présentation de la méthodologie d'approche	31
<u>Première Partie : Les principaux modèles étrangers de la gestion déléguée</u>	
<u>Introduction de la première partie</u>	35
Chapitre I- L'école française de la délégation	37
Introduction	38
Section I- Les services publics concernés	39
A- Des régimes juridiques distincts	40
a- La nature juridique du service public	41
b- Cas du service de l'eau et de l'assainissement	42
B- Un service public local	44
C- Un service public à caractère industriel et commercial	45
D- L'équilibre financier des services publics	45
E- Les compétences des tribunaux	45
Section II- La contractualisation des services publics locaux	45
A- Le contrat de concession	45
B- Le contrat d'affermage	49
C- Le contrat de gérance	50
D- La régie intéressée	51
Section III- Le cadre juridique et réglementaire d'octroi des concessions	52

A- Une définition floue de la gestion déléguée	52
B- Un large champ d'application	53
C- La loi SAPIN	54
a. Etapes de la procédure de la délégation	55
b. Durée et prolongation d'un contrat de délégation	57
Conclusion	58
Chapitre II- Les autres modèles d'Europe et d'Asie	61
Introduction	62
Section I- Le socialisme municipal allemand	62
A- Une longue tradition de gestion par le secteur public local	62
B- Les moyens et structures de gestion	63
Section II- Le modèle anglo-saxon	65
A- Un modèle de privatisation des services publics	65
B- La délégation anglo-saxonne	66
a- Le Private Finance Initiative (P.F.I)	66
b- L'eupéanisation du P.F.I	68
Section III- Perspective de la gestion déléguée en Europe	69
A- Analyse comparative des principales expériences européennes	69
a-La maîtrise du service	69
b- L'entité en charge de la gestion du service	69
c-Les techniques de la délégation	70
d-La propriété des installations	70
e-Les systèmes de tarification	70
f-Les contrôles et la régulation	71
B- Perspective d'un modèle européen commun des services publics	71
C- EUROTUNNEL : le contre exemple d'une concession qui suscite la controverse	73
Section IV- La gestion déléguée chinoise	76
A- Le cadre juridique chinois : un test en vraie grandeur	77
B- Des procédures et des documents simplifiés	77
C- Les spécificités juridiques chinoises	79
D- Des garanties financières limitées	80
Conclusion	82
<u>Conclusion de la première partie</u>	83

Deuxième Partie : L'expérience marocaine de la gestion déléguée

<u>Introduction de la deuxième partie</u>	87
Chapitre I-Cas de la REDAL à Rabat	89
Introduction	90
Section I- Les principales dispositions contractuelles	93
A- Le concessionnaire	93
B- L'Autorité Délégante	94
C- Les objectifs essentiels	94
D- Les biens de la gestion déléguée	95
E- La marge du Délégataire	95
F- Le régime du personnel	96
G- Les autres conditions d'exploitation des services concédés	96
a-La sécurité d'approvisionnement	97
b-La qualité du service	97
c-Le rendement des réseaux	97
Section II- Les autres dispositions contractuelles	97
A- Les dispositions comptables et budgétaires	97
a-Le régime comptable et budgétaire	97
b-Plans pluriannuels glissants	98
c- Les budgets annuels	98
B- Le programme d'investissement	98
C- Le financement	99
a- Le financement du Délégataire	99
b-La dotation de renouvellement et de grosses réparations	100
c- Le fonds de travaux	100
d- Les travaux remboursables	101
D- Les redevances à l'Autorité Délégante	103
E- Les tarifs	103
F- Les réalisations du premier concessionnaire	104
a- Les investissements	104
b- Des apports limités en matière de management	106

Section III- La cession de la REDAL	106
A- Un nouveau partenaire : veolia Environnement	106
B- Calendrier de l'opération de cession	108
C- Les engagements du nouveau délégataire	109
a- Le nouveau Délégataire	110
b-Transfert managérial vers les compétences locales	111
D- Les améliorations apportées par les Délégataires	111
a- Apurement du passif du premier concessionnaire	111
b-Une meilleure adéquation entre investissements et besoins	112
c-La satisfaction de la clientèle	113
Conclusion	119
Chapitre II - Cas de la LYDEC à Casablanca	120
Introduction	121
Section I - Les réalisations de la RAD	121
A- Au plan physique	122
a - Secteur de l'eau potable	122
b -Secteur de l'électricité	122
c -Secteur de l'assainissement liquide	123
B- Au plan organisationnel et financier	123
a - Sur le plan organisationnel	123
b - Sur le plan financier	124
c - La politique tarifaire	126
Section II - L'opération de concession	126
A- L'affaire de la société ELYO	127
B- L'affaire de la gestion des déchets solides	127
C- Le conflit entre la CUC et la commission interministérielle	128
D- Le contrat de la concession	130
a - Présentation des actionnaires	130
b - Le programme d'investissement prévisionnel	130
c - Le financement	131
Section III - Bilan de la gestion déléguée	131
A - Les réalisations	131
a- Les investissements	131
b- Les rendements	133
B - Evaluation de la satisfaction des clients	133
a- Un intérêt croissant pour les clients	133

b- L'amélioration de la qualité des services	134
c- Un taux de satisfaction très sensible	136
d- Les hausses tarifaires	137
C- L'implication du personnel	139
D - Le transfert technologique	143
E- Une nouvelle image citoyenne	144
Conclusion	145
Chapitre III- Le cadre juridique et institutionnel	148
Introduction	149
Section I- Typologie des contrôle	151
A- Les contrôles contractuels	151
B- Les contrôles exercés par une expertise externe	151
C- Les contrôles institutionnels	151
a - Contrôles de tutelles	151
b - contrôles comptables et financiers	152
D- Cas du contrôle de la REDAL	152
a - Conditions générales du contrôle	152
b - Comité de suivi	153
c - Contrôle des investissements	153
d - Rapports annuels	154
e - Revue quinquennale	155
f - Pénalités et sanctions	155
Section II- Le cadre comptable et fiscal	157
A- Les pratiques comptables	157
B- Le traitement fiscal	159
a - Droits d'enregistrement	159
b - Impôts sur les sociétés	159
c - Taxe sur la valeur ajoutée	160
d - Impôt des patentes	160
e - Taxe urbaine et taxe d'édilité	161
Section III- Le régime institutionnel et juridique	162
A- Diagnostic du cadre actuel d'octroi et de suivi des contrats	162
B- Principales recommandations	163
a- Un cadre juridique plus clair, plus souple et plus protecteur	163
b- Professionnaliser le cadre juridique et institutionnel	163
c- Un organe décisionnel fort et indépendant	164
C- Architecture normative proposée	164
a - Une loi intersectorielle générale	164

b - Une autre loi séparée portant sur les aspects institutionnels	165
D- Le projet de loi sur les concessions	166
Section IV - Les perspectives de développement	168
A- La place centrale de l'utilisateur dans la gestion déléguée	168
a- La souplesse contractuelle	168
b- Le contrôle: un autre gage de sauvegarde des intérêts de l'utilisateur	170
B- Les responsabilités d'information de l'utilisateur	171
a- L'eau tombe du ciel, elle devrait être gratuite!	172
b- Que contient la facture de l'eau ?	172
c- Le prix de l'eau doit-il varier d'une localité à l'autre ?	172
d- A quelles normes et qualité l'eau est-elle fournie ?	173
C- De nouveaux phénomènes amplificateurs des besoins d'information des usagers	173
D- Quels mécanismes institutionnels et contractuels ?	175
Conclusion	177
<u>Conclusion de la deuxième partie</u>	179
<u>Troisième Partie : Guide méthodologique pour la conclusion et le contrôle d'un contrat de gestion déléguée</u>	
<u>Introduction de la troisième partie</u>	185
Chapitre I- Le processus de décision et le schéma contractuel	187
Introduction	188
Section I - Le processus de décision	188
A- Bilan de la gestion actuelle du service	189
B- L'analyse comparative	189
C- Lancement de la consultation par l'entité publique	191
D- Elaboration des offres	192
E- Négociation et choix du délégataire	192
Section II- Les principaux intervenants dans le schéma contractuel	193
A- Phase de construction ou de développement du service	193
B- Phase d'exploitation du service	194
Section III - Les risques spécifiques à la concession d'un service public	195
A- Problématique du partage des risques dans un montage de concession	195

B- L'analyse des risques et les principales méthodes de leur couverture.	197
Conclusion	201
Chapitre II- Etapes clés d'une délégation de service public	203
Introduction	204
Etape 1 : connaître l'état du patrimoine productif du service	205
Etape 2 : Comment choisir le mode de gestion et le type de contrats ?	205
A1- Quels sont les critères pour le choix du mode de gestion ?	206
A2- Quels sont les types de contrats de gestion déléguée ?	207
Etape 3 : Dresser le compte d'exploitation prévisionnel	208
A1- Qu'est ce que l'équation financière d'un contrat de gestion déléguée ?	209
A2- Quelles sont les informations à demander au candidat à la délégation ?	209
A3- Quel est l'impact de la durée du contrat ?	210
A4- Comment s'assurer de la cohérence de la formule de révision ?	211
A5- Pourquoi doit-on faire attention aux provisions de renouvellement ?	212
A6- Quelle tarification adopter ?	212
A7- Quelles sont les redevances versées par le délégataire à la collectivité ?	214
A8- Le délégataire peut-il participer financièrement aux investissements de la collectivité ?	214
Etape 4 : Préparer un dossier de consultation afin qu'il soit le plus exhaustif possible	215
Etape 5 : Comment choisir le meilleur délégataire ?	216
A1- Vérifier la conformité de l'offre aux documents de consultation	216
A2- Comparer l'offre aux exigences de l'appel à candidature	216
A3- Confronter l'offre aux critères fondamentaux	217
1- Critères d'ordre économique	205
2- Critères d'ordre technique	205
3- Critères d'ordre juridique	206
4- Critères d'ordre social	206
5- Critères d'ordre environnemental	206
A4- Elaboration d'un plan de négociation	219
Etape 6 : Rédaction du contrat	219
A1- Recommandation 1 : Prévoir des clignotants contractuels	220
1- La définition du service	220

2- La durée du contrat	221
3- Le périmètre du service	221
4- Le renouvellement des biens confiés au délégataire	221
5- La répartition et le régime d'exécution du contrat	222
6- Les conditions de reversement de la surtaxe	222
7- Les clauses de révision des tarifs	222
8- Les garanties financières offertes par le délégataire	222
9- Les sanctions pécuniaires	223
10- Les conditions de sortie de la délégation	223
A2- Recommandation 2 : Prévoir un contrôle efficace	224
1- Qu'est ce que le contrôle du délégataire par la collectivité ?	224
2- Quels sont les différents aspects du contrôle ?	225
3- Quels sont les moyens à mettre en œuvre ?	226
4- Le rapport annuel du délégataire	226
5- L'audit du service en cours du contrat	229
6- L'exercice du pouvoir de sanction	230
7- Le recours à un tiers conciliateur en cas de litige	230
Etape 7 : Se préparer à la fin du contrat de délégation pour éviter ses désagréments	231
A1- Comment préparer la fin du contrat ?	231
A2- Comment organiser le retour en régie et quels en sont les avantages ?	231
<u>Conclusion de la troisième partie</u>	233
<u>CONCLUSION GENERALE</u>	236
<u>ANNEXES</u>	247
<u>BIBLIOGRAPHIE</u>	263
<u>TABLEAUX</u>	267
<u>GRAPHES</u>	269
<u>ABREVIATIONS UTILISEES</u>	271

*« La ville n'est pas seulement un territoire, mais une société.
Ce n'est pas un microcosme plus ou moins protégé,
mais un espace qui, tout en existant à part entière,
est néanmoins intégré au monde
et traversé par l'ensemble de ses enjeux ».*

“Davos ou Porto Alegre”

*Par Serge Depaquit et Gilles Vrain**

Le Monde du 13 février 2001

Introduction Générale

A l'heure de la mondialisation, l'avenir du MAROC dépendra de sa faculté d'adaptation aux nouvelles données de la concurrence internationale et de sa capacité à produire et vendre dans les meilleures conditions de coût et de qualité. La mise à niveau de l'économie nationale en général et des services publics en particulier, acquiert, dans cette conjoncture, une nécessité impérieuse à travers la rationalisation et l'optimisation des modes d'organisation et la modernisation des méthodes de gestion.

Ainsi, face à l'endettement qui grève sérieusement les capacités de financement de l'Etat et l'insuffisance des capacités institutionnelles des opérateurs publics, les pouvoirs publics se sont tournés vers le secteur privé national et étranger pour restructurer l'économie nationale et développer des services publics qui nécessitent la mobilisation de capitaux et un savoir-faire de plus en plus importants.

Le MAROC n'a pas échappé à l'expansion spectaculaire que connaît la gestion déléguée des services d'intérêt général à travers le monde pour assurer de meilleures performances de la fourniture de ces services aux citoyens, grâce notamment aux capitaux et au savoir-faire apportés par les opérateurs privés.

C'est ainsi que plusieurs contrats de concessions importants ont été conclus ces dernières années entre l'Etat ou les collectivités locales et des investisseurs privés dans divers secteurs de l'économie nationale et dont on peut citer notamment :

- ⇒ la gestion déléguée des services de distribution d'eau, d'électricité et d'assainissement liquide du Grand Casablanca¹ dont le contrat a été signé en août 1997.
- ⇒ la gestion déléguée des services de distribution d'eau, d'électricité et d'assainissement liquide de Rabat-Salé dont le contrat a été signé en mai 1998.
- ⇒ la gestion déléguée des services de distribution d'eau, d'électricité et d'assainissement liquide de Tanger et Tétouan en 2002.

¹ Il s'en est suivi un avenant approuvé par le conseil de la ville en novembre 2003, sur l'éclairage public.

- ⇒ la production indépendante d'électricité à Jorf Lasfar, dont la convention globale a été signée en avril 1996.
- ⇒ le Parc éolien de 50 MW à Koudia Blanco (Tétouan) portant sur la construction de 80 éoliennes de 600 KW de puissance unitaire et dont le contrat de financement, de construction et d'exploitation en concession a été signé en 1997.
- ⇒ la concession à la Société des Autoroutes du Maroc de la construction et de l'exploitation des axes autoroutiers.
- ⇒ la gestion déléguée du service d'assainissement solide des communes urbaines d'Essaouira, d'Agdal-Riad, de Rabat-Hassan, de Fès-Agdal, d'Oujda et du Grand Casablanca².

La gestion déléguée du service public, qui est aujourd'hui d'une grande actualité, est encore appelée à se développer de manière substantielle dépassant très largement les clivages politiques ainsi que les fondements idéologiques des doctrines collectivistes.

Elle apparaît comme l'instrument de la mutation de l'activité publique en permettant à l'Etat de se recentrer sur ses missions essentielles, et aux collectivités locales de se décharger financièrement des services publics relevant de leur compétence sur des entités (publiques ou privées) distinctes d'elles, mais qu'elles contrôlent.

A cet effet, les entités délégantes, soucieuses de mieux maîtriser la gestion de leurs services publics mais aussi de prévenir tout risque juridique pouvant compromettre la continuité et le bon fonctionnement de ces services, doivent regarder de plus près leurs contrats de gestion déléguée.

Ainsi, une plus grande connaissance des modes de gestion, des procédures, des clauses et de leurs conséquences permet de mieux évaluer, à court et à moyen termes, les retombées d'une signature qui engage la collectivité toute entière pour de nombreuses années.

² Le Conseil de la ville de Casablanca vient de signer en janvier et février 2004 des conventions de gestion déléguée sur 10 ans pour les services de collecte, de nettoyage et d'évacuation des déchets ménagers de la ville.

Par conséquent, la passation d'un contrat de délégation de services publics locaux implique de la part de la collectivité délégante une attention toute particulière, à la fois en amont de la conclusion de ce contrat, pendant sa vie et à son terme, pour s'assurer du succès de ce choix d'organisation de service public.

Chapitre préliminaire

Cadre de la recherche

Introduction

La gestion déléguée a constitué, au Maroc, dès avant l'acte d'Algésiras et à partir de l'établissement du protectorat, un moyen essentiel de la pénétration du capital étranger en général, et français en particulier, dans divers secteurs de l'économie du pays.

En effet, les transports ferroviaires, une partie du secteur téléphonique (au Nord du pays), la production et la distribution de l'énergie électrique, la distribution de l'eau, les transports urbains, l'exploitation portuaire, ont constitué le champ d'action privilégié des entreprises étrangères.

Le retour du Maroc au statut d'Etat indépendant s'est naturellement accompagné de la reprise des concessions par l'Etat et les autres collectivités publiques. L'Etat marocain a reconquis la gestion directe des services publics comme moyen de recouvrement de sa souveraineté sur l'économie nationale.

C'est ainsi qu'il a racheté, entre autres, les concessions du transport ferroviaire et de l'exploitation des ports de Kénitra et de Mohammedia.

Aussi, le recours aux concessionnaires privés pour assurer la gestion du service public avait pratiquement disparu jusqu'au début des années quatre-vingt.

Après un quart de siècle, il a toutefois fallu se rendre à l'évidence et admettre que, hormis sa fonction de contrôle, l'Etat n'avait pas la vocation d'entrepreneur et l'administration ne pouvait assumer valablement un rôle industriel et commercial dans l'économie du pays.

Une autre contrainte apparue dans les années quatre-vingt a confirmé le déclin de l'interventionnisme « tout Etat » dans l'activité économique des nations dans son sens le plus large, celui des investissements industriels, agricoles ou des services. Il s'agit de l'explosion de la dette qui a été un tournant dans la recherche de solutions alternatives. Ainsi, les Etats du Tiers monde se sont retrouvés obligés de recourir au secteur privé national, et surtout international, pour le financement des grands travaux d'infrastructures.

Depuis lors, le mode de la concession des services publics est de nouveau utilisé notamment dans la gestion de certains services communaux tels que les transports en commun. Les villes de Rabat et de Casablanca ont joué à cet égard un rôle pilote.

La concession a également fait sa réapparition dans des domaines nouveaux de l'économie nationale : la construction et l'exploitation des autoroutes avec la Société Nationale des Autoroutes du Maroc (ADM), ou encore dans le domaine de l'audiovisuel avec les conventions liant l'Etat et « Médi 1 » ou la deuxième chaîne de télévision « 2 M ».

A la fin des années quatre-vingt, la concession des services publics a connu un nouvel essor sous l'impulsion du phénomène de la débudgétisation et du processus de la décentralisation qui suit une tendance affirmée d'élargissement de la sphère de compétences et de l'autonomie des collectivités locales.

Section I- Intérêt du thème

La responsabilité des services publics locaux dévolue aux collectivités locales mérite à notre avis, une réflexion profonde tant par rapport à leur capacité de gestion et de contrôle qu'à la lourdeur et la complexité des installations nécessaires à leur exécution.

En effet, dans un contexte de tarissement de ressources financières et de croissance des besoins d'équipement en infrastructures nécessitant d'énormes moyens techniques et financiers, les collectivités locales, responsables de l'organisation et du fonctionnement de ces services publics locaux, doivent faire face à cette complexité par l'adoption de nouvelles formes de partenariats public-privé. Ceci devrait permettre d'assurer la fourniture de ces services dans des conditions optimales de coût et de qualité et d'améliorer constamment leurs performances.

Par conséquent, il n'est pas étonnant qu'on assiste ces dernières années à un désengagement progressif de l'Etat et des collectivités locales et à l'émergence de nouveaux modes de gestion leur permettant de se décharger financièrement des services publics sur des entreprises spécialisées disposant de grandes capacités de financement, de recherche et développement et d'innovation technologique.

Le recours à la gestion déléguée, qui s'inscrit dans le cadre d'une tendance mondiale, présente une alternative intéressante pour faire face à cette sévérité du contexte économique et accompagner la consolidation du processus de décentralisation, en impliquant le secteur privé dans cette approche partenariale des politiques publiques de développement.

Ainsi, la délégation de service public est actuellement au cœur du débat national sur la modernisation et la transparence des relations entre les collectivités locales, les entreprises concessionnaires et les usagers bénéficiaires.

Le sujet objet du présent mémoire présente aussi pour nous un intérêt dans la mesure où notre activité professionnelle est liée au développement des infrastructures urbaines.

En effet les organismes auxquels nous appartenons, à savoir le Fonds d'Equipeement Communal et le Holding d'Aménagement Al Omrane sont des acteurs dynamiques respectivement dans le financement des équipements collectifs et dans la mise à niveau et la requalification urbaines.

Ce thème constitue également une plate forme enrichissante dans la mesure où il touche à une diversité de disciplines et nous permet de capitaliser les connaissances en management acquises au Cycle Supérieur de Gestion.

Il représente enfin pour nous un intérêt particulier dans la perspective de développer une expertise spécialisée et indépendante en gestion déléguée en matière de conseil, d'assistance et d'évaluation, à mettre au profit des acteurs dans ce domaine.

Section II- Délimitation du thème

Certes la gestion déléguée est quasi présente dans une panoplie de secteurs à travers la plupart des pays qu'ils soient développés ou en voie de l'être puisqu'elle concerne le transport ferroviaire, l'audiovisuel, l'eau, l'assainissement liquide, l'électricité, les déchets solides, la production d'énergie, les équipements sportifs et hospitaliers,

l'exploitation portuaire, les autoroutes, les tunnels, le secteur minier, les parkings notamment sous-terrains, les arts et métiers, etc...

Pour ce faire, les acteurs de la gestion déléguée sont amenés à maîtriser une diversité de domaines liés directement ou indirectement à cette mission, à savoir l'ingénierie financière, les techniques et technologies spécifiques, les aspects économiques, juridiques et sociaux.

Il va de soi qu'il serait hasardeux de vouloir, dans le cadre d'un mémoire de recherche, faire un examen et analyse exhaustifs de la gestion déléguée sous l'ensemble des registres précités.

Aussi, sommes-nous limités dans ce travail à l'étude de la mise en œuvre de la gestion déléguée dans les services publics locaux à caractère industriel et commercial et plus particulièrement ceux relatifs à la distribution de l'eau, de l'électricité et le service de l'assainissement liquide.

S'agissant de l'expérience des nations étrangères, nous avons privilégié les volets intéressant la tradition et l'histoire de gestion de leurs services publics ainsi que les aspects juridiques, réglementaires et institutionnels.

L'étude de ces derniers éléments revêtent un intérêt particuliers pour la réforme en cours dans notre pays.

Quant à l'expérience nationale dans le domaine délimité, nous avons procédé à une lecture critique des concessions récentes mais ayant enregistré une pratique suffisante. Ceci est à même de permettre une évaluation sur les plans historique, du processus de délégation et de négociation, des investissements, des conditions d'exécution des services concédés, de la dynamique du changement, de la satisfaction des usagers et de l'amélioration des performances techniques, commerciales et financières.

Section III- Problématique de la gestion des services publics locaux

Le renforcement des équipements de base qui sont nécessaires à la fourniture des services publics locaux à caractères industriels et commerciaux requiert des investissements importants pour la réhabilitation, le renouvellement et l'extension des réseaux pour la desserte des nouvelles zones urbanisables.

Il s'agit en effet de relever un double défi :

- la satisfaction d'une demande en augmentation permanente et rapide ;
- l'assainissement et la réforme des secteurs locaux concernés.

Ces secteurs souffrent d'un déséquilibre financier latent que ni l'Etat ni les usagers ne sont en mesure de le combler en avançant les capitaux nécessaires à leur mise à niveau.

Par ailleurs, les cadres juridique et institutionnel des opérateurs publics ne permettent pas non plus la souplesse et l'autonomie de gestion de ces secteurs, ce qui explique en partie les déficiences de financement qui sont accentuées par le cercle vicieux des arriérés de paiement principalement des collectivités locales et de certaines administrations.

En effet, concernant le cadre institutionnel, les responsabilités se trouvent fragmentées entre plusieurs départements ministériels et organismes publics dont les compétences sont souvent concurrentes : finances et privatisation, travaux publics, énergie et mines, affaires intérieures, régions autonomes, offices nationaux en charge de l'eau potable et de l'électricité, etc...

Le régime légal et réglementaire n'est pas suffisamment fourni en lois et textes d'application à même de faciliter la réforme de ces secteurs et d'inciter les investisseurs privés nationaux et internationaux à participer à l'amélioration de leurs performances dans des conditions rassurantes et dont l'implication est devenue une nécessité impérieuse qui doit s'appuyer sur un cadre juridique clair et transparent de la gestion déléguée.

Avec le transfert de gestion au secteur privé, l'Etat ne démissionne pas, mais au contraire, il se recentre sur sa mission de base, à savoir : définir les stratégies, planifier, programmer et réguler.

Alors que le transfert de propriété d'entreprise publique au secteur privé connaît un encadrement fort au niveau :

- ✓ **Constitutionnel** avec l'article 46 de la Constitution « *sont du domaine de la loi, ...la nationalisation d'entreprises et les transferts d'entreprises du secteur public au secteur privé* » ;
- ✓ **Législatif** avec la loi 39/89 ;
- ✓ **Réglementaire** avec deux décrets d'accompagnement précisant les modalités techniques de préparation des transactions.

La gestion déléguée de service public, quant à elle, ne connaît pas d'encadrement suffisant ni :

- ✓ **au niveau légal** si on excepte les règles générales de contrats administratifs et les règles de droit commun (Dahir des obligations et contrats) ;
- ✓ **ni au niveau procédural** en matière de préparation des études, de négociation, de passation, de suivi, de contrôle et enfin de régulation.

Ainsi, du côté du transfert de propriété, un arsenal minutieux et complet existe contre une carence notoire au niveau du transfert de gestion.

C'est à travers quelques textes disparates que la concession a été entamée au Maroc :

- ✓ **Dahir du 25 novembre 1923 approuvant la convention de la concession à la Société Energie Electrique au Maroc, de l'organisation de production, de transport et de distribution d'énergie électrique au Maroc.**
- ✓ **Dahir du 25 novembre 1929 approuvant la convention de la concession des chemins de fer à la Compagnie de Chemins de Fer du Maroc.**
- ✓ **Dahir du 16 août 1951 portant règlement minier.**
- ✓ **Dahir du 24 octobre 1962 réglementant la concession de la distribution l'énergie électrique.**

- ✓ **Charte Provinciale de 1963** notamment l'article 63 qui précise que l'Assemblée Provinciale ou Préfectorale délibère sur « la concession, l'affermage, la gérance et autres formes de gestion des services publics préfectoraux et provinciaux ».
- ✓ **Dahir n° 73-178 du 17 avril 1973** portant la concession d'entrepôts en douane.
- ✓ **La Charte Communale de 1976** notamment son article 30 qui stipule que « les conseils communaux décident de la création et de l'organisation des services publics communaux et de leur gestion soit par voie de régie directe ou de régie autonome, soit par concession ».
- ✓ **Dahir du 30 septembre 1977** relatif à l'organisation communale autorisant les élus locaux à octroyer les concessions.
- ✓ **Loi n°4-89** portant concession d'autoroutes.
- ✓ **Loi 10/95** sur l'eau promulguée par dahir du 16 août 1995 qui régit les autorisations et les concessions relatives au domaine de l'hydraulique.
- ✓ **La Charte Communale de 2002³** notamment son article 39 qui stipule que « le conseil communal décide de la création et du mode de gestion des services publics communaux, par voie de régie directe ou de régie autonome, de concession ou de tout autre forme de gestion déléguée des services publics ».

Devant l'absence d'un texte de loi régissant la concession, les principes généraux du droit sont applicables.

En dépit de cette carence de lois et de textes réglementaires, les collectivités locales ont trouvé, dans ce mécanisme de l'économie mixte, la technique « juridique » la mieux appropriée et la plus ancienne associant l'Etat, l'administration et le capital privé pour développer des services publics complexes.

Ces derniers nécessitant toujours une technicité croissante, en évitant à la fois de lourds investissements obérant leurs budgets et les contraintes de la gestion administrative et commerciale et tout en garantissant une gestion efficace et contrôlée des services publics concernés.

L'essor de la gestion déléguée conduit aujourd'hui à repenser les règles du jeu dans l'optique souhaitable de la clarification des procédures publiques de passation et de contrôle des contrats de délégation de service public dont les incertitudes ont suscité, pour certaines, de nombreuses critiques.

³ Dahir n° 1-02-297 du 25 rajeb 1423(3 octobre 2002) portant promulgation de la loi n°78-00.

A cet effet, et conscients de l'importance des enjeux financiers, économiques, sociaux et environnementaux des services publics en général, et des services urbains en particulier, les pouvoirs publics, avec le soutien des institutions internationales, ont affiché leur volonté de mettre en place un cadre institutionnel et juridique de la délégation de service public qui soit clair et compétitif afin de donner des garanties de transparence et un signal incitateur fort aux investisseurs potentiels nationaux et étrangers.

L'exécution de missions de service public par ces investisseurs doit être perçue tant comme un moyen générateur de qualité et de baisse des coûts des services que comme un instrument de promotion de l'innovation technologique et de transfert de savoir-faire des concessionnaires vers les gestionnaires publics locaux, surtout dans les secteurs à forte technicité tels que la distribution d'eau potable, l'assainissement liquide, la collecte et l'élimination des déchets solides.

Cet aspect, qui est également une des principales motivations du recours à la gestion déléguée dans les pays à économies émergentes, devrait occuper une place de choix lors de la négociation et de la rédaction des contrats de délégation, en veillant à inclure des clauses contractuelles précises dans ce domaine et à prévoir des mécanismes crédibles pour garantir un tel transfert.

Par ailleurs, les programmes de formation du personnel en matière de gestion et de nouvelles technologies de l'information, le partage de la connaissance et de la technicité des métiers, l'accès des cadres nationaux aux fonctions de management stratégique, la capitalisation des idées novatrices apportées par le concessionnaires sont autant d'axes de négociation qui méritent une attention particulière de la part de l'autorité concédante lors de la conclusion d'un contrat de délégation.

Et pour cause, que ce soit dans le cas de la renégociation d'une concession ou de la reprise de la gestion en régie directe, la continuité de fourniture du service public concerné doit être privilégiée et les collectivités délégantes doivent tirer le meilleur parti de l'opportunité de la gestion déléguée en renforçant leurs capacités institutionnelles et d'expertise grâce à un apprentissage utile tout au long de la durée de la délégation.

➤ *La mise en place d'un régime institutionnel et juridique à la fois clair, compétitif et rassurant devrait permettre de garantir un équilibre combinant à la fois :*

- ☒ l'optimisation du coût et de la qualité des services à la satisfaction des usagers;
- ☒ la protection des intérêts des investisseurs privés ; et
- ☒ la satisfaction des prérogatives légitimes des personnes publiques.

➤ *Vers un équilibre conciliant les obligations de résultats pour le délégataire et l'exercice d'un pouvoir de contrôle efficace et non exorbitant par le délégant :*

La délégation de service public, qui est un acte contractuel engageant les collectivités délégantes pendant de longues années, révèle certaines ***faiblesses de la part de celles-ci qui sont souvent désarmées face aux entreprises délégataires***, fortes de leur expertise juridique et de leur savoir-faire technique des services.

En effet, une des principales causes du déséquilibre entre les entreprises délégataires et les collectivités délégantes réside justement dans la ***faiblesse des capacités de négociation de ces dernières et de l'insuffisance de leur niveau d'expertise***.

D'autre part, la délégation de service public se traduit par la mise en présence d'intérêts contradictoires entre la collectivité, qui vise la satisfaction des besoins des usagers en services publics de qualité et au moindre coût, et le délégataire qui cherche à rentabiliser les capitaux investis dans l'opération.

Par conséquent, il est indispensable que l'autorité délégante dispose de l'expertise requise lui permettant d'exercer un contrôle du délégataire afin de s'assurer que les engagements contractuels de ce dernier sont réalisés de manière satisfaisante et que les principes généraux d'organisation et de fonctionnement du service, dont elle demeure responsable, sont respectés.

Or, et à l'instar de la situation constatée dans de nombreux pays, les collectivités délégantes ne disposent pas toujours des moyens humains et techniques et de l'expertise requise pour assurer un tel contrôle de manière efficace au niveau de ses

multiples dimensions technique, financière, comptable, juridique et de la qualité de service.

➤ *De l'utilisateur assujéti au consommateur exigeant :*

Si les questions relatives au contrat de délégation de service public touchent essentiellement les relations établies entre l'autorité délégante et le délégataire, il n'en n'est pas moins que le service public a été créé pour satisfaire un but d'intérêt général qui se révèle, le plus souvent, dans la satisfaction des besoins de l'utilisateur.

Dans cette perspective, ***l'utilisateur doit devenir un acteur central au cœur de la délégation des services publics locaux, en droit d'exiger des élus locaux des responsabilités en matière d'information et de transparence de la gestion de ces services.***

Le processus de décision de la délégation de service public, les études préalables, la concertation, l'évaluation et le suivi des performances de la gestion du service sont de la responsabilité des élus et ne peuvent en aucun cas être délégués.

Par conséquent, les autorités délégantes sont interpellées pour innover et rechercher les meilleurs instruments d'information des usagers moyennant notamment des analyses précises de leurs besoins et l'utilisation de supports de communication adaptés aux réalités socio-culturelles des différentes catégories d'utilisateurs des services publics.

➤ *Trois pôles de réflexion indissociables :*

C'est dans le cadre de ce débat d'actualité que le présent mémoire se propose d'apporter une contribution aidant à enrichir la réflexion autour des axes problématiques présentés ci-haut et qui gravitent, en définitive, autour de trois pôles principaux que sont :

- Le renforcement accru des capacités d'expertise et des pouvoirs de négociation des collectivités délégantes pour négocier, pendant toutes les phases du contrat de

délégation, « à armes égales » face aux opérateurs privés qui sont forts de leur savoir-faire et de leur expérience ;

- La mise en place d'un régime légal et juridique garantissant la transparence des relations entre l'autorité délégante et le délégataire et un équilibre constant de l'économie du contrat de délégation.
- L'instauration de mécanismes de concertation et d'échange avec la société civile visant la sauvegarde des intérêts de l'utilisateur qui doit être replacé au cœur de la délégation de service public.

En effet, lorsque la question de la gestion d'un service public se pose à une collectivité locale, celle-ci doit tout d'abord faire un choix pragmatique d'un mode de gestion : gestion directe ou gestion déléguée.

Ce choix peut être facilité par l'établissement d'un bilan de la gestion du service sur la base de critères d'appréciation, aussi objectifs que possibles, et par une analyse comparative des avantages et des inconvénients des modes de gestion actuel et envisagé.

Ces investigations nécessitent généralement une pluralité de compétences aux niveaux technique, financier, comptable et juridique qui doivent éclairer les élus sur le « mode idéal » de gestion à adopter notamment sur la base d'analyses multicritères.

Une fois la gestion déléguée décidée, la collectivité doit déterminer le contrat de délégation le mieux adapté aux besoins de l'utilisateur et aux conditions locales.

Or, il n'existe pas, à l'heure actuelle, de critères préétablis pour faire un choix objectif de tel ou tel type de contrat qui, pourtant, doit se faire avec le plus grand soin.

La collectivité doit s'interroger sur le contenu qu'elle veut donner au contrat puisque, de la qualification retenue découle l'application des dispositions du cadre juridique régissant ce contrat.

A ce jour, les contrats de gestion déléguée, notamment en concession, résultent de l'application des principes généraux de droit relatif aux contrats administratifs. Il s'agit de contrats mixtes qui relèvent du droit public pour les aspects réglementaires et du droit privé pour les aspects contractuels.

De plus, la jurisprudence marocaine, qui est peu fournie en la matière, ne permet pas de combler les lacunes créées par l'absence de textes législatifs. De même, le cadre fiscal n'est pas approprié aux entreprises concessionnaires dans la mesure où il ne tient compte ni des particularités juridiques du contrat de concession, ni de l'importance des investissements à réaliser.

Enfin, la sauvegarde des intérêts des usagers doit privilégier le contrôle systématique du respect contractuel des principes de continuité, d'égalité d'accès et d'adaptabilité du service délégué à l'évolution des besoins de l'utilisateur qui en est le bénéficiaire, et aussi le financeur.

Section IV-Présentation de la méthodologie d'approche

Pour aborder les principaux axes de la problématique précitée, nous avons procédé tout d'abord à l'élaboration d'une *synthèse documentaire* des expériences étrangères en matière d'organisation et de fonctionnement des services publics en relatant les différentes typologies de modes de gestion utilisés à travers le monde.

Pour ce faire, nous avons exploité une diversité de documentation très riche en la matière à partir de publications d'institutions internationales (ONU, Banque Mondiale, Institut de la Gestion déléguée de Paris, Association des Maires de France, Service Public 2000, etc...), de Bulletins Officiels et de sites internet dédiés à la gestion déléguée des services publics.

L'objectif de cette démarche étant de mettre en évidence, dans la première partie de la présente recherche, les points forts des principales écoles de délégation de service public des pays concernés et tirer des enseignements utiles de leurs performances en matière juridique et organisationnelle.

Cette même démarche, enrichie par l'exploitation de rapports d'activité des délégataires et de dossiers et coupures de presse, a été adoptée dans la deuxième partie de la présente recherche, pour les principales expériences marocaines de gestion déléguée des services de distribution d'électricité, de l'eau potable et de l'assainissement liquide afin de tenter, au vu des événements qui ont marqué la préparation et l'évolution des contrats y afférents, d'en tirer des leçons pertinentes pour contribuer à l'enrichissement de la réflexion autour du cadre juridique et réglementaire d'octroi et de suivi des contrats de gestion déléguée.

Des investigations auprès des collectivités délégantes, des instances de contrôle et des concessionnaires ont été effectuées pour apprécier l'efficacité des mécanismes organisationnels et contractuels mis en place et se renseigner sur la qualité des relations qui les unissent.

Par ailleurs nous avons envisagé initialement de procéder à une expérimentation grandeur nature en étroite collaboration avec les responsables institutionnels et opérationnels de la communauté urbaine de Meknès pour les accompagner tout au long du processus de délégation des services de distribution d'eau, d'électricité et de l'assainissement liquide, depuis les études de faisabilité, passant par les analyses multicritères pour le choix du mode idéal de gestion, jusqu'à la préparation des dossiers de consultation.

Cette démarche de proximité allait nous aider à mieux cerner les besoins méthodologiques d'une entité délégante type dans de telles opérations afin de calibrer le contenu de cet outil et de tester sa mise en œuvre auprès de cette communauté urbaine.

Toutefois, suite à plusieurs entretiens effectués avec les responsables de cette communauté, nous avons constaté, à regret, que la perspective de délégation de ces services n'était pas à l'ordre du jour d'une part et que ces derniers n'ont pas manifesté un intérêt particulier pour notre initiative dans l'immédiat.

Aussi, et malgré le non aboutissement immédiat de cette initiative, et suite aux différents contacts auprès notamment des deux communautés urbaine de Rabat et de

Casablanca, ainsi qu'aux recommandations émanant des principales manifestations nationales consacrées à la gestion déléguée (colloques, séminaires, journées d'études, cycles de formation sur la gestion déléguée du service public, etc...), nous avons décidé de concevoir un outil d'aide à la décision destiné aux collectivités délégantes. Ce guide a été établi, sous forme de questions-réponses, avec un souci de simplicité et de convivialité, dont les principales étapes sont détaillées dans la troisième partie.

Première Partie

Les principaux modèles étrangers

Introduction de la première partie

Nous nous proposons dans ce qui suit de décrire les modèles de délégation de service public des principales nations d'Europe, d'Amérique et d'Asie (chapitre I et II suivants).

A partir de quelques éléments de réflexion, nous avons dressé une typologie sommaire des modes de gestion en Europe résumée ci-après :

- ✦ La « gestion publique », qui s'avère largement majoritaire en Europe, et qui peut lui-même être subdivisé en deux sous-groupes : la gestion directe publique et la gestion déléguée publique, par structures intercommunales et établissements publics.
- ✦ La gestion déléguée privée, qui est encore largement minoritaire en Europe et concerne les pays latins notamment la France et l'Espagne.
- ✦ La gestion directe privée qui concerne uniquement l'Angleterre.

D'autre part, en Europe, la gestion déléguée a schématiquement connu une double évolution selon les caractéristiques du service :

- La gestion déléguée a disparu des services publics au fur et à mesure que ceux-ci se constituaient en réseaux nationaux. L'exemple caractéristique est celui des télécommunications, dont l'importance stratégique justifiait que les pouvoirs publics en assumant directement la gestion. Aujourd'hui, sous l'influence libérale, ces réseaux s'ouvrent à la concurrence, et les missions de service public qu'ils comportent peuvent être déléguées, voire privatisées.
- En revanche, la gestion déléguée s'est maintenue, certes inégalement, dans le cadre de la gestion de réseaux de dimensions plus modestes : la France l'a érigée en quasi modèle de gestion de services publics locaux, tandis que ses voisins européens l'abandonnaient au profit d'une gestion à dominance

publique et à laquelle se substituent, aujourd'hui, des modalités de régulation comparables à celles applicables aux services publics nationaux.

Le Royaume Uni a pour sa part consacré l'externalisation des services publics à travers les Private Finance Initiative ou « ingénierie privée de financement » des services publics. Ce mode a été d'ailleurs repris par d'autres pays européens sous la dénomination Public-Private-Partnership (PPP) ou encore récemment sous le sigle « Partenariat d'Affaires Public-Privé » (PAPP) au Canada.

Ce type de partenariat public/privé s'est développé ces dernières années au Maroc, par notamment la réalisation en partenariat entre les Opérateurs Publics d'Habitat et les promoteurs privés de projets de construction à faible valeur immobilière totale et destinés à la population défavorisée (prix de cession inférieur à 120.000 DH. Ces promoteurs assurent la gestion technique, commerciale et financière à leurs risques et périls mais bénéficient d'avantages d'ordre foncier et fiscal.

En Chine, les collectivités locales manquent de fonds mais doivent financer une part croissante de leurs projets d'investissement. On constatera également une similitude du cas marocain avec le mode de concession chinois dans la mesure où ce dernier pays connaît une carence en matière de réglementation mais mène une expérience grandeur nature (concession de la centrale thermique de Laibin)⁴ avant d'adopter une loi définitive sur les Building Operate Transfer(BOT).

⁴ Voir infra Section IV.

Chapitre I

L'Ecole française de la délégation

Introduction

Attribuées par adjudication ou concédées sur la base d'un bail, d'anciennes formes de délégation permettent de constater l'existence, dès le XII^{ème} siècle⁵, de mécanismes de partenariat unissant des personnes publiques et privées qui sont assez proches des mécanismes contemporains de gestion déléguée (collecte de l'impôt par le fermier général, exploitation de moulins, de fours et de pressoirs à vins, navigation sur certains cours d'eau...).

Le XVII^{ème} siècle verra naître les premiers services publics locaux délégués avec, en 1777, la distribution de l'eau utilisant les pompes à feu, les vidanges des fosses d'aisance et l'éclairage public. Ce dernier a fait l'objet d'une première concession, en 1769, fondée sur un monopole de 6000 lampes à huile.

La gestion déléguée accompagne et favorise la mise en place de multiples services publics dans la seconde moitié du XIX^{ème} siècle et la première partie du XX^{ème} siècle. Cet essor de la gestion déléguée des services publics est alors facilité par le contexte libéral favorable à la gestion privée d'activités jugées rentables ou pouvant être financièrement équilibrées autrement que par un financement public.

Dans l'entre deux guerres, ce mode de gestion connaît un net recul en raison des difficultés financières rencontrées par les concessionnaires, et laisse la place à un retour en force de la régie qui devient le mode naturel de gestion des services publics : le mouvement du « socialisme municipal ».

Parallèlement, à partir des années trente, de grands monopoles nationaux se créent par raccordement des réseaux régionaux et fusion des entreprises qui seront nationalisées à partir de 1936 et deviendront des concessionnaires publics et obligés de services publics. Ce mouvement s'amplifie après la seconde guerre mondiale, lorsque les monopoles publics apparaissent comme l'instrument de la reconstruction, tels que Electricité de France (EDF) et Gaz de France (GDF).

⁵ Claudie Boiteau, « Les conventions de délégation de service public, transparence et service public local », Collection Action locale, Editions locales de France, 1999.

Section I- Les services publics concernés

Les services publics dont il a été question jusqu'alors⁶ relèvent principalement de la catégorie des services publics à caractères industriels et commerciaux (SPIC) qui, selon le droit administratif français, sont distincts des services publics administratifs (SPA).

Il convient de bien distinguer ces deux catégories de services publics. Ainsi, en l'absence d'une qualification légale ou réglementaire, le service public est qualifié d'industriel et commercial à partir d'un faisceau d'indices liés à son objet, son mode de fonctionnement et à ses modalités de gestion :

- ☒ en premier lieu, l'objet du service à qualifier doit être comparable à celui d'activités prises en charge par des personnes privées, c'est à dire, des activités orientées vers l'achat, la vente, la production de biens et de services.
- ☒ en second lieu, le service public à qualifier doit tirer ses ressources, au moins à titre principal, des redevances versées par les usagers du service public en contrepartie du service fourni. Par conséquent, un SPIC ne peut, en principe, percevoir de ressources en provenance du budget de la collectivité publique qui en a la responsabilité, ce qui a pour conséquence d'établir une équivalence entre le coût réel de la prestation fournie et le prix supporté par l'utilisateur et non le contribuable. Cependant, pour des motifs d'ordre social, le code général des collectivités territoriales a prévu certaines dérogations qui ne doivent, en aucun cas, se traduire par la « compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement ».
- ☒ enfin, un service public se voit attribuer un caractère industriel et commercial si ses modalités de gestion sont, pour l'essentiel, comparables à celles applicables à une entreprise : gestion selon les usages de commerce, application de certains éléments de comptabilité privée, recherche de rentabilité, redevances payées par l'utilisateur effectif, recherche de l'équilibre financier du service en recettes et dépenses...

⁶ Olivier Raymundie, « La gestion déléguée des services publics en Europe, le cas de la distribution de l'eau potable : un modèle exportable », RFC 300, mai 1998.

Ainsi, lorsque ces trois conditions sont réunies, sous réserve de la jurisprudence du « Tribunal des Conflits », la présomption d'administrativité est renversée et le service public est qualifié de service public administratif.

Ces conditions ont permis de qualifier de service public à caractère industriel et commercial (SPIC) les services suivants :

- ☒ un frigorifique municipal ;
- ☒ les services de distribution de l'eau ;
- ☒ l'exploitation d'un hôtel dans une station thermale ;
- ☒ l'activité d'exploitation de l'outillage public dans un port ;
- ☒ un service d'enlèvement des ordures ménagères financé par la redevance ;
- ☒ les transports ferroviaires ;
- ☒ la distribution d'énergie électrique ;
- ☒ les services extérieurs des pompes funèbres ;
- ☒ un service d'assainissement géré en régie directe par une commune, financé par une redevance payée par l'utilisateur et constituant le prix du service déterminé en fonction de sa consommation d'eau ;
- ☒ un service public d'eau potable lorsque le montant de la redevance est fonction du volume d'eau consommée.

A- Des régimes juridiques distincts

Si la mise en œuvre de la distinction entre un SPA et un SPIC est souvent délicate, certaines difficultés apparaissent, en particulier lorsque le service public est géré par un établissement public.

En effet, l'acte créant un établissement public chargé de gérer un service public donné peut qualifier celui-ci « d'administratif » ou « d'industriel et commercial » ; dans un tel cas, il y a une forte probabilité pour qu'un établissement public administratif gère un SPA. Dans d'autres cas, il existe des établissements publics à « visage inversé » ou à « double visage » ou sans qualification particulière, ce qui rend impossible de se fonder sur la qualification de l'établissement public pour connaître la nature juridique réelle du service public.

Cette distinction, dont la mise en œuvre n'est pas toujours simple, conditionne l'application de régimes juridiques distincts. Alors que les services publics administratifs sont, sous réserve de certaines exceptions, soumis à un régime de droit public, les services publics industriels et commerciaux sont, sous réserve de certaines exceptions, soumis à un régime de droit privé.

Cependant, quelle que soit la qualification donnée à l'activité, celle-ci constitue un service public. A ce titre, elle est soumise au respect des principes communs à l'ensemble des services publics.

De surcroît, la satisfaction de l'intérêt général, qui est le but de tout service public, suppose l'utilisation de prérogatives de puissance publique qui caractérisent le seul droit public.

a- La nature juridique du service public

Si les services publics industriels et commerciaux sont les premiers à être concernés par la gestion déléguée, de nombreux services publics administratifs peuvent, également faire l'objet de ce mode de gestion.

Le service public est présumé être un service administratif, c'est à dire relevant normalement de la gestion collective et créant une relation principalement non marchande entre la collectivité gestionnaire et l'administré-usager.

Selon le Conseil d'Etat, certains services publics administratifs, de par leur nature ou par la volonté du législateur, ne peuvent être assurés que par les collectivités territoriales elles-mêmes.

Le Conseil d'Etat n'a pas donné une liste de ces services. Toutefois, il ressort des termes mêmes d'un avis du Conseil d'Etat, émis le 7 octobre 1987 et portant sur le champ d'application de la gestion déléguée, que les collectivités territoriales ne sauraient en tout état de cause se décharger sur des personnes privées :

- ⇒ de l'exécution des tâches qu'elles accomplissent au nom et pour le compte de l'Etat, d'une part ; et
- ⇒ de l'exécution des missions qui relèvent de l'exercice même d'une prérogative de puissance publique d'autre part.

Ainsi, sont qualifiés de services publics administratifs ne pouvant pas être délégués les services publics suivants :

- ☑ les missions de service public qui n'ont pas rempli les conditions déterminant l'existence d'un SPIC, quel que soit le mode de gestion, telles que les infrastructures routières, l'enlèvement des ordures ménagères financé par une taxe locale, la cantine scolaire, un parc de stationnement situé sur la voirie municipale ;
- ☑ exercice de pouvoirs de police ;
- ☑ édictons d'actes réglementaires et définition de politiques ;
- ☑ perception de recettes à caractère fiscal ;
- ☑ limitations apportées au droit de propriété, telle la préemption, l'expropriation, la délivrance de permis de construire ;
- ☑ les prestations d'état civil ;
- ☑ élaboration et gestion des listes électorales et organisation d'élections ;
- ☑ gestion des concessions funéraires et espaces publics des cimetières ;
- ☑ toute action en matière de prévention sanitaire.

D'autres services publics administratifs ont subi une interdiction partielle de délégation ; on peut citer par exemple :

- ☑ la surveillance des enfants dans les cantines scolaires (seule la fourniture des repas peut être déléguée) ;
- ☑ les actions de prévention des maladies mentales ;
- ☑ les compétences du département dans le domaine agricole ;
- ☑ la gestion des chambres mortuaires dans les hôpitaux.

Ces précisions étant apportées, il convient de consolider que le caractère administratif du service public n'interdit pas la délégation de sa gestion. Cette faculté a été affirmée, dès 1986, par le Conseil d'Etat : « *le caractère administratif d'un service public n'interdit pas à la collectivité territoriale compétente d'en confier l'exécution à des personnes privées (...)* ».

b- Cas du service de l'eau et de l'assainissement

Les services de l'eau potable (production, transport et distribution d'eau potable) et de l'assainissement (collecte, transport et épuration des eaux usées) constituent en France deux domaines dans lesquels s'est instauré un partenariat public-privé original et exemplaire, dont le développement tient, non à un phénomène de mode, mais à une pratique ancienne et permanente liée aux spécificités de ces domaines tenant à leur régime juridique et à leur propre objet.

Tout d'abord, la distribution d'eau potable et l'assainissement relèvent d'un monopole de fait des communes qui est fondé sur l'utilisation du domaine public communal⁷, et conforté par certaines dispositions législatives du Code des communes. Ce monopole de fait est toutefois tempéré par une importante coopération intercommunale : 2/3 des communes font partie d'un syndicat intercommunal pour la distribution d'eau potable et/ou l'assainissement.

Ensuite, la distribution d'eau potable et l'assainissement sont des services publics à caractère industriel et commercial (SPIC), même s'ils peuvent très exceptionnellement revêtir un caractère administratif (SPA). Cette qualification résulte de l'objet de leurs services (assimilation à des entreprises privées en raison du caractère économique de leur objet), de leur mode de financement (alimentation par des redevances payées par les usagers) et de leurs modalités d'organisation et de fonctionnement.

Ils sont donc soumis à un régime juridique à caractère mixte dans lequel se trouvent combinés des éléments de droit privé, entraînés par le caractère commercial de leurs activités, et des éléments de droit public, justifiés par l'idée de service public.

Par ailleurs, la distribution d'eau potable et l'assainissement sont librement organisés par les communes. Cette liberté d'organisation constitue une application du principe de libre administration des collectivités territoriales (article 72 de la constitution du 4 octobre 1958) renforcé ensuite par l'élargissement des responsabilités communales dans le cadre du processus de décentralisation.

Elle s'exerce toutefois dans un contexte administratif et juridique complexe en raison, d'une part, de l'intervention dans ce domaine de nombreux ministères et organismes publics et, d'autre part, d'un encadrement législatif et réglementaire avec la prescription de contraintes financières (budget annexe équilibré en recettes et en dépenses) et le resserrement des contraintes techniques (qualité de l'eau...).

Elle se manifeste de façon primordiale dans le choix du mode de gestion, celle-ci pouvant être réalisée par la collectivité elle-même (gestion directe en régie) ou confiée à une entreprise privée (gestion déléguée au privé) :

⁷ Olivier Raymundie, op-cit.

- ☑ la régie directe 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 stricto sensu ;
- ☑ la gestion déléguée est assurée par une entreprise privée choisie dans le cadre d'une mise en concurrence, maintenant soumise à une procédure obligatoire, et placée sous le contrôle de la collectivité. Elle caractérise un partenariat stricto sensu.

B-Un service public local

L'organisation du service incombe toujours à une personne publique (la commune, un établissement public territorial) qui peut toujours décider à tout instant des modalités de fonctionnement du service. Le service de distribution d'eau constitue un service public généralement qualifié de local en ce sens que ce sont les communes qui en sont responsables.

Il n'en demeure pas moins que le Conseil d'Etat a déjà jugé que ce service pouvait être organisé au niveau départemental. Il résulte du caractère de service public de la distribution d'eau et de l'assainissement que toutes les règles tirées du droit des services publics (continuité, adaptabilité, égalité) s'appliquent à ce service public.

Depuis les lois de la décentralisation, les cahiers des charges qui établissent les relations entre les autorités publiques et les entreprises de service public ne sont plus que des simples modèles et non des cahiers des charges types. Il en va de même des règlements de services qui sont des modèles fixant les droits et obligations du gestionnaire vis à vis des usagers.

C- Un service public à caractère industriel et commercial

Le Code des communes consacre le titre VII aux dispositions particulières à certains services industriels et commerciaux dont le service des eaux, sans être expressément qualifié par la loi en tant que tel, contrairement aux services publics d'assainissement, qui selon l'article L.372-6 du Code des communes, « sont financièrement gérés comme des services à caractère industriel et commercial ».

Mais, dans la majeure partie des cas, il est qualifié de service public à caractère industriel et commercial, beaucoup plus rarement que service administratif.

D- L'équilibre financier des services publics

L'article L.322-5 du Code des communes pose le principe de l'équilibre financier des services publics industriels et commerciaux, quel que soit le mode de gestion choisi, même si quelques exceptions ont été prévues. Il en résulte que le Conseil d'Etat déclare illégales les subventions d'équilibre des services d'eau et d'assainissement.

E-Les compétences des tribunaux

Les litiges qui peuvent naître entre le service public et l'utilisateur ou le candidat usager du service, qui par définition n'a pas encore passé de contrat avec le service, relève des pouvoirs judiciaires. Il en va de même de l'utilisateur qui a cessé de l'être, notamment l'utilisateur d'un service d'eau et d'assainissement qui avait quitté sa maison et à qui le service d'eau réclamait le paiement des frais de location du compteur.

Section II -La contractualisation des services publics locaux

A-Le contrat de concession

La concession ne se situe pas dans un cadre préétabli par les lois et les règlements. En l'absence de définition fournie par les textes, la jurisprudence et la doctrine sont parvenues à en retenir une qui soit une référence utile pour l'identification du contrat de concession : « La concession est donc un contrat par lequel une collectivité publique confie à une personne (le plus souvent privée) la responsabilité de la gestion d'un ouvrage public et/ou d'un service public à ses frais et risques et périls, avec en contrepartie le droit de percevoir des redevances sur les usagers du service public ou de l'ouvrage public »⁸.

La concession peut avoir deux objets différents :

⁸ Douence J.C. : « Les contrats de délégation de service public » Revue française de droit administratif, 1993.

- La réalisation d'un ouvrage public par une personne privée à ses frais. L'exploitation de l'ouvrage lui sera ultérieurement confiée pour qu'elle puisse amortir les investissements. On parle alors de « *concession de travaux publics* ».
- L'exécution d'une mission de service public : ce sera l'exploitation d'un service public (par exemple pour une collectivité locale). On utilise alors l'expression de « *concession de service public* ».

Le plus souvent, la concession de service public s'accompagne d'une concession de travaux publics : l'objet de la concession sera donc la *construction/exploitation d'un ouvrage et d'un service public* tel que la distribution d'eau potable et la restauration collective.

La jurisprudence et la doctrine vont ainsi insister sur les différents critères qui caractérisent la concession et se borner à vérifier l'existence de certains éléments du contrat pour le qualifier de concession.

Ces éléments sont décrits ci-après :

✚ **La concession est un contrat qui revêt plusieurs caractères :**

- ☑ Contrat administratif ;
- ☑ Contrat mixte ;
- ☑ Contrat intuitu personae qui permet à l'autorité concédante de négocier et de choisir librement le concessionnaire, même si la loi du 29 janvier 1993 modifiée impose désormais des mesures de publicité préalable en cas de délégation de service public et de transparence dans le choix du délégataire.

✚ **La concession implique surtout une dévolution du service, un Vritable transfert de service public**

Ce dernier élément est important, mais difficile à cerner. Pour qu'il y ait concession, il ne suffit pas que le contrat concerne une activité de service public, mais il faut que le cocontractant s'en voit confier la responsabilité, c'est à dire qu'il gère le service public en son nom et pour son propre compte. Les effets juridiques des actes qu'il a conclus pour la gestion du service lui sont alors directement imputés. L'élément de dévolution peut permettre de le différencier des marchés de travaux, de fourniture et services, mais aussi du mandat, où le mandataire agit comme représentant de la collectivité au nom et pour le compte de celle-ci.

Le caractère aléatoire de l'exploitation du service

L'exploitation de l'ouvrage public et/ou du service concédé est faite aux risques et périls du concessionnaire : il conserve les bénéfices résultant de sa gestion mais supporte les déficits et aléas éventuels de l'exploitation. Toutefois, ce régime de séparation des finances n'est pas toujours respecté : des services concédés très importants comportent une solidarité financière entre le concédant et le concessionnaire. L'autorité concédante peut apporter son concours sous diverses formes au concessionnaire.

Si l'aléa financier caractérise encore bien les concessions, il n'est plus un critère exclusif. A l'origine, une des raisons essentielles du recours à la concession résidait dans la volonté des collectivités publiques de transférer au concessionnaire la charge des investissements nécessaires à la mise en place du service ainsi que les aléas de l'exploitation.

Aujourd'hui, la prolifération de concessions accordées à des sociétés d'économie mixte (SEM) dont les pertes pèsent sur les collectivités actionnaires porte atteinte au principe de l'exploitation aux risques et périls du cocontractant.

Cette évolution s'est trouvée aggravée par l'utilisation de la concession pour gérer des services publics à caractère administratif échappant aux impératifs de rentabilité.

En définitive, l'absence d'aléa financier rend de plus en plus délicate la distinction entre la concession et les autres modalités de gestion.

La durée du contrat

Le contrat de concession est en principe conclu pour une longue durée pour permettre au concessionnaire d'amortir les capitaux engagés pour la construction et l'exploitation de l'ouvrage.

La loi du 29 janvier 1993 modifiée prévoit, dans son article 40, que les conventions de délégation de service public doivent désormais être limitées dans leur durée, sans toutefois préciser une durée maximum, mais en indiquant que la convention de

délégation ne doit pas dépasser la durée d'amortissement des installations mises en œuvre. Dans le secteur de l'eau notamment, les délégations voient leur durée limitée à 20 ans (loi du 08 février 1995).

↳ **La nature des financements**

Le cocontractant finance les installations nécessaires au fonctionnement du service public et en supporte les frais de premier établissement.

↳ **Le mode de rémunération du concessionnaire**

Le concessionnaire est rémunéré au moyen de redevances perçues sur les usagers du service (redevances qui constituent en quelque sorte les bénéfices de l'exploitation). La jurisprudence est d'une rigueur absolue sur ce point : quel que soit l'objet du contrat, elle reste fermement attachée au critère de perception des redevances.

Le mode de rémunération est décisif pour distinguer la concession :

- ☒ de la régie intéressée où le contractant se trouve rémunéré par une somme forfaitaire versée par l'administration et calculée en fonction du chiffre d'affaires réalisé ;
- ☒ du contrat d'affermage où le contractant se trouve rémunéré par une somme forfaitaire versée par l'administration qui n'est pas, en principe, fixée par rapport aux résultats ;
- ☒ du marché public.

↳ **L'apparition de l'expression « gestion déléguée »**

Avec l'apparition de cette expression, on peut se demander s'il peut y avoir gestion déléguée dès lors que l'exploitant du service est rémunéré par la collectivité ?

Déjà, une évolution s'est faite jour avec la mise en avant du critère de « la gestion du service public ». A ce sujet, une circulaire du 7 août 1987, évoquant l'avis du Conseil d'Etat rendu le 7 avril 1987, rappelait que les collectivités locales ont une assez grande liberté quant aux modalités retenues pour procéder à la gestion déléguée des services publics, qu'ils soient à caractère industriel et commercial ou administratif.

La circulaire indiquait en outre qu'il résulte de cet avis que « le contrat nommé ou innomé par lequel un entrepreneur est chargé de l'exécution même du service public n'est pas un marché, et par suite il n'est pas soumis au code des marchés publics ».

Par exécution du service public, il faut entendre un contrat déléguant à l'entreprise l'ensemble des tâches qui concourent à l'exécution du service, et non pas uniquement certaines d'entre elles.

B- Le contrat d'affermage

Il n'existe pas de définition législative ou réglementaire d'un contrat d'affermage.

L'affermage est un mode contractuel de gestion⁹ qui a pour objet de confier à une personne, l'exploitation sous sa responsabilité d'un service public, à l'exclusion de toute autre prestation, notamment la réalisation des travaux nécessaires à l'exécution du service public qui restent à la charge de la collectivité délégante. La collectivité apporte les ouvrages et les biens nécessaires. Le fermier se rémunère au moyen de redevances perçues sur les usagers.

Quelques éléments le caractérisent et permettent de le différencier des autres modes de gestion :

La durée du contrat

Le contrat d'affermage est généralement un contrat d'une durée assez courte (7 à 12 ans en moyenne). En effet, le fermier n'a pas à amortir les ouvrages ou les installations qu'il exploite. Au contraire, la collectivité doit pouvoir mettre fin rapidement au contrat si les conditions d'exploitation ne lui apparaissent pas satisfaisantes.

Toutefois, il est possible de rencontrer des contrats d'affermage dans lesquels il a été prévu une durée assez longue, dans la mesure où les fermiers sont en charge des travaux.

Les frais d'établissement et les travaux d'entretien

⁹ Olivier Raymundie, op-cit.

Ils sont pris en charge par la collectivité publique. Le fermier ne construit ni ne finance les moyens nécessaires à l'exploitation. Les ouvrages lui sont remis et il n'a d'autres charges que de les entretenir. Il reste que la tendance actuelle est de confier de nombreux travaux à des fermiers, particulièrement dans le secteur de l'eau.

La responsabilité du fermier

La gestion du service affermé s'effectue aux risques et périls du fermier. Ainsi, ce fermier a la responsabilité de l'exploitation du service, ce qui l'autorise à prélever sa rémunération sur les usagers.

La rémunération du fermier

Le fermier se rémunère par la perception de redevances sur les usagers, cette rémunération étant établie en tenant compte des charges afférentes à l'exploitation du service public affermé. Mais, le fermier ne conserve pas la totalité des sommes perçues sur les usagers du service, il verse à la collectivité affermante une redevance appelée « surtaxe », destinée à couvrir les dépenses engagées par cette collectivité pour l'établissement et l'extension de l'ouvrage affermé. C'est en fait la contrepartie de la mise à disposition d'ouvrages qu'il n'a pas financés. Une redevance peut également être versée à la collectivité concédante pour l'occupation du domaine public.

Aucun de ces éléments ne présente de caractère absolu et lorsqu'il s'agit de comparer le contrat d'affermage à la concession, la distinction est délicate. En effet, en pratique, il n'existe entre ces deux contrats qu'une différence de degré et non de nature.

C- Le contrat de gérance

La gérance peut être définie comme le contrat par lequel une collectivité publique confie la gestion d'un service public à une personne, en continuant à en assumer les risques et périls, moyennant une rémunération forfaitaire versée au gérant et imputée sur les comptes du service public.

Ce contrat présente plusieurs traits spécifiques :

- ☑ c'est la collectivité contractante qui assume la responsabilité administrative et financière du service ; la collectivité conserve pour elle les risques et conserve les profits ;
- ☑ le gérant apparaît comme un mandataire puisqu'il agit au nom et pour le compte de la collectivité publique ;
- ☑ la collectivité prend en charge les investissements de premier établissement ; elle arrête les tarifs à partir desquels le gérant déterminera les prix effectivement payés par les usagers.



Le gérant perçoit une rémunération forfaitaire

La rémunération du gérant est en principe fixe, mais il peut être pris en compte la qualité de la gestion sous forme de prime variable, s'ajoutant au salaire de gestion. Le gérant perçoit une redevance sur les usagers mais pour le compte de la collectivité et la lui réserve. Le gérant a l'obligation de verser le montant de l'excédent d'exploitation à la collectivité publique. La rémunération du gérant n'est pas fixée en fonction des résultats de la gestion.

D-La régie intéressée

La régie intéressée est plus complexe que la régie simple qui se définit comme la gestion directe d'un service avec ses propres biens et ses propres agents. Dans le cas de la régie intéressée, la collectivité publique fait fonctionner le service à ses risques et périls, mais par l'intermédiaire d'un régisseur qu'elle recrute et qu'elle rémunère en fonction de certains résultats.

On peut donc définir la régie intéressée comme un contrat dans lequel la collectivité confie l'exploitation d'un service public à une personne qui en assure la gestion pour le compte de la collectivité, moyennant une rémunération calculée sur le chiffre d'affaires réalisé et fréquemment complétée par une prime de productivité et, éventuellement, par une fraction du bénéfice.

Considérée par la circulaire du 13 décembre 1975 comme à mi-chemin entre la régie simple et la concession, la régie intéressée se caractérise par deux critères principaux :

- ↳ **Un critère financier** : le régisseur est rémunéré par un procédé qui doit l'inciter à améliorer sa gestion. Ce procédé comporte d'une part un minimum de garantie ou prime fixe et d'autre part une prime variable calculée en fonction du résultat d'exploitation. A cette prime peut s'ajouter éventuellement une fraction des bénéfices réalisés, étant observé que l'élément variable de la rémunération ne peut pas dépasser le maximum prévu par le contrat.
- ↳ **Un critère organique** : le régisseur agit pour le compte de la collectivité publique qui demeure chargée de la direction et de l'exploitation, encore que parfois, il existe une certaine autonomie de gestion. La collectivité assure elle-même l'établissement du service, les investissements nécessaires ainsi que la responsabilité de gestion.

Section III- Le cadre juridique et réglementaire d'octroi des concessions

A- Une définition floue de la gestion déléguée

En l'absence de législation claire et contrairement à celle des marchés publics, la définition de la gestion déléguée en France est essentiellement d'ordre jurisprudentiel¹⁰.

Seuls quelques aspects des conventions de délégation de service public ont, depuis quelques années, fait l'objet de dispositions législatives, et cela aux seules fins d'assurer plus de transparence et de prévention de la corruption¹¹, mais sans définir précisément la notion de « délégation de service public ».

Plusieurs critères permettent de qualifier la gestion déléguée lorsqu'ils sont réunis, à savoir :

- ☒ intérêt public du service ou de l'ouvrage objet de la délégation ;
- ☒ liens contractuels durables entre l'autorité délégante et le délégataire ainsi qu'entre ce dernier et les usagers ;
- ☒ autonomie du délégataire par rapport à l'autorité délégante ;
- ☒ transfert au délégataire de prérogatives de puissance publique et contrôle exercé par cette dernière ;

¹⁰ Dominique Brault, « La gestion déléguée, un concept à promouvoir », juillet 2000, Institut de La Gestion Déléguée.

¹¹ Voir paragraphe "C" ci-dessous.

- ☑ rémunération du délégataire par les usagers ; et
- ☑ exploitation aux risques et périls du délégataire.

Aucun de ces critères n'est suffisant à cette caractérisation s'il est isolé. L'absence totale de certains d'entre eux peut exclure la qualification de gestion déléguée. Inversement, il peut y avoir gestion déléguée alors que l'un des critères n'est pas satisfait ou ne l'est que partiellement.

En définitive, c'est seulement par une analyse au cas par cas qu'il est possible de qualifier un contrat de gestion déléguée à partir d'un faisceau d'indices, en fonction du contenu de la convention et non de la dénomination que les signataires ont pu lui donner.

Cette absence d'une définition claire, sûre et précise de la gestion déléguée, bien que s'accompagnant parfois d'insécurité juridique des co-contractants, n'a pas empêché que la pratique, en France et dans bien d'autres pays, confère un large champ d'application à ce mode de gestion et de financement des services publics.

B-Un large champ d'application

La gestion déléguée est appliquée dans des secteurs multiples relevant d'un service public spécifié par la loi ou reconnu sur un plan jurisprudentiel, où l'on peut facturer une consommation récurrente et où il existe une relation marchande avec des usagers identifiables.

C'est soit par la volonté du législateur ou par leur nature que les activités, relevant de missions régaliennes, doivent être assurées par la collectivité publique elle-même et ne peuvent être déchargées sur un délégataire.

Sous ces réserves, comme l'a reconnu un avis du Conseil d'Etat du 07 octobre 1986, avis qui a été suivi par la circulaire du Ministère de l'Intérieur du 07 août 1987, presque toutes les activités des collectivités publiques sont susceptibles d'être gérées sur délégation.

En même temps, cette même circulaire exige que « *avant toute remise en cause du mode de gestion d'un service, qu'il soit à caractère industriel et commercial ou administratif, ou avant toute création d'un nouveau service, une étude comparative, aussi poussée que possible, soit effectuée sur les différentes solutions envisageables de façon à permettre de retenir la solution qui, pour cette collectivité et ce service, garantisse à la fois la plus grande efficacité et le meilleur service à l'utilisateur* ».

S'agissant des contrats qui délèguent à une entreprise privée l'exécution d'un service public, la circulaire a indiqué les 3 recommandations essentielles suivantes :

- ⇒ Les conditions de passation des contrats : les contrats de concession ou d'affermage sont conclus intuitu personae, c'est à dire en considération de la personne même du cocontractant qui sera chargé de faire fonctionner le service public. Les termes de l'article 2.1 de cette circulaire ne donnent pas un caractère obligatoire à l'appel à la concurrence et le recommandent à chaque fois que cela est possible.
- ⇒ La durée des contrats : la durée du contrat dépend de la nature du contrat et de l'importance des prestations fournies par l'entreprise gestionnaire, spécialement en matière d'investissement, ainsi que de la nécessité d'assurer l'équilibre économique et financier du contrat. La multiplicité des critères à prendre en considération explique la diversité des durées recommandées à titre indicatif par cette circulaire.
- ⇒ Les modalités de contrôle : la collectivité, qui demeure garante de la bonne exécution du service, doit exercer un certain contrôle sur les conditions d'exploitation du service et disposer de comptes rendus techniques et financiers (moyens humains et techniques mis en œuvre, conditions économiques d'exploitation, recettes et dépenses...).

C- La loi SAPIN relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques

Cette loi a notamment consacré dans son chapitre IV des dispositions générales relatives à la procédure de délégation de services publics locaux (depuis les délibérations de principe jusqu'au choix du délégataire et la signature du contrat de

délégation), à l'encadrement de la durée du contrat et aux conditions de prolongation de la délégation.

a- Etapes de la procédure de la délégation

Phase 1 : Délibération de principe

L'assemblée délibérante statue sur le principe de la délégation du service public local au vu d'un rapport contenant les caractéristiques des prestations que doit assurer le délégataire.

Phase 2 : Procédure de publicité

Après décision sur le principe de délégation, celle-ci est soumise par l'autorité délégante à une procédure de publicité permettant le recueil de plusieurs offres concurrentes dans les conditions ci-dessous :

- ☒ La collectivité publique dresse la liste des candidats admis à présenter une offre après examen de leurs garanties professionnelles et financières et de leur aptitude à assurer la continuité du service public et l'égalité des usagers devant le service public.
- ☒ La collectivité adresse à chacun des candidats un document définissant les caractéristiques quantitatives et qualitatives des prestations ainsi que, s'il y a lieu, les conditions de tarification du service rendu à l'utilisateur.

Phase 3 : Ouverture des plis

Les plis sont ouverts, dans le cas d'une collectivité de plus de 3 500 habitants, par une commission composée des personnes suivantes :

- ☒ Un représentant de l'autorité habilitée à signer la convention de délégation de service public, président de la commission ; et
- ☒ Cinq membres de l'assemblée délibérante élus à la représentation proportionnelle au plus fort reste.

Il est procédé, selon les mêmes modalités à l'élection de suppléants en nombre égal à celui des membres titulaires.

Le comptable de la collectivité et un représentant du Ministre chargé de la concurrence siègent également à la commission par voie consultative.

Le rôle de la commission est limité au seul examen des offres des entreprises retenues. Cependant la collectivité publique délégante peut, si elle le souhaite, élargir le rôle consultatif de la commission et lui demander son avis sur les candidats à retenir.

Essentiellement chargée d'analyser les offres, la commission ouvre les plis et les étudie en se faisant assister, éventuellement, par les experts de son choix (internes ou externes à la collectivité) sans pour autant que ces personnes extérieures à la commission puissent participer aux délibérations de celle-ci.

Afin d'assurer la plus grande rigueur possible dans le traitement des offres, la commission établit une grille d'analyse de ces offres en fonction de critères aussi objectifs que possibles. La commission achèvera sa mission en formulant un avis qui pourra prendre la forme d'un rapport adressé à l'autorité habilitée à signer la convention.

Phase 4 : Négociation et choix d'un candidat

La procédure de négociation des offres exprime clairement la volonté du législateur français de maintenir, au profit des délégations de service public, le principe de *l'intuitu personae*. Cette volonté se traduit par l'affirmation de la liberté de négociation qui est reconnue à l'autorité chargée de signer la convention, renforcée, de surcroît, par l'existence d'une procédure de négociation directe.

Au vu de l'avis de la commission, l'autorité habilitée à signer la convention engage librement toute discussion utile avec une ou plusieurs entreprises ayant présenté une offre, tout en veillant à assurer l'égalité entre les candidats avec lesquels elle a choisi de négocier.

Il ne s'agit que d'un avis simple qui ne contraint pas l'autorité délégante qui peut engager une négociation avec une entreprise qui n'a pas reçu un avis favorable à l'issue de l'examen des offres.

Deux mois au moins après la saisine de ladite commission, l'assemblée délibérante se prononce sur le choix du délégataire et le contrat de délégation.

Les documents, cités ci-haut, sur lesquels se prononce l'assemblée délibérante doivent lui être transmis quinze jours au moins avant sa délibération. La teneur de ces documents n'est pas précisée par la loi ; cependant, l'organe délibérant devrait disposer au minimum des éléments suivants :

- ☒ la liste des entreprises admises à présenter une offre ;
- ☒ l'analyse des propositions faites par ces entreprises ;
- ☒ les motifs du choix de l'entreprise candidate ; et
- ☒ l'économie générale du contrat.

Le recours à une procédure de *négociation directe* avec une entreprise déterminée n'est possible que dans le cas où, après mise en concurrence, aucune offre n'a été proposée ou n'est acceptée par la collectivité publique.

Dans une telle hypothèse, l'autorité compétente peut négocier et conclure librement la convention avec l'entreprise de son choix, qui a été candidate ou non.

Dans ce cas, il est conseillé, et non prévu par les textes, que l'assemblée délibérante soit saisie de cette décision par l'autorité exécutive de la collectivité qui justifiera et expliquera son choix. Faute de quoi, la collectivité pourrait être soupçonnée de détournement de procédure.

b-Durée et prolongation d'un contrat de délégation

L'article 40 de la loi SAPIN stipule ce qui suit :

- ☒ les conventions de délégation de service public doivent être limitées dans leur durée. Celle-ci est déterminée par la collectivité en fonction des prestations demandées au délégataire ;
- ☒ lorsque les installations sont à la charge du délégataire, la convention de délégation tient compte, pour la détermination de la durée, de la nature et du montant de l'investissement à réaliser et ne peut dans ce cas dépasser la durée normale d'amortissement des installations mises en œuvre.

Quant aux conditions de prolongation de la durée, cet article dispose qu'une délégation de service ne peut être prolongée que :

- ☒ pour des motifs d'intérêt général et que la durée de prolongation ne peut alors dépasser un an ;

- ☑ lorsque le délégataire est contraint, pour la bonne exécution du service public ou l'extension de son champ géographique et à la demande du délégant, de réaliser des travaux non prévus au contrat initial, de nature à modifier l'économie générale de la délégation et qui ne pourraient être amortis pendant la durée de la convention restant à courir que par une augmentation de prix manifestement excessive.

Conclusion

L'organisation du service public en France est figée : des services publics nationaux assurés par des organismes de droit public en situation de monopole côtoient des services publics locaux (distribution de l'eau, assainissement, propreté, transport urbain...), assurés tantôt, directement par les collectivités locales, tantôt par des entreprises privées sur la base d'un contrat conclu avec la collectivité locale compétente.

En effet, la gestion déléguée a connu également en France un important développement sous l'impulsion de plusieurs facteurs, notamment :

- ☑ ce regain d'intérêt pour la gestion déléguée n'est pas étranger au phénomène de débudétisation visant à limiter le budget de l'Etat ;
- ☑ la décentralisation a également favorisé le nouvel élan de la gestion déléguée, car les collectivités locales ont trouvé, dans ce mode de gestion, le moyen de développer des services publics nécessitant toujours plus de technologie en évitant à la fois de lourds investissements obérant leurs budgets et les contraintes de la gestion administrative, tout en ayant la garantie d'une gestion efficace et contrôlée des services publics concernés.
- ☑ enfin, la pression communautaire, en faveur d'une séparation du régulateur et des opérateurs visant à favoriser le jeu concurrentiel, annonce une amplification du recours à la gestion déléguée.

En fait, le modèle français a développé des modes de gestion qui compensaient à la fois l'absence d'organisation structurelle locale, et l'absence de surface financière des collectivités en faisant appel au secteur privé

Et pour cause, l'originalité du concept de la gestion déléguée réside dans le fait qu'il emprunte les avantages d'efficacité que procure la privatisation tout en sauvegardant l'intérêt public des usagers grâce à la maîtrise éminente que l'autorité délégante conserve du service et aux contrôles auxquels est soumis le délégataire.

Malgré tous ces avantages, ce concept a été victime de son succès. Un certain nombre « d'affaires » ¹², ayant fait la prospérité de groupes industriels qui se sont parfois laissés aller à des abus avec la complicité des élus, ont conduit à jeter l'opprobre sur ce mode de gestion.

C'est ainsi que le Parlement français a soumis la délégation de service public à de nouvelles règles de transparence et de contrôle qui ont été définies par la « loi Sapin » du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

Plusieurs facteurs concourent à faire aujourd'hui du système français de gestion de l'eau un modèle repris dans bon nombre de pays. Il y a, tout d'abord, l'organisation par bassins hydrographiques, apparue en France dans les années 60 qui, depuis, a fait la preuve de son efficacité. L'application du principe « *pollueur-payeur* » et la mise en œuvre d'un circuit de financement selon lequel « *l'eau paie l'eau* » complètent ce dispositif.

Parallèlement, une longue expérience de partenariat entre pouvoirs publics et sociétés spécialisées a permis l'émergence d'un système original et efficace alliant l'innovation et l'expertise des entreprises privées à un mode de planification public.

Quel que soit le mode de gestion retenu (gestion directe ou délégation en affermage, concession, gérance, régie intéressée), les collectivités territoriales demeurent en France responsables de la qualité de service de l'eau. De ce fait, elles restent maîtresses de leurs décisions en matière d'investissement et, surtout, propriétaires des installations nécessaires à la bonne marche du service (usines, réseaux...).

¹² Journal Officiel de la République Française : « Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques », Chapitre IV.

En France, il n'y a donc jamais de « *privatisation de l'eau* », mais uniquement des « *délégations de service public* » pour une durée déterminée, sous le contrôle des collectivités locales et dans le cadre d'un régime juridique bien défini. De plus, l'Etat contrôle, par l'intermédiaire de ses différentes administrations, la bonne marche et la qualité du service (qualité de l'eau potable, conformité des rejets, entretien des installations, ...etc).

Le secteur privé apporte, quant à lui, sa compétence technique, sa capacité d'innovation et son savoir-faire dans la mise en œuvre de systèmes performants et adaptés d'alimentation en eau potable ou d'assainissement.

En effet, depuis le milieu du XIX^{ème} siècle, les compagnies spécialisées ont accompagné successivement l'essor des systèmes d'adduction d'eau, les progrès dans le domaine des eaux usées en France. La Compagnie Générale des Eaux existe ainsi depuis 1853, la Lyonnaise des Eaux depuis 1880. La S.A.U.R a pour sa part vu le jour en 1933 et la CISE en 1935.

« L'école française de l'eau » s'appuie donc sur une longue expérience des métiers et de la problématique de la gestion de l'eau. Un savoir-faire sans cesse renouvelé grâce aux efforts d'innovation réalisés par ces sociétés : chaque groupe investit beaucoup dans des centres de recherche permettant de répondre aux évolutions de la réglementation, des ressources en eau , et... des attentes des consommateurs.

Chapitre II

Les autres modèles étrangers

Introduction

En Allemagne, les réseaux d'assainissement furent directement réalisés par les villes, au XIX^{ème} siècle, à la suite d'épidémies de choléra et, dès 1860, les municipalités reprirent la gestion de la distribution de l'eau et de l'assainissement initialement organisée et assurée par des entreprises privées.

Le cas de l'Allemagne est marqué par la gestion municipale à travers les *Startwarke*¹³, mais très peu de services publics sont exploités par des entreprises véritablement privées.

Le Royaume-Uni est un autre modèle qui constitue un exemple de privatisation stricto sensu. Il ne s'agit pas de l'utilisation d'une concession mais d'un véritable transfert d'entreprises du secteur public au privé.

L'organisation britannique de l'eau a attiré l'attention en raison des mouvements de privatisation qui ont notamment affecté les « **Regional Authorities** ». Elles étaient, en effet, des structures publiques chargées d'assurer la distribution de l'eau sur une partie déterminée du territoire britannique.

Dans le modèle chinois, il est possible que les services publics urbains soient assurés par des municipalités transformées en entreprises autonomes à capital public ou privé chinois, ou encore par des entreprises concessionnaires choisies après appel d'offres.

Section I- Le socialisme municipal allemand

A-Une longue tradition de gestion par le secteur public local

L'Allemagne est marquée par une longue tradition de gestion publique locale des services publics. Si elle connaît le modèle « classique » de gestion de service public par régie directe, elle connaît un mode de « *gestion indirecte* » en ce sens qu'elle se

¹³ Douence JC. Voir infra - §B.

fait par le biais d'établissements, de sociétés à capitaux publics qui utilisent un système comptable indépendant et produisent des états financiers. Ce modèle, connu sous le nom de « **Startwerke** »¹⁴, est l'archétype du mode de gestion type municipal, et n'est d'ailleurs pas isolé en Europe. C'est la raison pour laquelle il convient de s'y arrêter suffisamment.

Cette tradition de gestion municipale des services publics se retrouve dans le secteur de la distribution d'eau potable. En effet, la gestion de près de 90% du secteur est confiée au secteur public local. Si on ventile ce chiffre par mode de gestion, on s'aperçoit que 35% environ de la gestion s'effectue au profit de la gestion directe publique, 20% par gestion directe par structures intercommunales ou régionales, 30% par gestion déléguée publique, le reliquat de 13% étant délégué au secteur mixte. Dans le secteur de l'assainissement (égout, station d'épuration), la part du secteur public est de l'ordre de 99%.

En terme de population desservie, les régies et les entreprises communales desservent 90% de la population.

En plus de certaines considérations historiques, cette tradition est, en fait, dictée par la loi fondamentale de 1949 en son titre VII qui énumère les compétences exercées par le « Bund » et par les « Länder » réservant à la Fédération quelques compétences dont les chemins de fer, les télécommunications, les autoroutes..

B- Les moyens et structures de gestion

Parmi les modes de gestion classiques, figurent les « *Regiebetriebe* » : elles ne disposent d'aucune personnalité financière, ni juridique. Elles correspondent grosso modo aux régies directes. Elles semblent être peu utilisées, notamment dans le secteur de l'eau potable (60 services seraient ainsi gérés dans le secteur de l'eau).

Les Startwerke ou « l'entreprise exploitée par une ville pour assurer l'approvisionnement » ou encore « entreprise à caractère économique exploitée par la ville et responsable de la gestion des services publics incombant à la commune » qui

¹⁴ Douence J.C. -op-cit.

exploite simultanément dans la même structure juridique des services tels que l'eau, le gaz, l'électricité et les transports par exemple.

En fait, si le modèle historique de gestion des services publics de l'Allemagne est celui des *Startwerke*, c'est d'abord parce que les collectivités locales allemandes ont, dès le début du XX^{ème} siècle, développé le modèle du socialisme municipal. La municipalité, grâce au statut particulier des entreprises d'approvisionnement en énergie, dispose d'un contrôle efficace pour promouvoir des réseaux de chauffage urbain, en eau et en électricité.

A l'instar des sociétés d'économie mixte locales (SEML), les *Startwerke* ne constituent pas un mode de gestion du service. Elles ne sont qu'un moyen, un outil au service de la collectivité publique qui entend profiter d'un instrument juridique qu'elle peut librement créer et contrôler.

Les *Startwerke* peuvent être gérés de plusieurs façons :

- ☒ soit sous forme de régies municipales (*Eigenbetriebe*) ;
- ☒ soit sous celle de sociétés de capitaux dont les parts appartiennent à la municipalité (*Eigengesellschaft*).

Les *Eigenbetriebe* jouent un rôle prépondérant dans la distribution de l'eau puisque près de 70% de ces services sont actuellement gérés par des *Eigenbetriebe*. Elles ne disposent pas de la personnalité morale, mais sont simplement dotées de l'autonomie financière.

De façon alternative, les *Eigengesellschaft* sont des corporations obligatoirement créées pour la distribution d'énergie et d'eau dans les communes dont la population excède 10 000 habitants. La particularité de ces compagnies publiques est qu'elles offrent des services multiples de gaz, de voirie, d'eau et d'électricité, permettant ainsi une meilleure coordination et planification et la réduction des « déséconomies » d'échelle dans les petites municipalités.

A côté des *Startwerke*, on trouve également des syndicats des eaux et des sols (*Wasserverbände*) créés par les collectivités locales à qui elles délèguent le pouvoir

de gestion et d'organisation du service (certains sont d'ailleurs très anciens puisque créés dès la première guerre mondiale).

A l'inverse des communes françaises, les communes allemandes sont devenues très rapidement de véritables « chefs d'entreprises » très puissantes financièrement, et n'hésitant pas à regrouper les activités de service public autour d'une structure commune, permettant ainsi de faire jouer la solidarité par la péréquation.

Si l'on s'en tient aux modèles français et allemand de la gestion de ces services publics locaux on constate ce qui suit : Si les Etats de l'Union Européenne peuvent gérer les services publics comme ils l'entendent au nom de la libre administration des collectivités locales, ils peuvent décider de « gérer eux-mêmes » ou de « faire gérer » leurs services publics.

Or, et c'est là l'ambiguïté fondamentale, s'ils décident de faire faire, ils ne recourent pas obligatoirement à la gestion déléguée « à la Française », mais peuvent fort bien créer un service doté d'une autonomie financière ou encore créer une personne morale structurellement dépendante de la collectivité. En fait, il apparaît que l'expression, « gestion déléguée », ne recouvre pas, selon les Etats, les mêmes réalités.

Il est à préciser que l'Allemagne reste totalement réfractaire à la gestion déléguée des services d'eau. Jusqu'à présent, une seule ville en Allemagne a confié la gestion de son service d'eau à une entreprise privée française.

Section II- Le modèle anglo-saxon

A- Un modèle de privatisation des services publics¹⁵

Les *Regional Waters Authorities (RWA)* furent créées par le Water Act de 1973 pour assurer, à l'échelle d'un ou plusieurs bassins, la gestion intégrée de l'ensemble du cycle de l'eau (ressources, approvisionnement, assainissement, épuration). A côté de ces 10 RWA, il coexistait les *Private Water Cies*, au nombre de 29, réparties sur l'ensemble du territoire anglais en gallois

¹⁵ Olivier Raymundie, op-cit.

Le Water Act de 1989 a réformé profondément l'organisation de la distribution de l'eau en Grande Bretagne : les dix Water Authorities ont ainsi été privatisées pour être transformées en sociétés anonymes (S.A).

Le National Rivers Authorities (NRA) a été chargé, pour sa part, d'être une instance de régulation des nouvelles sociétés, tandis que l'Office of Water Services (OFWAT) a été chargé du contrôle du bon fonctionnement du service. De nouvelles sociétés, les *Water Service Public Limited Companies*, sont dorénavant chargées de la distribution de l'eau. Toutefois, le système propre à l'Angleterre et aux pays de Galles, ne vaut pas en Irlande du Nord et en Ecosse puisque ce sont les autorités régionales qui sont compétentes pour la distribution de l'eau.

On trouve souvent en Angleterre un terme important, celui de Public Utilities, qui se réfère à un certain nombre d'activités qui fournissent des services fondamentaux et qui sont souvent caractérisées par des monopoles et par la place stratégique de leurs réseaux. Ce terme est appliqué particulièrement au transport et à la distribution d'eau, du gaz, de l'électricité, de la chaleur, aux télécommunications, à la poste et au câble.

B- La délégation anglo-saxonne

a- Le Private finance Initiative (P.F.I)¹⁶

Depuis 1995, se développe au Royaume Uni un système proche de la concession de service public à « la Française », baptisé : « **le Private Finance Initiative** ».

Ce mécanisme s'apparente à une externalisation d'un service public et repose sur le principe d'une concession accordée à un groupe d'entreprises chargé d'élaborer, de construire, de financer, de gérer et d'organiser la maintenance du service. L'entité « secteur public » n'a plus la charge financière de l'opération, mais devient « *acheteur de services fournis* ». Par exemple, les autorités publiques ne construisent plus les autoroutes, mais achètent des kilomètres et leur maintenance.

¹⁶ Phillippe Cossalter et Bertrand du Marais : « La Private Finance Initiative », mars 2001, Institut de la Gestion Déléguée.

→ **Quelques observations tirées du succès de la P.F.I**

Compte tenu de cette évolution qui paraît prometteuse, quels sont les points saillants de cette expérience britannique ?

↳ **Un large éventail des opérations réalisées par la P.F.I et des économies budgétaires substantielles**

Des routes à péage et de la construction de prisons au bénéfice de l'Etat, jusqu'à la construction d'hôpitaux et d'écoles pour les collectivités locales en passant par la fourniture d'un centre de formation destiné aux pilotes d'hélicoptères de combat, cette formule concerne aujourd'hui tous les secteurs et tous les niveaux d'administration, sans exclusive. Les montants des projets réalisés par cette technique s'élevaient à 23 milliards d'Euros à la fin 1999.

Les études du *National Audit Office*, organisme indépendant comparable à la Cour des Comptes, ont montré une économie de 15% du coût de réalisation des huit projets P.F.I d'autoroutes et de 10% pour deux projets de prisons par rapport à un financement direct par le secteur public.

La P.F.I, ainsi solidement ancrée dans les pratiques britanniques, est déjà un gage de succès.

A titre d'exemple, à Londres, le Groupe Dexia a déjà participé au financement de 17 projets P.F.I, dont 4 programmes importants en tant que chef de file, concernant la construction d'hôpitaux pour un investissement de 129 millions de livres et d'écoles pour un montant de 73 millions de livres.

↳ **Une industrie de financement de projets publics qui se crée**

Avec la P.F.I, c'est d'abord une ingénierie financière privée de l'investissement qui s'est développée, à savoir les montages juridico-financiers dont les financements sont garantis par les seuls résultats tirés de l'exploitation de l'infrastructure elle-même, tout au long de sa durée de vie, que ce soit sous la forme de contributions budgétaires récurrentes ou de paiements directs par l'utilisateur.

Par la prédominance du raisonnement financier, la P.F.I utilise officiellement, dans le domaine des politiques publiques, les méthodes d'évaluation basées sur la valeur actualisée pendant la durée de vie des infrastructures qui répondent, non seulement à des obligations juridiques, mais surtout à une stratégie d'optimisation des coûts sur le long terme.

↳ **Une redéfinition en profondeur des modalités d'investissement et de l'intervention des collectivités publiques**

Même si l'observateur extérieur ne doit pas être dupe du discours volontariste qui l'accompagne, la P.F.I recourt à des instruments intéressants dans une perspective de modernisation de la gestion publique et d'amélioration de l'efficacité du service public. Il s'agit des notions de « *Value for Money* » et de son corollaire, le « *Public Sector Comparator* ».

Certains analystes britanniques se demandent si ces notions de « *Value for Money* », appréhendées initialement dans leur acception restrictive pour préserver les finances publiques et la qualité du service public, ne sont pas maintenant utilisées dans un sens permissif. Elles serviraient à justifier à priori une approche idéologique en faveur de la privatisation accrue de l'activité publique.

↳ **Une surprise : l'absence d'obligation de mise en concurrence**

La doctrine officielle sur la P.F.I impose la publicité de l'offre pour la présélection des candidats. Cependant, de façon assez proche du système français depuis la loi Sapin du 29 janvier 1993, la sélection du candidat se fait par négociation, et non par appel d'offres.

Cette doctrine considère en effet que les projets menés selon la procédure de P.F.I échappent aux prescriptions du droit communautaire relatif aux marchés publics, dérogation qui est justifiée par le fait que ces opérations sont trop complexes pour qu'elles puissent faire l'objet de spécifications suffisamment précises et permettre ainsi l'attribution par appel d'offres.

b- L'eupéanisation du P.F.I

Ce mécanisme de financement fait des émules en Europe, sous le nom de « **Public Private Partnership** » (**PPP**) :

- ☑ l'Irlande, par exemple, a constitué une équipe gouvernementale pour promouvoir les PPP et adopté la formule, notamment pour un tronçon souterrain du tramway à Dublin ou la station d'épuration des eaux usées à Dublin Bay.
- ☑ de son côté, le Gouvernement portugais a lancé, via le PPP, un programme de construction d'autoroutes à péage. A la fin de l'année 2000, 14 opérations ont franchi l'étape de passation des marchés.
- ☑ la Finlande, l'Espagne et les Pays bas ont également franchi le pas.
- ☑ la Grèce envisage le PPP pour la construction d'infrastructures destinées aux jeux olympiques de 2004.
- ☑ en dehors de l'Europe, des prisons ont été gérées par le secteur privé en Afrique du Sud et en Australie où des hôpitaux publics sont également sous gestion privée.

Section III- Perspective de la gestion déléguée en Europe

A-Analyse comparative des principales expériences européennes

On peut envisager de classer les différents modes de gestion des services publics en Europe à partir de quelques critères tels que, le degré de maîtrise du service, la structure en charge de la gestion, les techniques de la délégation, la propriété des installations, les systèmes de tarification et le contrôle et la régulation :

a-La maîtrise du service

D'une manière générale, l'obligation de délivrance du service de distribution de l'eau et de l'assainissement est, dans les Etats de l'Union Européenne, à l'exception du Royaume-Uni, de la responsabilité de la puissance publique. Plus précisément, ce sont, en principe, les collectivités locales qui sont compétentes pour assurer la distribution de l'eau et de l'assainissement. C'est le cas en France, en Allemagne, Italie, Espagne, Grèce, Pays-Bas, Belgique ou le Luxembourg.

b-L'entité en charge de la gestion du service

Il s'agit d'identifier, non plus l'entité qui est responsable de l'organisation du service, mais celle qui est chargée de la gestion proprement dite du service.

Deux cas de figure peuvent se présenter :

- L'entité responsable exerce elle-même la gestion du service avec ses propres moyens (gestion directe) ;
- L'entité en charge de la gestion du service est distincte de la personne publique organisatrice du service (gestion déléguée dans son acception la plus large).

c-Les techniques de la délégation

L'expression « délégation de service public » apparaît assez commode puisqu'elle regroupe en une seule formule des cas dans lesquels un service public n'est pas assuré en régie par la collectivité qui l'assume, mais par une autre personne, qu'elle soit publique ou privée.

Toutefois, des différences significatives dans les relations peuvent s'établir entre l'entité responsable et l'entité de gestion. Ces différences tiennent d'une part à la participation de l'entité responsable à l'entité de gestion (société d'économie mixte, syndicats intercommunaux) et d'autre part aux règles de fonctionnement de cette même entité qui peuvent être de type réglementaire (régies) ou statutaire (sociétés d'économie mixte par exemple). A côté de ces cas, il peut exister des délégations contractuelles dont le contenu est lui-même variable car plus ou moins négociable.

d-La propriété des installations

La propriété des installations peut, soit être celle de l'entité responsable du service, soit appartenir à l'entreprise en charge du service public, ou encore faire l'objet d'une répartition des ouvrages dans les cahiers des charges (biens de retour, biens propres, biens de reprise).

e-Les systèmes de tarification

Il est des systèmes de tarification qui reposent plutôt sur une gestion « aux risques et périls » que l'on rencontre plutôt dans les systèmes de gestion de nature contractuelle, « Price Cap », c'est à dire que l'on détermine un prix qui ne varie pas durant la vie du contrat sous réserve des indexations sur la hausse des prix par opposition aux systèmes dans lesquels on ne régule pas le prix, mais plutôt le taux de retour sur investissement.

f-Les contrôles et la régulation

Il est des contrôles qui sont de type contractuel en ce sens que les droits et obligations des parties sont déterminés dans les cahiers des charges (modalités du contrôle, identité et moyens de l'autorité qui l'exerce,...). Dans ce système, c'est la municipalité qui négocie le contrat qui lui convient avec l'entreprise délégataire.

Cette façon de faire peut s'avérer efficace à une condition : que la personne publique se donne les moyens de son contrôle. Or, l'une des critiques récentes qui a été faite à la gestion déléguée est justement de traduire une sorte « d'abandon » du service public, les collectivités locales n'ayant plus les moyens de contrôler leurs délégataires.

C'est la raison pour laquelle toutes les réflexions, à l'heure actuelle, tournent autour de cette idée de contrôle et sur laquelle le présent mémoire se penchera particulièrement.

Un autre système de régulation existe, anglo-saxon, dans lequel un tiers va être chargé de veiller sur les prix. L'inconvénient de ce système est de générer une importante bureaucratie. Par exemple, la privatisation de l'eau en Angleterre s'est accompagnée de la création d'une énorme administration de la régulation de l'eau.

B- Perspective d'un modèle européen commun des services publics

Lors de la construction du marché commun, et avec l'objectif d'éliminer progressivement les différents obstacles aux échanges intercommunautaires, le Traité de Rome élaboré en 1957, a cité les services publics dans deux articles :

- ☑ l'article 77 fait état du service public pour autoriser les aides des Etats dans le secteur des transports (les chemins de fer étant subventionnés dans chaque pays), et
- ☑ l'article 90 accepte des dérogations aux règles de la concurrence dans des conditions spécifiques pour les « *services d'intérêt économique général* »

Ces dispositions ont fait des services publics des exceptions à un principe supérieur : les règles de la concurrence.

A partir de l'Acte unique de 1986, l'objectif du marché unique a conduit les institutions européennes, en particulier, la Commission, mais aussi, le Conseil d'Etat, à engager un processus progressif de libéralisation, secteur par secteur, des services publics, mené au nom de l'intérêt des consommateurs et des évolutions technologiques. Il s'est développé un processus de grignotage des services publics qui se poursuit aujourd'hui.

Ensuite, en 1993, la jurisprudence est venue mettre des garde-fous au processus de libéralisation en précisant les conditions dans lesquelles certains droits exclusifs accordés à un service d'intérêt général peuvent échapper aux règles de la concurrence fixées par les traités.

D'un autre côté, en 1994, un arrêt a précisé que, pour apprécier si les restrictions à la concurrence sont nécessaires, « *il faut tenir compte des conditions économiques dans lesquelles est placée l'entreprise, notamment des coûts qu'elle doit supporter et des réglementations, particulièrement en matière d'environnement, auxquelles elle est soumise* ».

Cette jurisprudence ainsi que ces textes juridiques ou réglementaires, ont constitué des bases d'argumentation utiles concernant l'obligation de fourniture, l'égalité de traitement de tous les usagers et la péréquation tarifaire, mais la libéralisation s'est poursuivie, secteur par secteur.

Par ailleurs, les dispositions du traité de l'Union Européenne de 1991, dit de Maastricht, concernant la citoyenneté de l'Union, la protection des consommateurs, les réseaux transeuropéens, *la cohésion économique et sociale*¹⁷ ou la protection de l'environnement, ont toutes en commun l'idée implicite que le marché ne saurait suffire à tout et qu'il existe des intérêts européens qu'il faut traiter par d'autres voies : *le service public est manifestement l'une d'entre elles*.

Ces dernières années, une nouvelle notion a été mise en avant : la notion de « *service universel* ». Il s'agit « *d'assurer l'accès à tous à certaines prestations essentielles, de qualité et à un prix abordable* ». Cette notion de « *service universel* » comporte le

¹⁷ Michel Rocard : Conférence sur le thème « Le service public et ses missions », Université de tous les savoirs, Le Monde du 04 juillet 2000.

risque de ne conduire qu'à un service minimal, accompagné de mesures sociales pour les plus démunis, ce qui est le cas de sa définition actuelle.

En Europe, tous les pays, même les plus libéraux, ont des services publics, appelés dans certains pays « services d'intérêt général » ou « public utilities », plus ou moins développés en fonction de leur histoire, mais qui ont joué et jouent partout un rôle important dans la cohésion économique et sociale, ainsi que dans l'aménagement des territoires, à la charnière des régulations économiques, sociales, politiques, spatiales et de gestion du temps. Les secteurs couverts sont les mêmes : génie urbain (eau, assainissement, déchets, câbles), poste, télécommunications, routes, énergie, transports...etc.

Les modalités de gestion, de régulation, les pratiques administratives, les institutions politico-administratives sont différentes d'un pays à l'autre, mais il y a bien un fond commun dans l'organisation de la société.

Les valeurs de solidarité sociétale, sur lesquelles reposent fondamentalement les services publics dans tous les pays de l'Union Européenne, différencient encore aujourd'hui l'Europe des sociétés américaines et japonaises.

Les services publics sont un levier pour redonner du sens à la construction européenne aux yeux des citoyens, et il faut que concurrence et intérêt général soient situés sur un pied d'égalité et de fonder un droit des services publics à côté et en interaction avec celui de la concurrence.

Enfin, le Parlement Européen a adopté en décembre 1999 une résolution sur les services d'intérêt général qui représente une avancée, en invitant notamment la Commission Européenne à définir le champ et la nature des services d'intérêt général, les principes qui les sous-tendent et les niveaux de services nécessaires pour atteindre les objectifs de l'Union Européenne.

C- EUROTUNNEL : le contre exemple d'une concession qui suscite la controverse

« *Not a public penny* »¹⁸, conformément au principe énoncé par le Premier ministre

¹⁸ Le traité franco-britannique de Cantorbéry (Angleterre), signé en 1986, a fixé les conditions de financement du tunnel sous la Manche, en ne prévoyant aucun financement public.

britannique de l'époque Margaret Thatcher et au traité de Canterbury, le financement et la construction de la liaison franco-britannique du tunnel sous la Manche n'a bénéficié d'aucun argent public ni de garanties de gouvernements.

En contre partie, le concessionnaire « Eurotunnel » dispose d'une entière liberté de gestion.

Grâce à un engouement populaire pour ce qui a été qualifié à l'époque de « chantier du siècle », Eurotunnel a fait appel en 1987 avec succès à l'épargne éminemment populaire de plusieurs centaines de milliers d'actionnaires individuels (44% du capital) et d'investisseurs institutionnels et banques qui contrôlent 56% de la société.

Avant même le début du creusement côté anglais, et près de 7 ans avant l'inauguration du tunnel le 6 mai 1994, les petits porteurs acceptent de verser 35 francs par action Eurotunnel.

Le concessionnaire, de nationalité franco-britannique est chargé de l'exploitation de l'ouvrage jusqu'en 2086. Il gère non seulement l'infrastructure du tunnel (c'est-à-dire les tunnels, les terminaux, la voie ferrée...) mais également l'exploitation de deux services de transport par navettes passagers (voitures/autocars) et les navettes fret (camions) entre la France et le Royaume-Uni.

Eurotunnel, sensible à la conjoncture économique laquelle influe sur le niveau du trafic des voyageurs et sur les volumes d'échange des marchandises, bénéficie d'une garantie de trafic minimum depuis le début de l'exploitation du tunnel en 1994 qui prendra fin en 2006 et selon laquelle des recettes supplémentaires lui sont versées par des compagnies ferroviaires (Eurostar, SNCF, EWS) si les seuils minimaux de trafic ne sont pas atteints.

Dès la conception de cet ouvrage, les coûts de construction (notamment les impératifs de sécurité) ont été nettement sous-estimés : évalués à 28 milliards de Francs en 1987, il ont atteint 105 milliards de francs en 1994, entraînant un endettement colossal du concessionnaire.

Couplée à des recettes plus faibles que prévu, cette dette a engendré un grave déséquilibre financier dont pâtit encore Eurotunnel et ce, malgré le plan de restructuration financière de 1995 réduisant notamment de 23% le montant de la dette, celle-ci atteignait encore 9,6 milliards d'euros fin 2002.

Le remboursement des intérêts de la dette pèse si lourd qu'il est à peine financé chaque année par l'exploitation d'Eurotunnel et il est si lent qu'il plombe le cours financier de la société : après avoir atteint un haut de 127 francs, l'action Eurotunnel vaut moins de 6 francs. *De quoi se demander si un tel investissement, à la rentabilité de long terme, devait uniquement être financé par le privé et via la bourse.*

Cette chute vertigineuse a engendré la colère des petits actionnaires qui ont opposé une vive contestation à travers l'Association de défense des actionnaires d'Eurotunnel (ADACTE) jusqu'à réclamer la révocation du conseil d'administration, du fait notamment de sa gestion de la dette et du niveau de l'action.

Une perte nette de 22 millions d'euros a été enregistrée par Eurotunnel lors du 1^{er} semestre 2003 et son chiffre d'affaires pour le 3^{ème} trimestre 2003 a baissé de 6% à 210 millions d'euros contre 224 millions d'euros sur la même période lors de l'exercice précédent. La compagnie impute le recul du chiffre d'affaires au climat économique morose et aux conséquences des incertitudes liées au conflit irakien en début 2003 qui ont affecté les navettes passagers avec un trafic en baisse de 4% et de 8% pour les autocars.

Pour la gestion de la dette, le groupe franco-britannique aura besoin d'ici 2007 d'un refinancement significatif de sa dette afin que ses obligations financières coïncident mieux avec les flux de trésorerie générés tout au long des 83 années de la concession

Face à la fronde des actionnaires contestataires, Eurotunnel a précisé sa stratégie ferroviaire tout en laissant entrevoir que la gestion de sa dette entraînerait dans deux ans une dilution de capital, peu appréciée des petits porteurs.

Section IV- La gestion déléguée chinoise

En Chine, le secteur des services urbains a longtemps été délaissé au profit de l'industrie, de l'agriculture, des grandes infrastructures nationales. Du coup, les disparités sont grandes entre des villes très tertiairisées (Shanghai, Guanzhou) et des vieux centres industriels. Les villes moins importantes, suivant qu'elles se situent dans un corridor de développement ou non, affichent des différences du même ordre.

Une distribution en eau à peu près assurée mais rarement potable et de canalisations mal entretenues, des transports en commun commodes et bon marché, mais hors d'âge et polluants, une distribution d'électricité permanente mais un réseau limité et un prix élevé, une voirie souvent saturée et dangereuse.

Les réseaux d'assainissement et d'épuration, de gestion des déchets et de régulation de trafic souffrent d'un retard considérable. L'offre ne suit pas les besoins d'une société dont les modes de consommation, les habitudes de déplacement, les exigences de confort individuel se transforment rapidement.

Le système des entreprises d'état est remis en cause. Ces entreprises offraient jadis systématiquement à leurs employés, gratuitement ou à un prix symbolique, le logement et l'accès à des services de base comme l'eau ou l'électricité. Les ménages doivent désormais payer.

De nombreuses régies municipales se transforment en entreprises autonomes (le service des eaux à Shanghai) ou en sociétés à capitaux détenus par des entreprises chinoises ou des institutions publiques.

Pour les autorités locales, les difficultés financières sont évidentes. Elles sont désormais en première ligne dans un schéma décisionnel et financier beaucoup plus décentralisés depuis les années 90. Le contexte économique et institutionnel a changé radicalement.

Certes les processus bureaucratiques restent pesants et le destin de tout projet demeure in fine entre les mains de la bureaucratie (locale, provinciale ou nationale), mais tout devient aussi infiniment plus facile avec l'argent : le marché chinois des

compétences et des équipements urbains se développe. L'importation de l'étranger est onéreuse et administrativement compliquée.

La corruption, faut-il le rappeler prélève souvent sa dîme sur les circuits de financement ; le flou de la distinction entre affaires publiques et privées aidant. Le système bancaire sollicité de toutes parts veut éviter de faire le jeu de la surchauffe économique. Les émissions obligataires restent le privilège d'un petit nombre de municipalités.

A- Le cadre juridique chinois, un test en grande nature¹⁹

En 1995, en Chine, une circulaire interministérielle, établie par la Commission d'Etat au Plan, le Ministère de l'Energie et des Mines et le Ministère des Communications, a autorisé la conclusion, par les autorités publiques ou gouvernementales, d'accords de concessions avec des sociétés détenues même totalement par des investisseurs étrangers.

Aux termes de cette circulaire, de tels accords peuvent être envisagés en matière de construction de centrales électriques, de routes, de ponts, de tunnels et d'usines de traitement d'eau, dans le cadre d'appels d'offres initiés au niveau provincial ou municipal. Compte tenu notamment de cette délégation de compétences, la circulaire prévoit également que des accords de concession doivent, préalablement à leur signature, être approuvés par la Commission d'Etat au Plan.

Dans le cadre d'une démarche expérimentale, le Gouvernement chinois a pris la décision de mener un test en vraie grandeur avec la *centrale thermique dite de Laibin* avant d'arrêter définitivement les termes de la loi qui devra servir de cadre juridique aux futurs financements de projets de concession en Chine.

B- Des procédures et des documents simplifiés

Le projet est construit autour de trois accords principaux :

- ☒ un contrat de concession conclu avec le gouvernement du Guangxi ;

¹⁹ Bruno de Gizalet et Olivier Dauchez : Le modèle de concession chinois, les Echos/Commerce international, 6 février 1997.

- ☑ un contrat d'achat d'électricité conclu avec le Bureau d'électricité de la Région ;
- ☑ un contrat de fourniture de charbon conclu avec une société chinoise, spécialement constituée pour les besoins du projet, qui s'approvisionne auprès des trois mines situées dans les provinces voisines.

Les projets de ces contrats avaient été joints à l'offre et les candidats pouvaient, dans leur soumission, présenter des améliorations à ces documents sans toutefois déroger à certaines conditions essentielles.

Dans le contrat de concession, accordée pour une durée de 18 ans, le Gouvernement de Guangxi s'oblige à acheter une quantité minimum d'électricité et à fournir le combustible nécessaire à la production. Il s'engage à fournir le site et accepte de prendre en charge une partie des risques de force majeure politique et non assurables et certains changements de législation.

La CIETAC (*China International Economic Trade Arbitration Commission*), organisme d'arbitrage à vocation internationale, a été prévu en Chine suivant une procédure complexe préservant les intérêts de toutes les parties et assurant la possibilité d'exécution d'une éventuelle sentence en l'attente d'une loi sur la BOT (Build, operate, transfer).

Conformément à la pratique internationale des contrats de concession, le concessionnaire aura la responsabilité de la conception, de la construction, de l'exploitation et de la maintenance de la centrale.

La principale singularité de l'accord d'achat d'électricité est d'être basée sur une quantité annuelle d'électricité présumée achetée plutôt que sur une disponibilité minimum de la centrale comme cela se pratique habituellement dans les opérations comparables. Par ailleurs, une structure tarifaire simple et originale permet de garantir un niveau minimum à la société concessionnaire. Cette structure, conforme à la pratique chinoise, a permis d'éviter des débats sur les points sensibles que sont le retour minimum ou garantie sur investissement et la reconnaissance d'un taux d'inflation.

L'accord d'achat et de transport du combustible et la formulation du tarif d'électricité transfèrent au Gouvernement le risque d'inflation du coût du charbon, mais encouragent le concessionnaire à construire et exploiter efficacement la centrale.

C- Les spécificités juridiques chinoises

A défaut d'un véritable statut juridique des BOT en Chine, un certain nombre de problèmes spécifiques à la réglementation chinoise se posaient et ont pu susciter certaines craintes de la part du concessionnaire pressenti et des solutions appropriées ont dû être apportées.

L'interdiction de la fixation du prix en dollars a nécessité l'intégration, dans la formule de prix exprimée en monnaie chinoise (RMB), d'une partie indexée sur la variation du taux de change \$US/RMB. La crainte que l'ajustement du prix prévu par le contrat puisse être bloqué ou modifié arbitrairement par l'autorité locale chargée du contrôle a pu être levée par l'approbation du tarif de base et d'une formule de variation, et seul le contrôle de la bonne application de cette formule incombera à l'autorité de contrôle des prix.

Le problème de l'interdiction pour les autorités gouvernementales d'émettre des garanties en application de la loi sur les sûretés de 1995 a trouvé sa solution par l'implication directe du Gouvernement du Guangxi qui a fait siennes les obligations commerciales des différents intervenants côté chinois (Bureau d'électricité, fournisseurs de combustibles).

Enfin, pour donner davantage d'assurances à la partie française en ce qui concerne la compétence du CIETAC, même pour les litiges entre les deux entités chinoises, concédante et concessionnaire, un accord particulier d'arbitrage impliquant d'autres intervenants étrangers a dû être conclu et le contrat de concession mentionne expressément le caractère commercial et international de la transaction.

Pour le reste, les problèmes juridiques rencontrés n'étaient en rien spécifiques au droit chinois et similaires à tous ceux rencontrés pour le financement de projets à travers le monde.

Les problèmes de réparation des risques, de force majeure gouvernementale, de force majeure assurable ou non, de changement de législation ou de fiscalité, de substitution en cas de défaillance et d'indemnité de résiliation anticipés ou de déchéance se sont posés avec la même acuité que dans la plupart des projets semblables dans les pays émergents et ont reçu des solutions conformes à la pratique internationale.

La partie la mieux à même d'assumer chaque risque a dû généralement en prendre la responsabilité. Le risque pays sera en majeure partie assumé par la partie chinoise et la province hôte devra garantir le remboursement dans tous les cas de résiliation anticipée, avec certains droits complémentaires en cas de force majeure ou de résiliation anticipée.

D- Des garanties financières limitées

Ce projet a pu être bâti sans garantie financière du gouvernement central, du gouvernement régional ou de la Banque de Chine qui n'auront pas à supporter éventuellement le remboursement des emprunts.

L'objectif était de substituer à une garantie financière l'engagement du Gouvernement du Guangxi qui est obligé aux termes du contrat de concession, au même titre que l'acheteur d'électricité et que le fournisseur du combustible le sont au titre d'achat d'électricité et de fourniture des combustibles.

Le Gouvernement assure également la transférabilité et la convertibilité des RMB en devises. A cet effet, il peut se prévaloir du support qu'il a lui-même reçu du ministère de l'énergie électrique et de la SAEC (autorité d'Etat pour le contrôle des changes).

La COFACE qui devrait assumer certains risques politiques pour les prêteurs devra se contenter du soutien exprimé tout au long du projet car la commission d'Etat au

Plan est vraisemblablement d'une lettre de support de sa part. Pour la première fois, la COFACE accepte ainsi de courir le risque d'un gouvernement local.

Les services publics urbains en Chine présentent de grandes disparités et souffrent de difficultés financières, de sureffectifs, de processus bureaucratique, alors que la demande croît rapidement.

Face à l'impasse financière, les montages en gestion déléguée sont apparus un moment comme une panacée. Encouragée par la Banque Mondiale et la Banque Asiatique, soutenue dans les programmes d'aide bilatérale (notamment par la France, le Royaume-Uni et les USA).

Objet de démarches commerciales actives des opérateurs internationaux (y compris de Hong Kong), la gestion déléguée n'a pas eu le succès escompté initialement. En l'absence d'une loi sur les Building Operate Transfer (BOT), il est interdit aux collectivités locales de déléguer l'exploitation d'un service urbain à une entreprise étrangère : la plupart des contrats se limitent aux usines/centrales et aux péages.

En outre, les négociations avec les partenaires potentiels achoppent souvent sur le partage des risques, sur la question des garanties gouvernementales et bien entendu sur celle des prix. Ces négociations se heurtent à des incompréhensions mutuelles, à une perception différente de part et d'autre des règles du jeu économique et de la concurrence.

Elles exigent des firmes étrangères visée à long terme sur le marché chinois et pugnacité. La crainte permanente d'une dévaluation du Yuan n'ont pas rendu la Chine plus attractive pour les groupes internationaux.

A ce jour, le bilan de la gestion déléguée reste mitigé. La période d'euphorie est manifestement révolue, celle de la maturité se confirme : les investisseurs comme les autorités chinoises sont mieux informés ; la stratégie de pénétration des grands groupes semble se construire autour de grands pôles urbains, y compris ceux de l'intérieur (Harbin pour la SAUR Internationale, Chengdu pour Vivendi par exemple).

Conclusion

La perspective d'un modèle européen commun des services publics, passe obligatoirement par la clarification des missions/obligations des services publics et de leur financement, la définition des modes d'organisation les mieux adaptés, en particulier en matière d'introduction de concurrence, et par la mise en œuvre d'une régulation responsable et de modes pluralistes d'évaluation.

S'agissant du cas franco-britannique atypique de ***l'Eurotunnel*** constitué par un actionnariat populaire (44% du capital), il a connu des défaillances dans la gestion et un déficit financier important. Il poursuit activement l'exploration de solutions aux problèmes structurels fondamentaux du transport ferroviaire transmanche et compte développer une stratégie qui s'articule autour du développement des activités dans le fret ferroviaire, à savoir :

- l'ouverture d'un service de fret ferroviaire qui reliera le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne et l'Italie en 2005, pour lequel il a demandé une licence d'opérateur en France ;
- la réalisation d'un terminal ferroviaire fret qui permettrait en 2005 et pour la première fois en Grande Bretagne, l'acheminement par le rail de conteneurs au gabarit des wagons de fret continentaux;
- l'accroissement à long terme du trafic du tunnel à travers des relais de croissance dans le développement régional de chaque côté du tunnel sous la Manche.

En Chine, au plan de la gestion du service public, les municipalités chinoises manquent d'informations techniques et économiques fiables : état des réseaux, et leur performance réelle, valeur du patrimoine, données comptables et financières sur les administrations et les entreprises exploitantes, connaissance des usagers et de leur habitudes, de leur capacité réelle à payer pour le service. Lorsque l'information fiable existe, elle est peu partagée.

En outre, la culture du prix des services dans ce pays et celle de sa qualité, se construit lentement : il y a encore dix ans, il était par exemple exceptionnel de voir une ville imposer une redevance spécifique pour l'assainissement et l'épuration des eaux usées.

En parallèle, l'évolution de la gestion déléguée des services urbains est lestée par les sureffectifs, performance technique, équilibre d'exploitation, emploi : il faut arbitrer.

Conclusion de la première partie

Les modalités de gestion des services publics à travers le monde sont extrêmement variables et résultent de la tradition et de l'histoire de chaque nation.

La **France**, caractérisée par une longue expérience de partenariat entre pouvoirs publics et sociétés spécialisées, utilise en grande partie la technique du contrat qui a permis l'émergence d'un système original et efficace de gestion déléguée alliant l'innovation et l'expertise des entreprises privées à un mode de planification public, sous le contrôle des collectivités locales et dans le cadre d'un régime juridique bien défini.

L'Allemagne, totalement réfractaire à la gestion déléguée privée, se caractérise par une longue tradition de « municipalisme » affirmé et donc par ce que l'on pourrait appeler la « gestion indirecte » des services publics, notamment par le biais de sociétés à capitaux publics contrôlées majoritairement par des collectivités appelées les *Startwerke*. Celles-ci sont devenues très rapidement de véritables « chefs d'entreprises » très puissantes financièrement n'hésitant pas à faire regrouper les activités de service public et à faire jouer ainsi la solidarité par la péréquation.

Le Royaume-Uni constitue à lui seul un modèle assez atypique de privatisation de service public avec un véritable transfert d'entreprises de service public au secteur privé. Un système proche de la concession « à la française », baptisé le « *Private Finance Initiative* » tend à se développer dans tous les secteurs et à tous les niveaux d'administration et qui fait des émules en Europe sous le nom « *Public Private Partnership* ».

Une telle évolution s'explique par l'intérêt que présente, pour la collectivité publique, le *P.F.I* : apporter à la population une prestation de qualité, sur le long terme et ce, sans risque pour la collectivité et financée par elle au moindre coût.

Pour atteindre cet objectif, le Royaume-Uni s'assure avant tout lancement d'un projet *P.F.I* que l'économie réalisée grâce au recours à la délégation sera supérieure à celle obtenue si elle en avait conservé la gestion.

Autre avantage pour la collectivité : le risque est transféré au secteur privé, et la charge correspondante à l'équipement ne figure plus au bilan. Dans le contexte de Maastricht, le *P.F.I* devient alors un atout intéressant pour maintenir le déficit public à un niveau réduit.

Il est important de signaler qu'en **Europe**, bien que les modalités de gestion et de régulation soient différentes d'un pays à l'autre, les valeurs de solidarité sociétale, sur lesquelles reposent fondamentalement les services publics dans tous les pays de l'Union Européenne, distinguent encore aujourd'hui l'Europe des sociétés américaines.

En effet, les **Etats Unis**, dès l'origine, ont affirmé leur originalité en confiant à des entreprises privées d'irriguer leur territoire de services en réseaux (électricité, gaz, téléphone...).

Qualifiés de *public utilities* dès lors qu'ils correspondent à l'intérêt public (public interest), ces services sont soumis à des mesures particulières définies par les pouvoirs publics (les Etats fédérés).

Ces entreprises prestataires de « public utilities » acceptent un contrôle des prix, un contrôle de la qualité et des obligations de fourniture universelle à des conditions équitables non discriminatoires.

L'esprit de cette construction, caractéristique de la *common law*, se révèle dans une régulation des monopoles privés assurés par des commissions indépendantes. En ce sens, les Etats-Unis apparaissent comme les précurseurs du processus de dérégulation communautaire que connaît actuellement l'Union Européenne.

En Chine les services publics urbains présentent de grandes disparités et souffrent de difficultés financières de sureffectifs, de processus bureaucratique, alors que la demande croît rapidement.

En outre ces municipalités manquent d'informations techniques et économiques fiables : état des réseaux, et leur performance réelle, valeur du patrimoine, données comptables et financières sur les administrations et les entreprises exploitantes, connaissance des usagers et de leur habitudes, de leur capacité réelle à payer pour le service. Lorsque l'information fiable existe, elle est peu partagée.

Dans le cadre d'une démarche expérimentale, le Gouvernement chinois mène un test en grandeur nature avec une Centrale thermique avant d'arrêter définitivement les termes de la loi qui devra servir de cadre juridique aux futurs financements de projets en concession.

Cela étant, la situation n'est pas pire en Chine que dans le reste du monde en développement. Gardons à l'esprit ce qu'a traversé ce pays depuis un siècle. La gestion des services urbains y évolue lentement avec son cortège de vicissitudes, d'erreurs, de conflits d'intérêts et de mauvaise volonté.

Les anciennes générations de fonctionnaires locaux cèdent progressivement la place à des jeunes cadres ambitieux et mieux formés, plus réceptifs aux idées nouvelles.

Deuxième Partie

L'expérience marocaine de la gestion déléguée des services publics locaux

Introduction de la deuxième partie

Comme nous l'avons souligné dans la partie introductive de la présente recherche, malgré l'existence de textes disparates ayant permis à l'Etat marocain, depuis le début du siècle dernier, de conclure quelques concessions, l'encadrement juridique de la gestion déléguée demeure insuffisant notamment aux plans technique, financier et institutionnel.

Mais comme la plupart des pays en développement, le Maroc a lancé la privatisation de services publics constituant jadis la chasse gardée de monopoles publics tels que les télécommunications, la production d'électricité, les ports, les transports, etc...

Les collectivités locales ont suivi ce chemin en cédant la gestion d'un certain nombre de services publics locaux tels que le transport, la collecte des déchets solides, les parkings, la distribution de l'eau, de l'électricité et des services de l'assainissement liquide.

Toutefois les négociations menées pour lancer la gestion déléguée ont été très difficiles entre d'abord la tutelle administrative et les élus locaux pour des questions de sensibilité politique ainsi qu'entre l'autorité délégante et les concessionnaires ce qui a nécessité parfois un arbitrage des plus hauts responsables des parties contractantes.

Le transfert à la Lydec de la gestion déléguée des services de l'eau, l'électricité et l'assainissement liquide à Casablanca en 1997, a inauguré une nouvelle étape dans la gestion des services publics urbains. Selon Béatrice Allain-EL Mansouri²⁰ « Ce nouveau tournant dans la gestion des villes[...]permet de mesurer la complexité des relations entre le pouvoir central, incarné par l'administration de tutelle à savoir la Direction Générale des Régies et des Services Concédés(DGRSC) relevant du Ministère de l'Intérieur au moment où il affirme vouloir se désengager et le pouvoir local, représenté par les élus locaux ».

En effet 35 ans après que le Décret²¹ sur les Régies a mis fin à Rabat à la concession que détenait la Société Marocaine de Distribution des Eaux(SMD), le retour à ce

²⁰ La gestion de l'eau potable à Rabat-Salé de Régie autonome à la concession-in "Enjeux et acteurs de la gestion urbaine"-sous la direction de Abdeghani ABOUHANI-Ed Codesria-2000.

²¹ Décret n° 2.64.394 du 29 septembre 1964.

type de gestion déléguée est considéré comme le remède aux différents maux que connaît la ville dans la gestion des services publics urbains.

Cependant plus de cinq ans après la relance notamment de la gestion déléguée de la distribution de l'eau, de l'électricité et des services de l'assainissement liquide et suite aux résultats tant quantitatifs que qualitatifs qu'elle a enregistrés et au désir actuel des collectivités locales d'élargir ce type de gestion à d'autres services²² urbains, ceci ne peut que conforter l'image de la concession en tant que solution optimale à la gestion des services publics locaux.

²² En plus de l'avenant à la convention qui a été signée novembre 2003 entre le Conseil de la ville de Casablanca et la Lydec portant sur l'éclairage public, ledit conseil a donné suite à l'appel d'offres international pour la collecte des déchets solides couvrant cinq zones géographiques distinctes de la ville et ce, en signant les conventions relatives à ce service pour une période de dix ans.

Chapitre I

Cas de la REDAL à Rabat

Introduction

La gestion déléguée de la distribution de l'eau, de l'électricité et l'assainissement de Rabat, entrée en vigueur le premier janvier 1999, peut constituer un cas d'école dans la mesure où si la convention initiale prévoyait une durée de 30 ans d'exploitation, la durée effective de gestion déléguée par le premier concessionnaire n'a résisté au temps que trois ans et quelques mois (janvier 1999- septembre 2002)²³.

Cette gestion déléguée permet d'assurer les services d'eau potable, d'électricité et d'assainissement population totale de près 2.000.000 habitants soit plus de 331.000 clients pour l'électricité et 270.000 pour l'eau, répartis sur 24 communes²⁴. Elle prévoit également, pour faire face aux besoins de l'évolution de la population et de l'urbanisme du périmètre de distribution et pour l'amélioration du cadre de vie des citoyens, d'importants investissements²⁵ et fixe d'importants objectifs en matière de gestion.

La REDAL, constituée par un groupement d'opérateurs espagnols et portugais, s'est substituée à la Régie de Distribution de l'Eau et de l'Electricité (RED) en se chargeant, dans le cadre de la convention de concession, des services de distribution d'électricité et de l'eau potable, en plus de la gestion de l'assainissement, jadis assuré par les communes et les communautés urbaines.

Si la mise en place des structures de la nouvelle société et la passation des dossiers entre elle et la RED n'ont pas été concrétisées facilement, d'autres difficultés s'ajouteront aux plans de la réalisation des investissements, des relations avec les partenaires sociaux, des relations avec l'Autorité Délégante et de l'exécution de certaines clauses notamment celles relatives au paiement des indemnités contractuelles.

²³ En effet la demande de désistement du groupement a été adressée officiellement à l'autorité Délégante à partir du mois de mars 2002. La période du mois d'avril 2002 jusqu'à la date de cession de la Redal à Veolia Environnement, à savoir le 22/10/02, a été consacrée essentiellement aux négociations avec l'Autorité Délégante.

²⁴ Dossier de presse du 20 octobre 2003.

²⁵ Montant estimé à 13.9 milliards de DH.

Dès mars 2002, le premier concessionnaire a adressé une demande d'autorisation de cession de la Redal, à l'Autorité Délégante qui après des négociations de plusieurs mois²⁶, a approuvé cette cession à Veolia Environnement le 22 octobre 2002.

La gestion de l'eau dans l'agglomération de Rabat était gérée de 1915 à 1965 par la SMD, filiale de la Lyonnaise des Eaux. Mais le décret n° 2.64.394 du 29 septembre 1964 précité, a abrégé cette concession qui devrait prendre fin en 1971, puisqu'il a permis à RED d'être la deuxième régie du royaume²⁷, à prendre en charge la gestion de l'eau et de l'électricité.

Le champ d'intervention de la RED a été élargi à partir de 1977 pour intégrer la commune de Salé, puis celles de Bouknadel, Témara et Skhirat en 1982.

A la veille de sa création, les réalisations s'établissaient à 230 km de réseaux d'eau potable avec une capacité de stockage de 7.000 m³, ces chiffres sont passés en 1996 respectivement à 2500 km et 200.000 m³. Le nombre d'abonnés quant à lui est passé de 35.000 à 205.000 en 1997.

Sur le plan financier les équilibres ont été sauvegardés malgré la croissance des charges, en particulier les achats d'eau à l'ONEP et les services de la dette de la Banque Mondiale. Ainsi en 1998 la RED détenait un placement en bons de trésor d'un montant de 500 millions de DH en plus de 600 millions de créances auprès des administrations publiques et des collectivités locales.

La RED «était parmi les régies les mieux gérées du royaume, bien qu'elle ne disposait pas de marge de manœuvre dans la fixation des tarifs »²⁸.

Comment comprendre alors la concession des services de l'eau et de l'électricité « alors que rien, dans les faits, ne rendait cette décision urgente²⁹ » ?

²⁶ Voir page suivante la position des élus locaux de l'USFP

²⁷ En 1961, la gestion de l'eau et de l'électricité a été confiée à la RAD dans la capitale économique.

²⁸ Entretien du 12 mai 2003 avec l'ancien contrôleur financier des régies relevant de la DEPP-Ministère des Finances-communication personnelle.

²⁹ Béatrice Allain -op-cit

Alors que la polémique entre les élus locaux de Casablanca bat son plein à propos de la démarche de gré à gré adoptée par le Ministère de l'Intérieur en ce qui concerne la concession de la Lydec³⁰, le Consortium composé de trois sociétés (ELECTRICIDADE de Portugal ; PLEIADE, société portugaise également et la société espagnole URBASER) dépose auprès dudit ministère, une offre de 127 pages intitulée « Proposition de gestion de la distribution de l'eau, de l'électricité et de l'assainissement liquide ».

Si ledit Consortium reconnaît que la gestion de la RED est correcte surtout pour l'eau et l'électricité, par contre pour l'assainissement qui était jusqu'en 1996 géré directement par les collectivités locales, il réalise bien que de grands efforts sont à déployer pour sa mise à niveau.

Dès réception de l'offre en février 1997, la DGRSC constitue alors une commission³¹ interministérielle qui aura la charge d'examiner la proposition en l'absence des élus des communes concernées. Ceux-ci sont toutefois convoqués au Ministère de l'Intérieur pour discuter de la délégation des services de l'assainissement liquide à la RED.

Les élus de l'Union Socialiste des Forces populaires (USFP), à l'époque dans l'opposition, « *émettent des réserves sur un tel transfert et ne l'accepte que pour les réseaux primaires et secondaires*³² ». Mais la majorité des élus en a voulu autrement.

La session du février 1997 de la Communauté Urbaine de Rabat (CUR) examine quant à elle l'option de la concession sans pour autant qu'elle en soit saisie officiellement.

Par ailleurs et à quelques semaines des élections communales de 13 juin 1997, la CUR approuve l'option de la concession, dans sa séance extraordinaire du 22 mai 1997.

A cet effet les élus de l'opposition réclament un appel d'offre ouvert qui ne verra jamais le jour puisque les élus sont invités officiellement par le président de la CUR, qui exerce en même temps la fonction de directeur général de la DGRSC, à examiner l'offre³³ du consortium intitulée « Gestion déléguée des services de distribution d'électricité, eau potable et assainissement liquide de la Wilaya de Rabat-Salé ».

³⁰ Voir chapitre concernant la concession de la Lydec.

³¹ Cette commission est composée de la DGRSC, des Finances, des Travaux Publics, de l'ONEP et de la RED.

³² Béatrice Allain -op-cit

³³ Déposée à la CUR en février 1998.

Ce conflit d'ordre procédural prend toutefois fin à la veille de l'alternance politique en mars 1998, ce qui a été «amèrement ressenti par les élus locaux de l'USFP, qui d'une part ont le sentiment d'avoir été [ridiculisés] par le ministère de tutelle, mais aussi d'avoir été lâchés par leur propre état-major politique »³⁴.

Le contrat de la concession fut alors signé le 14 mai 1998 avec le consortium ibérique en présence du nouveau ministre des Finances et du ministre d'Etat à l'Intérieur pour qui cet accord est « l'œuvre de l'administration », la presse le considère quant à elle comme « un aboutissement d'un nouveau consensus entre l'administration et les institutions locales »³⁵.

Section I- Les principales dispositions contractuelles de la convention du 14 mai 1998

A- Le concessionnaire

Le concessionnaire est constitué d'un groupement³⁶ luso-hispano-marocain composé de la Société Portugaise PLEIADE (29% de participation à REDAL), de la société espagnole URBASER (29% de participation à REDAL), de la Société Portugaise ELECTRICIDADE DE Portugal ou EDP (29% de participation à Redal), et de la Société anonyme de droit marocain ALBORADA (13% de participation à REDAL).

Ce groupement a créé une société de droit privé marocain dénommée la REDAL, au capital de 400.000.000 DH. Les actionnaires fondateurs s'engagent à céder à des personnes physiques ou morales marocaines 39% du capital, entre les 5ème et 8ème années consécutives à la date d'entrée en vigueur de la convention. Les fondateurs constitués du groupement précité doivent détenir en permanence 51% du capital.

Il est à signaler que si URBASER, filiale à 100% de DRAGADOS intervient dans la distribution de l'eau et l'assainissement et EDP est spécialisée dans la production, le transport et la distribution de l'électricité, par contre la Société PLEIADE n'a aucune expérience dans l'exploitation des services objet de la concession.

³⁴ Entretien de Mme Béatrice (op-cit) avec la vice-présidente de la CUR du 31 mars 1999.

³⁵ Libération "Rabat a vendu son eau" du 14 mai 1998

³⁶ Voir annexe n°1

B- L'Autorité Délégente

Elle est composée des 5 communautés urbaines de Rabat-Salé-Skhirat-Témara et Bouznika ainsi que des 7 communes rurales de Sidi Bouknadel, Shoul, Aïn Attig, Sabbah, Mers El Khair; Sidi Yahia Zaïr et de Cherrat (voir annexe 1).

Il est à noter que la convention de concession a été approuvée le 14 mai 1998, par le Ministre d'Etat en fonction à l'Intérieur.

C- Les objectifs essentiels

Les objectifs énoncés dans cette convention concernent :

- l'obtention de tarifs les plus bas possibles de l'eau potable, de l'énergie électrique et du service d'assainissement liquide;
- l'autofinancement et l'équilibre financier des services délégués;
- l'augmentation progressive du taux de desserte des usagers en eau potable et en énergie électrique et du raccordement au réseau d'assainissement sur l'ensemble du périmètre de la délégation;
- la qualité technique des services et de leur bonne gestion administrative et commerciale;
- la qualité technique et le maintien en bon état des équipements et ouvrages affectés aux services délégués;
- la gestion harmonieuse des ressources humaines.

Il est à préciser que l'Autorité Délégente³⁷ et le Délégataire³⁸ ont adopté un plan d'investissement prévisionnel sur la durée de la gestion déléguée pour le renouvellement, l'extension et le développement des biens mis à la disposition du Délégataire. Celui-ci est soumis à un contrôle technique, économique et financier de l'Autorité Délégente mais jouit de l'exclusivité d'assurer, dans son périmètre d'activité³⁹, les services publics objet de la concession à savoir :

- ☒ la distribution de l'eau potable ;
- ☒ la distribution de l'électricité ;
- ☒ le service de l'assainissement liquide ;

³⁷ Les communautés et communes précitées

³⁸ La société de droit privé marocain créée entre les sociétés maroco-ibériques précitées

³⁹ Ce périmètre est délimité dans une annexe à la convention, mais est susceptible de modification par avenant tous les cinq ans à la demande de l'une des deux parties (Art.7 & 46 de la convention).

- ☑ le captage, l'adduction et le traitement de l'eau potable issue des sources, nappes et forages exploités par le Délégué.

Les deux parties s'obligent à exécuter la convention de gestion déléguée dans le respect de l'équilibre économique et financier de l'exploitation des services délégués et des principes fondamentaux de *continuité* et d'*adaptabilité* de ces services et d'*égalité de traitement des usagers*.

D- Les biens de la gestion déléguée

Ils sont constitués des biens de retour et des biens de reprise⁴⁰ :

- ✓ **Les biens de retour:** ils sont composés des installations et infrastructures liées aux services délégués et constituant la propriété inaliénable de l'Autorité Délégante. Ils sont cédés gratuitement au Délégué⁴¹ et ne peuvent faire l'objet par lui, d'aucune cession, sûreté, vente ou location pendant la durée de la convention. Ils sont existants à la date d'entrée en vigueur de cette convention, ou à construire ou à incorporer préalablement à l'exécution de la convention, au domaine public. Ils sont renouvelés ou non selon leur nature avant l'expiration de la convention.
- ✓ **Les biens de reprises:** ils comprennent les biens mobiliers (véhicules automobiles, engins, matériels, les outillages mobiliers de bureau, matériel informatique, stocks et autres biens utilisés dans l'exploitation des services délégués) affectés par l'Autorité Délégante ou achetés par le Délégué auprès de tiers. Ils sont et demeurent propriété du Délégué.

Les deux types de biens font l'objet d'un inventaire au début de la concession, puis annuellement avec obligation au Délégué de les tenir à la disposition de l'Autorité Délégante, sur support informatique.

E- La marge du Délégué

Cette marge est calculée chaque fin d'année sur la base d'un résultat net comptable positif et si le rapport entre l'excédent brut d'exploitation (EBE) et le chiffre d'affaires de la gestion déléguée dépasse les proportions convenues puis elle est majorée de 10%⁴². Le Délégué versera à l'Autorité Délégante 50% de ce dépassement multiplié par le chiffre d'affaires de l'exercice. Le chiffre d'affaires précité est le

⁴⁰ Articles 8 à 16 de la convention.

⁴¹ Suite à une décision émanant du comité de suivi (modification entérinée par l'avenant).

⁴² Cette majoration sera supprimée dans l'avenant de 2002 passé avec le nouveau Délégué.

chiffre d'affaires global diminué des participations des abonnés, surtaxes ou redevances collectées pour le compte de tiers.

F- Le régime du personnel

La convention garantit au personnel au minimum les droits et conditions de salaire ainsi que les avantages acquis tels qu'ils découlent du statut et des régimes indemnitaires de retraites et de couverture sociale. Le Délégué ne peut, sans préjudice des dispositions de droit commun, procéder à aucune mesure de licenciement collectif ni à aucune modification de conditions sociales du personnel sans l'accord préalable de l'Autorité Délégante.

Il s'engage au titre de la convention à reprendre le personnel statutaire ou détaché et à prendre en charge le personnel des services communaux de l'assainissement. Il ne peut non plus procéder à des mutations du personnel à d'autres régies ou recruter celui des autres régies ou institutions similaires.

Il établit un programme annuel et pluriannuel de formation et met en œuvre une gestion harmonieuse de son personnel en maintenant et développant une culture d'entreprise et en utilisant au mieux les ressources humaines.

S'agissant du personnel étranger, le Délégué peut y recourir après accord de l'Autorité Délégante prononcé dans un délai maximum de deux mois, dans la limite de 10% de l'effectif des agents cadre et hors cadres marocains, en procédant, autant que possible, à son remplacement par un personnel marocain ayant les compétences requises.

G- Les autres conditions d'exploitation des services concédés

Le cahier des charges, faisant partie intégrante du contrat, définit les conditions et les modalités dans lesquelles le Délégué doit gérer les services concédés :

- Les droits et obligations du Délégué et des abonnés : *qualité du service, rendu, rapidité d'intervention, continuité du service, qualité de l'eau...etc.*
- Le respect des règlements en vigueur : *de voirie, les normes de qualité et d'urbanisme...etc.*
- Les conditions d'équipement, de branchement, d'abonnement, de facturation, de coupure, de résiliation, de tarification...etc.

a-La sécurité d'approvisionnement

La réserve d'eau potable ainsi que la puissance aux postes sources d'électricité sont arrêtées respectivement à 24 heures pour le premier et à 75% pour le second. Quant à l'ossature de l'assainissement liquide primaire et secondaire, elle doit être dimensionnée pour l'évacuation d'un débit important⁴³.

b-La qualité du service

Les actions visant à améliorer la gestion des services concédés sont à mener par le Déléguataire et notamment :

- ✓ La mise en place de procédures visant l'obtention d'une certification de qualité de type ISO ;
- ✓ La réduction du nombre de coupure, de chute de tension électrique et de baisse de pression de l'eau potable ;
- ✓ La réalisation des extensions des réseaux pour faire face à la demande ;
- ✓ La facilitation du raccordement des foyers à faible revenu aux différents réseaux.

c-Le rendement des réseaux

Les rendements visés dans la convention pour les deux services concédés eau et électricité qui sont évalués par différence entre les in put et les out put de flux, sont arrêtés par la convention comme suit :

Tableau I :Rendements des Réseaux

Années	1	5	10	15	20	30
Eau	79.6%	81.1%	83%	84.25%	85.5%	85.5%
Electricité	92.82%	93.38%	94.08%	94.37%	94.67%	95%

Section II- Les autres dispositions contractuelles

A- Les dispositions comptables et budgétaires

a- Le régime comptable et budgétaire

Le Déléguataire doit tenir une comptabilité générale, analytique et budgétaire selon les normes en vigueur. Les états de synthèse sont publiés, au plus tard dans les six mois

⁴³ Equivalent à au moins une pluie d'une période de retour décennale.

suivant la clôture des exercices comptables, dans un journal d'annonces légales et tenus à la disposition du public aux sièges des autorités Délégantes et des communes desservies. Le Délégué est assujéti aux dispositions fiscales de droit commun et doit s'acquitter de tous impôts, droits et taxes de quelque nature que ce soit.

b- Plans pluriannuels glissants

Pour chaque exercice et par spécialité, le Délégué doit présenter à l'Autorité Délégante les documents ci-après:

- le programme des projets à réaliser ;
- le plan d'investissement et de financement ;
- le programme de recherche et de développement.

D'autres documents ont été rajoutés dans l'avenant 2002 à savoir :

- le plan d'action pour la réalisation des objectifs de la convention ;
- le bilan et comptes de produits et charges prévisionnels ;
- la stratégie des ressources humaines ;
- le plan de formation.

Le programme de recherche et développement doit réserver 20%⁴⁴ au minimum de la dotation aux entreprises marocaines publique et privées.

Les investissements prévus pendant la période post décennale sont donnés à titre indicatif et doivent être affinés au fur et à mesure de la réalisation des études nécessaires.

c- Les budgets annuels

Outre les états susmentionnés, le Délégué doit présenter à l'Autorité Délégante, un mois avant l'expiration de chaque exercice, les états budgétaires ainsi que les évolutions des effectifs par spécialité, par service et par catégorie.

B- Le programme d'investissement

Le montant global des investissements prévus pendant toute la durée de concession est arrêté à 13.744.473.731 DH (avec date de référence du 31/12/97), ils est réparti par service comme suit :

⁴⁴ Obligation transférée dans l'avenant de 2002 à l'article relatif aux budgets annuels et dont la dotation sera arrêtée annuellement par l'Autorité Délégante.

Tableau II : Programme d'Investissement de la Redal

Service	Montant de l'investissement	Dont Montant 1ère décennie	Objectifs
Eau	3.753.574.204	1.486.833.122	Régularité et sécurité de l'alimentation. Qualité bactériologique.
Electricité	4.227.996.500	1.237.347.750	Garantir la puissance. Assurer la régularité. Adapter les réseaux à la demande. Garantir un taux de desserte ⁴⁵ de 73.4% à la 5ème année et 100% à la 25 ^{ème} .
Assainissement liquide	5.762.903.027	2.878.770.589	Améliorer les installations. Extension des réseaux aux zones ouvertes à l'urbanisation. La résorption de la pollution naturelle. La réutilisation des eaux usées dans l'agriculture.

Rapporté à la population du périmètre de la gestion déléguée qui est de 2.000.000 d'habitant, cet investissement représente 6.872 DH par habitant soit 34.360 DH par ménage. Ce montant est de 30.000 DH pour le Grand Casablanca.

C- Le financement

Le financement des investissements, sur la durée de gestion déléguée, est assuré pour les trois services délégués selon les quatre modes de financement suivants :

a-Le financement du Délégataire

Il est constitué des apports en capitaux propres, des emprunts et de l'autofinancement dégagé par l'exploitation. Ce dernier poste comprend :

- Les produits de vente relatifs aux services concédés à l'exception des participations;
- Les facturations des frais d'équipement des lotissements ;
- Les facturations des travaux de branchements ;
- Les peines et soins perçus au titre des études, de la surveillance et du contrôle de travaux ;

⁴⁵ Ce taux est déterminé suivant le rapport: nombre d'abonnés x nombre moyen de personne par foyer/ population totale du périmètre objet de la convention.

- Des soldes annuels des encaissements et décaissement des provisions d'abonnement ;
- Les produits accessoires, financiers, et autres produits autorisés par le contrat et les règlements en vigueur.

Ce financement couvre partiellement les investissements d'infrastructure et de répartition-distribution. Il représente près de 30% de l'investissement global et se répartit comme suit :

Tableau III : Financement du Délégué

Service	Montant total en DH	%	dont Montant 1ère décennie en DH	%
Eau	556.508.147	13.82%	339.999.596	15.57%
Electricité	1.670.903.250	41.52%	493.829.500	22.61%
Assainissement	1.797.019.336	44.66%	1.350.468.989	61.82%
Total	4.024.430.733	100%	2.184.298.085	100%

b-La dotation de renouvellement et de grosses réparations

Il s'agit des dépenses assises sur les produits d'exploitation de la concession et destinés au renouvellement des infrastructures et grosses réparations. Ce financement représente 14% des investissements et se répartit comme suit :

Tableau IV : Dotation de renouvellement (En DH)

Service	Montants des investissements	%	dont Montant 1ère décennie	%
Eau	823.715.542	42.88 %	226.018.672	42.63%
Electricité	347.316.750	18.08 %	108.607.500	20.49%
Assainissement	749.874.711	39.04 %	195.494.459	36.88%
Total	1.920.907.003	100 %	530.120.631	100%

c-Le fonds de travaux

Ce fonds, dénommé "Fonds de travaux" tenu par le Délégué et géré pour le compte de l'autorité délégante dans un compte comptable distinct du délégataire, est alimenté par la participation des abonnés et autres recettes convenues. Les excédents y afférents font l'objet de placements en bons de trésor ou tout autre placement

convenu. Il est réservé aux acquisitions de terrains et aux travaux de renforcement et d'extension des réseaux et des ouvrages qui sont nécessaires à l'exécution des services délégués.

Le délégataire propose à l'Autorité Délégante, au début de chaque exercice, un plan détaillé des emplois et ressources et toutes dépenses non prévue dans ce cadre fera l'objet d'une autorisation préalable de l'Autorité Délégante.

Les investissements y afférents représentent 16% des investissements totaux et se répartissent comme suit:

Tableau V : Fonds de Travaux(en DH)

Service	Montant investissement en	%	dont Montant 1ère décennie	%
Eau	832.778.524	38.51 %	270.479.248	32.20%
Electricité	800.776.500	37.02 %	205.410.750	24.46%
Assainissement	529.274.905	24.47 %	363.974.649	43.34%
Total	2.162.829.929	100 %	839.864.647	100 %

d-Les travaux remboursables

Il s'agit des travaux relatifs aux réseaux sur lesquels seront branchés des **lotisseurs et promoteurs immobiliers publics ou privés** et pour lesquels le Délégataire récupérera les dépenses qu'il a avancées. Ils constituent la part prépondérante des investissements avec une proportion de **41%**. Leur répartition par service concédé est comme suit:

Tableau VI : Travaux remboursables

Service	Montant en DH	%	dont Montant 1ère décennie	%
Eau	1.540.571.991	27.33 %	650.335.606	31.74 %
Electricité	1.409.000.000	25.00 %	429.500.000	20.96 %
Assainissement	2.686.734.075	47.67 %	968.832.492	47.30 %
Total	5.636.306.066	100 %	2.048.668.098	100%

La synthèse du plan de financement pour les trois décennies nous renseignera sur l'importance ainsi que l'évolution des éléments qui la composent.

Les financements du Délégué et des clients (dotation de renouvellement et de grosses réparations) sont quasi identiques, respectivement de 29% et 30%. La prépondérance revient aux travaux financés par les lotisseurs et promoteurs immobiliers (travaux remboursables) avec une proportion de 41% dans le financement global.

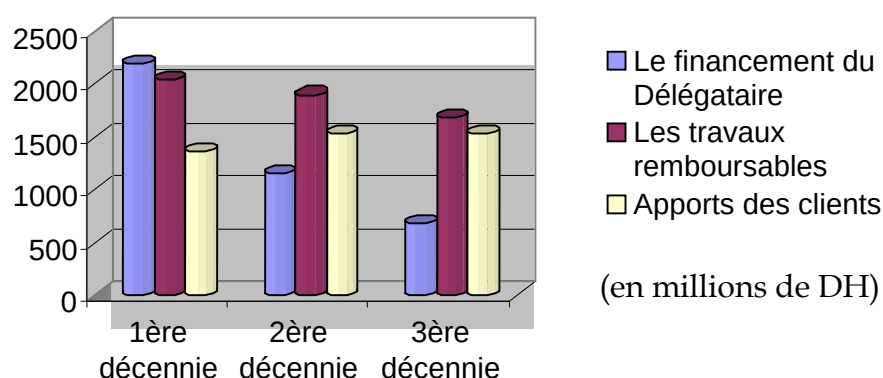
Tableau VII : Récapitulation financement

Sources de financement	1 ^{ère} décennie	%	2 ^{ème} décennie	%	3 ^{ème} décennie	%	Total	%
Financement Délégué	2.184	39%	1.153	26%	687	19%	4.024	29%
Dotation de renouvellement et de grosses réparations	530	9%	690	15%	700	19%	1.920	14%
Fonds de travaux	840	15%	721	16%	602	16%	2.163	16%
Travaux remboursables	2.049	37%	1.899	43%	1.690	46%	5.638	41%
Totaux	5.603	100%	4.463	10%	3.679	100%	13.745	100%

Source : Convention modifiée avec la Redal

Quant à l'évolution des sources de financement pendant les trois phases décennales, le graphe ci-dessus met clairement en évidence la diminution de la part du délégué contre l'augmentation de celle des ressources provenant du fonds de travaux et de la dotation de renouvellement et grosses réparations :

Graphe I : Financement par décennie



D- Les redevances à l'Autorité Déléguée

A compter de la deuxième année et au plus tard trois mois après la clôture de chaque exercice, le Délégué procède au versement, au profit de l'Autorité Déléguée, d'une redevance calculée sur la base du chiffre d'affaires annuel comme suit :

- de la 2^{ème} à la 10^{ème} année : 0.5 %
- de la 11^{ème} à la 20^{ème} année : 1,0 %
- de la 21^{ème} à la 30^{ème} année : 1.5 %

E- Les tarifs

Les tarifs sont fixés dans la convention pour les douze premiers mois, mais sont ajustés et révisés au-delà de cette période. Toutefois toutes modifications des prix d'achat de l'eau à l'ONEP ou de l'électricité à l'ONE sont simultanément répercutées sur les tarifs à l'intérieur de cette période.

Pour chaque service délégué, le prix moyen sera déterminé selon la formule suivante et après approbation par l'Etat :

$$PMV \times Qt = (F_o \times F_a \times N_a \text{ ou } F_e \times T_p) + (P_1 \times Q_1 \times T_{r1}) + (P_2 \times Q_2 \times T_{r2}) + \dots + (P_n \times Q_n \times T_{rn})$$

PMV	Prix moyen de vente.
Qt	Volume prévisionnel total distribué en m3 pour l'eau et l'assainissement.
Fo	Valeur moyenne de la partie fixe de l'eau potable.
No	Nombre d'abonnés en eau potable.
Fa	Valeur moyenne de la partie fixe de l'assainissement.
Na	Nombre d'abonnés en assainissement.
Fe	Redevance de puissance de moyenne tension.
Tp	Total de la puissance souscrite abonnés moyenne tension.
P1 à Pn	Tarifs appliqués aux différentes tranches de consommation ou aux types d'usages.
Tr 1 à Tr n	Pourcentage des volumes consommés pour la tranche ou l'usage concerné tels qu'ils résultent de la structure de consommation enregistrée dans l'exercice précédent.

Les prix moyens de vente (valeur décembre 1997) sont révisés semestriellement au 1er mars et au 1er septembre de chaque année pour tenir compte de l'évolution du niveau général des prix. Toutefois cette variation ne peut avoir lieu que si l'indice de la révision est supérieur à 3% par rapport à l'indice utilisé pour la dernière révision du prix moyen considéré et si l'augmentation générée ne peut excéder 3% pour l'eau et l'électricité et 7% pour l'assainissement liquide.

Dans le cas contraire, les parties contractantes se réuniront pour décider des mesures à prendre.

Elles se rencontreront également **tous les cinq ans** en cas de variations importantes dans l'équilibre financier des structures essentielles de la gestion déléguée pour décider des mesures qui s'imposent, notamment dans les cas suivants:

- modification des lois, décrets, arrêtés, règlements et normes connus à la date de signature de la convention ;
- modification de la consistance ou du calendrier d'exécution des investissements financés par le Délégataire ;
- variation, modification ou création de tous impôts, taxes, retenues, droits de douane et charges fiscales ou parafiscales de quelque nature que ce soit ;
- prise en charge de tout nouvel équipement non compris dans les engagements du Délégataire ;
- modification du périmètre de la gestion déléguée ;
- recours à des sources d'eau et/ou électricité autres que celles affectées à la gestion déléguée à la date de notification de la convention ;
- si l'écart entre le volume facturé et le volume prévu dépasse de plus ou moins 5% pour l'eau et l'assainissement liquide et de plus ou moins 10% pour l'électricité ;
- si le pourcentage des travaux remboursables réalisés par le Délégataire varie de plus ou moins 10%.

F- Les réalisations du premier concessionnaire

a- Les investissements

Durant les quatre premières années d'activité, correspondant à la période de gestion du premier Délégataire, la REDAL a réalisé d'importants investissements en comparaison avec les investissements de la RED⁴⁶.

⁴⁶ Les investissements moyens annuels pour les trois dernières années de la RED s'établissent à 90 MDH.

Mais ces investissements restent en deçà des prévisions contractuelles. En effet les investissements réalisés s'établissent à 1.517 millions de DH répartis entre l'eau potable (23%), l'électricité (33%) et l'assainissement liquide (32%) et les moyens d'exploitation (187 MDH soit 12%) :

Tableau VIII : Investissement du Premier Concessionnaire

(en millions de DH)

Service	1999*	2000*	2001**	2002***	TG à fin 2002	Prévisions linéaires sur 4 ans	Taux global de réalisation
Eau	51	89	117	92	350	595	59%
Electricité	54	87	113	245	500	495	101%
Assainissement	35	66	106	273	480	1152	42%
Total	140	243	337	610	1.330	2.241	59%

*Source: rapport Redal sur les activités de 1999-2000

**Source: dossier de presse de la Redal du 22/10/02

***Source: dossier de presse de la Redal du 20/10/03

Les investissements d'eau ont enregistré un faible taux de réalisation (46%) en 1999 par rapport aux prévisions ; et seulement 32% en 2000. Pour l'électricité le taux est passé de 58% à 85% en 2000. L'assainissement liquide quant à lui a connu un fort taux en 1999 (82%) pour chuter à seulement 29% en 2000. Cette faible réalisation selon la Redal, provient des difficultés de démarrage de la gestion déléguée.

Le total des investissements réalisés depuis le démarrage de la concession jusqu'à fin 2002, comparé aux prévisions linéaires rapportées à la période, donne un taux de 59% seulement. Toutefois un effort particulier a été enregistré dans l'électricité (101%).

Des difficultés apparaissent souvent dans l'exécution du contrat du fait que les investissements physiques qui doivent être réalisés y sont explicites et non les montants seuls. D'où les substitutions qui se font, mais qui sont acceptées difficilement par le comité de suivi à travers les budgets.

« *Le contrat ne permet pas une certaine flexibilité*⁴⁷ » selon Guy Canavy Directeur

⁴⁷ L'Economiste du 2 mars 2001

Général de la Lydec, même si l'investissement s'avère parfois nécessaire ou prioritaire. « *Le contrat a été négocié de gré à gré⁴⁸. Le principe de gestion déléguée répond aux exigences de la collectivité locale en termes de financement et de professionnalisme. Ce n'est pas une privatisation, car elle n'implique aucun transfert définitif, ni même temporaire de propriété. D'une manière générale, le financement des investissements est le principal obstacle que rencontrent les collectivités locales pour développer une politique des grands travaux* ».

b- Des apports limités en matière de management

Durant les deux premières années, l'activité du premier concessionnaire s'est principalement consacrée à la réorganisation interne des structures de la Redal.

Au plan de la gestion des ressources humaines, de nouvelles procédures ont été élaborées particulièrement en 2000, en matière d'évaluation du personnel. Elles ont été le fruit d'une longue période de réflexion et de négociations avec les partenaires sociaux. La REDAL a lancé aussi en fin 2000 une étude relative à l'instauration d'un nouveau système de promotions au sein de la société. Elle n'est entrée en vigueur qu'en 2001. Toutefois la communication entre le staff étranger et l'encadrement marocain n'a pas toujours été au beau fixe à cause de la non maîtrise d'une langue d'échange.

Le volet fondamental de la formation en 2000 a concerné l'informatique puisque le nombre de personnes formées a atteint 1000, soit 47.53% de l'effectif total de la REDAL.

L'approche poursuivie dans la formation visait l'adhésion du personnel à la réalisation des objectifs définis par la société, ainsi que la cohésion des équipes qui doivent s'adapter aux changements permanents, à une exigence accrue des clients et aux objectifs qualitatifs fixés.

Section III- La cession de la Redal

A- Un nouveau partenaire : Veolia⁴⁹ Environnement

⁴⁸ Guy Canavy, op-cit

⁴⁹ L'ex-Vivendi Environnement devenu à partir de mai 2003 *Veolia Environnement*.

La volonté de recentrage des activités, considérée d'ordre stratégique par les deux actionnaires associés espagnol et portugais, à savoir Dradagos qui s'est engagé dans un processus de restructuration et EDP⁵⁰ qui se trouve dans l'obligation de céder ses actifs à l'étranger en réponse aux exigences de la communauté européenne, a conduit les actionnaires fondateurs à présenter à l'Autorité Délégante une demande d'autorisation de cession de la totalité de leur participation en faveur du groupe Vivendi Environnement.

Cette raison s'est conjuguée en fait au bilan mitigé du Déléataire initial eu égard aux obligations contractuelles malgré d'importants efforts déployés. En effet des insuffisances suivantes ont été enregistrées:

- retards dans la réalisation des investissements ;
- dégradation des relations avec la clientèle due au changement du système de gestion commerciale ;
- faible réalisation des branchements sociaux notamment en assainissement ;
- absence d'assistance technique et de transfert de technologie ;
- absence de communication avec les partenaires sociaux et compétences locales⁵¹ ;
- absence de réactivité face aux baisses des prix d'électricité décidées par l'Etat marocain en fin 2000⁵².

La réduction appliquée par l'ONE notamment aux distributeurs concessionnaires (REDAL et LYDEC) a été de 10.5% ce qui représente pour eux un gain de 496 millions de DH et devrait en principe leur permettre d'améliorer leur marge commerciale et accroître les possibilités de développement des infrastructures.

A cela s'ajoutent les critiques, parfois acerbes des journaux, dont a fait l'objet la gestion déléguée : erreurs de facturation, des problèmes d'assainissement, des chaussées gondolées. Le mode de management ne facilitait pas les choses dès lors qu'il s'agit

⁵⁰ Pourtant une des responsables du Groupe, Mme Paola Pinto Cinseca, a écarté cette hypothèse pour l'immédiat en déclarant à l'Economiste (du 18/12/00) que "le groupe s'engage dans une politique à l'international concentrée sur certains pays d'Amérique Latine, mais que le retrait du Maroc n'est pas à l'ordre du jour".

⁵¹ Selon les déclarations de quelques cadres locaux lors d'entrevues organisées avec eux.

⁵² Cette baisse a été en moyenne de 17% sur l'électricité industrielle et agricole concernait les clients de l'ONE. Bien qu'elle reste insuffisante en comparaison aux prix pratiqués, dans les pays méditerranéens, elle n'en demeure pas moins intéressante eu égard aux gains dans la facture énergétique de quelques activités dont le textile et l'habillement (voir tableau des prix en annexe 12).

d'une Direction Générale bicéphale confiée alternativement aux espagnols et aux portugais.

L'avenant a été signé en octobre 2002 après la cession opérée dans la gestion déléguée de la REDAL. Cette cession n'a été autorisée qu'après plusieurs mois de négociations avec l'Autorité Délégante.

Dans sa démarche, la commission ad hoc, constituée pour mener les négociations avec l'ancien et le nouveau Déléguataire, s'est basée sur l'expérience des trois années écoulées de gestion déléguée ainsi que sur les avantages acquis lors de l'élaboration des récents contrats de concession, notamment des agglomérations de Tanger et de Tétouan, mieux négociés surtout au plan de la tarification et du contrôle.

M. Driss BENHIMA, Directeur Général actuel de l'Agence de Promotion et Développement des Provinces du Nord et ex-Directeur Général de l'ONE avait recommandé à l'époque de placer au centre du débat, la manière de gérer les négociations pour les différentes concessions⁵³.

Quant à M. Dominique Lorrain, chercheur au CNRS (France) et à l'Ecole des Hautes Etudes Sociales de Paris, il explique²¹ que le choix des firmes auxquelles est déléguée la gestion des services publics est un « *problème de sensibilité politique* ».

En effet les hommes politiques, désireux d'être transparents, procèdent généralement par appels d'offres internationaux et choisissent en fonction d'un seul critère, celui du coût, ce qui n'est pas toujours la meilleure solution selon lui.

B- Calendrier de l'opération de cession de la gestion déléguée

En mars 2002, les actionnaires fondateurs de REDAL ont saisi officiellement les autorités marocaines pour les informer de leur intention de se désengager et de céder leur participation au Groupe Vivendi Environnement.

L'Autorité Délégante décide alors d'entamer les discussions avec les actionnaires fondateurs de REDAL et le groupe Veolia Environnement en vue de définir les conditions de cette cession.

⁵³ L'Economiste du 21 avril 2001

Une commission ad hoc est constituée le mois suivant, sous la supervision de hauts responsables du Ministère de l'Intérieur, qui a eu pour mission d'arrêter les nouvelles conditions contractuelles souhaitées par les collectivités locales et les Autorités de Tutelle.

Après trois mois de négociations, durant lesquelles l'Autorité Délégante a opté pour une démarche visant la sauvegarde de ses droits et la préservation des intérêts de la population concernée, un projet d'avenant à la convention initiale de gestion déléguée a été présenté au Conseil des Communautés et Communes Urbaines et Rurales constituant l'Autorité Délégante. L'accord définitif n'a été donné par cette dernière qu'en septembre 2002 et l'avenant fut signé le 9 octobre 2002. La cession a pris effet le 22 octobre 2002.

L'offre⁵⁴ du Groupe français Veolia Environnement (ex-Vivendi Environnement) aurait été de 120 millions d'euros, soit environ 1.3 milliards de DH d'où il faut extraire les frais d'intermédiations financières et les impôts. Avant l'opération de rachat, le groupe français a réalisé un audit de la REDAL en plus de celui commandité par l'Autorité Délégante dans le cadre d'un appel d'offres international qui a été remporté par le cabinet canadien E.S. Lavalin.

C- Les engagements du nouveau délégataire

Ces modifications sont intervenues après la cession de la gestion déléguée opérée par le Délégataire initial.

Compte tenu de l'importance et du nombre des aménagements apportés à la convention initiale, l'Autorité Délégante et le nouveau Délégataire ont convenu de les intégrer dans une "convention modifiée" ou avenant.

Les objectifs visés par ces aménagements contractuels visent ce qui suit :

- Avoir un seul interlocuteur de l'Autorité Délégante.
- Garantir la pérennité et la cohérence dans le développement de la société concessionnaire.
- Encourager le transfert managérial vers les compétences locales.
- Mettre en œuvre un système de management de la qualité.
- Apurer le passif de l'ancien Délégataire.
- Renforcer le contrôle de l'Autorité Délégante.

⁵⁴ L'Economiste du 30/1/02

Nous avons déjà précisé quelques modifications dans les renvois de bas de page concernant les chapitres relatifs à la convention initiale. Dans ce qui suit, nous nous limiterons aux modifications relatives à l'actionnariat, au transfert des responsabilités vers les compétences locales, à la gestion du passif et aux investissements.

S'agissant des modifications apportées à l'exercice du contrôle, elles seront reprises au niveau du chapitre consacré **aux** mécanismes de contrôle.

a- Le nouveau Délégué

Il s'agit d'un groupement composé de deux filiales de Veolia Environnement⁵⁵, à savoir les deux sociétés:

- la Cie Générale des Eaux (CGE) pour 51% du capital, et
- la Cie Marocaine de Services à l'Environnement (CMSE) ou société holding gérant les activités de la société mère au Maroc, pour 49% du capital.

Comme nous l'avons souligné précédemment, si les fondateurs constitués du groupement précité, ou plus précisément selon les nouveaux termes de l'avenant « *les actionnaires de référence* », doivent détenir en permanence 51% du capital, ils doivent en outre désigner parmi eux « **l'opérateur** » actionnaire disposant en permanence d'au moins une participation directe de 26%. Ce dernier est mandaté pour représenter ces actionnaires de référence et agir en leur nom.

L'objectif annoncé par le nouveau Délégué, lors de la journée organisée par le groupement le 4 novembre 2002 à Rabat, est de devenir le numéro 1 de la gestion déléguée des services publics au Maroc. La stratégie sous-jacente est de constituer une plate-forme à vocation régionale et internationale et d'apporter une réponse fiable et rapide aux enjeux auxquels le Maroc est confronté, notamment :

- ⇒ le développement des infrastructures publiques ;
- ⇒ le renforcement de l'efficacité des services publics ;
- ⇒ la protection de l'environnement ;

⁵⁵ Numéro 1 mondial des services à l'environnement, créé en 1853 sous le nom de Cie Générale des Eaux, il comprend aujourd'hui 295.000 salariés répartis dans 100 pays et réalise un chiffre d'affaires de 30 milliards d'euros en desservant 110 millions d'habitants dans une dizaine de pays. Parmi ses filiales: Vivendi Water/CGE, Dalkia, Connex, Onyx, Amendis et FCC.

⇒ l'amélioration du cadre de vie.

b-Transfert managérial vers les compétences locales

Afin d'encourager le transfert managérial vers les compétences locales, le nouveau Délégataire s'est engagé à limiter le personnel détaché par Veolia Environnement à 8% de l'effectif cadre jusqu'à la 10^{ème} année, puis à 5% seulement au-delà. En outre un programme de formation sera renforcé au profit des cadres nationaux.

En effet, si les compétences locales en matière de gestion des services de l'eau et de l'électricité existent, il n'en demeure pas moins qu'au niveau des services de l'assainissement liquide, la REDAL doit déployer beaucoup d'efforts dans la formation d'une équipe spécialisée qui serait à même de prendre ou de transmettre le savoir faire aux cadres nationaux de demain qui prendraient la relève.

D- Les améliorations apportées par les Délégataires

a- Apurement du passif du premier concessionnaire

L'objectif de l'Autorité Délégante est de relancer la gestion déléguée sur des bases plus saines « *notre but est de moderniser les infrastructures et de transcender l'image de l'ancienne entreprise* »⁵⁶, le nouveau Délégataire s'est en effet engagé à apurer le passif assez lourd laissé par son prédécesseur :

- 425 millions de DH pour la reconstitution et la restitution des avoirs de l'Autorité Délégante ;
- 312 millions de DH au titre de l'investissement ;
- 140 millions de DH d'indemnisation au titre des défauts et pénalités contractuelles ; et
- 25 millions de DH au titre du déficit de formation.

Notons enfin que les propositions de départ du nouveau Délégataire au plan des investissements, n'ont modifié ni le volume ni la structure principale des investissements, mais y ont opéré des décalages temporels et quelques substitutions physiques négociées avec l'Autorité Délégante.

⁵⁶ Gilles GUILLAUME, journal ANNAHAR du 7 février 2003.

b- Une meilleure adéquation entre investissements et besoins

Un an après avoir pris en main la gestion déléguée de la Redal, Veolia Environnement a pu réussir son pari en suscitant en premier lieu une certaine assurance auprès de l'Autorité Délégante notamment en réalisant dans les délais impartis du schéma directeur de l'eau potable, de l'électricité et de l'assainissement liquide ce qui permettrait une meilleure adéquation entre les besoins et les investissements.

Ces derniers ont été revus à la hausse en relevant le financement bancaire de 1,6 à 1,9 milliards de DH avec un taux de 7.85%. Les banques qui ont financé cette première tranche de crédit se sont basées sur un business-plan optimiste⁵⁷ tablant sur un cash-flow cumulé dépassant le milliard de DH à l'horizon 2010.

L'investissement réalisé⁵⁸ en 2003 par la nouvelle Redal est de loin supérieur à la moyenne des quatre premières années de la concession puisqu'il a atteint 626,5 millions de DH dont 585 de travaux et 41,5 pour les moyens d'exploitation. Il se répartit sur les services concédés comme suit :

Tableau IX : Comparaison investissements des deux Concessionnaires
(En millions de DH)

Service	Total investi 1 ^{er} Conc. (1999-2002)	Moyenne annuelle 1 ^{er} Conc.	Investissement de 2003 2 ^{ème} Conc.	Ecart en %
Eau	350	87,5	96	10%
Electricité	500	125	186	49%
Assainissement	480	120	303	153%
Total	1.330	332,5	585	76%

Durant la période 1998-2002, l'ensemble des régies marocaines du secteur⁵⁹, y compris les concessionnaires, ont investi plus 6,5 milliards de DH. La part revenant à la REDAL représente plus de 20% (sur la base des investissements de la période 1999-2002).

Mais la Redal devrait rehausser le volume des investissements à 800 millions de DH/an à partir de 2004, pour honorer ses engagements de la première décennie.

⁵⁷ La Vie Eco du 9/10/03

⁵⁸ A comparer avec l'investissement global de l'ensemble des régies de distribution d'eau et d'électricité ce chiffre paraît intéressant (voir annexe 11)

⁵⁹ Plaquette de la DRSC-2003

L'importance donnée à l'assainissement liquide a pour objectifs⁶⁰ de :

- Protéger le milieu naturel contre la pollution provenant des rejets domestiques et industries ou par celle induite par les eaux pluviales;
- Améliorer la qualité de la vie des citoyens par la protection des zones inondables ;
- Préserver l'hygiène publique.

Mais s'il est vrai que la Redal dispose des moyens nécessaires aux plans humain, technique et financier pour relever ces défis environnementaux, il n'en demeure pas moins qu'elle doit tabler sur l'engagement de toutes les parties prenantes (autorité délégante, citoyens, industriels, etc...).

c-La satisfaction de la clientèle

A l'instar de la Lydec, la Redal s'est engagé depuis le début de 2003, avec le cabinet LMS Conseil, pour la réalisation d'études relatives à la mesure de la satisfaction des clients. Malheureusement lors de l'édition du présent mémoire, ces études ne sont pas encore rendues publiques⁶¹, nous nous contenteront alors de l'exploitation des autres documents disponibles relatifs à la qualité des prestations et aux facilités apportées aux clients.

1- la qualité des prestations

Se conformant aux dispositions contractuelles, relatives notamment à la qualité et à la continuité des services et suite aux réclamations des usagers, l'Autorité Délégante a souvent remis, à l'ordre du jour des réunions du Comité de Suivi, les questions concernant particulièrement les coupures d'électricité, les ruptures d'eau et, en période d'intempérie, la question des inondations.

Pour les deux premiers services de distribution, les coupures ou ruptures se sont faites rares et dans le cas prévisible, ont fait l'objet d'un avis publié dans les journaux. Pour le service de l'assainissement liquide, la REDAL ne peut être que satisfaite, puisque le plan d'intervention préventif, mis en œuvre pour éviter les flaques et les stagnations des eaux enregistrés auparavant, a rendu ces désagréments

⁶⁰ Dossier de presse de la Redal du 20 octobre 2003.

⁶¹ Notre entretien avec Mme Fatima Zahra AOUZAL, Directrice de Communication CMSE-le 1 avril 2004.

de moindre intensité lors des pluies de décembre 2001 et ce dans plusieurs zones considérées jadis comme points noirs du périmètre d'intervention de la REDAL.

En effet, suite aux fortes pluies d'octobre 2000 et malgré l'intervention importante de la REDAL, notamment par la mobilisation de 32 ingénieurs, 160 ouvriers et plus d'une vingtaine de camions à bennes et hydrocureuses, le problème des flaques n'a pas été résolu. « *Les points noirs sont un phénomène répétitif et le réseau n'a pas été conçu initialement pour supporter les flux en cas de fortes précipitations* » précisait la REDAL à l'époque.

Le plan préventif a permis de réaliser en 2001, le curage sur 234 Km du réseau d'assainissement⁶² répartis sur la Préfecture de Rabat (95 Km), Salé-Médina (68 Km), Sala EL Jadida (25 Km) et la Préfecture de Skhirat-Témara (46 Km). Le nombre de regards nettoyés dans le cadre de l'entretien préventif a atteint 15.260, le nombre d'avaloirs assainis a été de 6.440.

Quant au curage curatif, fait à la demande de la clientèle, il a concerné, sur environ deux années d'activité, 184 Km de réseau de conduites, 13.650 regards et 2.250 avaloirs visités.

Selon Jaime Rosa, Directeur d'exploitation à la REDAL, «*le travail accompli a fait qu'aucun point noir ou incident n'a été signalé dans le fonctionnement du réseau d'assainissement...jusqu'à présent, aucune réclamation ne nous est parvenue, les mesures appliquées dans le cadre de notre plan d'assainissement se sont avérées efficaces*»⁶³.

Néanmoins les populations des anciennes médinas souffrent encore du manque, voire de la quasi-absence d'infrastructure et il a suffi des dernières fortes pluies pour que quelques zones se transforment en véritables borborygmes. Le même constat a été fait pour la ville de Témara où l'absence totale d'évacuation des eaux pluviales persiste encore dans plusieurs quartiers.

Les trois stations de traitement ainsi que les deux émissaires en mer, qui devraient acheminer les eaux usées après leur traitement, sont entamés en 2003, mais il s'en trouve qu'aujourd'hui la pollution de la côte et du oued Bouregreg continue encore.

⁶² Point de presse de la Redal (Le Matin du 31 octobre 2000).

⁶³ L'Economiste du 25 décembre 2001

2- Les facilités apportées aux clients

C'est ainsi pour une meilleure écoute de la clientèle, un centre d'appels intitulé « Allô Redal » a été mis au service des clients pour répondre à toutes leurs questions et demandes grâce à un accès direct à tous les dossiers et afin de le vulgariser, une campagne publicitaire d'envergure a été lancée portant sur la diffusion de dépliants, les messages radio et l'affichage urbain.

Probablement ce service d'appels de la Redal intégrera le centre d'appels « Amendis-direct » d'AMENDIS, autre filiale de Veolia Environnement concessionnaire de la région de Tanger-Tétouan. Ce centre ouvert 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24 vise à améliorer les services des clients, à offrir une garantie dans la continuité des services et établir une relation permanente avec le client dans un cadre de haut niveau de qualité⁶⁴.

Pour organiser l'accueil des clients, un système moderne de remise des tickets pour le paiement des factures ou pour les autres services (réclamation, abonnement, etc...) a été mis en place dans les principales agences de la Redal.

Dans le même esprit « la campagne Ramadan » est reconduite pour la deuxième année consécutive par l'adoption d'horaires souples prenant en considération les habitudes des gens durant ce mois sacré. C'est ainsi que les 21 agences commerciales sont ouvertes, de 8h du matin à 16h30 pour reprendre de 19h à 22h30, soit pendant 12 heures par jour.

Dans le cadre de sa politique commerciale de proximité la Redal a aussi mis en place des agences mobiles où les clients peuvent faire leur démarches commerciales et administratives.

Aussi et afin d'éviter les files d'attente dans les guichets, d'autres services sont lancés tels que le paiement par chèque déposé sur place ou transmis par poste, l'affectation pendant la période d'estivage, d'un numéro de téléphone ainsi qu'un interlocuteur unique réservé aux Marocains Résidents à l'Etranger.

⁶⁴ Patrick ROUSSEAU- Conférence de presse du 5 juillet 2003 lors de l'inauguration du centre d'appels doté d'un numéro vert-azur à tarifs réduits pour les régions de Tanger-Tétouan-Rabat. Coût: 2,53 millions de DH.

Dans les cas où le responsable de la Redal n'a pu accéder aux compteurs d'eau ou d'électricité, les clients concernés peuvent désormais communiquer leur relevé dans les deux jours qui suivent le passage du responsable, soit par téléphone soit en déposant une carte après l'avoir dûment remplie des informations nécessaires.

La Redal a procédé dernièrement à la simplification des factures dont la lecture était difficile voire considérée incompréhensible par les clients.

Pour améliorer son accueil et des services offerts aux clients, la Redal a lancé un programme de formation de 11.200 heures au profit de 200 agents chargés de l'accueil.

3-Les relations avec les partenaires sociaux

Les relations avec les partenaires sociaux de la REDAL ont été empruntées d'une bonne volonté de part et d'autre, pour préserver les intérêts de chacune des parties (le personnel et la société) dans le cadre d'un partenariat constructif. C'est ainsi que des résultats intéressants ont été enregistrés grâce à une amélioration sensible du climat de travail et à la confiance du personnel dans les capacités potentielles de l'entreprise. Ainsi, outre la création d'une entité de médecine de travail, une autre entité chargée des aspects de prévention et de qualité a été mise en place et a eu pour objectifs l'implantation au sein de la société :

- d'une culture de prévention, de sécurité et d'hygiène dans le travail ;
- de la démarche qualité ;
- de la gestion des documents normatifs et réglementaires ;
- de l'élaboration des procédures et de consignes de sécurité ;
- de l'élaboration de manuels et de guides méthodologiques relatifs au secours et actions de survie.

A titre d'exemple et comme résultat de cette politique, le nombre d'heures d'absence a baissé, en contre-partie celui des heures travaillées a connu une augmentation.

4-Les relations avec les habitants de quartiers dits économiques

Un traitement particulier a été réservé à l'habitation économique dans le contrat de gestion déléguée. C'est ainsi qu'il a été prévu de réaliser 20.000 branchements

sociaux pour l'assainissement liquide et 15.000 pour l'eau potable, et ce dans les cinq premières années de la concession.

Selon le rapport de la REDAL pour les deux exercices 1999 et 2000, les branchements sociaux réalisés ont été de 2.718 (1.488 en 1999 et 1.230 en 2000), soit seulement 19.41 % des prévisions pour les deux années. Le concessionnaire explique ce résultat par les conditions non avantageuses arrêtées pour ce produit⁶⁵.

La nouvelle Redal a réadapté les conditions financières de branchement social, c'est ainsi que pour l'eau, la solution retenue et appliquée aux habitants de la Kasbah du quartier Lamrissa à Salé est le règlement de 50 DH par mois sur 48 mois.

5-Un intérêt particulier pour le citoyen

La Redal a porté un intérêt particulier pour les aspects renforçant l'image citoyenne de l'entreprise. La dernière action rentrant dans ce cadre concerne la participation de la Redal pendant la période estivale à la quatrième édition de l'opération « Plages Propres 2003 ». Ce projet réalisé sous l'égide de la Fondation Mohammed VI pour la protection de l'environnement a connu une nouvelle impulsion avec l'adhésion du Maroc à la Fondation pour l'éducation à l'environnement et l'introduction du label « **Pavillon Bleu** ». La Redal a été récompensée pour son action concernant la plage de Salé, en recevant le Trophée de « l'effort exceptionnel »⁶⁶.

6-Améliorations certes, mais à quel prix ?

La convention stipule que les prix moyens varieront de la première à la troisième année de la façon suivante :

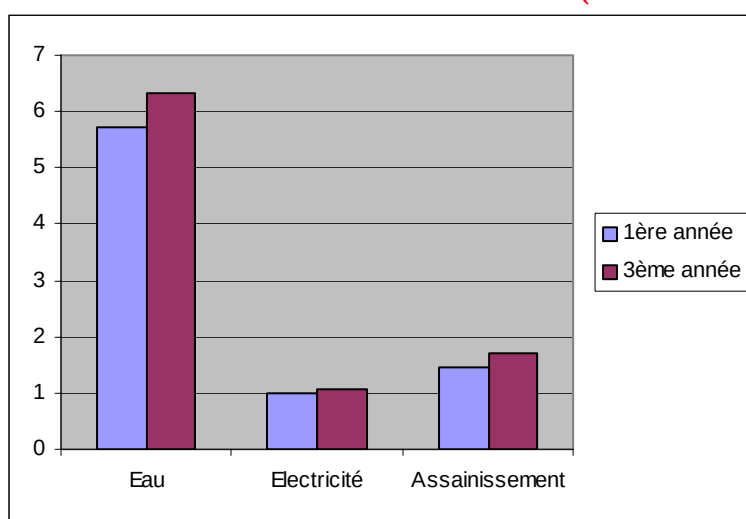
- Pour l'eau de 5,73 DH/m³ à 6,34 DH/m³ ;
- Pour l'électricité de 1 DH à 1,05 DH/kwh ;
- Pour l'assainissement liquide de 1,45 à 1,70 DH/m³.

⁶⁵ Voir annexe 3.

⁶⁶ Le Matin du 22.10.03: "Récompensant les efforts d'entreprises citoyennes: remise du trophée Lalla Hasna "Plages Propres 2003".

Graphique II : Variation du tarif moyen

(en DH courant)



Les prix de départ de janvier 1999 sont sensiblement équivalents à ceux pratiqués par la RED. Nous notons aussi qu'en parallèle à cette variation des prix, la Redal a procédé à une restructuration des tranches⁶⁷ servant de calcul de base à la facturation du service de l'eau, d'abord à la prise en charge de la concession en janvier 1999, ensuite en 2003 :

Tableau X : Tranches servant de base à la facturation

		RED	REDAL			
		déc-98	janv-99	juin-03	avr-04	
Electricité	1 TR	0-100 kwh	0-100 kwh	0-100 kwh	0-100 kwh	
	2 TR	101-200 kwh	101-200 kwh	101-200 kwh	101-200 kwh	
	3 TR	201-500 kwh	201-500 kwh	201-500 kwh	201-500 kwh	
	4 TR	+500 kwh	+500 kwh	+500 kwh	+500 kwh	
Eau	1 TR	0-24 m3	0-8 m3	0-8 m3	0-8 m3	
	2 TR	25-60 m3	8-20 m3	8-20 m3	8-20 m3	
	3 TR	+60 m3	+20 m3	20-40m3	20-40m3	
	4 TR			+40 m3	+40 m3	
Assainissement	1 TR		0-8 m3	0-8 m3	0-8 m3	
	2 TR		8-20 m3	8-20 m3	8-20 m3	
	3 TR		+20 m3	+20 m3	+20 m3	

Source : factures de la Red et de la Redal

Cette restructuration des tranches du service de l'eau, bien qu'elle ait engendré une croissance des tarifs pour les tranches supérieures à 8 m3/mois, a toutefois rehaussé

⁶⁷ Pour la rendre identique à celle des Régies (voir annexe 12).

le niveau de péréquation au profit des tranches inférieures. En revanche la structure des autres services n'a pas été remodelée.

Conclusion

La première expérience de la concession de la Redal a montré ses faiblesses si l'on prend en considération : le climat social peu serein, les relations difficiles vécues avec l'Autorité Déléguée et les clients ainsi que les réalisations timides en matière d'investissement.

Toutefois la deuxième expérience avec les filiales de veolia environnement entamée à partir de la fin de 2002, a eu le mérite de rééquilibrer la situation notamment par l'assainissement du malaise social interne, l'amélioration des relations avec les clients, l'augmentation du rythme d'investissement et le développement d'une image citoyenne de l'entreprise.

Le second concessionnaire a pu rehausser ainsi le niveau de confiance de l'Autorité Déléguée particulièrement par le lancement de projets d'assainissement liquide d'envergure.

Sa démarche commerciale a trouvé bon écho auprès des clients surtout à travers l'intérêt qu'il a porté aux structures d'accueil et à leur modernisation et aux tentatives soutenues de clarification des factures.

Quant à sa présence, bien que contestée, pour prévenir ou remédier aux ruptures, aux coupures ou aux dégradations des services surtout dans les quartiers défavorisés, elle a eu le bienfait d'atténuer sinon d'annihiler l'effet des hausses tarifaires.

Chapitre II

Cas de la LYDEC à Casablanca

Introduction

Tout d'abord, il y a lieu de signaler que, suite à l'instauration du protectorat au Maroc, il a été fait appel aux sociétés françaises pour étudier les problèmes de l'eau et de l'électricité à Casablanca. Ces études ont abouti en 1915 à la création, notamment par la Lyonnaise des Eaux, d'une société de droit marocain dénommée la Société Marocaine de Distribution (SMD) qui a bénéficié du monopole de distribution de l'eau et de l'électricité au sein de cette ville qui regroupait à l'époque quelques milliers d'habitants.

Cependant en 1961, les pouvoirs publics décident de transférer les missions de cette société à la Régie Intercommunale Autonome de Distribution de l'Eau et d'Electricité (RAD) par Dahir n° 1-61-218 du 21 octobre 1961 et les décrets d'application n° 2-61-396 du 10 juillet 1962, et n° 2-64-394 du 29 septembre 1964.

Cette régie, malgré ses réalisations dans les secteurs de l'eau, de l'électricité et de l'assainissement liquide, a connu un déséquilibre financier chronique et une bureaucratisation importante. Le Conseil de la CUC après moult négociations difficiles, a adopté par unanimité la décision de concession le 15 avril 1997.

Section I-Les réalisations de la RAD ⁶⁸

Cette Régie était soumise à l'époque, comme l'ensemble des établissements publics ou semi-publics ou concessionnaires de services publics, au contrôle financier de l'Etat en vertu des dispositions du Dahir 1-271-59 de 1960 tel que complété par Dahir n° 1-61-402 du 30 juin 1960.

Quant à son personnel, il était régi par le Dahir du 11 juillet 1962 et le décret du 14 novembre 1963 soit un statut similaire à celui de l'Office National de l'Electricité (ONE). L'effectif de cet organisme était passé de 2.025 agents en 1983 à 4.319 en 1996⁶⁹.

Par catégorie	Effectif	Proportion
Cadres	339	8%
Maîtrise	850	20%
Agents d'Exécution	3.130	72%
Total	4.319	100 %

Tableau XI : Effectif de la RAD par Catégorie

⁶⁸ Les données chiffrées proviennent du rapport financier sur la situation de la RAD établi le 31 mai 1997.

⁶⁹ Ces données sont puisées des Bulletins d'information internes édités en 1995 et 1996.

Tableau XII : Effectif de la RAD par service

Par service	Effectif	Proportion
Eau	766	18%
Electricité	911	21%
Assainissement ⁷⁰	554	13%
Services communs	2.088	48%
Total	4.319	100 %

La lecture de ces tableaux nous renseigne sur le sous encadrement de l'entreprise (8%) et une administration pléthorique (48% de l'effectif total).

A- Au plan physique

a- Secteur de l'eau potable

Les capacités de stockage⁷¹ de l'eau potable qui ont été atteintes avoisinent un volume de 589.500 m³. Quant aux besoins, ils sont estimés à 473.000 m³.

La longueur de la conduite de distribution s'étale sur 3.080 Km dont 158 Km d'un diamètre de 400 mm. Le nombre de compteurs installés a atteint quant à lui 445.600 en 1995 contre 104.335 en 1962.

La consommation de l'eau dans la ville se répartit entre les particuliers (64 %), les administrations publiques (17 %) et le secteur industriel (14 %). Nous notons dans ce cadre que la RAD encourageait les branchements sociaux notamment en accordant des facilités de paiement. Les investissements qui devraient être réalisés entre 1996 et 2000 étaient arrêtés à 900 millions de DH, soit environ 180 millions de DH par an.

b- Secteur de l'électricité

La RAD assurait l'alimentation de plus de 490.000 usagers dont la consommation avoisinait 25% du total national. La vente en KWh pour la moyenne tension est de 1.081 milliards, soit 51.4% du chiffre d'affaires contre 1.021 milliards de KWh pour la basse tension (48.6 %). Le réseau, quant à lui, totalise plus de 7.000 Km de longueur. Pour faire face au développement de la demande, suite notamment à l'extension urbaine et au développement économique de la ville, la RAD a investi 1.340 millions de DH de 1985 à 1995 soit 122 millions par an.

⁷⁰ Le service d'assainissement liquide a été pris en charge par la RAD le 21 janvier 1985.

⁷¹ Chiffres de 1995

c- Secteur de l'assainissement liquide

Ce service a été dévolu à la RAD à partir de 1985 qui a consacré assez de moyens au début pour les études et la formation des agents. Les travaux ont été lancés progressivement pour couvrir aussi bien la rénovation du réseau que son extension. La RAD a investi à cette fin entre 1985 et 1994 environ 2.183 millions de DH, soit 218.3 millions de DH en moyenne par an. La composante travaux accapare plus de 80% de l'ensemble des investissements.

**Tableau XIII : Investissement de la RAD (1985-1994)
par nature**

Nature des travaux	Coût en MDH	Proportion
Travaux	890	40.77 %
Travaux de lutte contre la pollution dans la baie de la Mosquée Hassan II	870	39.85 %
Achat de matériel	206	9.44 %
Etudes	97	4.44 %
Subventions techniques	120	5.50 %
Total	2.183	100%

B- Au plan organisationnel et financier

Malgré quelques efforts louables au plan de la gestion de la RAD et notamment la décentralisation, suite à la création de communes et préfectures du grand Casablanca et aux investissements réalisés dans les différentes infrastructures et services, le bilan de la RAD reste insuffisant eu égard aux besoins croissants de la ville et aux nécessités de modernisation des moyens, des méthodes de gestion ou des relations avec les partenaires.

a- Sur le plan organisationnel

Un certain nombre de problèmes ont favorisé la bureaucratisation de la RAD au détriment de son efficacité⁷². Parmi eux on citera :

- ◆ la multiplicité des intervenants dont la Communauté Urbaine de Casablanca (CUC), les communes, les autorités locales, la Direction des Régies

⁷² Laïla ZOUHIR-mémoire en arabe de DESS en droit administratif(Université MedV) sur le thème "Gestion déléguée des services publics au Maroc"- cas de l'eau, l'électricité et l'assainissement liquide à Casablanca-2000.

Autonomes et Services de monopoles, les organes de contrôle financier à priori;

- ◆ les réunions du Conseil d'administration étaient devenues un rituel qui ignoraient souvent les vrais problèmes de gestion de la régie;
- ◆ l'Organigramme en vigueur à l'époque ne répondait plus aux besoins de gestion moderne par l'absence notamment de l'audit interne, du contrôle de gestion et de la coordination entre les différents départements techniques. La création des Délégations avait été faite à la hâte et répondait plus à un besoin administratif qu'économique;
- ◆ l'absence d'une vraie politique des ressources humaines; en effet il y avait eu carence notoire dans la formation continue, dans la gestion des carrières ainsi qu'un défaut de motivation du personnel qui ne cessait cependant de devenir pléthorique.

b- Sur le plan financier ⁷³

1. Les investissements et chiffres d'affaires réalisés

Tableau XIV: Investissement de la RAD (1991-1996) par service

Années	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Total
<i>Eau</i>	116,8	170,7	164,5	162,6	151,8	15,1	917,4
<i>Electricité</i>	61,2	66,8	90,6	62,3	73,6	47,6	402,1
<i>Assainissement liquide</i>	124,0	105,0	548,0	393,0	60,0	144,0	1.375,0
Totaux	300,0	342,5	803,1	617,9	285,4	342,6	2.693,5

Source : Rapport RAD 1997

Malgré l'importance de ces investissements, les besoins, quant à eux, ne cessaient de s'accroître. C'est ainsi que la consommation en eau était passée de 29 millions m³ en 1962 à 120 millions m³ en 1995 avec un rendement du réseau estimé à 70% contre 92% pour l'électricité dont les besoins avaient augmenté de 296 millions de kWh à 2,35 milliards de kWh entre 1962 et 1995. S'agissant de l'assainissement liquide, qui bénéficiait de plus de 50% des efforts d'investissement de la RAD, la longueur du réseau était passée de 1.245 km en 1985 à 3.500 km en 1995 ; toutefois son extension n'a été que de 177 km entre 1995 et 1997.

En général, ces réseaux connaissaient des difficultés de rendement, d'entretien et de rapidité d'intervention en cas problèmes. Ils ne suivaient pas non plus le

⁷³ Données chiffrées tirées du rapport financier de la RAD du 31 mai 1997

développement urbain et souffraient du manque de ressources adaptées de financement.

Tableau XV : Les chiffres d'affaires⁷⁴ (1991-1996)

Années	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Total
Chiffre d'affaires	2.185	2.236	2.427	2.722	2.975	3.309	15.854

Source : Rapport RAD 1997

Les ventes, quant à elles, sont en croissance continue avec une moyenne annuelle, pour les six derniers exercices, de 2.642 MDH, mais arrivent à peine bon an mal an à couvrir les charges d'exploitation (essentiellement les achats revendus de marchandises, les achats consommés de matières et fournitures et les charges du personnel).

2. Un déséquilibre financier chronique

Ce déséquilibre provient essentiellement de la croissance disproportionnée des dettes et des créances. L'Etat intervient souvent pour garder l'équilibre financier de la RAD en injectant des subventions budgétaires.

En effet, les dettes vis à vis de l'ONE ont atteint, en 1996, 1,03 milliards de DH soit l'équivalent de 8 mois de la consommation des clients. Celles de l'ONEP ont été établies à 296,42 millions de DH, soit 9 mois de la consommation des clients. Quant aux dettes de la société ELYO, elles s'élevaient à 81,87 millions de DH à fin 1994.

Les créances auprès des administrations ont atteint 1,54 milliards de DH à fin 1997 dont 610 MDH pour les particuliers, 570 MDH pour les administrations et les établissements publics et 360 MDH pour les collectivités locales.

En outre il y a lieu de signaler que la tarification appliquée à la RAD par L'ONE était la plus chère du Royaume, le manque à gagner conséquent se montait à 160 millions de DH en moyenne par an.

Face à cette situation, connue aussi en partie par plusieurs régies, les pouvoirs publics ont réagi par l'allocation de dotations budgétaires plus importantes et la possibilité offerte à ces régies de suspendre l'alimentation en cas de non paiement.

⁷⁴ Comparés à la somme des chiffres d'affaires des régies de distribution (voir annexe 10) les chiffres de la RAD paraissent intéressants.

Ces mesures ont résolu partiellement ce déséquilibre puisqu'elles ont permis de ramener les créances à 523,74 millions de DH soit une réduction de plus des deux tiers.

Les dettes vis à vis des organismes précités ont connu le même sort avec une baisse de 47 % puisqu'elles sont passées à 732.9 millions de DH.

c- La politique tarifaire

La politique de la tarification suivie par la RAD prenait en considération essentiellement l'aspect social plus qu'économique. C'est ainsi que les tarifs n'ont été changés pour l'électricité qu'à partir de 1974, et pour l'eau ils n'ont pas varié de 1959 à 1977. Il a été également adopté à partir de cette dernière date pour l'eau, et à partir de 1984 pour l'électricité, une tarification par tranche de consommation.

L'étude réalisée par un bureau d'étude⁷⁵ étranger en 1983, relative à la tarification de la consommation de l'eau, a abouti à l'abandon de la tarification basée sur le coût moyen au profit d'une tarification évolutive calculée sur le coût économique selon les prix payés aux producteurs⁷⁶. En effet la méthode initiale contribuait, selon l'étude, au gaspillage de cette ressource et ne favorisait guère l'investissement.

Section II- L'opération de concession

Céder la gestion déléguée de l'eau, de l'électricité et de l'assainissement liquide à la Lyonnaise des Eaux n'est pas une affaire facile surtout que les élus ont en mémoire les souvenirs désagréables des relations avec la Lyonnaise des Eaux.

Les négociations entre les parties contractantes (autorité délégante et concessionnaire) n'ont en pas été moins faciles et principalement lors des débats relatifs aux éléments⁷⁷ ci-après :

- les niveaux définitifs des tarifs moyens,
- les frais de dédommagement et des délais de leur règlement en cas de rachat, de déchéance ou de résiliation ;

⁷⁵ Rocandolivier Conseil (ROC).

⁷⁶ Rapport de la commission interministérielle chargée de la modernisation des méthodes de calcul des tarifs de l'eau(1983).

⁷⁷ Mohammed IBRAHIMI-La gestion déléguée des services publics urbains-actes du colloque international, organisé conjointement par l'ISCAE et l'ESSEC-Paris, le 25 avril 2001-Casablanca-éd.EDISCA

- de la garantie de l'Etat sur le respect des clauses de la conventions par la communauté urbaine.

A- L'affaire de la société ELYO

La Lyonnaise des Eaux existait au Maroc depuis le début du protectorat français puisqu'elle a créé, en 1915, en association notamment avec la BNP et la société Shneider, chargée à l'époque de la construction du port de Casablanca, une filiale dénommée « la Société Marocaine de Distribution d'Eau et d'Electricité » (SMD). Au départ, elle intervenait uniquement à Casablanca mais par la suite, son activité s'est étendue vers Rabat, Salé, Méknès et Fès puis, à partir de 1992, vers EL Jadida et Marrakech. Son omniprésence revêtait une signification particulière surtout pour les nationalistes marocains, d'où les hésitations des élus de la Koutla⁷⁸ à vouloir céder à la société mère la gestion déléguée des services de la métropole.

Avec la création des régies autonomes de distribution, la SMD s'est transformée à la production d'eau sous sa nouvelle identité « ELYO » en restant toujours une filiale de la Lyonnaise des Eaux.

B- L'affaire de la gestion des déchets solides

La gestion des déchets solides a été assurée par une filiale Lyonnaise des Eaux. Mais, en 1976, un problème surgit entre la CUC et cette filiale. L'affaire a été jugée par les tribunaux du Maroc pour que cette filiale paie 60 millions de DH à la Communauté. Or, la cour de cassation française, qui devait prononcer un arrêt rendant exécutoire ledit jugement, l'a rejeté en 1992.

Il s'en est suivi une visite du Directeur Général de la Lyonnaise des Eaux au début de 1994 pour régler ce problème épineux qui empêchait d'avancer dans les relations avec le Maroc et plus particulièrement dans la gestion déléguée.

Pendant le mois de mai 1995, le Conseil de la CUC a tenu une séance extraordinaire pour étudier l'issue de ce contentieux suite à la demande de la Tutelle. Des divergences apparaissent alors entre les membres du conseil, dont certains

⁷⁸ Al Ittihad Al Ichiraki n°4362 du 21 juillet 1995: "non à l'hypothèque de la souveraineté marocaine entre les mains d'une société étrangère".

préconisent un règlement à l'amiable et d'autres de poursuivre l'affaire en justice jusqu'à gain de cause.

La décision finale a été de charger le Président du Conseil pour trouver une solution à l'amiable. La Lyonnaise des Eaux présenta alors, en septembre 1994, une proposition pour la gestion déléguée des services publics de distribution d'eau et d'électricité et de gestion de l'assainissement liquide à Casablanca.

C- Le conflit entre la CUC et la commission interministérielle

En février 1995, le Ministère de tutelle constitue une commission interministérielle pour étudier l'offre de la Lyonnaise des Eaux. Cette commission, dont les travaux ont duré jusqu'au mois de juin de la même année, a été présidée par le Secrétariat Général du Ministère de l'Intérieur et comprenait des représentants de haut niveau des autres Départements ministériels concernés (Les Finances, l'Equipement, l'Energie, l'ONE, l'ONEP, la RAD et la CUC).

En date du 7 juillet 1995, le Ministre d'Etat à l'Intérieur a saisi par lettre⁷⁹ n° 345/CAB le Président de la CUC, sous couvert du Wali du Grand Casablanca, l'invitant à soumettre les grandes lignes de l'offre de la Lyonnaise des Eaux au Conseil de la CUC pour en délibérer.

La presse⁸⁰ ne manquera pas cependant de soulever un problème juridique de taille relatif à l'application de l'article 39 de la Charte Communale de 1976. Celui-ci donne en effet pouvoir aux conseils communaux de créer et de gérer les services publics communaux notamment dans les secteurs d'approvisionnement et de distribution d'eau potable, d'énergie électrique et d'assainissement liquide. Il permet aussi aux conseils communaux de décider des modes de gestion de ces services publics que ce soit par voie de régie directe, de régie autonome, de concession ou de toute autre forme de gestion déléguée des services publics.

La réponse du Ministre d'Etat à l'Intérieur ne tardera pas puisqu'il publie dans le même journal⁸¹ une mise au point dans laquelle il précise qu'il y a eu respect de la volonté de la CUC.

⁷⁹ Voir lettre en annexe 14. (p 262).

⁸⁰ Libération n°1539 du 16 février 1996 sous le titre "La tentation de Basri: céder la RAD à la Lyonnaise des Eaux".

⁸¹ Libération n°1541 du 19 février 1996.

Antérieurement à cela, une réunion a été tenue à Casablanca entre le Ministre d'Etat à l'Intérieur, les autorités et les élus de Casablanca au cours de laquelle il a précisé que le Gouvernement a décidé de concéder la gestion de certains services publics au secteur privé et que cela constitue l'une des priorités gouvernementales actuelles.

Une autre réunion extraordinaire s'est tenue le 26 juillet 1995 à la CUC en présence du Directeur des Régies et Monopoles relevant du Ministère de l'Intérieur dans laquelle ce dernier a énoncé les principaux objectifs de la concession :

- ◆ réaliser les projets d'investissements issus des schémas directeurs de l'eau et de l'électricité et de l'assainissement liquide au moindre coût ;
- ◆ améliorer la qualité des services en appliquant des méthodes modernes de gestion ;
- ◆ augmenter le rendement des réseaux de l'eau et de l'électricité ;
- ◆ sauvegarder les emplois et en créer d'autres.

En octobre 1995, la Lyonnaise des Eaux a envoyé son représentant pour exposer devant le Conseil de la CUC l'intérêt de la concession notamment au plan de l'investissement, de la qualité des services ainsi que la formation et la qualification des employés.

A la fin du mois précité, le Conseil étudiera la situation de la RAD durant les 20 derniers mois : les tarifs, les investissements, les dettes et créances, les prix appliqués par l'ONE, le problème de la non récupération des 14 ha mitoyens à la mosquée Hassan II en contrepartie des investissements réalisés par la RAD dans l'assainissement liquide (930 millions de DH empruntés) et qu'elle devrait vendre pour rembourser l'emprunt par annuités de 150 millions de DH par an.

Le Conseil de la CUC donna enfin son accord de principe pour la concession le 14 mars 1996 et adopte par unanimité, le 15 avril 1997, une délibération donnant la gestion déléguée de l'eau, l'électricité et l'assainissement liquide de Casablanca et Mohammedia au consortium créé par Suez Lyonnaise des Eaux (24 %), la société ELYO (24 %), EDF International et ENDESA Internacional (18 % chacun) et enfin AGBAR (5 %), d'un capital de 800 millions de DH.

D- Le contrat de la concession

Dans le chapitre I de la présente partie nous avons souligné les principales clauses de la convention de la Redal qui étaient reprises presque intégralement dans la convention de la Lydec, c'est pourquoi nous nous limiterons dans le présent paragraphe à la présentation des actionnaires, aux investissements prévisionnels et à leur financement.

a- Présentation des actionnaires

Ces actionnaires sont constitués des sociétés françaises et espagnoles suivantes dont le détail des activités est présenté en annexe 4:

- Suez Environnement Lyonnaise des Eaux (35%) ;
- ELYO (24%) ;
- EDF (18%) ;
- ENDESA International (18%) ;
- AGBAR (5%).

Ces actionnaires sont beaucoup plus impliqués dans les domaines objet de la concession de la Lydec, ils ont aussi un poids plus important que le premier consortium concessionnaire de la Redal aussi bien en terme de clients que de chiffres d'affaires réalisés à l'étranger.

b- Le programme d'investissement prévisionnel

Le montant global des investissements prévus pendant toute la durée de concession sont arrêtés à 30 milliards de DH et répartis comme suit :

Tableau XVI : Investissement prévisionnel de la Lydec

(Par service en MDH)

Service	Montant de l'investissement en	dont montant 1ère décennie	dont montant 2ème décennie	dont montant 3ème décennie
Eau	5.010	1.907	1.704	1.399
Electricité	8.920	2.697	2.938	3.285
Assainissement liquide	16.070	5.161	5.851	5.058
Total	30.000	9.765	10.943	9.742

Tableau XVII : Investissement prévisionnel de la Lydec

(Par nature de travaux en MDH)

Nature des frais	Montant de l'investissement	dont montant 1ère décennie	dont montant 2 ^{ème} décennie	Dont montant 3 ^{ème} décennie
Infrastructure	7.963	4.098	1.700	2.165
Distribution	4.550	1.400	1.650	1.500
Renouvellement	3.297	1.058	1.042	1.197
Traitement et stations d'épuration	6.125	350	3.455	2.320
Moyens d'exploitation	1.995	849	596	550
Sous-total	23.930	7.755	8.443	7.732
Travaux remboursables	6.070	2.010	2.050	2.010
Total	30.000	9.765	10.493	9.742

c-Le financement

Le financement du programme d'investissement sera assuré par le capital (800 millions de DH), les emprunts (2.847 millions de DH), l'autofinancement et les participations des aménageurs fonciers.

Les tarifs appliqués devront être révisés semestriellement pour tenir compte de l'évolution des coûts et sont réajustés également en fonction des quantités distribuées et des prix appliqués par les producteurs d'eau et d'électricité.

Section III- Bilan de la gestion déléguée

A- Les réalisations

a- Les investissements

La moyenne annuelle des investissements pour les trois services concédés s'établit à 632 MDH pour les trois premières années de la concession contre une moyenne de 448 MDH/an pour la période 1991/1996. Pour les cinq ans de la concession la moyenne des investissements monte à 676 MDH. Les investissements cumulés à fin 2002 s'établissent quant à eux, à 3,39 milliards de DH dont 1,93 financés par les fonds propres.

Tableau XVIII : Evolution de l' Investissement prévisionnel, chiffre d'affaires et résultat net de la Lydec (en MDH)

Années	Investissements	Chiffre d'affaires	Achat de marchandises	Résultat net
1998	300	3.343	2.714	-159,2
1999	700	3.638	2.788	66
2000	897	3.686	2.754	107
2001	805	3.682	2.655	158
2002	685	3.668	2.682	75
2003	742	3.877	2.764	220
Total	4.129	21.894	16.357	-

Pour l'exercice 2002, les investissements ont porté sur 685 MDH répartis à raison de 147 MDH pour l'eau, 244 pour l'électricité et 201 pour l'assainissement liquide. Les investissements cumulés⁸² du mois d'août 1997 à décembre 2003, représentant près de 35% des prévisions de la 1^{ère} décennie. se répartissent comme suit :

- Eau potable : 692 MDH soit 20% du total ;
- Electricité : 961 MDH soit 28% du total ;
- Assainissement liquide : 1.174 MDH soit 35% du total ;
- Les moyens d'exploitation : 560 MDH soit 17% du total.

Ces investissements cumulés à fin décembre 2003, d'un montant de **4.129 millions** de DH, représentent **42.28% des prévisions de la 1^{ère} décennie**. Le financement du Délégué s'établit à 2.389 millions de DH soit près de 58% du total investi. Pour atteindre les prévisions contractuelles, un montant d'investissement de 1.400 MDH/an pour la période 2004- 2007 est nécessaire.

Le chiffre d'affaires moyen⁸³ par an pour la période 1998/2002, s'établit à 3.603 MDH contre 2.642 MDH pour les six derniers exercices antérieurs à 1997, soit une croissance moyenne annuelle de 961 MDH. Nous notons également une amélioration importante du résultat enregistré surtout en 2001.

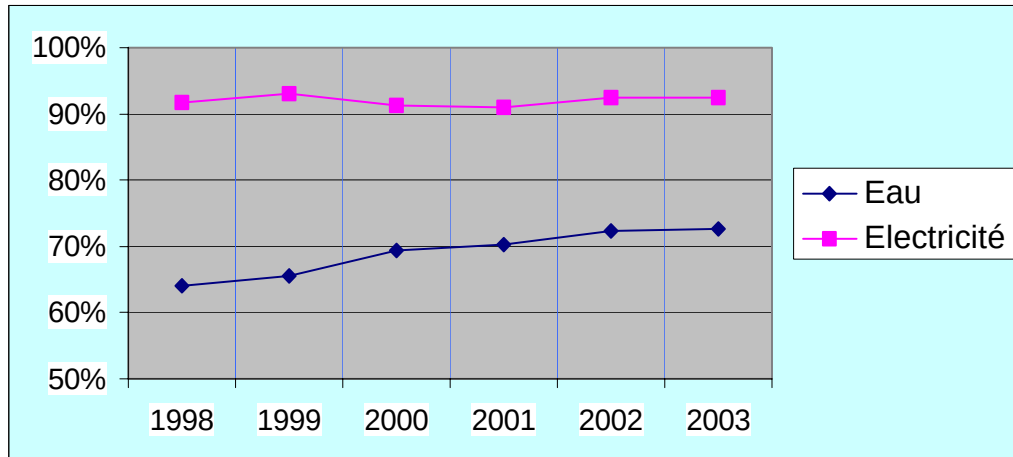
⁸² Pour la période 1998-2002, ils constituent les deux tiers du montant investi par l'ensemble des régies du secteur (6,5 milliards de DH)-Plaquette de la DGRSC-2003

⁸³ A comparer avec le chiffre d'affaires global des Régies (ANNEXE 10)

b-Les rendements

L'évolution des rendements était plutôt satisfaisante pour le service de l'eau où des récupérations de pertes importantes ont été opérées sur ce service.

Graphique III : Evolution du rendement des réseaux de la Lydec (1998-2003)



B- Evaluation de la satisfaction des clients

Dès l'entrée en vigueur de la concession le 1^{er} août 1997, la Lydec a mis en place un outil de mesure de la satisfaction de la clientèle. L'objectif affiché par le concessionnaire est de mieux connaître les clients pour mieux les satisfaire. La Lydec s'engage aussi à passer d'une culture d'abonnés à celle de clients, d'où l'intérêt des études et enquêtes qu'elle mène depuis son arrivée.

a-Un intérêt croissant pour les clients

L'infrastructure d'accueil se compose d'environ 80 guichets et 16 agences. Pour les grands clients, tels que les industriels, les administrations et les aménageurs fonciers, la Lydec a créé une Direction « Grands Clients » et leur a dédié des équipes spécifiques pour faciliter le contact et offrir des conseils personnalisés sur l'activité du concessionnaire et particulièrement au niveau de la dépollution. En effet, le Grand Casablanca abrite 2.544 établissements industriels, soit 45% du parc national et constitue un foyer à haut potentiel de pollution⁸⁴.

Pour **les grands clients** la Lydec a conçu les nouveaux services suivants :

⁸⁴ Le Matin du 9 avril 2003 .

- La mise en place de l'agence grands clients où sont regroupés les équipes dédiées aux lotisseurs, promoteurs immobiliers et grandes entreprises;
- L'instauration de télé-relevés des clients industriels qui leur permet de suivre régulièrement leur consommation et de la maîtriser;
- Des visites régulières du service commercial aux grands clients en vue de cibler les domaines dans lesquels la Lydec peut apporter son assistance commerciale et technique.

Pour les particuliers la Lydec a opté pour une stratégie centrée sur la satisfaction durable des clients pour lesquels elle a mené plusieurs actions:

- La mise à niveau de la base de données des clients pour leur améliorer les services rendus (correction des noms et adresses, etc...);
- La simplification des procédures de branchement et d'abonnement;
- La lecture mensuelle et conjointe des compteurs eau et électricité sur des terminaux de saisie portables (TSP), qui permet de corriger les anomalies(fuites, arrêt, dysfonctionnement, etc..);
- La mise en place d'un nouveau mode de paiement (boîte à chèque, prélèvements automatiques bancaires;
- Déploiement d'une nouvelle version de ticketing en vue de réduire le temps d'attente dans les agences.

b- L'amélioration de la qualité des services

Dans le secteur de l'eau, les actions portent principalement sur l'amélioration de la qualité de l'eau, la détection et la réparation des fuites. Concernant l'électricité, les efforts ont porté sur la qualité et la fiabilité de la fourniture d'électricité, en particulier la diminution du nombre des interruptions.

Quant à l'assainissement liquide, d'importants investissements ont été réalisés afin de renforcer le réseau et limiter les débordements en cas de fortes pluies. Pour la majeure partie de la clientèle, celles-ci constituent en fait un baromètre pour mesurer l'effort d'investissement du concessionnaire. La Lydec était également au centre des critiques de la presse, suite aux dégâts causés par les pluies de novembre 1999⁸⁵.

⁸⁵ Selon M. Guy CANAVY, D.G. de la Lydec "il y a eu concentration des pluies à la pointe d'EL Hank avec une pluviométrie de 57 mm", or "Casablanca, comme beaucoup de villes du monde, est dimensionnée au niveau du réseau d'assainissement, pour absorber 20mm par heure"-Propos recueillis par Khadija Redouane -Le Matin du 2/11/99.

Les fortes pluies que la ville de Casablanca a connues les 12 et 13 octobre 2000 n'ont pas, fort heureusement, entraîné de grands dégâts comme en 1999 ; seules de simples flaques et des stagnations pouvant aller jusqu'à 40 cm ont été enregistrées dans certains endroits.

Pour M. Louis NAGY, Directeur des Exploitations de l'eau et de l'assainissement, ces désagréments sont dus essentiellement à des problèmes d'obstruction de grilles d'égouts. Mais, un nombre limité de points noirs demeure, dont le plus grave se situe au niveau de la route d'EL Jadida où des constructions sont réalisées sur le lit de l'oued Bouskoura.

Deux solutions sont préconisées par la Préfecture de Hay Hassani Aïn Chock : dévier l'oued ou construire un barrage en amont.

Le bilan des inondations survenues à Casablanca en 1996 demeure présent dans les mémoires, en plus de débordements catastrophiques dans plusieurs zones dont Derb Bouchentouf, quelques centaines de familles, notamment à Hay Boujdour (Derb Sultan), sont déclarées sinistrées dont quelques unes ont été relogées provisoirement dans des écoles.

N'empêche qu'un plan d'intervention a été mis en place pour traiter toutes les éventualités. Ainsi, des équipes ont été mobilisées à partir du mois d'octobre 2000 au niveau des points sensibles, de même que des patrouilles contrôlaient les autres points, assuraient à l'époque les responsables⁸⁶ de la Lydec.

Le 24 et 25 décembre 2001, des pluies diluviennes se sont abattues sur le Maroc et plus particulièrement à Casablanca, dépassant parfois une cadence de 30 mm par heure dans certains endroits. *« Mais cela n'a pas inquiété Mr Jean-Jacques Dauloued, responsable à la Lydec, quant aux répercussions que cette masse d'eau pourra avoir sur les zones dites sensibles⁸⁷ de Casablanca. Il n'empêche qu'elles ont nécessité 40 interventions de la part des sapeurs pompiers⁸⁸ ».*

⁸⁶ L'Economiste du jeudi 19 octobre 2000.

⁸⁷ A son arrivée, la Lydec a recensé 52 points sensibles dans le réseau d'assainissement. Aujourd'hui ils ne sont plus que 17.

⁸⁸ L'Economiste du 25 décembre 2001.

c-Un taux de satisfaction très sensible (voir détail annexe 6)

Tableau XIX : Evolution de la satisfaction des clients

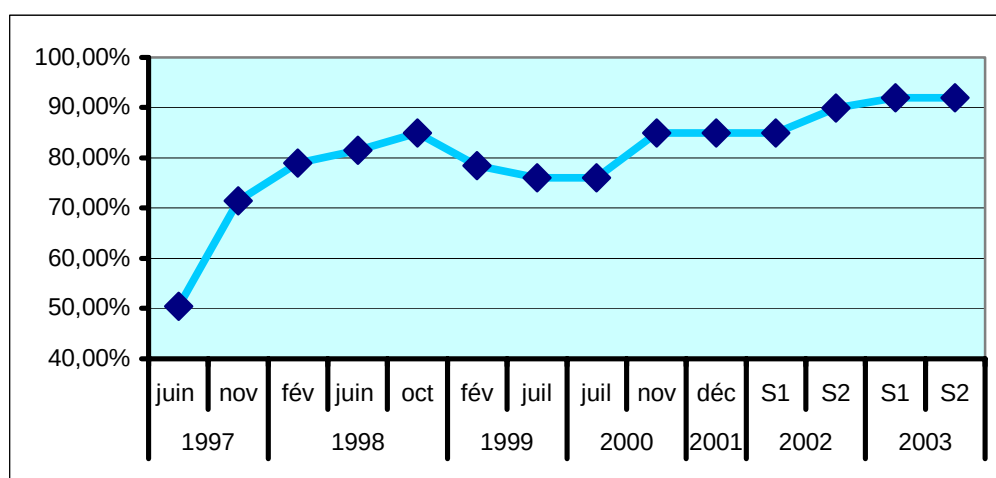
Désignation		1997		1998			1999		2000	
		juin	nov	fév	juin	oct	fév	juil	juil	nov
Satisfaction générale	% personnes satisfaites	50,5%	71,5%	79%	81,5%	85%	78,5%	76%	76%	85%
	Constatation améliorations	-	-	71%	77,5%	94%	85,5%	88,5%	92%	91%
	Attente aux guichets	13,5%	42,5%	32,5%	38%	53%	60%	63%	85%	81%
Service sur place	Traitement des réclamations	29%	51,5%	57%	62%	75,5%	68,5%	71,5%	80%	61%
	Fiabilité des montants	38%	51,5%	65%	69,5%	65%	48%	35%	81%	72%

Désignation		2001	2002		2003	
		déc	S1	S2	S1	S2
Satisfaction générale	% personnes satisfaites	85%	85%	90%	92%	92%
Service sur place	Attente aux guichets	86%	94%	95%	94%	94%

Source : Sunergia et Lydec

Nous relevons qu'il y a eu une nette amélioration des taux de satisfaction de l'ensemble des critères retenus par rapport à la période antérieure à la concession, soit juin 1997.

Graphe IV : Satisfaction générale : % des personnes satisfaites



Toutefois, ces taux ont presque tous baissé après octobre 1998 pour reprendre leur niveau à partir de 2000⁸⁹. L'explication donnée par la Lydec à cette détérioration des taux de satisfaction est la mise en place de la facturation intermédiaire qui n'a pas rencontré l'adhésion des clients. Ce système a été par la suite interrompu, mais il ne demeure pas l'unique cause, puisque la hausse des tarifs constitue elle aussi un handicap majeur à la satisfaction des clients. Ajouter à cela :

- Le litige qui oppose à partir de novembre 2003, les adhérents de la chambre de commerce de Casablanca à la Lydec suite à une révision opérée par le concessionnaire concernant les contrats d'abonnement, et donc les tarifs d'électricité qui sont désormais alignés sur les tarifs des patentés.
- Les factures des compteurs généraux, un amer un héritage de la RAD, destinées aux habitants des immeubles au lieu des propriétaires immobiliers en conformité avec la nouvelle loi sur les copropriétés, ravivent davantage l'insatisfaction des clients.

d-Les hausses tarifaires

Pour les clients, il s'agit de la recherche d'une rentabilisation accrue de la part de cette institution qui recourt aux hausses des prix pour pouvoir assurer ses engagements en matière d'investissements, notamment ceux relatifs au service d'assainissement liquide (exemple du collecteur de délestage ouest de 4 m de diamètre avec une longueur de 4 km, non prévu d'ailleurs dans le contrat).

En fait, il s'agit aussi bien de hausse due à l'inflation, d'incorporation de frais de régularisation de la retraite que d'ajustements tarifaires contractuels (voir annexe 7).

En effet le contrat de la concession prévoit des augmentations des tarifs durant les 2^{ème} et 3^{ème} années pour l'eau et l'électricité et durant les 2^{ème}, 3^{ème}, 4^{ème} et 5^{ème} années pour l'assainissement pour permettre au Délégitaire de couvrir le financement de ses investissements.

Ces prix ont varié de la première année à la troisième année de 6,21 à 7,07 DH/m³ pour l'eau (+14%) et de 1,03 à 1,10 DH/kwh pour l'électricité (+6%). D'autres

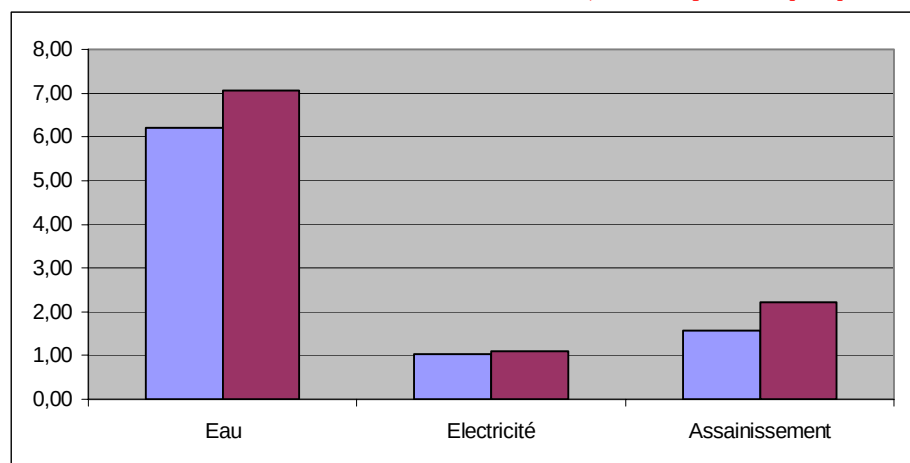
⁸⁹ Ce taux est de 87% à fin 2002, il est intéressant si on le compare aux taux de 80% (base 1996) pour Aguas Argentina de Buenos Aires, concession considérée modèle dans les pays émergents puisqu'elle couvre 500 Km² et concerne 500.000 personnes.

augmentations⁹⁰ ont été appliquées pour l'eau pour raison d'inflation et hausse des prix de l'ONEP et des cotisations de retraites. Pour l'électricité si les augmentations⁹¹ des tarifs sont dues à l'inflation, aux hausses contractuelles et aux cotisations de retraites, il n'y a eu par contre depuis 1997, aucune hausse des prix de l'ONE. Des baisses pratiquées par cet office ont bénéficié aux clients de la moyenne tension.

Quant à l'assainissement liquide, ses tarifs ont été augmentés à partir de mai 1998, passant de 1,56 à 2,22 DH/m³ soit une croissance cumulée de 42% durant le premier quinquennat. Au total il y a eu à fin 2003, cinq augmentations tarifaires variant entre 7,4% et 12,2% permettant, selon la Lydec de financer les investissements importants dans les domaines de l'assainissement liquide et de la lutte contre les inondations.

Graphe V : Variation des tarifs de la Lydec

(durant le premier quinquennat)



Pour la moitié des consommateurs ces augmentations tarifaires se sont traduites par :

- Une augmentation mensuelle de 9 DH pour une consommation inférieure à 15m³, soit pour 30% des clients ;
- Une augmentation mensuelle de 12 DH pour une consommation comprise entre 15m³ et 24m³, soit pour 20% des clients ;

⁹⁰ Soit 7 augmentations tarifaires variant entre 1,4 et 8,4% dont 4 consécutives à des augmentations des prix à la production de l'ONEP (entre 4,5 et 6,8%).

⁹¹ Soit 4 augmentations tarifaires variant entre 0,4 et 5,6% et 3 baisse tarifaires variant entre -2 et -8,5% consécutives aux baisses des prix à la production de l'ONE (baisses variant entre -3,5 et -10,2%). Les baisses tarifaires ont été répercutées en priorité sur les clients industriels.

Des ajustements tarifaires peuvent aussi intervenir en cas de hausse des prix des producteurs (ONE, ONEP et Elyo) ou en cas d'inflation. Quatre augmentations décidées par l'ONEP ont entraîné ainsi la hausse des tarifs de 1997 à 2002.

Ainsi les tarifs ont subi une première augmentation en octobre 1999, de 6,3 % pour l'eau, de 0,8 % pour l'électricité et de 8,5 % pour l'assainissement liquide. Les autres augmentations de tarifs ont pour origines les hausses conventionnelles. Ces tarifs incluent le prix d'achat auprès des producteurs à hauteur de 70%, les redevances prélevées pour le compte de l'Etat (TVA et taxe pour la promotion de l'espace audiovisuel) et la marge du Déléguataire.

C- L'implication du personnel

Dès le départ, la Lydec a inscrit sa politique globale dans le cadre d'une « dynamique de multi-changement » basée sur une démarche dite « volontariste, structurante, cohérente et progressive »⁹², d'où la nécessité d'impliquer le personnel à ce processus. Il s'agissait en fait de faire passer la RAD d'une régie de services publique vers de nouveaux standards de travail, instaurer une nouvelle culture d'entreprise, passer d'un management centralisé à une gestion participative par objectifs.

Pour ce faire, la Lydec a créé, en plus d'une direction des ressources humaines et d'un département de la communication (interne et externe), un comité transversal baptisé le Comité de Conduite du Changement (CCC). Ces entités visent, entre autres, la valorisation des ressources humaines, l'information et la sensibilisation de l'ensemble du personnel pour l'encourager à évoluer dans le sens du changement ainsi que la gestion de la stratégie du changement.

De l'avis des dirigeants, le travail était d'autant plus colossal que Casablanca « est la seule ville de cette importance au monde où un seul opérateur gère à la fois l'eau, l'électricité et l'assainissement »⁹³. Mais, trois ans après la concession, ces dirigeants estiment que « la dynamique est largement enclenchée et le changement constitue de plus en plus la trame de tous les projets initiés par l'entreprise ».

⁹² Les étapes de la dynamique du changement à la Lydec- Abdelhak AQALLAL, Directeur des Ressources Humaines de la Lydec, in Actes du colloque international sur "L'économie déléguée un modèle de développement pour les pays émergés"-25 avril 2001-ISCAE-Casablanca

⁹³ La Vie économique du 16 février 2001.

Le premier chantier du changement fut engagé en fait en 1998 . il portait le nom de « synergie 2000 » et consistait à mettre les trois métiers : eau, électricité et assainissement dans un même moule ; autrement « ouvrir l'entreprise sur elle-même » en favorisant la rencontre entre toutes les catégories du personnel. Il a aussi pour vocation de mettre le client au centre des préoccupations de l'entreprise. Cette organisation décroisée et transversale a obtenu le grand prix des trophées de l'innovation 1999 du Groupe Suez Lyonnaise des Eaux.

Cette recherche de synergie est aussi appuyée par d'autres rencontres, notamment la convention annuelle permettant au personnel d'échanger des idées et d'améliorer les relations professionnelles. Les agents exerçant le même métier ou des métiers connexes, sont également rassemblés dans des « Forums Métiers » pour discuter entre eux et avec la Direction Générale. Dans le même esprit, est instauré un comité d'orientation regroupant soixante responsables de services. En outre, et pour mobiliser ses troupes, la Lydec récompense chaque mois une trentaine d'agents qui se font remarquer dans l'accomplissement de leur travail.

Motiver nécessite aussi la communication : C'est ainsi que des bulletins internes, bilingues ont été lancés dénommés « Flash Info » et destinés à être affichés dans tous les locaux de l'entreprise pour informer le personnel des événements marquants de l'entreprise ainsi que la revue interne « Réseau » éditée mensuellement et relatant l'actualité de l'entreprise.

Dans le cadre de la formation, il a été enregistré 70.000 heures de formation en 2002 (soit 21 heures par agent) contre 2.970 heures en 1997, 2.430 en 1998 et 74.000 en 1999, année qui a été marquée par la signature d'un protocole d'accord avec l'office chargé de la formation professionnelle « OFPPT », visant l'optimisation du système de formation de la Lydec. Le record a été enregistré en 2001, puisque 110.900 heures de formation ont été assurées suivi de 2000 (91.700 heures de formation). Depuis 1997 se sont plus de 21.500 agents qui ont été formés en bénéficiant de plus de 352.000 heures de formation ;

Sur le plan des charges du personnel, nous notons que malgré une réduction de 24% des effectifs en 2003 par rapport à 1996, les charges du personnel continuent à

augmenter⁹⁴. Le salaire moyen par an et par agent est passé ainsi de 106.000 en 1998 à 168.000 en 2002, soit une croissance moyenne annuelle de près de 12%. La structure de l'effectif peut expliquer partiellement cette variation puisqu'elle a été modifiée sensiblement depuis 1996: en effet les cadres représentent à fin 2003 une proportion de 12% contre 8% en 1996 avec une légère hausse de celle des agents de maîtrise (+2%) et une baisse de celle des agents d'exécution (-6%).

Tableau XX : Evolution de l'effectif par catégorie

Par catégorie	1996	Proportion	2002*	Proportion	2003**	Proportion
Cadres	339	8%	356	11%	404	12%
Maîtrise	850	20%	733	22%	725	22%
Agents d'Exécution	3.130	72%	2.228	67%	2.156	66%
Total	4.319	100%	3.317	100%	3.285	100%

*Source : rapport annuel 2002 de la Lydec

**Source : e-mail de la Lydec du 19 avril 2004

Sur le plan de la retraite, le conseil de la ville a adopté le 19 novembre 2003, le projet d'avenant à la convention de gestion déléguée relatif au régime de la retraite des employés de l'ancienne RAD sans fixer au préalable les moyens de financement de ce transfert évalué à 2,5 milliards de DH.

L'adoption de ce point a suscité de vives réactions de la part de l'opposition qui demandait un délais supplémentaire pour étudier tous les détails du transfert de la Caisse Communale de Retraite (CCR) en Régime Collectif des Allocations de Retraite (RCAR). La dernière assemblée générale de la Lydec tenue en fin 2003, a donné plein pouvoir à la Direction Générale pour lancer en 2004 un emprunt obligataire pour lever les fonds nécessaires. Se pose alors la question relative au remboursement de ce lourd ticket d'entrée au RCAR non prévu par la convention initiale.

⁹⁴ Ces charges sont passées de 456 MDH en 1998, à 481 en 1999, 469 en 2000, 488 en 2001 et 556 en 2002.

En réponse à une question que nous avons posée⁹⁵ à Monsieur Guy CANAVY concernant le respect des engagements contractuels en matière d'investissement, celui-ci a répondu qu'il a lancé le processus de l'emprunt obligataire qui sera levé du 8 au 10 mars 2004 et qu'il appartient à l'autorité délégante de réfléchir à une solution de remboursement qui n'aura certainement pas d'impact sur les engagements contractuels.

Selon Alain Perret, directeur général-adjoint de la société concessionnaire «**La Lydec ne gère pas le passif antérieur**»⁹⁶ et qu'il y a eu une consultation faite par le ministère de l'Intérieur auprès des juristes, pas uniquement pour Lydec mais pour les concessionnaires en général qui a conclu que ce problème de retraite n'est pas de leur responsabilité.

Une partie du financement provient de sommes qui sont immédiatement disponibles soit 432 millions de DH dont le fonds de liquidation de la RAD pour 260 millions de DH.

L'opération d'emprunt obligataire pour la première tranche d'un montant de 1,05 milliards de DH a connu un succès considérable puisqu'en un seul jour la souscription a été de 4,6 milliards de DH pour un plafond d'émission de 1,05 milliards de DH ce qui dénote de la confiance des établissements souscripteurs. Quant à la deuxième tranche dont le paiement est différé avec une date limite arrêtée au 31 décembre 2006 son montant s'établit à 1,224 milliards de DH.

Le détail des emplois et ressources concernant l'opération de transfert de la retraite est résumé dans le tableau suivant :

⁹⁵ Lors de la journée organisée à Hyatt Regency à Casablanca le 27 février 2004, par l'association Convergence 21 sur la "Gestion déléguée : bilan et enjeux.

⁹⁶ Lors d'un entretien réalisé avec Bensalem FENNASSI - Aujourd'hui le Maroc- le 11 mars 2004.

Tableau XXI : Emplois et ressources- opération transfert au RCAR

(en millions de DH)

Emplois	Montant	Ressources	Montant
Coût du transfert	2.581	Emission	1.050
Tranche principale	1.357	Disponible	432
Tranche différée	1.224	Tranche différée	1.224
Frais et débours	39		
Compte de réserve	86		
Total	2.706	Total	2.706

Source :Finances News du 11 mars 2004

Pour financer le déficit actuariel, l'autorité déléguante a décidé que la principale partie du financement de cette opération proviendra des prélèvements sur les factures d'eau et d'assainissement à l'instar de la taxe audiovisuelle que tout le monde paye sur sa facture d'électricité.

Les prélèvements ont débuté, pour l'assainissement, le premier février 2004 et sur l'eau potable le 3 avril 2004. Autrement dit c'est en fin de compte le client qui paye les retraites du personnel et donc les erreurs de gestion de la RAD.

D- Le transfert technologique

Dans le cadre de l'amélioration des services rendus aux clients et de la recherche de plus d'efficacité dans les interventions et le contrôle des réseaux des trois services concédés, la Lydec a inauguré en mars 2003, une plate forme entièrement automatisée de gestion et de contrôle intitulée "Bureau Central de Conduite" ou BCC. « C'est la première fois dans le monde qu'un système permet de contrôler à distance trois réseaux à la fois pour une ville de la taille de Casablanca » précise M. Guy Canavy⁹⁷, Directeur Général de la Lydec et d'ajouter que cette réalisation est le fruit d'une démarche ambitieuse et novatrice destinée à fournir des services alignés sur les standards internationaux.

⁹⁷ Le Matin, "www.lematin.ma", 26 mars 2003-"Gestion centralisée de l'eau, l'électricité et l'assainissement".

Ce BCC est constitué de 322 installations télé-conduites dont 75% sur le réseau d'électricité, de trois serveurs, de 16 écrans et 11m² de mur d'images, de sept fréquences radios et 12 lignes téléphoniques spécialisées pour un coût de 40 MDH.

E- Une nouvelle image citoyenne

Outre l'intérêt porté pour les actions sociales au profit des habitants des quartiers défavorisés, essentiellement les bidonvilles pour lesquels des branchements collectifs d'électricité ont été réalisés, la Lydec poursuit des pourparlers avec la Holding d'Aménagement AL OMRANE en vue de monter des opérations de relogement de ces habitants.

A l'heure actuelle une convention portant sur des études pré-opérationnelles est en cours de finalisation entre les deux parties, elle sera suivie de mise en œuvre pour désenclaver quelques quartiers de bidonvilles de *Casablanca*, aux plans routier et d'accès aux services de base urbains standards.

La Lydec a également ouvert des bureaux d'accueil, sur les nouveaux lotissements Ennahda et Riad Essalam à Mohammedia, destinés aux habitants touchés par les inondations de novembre 2002 , pour leur faciliter les démarches d'abonnement.

De nombreuses associations ont également bénéficié du soutien de la Lydec notamment dans le domaine d'estivage des enfants et dans celui de l'environnement par la création des espaces verts ou encore en participant aux opérations « plage propre » en partenariat avec les communes et autres acteurs.

La Lydec sponsorise depuis deux ans, une émission télévisée sur la chaîne 2M intitulée "Dounya EL Baia" dont l'objectif est de faire prendre conscience dans un premier temps puis d'encourager les acteurs dans le domaine environnemental. « L'environnement, cite Jérôme MONOD⁹⁸ président du Conseil de Surveillance de Suez Lyonnaise des Eaux, c'est l'engagement qui fonde notre identité et notre valeur ».

La LYDEC s'est associé aussi en tant que partenaire à « Rouh Al Moubadara », un nouveau programme que 2M diffuse depuis le 9 décembre 2003 et qui fait valoir les

⁹⁸ Lors de son discours d'ouverture de l'A.G. du 5 mai 2000-site www.press.suez-lyonnaise.com.

initiatives contribuant à la dynamique communautaire du Maroc à laquelle participent la société civile, des élus, des autorités, des artisans, des commerçants et des chefs d'entreprises.

En matière de mise en accessibilité destinée aux handicapés physiques, l'entreprise a signé une convention en mars 2003 avec le secrétariat d'Etat chargé de la Famille, de la Solidarité et de l'Action Sociale en vertu de laquelle, elle s'engage à entamer les actions de réaménagement et de mise en accessibilité de l'ensemble des ces agences et bureaux pour cette catégorie de clients.

Conclusion

A l'inverse de la concession de Rabat, où la RED jouissait d'une bonne image au plan de la gestion, la Lydec a eu un lourd héritage de la part de la RAD. Cette entreprise était connue par sa bureaucratisation, la faiblesse décisionnelle de ses instances de gestion ainsi que par la multitude des intervenants.

Elle connaissait également une croissance disproportionnée des dettes et des créances et donc un déséquilibre financier chronique bien qu'atténué dans les dernières années précédant la concession.

Toutefois malgré les difficultés que connaissait la RAD et leur implication sur le service public, sa concession a nécessité beaucoup de négociations difficiles entre les différentes parties marocaines concernées.

Celles-ci étaient manifestées par les élus locaux qui gardaient en mémoire quelques expériences malheureuses avec la Lyonnaise des Eaux (Affaires ELYO, Gestion des déchets solides, etc...).

Par ailleurs les investissements de la Lydec réalisés durant la période 1998-2003 ont dépassé les quatre milliards de DH, soit presque le double de ce que réalisait la RAD pendant une période équivalente. Mais ce montant investi ne représente en fait que 42% des prévisions contractuelles de la première décennie de la concession.

La Lydec devrait doubler d'effort et porter l'investissement à 1,4 milliards de DH/an afin d'atteindre les objectifs conventionnels pour cette décennie en espérant que cet effort ne soit entravé par la gestion de dossiers hérités tels que celui de la retraite.

Par ailleurs, la convention actuelle de la concession ne couvre en électricité que le périmètre précédemment desservi par la RAD, d'autres zones de la ville de Casablanca sont couvertes directement par l'ONE, à notre avis il y a lieu d'élargir ladite convention à ces zones, en vue d'harmoniser, dans le cadre de l'unité de la ville, l'ensemble des prestations fournies.

Au plan de la qualité des services l'on peut noter une réaction positive des clients qui apparaît à travers le taux de satisfaction générale passé de 72% au démarrage de la concession à 85% puis à 92% respectivement à la fin de 2000 et 2003 .

Par ailleurs les relations avec le conseil de la ville, sont au beau fixe puisque ce dernier vient de confier au Délégué la gestion de l'éclairage public de la ville.

En effet la CUC et la Lydec avaient conclu le 1er juillet 2003 une convention d'assistance technique d'une durée de six mois, ayant pour objet d'améliorer rapidement et sensiblement la qualité du service de l'éclairage public des grandes voies communales.

Le taux d'éclairage moyen ne dépassait pas les 70% à cette date pour les 25 communes qui avaient chacune son propre service d'éclairage public et sa propre programmation. Ce réseau d'éclairage public de 300 Km est constitué de 18.000 points lumineux.

Déjà au terme des quatre premiers mois de cette assistance technique, les résultats sont jugés concluants : le taux moyen d'éclairage est passé à 84%.

C'est ainsi qu'aux vu de ces résultats le conseil de la ville vient de confier la gestion de l'éclairage public à la Lydec avec pour objectif d'atteindre un taux de 90%. Il est également prévu que la société concessionnaire mette en place un système d'allumage et d'extinction par horloge astronomique.

Concernant le transfert technologique, l'Institution qui est la seule au monde à gérer simultanément les trois services concédés pour une ville de la taille de Casablanca, a

mis en place une technologie de dernier cri en matière de contrôle et éventuellement d'intervention à distance pour les trois réseaux de la ville (eau, électricité et assainissement liquide).

Dans le registre de la gestion des ressources humaines, une dynamique est largement enclenchée assortie d'une très bonne communication interne dépassant largement celle destinée à l'extérieur.

Enfin dans le registre de la communication corporate, le concessionnaire a développé une image citoyenne par ses nombreuses actions sociales en impliquant la société civile particulièrement dans les quartiers d'habitat insalubre. La Lydec vient de créer avec des société française de Casablanca, une association intervenant pour le développement durable⁹⁹.

⁹⁹ Guy CANAVY- Le Reporter du 13 au 19 mai 2004.

Chapitre III

Le cadre institutionnel et juridique

Introduction

Au Maroc, le contrôle a été un acte traditionnel dans la concession depuis près d'un siècle. En effet s'agissant du traité de Fès du 30 mars 1912, il prévoyait¹⁰⁰, que *«le Gouvernement Chérifien exercera sa haute surveillance sur la Banque par un Haut Commissaire Marocain. Ce Haut Commissaire a le droit de prendre connaissance de la gestion de la Banque, il contrôlera l'émission des billets de banque et veillera à la stricte observation des dispositions de la concession »*.

Cet article prévoit aussi qu'il n'a nullement le droit de s'immiscer dans l'administration et la gestion des affaires de la banque, mais aura, par contre, toujours la possibilité d'assister aux réunions des censeurs.

Des commissaires adjoints sont également chargés de contrôler les opérations financières du Trésor avec la banque.

L'exemple récent de la concession d'une deuxième licence G.S.M. par l'ANRT prévoit, dans le cahier de charges, un certain nombre d'informations à communiquer à l'ANRT pour que cette Agence puisse contrôler l'activité du concessionnaire.

Quant aux contrats de concessions sous revue et en l'absence d'un organe de contrôle, ils prévoient, outre le contrôle financier de l'Etat exercé par le commissaire du gouvernement sur le Délégué, que l'Autorité Délégante dispose d'un pouvoir général de contrôle économique, financier, technique et de gestion des services délégués.

Les aspects de contrôles contractuels seront développés à travers le cas de la REDAL.

S'agissant du cadre comptable nous notons qu'il y a des pratiques différentes selon le concessionnaire. Cependant, le Conseil National de la Comptabilité (CNC) a décidé, lors de sa réunion plénière du 11 mars 2003, de constituer une Commission Technique Spécialisée (CTS) qui prendra en charge l'élaboration de normes comptables de la gestion déléguée.

¹⁰⁰ Chapitre III du traité « acte de concession d'une Banque d'Etat, Article 42 »

Cette commission a déjà tenu ses premières réunions lors desquelles certaines orientations ont été adoptées.

En effet, les conventions de concession sont des contrats de *spécificités*¹⁰¹ et la maîtrise de la concession doit reposer sur une *information financière claire, adaptée et pertinente* renseignant au mieux l'ensemble des acteurs : autorités déléguées, actionnaires, bailleurs de fonds, personnel, tiers et public.

Quant au traitement fiscal des actes rentrant dans la concession certaines exonérations sont prévues sous des conditions, telles que l'exclusion ou la non exigibilité des droits d'enregistrement au titre des biens de retour, la comptabilisation hors taxe des travaux remboursables (des aménageurs et promoteurs), sans possibilité d'amortissement, etc...

Dans le registre institutionnel et juridique, les pouvoirs publics, eu égard à l'importance des enjeux financiers et socio-économiques de la gestion des services publics en général, et des services publics locaux en particulier, avec le soutien des institutions internationales, ont affiché leur volonté de réforme et de modernisation de ce cadre.

Ainsi, plusieurs manifestations scientifiques et journées d'études ont permis de rassembler les divers acteurs du service public et une pluralité de compétences pour débattre des modes de partenariat public-privé et des instruments institutionnels et juridiques à mettre en place qui soient les plus à même de combiner de manière optimale *la compétitivité de ces services publics, la protection des intérêts des usagers et la sécurisation des investisseurs*¹⁰².

Et pour cause, dans un contexte de désengagement progressif de l'Etat, où les besoins sont de plus en plus croissants et les ressources financières de plus en plus limitées, le recours à la concession constitue, avec les mécanismes de l'économie mixte, la technique juridique la plus appropriée et la plus ancienne associant l'Etat, la collectivité locale et le capital privé pour la construction et l'exploitation des grandes infrastructures économiques.

¹⁰¹ Abdelkader Mesnaoui et Mohamed Boumessmar/Journée d'étude de la Commission Technique Spécialisée, 11 avril 2003 au CAC-Rabat.

¹⁰² Colloque national sur la réforme du cadre institutionnel et juridique d'octroi et de suivi des concessions au MAROC, les 27 et 28 mars 2000, Rapport de synthèse de Price Waterhouse & Coopers.

Section I- Typologies des contrôles

En général, l'exercice du pouvoir de contrôle permet de s'assurer que le service est exploité conformément aux dispositions contractuelles. L'autorité publique délégante doit donc conserver et assurer l'exercice de ses prérogatives de contrôle.

A- les contrôles contractuels

Les droits et obligations des parties sont déterminés dans les cahiers des charges (modalités du contrôle, identité de l'autorité qui l'exerce).

Les services publics, sociétés d'État et collectivités publiques négocient le contrat avec les entreprises concessionnaires. Cette manière peut se révéler efficace si ces entités publiques se donnent les moyens de contrôle. Or, ceci constitue la critique essentielle dont fait l'objet la gestion déléguée qui traduit une « *sorte d'abandon* » du service public par manque de moyens de contrôle.

B- Les contrôles exercés par une expertise externe

Le deuxième système de contrôle est réalisé par le biais d'un tiers dont la mission est de veiller sur la véracité des prix. Ce système est très peu développé dans la gestion déléguée au Maroc.

C- Les contrôles institutionnels

a- Les contrôles tutélaires

Ce contrôle est exercé par le département ministériel en charge de l'activité objet de l'établissement public ou de la société d'état ou filiales publiques. Il se manifeste à travers les approbations, par le Ministre concerné, des actes, contrats ou décisions d'une certaine importance et à travers les décisions des conseils d'administration et assemblées générales, présidés par le Ministre concerné. Pour le cas de la gestion déléguée ce type de contrôle s'exerce indirectement à travers les représentants ministériels siégeant dans les assises de l'autorité **délégante**.

b-Les contrôles comptables et financiers

Ces contrôles s'exercent à travers les dispositions des lois sous-indiquées :

1-Contrôle prévu par la loi n° 17-95 relative aux sociétés anonymes (cas où le concessionnaire opte pour cette forme)

C'est le contrôle effectué par un ou plusieurs commissaires aux comptes, membres de l'ordre des experts-comptables, qui sont nommés par les assemblées générales ordinaires.

2-Contrôle prévu dans la loi n° 69-00 relative aux entreprises publiques et autres organismes

Cette loi déposée au parlement en 2002 et approuvée en novembre 2003 a été promulguée par Dahir n°1-03-195 du 16 ramadan 1424 (11 novembre 2003), est venue pour assouplir le contrôle exercé par le Département chargé des Finances et le rendre approprié eu égard à la nature de l'organisme contrôlé et à son développement sur le registre des outils de gestion et ce, selon qu'il s'agisse d'organismes publics, sociétés d'Etat, filiales publiques, société mixte ou entreprises concessionnaires.

L'unique article 6 de cette loi qui est consacré aux entreprises concessionnaires, stipule que celles-ci sont soumises à un contrôle financier défini dans le contrat de concession et exercé par un commissaire du gouvernement nommé auprès de l'entreprise concessionnaire.

D- Cas de contrôle de la REDAL

a- Conditions générales du contrôle

L'Autorité Délégante peut déléguer tout ou partie de son contrôle à une ou plusieurs personnes ou se faire assister par une expertise externe à laquelle elle délègue tout ou partie de ses attributions en matière de contrôle. Le Délégataire, dès lors qu'il est saisi de cette délégation de contrôle, est tenu aux mêmes obligations à l'égard de cette expertise externe qu'à l'égard de l'Autorité Délégante

Toutefois, l'exercice de ce contrôle ne doit en aucun cas porter atteinte à l'autonomie de gestion du Déléguataire ni au bon fonctionnement de ses services.

Le Déléguataire doit tout mettre en œuvre pour que l'Autorité Déléguante puisse exercer son contrôle et ne peut invoquer l'exercice de ce contrôle pour se soustraire à l'une quelconque de ses obligations.

b- Comité de suivi

Il est institué un comité de suivi chargé de l'exécution de la convention de concession composé de seize membres au minimum dont sept membres représentant l'Autorité Déléguante ; sept membres représentant le Déléguataire et deux membres représentant le Ministère de l'Intérieur.

Ce Comité a pour mission de donner son avis et d'émettre des recommandations et des orientations sur les aspects suivants :

- ♦ définition des tranches annuelles du programme de travaux ;
- ♦ actualisation quinquennale du programme de travaux conformément aux principes et aux objectifs qui ont présidé à l'élaboration du programme prévisionnel d'investissement sur 30 ans ;
- ♦ affectation du fonds de travaux et détermination du programme de renouvellement ;
- ♦ examen des projets de marchés, de contrats, de conventions à passer, directement ou indirectement, avec le groupement ou l'une de ses filiales ou participations ;
- ♦ toutes les questions inhérentes à la tarification ; et
- ♦ toute autre mission qui lui sera confiée par l'une des parties contractantes.

c- Contrôle des investissements

Dans le cas où les montants des investissements réalisés à la fin de chaque exercice sont inférieurs aux prévisions du programme d'investissement arrêté dans les budgets annuels actualisés, la différence positive sera versée dans un compte intitulé « *écart d'investissement* » qui doit être rémunéré selon un taux annuel de placement en bons du Trésor du Royaume. Les intérêts y afférents sont enregistrés dans un compte dénommé « *intérêts sur écart d'investissement* » et seront producteurs eux-mêmes d'intérêts.

Au bout de chaque période de trois ans et à l'expiration de la convention, les soldes créditeurs de ces comptes seront versés au compte "*Fonds de travaux*".

d- Rapports annuels

Pour permettre à l'autorité délégante d'exercer son contrôle dans de bonnes conditions, le Déléguataire est tenu de lui remettre :

- ♦ le programme prévisionnel des activités techniques et de fonctionnement : budgets d'investissement et de fonctionnement, données comptables, financières et techniques les concernant ;
- ♦ le compte rendu de gestion technique doit être très détaillé par service concédé et comporte notamment :
 - ✓ la qualité du service rendu ;
 - ✓ le nombre d'abonnés ;
 - ✓ le volume facturé ;
 - ✓ le nombre de branchements réalisés par type et par diamètre (eau et assainissement) et par catégorie tarifaire (électricité) ;
 - ✓ la longueur des réseaux ;
 - ✓ les rendements techniques (constatés et envisagés) correspondant à la production et aux modes de distribution ;
 - ✓ la qualité de l'eau distribuée ;
 - ✓ les statistiques des interruptions et des délais de service ;
 - ✓ les taux de desserte estimés en fin d'exercice ;
 - ✓ la dépollution comprenant la collecte et transport des effluents, sous-produits de traitement et qualité des rejets ;
 - ✓ l'évolution générale des ouvrages ;
 - ✓ les taux de renouvellement et des grosses réparations ;
 - ✓ les réalisations au titre du Fonds de travaux ;
 - ✓ le programme d'investissement réalisé.
- ♦ le compte rendu de gestion comprend le bilan, le compte de produits et charges, le tableau de financement, le rapport du commissaire aux comptes, le bilan des actions sociales et le tableau des effectifs du personnel national et étranger ;
- ♦ le compte rendu financier, accompagné des états comptables de synthèse, concerne :
 - ✓ les produits de vente de l'eau, de l'électricité et de la redevance d'assainissement avec indication de leur assiette ;

- ✓ les produits de travaux et prestations exécutés ;
- ✓ les états des comptes séparés du Fonds de travaux, de renouvellement et grosses réparations ;
- ✓ les déclarations fiscales au titre de l'Impôt sur les Sociétés ;
- ✓ le taux de recouvrement par catégorie d'abonnés ;
- ✓ les inventaires mis à jour et l'état des biens de reprise ;
- ✓ les recettes perçues détaillées et leur assiette ;
- ✓ tous les autres indicateurs pouvant permettre d'apprécier les performances financières ;
- ♦ le compte rendu de performance présente, quant à lui, les résultats de gestion des abonnés, de rendement et de gestion commerciale ;
- ♦ le plan financier à cinq ans indique l'évolution des tarifs et des recettes, les prévisions de coûts et d'investissements par catégorie de travaux et le tableau de financement. Ce plan est révisé annuellement et a valeur indicative.

e- Revue quinquennale

Le Déléataire devra fournir avant le début de chaque exercice un plan prévisionnel pluriannuel sur cinq ans¹⁰³ qui doit notamment comporter :

- ☒ le programme des projets à réaliser ;
- ☒ le plan d'investissement de financement ;
- ☒ le bilan prévisionnel du compte de produits et charges et le tableau de financement.

A l'issue des rencontres entre les parties contractantes pour l'examen des services délégués et les résultats des contrôles effectués, des avenants à la convention sont établis si nécessaire.

f- Pénalités et sanctions

La responsabilité exclusive du Déléataire, faute par lui de ne pas remplir les obligations qui lui sont imposées par la convention, demeure pour tout préjudice ou dommage causés à des tiers et qui sont énumérés explicitement dans la convention. Parmi les cas cités, on note :

¹⁰³ Modifié comme suit dans l'Avenant de 2002: "Le Déléataire est tenu de remettre les documents énumérés dans l'article 33 de la convention. Au cours de la septième année, et tous les cinq ans par la suite, l'Autorité Délégante vérifie les résultats obtenus par le Déléataire". Le même article stipule que les deux parties doivent se mettre d'accord sur l'application des sanctions éventuelles et sur les avenants jugés nécessaires.

- *Pour l'eau potable et l'électricité* : l'interruption générale ou partielle non justifiée, qualité ne répondant pas aux normes marocaines, baisse de pression en dessous de la valeur fixée (eau) et écart de tension en dehors des niveaux spécifiés dans le cahier de charges de la concession (électricité).
- *Pour l'assainissement* : obstruction générale du réseau, obstruction non justifiée d'une canalisation au-delà de 24h, dans le cas d'un détournement de rejets des effluents en amont des ouvrages d'épuration et dans le cas où ces effluents ne répondent pas aux critères de la qualité requise.

1. Les pénalités

Des pénalités contractuelles sont appliquées, de plein droit par l'Autorité Délégante, au Déléataire sans préjudice d'éventuels dommages et intérêts envers les tiers pour les raisons invoquées ci-dessus ou suite à des réclamations d'abonnés ou pour retard dans la réalisation physique des investissements.

Dans ce dernier cas précis, la pénalité est de 1% du montant prévisionnel du projet, calculée au prorata temporis pour chaque projet non mis en service au cours de l'exercice à la date prévue (différence entre la date budgétisée et prévisionnelle et celle où la réception provisoire a été prononcée). Cette pénalité est plafonnée à 12% du montant prévisionnel.

2. Les sanctions

Les sanctions énumérées par la convention vont de la mise sous séquestre par régie provisoire et substitution jusqu'à déchéance ou la résiliation pure et simple.

- *La mise sous séquestre par régie* : en cas de faute fréquemment répétée, de manquement grave ou de faute grave imputable au Déléataire dans l'exécution des obligations mises à sa charge par la convention, il est appliqué une mise sous séquestre ou suspension (partielle ou totale) de la convention par l'établissement d'une régie provisoire, aux torts, frais et risques du Déléataire, ou bien il est substitué au Déléataire défaillant une entreprise en vue de remédier au manquement ou à la faute jusqu'à rétablissement de la situation normale.
- *La déchéance* : l'Autorité Délégante pourra prononcer, après mise en demeure du Déléataire, la déchéance du Déléataire notamment dans les cas ci-après : en cas d'interruption totale prolongée au-delà de 24 h pour l'eau et 12 h pour

l'électricité, concernant plus de la moitié des abonnés si la qualité de l'eau, l'hygiène ou la sécurité publique sont compromises et en cas de refus de produire les documents contractuels.

Section II- Le cadre comptable et fiscal

Tout d'abord, il y a lieu de préciser que la réglementation marocaine en matière comptable et fiscale ne comporte pas de normes spécifiques pour cette forme de gestion des services publics.

A- Les pratiques comptables

L'information comptable en matière de concession devrait permettre de cerner tous les événements comptables de la concession et particulièrement ceux relatifs aux obligations et droits du concessionnaire.

C'est ainsi que des comptes spécifiques doivent être prévus pour séparer de manière nette les patrimoines du concédant et du concessionnaire ainsi que l'endettement réciproque entre eux, mais dans le cadre d'une unicité comptable. De la même manière que doivent être prévues des dérogations de principes comptables qui ressortent la prééminence de la réalité économique sur le juridique ainsi que le principe de l'amortissement financier ou de caducité.

La nécessité de séparation des biens propres et ceux concédés, selon qu'il s'agit de biens de retour ou de reprise ou de biens de domaine public ou privé, implique normalement l'obligation pour le concessionnaire, de donner plus d'intérêt à *l'acte d'investir*. Quant à l'amortissement financier, notamment la dépréciation des biens renouvelables ou non renouvelables, les provisions pour renouvellement ou grosses réparations et l'amortissement pour caducité, ils ont comme dénominateur commun l'obligation pour le concessionnaire de *maintenir le potentiel productif*.

Ne sont pas toutefois admis les double-emplois entre charges d'entretien et les provisions ou amortissements lorsque la valeur initiale du bien peut être conservée par un entretien convenable.

En contre partie, le concessionnaire dispose de l'actif concédé valorisé (qu'il soit à titre onéreux, gracieux ou mixte), de la possibilité de répartir les charges et produits sur la durée du contrat et du droit au remboursement et indemnisation en fin de contrat.

S'agissant des amortissements et provisions prévus, notamment pour constater les exigences de service public, et selon Mr Abdelaziz TALBI, Secrétaire Général du CNC, l'on distingue :

Les amortissements pour dépréciation qui sont destinés à permettre le renouvellement des biens à leur valeur d'acquisition ou de production. Les amortissements de biens de retour apportés gratuitement par le concédant ne constituent pas des charges pour le concessionnaire et n'ont aucune incidence sur le résultat. Ils diminuent la valeur d'entrée des biens à l'actif et au passif et les droits du concédant de récupérer ces biens à la fin du contrat.

Les amortissements de caducité qui sont appliqués aux biens renouvelables ou non renouvelables devant être remis gratuitement au concédant à la fin du contrat : ils permettent au concessionnaire de récupérer les capitaux investis. Ils ne concernent pas les biens de retour apportés gratuitement par le concédant, ni les biens remis à titre onéreux au concédant en fin de contrat. Ils sont constatés dans les charges et leur durée est équivalente à la période restant à courir jusqu'à la fin de la concession (biens renouvelables) ou à la durée du contrat (biens non renouvelables). La contrepartie est inscrite au passif parmi les droits du concédant au titre de retour de ces biens à la fin de la concession.

Les provisions pour renouvellement destinées à prévoir les dépenses relatives au renouvellement des immobilisations et à leur valeur de remplacement : elles permettent de compléter l'amortissement pour dépréciation, voire l'amortissement de caducité. Les dotations sont constatées dans les charges et au passif et sont reprises lors de la réalisation du renouvellement au passif parmi les droits du concédant au titre de retour de ces biens à la fin de la concession.

Les provisions pour grosses réparations destinées à prévoir les charges importantes de maintenance et de réparation ne présentant pas un caractère annuel. Ces provisions

comportent le risque de double emploi avec les amortissements et les provisions pour renouvellement.

B- Le traitement fiscal

Quant au traitement fiscal applicable en matière de droits d'enregistrement, d'impôts sur les sociétés, de taxe sur la valeur ajoutée, de patente et de taxes urbaine et d'édilité, certaines exonérations sont applicables, à savoir :

a- Droits d'enregistrement

Il est à signaler l'exclusion ou la non exigibilité des droits d'enregistrement au titre des biens de retour lors de la jouissance par le délégataire ou leur mutation à l'autorité délégante à la fin du contrat. Pour les biens acquis par le Délégataire, sont appliquées les règles de droit commun sauf pour les terrains destinés aux investissements qui sont exonérés totalement de ces droits.

b- Impôts sur les sociétés

Dans ce cadre sont autorisés les amortissements et provisions décrites ci-dessus en précisant que les immobilisations financées par l'autorité délégante sont comptabilisées sur la base de leur valeur estimée. Quant aux travaux remboursables (aménageurs et promoteurs), ils sont comptabilisés hors taxes sans possibilité d'amortissement. Les immobilisations du domaine privé du Délégataire sont aussi enregistrées hors taxes mais avec possibilité de déductibilité de l'amortissement selon le droit commun (linéaire ou dégressif).

Cependant, les conditions suivantes sont requises pour la provision de renouvellement :

- disponibilité d'un programme de renouvellement préétabli et approuvé par le concédant ;
- faire ressortir la valeur d'entrée du bien et le montant de l'investissement projeté ;

- les dépenses d'investissement doivent être de nature amortissable ;
- les provisions déductibles fiscalement ne doivent pas excéder la différence entre la valeur de remplacement et la valeur d'entrée du bien à renouveler ;
- les provisions ne font pas double emploi avec la provision pour investissement (article 7 bis-C de la loi sur l'I.S).

Les provisions pour grosses réparations doivent respecter les conditions de fond et de forme prévues par l'article 7-8° de la loi précitée. Les prestations réalisées par des entreprises non résidentes sont passibles de retenue à la source au taux de 10% sur le montant de leur revenu hors taxe.

La cotisation minimale est applicable avec possibilité de réduction de 50% dans les zones encouragées. Le Délégué ne peut cependant prétendre à l'exonération triennale y afférente, ni à la réduction susmentionnée compte tenu de la particularité de la concession qui assure la continuité d'une activité préexistante.

c- Taxe sur la valeur ajoutée

Les investissements immobilisés dans la gestion déléguée ouvrent droit à l'exonération de cette taxe (art 7-8°). En sont exclus les biens financés par l'autorité délégante par fonds de travaux, les surtaxes et subventions ou prélèvements destinés à alimenter ce dernier, les livraisons à soi-même (consommation d'eau et d'électricité et frais d'assainissement liquide au profit du délégué ou son personnel).

Les taux appliqués sont de 0% pour l'assainissement liquide, 7% pour la consommation de l'eau, de l'électricité et pour la location des compteurs, 14% pour les travaux immobiliers et 20% pour les autres prestations.

d- Impôt des patentes

Concernant cet impôt les éléments imposables sont les biens mis dans la gestion déléguée qui sont financés par le fonds des travaux, les travaux remboursables, les biens de retour et les biens du domaine privé du délégué. En sont exclus les équipements de transport se rapportant aux ouvrages d'eau, d'électricité et d'assainissement liquide. Une exonération temporaire de cinq ans est accordée aux investissements additionnels et aux travaux d'extension.

A ce titre, il est à préciser que la gestion déléguée de Tanger bénéficie exceptionnellement d'une réduction permanente de 50%. Quant à la valeur locative des biens acquis postérieurement au 1^{er} janvier 2001, elle est limitée par Dahir 63 à un montant de 50 MDH.

Le taux applicable pour la détermination de la valeur locative est de 3% pour les terrains, bâtiments, aménagements et installations. Celui de l'imposition est de 20% (tableau B, 1^{ère} classe) et 22% du principal de l'impôt pour les centimes et centimes additionnels.

e- Taxe urbaine et taxe d'édilité

Les biens imposables dans ce cadre sont les biens et équipements fixes du domaine privé du concessionnaire ainsi que les biens de retour qu'il a financés et qui sont situés dans les périmètres urbains, les zones périphériques et les centres délimités par voie réglementaire, les stations d'estivage hivernales et thermales dont le périmètre de taxation est délimité également par voie réglementaire.

Les exclusions concernent les biens financés par les fonds de travaux, les travaux remboursables, les équipements utilisés comme moyens de transport se rapportant aux ouvrages d'eau, d'électricité et d'assainissement liquide et le matériel mobile.

Comme pour l'impôt des patentes, il est prévu une exonération temporaire de cinq ans qui a été accordée aux investissements additionnels et aux travaux d'extension ; la gestion déléguée bénéficie des mêmes avantages permanents précités.

Le taux applicable pour la détermination de la valeur locative est de 3% pour les terrains, bâtiments, aménagements et installations. Celui de l'imposition est de 13,5% pour la taxe urbaine et de 10% dans les périmètres urbains et de 6% dans les zones périphériques. Par ailleurs, une taxe additionnelle est instituée au profit des Régions au taux de 5% à 10% calculée sur la taxe d'édilité.

Section III- Régime institutionnel et juridique

A- Diagnostic du cadre actuel d'octroi et de suivi des contrats de concession

Le Ministère du Secteur public et de la Privatisation a confié à des consultants indépendants une étude sur le cadre institutionnel et juridique de l'octroi et du contrôle des contrats de concessions de services publics au Maroc.

Par ailleurs, la Banque Mondiale avait recommandé l'institution d'une commission interministérielle ayant pour mission l'élaboration d'un cadre réglementaire unique pour toutes les concessions et l'uniformisation des procédures et dispositions essentielles en la matière. Cette commission fut placée en 1998, sous la tutelle du Ministère du Secteur Public et de la Privatisation, lequel a sollicité un diagnostic complet de la problématique des concessions au Maroc.

Ce diagnostic, établi par le cabinet *Price Waterhouse*, a permis de dresser les principales entraves qui constituent un frein à l'investissement et qui empêchent le développement des concessions au Maroc, et dont nous reproduisons une synthèse ci-après :

- ☑ *un cadre juridique inapproprié ;*
- ☑ *une définition du contrat de concession qui manque de clarté et d'équilibre entre les intérêts des investisseurs et les prérogatives des personnes publiques ;*
- ☑ *un pouvoir exorbitant de l'autorité concédante ;*
- ☑ *l'absence de mécanismes crédibles et efficaces de résolution des conflits ;*
- ☑ *une législation contraignante du régime de la domanialité publique ;*
- ☑ *des procédures administratives complexes et trop bureaucratiques ;*
- ☑ *une approche de la problématique de la concession non uniforme d'une administration à une autre ;*
- ☑ *l'insuffisance des capacités d'expertise des autorités délégantes en matière de suivi et de contrôle des contrats de concession. »*

B- Principales recommandations pour la mise en place d'un régime légal et juridique

Après identification des principales lacunes, et dans le but d'assurer un développement harmonieux des concessions de service public au Maroc, l'étude de Price Water House a préconisé la mise en œuvre d'une réforme du cadre intersectoriel des concessions qui s'articule autour des axes suivants :

a- Un cadre juridique plus clair, plus souple et plus protecteur

Pour ce faire, le consultant a préconisé de donner un signal fort aux investisseurs nationaux et étrangers en les plaçant dans une situation juridique plus stable, plus claire et plus rassurante, notamment par :

- ☑ l'adoption d'une **définition légale** de la concession et des principales formes de partenariat public-privé ;
- ☑ la mise en œuvre de dispositifs permettant de garantir un **équilibre** entre la satisfaction des intérêts des investisseurs et les prérogatives légitimes et nécessaires des personnes publiques ;
- ☑ la définition des principes devant régir la **durée** des contrats de concession ;
- ☑ l'instauration de mécanismes crédibles et efficaces de **résolution des conflits** ;
- ☑ la mise en œuvre d'une réforme de fond de la **domanialité publique**.

b- Professionnaliser le cadre juridique et institutionnel

Concernant le cadre *de l'octroi des concessions*, il a été préconisé de signifier la volonté de transparence du Gouvernement Marocain par la systématisation du jeu de la concurrence (appel à candidature national et/ou international suivi d'une procédure négociée après sélection des candidats disposant des aptitudes requises).

Quant au cadre juridique *du suivi des concessions*, et à l'instar de la situation constatée dans de nombreux autres pays, le diagnostic a mis en évidence la faiblesse des capacités des autorités délégantes en matière de suivi et de contrôle des contrats de concession.

Pour lever, cette insuffisance, le consultant propose que le contrôle soit établi en fixant au concessionnaire des **objectifs/résultats** et non des obligations de moyens d'une part, et de systématiser la production de rapports sur la gestion du service et professionnaliser ce contrôle par le recours aux prestataires indépendants si nécessaire d'autre part.

c- Un organe décisionnel fort et indépendant

A cet effet, il a été préconisé que cette structure se présente, dans une première étape, sous forme d'une agence gouvernementale multisectorielle des services publics placée sous l'autorité hiérarchique de la Primature.

Ensuite, dans une seconde étape, le consultant préconise, en conformité avec quelques pratiques internationales, de conférer à cette agence une compétence décisionnelle autonome ainsi qu'un statut garantissant l'impartialité et l'indépendance de ses membres.

C- Architecture normative proposée

Pour le renouvellement du cadre légal institutionnel et réglementaire des concessions, cette architecture, telle que proposée par le consultant, consiste en deux lois différentes :

a-Une loi intersectorielle générale

Cette loi serait applicable dans tous les secteurs sur les concessions qui devrait aborder les aspects suivants :

- ☑ la définition des concessions et des autres modes analogues de partenariats public-privé et l'encadrement de la durée des contrats en fonction des secteurs et des modes de délégation;

- ☑ les procédures d'octroi et de suivi des contrats de ces concessions (publicité, mise en concurrence, présélection, négociation, choix du concessionnaire..) ;
- ☑ l'adaptation du régime général des contrats administratifs (exécution, résiliation, contrôle, sanction...) ;
- ☑ la clarification du régime transitoire domanial ;
- ☑ la réforme du régime contentieux de la passation et de l'exécution des contrats de délégation.

b-Une autre loi séparée

Celle-ci portera sur les aspects institutionnels et abordera les volets suivants :

- ☑ la nouvelle répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales ;
- ☑ la création d'une instance régulatrice et la définition des modalités de la régulation ;
- ☑ la mise en place d'une structure dédiée au pilotage et au suivi des concessions et des autres formes similaires de partenariat public-privé.

Ensuite, le consultant a préconisé l'élaboration de décrets d'application de la loi qui viendront préciser les aspects techniques spécifiques devant obéir aux principes généraux prévus dans les textes législatifs.

D'autres textes législatifs sectoriels viendront adapter les dispositions pour chaque secteur par des régimes spécifiques d'octroi et de contrôle et des systèmes de régulation sectoriels, notamment pour les partenaires privés des collectivités locales.

Ce dispositif législatif et réglementaire pourra être complété par des circulaires qui devraient constituer des outils pratiques d'aide à la préparation, la conclusion et le suivi des concessions et des autres modes de gestion déléguée.

Pour être de *véritables guides méthodologiques pertinents*, ces circulaires devraient s'attacher aux aspects suivants :

- ☑ les orientations en matière de politiques sectorielles ;
- ☑ la définition du champ d'application de la gestion déléguée et des relations entre les collectivités locales et les entreprises chargées de l'exécution d'un service public local ;

- ☑ l'adoption de cahiers de charges sectoriels qui peuvent être particulièrement utiles pour les secteurs de distribution d'électricité, de l'eau potable, d'assainissement liquide, de collecte/traitement des ordures ménagères et de transport urbain ;
- ☑ la conduite à adopter pour réussir la négociation, la rédaction et le contrôle d'un contrat de gestion déléguée (études de faisabilité technique, économique et juridique, négociation de contrats équilibrés, établissement de clignotants contractuels de suivi...etc.).

Tel est l'objet de la troisième partie de la présente recherche qui se propose de mettre à la disposition des autorités délégantes un guide méthodologique simple pour la préparation, la négociation, la rédaction et le suivi/contrôle d'une convention de délégation de service public. Mais auparavant et suite au dépôt effectué récemment par la Direction des Etablissements Publics et de la Privatisation d'un projet de loi sur les concessions, nous allons faire un rapprochement de ce projet avec l'architecture normative proposée ci-dessus.

D- Le projet de loi sur les concessions

Un projet de loi sur la concession¹⁰⁴ préparé par la Direction des Etablissements Publics et de Privatisation (DEPP) relevant du ministère en charge des finances est finalement déposée au SGG.

Ce projet de texte est venu pour combler le vide juridique afférent aux concessions, il consacre l'ouverture de ce domaine à la concurrence, la préférence nationale, l'équilibre des contrats, prévoit un conseil consultatif et des organes de régulation et accroît le contrôle de l'Etat et des autorités concédantes.

Les principaux principes ayant présidé à l'élaboration de ce projet consistent en :

- *La transparence* : les concessions doivent faire l'objet d'un appel d'offres. Cependant le texte n'exclue pas le recours à l'attribution directe de la concession pour des cas d'exception limitativement énumérés à savoir pour des raisons de défense nationale ou de sécurité publique, s'il y a urgence à assurer la continuité du service public, lorsque le service nécessite une technologie spécifique et enfin lorsque l'appel d'offre a été infructueux.

¹⁰⁴ La vie éco du vendredi 12 mars 2004 (page 11) - Salah Agueniou

- *L'équilibre économique du contrat*, qui est d'abord une relation d'affaires qui doit assurer d'une part, « une juste rémunération » pour le délégataire et d'autre part de « garantir des prestations au moindre coût dans les meilleures de sécurité, de qualité et de protection de l'environnement ».
- Nécessité d'adopter, en plus des règles de fixation et de révision des tarifs, *les modalités d'ajustement* de ces derniers « *en tenant compte des gains de productivité et des économies découlant de l'amélioration de la gestion et du rendement du service concédé* ».
- La possibilité de délégation de la gestion du service public, non pas à la demande du concédant, mais suite à une *proposition spontanée d'un investisseur* ou futur concessionnaire, justifiant de la maîtrise exclusive de la technique ou technologie nécessaire à la bonne gestion du service public.
- La possibilité de déléguer un service public *n'ayant pas un caractère industriel et commercial*.
- L'adoption du critère de *préférence nationale* à compétence égale, pour répondre aux doléances des investisseurs nationaux. Cette clause demeure cependant facultative pour le concédant qui n'est pas systématiquement contraint de la prévoir dans le contrat et reste, une fois prévue, tributaire de la constitution d'un « groupement comportant un engagement conjoint et solidaire de soumissionnaires marocains et étrangers ».

Le texte prévoit pour une meilleure maîtrise des concessions des contrôles économique, technique, financier et de gestion qui seront exercés par l'Etat ou d'autres autorités « sur place et sur pièce ».

Il prévoit aussi un système de régulation basé sur la *création d'organes de régulation dotés de la personnalité morale et de l'autonomie de gestion ainsi qu'un conseil consultatif des concessions* ayant pour missions de :

- Proposer la politique à suivre et les actions à entreprendre pour encourager les investissements privés dans la gestion déléguée des services publics ;
- Donner un avis sur tout projet de texte concernant la concession ;
- Recommander la création de tout organe de régulation ou de réglementation au niveau sectoriel et intersectoriel ;
- Collecter et diffuser les informations concernant la gestion déléguée des services publics ;

- Favoriser la concertation et la coordination entre les différents intervenants dans le domaine des concessions.

Cependant si le projet prend en considération les attentes des investisseurs nationaux particulièrement en matière de préférence nationale, il permet au concessionnaire de revendiquer dans le contrat de concession, la possibilité de ne pas prendre en charge la totalité du personnel même s'il est titulaire.

Section IV- Les perspectives de développement

A- La place centrale de l'utilisateur dans de la gestion déléguée

Le partenariat qui caractérise la gestion déléguée n'est pas seulement bilatéral, mais plutôt triangulaire. Outre le délégant et le délégataire, un troisième acteur joue un rôle central : l'utilisateur du service public qui en est le bénéficiaire et aussi le principal financeur.

En effet l'une des motivations de recours des collectivités publiques à la gestion déléguée est la recherche de la plus grande efficacité pour la satisfaction d'un besoin de service public.

L'existence d'un lien contractuel entre le délégataire du service et l'utilisateur est l'une des caractéristiques les plus constantes de ce mode de gestion où l'intérêt de l'utilisateur exige le respect des principes de continuité dont les modalités d'application peuvent être imposées, par exemple par des obligations de service minimum en cas d'interruption forcée, y compris du fait de crises sociales.

Le principe d'égalité devant le service implique, par ailleurs, que les usagers qui se trouvent dans une même situation doivent payer le même prix, la même redevance, sans discrimination aucune.

C'est encore le souci de protéger les intérêts des usagers qui a inspiré deux autres caractéristiques de la gestion déléguée qui méritent des développements particuliers, à savoir :

- ☒ la souplesse et l'adaptabilité à l'évolution des besoins des usagers ;

☑ l'importance des contrôles dont elle fait l'objet.

a- La souplesse contractuelle

Les concessions de service public obéissent au principe de mutabilité qui exige, dans le cahier des charges, l'adaptation à l'évolution des besoins des usagers. Le concédant a le droit d'adapter les obligations du concessionnaire pour répondre à de nouveaux besoins.

Cette souplesse est d'autant plus impérative que les durées des contrats de concession sont trop longues (souvent de plus de 20 ans) pour qu'il soit possible de prévoir tous les aléas et toutes les modifications susceptibles d'affecter l'environnement du contrat. Les taux d'intérêt des emprunts peuvent varier profondément, le trafic d'une autoroute peut chuter, les consommations et les besoins des usagers peuvent évoluer pendant de telles périodes différemment des prévisions.

Par conséquent, l'adaptabilité de la convention est indispensable au maintien de l'équilibre financier qui conditionne son application, celle-ci devant satisfaire durablement les intérêts des deux parties contractantes et pouvoir évoluer dans les cas extrêmes de graves déséquilibres financiers et de profits excessifs.

En effet, un déséquilibre structurel et durable de la convention serait préjudiciable aux usagers puisqu'il contraindrait à l'interruption du service rendu par le concessionnaire auquel cas il est fréquent que le contribuable soit appelé à supporter des surcoûts liés à la reprise de ce service selon de nouvelles formes et modalités.

En revanche, c'est encore l'intérêt de l'utilisateur qui commande d'éviter la situation inverse, dans laquelle le concessionnaire dégagerait, de l'exploitation du service, des profits excessifs et disproportionnés par rapport aux capitaux mis dans l'opération. Une rentabilité moyenne satisfaisante sur la longue durée de la concession s'obtient généralement à l'aide d'une compensation des déficits des premières années par des excédents dégagés pendant les dernières années d'exploitation après l'amortissement des investissements.

Dans ces différents cas de déficit ou de superprofits durables, le *partenariat gagnant* doit nécessairement conduire à un partage des risques normaux et prévisibles entre le concédant et le concessionnaire en fonction de la nature de ces risques et de la capacité des partenaires à les assumer efficacement et au meilleur coût.

Les risques imprévisibles, quant à eux, donnent lieu à l'application de ce que le droit administratif français appelle « *la théorie de l'imprévision* ». Ainsi, lorsqu'une cause extérieure et de force majeure bouleverse l'économie du contrat de concession, l'exigence de continuité du service public justifie que son équilibre soit rétabli par une compensation de la part de la collectivité concédante.

On entend par bouleversement de l'économie du contrat la situation dans laquelle il devient déficitaire sans que pour autant son exécution soit rendue impossible. Il s'agit de mettre le concessionnaire en état de continuer l'exécution du service conformément à son obligation. Dans la pratique, l'inclusion de clauses et de formules de révision des prix dans les contrats de concession a pour conséquence que la théorie de l'imprévision trouve moins son application.

Malgré les avantages offerts par cette flexibilité des conventions de concessions, elle présente cependant l'inconvénient de son insécurité juridique due à l'imprécision législative de sa définition comme cela a déjà été décrit ci-haut.

b-Le contrôle: un autre gage de sauvegarde des intérêts de l'utilisateur

Le souci de protéger les intérêts des usagers à travers ceux de la collectivité publique délégante se traduit par la multitude et l'importance des contrôles auxquels sont soumises les conventions de gestion déléguée.

Le concessionnaire, étant généralement en situation d'exclusivité et délégataire de prérogatives de puissance publique, se trouve confronté à des contre-pouvoirs des autorités publiques qui disposent du droit de contrôle (interne et externe) de ses comptes financiers et techniques, de la qualité du service et des conditions de son exécution.

B- Les responsabilités d'information de l'utilisateur

C'est encore dans l'intérêt des usagers que les délégataires de service public doivent respecter un principe de transparence et de droit de l'utilisateur à l'information sur la vie et le fonctionnement du service délégué.

En effet, il est parfaitement légitime que les usagers soient informés¹⁰⁵ sur les assiettes et les bases de calcul des redevances qu'ils payent au délégataire. Cela leur permet de faire des comparaisons et de mieux s'assurer que cette redevance n'est pas fixée arbitrairement mais en fonction de critères objectifs tels que la relation avec le coût réel du service.

En particulier, les services de distribution d'électricité, de l'eau potable et de l'assainissement liquide, dont les coûts s'accroissent, sont de plus en plus placés au même rang que les autres dépenses des ménages donnant naissance à une attitude revendicative de citoyen consommateur.

Et pour cause, disposer aujourd'hui d'une eau de qualité et en quantité suffisante est considérée comme un droit essentiel, non seulement en termes de pureté, mais également de goût et de propreté. En plus, les préoccupations environnementales, renforcées par une réglementation internationale, conduisent à épurer les eaux usées et à contrôler les rejets dans les milieux naturels.

La progression prévisible du prix global de la facture d'eau sera due surtout à l'intégration des coûts engendrés par la collecte, l'évacuation, voire la dépollution des eaux usées, et par l'impérative nécessité de rénovation et/ou renouvellement des équipements.

Afin d'éviter toute incompréhension d'une telle évolution, pouvant entraîner des réactions négatives de la part des usagers, il est indispensable de répondre aux nouvelles exigences de ces derniers qui veulent savoir le pourquoi des augmentations et, par extension, le comment du service.

¹⁰⁵ Monique Chotard : « De l'utilisateur confiant au consommateur exigeant : l'impérative nécessité de l'information de service », Centre d'Information sur l'Eau.

De nombreuses interrogations sont posées et auxquelles les usagers ont le droit d'avoir des réponses claires :

a- L'eau tombe du ciel, elle devrait être gratuite !

Transformer une eau brute en eau potable ; cela a un coût : le coût des usines, des canalisations, des laboratoires d'analyse et des hommes qui y travaillent, ainsi que le coût de son prélèvement dans un milieu de plus en plus dégradé, les traitements pour la rendre potable, son acheminement puis sa collecte, son pompage, sa livraison à domicile et enfin sa dépollution après usage.

Ce sont toutes ces opérations que payent les usagers et qu'il convient d'expliquer et de vulgariser par l'utilisation de supports de communication modernes, conviviaux et adaptés aux différentes catégories d'utilisateurs.

b- Que contient la facture de l'eau ?

La complexité des factures de l'eau reflète la complexité et la diversité des services de l'eau. Une facturation détaillée du prix de l'eau est avantageuse dans la mesure où elle ne cache aucun poste ni aucun intervenant dans le cycle de l'eau. Mais elle présente l'inconvénient d'être compliquée pour un public non spécialisé et non habitué à en comprendre la ventilation, notamment la part de la production et la distribution, celle de l'assainissement et les redevances et taxes dans le prix global de l'eau.

c- Le prix de l'eau doit-il varier d'une localité à l'autre ?

L'eau est un produit local vivant, fragile et périssable qui ne se transporte pas sur de longues distances compte tenu du coût des canalisations et des équipements de pompage.

Le prix de l'eau dépend donc de considérations géographiques et physico-chimiques locales telles que : la qualité et la disponibilité de la ressource initiale puisée, la fluctuation des besoins, la dispersion géographique des utilisateurs, la distance entre le point de captage et l'utilisateur, la vétusté et complexité du réseau...

Cela pourrait expliquer et argumenter la variabilité du prix de l'eau en fonction des conditions physiques et des facteurs géographiques de chaque région, ainsi que pour des raisons financières liées à l'importance et à l'âge des installations qu'il conviendrait également d'expliquer aux usagers.

d-A quelles normes et qualité l'eau est-elle fournie ?

L'assainissement des eaux usées, dont les enjeux socio-économiques, sanitaires et environnementaux sont indissociables des enjeux financiers, est appelé à apparaître de manière de plus en plus significative sur les factures de l'eau.

De plus, le coût engendré par ces nouvelles obligations reste encore moins compréhensible que celui de la distribution de l'eau potable car l'avantage apporté individuellement à l'utilisateur est moins perceptible. La dépollution des eaux usées avant de les renvoyer dans le milieu naturel devient de plus en plus un enjeu collectif et le paiement des coûts de cette dépollution, lorsqu'elle est faite, est encore plus nouveau.

Est-ce l'impôt qui supportera ces coûts collectifs ? ou est-ce l'utilisateur qui doit en assumer les charges dans la facture de l'eau ? La même problématique peut être posée pour le service de ramassage, d'évacuation et de traitement des déchets ménagers.

A cause de tous ces phénomènes, l'utilisateur, appelé à devenir exigeant à la fois en tant que contribuable et en tant que consommateur, est en droit d'être informé et convaincu de la vérité des prix des factures.

C- De nouveaux phénomènes amplificateurs des besoins d'information des usagers

Parallèlement à ce phénomène spécifique au service de l'eau et de l'assainissement, force est de constater l'émergence de peurs alimentaires à une époque où les produits alimentaires sont pourtant relativement bien contrôlés, sains et hygiéniques. Cependant, plusieurs cas d'intoxications alimentaires mortelles sont assez souvent

enregistrés à cause de produits défectueux ou mal conservés, donnant naissance à une panique alimentaire.

Dans cet état des choses, le consommateur ne réclame plus seulement de l'information, mais de véritables assurances et plus de transparence sur la qualité des produits qu'il consomme. Et c'est tout à fait légitime !

L'eau, ressource naturelle vitale, symbole de pureté et porteuse de caractéristiques physico-chimiques complexes, est un produit qui catalyse ces nouvelles inquiétudes, pour lesquelles les consommateurs, qui payent leur facture d'eau dans les charges, sont en droit d'exiger des réponses claires, précises et argumentées par des éléments vérifiables.

Même si les normes sont fixées à des valeurs relativement très basses pour protéger la santé publique avant même qu'elle ne soit menacée et même si les contrôles sont nombreux et indépendants, les consommateurs veulent être informés par les autorités municipales et sanitaires dès lors qu'un dépassement de normes risque de menacer la santé publique.

Des mesures doivent ainsi être prises tant par les pouvoirs publics que par les délégataires du service de l'eau pour prévenir les consommateurs d'éventuelles restrictions de consommation. Ceux qui s'inquiètent doivent pouvoir consulter les analyses qui sont affichées ou s'adresser au service de l'eau de leur municipalité.

En définitive, le besoin d'information est d'autant plus important que l'eau est un produit complexe car :

- ☒ c'est le produit le plus utilisé de tous les produits alimentaires ;
- ☒ les robinets ne portent pas d'étiquette informative ;
- ☒ tous les consommateurs n'ont pas accès à l'information sur l'eau ;
- ☒ l'eau est un produit qui ne permet pas d'offrir une information unique et simple sur son prix et sa composition ;
- ☒ l'eau est le reflet de l'activité humaine et peut subir les conséquences de ses comportements polluants.

D- Quels mécanismes institutionnels et contractuels ?

Ces mécanismes institutionnels et contractuels devraient viser la participation active des usagers tout au long du processus de la délégation.

Les développements effectués dans le paragraphe « C » ci-dessus ont permis de mettre en évidence les responsabilités des autorités délégantes et des entreprises délégataires auprès des usagers en matière de respect du principe de transparence et de satisfaction de leurs besoins d'information tout au long du processus de délégation de service public.

L'on constate que, depuis quelques années, nous sommes passés de la notion d'assujettis à celle d'usagers de plus en plus exigeants et auxquels il faut reconnaître le droit naturel à la participation aux destinées des services dont ils bénéficient et dont ils sont désormais les principaux financeurs à travers les redevances qu'ils payent aux concessionnaires de ces services.

Par conséquent, les autorités délégantes ainsi que les entreprises délégataires sont interpellées pour innover et rechercher les meilleurs instruments d'information des usagers moyennant notamment des analyses précises de leurs besoins et l'utilisation de supports de communication adaptés aux réalités sociales et culturelles des différentes catégories d'usagers des services collectifs.

De plus, la protection des intérêts des usagers exige que ces obligations soient contractualisées dans le cadre du partenariat triangulaire liant l'autorité concédante à l'entreprise délégataire d'une part et les usagers et le concessionnaire d'autre part.

Ainsi, et à l'instar des expériences d'autres pays, la mise en place du régime juridique des contrats de gestion déléguée devrait prévoir la création de structures institutionnalisées à travers lesquelles les usagers pourraient exercer un rôle consultatif utile dans la vie et le fonctionnement de tels contrats.

Ces structures regrouperont les représentants d'associations d'usagers qui siègeront au sein d'une commission consultative sous la présidence du président du conseil

communal de la collectivité concédante et dont la création devrait avoir un caractère systématique et obligatoire.

Le processus de décision de la délégation de service public, les études préalables, la concertation, l'évaluation et le suivi des performances de la gestion du service sont des préoccupations importantes pour les usagers et dont la résolution devrait être débattue au sein de ces commissions.

En particulier, le rapport annuel du délégataire, qui est périodiquement destiné à l'autorité délégante, devrait être mis à la disposition des usagers représentés par lesdites « associations d'usagers » pour leur permettre de suivre à leur tour les comptes du délégataire et les indicateurs de performances du service délégué (comptes rendus financiers, techniques, qualité de service, etc...).

Des moyens et canaux de communication doivent également être mis en place par la collectivité concédante pour la vulgarisation des contenus des factures de consommation et des dispositifs du contrôle exercé sur le contrat de délégation et afin de permettre aux usagers de remonter leurs doléances et leur feed-back sur le contenu des documents techniques et financiers produits et sur la qualité de la relation contractuelle qui les lie à l'entreprise délégataire.

Il s'agit notamment de l'organisation de réunions périodiques avec les représentants d'associations d'usagers et/ou de consommateurs d'eau, de la mise à leur disposition d'une structure dédiée aux réclamations et au suivi de leur traitement, de la réalisation d'études et de sondages d'opinions, des affichages publics, des tracts, des avis dans la presse, des émissions radio et des spots télévisés, des centres d'appels...; L'exploitation de tels instruments étant extrêmement utile pour l'adaptation du service et des conditions de son exécution à l'évolution des besoins des usagers.

Enfin, la politique de communication du futur concessionnaire et le budget à allouer pour la mise en œuvre de cette politique devraient constituer des critères de choix qui entrent en considération lors des négociations menées avec les candidats à la délégation pour le choix du meilleur délégataire.

Conclusion

Dans le volet des contrôles contractuelles, la tâche n'est pas aisée pour l'Autorité Délégante eu égard à la multitude de rapports et dossiers à étudier d'autant plus que les comités de suivi instaurés ne sont pas suffisamment étoffés comparativement avec les pays étrangers et particulièrement ceux de l'Amérique Latine.

L'absence d'organe de régulation et de réglementation des services objet de la concession rend le contrôle plus difficile.

A cela il y a lieu d'ajouter l'insuffisance voire l'absence d'un cadre comptable et fiscal spécifique à la concession. En effet malgré l'existence de quelques textes portant exonération ou dérogations, la nécessité d'un cadre spécifique est d'actualité.

Notons à ce sujet que la Commission Technique Spécialisée dotée de la mission d'étudier principalement les aspects comptable et l'élaboration en conséquence d'un guide spécifique n'a pas encore rendu ses rapports.

L'ensemble de ces questions sont de taille en considération aux spécificités de la Gestion Déléguée qui exige une information financière claire, adaptée et pertinente (séparation des biens de reprise et de retour, protection du patrimoine public et communautaire, etc...).

Quant au cadre institutionnel et juridique, il est inapproprié et se réfère souvent à des textes juridiques très anciens et à des procédures administratives obsolètes, complexes et bureaucratiques. D'où la nécessité d'amorcer rapidement une refonte du cadre juridique notamment par la loi sur les concessions qui vient d'être proposée.

Les apports de ce projet de texte portent surtout sur la transparence, la préférence nationale en cas d'égalité des chances des candidats à la concession, la prise en considération de l'équilibre des contrats, l'institution d'un Conseil Consultatif et d'organes de régulation.

Toutefois ce projet permet au concessionnaire de revendiquer dans le contrat de concession, la possibilité de ne pas prendre en charge la totalité du personnel même s'il est titulaire. Ceci à notre avis, est de nature à accentuer les risques sociaux en l'absence de filets de sauvetage. Une solution pourrait résider dans l'introduction au niveau des contrats, de clauses nécessitent la reconversion/réinsertion du personnel qui **sera** touché par ces mesures économiques envisagées.

Enfin ce projet devrait normalement donner un intérêt particulier à l'implication tout au long du processus de délégation, de la société civile (associations de consommateurs, amicales de quartiers, ONG, etc...) afin de mieux équilibrer et adapter les contrats et essentiellement leur mise en oeuvre.

Conclusion de la deuxième partie

Après avoir passé en revue l'expérience marocaine à travers les deux cas de la Redal et de la Lydec, nous proposons en guise de conclusion de faire une évaluation synthétique basée sur la méthode SWOT¹⁰⁶ ou "opportunité/menaces et forces/faiblesses" en considérant le couple "**gestion déléguée/services publics urbains**" comme une plate forme entrepreneuriale soumise aux impacts environnementaux tant internes qu'externes.

A- L'Environnement externe

a- Les opportunités

Tout d'abord il y a lieu de soulever la question de la mondialisation, dans le sens de savoir est-ce qu'elle est vraiment une opportunité pour notre pays, ou au contraire, une menace pour notre économie. La mondialisation sera d'un grand apport pour nous mais elle comporte toutefois des dangers qu'il ne faut pas négliger.

En effet, une étude de la Banque Mondiale sur la pauvreté, réalisée en 2000¹⁰⁷, montre que la tendance actuelle de l'économie mondiale va dans le sens d'une augmentation des inégalités entre pays industriels et pays sous-développés et à l'intérieur des pays sous-développés eux-mêmes, des disparités économiques et sociales sont de plus en plus manifestes.

L'une des solutions doit être d'atténuer ces contrastes par des politiques sociales ou des politiques de redistribution de la richesse nationale.

Dans ce cadre, Franck VALLERUGO¹⁰⁸, pose la question suivante « l'économie déléguée constitue-t-elle une heureuse nécessité ou une fatalité pour les pays émergents ? ».

L'entrée du Maroc dans les zones de libre échange (avec certains pays arabes tels la Tunisie, la Jordanie et l'Egypte, avec la Turquie, l'Union Européenne et avec les

¹⁰⁶ Strength, Weakness, opportunity and threat.

¹⁰⁷ Encyclopédie Microsoft Encarta 2002.

¹⁰⁸ Actes du Colloque International sur l'Economie Déléguée-ISCAE / ESSEC-op-cit.

Etats Unis) constitue une dynamique d'intégration mondiale, qui aura, à l'instar des pays émergents qui y ont adhéré, des effets bénéfiques en termes de croissance économique.

Sur le plan interne, le Maroc a emprunté depuis son indépendance une voie économique libérale qui s'avère un choix volontaire pertinent, mais peut-il atteindre un développement économique optimum, sans une recomposition du rôle de l'Etat ? Rachid M'RABET¹⁰⁹, Directeur de l'ISCAE, propose un recentrage de la mission de l'Etat et des collectivités publiques sur l'essentiel, notamment dans la gestion des services publics, c'est à dire sur un «rôle de vision à long terme, la gestion des externalités et le social ».

Le reste qui n'est pas de moindre importance, dont notamment la gestion des services publics urbains, sera alors dévolu aux investisseurs privés dans le cadre d'un partenariat « win-win » mais en renforçant les rôles de contrôle et de régulation. Ce chemin n'est pas fort heureusement empli d'embûches, malgré quelques contestations, le Maroc a en effet une tradition en gestion déléguée qui date du début du siècle dernier.

Parmi les autres atouts de cet environnement externe, figure la reconfiguration du paysage communal par la consécration en 2003, de l'unité de la ville qui offre de nouvelles opportunités d'échelle aux investisseurs et garantit l'unicité de l'interlocuteur vis à vis du délégataire.

b- Les menaces

Parmi les menaces qui pèsent sur le couple **gestion déléguée/Services publics urbains** la bureaucratisations des services liés aux affaires de la ville, tels la mise à jour tardive des schémas directeurs d'aménagement urbain¹¹⁰, la complexité de la gestion du domaine public et privé de l'Etat, les retards dans la remise des autorisations de l'urbanisme, l'imprécision de la répartition des compétences entre les acteurs urbains, etc...

¹⁰⁹ Actes du Colloque International op-cit.

¹¹⁰ L'Agence urbaine de Casablanca et l'Institut d'aménagement urbain de la région Ile de France (IAURIF) ont signé, le jeudi 25 mars 2004, une convention pour la révision du schéma directeur de l'aménagement urbain du Grand Casablanca qui date de 1984. Le nouveau plan devra atténuer les fractures entre le centre de la ville et sa périphérie en apportant des solutions adéquates aux problématiques notamment d'infrastructure de base, d'équipement et de l'environnement.

La faiblesse des revenus d'une large frange de la population citadine, l'inexistence de filets sociaux de lutte contre la pauvreté, constituent pour leur part, un frein à la mise à niveau des équipements, de l'éducation et du niveau des indicateurs de développement humain (IDH).

Quant à notre système judiciaire, il ne donne pas suffisamment de garanties pour la sécurisation des investissements particulièrement ceux provenant de pays étrangers. Dans ce volet, notre pays présente en effet une faible attractivité en comparaison avec les pays émergents latino-américains et asiatiques.

S'agissant du poids démographique des villes, il n'est nullement négligeable comme facteur d'amplification des déséquilibres des équipements urbains. La croissance démographique de nos villes se situe à un taux assez fort : 3,6% qui est accentué par l'exode rural.

Les enjeux électoraux ne facilitent guère les choses en matière de gestion de la ville, puisque les élus, par crainte d'être sanctionnés par les électeurs, privilégient l'optique sociale par rapport à l'économique, qui se traduit par un certain laxisme dans le recouvrement des coûts, et qui retarde la mise à niveau des villes. La prolifération des quartiers sous-équipés, des bidonvilles et autre habitat précaire, constituent aussi un vivier généreux de voix.

La façon dont se sont déroulées les négociations des deux concessions présentées dans le présent mémoire ne laisse aucun doute quant à la recrudescence des réflexes nationalistes ou identitaires qui animent nos élus lors de délégation de la gestion de services publics. Ceci a amené les concessionnaires¹¹¹ à demander explicitement de faire participer des entreprises nationales dans le processus de la gestion déléguée.

Enfin la carence de lois sur la concession, l'absence d'un cadre juridique réglementant les aspects techniques, financiers, institutionnels et organisationnels pèsent sur le développement de la gestion déléguée.

¹¹¹ M. Olivier DIETSCH a clairement souligné ce besoin pour permettre ultérieurement de faire un benchmarking dans le cadre de la gestion déléguée (journée sur ce thème organisée le 27 février 2004 à Casablanca)

B- L'environnement interne

a- Les forces

Tout d'abord il y a lieu de signaler que les concessionnaires ont hérité, surtout dans les services de distribution d'électricité et d'eau potable, de compétences qui étaient opérationnelles dans les régies en charges de ces services. Les délégataires ont pour leur part pris l'engagement dans le cadre des conventions, de la formation d'une ingénierie spécialisée.

La concession permet aussi la libéralisation des énergies des collectivités locales pour assurer ou mieux assumer d'autres missions notamment d'ordre social et stratégique, Monsieur SAJID, Maire de la Ville de Casablanca, a souvent insisté sur cet aspect¹¹².

Sur le plan des investissements, des réaménagements sont réalisés au profit des projets d'envergure tels les grands collecteurs et émissaires dans le cadre d'un développement durable, ainsi qu'au profit de la rationalisation et de l'adaptation de ces investissements aux besoins réels des citoyens (qualité des services, branchements sociaux et mise à niveau des quartiers sous équipés, etc...).

Le financement quant à lui est assuré par les capacités potentielles des délégataires et de leur accumulation d'expérience dans ce domaine, en vue de mobiliser des ressources internes et externes à la hauteur tant des déficits accumulés que des nouveaux besoins en matière d'équipements et d'infrastructure.

L'objectif affiché des délégataires, de rehausser le niveau de qualité des services pour atteindre les standards internationaux, est un signal fort pour l'utilisateur qui est devenu de plus en plus exigeant en la matière. Cette évolution est amplifiée par la généralisation de l'information et les nouveaux outils de communication.

b- Les faiblesses

Tout d'abord il y a lieu de signaler que certaines infrastructures ne sont pas prévues dans le cadre de la conventions, telles les stations d'épurations évaluées à 5,8 milliards de DH pour le cas de Casablanca, elles seront réalisées par la communauté

¹¹² Journée sur la gestion déléguée du 27 février 2004, op-cit.

pendant la 2^{ème} et 3^{ème} décennie, et exigeront certainement une hausse importante des tarifs de l'assainissement¹¹³.

La faiblesse des études préalables à la gestion déléguée dans les services concédés, ont entraîné des hausses des tarifs dus aux réajustements nécessaires des projections financières d'une part et le financement par les fonds de travaux d'autres équipements liés à la protection de la ville contre les inondations d'autre part (exemple : collecteur de délestage ouest de Casablanca d'un coût de 180 millions de DH).

L'expérience marocaine a montré aussi certaines faiblesses du fait de l'insuffisance des capacités de l'autorité délégante en matière de négociation, de suivi et de contrôle ce qui a poussé les pouvoirs publics à constituer des commissions de contrôle, centrale au niveau de la DGRSC et locales au sein des communautés urbaines concernées. Ces commissions ont relativement renforcé les positions des autorités délégantes vis à vis des concessionnaires malgré leur effectif très réduit¹¹⁴.

L'existence d'arriérés à gérer par le concessionnaire, passif de la première concession de la Redal et passage de la CCR au RCAR pour la Lydec, ou par l'Etat : remboursement du prêt de la Banque Mondiale pour l'assainissement liquide de la ville de Casablanca, contracté par la RAD, diminue les possibilités de mise à niveau des services publics urbains.

La question cruciale serait aussi de savoir, dans ce volet, si la gestion déléguée parviendra à assurer l'énorme besoin national¹¹⁵ de financement sur les vingt prochaines années, puisqu'il faudra pas moins de 60 milliards de DH dans le service de l'assainissement liquide, et plus de 50 milliards de DH dans les services de distribution de l'eau potable et de l'électricité, sans compter les besoins en frais de fonctionnement, de renforcement et de renouvellement des installations.

¹¹³ - Journée sur la gestion déléguée, op-cit.

¹¹⁴ La commission locale de Casablanca comprend 5 personnes. Celle de Buenos Aires comprend 120 agents.

¹¹⁵ - Mohammed Ibrahim- in Cololoque ISCAE-ESSEC-op.cit.

Troisième Partie

Guide méthodologique pour la conclusion et le contrôle d'un contrat de gestion déléguée

Introduction de la troisième partie

Il n'est pas sans intérêt pour l'entité publique, désireuse de faire appel à la délégation de comprendre les méthodes adoptées par les futures entreprises candidates dans l'analyse et la préparation de leurs offres.

Ainsi, une plus grande connaissance des modes de gestion, des procédures, des clauses et de leurs conséquences permet de mieux évaluer, à court et à moyen termes, les conséquences d'une signature qui engage la collectivité toute entière pour de nombreuses années.

A cet effet, la passation d'un contrat de délégation de services publics locaux implique de la part de la collectivité délégante une attention toute particulière, à la fois en amont de la conclusion de ce contrat, pendant sa vie et à son terme, et comprend un certain nombre d'étapes clés qu'une autorité délégante a tout intérêt à suivre pour s'assurer du succès de ce choix d'organisation de service public.

En nous inscrivant dans l'optique de professionnalisation des collectivités délégantes qui a été recommandée dans le cadre de l'élaboration d'un régime juridique et institutionnel de l'octroi et du contrôle des concessions au Maroc, et en adéquation avec les leçons capitalisées à partir des principales expériences marocaines et étrangères de la concession, nous avons conçu un outil pratique d'aide à la réflexion et à la décision destiné aux collectivités délégantes actuelles et futures.

Cet instrument d'assistance devrait servir de termes de référence, à l'attention des collectivités délégantes, dans leur réflexion et dans l'exercice de leurs prérogatives lors des différentes phases de la délégation de service public, à savoir :

- la présentation du processus de décision qui prévaut à une délégation de service public et des principaux intervenants;
- La vulgarisation des principales typologies des risques susceptibles d'être rencontrés dans un montage en concession et la présentation des méthodes de leur couverture

- les analyses et études de faisabilité pour un choix objectif et approprié du mode de gestion et du type de contrats les mieux adaptés ;
- l'évaluation du patrimoine du service afin de dresser le compte d'exploitation prévisionnel ;
- la préparation de dossiers de consultation les plus exhaustifs possibles ;
- l'analyse et l'évaluation des offres des candidats ;
- la négociation des dispositions contractuelles et de l'équilibre économique du contrat avec les candidats retenus ;
- l'élaboration d'un plan de négociation pour le choix du meilleur délégataire ;
- la rédaction du contrat de délégation ;
- les moyens de contrôle et d'audit de l'exécution des contrats ;
- la préparation de la fin de la délégation et l'organisation du retour éventuel en régie.

Chapitre I

Le processus de décision et le schéma contractuel

Introduction

Le processus de décision¹¹⁶ qui prévaut à la délégation de la gestion d'un service public se déclenche juridiquement par une décision généralement plus politique qu'objective consistant en une délibération adoptée par l'organe ou la collectivité publique compétente.

Il est fréquent que le service public, sur lequel la collectivité est amenée à se prononcer sur le « mode idéal » de son organisation et de son fonctionnement, existe déjà. Les élus doivent alors choisir entre le maintien de son mode de gestion et son évolution vers une forme différente.

Ce choix peut être facilité par l'établissement d'un bilan de la gestion qui sera suivi par une analyse comparative entre la gestion actuelle connue et la gestion « idéale » souhaitable.

Quant aux intervenants dans le processus, il y a lieu de distinguer entre les travaux de construction ou de renouvellement impliquent la présence d'un constructeur ou d'un groupement de constructeurs liés à la société et la phase d'exploitation où il y a présence d'utilisateurs liés à la société concessionnaire par le biais de *contrats d'abonnement*.

Dans le volet des risques, la caractéristique majeure d'une délégation de service public est le transfert de risques de la collectivité publique vers un opérateur privé (le concessionnaire). Il n'en demeure pas moins que l'allocation de ces risques doit être guidée par le principe selon lequel chaque typologie de risques identifiés et quantifiés est prise en charge par celui des partenaires qui peut les assumer le plus efficacement et durablement possible et au meilleur coût en fonction de ses compétences et de sa capacité financière à les supporter.

Section I- Le processus de décision

Le processus de décision doit normalement concerner l'élaboration d'un bilan actuel du service à concéder, l'analyse comparative des offres, le choix du délégataire et les différentes négociations à mener.

¹¹⁶ Claudie Boiteau, op-cit.

A- Le bilan de la gestion actuelle du service

Ce bilan peut être établi sur la base de plusieurs paramètres d'appréciation susceptibles d'éclairer les élus au moment où la gestion directe du service en question est écartée au profit d'une gestion déléguée par une entreprise privée.

Les principaux critères objectifs qui peuvent être proposés à cet effet sont cités ci-dessous :

- ☒ la qualité des prestations fournies ;
- ☒ le degré de satisfaction des usagers ;
- ☒ le prix du service ;
- ☒ le niveau technologique requis pour le service ;
- ☒ l'équilibre financier du service ;
- ☒ l'efficacité du personnel affecté au service ;
- ☒ les conclusions d'un éventuel audit ou contrôle de gestion du service.

Pour être utile, cette enquête doit être accomplie dans un délai suffisamment large afin de permettre l'approfondissement, ce qui est possible lorsque le service public est géré en régie directe.

B- L'analyse comparative

L'enquête portant sur la gestion du service public existant n'est pas, à elle seule, déterminante. Elle doit être couplée à une deuxième analyse comparative des avantages et des inconvénients du mode de gestion actuel à ceux du mode de gestion envisagé.

Concrètement, il s'agit de comparer utilement le niveau technique des prestations du service public géré actuellement en régie à celui qu'il pourrait être si le service était délégué.

Cette analyse est fondée sur des critères qui ont été déterminés par un groupe de travail réuni par *l'Institut de la Gestion Déléguée de PARIS*, comme suit :

Les critères financiers

- ☒ coût global du service :
 - coût net pour la collectivité ;
 - coût net pour les usagers ;
- ☒ coût unitaire (rapporté à l'unité du service) ;

- ☒ coût de financement des investissements ;
- ☒ évolution du coût global sur la durée du contrat ;
- ☒ retour financier pour la collectivité :
 - produit des redevances ;
 - retours fiscaux.

↳ Les critères de qualité du service

- ☒ niveau technique des prestations ;
- ☒ niveau d'entretien et de renouvellement des équipements ;
- ☒ degré d'attractivité des tarifs ;
- ☒ évolution des tarifs dans le temps ;
- ☒ qualité de la politique commerciale ;
- ☒ prise en compte de critères sociaux dans le système de tarification ;
- ☒ gestion des impayés ;
- ☒ association des usagers à la politique du service.

↳ Les critères de risques

- ☒ risques techniques ;
- ☒ risques financiers ;
- ☒ risques civils ;
- ☒ risques pénaux de la collectivité et de ses élus et fonctionnaires.

↳ Les critères sociaux

- ☒ niveau de maintien de l'emploi ;
- ☒ niveaux des rémunérations ;
- ☒ envergure des mouvements sociaux.

↳ Les critères d'avenir

- ☒ capacité à intégrer les nouvelles technologies ;
- ☒ capacité d'innovation technologique ;
- ☒ état et valeur du patrimoine de la collectivité.

↳ Les critères de maîtrise par la collectivité

- ☒ maîtrise de la politique générale du service ;
- ☒ conditions du contrôle du fonctionnement du service ;
- ☒ capacités de la collectivité à modifier les conditions de fonctionnement du service ;
- ☒ capacités de la collectivité à associer les usagers dans la définition du fonctionnement du service ;

Une matrice d'analyse multicritères permet d'établir un classement entre la gestion directe et la gestion déléguée au regard de ces différents paramètres et en tenant compte de la nature du service et des circonstances locales.

L'utilisation de cette méthode multicritères donne lieu à la grille d'analyse coût/opportunité ci-dessous :

Tableau XXII : Grille d'analyse coût/opportunité

Critères	Favorable	Défavorable	Neutre	Impossible
Coût global	Gestion directe			
Coût unitaire		Gestion directe		
...				
Niveau technique	Gestion déléguée			

Les qualifications « défavorable » ou « favorable » peuvent être remplacées par classements ou des pondérations pour hiérarchiser les solutions.

Pour tirer les conclusions de cette grille multicritères, il conviendra de considérer la balance entre « défavorable » ou « favorable » qui, elle, dépend essentiellement du choix des critères prépondérants et des poids qui leur sont affectés.

C- Lancement de la consultation par l'entité publique

Cette consultation précise généralement la nature du service, la date limite de réponse, le cahier des charges auquel le candidat doit se soumettre ainsi que toutes les autres exigences particulières tant sur la forme que sur le fond.

Par ailleurs, elle doit stipuler le type de montage juridique envisagé pour la gestion du service (gestion déléguée en concession ou sous d'autres formes). L'objectif de l'entité publique étant de voir répondre les « *entreprises de renom* » dans le secteur concerné, il arrive que cette phase soit précédée d'un appel à candidatures dont l'objet est de sélectionner les entreprises qui recevront le cahier des charges et qui seront donc habilitées à soumissionner.

D- Elaboration des offres

Cette phase doit permettre aux entreprises candidates de préparer leur offre en fonction du degré de précision exigé par l'entité publique dans le cahier des charges.

L'offre contient généralement le compte d'exploitation prévisionnelle en recettes et en dépenses, le programme d'investissement prévisionnel sur toute la durée de la délégation, la structure de financement envisagée par le candidat (plan et ressources de financement), les garanties financières, les assurances pour couverture des risques, le régime du personnel, les dispositions envisagées pendant la période de transition...etc.

Ainsi, on comprend qu'il soit nécessaire que l'élaboration de l'offre soit établie, non seulement en fonction des exigences de l'entité publique, mais aussi en tenant compte des exigences futures des banques quant aux aspects juridiques du contrat de délégation, de la rentabilité financière escomptée, des types de risques à encourir et de leur allocation/couverture par les différents intervenants et ce, afin de garantir la bancarisation de l'opération.

E- Négociation et choix du délégataire

Cette phase, qui revient à l'autorité publique délégante ayant lancé le concours, consiste à mener des négociations avec un ou plusieurs candidats sélectionnés, notamment avec le recours éventuel de l'assistance de consultants regroupant des compétences techniques, juridiques, financières et fiscales.

L'exemple français des procédures mises en œuvre par la loi SAPIN détaillées ci-haut, pour la moralisation et transparence de la vie économique et des procédures publiques, notamment en matière de passation de contrats de délégation de services publics locaux, est à ce titre édifiant et il conviendrait de s'en inspirer largement dans le cadre de la mise en œuvre du régime juridique et réglementaire d'octroi et de suivi des contrats de délégation de ces services au MAROC.

Section II- Les principaux intervenants dans le schéma contractuel

Le cadre contractuel et les méthodes utilisées jusqu'à présent pour accélérer la réalisation et/ou le renouvellement d'infrastructures sur financement privé s'appuient majoritairement sur la technique du « *project finance* » qui fait appel à de multiples outils financiers, juridiques et fiscaux .

Cette technique, d'origine anglo-saxonne, est une véritable révolution qui a accompagné le mouvement de déréglementations, de privatisations et de concessions, d'abord aux Etats-Unis puis en Grande-Bretagne, qui ont été entraînées par la vague de « **moins d'Etat** » à la fin des années soixante-dix. Pour des raisons idéologiques, mais plus souvent dans le simple but de réduire les déficits publics, cette politique s'est étendue récemment jusqu'aux économies émergentes.

Il ne s'agit plus de vendre des biens d'équipement, il faut aussi accepter de devenir actionnaire, constructeur ou gestionnaire d'un projet ou d'un service. Il n'est plus question de prêter à un Etat ou à une entreprise, pouvant se prévaloir d'un budget ou d'un bilan, mais à un projet, à une entité *ad hoc* qui doit générer un **cash-flow suffisant pour le service de la dette**.

Lors de l'étude de faisabilité des projets de gestion déléguée d'un service public et de leur financement, il est fréquent de distinguer deux phases qui ne font pas intervenir les mêmes acteurs économiques :

- ☒ la phase de construction ou de développement ;
- ☒ la phase d'exploitation.

A- Phase de construction ou de développement

L'entité publique qui, en fonction des projets, est soit l'Etat, soit une communauté de communes, soit un syndicat intercommunal ou une collectivité

locale, délègue l'exécution d'un service public dont elle est responsable à une société concessionnaire privée ou semi-privée.

La société concessionnaire, entité spécifique qui est entièrement dédiée au portage de l'opération, est appelée couramment la « *Société Projet* » ou « *Société ad hoc* » ou « *Consortium* » et suppose l'existence d'actionnaires liés par un *pacte d'actionnaires*.

Les conditions d'exécution du service sont décrites dans une *convention* (ou contrat) *de gestion déléguée* liant la collectivité concédante à la société concessionnaire et qui définit l'ensemble des obligations du concédant et de la société délégataire tant quantitativement que qualitativement.

A titre d'exemple, pour une usine de traitement de déchets ménagers, le contrat de concession prévoit, entre autres, le tonnage minimum de déchets que la collectivité s'engage à apporter, les performances environnementales de l'installation (normes d'émissions gazeuses, qualité de rejets solides...), les modalités de livraison des déchets ainsi que le prix d'accueil des déchets.

Les travaux de construction ou de renouvellement impliquent la présence d'un constructeur ou d'un groupement de constructeurs liés à la société *ad hoc* par des *contrats de construction* qui constituent un des éléments fondamentaux de la documentation juridique du projet.

Les constructeurs sont souvent amenés à sous-traiter une partie de leurs obligations au moyen de *contrat de sous-traitance* sur lesquels l'entité concédante pourra contractuellement disposer d'un droit de regard.

Enfin, le *syndicat bancaire* qui assure le financement est lié à la Société concessionnaire par une ou des conventions de crédit dont la structure a pour but la répartition optimale des risques inhérents à l'opération entre les banques et les autres intervenants et leur couverture préalable via les contrats existants.

B- Phase d'exploitation

La particularité première d'un montage en concession porte sur la présence d'utilisateurs liés à la société concessionnaire par le biais de *contrats d'abonnement*, notamment dans le cas de distribution de l'eau, de l'assainissement, d'électricité.

Dans le domaine des déchets ménagers, nécessitant des *conventions d'apport* de déchets par la collectivité locale concédante, les contrats ne sont pas passés entre l'utilisateur final et la société concessionnaire, mais entre la collectivité et le concessionnaire, ce qui signifie alors que l'entité publique joue le double rôle d'apporteur de déchets et de concédant.

Par ailleurs, il y a lieu de préciser que les sources de revenus de la société concessionnaire proviennent des abonnements ou des contrats d'apports et non de contrats de vente. Certains projets spécifiques d'incinération peuvent, cependant, cumuler des revenus issus de l'exécution d'un service public (traitement de déchets ménagers par incinération) et des revenus issus d'un contrat de vente (électricité vendue à un réseau de distribution et/ou chaleur vendue à un industriel).

En termes d'*actionnariat*, en période d'exploitation (ce peut être le cas en période de construction), et afin de mieux exercer son devoir de contrôle, il n'est pas exclu que l'entité publique participe au capital du concessionnaire en fonction de sa capacité à s'engager financièrement.

Section III- Les risques spécifiques à la concession

A- Problématique du partage des risques dans un montage de concession

Les infrastructures et les équipements nécessaires à l'exécution d'un service public nécessitent des volumes de financement sans cesse croissants et impliquent des risques de natures très diverses. Comme cela a été décrit ci-haut, les intervenants, eux aussi, se multiplient : actionnaires, prêteurs, investisseurs, compagnies d'assurances, gouvernements, collectivités publiques, agences de développement régionales, organismes multilatéraux, ingénieurs-conseils, fournisseurs, constructeurs, exploitants, sous-traitants, etc...

Dans le cas d'une concession de service public, la présence de l'autorité délégante et d'un contrat de concession dans le schéma contractuel, aussi bien pendant la construction/renouvellement des installations que lors de la phase d'exploitation, donne naissance à une approche spécifique de la part des investisseurs et des prêteurs quant à la structure des risques et des méthodes de couverture envisageables.

A cet égard, la constitution et la mise à disposition réciproque de bases de données, en toute transparence et confiance, dans le cadre d'un travail d'équipe entre le concédant et les candidats concurrents, doivent être recherchées comme une des bases d'un bon fonctionnement d'une opération de concession grâce à une juste appréciation et un partage optimisé des risques encourus par chacun des partenaires.

Il s'agit notamment d'informations fiables et de statistiques sur les risques liés à chaque étape de la concession et à chaque acteur, provenant d'organismes sectoriels, d'administrations publiques, d'organismes d'assurances, d'institutions multilatérales ou privées.

L'exploitation des bases de données relatives notamment aux prévisions de consommation ou de trafic permet par exemple une meilleure utilisation des outils de calcul et d'analyse de probabilités, et partant le resserrement de la prévision des cash-flows futurs de l'opération.

En contrepartie, les candidats concurrents s'engagent à fonctionner à « livre ouvert » avec l'autorité délégante pour autant que la confidentialité et la protection des idées et innovations soient garanties. La prise en compte des préoccupations de la société civile (organisations non gouvernementales, associations d'utilisateurs, riverains des installations...) doivent également entrer dans ce cadre.

Les économies qui découlent de cette transparence seront partagées entre les parties sous des formes qui peuvent être négociées au cas par cas. En s'appuyant sur ces principes, les parties établissent, de commun accord, une matrice de risques dont l'analyse conduira à écarter ceux qui peuvent l'être et minimiser les autres.

L'analyse coûts/avantages, qui sera détaillée ci-après, permet d'obtenir un chiffrage objectif des risques selon qu'ils sont supportés par l'une ou l'autre partie et en facilite le partage et l'affectation en évitant les dépenses de couverture inutiles.

B- L'analyse des risques et les principales méthodes de leur couverture

Les principales typologies des risques susceptibles d'être rencontrés dans un montage en concession et des méthodes de leur couverture peuvent être classifiées selon les compétences des parties contractantes comme suit :

↳ Pour l'entité publique concédante, il s'agit :

- du *risque politique* dû aux décisions unilatérales susceptibles d'avoir une influence sur l'équilibre de la concession ; et
- du *risque légal et réglementaire* dû à une modification législative, jurisprudentielle ou d'une réglementation environnementale ; et
- du *risque de crédit* sur le concédant lorsque le concessionnaire est rémunéré via une taxe locale ou par des subventions d'exploitation ;

◆ **Risque politique**

Le concédant, étant par essence une entité publique locale, la relation entre la société concessionnaire et la collectivité locale est caractérisée par la composante « service public » des projets de concessions d'une part et par le risque que le concédant prenne des décisions unilatérales (nationalisation, expropriation, augmentation de la fiscalité), ou par la survenance de certains événements imprévisibles (émeutes, guerres civiles, actes de sabotage...) d'autre part.

Sans espérer être exhaustif, notons l'importance de la notion de « *fait du prince* » dans les projets de concessions, qui recouvre l'ensemble des décisions que le concédant peut prendre unilatéralement en modifiant par exemple le tracé d'une ligne de métro, alors que celui-ci était contractuellement arrêté ou en modifiant la politique tarifaire des services de distribution d'eau potable et d'assainissement.

Le meilleur moyen d'atténuer le risque politique est de :

- ☑ prévoir dans le contrat toutes les situations possibles décrites et leurs conséquences financières pour le concédant, le concessionnaire et l'utilisateur ;

- ☒ s'assurer que le contrat est juridiquement engageant pour les deux parties et leur donne des moyens d'actions légaux.

♦ **Risque économique-légal et réglementaire**

La connaissance du contexte économique, juridique et fiscal est une condition indispensable lors de la négociation d'un contrat de concession de service public. Il appartient à la société concessionnaire et ses partenaires (banquiers, constructeurs, exploitants..) d'analyser les aspects de l'environnement légal pouvant mettre la gestion du service en difficulté, notamment :

- ☒ le droit des sociétés et la réglementation bancaire ;
- ☒ la législation fiscale ;
- ☒ la législation en matière de protection de l'environnement ;
- ☒ les lois et réglementations spécifiques au secteur de l'activité concédée.

En règle générale, le contrat de concession stipule que le concessionnaire s'engage à construire et à exploiter un « service » défini et permettant d'atteindre certaines performances, tant techniques qu'environnementales, à un prix également défini.

En revanche, si le concédant souhaite, de sa propre initiative ou pour se conformer à une nouvelle réglementation, modifier ou élever les performances du service, le contrat de concession doit être modifié par un avenant et le concédant prend à sa charge le risque de modification de l'environnement technico-économico-légal prévu initialement.

Dans ce cas, l'avenant définit les modifications apportées mais également le nouveau prix du service ; celui-ci tenant compte du financement du surcoût d'exploitation éventuel.

Un autre risque (d'inflation) peut provenir d'une variation imprévue des facteurs de formation du prix (paramètres macro-économiques) susceptibles de faire varier le coût du service et d'affecter la rentabilité et l'équation financière du contrat de concession. Dans ce cas, la meilleure façon d'allouer ce risque est d'accompagner le

contrat d'une formule dite d'indexation tarifaire qui permet de tenir compte de chacun de ces paramètres.

Cette formule fait généralement intervenir divers indices (indice des salaires, coût de l'énergie, prix des matériaux, taux de financements, etc...) qui permettent de corréliser le prix de vente du service avec les coûts de revient et sans pour autant qu'ils soient trop favorables au concessionnaire.

La part du risque qui est laissée au partenaire privé résulte des déviations par rapport à la réalité de la formule d'indexation. Il est particulièrement important que le choix des indices et la valeur des coefficients de pondération utilisés correspondent au plus près à la structure réelle des coûts d'une part, et que la formule comporte également une partie fixe qui limite l'effet automatique de l'ajustement et qui devrait inciter le concessionnaire à innover ses méthodes et optimiser son management vers la recherche de gains de productivité d'autre part.

♦ **Risque de crédit sur le concédant**

Lorsqu'il s'agit d'un service public dont la rémunération passe par le concédant via une taxe locale, notamment dans le cas du traitement des ordures ménagères, il convient de noter que le candidat investisseur et son partenaire banquier s'attachent à une analyse du risque de crédit sur le concédant lorsque ce dernier est appelé à apporter une contribution financière.

En effet, contrairement aux idées reçues, l'entité publique concédante ne peut être considérée comme un contractant à « *risque zéro* », sauf dans le cas d'une pure concession où la rémunération du concessionnaire est directement payée par l'utilisateur sans transit par les caisses du concédant.

Même dans de tels cas, certains risques pourraient éventuellement naître des subventions d'investissement et d'exploitation. Si le risque afférent aux subventions d'investissement est relativement maîtrisable (car portant sur une durée courte et donnant aux investisseurs et prêteurs une bonne visibilité), il n'en n'est pas autant pour les subventions d'exploitation.

En effet, s'agissant de ces dernières (on parle souvent de contributions forfaitaires à l'équilibre financier de la concession), le risque de crédit sur l'entité concédante demeure et les prêteurs et investisseurs s'attachent à analyser la santé des finances locales et leur évolution au regard du montant de la subvention annuelle à verser.

Lorsque la rémunération du concessionnaire transite par les caisses de l'entité publique concédante, une analyse pertinente du risque crédit devient nécessaire pour les différents intervenants dans le montage juridique et financier de l'opération. L'apport d'une institution financière spécialisée dans le financement des collectivités locales, en l'occurrence le Fonds d'Équipement Communal, peut alors être précieux pour faciliter cette analyse.

↳ Pour la société concessionnaire et ses contractants, il s'agit :

- de risques qui peuvent naître de la conception et de la non performance des ouvrages ;
- de risques de retards d'exécution et de non achèvement des installations ;
- de risques liés aux dépassements des coûts ;
- de risques dus aux aléas financiers (emprunts à taux variables) ;
- de risques de non efficacité des technologies utilisées ;
- de risques liés aux écarts éventuels entre les prévisions et la demande réelle en consommation ;
- de risques de surcoûts d'exploitation des installations et de leur maintenance.

L'ensemble de ces risques sont reportés sur la société concessionnaire qui, à son tour, les répercute sur ses partenaires dans le schéma contractuel, en fonction de leurs compétences respectives (banquiers, constructeurs, exploitants, ingénieur-conseils) et de leurs capacités à les supporter.

Ces risques, interdépendants, sont à ranger parmi les risques majeurs inhérents aux opérations de concession. Au-delà des inconvénients pour l'autorité concédante que peut entraîner par exemple le retard dans la mise en service d'un équipement ou la délivrance d'un service, leur matérialisation peut avoir des conséquences financières directes ou indirectes (pénalités, pertes d'exploitation, croissance des intérêts intercalaires...) telles que l'équilibre économique de l'opération en serait totalement

bouleversé pour le concessionnaire et pourrait conduire, dans le pire des cas, à l'abandon de l'opération.

D'autres risques dits de « *force majeure* », sont en dehors du contrôle du délégataire ou de l'autorité délégante tels que les tremblements de terre, les tempêtes exceptionnelles, les inondations, les guerres ou émeutes, et qui rendent impossible l'exécution de leurs obligations respectives et conduisent évidemment à des difficultés financières.

Dans de tels cas, il arrive fréquemment que les prêteurs consentent à conserver certains risques de force majeure qu'ils estiment faibles (tremblement de terre) et qu'il soit demandé aux actionnaires de la société concessionnaire d'indemniser l'opération ou le service en cas de survenance de ces cas de force majeure, notamment les pertes de revenus potentiels et tout risque de terminaison anormale du contrat.

Il arrive également que ces risques soient partagés entre tous les acteurs de la concession, la contribution de l'autorité délégante et de l'utilisateur s'opérant le plus souvent par voie de révisions tarifaires pour garantir l'équilibre financier du service et assurer surtout sa continuité.

Conclusion

Avant toute concession il y a lieu d'établir un bilan des services concédés. Ce dernier doit se baser sur une appréciation objective de moult éléments (niveau de prestation, les prix et leur évolution, la satisfaction des usagers, la qualité des relations entre les élus et les exploitants, etc.).

Ce bilan doit être présenté sous une forme synthétique et accessible pour pouvoir organiser les concertations préalables au choix du délégataire¹¹⁷.

¹¹⁷ Travaux réalisés sous la Présidence de Marceau Long- Institut de la Gestion Déléguée « négociateur, gérer, et contrôler la délégation de service public » P 31-Ed. La documentation Française-1999.

S'agissant du choix du mode de gestion, il est recommandé dès le départ d'ouvrir l'éventail des possibilités offertes en matière contractuelle. Pour ce faire la conduite d'une analyse comparative coûts/avantages est nécessaire.

Il importe aussi lors des choix de recueillir les avis publics, d'experts, d'avocats et bien entendu des usagers en impliquant, faute de réglementations spécifiques, les ONG de quartiers ou de la ville concernée, les associations de consommateurs et de développement durable.

La répartition des risques notamment financier dans le cadre de contrats, à fortiori ceux de la concession, revêt un caractère pertinent, dans la mesure où les usagers, qui payent le prix pour le service, ont le droit de savoir comment sera fait le partage de la différence entre ledit prix et le coût réel sachant normalement que :

- le délégataire a un droit légitime de rémunération de ses capitaux ;
- l'utilisateur cherchera le prix le plus bas ;
- la collectivité cherchera quant à elle de valoriser son patrimoine et maximiser ses retours.

Chapitre II

Etapes clés d'une délégation de service public

Introduction

Les collectivités délégantes, soucieuses de mieux maîtriser la gestion de leurs services publics, mais aussi de prévenir tout risque juridique pouvant compromettre la continuité et le bon fonctionnement de ces services doivent regarder de plus près leurs contrats de gestion déléguée.

Nous proposons ci-après de mettre à la disposition des autorités délégantes un outil méthodologique simple sous forme de questions-réponses susceptible de servir de support aux collectivités locales désireuses de mener la réflexion sur l'amélioration du mode de gestion des services publics locaux.

Ce guide, qui demeure valable pour tous les services publics à caractères industriels et commerciaux, a été délibérément orienté vers les spécificités des services de distribution d'électricité, de l'eau potable et d'assainissement.

En particulier, ce guide devrait servir de termes de référence à l'attention des collectivités délégantes dans leur réflexion et dans l'exercice de leurs prérogatives lors des différentes phases de la délégation de service public, à savoir :

- les analyses et études de faisabilité technico-économiques nécessaires aux organes délibérants pour un choix objectif et approprié du mode de gestion et du type de contrat les mieux adaptés aux besoins du service ;
- l'inventaire du patrimoine du service afin de dresser le compte d'exploitation prévisionnel et mesurer l'économie du service et l'équilibre financier du contrat ;
- la préparation des dossiers de consultation afin qu'ils soient les plus exhaustifs possibles ;
- l'analyse et l'évaluation des offres des candidats habilités à soumissionner ;
- la négociation des dispositions contractuelles et de l'équilibre économique du contrat avec les candidats retenus ;
- l'élaboration d'analyses multicritères et d'un plan de négociation pour le choix du meilleur délégataire ;

- la rédaction du contrat de délégation avec un souci d'anticipation, de précision et d'adaptabilité à l'évolution des besoins du service ;
- les moyens de contrôle et d'audit de l'exécution des contrats et la vulgarisation des clignotants contractuels nécessaires dans les cahiers de charges (qualité de service, rapports du délégataire, conditions d'exécution du service, etc...);
- la préparation de la fin du contrat et l'organisation du retour éventuel à la gestion en régie.

Etape 1 : Connaître l'état du patrimoine productif du service

La collectivité doit tout d'abord établir un « état des lieux » du service en dressant un inventaire de son patrimoine productif pour déterminer l'importance des travaux à réaliser tant au niveau du premier établissement qu'au niveau du renouvellement de ses biens et en procédant au recensement des dysfonctionnements du service et des objectifs à atteindre.

Ce diagnostic donne une image du patrimoine de la collectivité à un temps donné, ce qui lui permet de faire la part entre les différents types de travaux à définir dans le cadre de la consultation à venir et ceux relatifs :

- ☒ à l'entretien normal ;
- ☒ aux grosses réparations ;
- ☒ au renouvellement des installations ;
- ☒ aux travaux de premier établissement ;
- ☒ à la modernisation du service ;
- ☒ à la mise à niveau des ouvrages.

Etape 2 : Comment choisir le mode de gestion et le type de contrat ?

Contrat de gérance, contrat d'affermage, de régie intéressée ou de concession sont autant de termes dont la collectivité doit maîtriser la signification pour faire un choix judicieux du mode de gestion de ses services publics locaux. Dans le cas des services de distribution d'eau, d'électricité et de l'assainissement, les collectivités locales ont

le choix entre la gestion directe, ou en régie, et la gestion déléguée qui peut prendre plusieurs formes.

Dans le cas de **gestion directe**, le service est le plus souvent géré par le personnel et avec les moyens matériels et financiers propres de la collectivité. Il peut aussi être exercé par une structure distincte de la collectivité dotée de la personnalité morale : il s'agit notamment d'un établissement public local rattaché à la collectivité qui est la Régie autonome de distribution d'eau, d'électricité et/ou d'assainissement.

Dans le cas de la **gestion déléguée**, le service n'est pas géré avec les moyens propres de la collectivité locale, mais avec ceux d'une entreprise publique ou privée, qui est habilitée à exercer le service par contrat de délégation.

A1-Quels sont les critères pour le choix du mode de gestion ?

Le choix d'une collectivité en faveur de la gestion directe ou de la gestion déléguée dépend de plusieurs critères. Dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, les critères prépondérants sont :

- ☒ le critère technique ; et
- ☒ le critère financier.

En effet, la technicité croissante des métiers de l'eau et de l'assainissement et leur caractère « industriel et commercial » nécessitent des agents qualifiés et une organisation que beaucoup de collectivités locales trouvent chez des entreprises spécialisées qui sont dotées de grandes capacités de recherche et d'innovation.

Bien que les collectivités locales puissent disposer de capacités de financement plus ou moins grandes sous formes d'emprunts auprès de bailleurs de fonds nationaux ou étrangers, la lourdeur des investissements et l'importance des besoins de ces secteurs peut les amener à s'appuyer sur l'investissement privé en concédant la réalisation des équipements et des installations nécessaires.

A2-Quels sont les types de contrat de gestion déléguée?

On distingue quatre procédés contractuels par lesquels une collectivité confie à un tiers l'exécution d'un service public : la concession, l'affermage, la gérance et la gestion intéressée qui sont présentés dans la section VI relative à la contractualisation des services publics locaux(chapitre I, première partie).

En dehors de ces quatre contrats très utilisés à travers le monde dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, les collectivités locales peuvent faire d'autres montages contractuels dans la gestion de leur service.

Elles peuvent notamment confier l'exploitation des équipements à un prestataire de services dans le cadre d'un marché public. Elles peuvent également, seules ou associées à d'autres collectivités ou partenaires privés, constituer une société d'économie mixte locale (SEML) chargée de gérer le service.

Comme pour le choix du mode de gestion, le choix du type de contrat le plus adapté repose sur quelques critères suggérés par l'Institut de la Gestion Déléguée (I.G.D) de Paris :

- ☒ la nécessité de consentir des investissements sur le service à déléguer ;
- ☒ la répartition des risques ;
- ☒ l'implication de la collectivité dans le fonctionnement du service ;
- ☒ la maîtrise du savoir-faire ;
- ☒ l'équilibre du service par les recettes d'exploitation ;
- ☒ le prix à payer par les usagers.

Si ces paramètres peuvent utilement guider la réflexion de la collectivité délégante dans la définition des clauses contractuelles, certains d'entre eux doivent être privilégiés, à savoir :

- ***le poids des investissements à réaliser***

En effet, si le service suppose la réalisation d'investissements lourds, deux options s'offrent à la collectivité :

- ⇒ Si elle ne souhaite pas ou ne peut pas réaliser elle-même les investissements auquel cas elle s'oriente vers un contrat de concession.
- ⇒ Si elle souhaite réaliser les investissements elle-même auquel cas la collectivité dispose de plus de liberté pour le choix du profil du contrat. Ce dernier peut s'inspirer de l'affermage dans l'optique d'un contrat aux « risques et périls » ou de la régie intéressée dans celle d'un contrat à « risques partagés ».

Ce choix devrait déboucher sur une décision rationnelle de la collectivité, en fonction de critères objectifs et avec l'instauration d'un débat au sein du Conseil Municipal ou « Communautaire » sur le principe de la délégation de la gestion du service.

- ***le degré d'implication de la collectivité dans le fonctionnement du service public***

Certes, quelle que soit la nature du contrat de délégation, la collectivité délégante ne peut se désintéresser de l'organisation du service public, ni de son fonctionnement. Toutefois, si la collectivité délégante veut, notamment en fonction de la nature du service, maîtriser les conditions d'accès et de fourniture (en terme de tarification par exemple), elle privilégiera alors le modèle de la régie intéressée.

Etape 3 : Dresser le compte d'exploitation prévisionnel

L'inventaire du patrimoine des ouvrages concourant à l'exécution du service devra être complété par une analyse économique afin de dresser un compte d'exploitation prévisionnel utile à la passation du contrat et à la négociation à venir avec les futurs candidats.

En effet, il est important pour la collectivité d'avoir une connaissance de la répartition des charges affectées en fonction de la nature du service et de son importance, le tout mis en perspective avec l'évolution passée et à venir des recettes : *assiette de consommation et nombre d'abonnés*. Cela permet à l'autorité délégante de

construire un compte d'exploitation prévisionnel représentatif de l'économie du contrat en charges et en produits.

Le fait d'appréhender l'état du patrimoine productif et l'économie générale du service permettra à la collectivité d'engager une négociation sur la base d'éléments objectifs, desquels dépend la fixation des futurs tarifs du délégataire.

A1- Qu'est ce que l'équation financière d'un contrat de gestion ?

On désigne sous le terme « équation financière » du contrat, l'équilibre initial entre les obligations mises à la charge du délégataire par le contrat et la rémunération qu'il est autorisé à percevoir auprès des usagers. C'est cet équilibre que négocient les deux parties au moment de la conclusion du contrat. Aussi bien pour l'intérêt de la collectivité que du délégataire, toutes les précautions doivent être prises pour que cet équilibre ne soit pas rompu au cours de l'exécution du contrat.

En effet, au cours de l'exécution du contrat, dont la durée est généralement comprise entre 10 et 20 ans, se produisent des aléas, des événements extérieurs qui peuvent modifier l'équation financière initiale du contrat. Comme les délégations de service public sont des contrats qui associent très étroitement le délégataire à l'exécution du service public, sa rémunération doit pouvoir être adaptée aux changements survenus dans l'exécution du service.

C'est pour cette raison que les contrats prévoient des clauses de révision qui jouent dans des cas bien délimités. En effet, il est important de préciser les situations qui ouvrent au délégataire le droit de réclamer une révision des tarifs, telles que l'adoption d'une réglementation du secteur plus contraignante (Loi sur l'environnement par exemple).

A2- Informations à demander aux candidats à la délégation

Il est indispensable de demander aux candidats à la délégation de service de produire toutes les informations nécessaires à la justification de leur offre de prix. Pour cela,

les candidats doivent nécessairement établir un compte d'exploitation prévisionnel sur la durée de contrat avec prévision des dépenses et des recettes exhaustives.

Les prévisions de recettes liées aux travaux de branchement pour le compte des usagers doivent être intégrées dans le compte d'exploitation prévisionnel.

Par ailleurs, les candidats doivent être en mesure de détailler et d'explicitier les montants proposés pour chaque poste de dépenses par référence à des unités techniques, au coût horaire de leurs agents.

Concernant le renouvellement des ouvrages, le montant de la dotation annoncée doit se fonder sur un plan de renouvellement précis et détaillé ouvrage par ouvrage, en indiquant les hypothèses retenues en matière de durée de vie et de coût de remplacement des ouvrages. Pour les charges d'investissement, le candidat doit préciser les conditions de financement dont il dispose, notamment les taux d'intérêt qu'il retient.

A3- Quel est l'impact de la durée du contrat ?

La durée du contrat, l'un des ingrédients essentiels qui entrent dans la définition de l'équilibre du contrat, doit concilier des exigences souvent contradictoires. Un contrat trop long permet souvent au délégataire qui a amorti ses investissements de faire des profits qui peuvent apparaître disproportionnés pour un service public.

D'un autre côté, un contrat trop court peut, au contraire, renchérir le prix du service. Par conséquent, la durée du contrat doit prendre en considération plusieurs facteurs, notamment :

1. La nature du contrat

Un contrat de concession s'accompagne d'investissements à la charge du concessionnaire qui est soucieux de l'amortissement des installations à réaliser. Par conséquent, sa part dans le financement de ces installations est un élément déterminant.

A l'inverse, un contrat d'affermage peut être conclu pour une durée plus limitée, étant donné que l'essentiel des travaux est à la charge de la collectivité.

2. La nature et l'importance du service

La durée doit être adaptée à la nécessité ou non de réorganisation d'un service nécessitant des dépenses exceptionnelles (études, formations...). Un contrat trop court risque de ne pas inciter le concessionnaire à adapter le service aux évolutions des technologies et aux besoins des usagers ou à assurer la maintenance des équipements dans des conditions optimales.

La durée du contrat dépend ainsi de plusieurs critères qui doivent être judicieusement pondérés et adaptés en fonction du service, de la nature des prestations rendues par le concessionnaire ou le fermier, spécialement en matière d'investissements et, enfin, de la nécessité d'assurer l'équilibre économique et financier du contrat.

A4- Comment s'assurer de la cohérence de la formule de révision ?

Les contrats comportent une formule qui permet au délégataire d'actualiser son prix ou sa rémunération à chaque facturation pour tenir compte de l'évolution des principaux coûts du service. Cette formule comporte généralement une part fixe qui limite l'effet automatique de cet ajustement et doit normalement inciter le délégataire à faire des gains de productivité.

Au moment de la négociation, il faut s'assurer que les paramètres qui entrent dans la composition de cette formule ne sont pas trop favorables au délégataire. La valeur initiale des indices doit être la plus proche possible de la date d'entrée en vigueur du contrat.

Enfin, la composition de la formule de révision doit refléter exactement la structure des charges présentées dans le compte d'exploitation prévisionnel.

A5- Pourquoi doit-on faire attention aux « provisions pour renouvellements » ?

Lorsque le délégataire a la charge de renouveler certains ouvrages du service en cas d'usure ou de défaillance accidentelle, il constitue dans ses comptes une sorte de « provision » qui peut ne pas être traitée comme une provision au sens comptable du terme. Le montant de cette provision entre, bien entendu, dans la définition du prix. Chaque année, le compte rendu financier remis à la collectivité présente donc un poste « renouvellement ». Des écarts peuvent être constatés entre les dépenses effectives de renouvellements effectués par le délégataire et le montant de la dotation prévisionnelle.

C'est pour cette raison qu'il est important de préciser dans le contrat de délégation le mode de calcul et l'utilisation de cette provision.

A la fin du contrat, les sommes qui n'ont pas été dépensées par le délégataire seront reversées à la collectivité.

A6- Quelle tarification adopter ?

Si la collectivité délégante a en charge l'intérêt général, et donc celui des usagers du service, il convient d'admettre que le procédé de délégation de service public induit la recherche d'un intérêt financier pour le délégataire. Celui-ci, généralement une entreprise privée, recherche logiquement et nécessairement un profit dans la conclusion d'un contrat de délégation.

On est tenté d'ajouter que si ce profit n'existait pas, l'entreprise concessionnaire pourrait être amenée, dans une logique strictement économique et financière, à dégager un profit par la conclusion d'avenants ou en fournissant un service de moindre qualité.

Par conséquent, dès lors qu'une collectivité décide de déléguer un service public, elle doit reconnaître à son cocontractant la volonté de tirer un profit de la mise en œuvre de la convention, et cela dans l'intérêt même de la bonne exécution de la mission de service public.

La difficulté réside, pour la collectivité, qui n'en défend pas moins les intérêts des usagers du service public, dans la définition des paramètres de la tarification qui assurent la rémunération la plus raisonnable possible pour le délégataire, notamment lors de la négociation.

Le choix de la tarification (tarif monôme ou binôme, tarif dégressif ou non, catégories tarifaires, primes fixes déterminées en fonction du diamètre du compteur...) appartient à la collectivité dans le respect du principe d'égalité des usagers. Le délégataire est bien entendu appelé à donner son avis, voire à proposer des adaptations allant dans le sens des intérêts de l'utilisateur.

Le prix ou le tarif, qui va normalement s'appliquer pendant la durée du contrat, doit être proportionnel au service rendu à l'utilisateur, qui est une règle propre aux services publics à caractère industriel et commercial. Cela implique que le prix couvre les charges suivantes du service :

- ☒ les charges d'exploitation et d'entretien (frais de personnel, électricité, téléphone, produits de traitement, coûts d'entretien...etc.) ;
- ☒ les charges financières liées aux investissements ou au développement ; et
- ☒ la rémunération propre du délégataire qui correspond au résultat d'exploitation dans le cas où la gestion est dite « à ses risques et périls ».

A partir du calcul de ses charges sur la durée du contrat et des hypothèses qu'il peut faire sur les consommations d'eau et sur leur évolution, le délégataire propose un prix à la collectivité qui l'accepte ou non.

Toutefois, il est prudent de faire précéder les décisions par des simulations sur les différents « budgets » concernés : ceux des différentes catégories des usagers, de la collectivité délégante et celui du délégataire.

Le principe de l'équilibre financier du contrat suppose, en outre, que la rémunération du délégataire puisse évoluer en cours de contrat parallèlement aux circonstances.

A7- Quelles sont les redevances versées par le délégataire à la collectivité ?

L'équation financière peut inclure le versement par le délégataire à la collectivité de certaines redevances, qui doivent être justifiées dans leur montant et dans leur mode de calcul afin que leurs poids dans le prix payé par l'utilisateur soit transparent et véritable.

Les redevances les plus fréquentes sont celles du contrôle du délégataire, qui ont pour objet de donner à la collectivité les moyens de s'assurer de la bonne exécution du contrat, et les redevances d'occupation du domaine public, qui ont pour objet de compenser la gêne occasionnée par la présence de canalisations sous les voies publiques.

Dans le cas d'un contrat d'affermage, la surtaxe perçue par la collectivité par l'intermédiaire du fermier n'est pas une redevance, mais un élément du prix du service rendu destiné à financer les investissements à la charge de la collectivité.

A8- Le délégataire, peut-il participer financièrement aux investissements de la collectivité ?

Cette situation peut se présenter particulièrement dans le cas d'un contrat d'affermage. Le délégataire peut tout d'abord être chargé par la collectivité et par avenant de financer, totalement ou le plus souvent partiellement, un nouvel ouvrage et de le réaliser. S'il est maître d'ouvrage, il s'agit d'un avenant « concessif » qui doit être motivé par l'intérêt du service.

Le délégataire peut être également amené à offrir à la collectivité une simple participation financière à la réalisation d'un nouvel ouvrage pour boucler un plan de financement. Dans ce cas, il s'agit d'une sorte « d'offre de concours » qui se traduit, soit par une augmentation du tarif, soit par une prolongation de la durée du contrat.

Ainsi, la collectivité doit se montrer vigilante sur deux points :

- ☒ les conditions d'amortissement de cette participation financière par le délégataire ; et
- ☒ la réalisation effective de l'ouvrage.

En effet, si la collectivité ne réalise pas les ouvrages pour lesquels l'utilisateur a payé un supplément de prix, celui-ci peut contester l'égalité du tarif qui lui est facturé.

Etape 4 : Préparer un dossier de consultation exhaustif

Une fois la nature du contrat choisie, la collectivité doit s'attacher à la mise en œuvre de la consultation des entreprises dans les conditions fixées par le régime réglementaire, en dressant un dossier de consultation aussi complet que possible.

La précision et la clarté du dossier de consultation concourent à engager une négociation plus efficace avec le ou les candidats en lice pour la délégation des services publics concernés.

A ce titre, le dossier à remettre aux candidats doit notamment comporter :

- ☒ un règlement de la consultation qui garantira l'égalité des candidats en fixant à tous la même « règle du jeu ».
- ☒ la présentation des tarifs en vigueur ;
- ☒ un cahier des charges rédigé par la collectivité en fonction de ses besoins propres, et où elle doit préciser qu'elle n'acceptera pas d'autres offres que celles basées sur ce cahier des charges, faute de quoi, elle risque de voir ce document réécrit par chaque candidat, rendant ainsi difficile l'analyse des offres ;
- ☒ un état des données techniques et financières retraçant l'historique du service sur ses derniers exercices ;
- ☒ un modèle de règlement de service ;
- ☒ le détail des travaux à réaliser.

Certaines de ces pièces feront partie intégrante du contrat en devenant des pièces annexes, d'où l'importance à accorder à leur contenu.

A ce titre, le règlement de service, qui doit être conforme à la réglementation en vigueur, crée un lien juridique entre le délégataire et l'abonné et doit, pour être

opposable à ce dernier, comporter une disposition fixant le titre légal par lequel le délégataire est habilité à gérer le service pour le compte de la collectivité délégante.

La précision de ces pièces concourra à assurer la passation d'un contrat équilibré en termes juridiques et financiers, tant pour la collectivité que pour l'utilisateur du service délégué et le délégataire.

Etape 5 : Comment choisir le meilleur délégataire ?

Il conviendrait d'adopter une méthodologie claire pour un choix judicieux du meilleur délégataire sur la base d'une grille d'analyse à appliquer à chaque candidat de manière stricte afin de déboucher sur un avis qui éclairera véritablement les élus dans leur choix définitif.

Cette méthodologie, qui s'étale sur quatre principales phases, est décrite ci-après¹¹⁸ :

A1- Vérifier la conformité de l'offre aux documents de consultation

- ⇒ Le dossier de candidature est-il complet ?
- ⇒ L'offre est-elle conforme à la nature juridique du futur contrat ?
- ⇒ Quel est l'équilibre financier de l'offre ?
- ⇒ Est-ce que son équilibre est compatible avec la durée du contrat ?
- ⇒ Les usagers seront-ils satisfaits compte tenu des travaux envisagés ?
- ⇒ Le candidat a-t-il prévu le financement d'actions de communication ?

A2- Comparer l'offre aux exigences de l'appel à candidature

- ⇒ Des critères de sélection peuvent être mentionnés dans l'appel à la concurrence et même être hiérarchisés.
- ⇒ Si une hiérarchisation a été entreprise, la satisfaction de l'entreprise candidate à ces critères doit se faire dans l'ordre.

¹¹⁸ Le Moniteur : Délégation de service public, novembre/décembre 1999.

A3- Confronter l'offre aux critères fondamentaux des délégations

1- Critères d'ordre économique

- Critère du coût du service :
 - ✓ vérification de l'adéquation de la redevance exigée des usagers compte tenu de la nature du service figurant dans l'offre du candidat ;
 - ✓ prise en compte du coût annuel pour l'administration, en réalisant des projections dans le temps, sur la durée de la convention ;
 - ✓ analyse du prix qui sera payé par les usagers de manière actualisée chaque année.
- Critère de la fiscalité :
 - ✓ contrôle des choix fiscaux de l'entreprise future gestionnaire ;
 - ✓ modération du coût de la délégation en fonction des retours fiscaux dont pourrait bénéficier l'autorité contractante ;
 - ✓ vérification des modalités de compensation financière entre les deux parties.
- Critère du service rendu :
 - ✓ appréciation, en se plaçant du point de vue des usagers, de l'offre de l'entreprise candidate quant aux aspects suivants :
 - financement des actions d'accueil ;
 - relationnel ;
 - pédagogie;
 - explication;
 - intégration du projet dans la vie locale ;
 - politique commerciale pour viabiliser le projet et en assurer la pérennité.

2- Critères d'ordre technique

- Critère de la qualité du service :
 - ✓ qualité des prestations qui seront fournies aux usagers ;
 - ✓ appréciation du degré d'efficacité de l'entreprise à faire face aux évolutions technologiques ;
 - ✓ appréciation de la capacité de l'entreprise à adapter la qualité de service à ces évolutions au cours des années.
- Critère de la sécurité de continuité du service :
 - ✓ appréciation du respect du cahier des charges en matière de sécurité de fourniture du service ;

- ✓ vérification de la mise en place ou non par l'entreprise de moyens internes de contrôle de ses prestations et de ses employés ;
- Critère de la fiabilité financière:
 - ✓ examen de la structure financière de l'entreprise candidate ;
 - ✓ examen des modalités des montages financiers envisagés par l'entreprise pour la réalisation des investissements programmés (fonds propres, emprunts..) ;
 - ✓ appréciation des garanties financières dont dispose l'entreprise.

3- Critères d'ordre juridique

- Critère de l'assurance :
 - ✓ appréciation de l'étendue de couverture des installations par les compagnies d'assurances ;
- Critère de la protection des risques :
 - ✓ appréciation de l'allocation des risques économiques, sociaux, de changement de législations et autres, entre l'autorité délégante et l'entreprise et de leur couverture juridique entre les intervenants.

4- Critères d'ordre social

- Critère de l'emploi :
 - ✓ nombre d'emplois directs et indirects créés ou maintenus ;
 - ✓ appréciation de l'efficacité de la tarification du service dans sa dimension sociale et des modalités de gestion des impayés.
- Critère de l'impact sur le tissu social :
 - ✓ contribution ou non au maintien ou au développement du tissu social.

5- Critères d'ordre environnemental

- Critère de la qualité de vie des usagers :
 - ✓ diminution des nuisances en bruits, des odeurs nauséabondes et au niveau visuel ;
 - ✓ appréciation de l'esthétisme des ouvrages.
- Critère de la valorisation :
 - ✓ mise en valeur ou non du patrimoine local.

A4- Elaboration d'un plan de négociation

L'autorité délégante doit s'efforcer de mettre en évidence les points forts et les points faibles de chaque entreprise candidate et de mettre, au regard de chacune, la marge de négociation dont elle dispose.

L'ensemble constituant un rapport d'analyse des offres dans le cadre d'une délégation, ayant vocation à être remis aux instances de décision pour le choix définitif du meilleur délégataire.

La phase de négociation doit naturellement être une phase de convergences en termes de qualité de service, de sécurité, d'équilibre de l'économie du contrat, de fiabilité et de satisfaction des usagers.

Etape 6 : Rédaction du contrat de délégation

L'anticipation : idée maîtresse dans la rédaction d'un contrat de délégation

La passation d'un contrat de délégation de service public devrait se dérouler dans le cadre d'une négociation librement engagée par l'autorité exécutive de la collectivité délégante avec un ou plusieurs candidats dans le strict respect de l'égalité de traitement de ces derniers face à la commande publique.

Cette liberté de négociation, qui est offerte à la collectivité délégante, lui permet ainsi d'adapter, au cas par cas, le contrat aux réalités techniques et financières du service et de parfaire certaines clauses du cahier des charges contenues dans le dossier de consultation lors de la négociation des offres.

Par exemple, la collectivité délégante ne saurait revenir sur la durée fixée dans le cahier des charges de la consultation lors de la négociation directe avec l'un des candidats, sans consulter à nouveau tous ceux retenus à concourir, dans la mesure où la durée du contrat conditionne substantiellement son équilibre économique, et donc le niveau des tarifs proposés initialement par tous les candidats.

C'est ainsi qu'une attention toute particulière doit être portée par la collectivité délégante sur la rédaction du cahier des charges et à la détermination des tarifs à appliquer par le délégataire.

Pour ce, le cahier des charges devrait contenir un certain nombre de clauses contractuelles auxquelles la collectivité délégante doit apporter une attention particulière en les modelant à la nature du service délégué comme à ses impératifs d'exploitation.

Nous recommandons ci-après un ensemble de précautions et de dispositions contractuelles pour anticiper, autant que faire se peut, tous les aspects qui sont susceptibles d'affecter l'équilibre des rapports entre le délégant et le délégataire.

A1- Recommandation 1 : Prévoir des clignotants

La collectivité délégante doit, lors de la négociation, se concentrer sur les clauses essentielles, sans se laisser distraire par celles pouvant être considérées comme accessoires.

A cet égard, il est intéressant de répertorier les clauses contractuelles essentielles à la vie du contrat et à la préservation de la logique économique de la délégation concernée par la consultation.

En outre, ces clauses essentielles ont toutes une incidence sur la détermination des tarifs du délégataire lors de la présentation de son compte d'exploitation prévisionnel.

Dans leur ordre d'apparition au fil du cahier des charges, ces clauses que l'on pourrait, par analogie à la sémantique propre au contrôle de gestion, qualifier de « clignotants contractuels », sont les suivantes :

1- La définition du service

La précision est de rigueur car une définition erronée ou imprécise peut créer des troubles dans l'exécution à venir du contrat. Par exemple, en matière de service d'assainissement liquide, il faut préciser la consistance du service en fonction des

ouvrages existants (de collecte, de transport ou d'épuration des eaux usées) et en fonction de l'importance du service dont la collectivité a la charge (assainissement collectif et/ou non collectif).

2- La durée du contrat

La durée, rappelons-le, est fonction de :

- ☒ la nature du contrat (concession ou affermage ou régie intéressée), et
- ☒ l'objet du contrat (distribution d'eau potable et/ou assainissement, stationnement sur voirie...).

La durée détermine l'équilibre du contrat et influence directement le niveau des tarifs présentés par les candidats. Elle peut être par exemple de :

- ☒ 20 ans et plus pour un contrat de concession ;
- ☒ 12 ans pour un contrat d'affermage ;
- ☒ 5 ans pour une régie intéressée.

En tout état de cause, la durée est fixée par l'autorité délégante en fonction des investissements et des travaux mis à la charge du délégataire, sachant que les réglementations peuvent exiger des durées maximales à respecter au début du contrat.

3- Le périmètre du service

Ce périmètre doit être défini en fonction de la réalité du service public affermé ou concédé. L'inventaire des biens confiés au délégataire participe à la définition de ce périmètre en tant que pièce annexe du contrat. Cette définition prend encore plus d'importance eu égard à l'éventualité de la rupture de l'équilibre général de la délégation de service public en cas d'extension du périmètre à des ouvrages non prévus au contrat initial.

4- Le renouvellement des biens confiés au délégataire

Une des dépenses du délégataire est constituée par le renouvellement des biens à effectuer en cours du contrat. Cette dépense, analysée par le délégataire comme une sorte d'assurance sur la préservation du patrimoine lui ayant été confié, doit être

surveillée de très près par la collectivité. En effet, cette dépense représente une charge importante dans le compte d'exploitation prévisionnel (généralement entre 10% et 15% des dépenses présentées par le délégataire).

5- La répartition et le régime d'exécution des travaux

La collectivité délégante doit aussi distinguer de la manière la plus précise possible la répartition des travaux relevant de sa responsabilité de ceux à la charge exclusive du délégataire. Pour cela, il est conseillé de dresser un tableau récapitulatif et exhaustif des travaux de renouvellement, d'entretien normal et de grosses réparations entre la collectivité et le délégataire.

En effet, de cette répartition découle un certain nombre de charges pour le délégataire, dont l'intégration dans le compte d'exploitation prévisionnel fera varier sensiblement le tarif. Le détail de la répartition de ces travaux entre la collectivité et son délégataire offre une sécurité juridique quant aux modalités de suivi des engagements contractuels de chacune des deux parties.

6- Les conditions de reversement de la surtaxe

Le cahier des charges doit fixer les conditions de facturation, d'encaissement et de reversement de la surtaxe perçue par le délégataire pour le compte de la collectivité délégante car, en fonction du délai de reversement accordé au délégataire, ce dernier devra faire apparaître des produits financiers plus ou moins importants dans son compte d'exploitation prévisionnel.

7- Les clauses de révision des tarifs

L'autorité délégante doit rédiger ces clauses de révision des tarifs en fonction de la nature du service délégué, de manière très précise pour que leur application n'entraîne pas, lors de la revalorisation des tarifs, une modification de l'économie générale de la délégation.

8- Les garanties financières offertes par le délégataire

La collectivité doit s'assurer d'un cautionnement suffisant du délégataire pour qu'en cas de reprise en régie provisoire, celle-ci puisse faire face à l'urgence (réparation

d'un équipement, achat de matériel), gérer et supporter les charges normales du service pendant une durée suffisante pour pallier une éventuelle déficience du délégataire en place.

Ce cautionnement est aussi un moyen de pression sur le délégataire pour l'inciter à collaborer avec l'autorité délégante à la fin du contrat.

9- Les sanctions pécuniaires

Même si l'objet d'une délégation de service public n'est pas de procurer à la collectivité des ressources financières par l'entremise d'éventuelles sanctions pécuniaires exorbitantes supportées par le délégataire, il reste que le montant de celles-ci doit être suffisamment dissuasif pour des cas de défaillance réalistes.

10-Les conditions de sortie de la délégation

La collectivité doit prévoir les différentes conditions de sortie du contrat, avec la possibilité de résilier le contrat en cas de faute grave du délégataire. Elle doit également prévoir le scénario d'une reprise en régie provisoire en cas de défaillance du délégataire.

La collectivité doit aussi se donner la possibilité d'intervenir dans la gestion du service dans les six mois précédant le terme du contrat en vue de préparer le futur mode de gestion. A cet égard, la collectivité s'intéressera à la rédaction de l'article relatif au régime du personnel du délégataire.

Enfin, elle peut aussi fixer les conditions éventuelles de rachat en cas de cessation anticipée du contrat avant son terme. De plus, les collectivités délégantes peuvent dans certains cas insérer dans le contrat des indicateurs techniques de performances étroitement liés aux résultats économiques comme le rendement du réseau pour le service de distribution de l'eau potable.

A2- Prévoir un contrôle efficace de l'exécution du contrat

La délégation de service public se traduit par la mise en présence d'intérêts contradictoires, quel que soit le mode de contrat choisi. L'intérêt de la collectivité délégante est en principe double :

- ☒ mettre en œuvre ou poursuivre un service dans le but de satisfaire au mieux les intérêts des usagers d'une part et,
- ☒ faire en sorte que les prestations soient réalisées au moindre coût d'autre part.

Le coût à appréhender concerne avant tout l'utilisateur du service. Mais les intérêts du contribuable sont également en jeu : les équipements dont l'exploitation est concédée font partie du patrimoine de la collectivité. Face à ces intérêts portés par la collectivité, le délégataire poursuit un seul objectif : *rentabiliser les capitaux investis dans l'opération*.

Par conséquent, il est indispensable que l'autorité délégante puisse s'assurer que les engagements contractuels du délégataire sont réalisés de manière satisfaisante et que les principes généraux d'organisation et de fonctionnement du service dont il est garant sont respectés.

Cependant, la collectivité ne peut, en principe, intervenir dans la gestion quotidienne du service par le délégataire. Par exemple, c'est à ce dernier d'apprécier l'affectation du personnel au service et d'organiser le travail, avec une obligation de résultat du délégataire. Par contre, la collectivité a le droit d'être régulièrement informée sur l'exploitation du service, notamment en cas d'incidents, de travaux...etc.

Enfin, la collectivité conserve un pouvoir général d'organisation du service. Elle peut demander au délégataire de prendre en compte certaines priorités ou d'améliorer tel ou tel aspect du service délégué.

1- Qu'est ce que le contrôle du délégataire par la collectivité ?

En tant qu'autorité organisatrice du service public, la collectivité ne peut pas abandonner toute responsabilité dans son fonctionnement et doit contrôler la bonne exécution du contrat par le délégataire.

Le contrôle ne signifie pas une surveillance constante et tatillonne du délégataire, mais la vérification du respect de ses obligations contractuelles et réglementaires de bonne gestion du service.

2- Quels sont les différents aspects du contrôle ?

Dès lors que le contrat de délégation est signé, la collectivité délégante doit s'attacher à mettre en œuvre un contrôle de l'exécution de la délégation du service. Ce contrôle comprend quatre dimensions indissociables :

- ☒ une dimension technique ;
- ☒ une dimension financière et comptable ;
- ☒ une dimension juridique ; et
- ☒ une dimension « qualité du service ».

Le contrôle technique a pour objectif de vérifier sur le terrain que le délégataire respecte ses obligations en matière de gestion du patrimoine de la collectivité, et par conséquent, que sa rémunération n'est pas exagérée par rapport aux prestations qu'il effectue réellement.

Le contrôle financier et comptable a pour objectif de vérifier l'application correcte des clauses financières : l'identité de présentation des comptes annuels avec le compte d'exploitation prévisionnel, l'application de la formule de révision des prix, la cohérence des recettes et des charges du service.

Le contrôle juridique est nécessaire pour assister la collectivité dans l'interprétation du contrat, les règles applicables et le suivi de l'évolution des textes.

Le contrôle de qualité a pour objectif de connaître le degré de satisfaction des usagers vis à vis du service et les axes d'amélioration.

3- Quels sont les moyens à mettre en œuvre pour exercer un contrôle transparent et efficace du délégataire ?

Pour être efficace, le contrôle doit faire appel à plusieurs compétences techniques, financières, comptables et juridiques. Il est donc indispensable de faire travailler ensemble les différents services compétents de la collectivité ou de recourir à des experts indépendants et/ou des cabinets d'expertise si l'on ne dispose pas de l'ensemble des compétences au niveau de la collectivité.

Par ailleurs, et dans le but d'éviter une pratique inégale et aléatoire du contrôle des collectivités délégantes sur l'exécution des contrats de délégation, il est impératif de renforcer ce contrôle au travers de rapports que les délégataires sont tenus de remettre aux autorités délégantes. La production annuelle de ces rapports est un moyen d'améliorer la transparence des délégations de services publics, notamment des comptes des délégataires, des conditions d'exécution et de la qualité des services publics concernés par la délégation.

4- Le rapport annuel du délégataire

Les partenaires d'un contrat de délégation ont intérêt à définir préalablement les informations devant figurer dans le rapport annuel au vu de ce qui leur paraît indispensable, compte tenu de la nature du service public géré. Ainsi, il convient de préciser :

- ☒ quels sont les comptes qui doivent être produits par le délégataire ?
- ☒ quelle est la signification de la « qualité du service » et des « conditions d'exécution du service public » ?

En outre, le rapport doit réussir la gageure de contenir des informations assez précises permettant à la collectivité délégante d'exercer un réel contrôle sur le fonctionnement du service public, tout en respectant une certaine confidentialité des modalités de gestion de l'entreprise délégataire. En effet, le souci de transparence ne nécessite pas forcément de mettre toute la lumière sur les méthodes, suivies par l'entreprise délégataire, qui conditionnent la rentabilité de la gestion concernée et, par conséquent, la vie de l'entreprise.

Généralement le délégataire devrait être tenu de remettre à l'autorité délégante les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation du service et une analyse de la qualité du service.

La présentation des comptes doit être faite avec discernement. En effet, elle doit s'inspirer des besoins de la collectivité délégante. Celle-ci doit pouvoir vérifier, de façon générale, l'équilibre financier du contrat de délégation et, de façon particulière, le coût et la qualité de chaque service délégué.

La définition des besoins de la collectivité conduit les rédacteurs du rapport annuel du délégataire à considérer que la collectivité délégante est intéressée par le fait de savoir :

En matière d'immobilisations :

- ☒ si le délégataire va être en mesure de lui remettre des biens en bon état de fonctionnement ;
- ☒ si le délégataire se donne les moyens de procéder au renouvellement, lorsqu'il s'agit de biens renouvelables, contractuellement à sa charge ;
- ☒ si le plan de renouvellement éventuel de la délégation est respecté.

En matière d'exploitation :

- ☒ si tous les engagements nés du fonctionnement de la délégation font l'objet d'une convention adéquate dans la mesure où la collectivité délégante serait amenée à reprendre ses engagements.

Ledit rapport du délégataire doit répondre utilement à ces questions en fonction, bien entendu, des spécificités du contrat de délégation du service.

En conséquence, une attention particulière doit être accordée :

- ☒ au coût du service (charges indirectes du service) ;
- ☒ à la situation juridique et de l'état technique des biens dont dispose le délégataire ;
- ☒ aux engagements financiers liés au contrat de délégation ;
- ☒ aux immobilisations ;
- ☒ au mode de calcul des amortissements ; et

- ☒ aux éventuelles provisions réalisées en vue du renouvellement du matériel.

Par ailleurs, les entreprises délégataires doivent présenter l'état de renouvellement des biens qui relèvent de leur responsabilité afin que soient distinguées les charges relevant de la maintenance de celles relevant du renouvellement.

Le rapport annuel fourni par le délégataire doit comporter une analyse de la qualité du service. Là encore, il serait souhaitable que le délégant et le délégataire s'entendent sur les éléments à retenir comme étant susceptibles de permettre une appréciation objective de la qualité du service d'après les caractéristiques de celui-ci. Il peut s'agir, notamment des éléments suivants :

- ☒ la présentation des moyens techniques mis en œuvre : niveau de technicité, d'usure, travaux d'entretien...;
- ☒ les programmes d'amélioration des moyens techniques ;
- ☒ la présentation du personnel : situation juridique, types de contrats, qualifications, programmes de formation continue ;
- ☒ l'adaptation du service aux besoins des usagers : horaires, accueil, diffusion de l'information, participation des usagers... ;
- ☒ le degré de satisfaction des usagers : réalisation d'enquêtes de satisfaction, suites données.. ;
- ☒ la tarification du service : redevances, recettes reçues... ;
- ☒ les performances du service au vu des exigences relatives à l'environnement : lutte contre les nuisances, moyens mis en œuvre pour limiter la pollution ; et
- ☒ le traitement des réclamations.

Comme cela a été mentionné ci-haut, la collectivité peut fixer dans le cahier des charges un certain nombre d'indicateurs techniques et financiers qui lui permettent de suivre les conditions d'exécution du service, notamment au niveau de l'évolution globale du prix du service, toutes composantes confondues, et de l'exploitation effective du service par le délégataire.

A ce titre, une annexe accompagnant le rapport annuel est souhaitable afin de permettre à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public.

En effet, s'il est vraisemblable que l'analyse de la qualité du service recoupe, au moins en partie, celle des conditions de son exécution, la collectivité délégante a

néanmoins avantage à exiger du délégataire qu'il démontre, de manière tangible, dans cette annexe, la bonne exécution du service public, qui suppose aussi un équilibre contractuel satisfaisant, notamment au regard des stipulations contractuelles des conditions d'exécution du service public.

La collectivité peut demander à son délégataire de lui fournir, lors de rendez-vous périodiques, des informations complémentaires pour s'assurer de l'application des clauses du contrat : travaux d'entretien préventif, renouvellements effectués, intégration de nouvelles prescriptions réglementaires.

Les collectivités délégantes peuvent se faire assister par des consultants ou experts comptables dont les missions potentielles concernent l'aide à la lecture du rapport du délégataire, la validation de ce rapport sur certains aspects (méthode de présentation, traitement des informations, démembrement des comptes annuels, cohérence des informations fournies) ainsi que pour l'aide à la négociation en vue notamment de la révision du contrat (avenant) ou du renouvellement du contrat.

5-L'audit du service

L'audit a pour objectif de contrôler la cohérence des comptes rendus financiers présentés par le délégataire avec la réalité physique et de chercher quel est le « juste prix » du service.

Par exemple, dans la mesure où le prix du service public rendu est, dans le cas d'un affermage, généralement constitué de deux composantes distinctes, d'un côté, le prix perçu directement par le délégataire, et de l'autre, la part revenant à la collectivité en vue de couvrir les amortissements des biens affermés, une évolution maîtrisée du prix dépend de l'assurance que le délégataire remplit bien l'ensemble de ses obligations contractuelles.

Il est donc particulièrement utile, après quelques années d'exploitation par le délégataire, que la collectivité cherche à vérifier que l'utilisateur ne paie pas un tarif surestimé par rapport au service et que la continuité du service est bien assurée par la gestion du délégataire (notamment la pérennité des installations).

L'audit est également utile à la veille d'une révision quinquennale car c'est plus particulièrement à cette occasion que la collectivité délégante « remet à plat » l'équation financière du contrat, constitue des tableaux de bord de la délégation et peut anticiper la fin de contrat avant une nouvelle mise en concurrence. Cet audit peut souvent entraîner la passation d'un avenant au contrat. Mais, quel que soit le motif de cet avenant, il ne doit pas rompre l'équilibre initial du contrat au détriment de l'une ou l'autre des parties.

6- L'exercice du pouvoir de sanction

Les cahiers des charges comprennent généralement une liste de pénalités applicables au délégataire s'il ne respecte pas ses obligations. Par exemple, il est normal que le délégataire soit sanctionné s'il n'atteint pas les performances de rendement minimum fixé par un contrat de distribution d'eau potable.

La pénalité doit être précédée d'une mise en demeure enjoignant au délégataire de se conformer à son obligation et lui permettant de faire entendre sa défense.

7- Le recours à un tiers conciliateur en cas de litige

Dans la gestion quotidienne du service, la bonne collaboration entre la collectivité délégante et le délégataire devrait être la règle. Toutefois, ces relations peuvent s'envenimer à l'occasion d'un litige, par exemple sur l'interprétation d'une clause du contrat, et il pourrait alors être difficile aux parties de tomber d'accord sans l'intervention d'un tiers.

Le recours au juge est évidemment le moyen naturel de remédier à de tels désaccords, mais il peut être plus efficace, dans certaines circonstances, de demander à un tiers de rapprocher les positions des parties après un contrôle approfondi du service. L'intervention d'une personne tierce connue pour sa compétence et son impartialité permet ainsi de désamorcer les conflits pour l'intérêt de la continuité et de la bonne marche du service.

Etape 7 : Se préparer à la fin du contrat pour éviter ses désagréments

A1- Comment préparer la fin du contrat ?

La fin du contrat de délégation ne doit pas entraver la continuité du service public, surtout en cas de changement d'exploitant. Il est donc recommandé de préparer cette échéance plusieurs mois à l'avance en récapitulant l'ensemble des éléments nécessaires pour assurer la poursuite de l'exploitation :

- ☒ biens du service ;
- ☒ personnel ;
- ☒ compteurs,
- ☒ inventaire ;
- ☒ plans de recollement et documents techniques ;
- ☒ fichiers des abonnés...

Il y a tout d'abord l'aspect matériel :

- ☒ les biens de retour ;
- ☒ les biens que la collectivité a la faculté de racheter et dont il faut négocier le prix avec le délégataire ;
- ☒ l'état d'entretien et de marche de ces biens...

Ensuite, il faut prendre en compte plusieurs aspects financiers :

- ☒ la valeur non amortie des ouvrages ;
- ☒ la facturation ;
- ☒ les dettes en cours à la fin du contrat ;
- ☒ la subrogation de la collectivité au fermier dans les contrats nécessaires à la poursuite de l'exploitation (baux, abonnements) ;
- ☒ le montant non utilisé des dotations affectées aux renouvellements ;
- ☒ les régularisations fiscales en matière de TVA.

Quant au sort du personnel, il doit faire l'objet d'un accord spécifique.

A2-Comment organiser le retour en régie ? et quels en sont les avantages ?

La collectivité doit préparer la fin du contrat, soit en se donnant les moyens de reprendre en régie directe la gestion du service, soit en poursuivant la délégation du service.

A cet effet, la collectivité doit mettre en place la structure juridique du service en régie, ce qui implique une réorganisation interne à la collectivité et le vote d'un budget annexe. Le personnel d'exploitation peut être recruté parmi les salariés du délégataire et la collectivité doit prévoir le personnel d'encadrement.

L'organisation du passage en régie doit privilégier la continuité du service. La priorité doit être donnée aux moyens d'effectuer convenablement la facturation et le recouvrement, qui incombera désormais au comptable de la collectivité. La collectivité doit prévoir le rachat du matériel et de l'approvisionnement.

Enfin, il faut s'assurer de la reprise des contrats nécessaires à la poursuite de l'exploitation (bail de locaux, de véhicules) et du matériel et des biens tels que les équipements d'alerte, les compteurs, le petit outillage. Un planning rigoureux et un compte à rebours sont donc indispensables.

Que ce soit pour le retour en régie ou en cas de reconduction d'un contrat de délégation de service, la collectivité doit se préparer à l'avance à l'une ou l'autre de ces deux alternatives et a tout intérêt à signer avec son délégataire un protocole de fin de contrat réglant les conditions de sortie de la délégation afin d'éviter toute tension éventuelle sur les travaux restant à réaliser (premier établissement, entretien et/ou renouvellement), les régularisations au titre de la TVA sur les investissements ou les versements de surtaxe à effectuer lors du dernier exercice.

La mise en place d'un nouveau mode de gestion du service implique des coûts directs et indirects : recrutement du personnel, achats d'outils de gestion, de matériel d'exploitation, assurances, formation du personnel...

Les avantages résident essentiellement dans la possibilité de faire baisser les tarifs, la structure des coûts étant fondamentalement différente en régie et en gestion déléguée (pas de charges indirectes, pas de frais de structure..).

Conclusion de la troisième partie

Le service public n'est plus le monopole de l'Administration. Cette dernière peut estimer qu'une entreprise du secteur privé serait mieux à même de gérer celui-ci à ses risques et périls tout en reconnaissant au délégataire le droit de réaliser des profits.

Cependant, pour les citoyens, la collectivité publique demeure responsable de la qualité du service et doit donc veiller à choisir le meilleur délégataire en optimisant la qualité, le coût et les principes de continuité et d'égalité d'accès du service.

Mais, la situation est parfois très complexe, les besoins de financement sont énormes et les concessionnaires souhaitent isoler leurs projets à cause de la multiplicité des intervenants dans une opération de concession.

Dès lors, l'objectif majeur est de cerner les différents risques de l'opération de délégation afin d'en déterminer l'allocation optimale entre les différents intervenants, tant en fonction de leur désir à les supporter que de leur capacité technique et financière à les assumer efficacement et durablement.

A cet effet, l'opérateur privé prend généralement en charge un certain nombre de risques, inhérents à la conception, au montage financier, aux prévisions sur la consommation ou le trafic, à l'exploitation, à la maintenance, aux performances du service ou de l'infrastructure en termes de rendement, de qualité, d'efficacité.

De son côté, la puissance publique doit assurer la sécurisation de l'investissement et la légalité de la structure contractuelle par la mise en place d'un dispositif institutionnel incitateur et d'un cadre juridique et fiscal précis et stable.

Elle doit garantir le respect des règles de transparence à tous les stades : sélection, attribution et modalités d'exploitation, de même qu'elle doit prendre en charge certains risques (que l'autorité concédante est la mieux à même d'assumer) et enfin, protéger la propriété intellectuelle de l'idée et de l'innovation technologique apportée par l'opérateur privé.

Par ailleurs, sauf si la collectivité dispose de compétences reconnues en matière de gestion déléguée et considérant les enjeux de la délégation des grands services publics locaux (eau, assainissement, électricité, déchets...), l'intervention d'experts indépendants capables de négocier « à armes égales » avec les candidats dans les domaines techniques, juridiques et financiers est, sinon impérative, du moins vivement recommandée.

Et pour cause, l'évaluation de l'expérience marocaine a permis de mettre en évidence un certain nombre d'insuffisances liées particulièrement aux capacités institutionnelles des collectivités délégantes en matière de rédaction des principales clauses contractuelles des contrats de délégation, de négociation de leur équilibre et de contrôle de leur bonne exécution.

Cette critique, parmi les plus contemporaines faites à ce mode de gestion, n'est en rien spécifique au cas marocain mais valable aussi dans les pays où la délégation constitue une longue tradition de gestion de service public, en l'occurrence la France où cette technique s'est parfois traduite par une sorte d'abandon des services publics.

Par conséquent, les collectivités délégantes doivent définir une stratégie et un programme annuel de contrôle. Il n'est pas nécessaire d'effectuer un contrôle exhaustif tous les ans, mais il est plutôt intéressant de définir des priorités pour chaque exercice. Les collectivités doivent ensuite mettre au point des indicateurs de performance qui leur permettent de vérifier que l'objectif du respect du contrat est bien atteint.

En définitive, la sélection et le choix du meilleur délégataire par l'autorité délégante et des autres partenaires par le délégataire (prêteurs, constructeurs, exploitants, fournisseurs, conseillers...) doivent faire l'objet d'une attention particulière quant à l'expérience et à la qualité de ces intervenants et au degré de confiance qui peut leur être accordé.

La confiance est bien ici le maître-mot qui donne tout son sens à un partenariat qui se veut confiant et gagnant et qui constitue souvent l'élément déterminant de la viabilité et de la réussite d'une opération de concession d'un service public.

Enfin, les concessions de service public, étant des opérations de longues durées (20 ans et plus), il peut toujours arriver que des évolutions imprévisibles ou des événements impondérables modifient substantiellement les données de base en altérant ainsi les projections économiques et l'équilibre financier du contrat et partant la continuité des services concernés.

C'est pour ces raisons qu'il est tout autant de l'intérêt de l'autorité délégante que du délégataire et de l'utilisateur de prévoir, de façon contractuelle, des clauses de renégociation ou de « rendez-vous » périodiques tous les trois ou cinq ans pour réviser certains aspects du contrat en fonction des réalités de l'exercice et de l'évolution des paramètres impondérables.

Conclusion Générale

Instrument d'économie mixte, qui cherche à marier les avantages d'une maîtrise publique et d'une gestion privée plus efficace tout en sauvegardant les intérêts des usagers, la gestion déléguée connaît un succès croissant sur le plan international. Partout dans le monde et de plus en plus, la création et la gestion d'infrastructures et d'équipements ou de services publics sont déléguées par les Etats et les collectivités publiques, qui en ont la responsabilité, à des opérateurs spécialisés, le plus souvent du secteur privé.

C'est grâce à la gestion déléguée que beaucoup de collectivités locales, tant dans les pays riches que dans les pays moins développés et les plus dépourvus des infrastructures, ont pu rénover les réseaux ou se doter de nouveaux équipements dans des conditions qui sont hors de portée de leurs moyens financiers propres.

Aujourd'hui et pour l'avenir, le fort développement de cette technique de partenariat public-privé est encore renforcé par de nombreuses données, notamment :

- l'immensité des besoins d'intérêt collectif, en particulier en infrastructures de base nécessaires à la fourniture de service public ;
- la paupérisation croissante des Etats du Tiers Monde et des autres collectivités publiques et les limites de leurs capacités d'autofinancement pour pourvoir aux besoins d'investissements lourds ou de leurs actifs pour garantir des prêts bancaires ;
- la technicité de plus en plus grande de métiers que ces collectivités ne peuvent prétendre exercer de façon compétitive ;
- la réconciliation du libre choix et du principe concurrentiel, gage d'un regain de confiance dans la transparence et l'honnêteté des délégations.

Les besoins de mobilisation de nouvelles ressources financières ne constituent pas la principale motivation de ce recours croissant à la gestion déléguée. Une autre raison de son développement est la supériorité de ce mode de construction en terme d'optimisation du rapport entre la qualité et le coût du service ainsi que les nombreux avantages qu'il procure aux gestionnaires des services collectifs quant à la promotion

de l'innovation technologique et du transfert de savoir-faire des pays les plus industrialisés vers les pays aux économies émergentes.

Cet essor de la gestion déléguée conduit aujourd'hui à repenser les règles du jeu dans une optique de transparence des procédures publiques de mise en concurrence, de négociation, de choix et de contrôle des délégataires de service public et de clarification des relations entre les autorités délégantes, les entreprises délégataires et les usagers bénéficiaires.

A cet effet, les pouvoirs publics ont la responsabilité de créer et de garantir le maintien et le respect d'un cadre institutionnel et juridique de la délégation de service public qui soit transparent et compétitif ainsi que des conditions économiques qui permettent aux investisseurs potentiels de s'engager à long terme, avec une visibilité suffisante de leurs risques et la perspective d'une rémunération appropriée du capital investi.

La mise en place d'un tel cadre, qui doit placer l'utilisateur au cœur de la délégation de service public, devrait permettre de garantir un partenariat équilibré entre la collectivité délégante et l'opérateur privé en combinant simultanément :

- l'optimisation du coût et de la qualité des services ainsi que le respect des principes de continuité, d'égalité d'accès et d'adaptabilité du service à l'évolution des besoins des usagers ;
- la sécurisation des investisseurs et la garantie de la validité et de la légalité de la structure contractuelle des opérations en gestion déléguée ainsi que le respect des règles de mise en concurrence et de transparence lors des différentes phases de ces opérations ;
- la satisfaction des prérogatives légitimes des personnes publiques en termes de libre choix des entreprises concessionnaires et de contrôle transparent et rigoureux du respect des dispositions contractuelles du contrat de délégation.

Les principales conclusions et recommandations ayant émané des différentes investigations effectuées dans le cadre du présent mémoire sont récapitulées ci-après :

Section I- Vers un partenariat équilibré et gagnant

La gestion déléguée peut revêtir cette caractéristique d'un partenariat gagnant et équilibré pour les deux parties, grâce à une répartition optimale des risques en fonction des compétences des partenaires et de leurs capacités institutionnelles à les assumer efficacement et au meilleur coût de couverture,

Quelle que soit la forme du partenariat établi entre une autorité publique et un opérateur privé pour la réalisation et l'exploitation d'équipements collectifs ou la délivrance de services publics nécessaires à la vie quotidienne des citoyens, la puissance publique conserve toujours la responsabilité de fixer les règles, de définir les objectifs et d'en garantir le respect.

Cette fonction essentielle de la puissance publique s'exerce en particulier dans trois domaines :

- la définition précise du service à fournir en termes de niveau de qualité, de normes techniques, environnementales ou autres applicables, de règles de continuité du service, d'égalité d'accès et d'adaptabilité à l'évolution des besoins des usagers ;
- l'obligation soit de transférer, soit d'exercer au bénéfice du partenaire privé un certain nombre de prérogatives de la puissance publique, notamment en matière d'occupation du domaine public, d'expropriation ou d'application de sanctions ;
- la représentation des usagers vis-à-vis du partenaire privé en matière de tarification et de contrôle des performances technico-économiques du service.

On ne peut parler véritablement de partenariat que si l'obligation qui est imposée au partenaire privé est une obligation de résultats et non une obligation de moyens avec toutefois l'exercice, par la puissance publique, du pouvoir de contrôle et du respect des engagements contractuels du partenaire privé.

Dans le cas d'une concession de service public, l'opérateur privé a la charge de réaliser les installations et de délivrer le service dans le cadre défini par la puissance

publique et, à ses risques et périls, de déterminer puis de mettre en œuvre les moyens financiers, techniques, humains et matériels qui lui sont nécessaires.

Le schéma contractuel d'un montage d'une opération en concession comprend couramment :

- le ou les actionnaires qui se réunissent en une société concessionnaire et financent en fonds propres une part, généralement minoritaire (de 15% à 25%), du coût de l'investissement ;
- une ou un syndicat de banques qui fournissent la grande partie des fonds nécessaires ;
- une ou des sociétés de construction pour la réalisation physique des investissements ;
- un exploitant qui est généralement la société concessionnaire elle-même ;
- une ou des compagnies d'assurances ;
- un ou des bureaux d'ingénierie et d'expertise.

Toutes ces entités entretiennent des relations contractuelles qui ont pour objet de définir la répartition des responsabilités et des risques inhérents à l'opération ainsi que leur couverture préalable via les contrats existants.

Ainsi, du point de vue des investisseurs et de leurs partenaires bancaires, la viabilité économique d'une concession est avant tout appréciée sur sa capacité à générer des ressources capables d'en assumer le financement et de rémunérer convenablement le capital investi et les risques encourus : une vision naturelle des choses, mais qui ne considère que l'impact économique direct et non l'utilité sociale.

Par ailleurs, une évaluation correcte et une allocation judicieuse des risques sont au cœur de la problématique de l'équilibre du partenariat entre la puissance publique et les opérateurs privés ; ces derniers jugent trop élevés les risques reportés sur eux par les autorités délégantes.

S'agissant de servir l'intérêt public, il est souhaitable que la mobilisation d'initiatives privées conjuguées à une plus grande implication de la puissance publique puisse se développer davantage dans un domaine où chaque partenaire doit apporter sa contribution dans la sphère qui lui est propre tout en poursuivant des objectifs sinon communs, du moins non antagonistes, et ce dans un climat de confiance mutuelle.

La confiance est bien ici le maître-mot qui donne tout son sens à un partenariat qui se veut confiant et gagnant et qui constitue souvent l'élément déterminant de la viabilité générale et de la réussite d'une opération de concession d'un service public.

Section II- Nécessité de création de pôles de compétences

La négociation et la conclusion de contrats de délégation peuvent parfois révéler certaines faiblesses de la part des collectivités délégantes qui sont souvent désarmées face aux entreprises délégataires, fortes de leur expertise juridique et de leur savoir-faire technique.

En effet, une des principales causes du déséquilibre entre les entreprises délégataires et les collectivités délégantes réside justement dans la faiblesse des moyens de ces dernières en personnel qualifié et en techniques requises lors de toutes les phases de la vie et du fonctionnement de la délégation.

D'où la nécessité de renforcer le niveau d'expertise des collectivités délégantes afin d'améliorer leurs pouvoirs de négociation face aux opérateurs et de garantir cet équilibre notamment lors de la préparation, de la négociation/rédaction et du contrôle des contrats de gestion déléguée.

Ainsi, il est recommandé de mettre en place de véritables pôles de compétences au sein de ces collectivités, qui sont juridiquement responsables de l'organisation et du bon fonctionnement de leurs services publics afin de sensibiliser et soutenir ces acteurs locaux aux nécessités d'une bonne préparation des contrats de délégation en dressant notamment une liste des points sur lesquels il convient de se montrer très vigilant, à savoir :

- l'inventaire préalable des biens objet de la délégation et leur traduction comptable ;
- la durée des contrats ;
- les investissements et les travaux à effectuer dans le cadre du contrat ;
- le sort des biens (de retour, de reprise...) à l'issue de la délégation.

La création de ces pôles est également particulièrement utile, voire impérative lors du suivi et du contrôle de l'exécution des contrats de délégation qui nécessitent en effet une pluralité de compétences, en particulier sur les plans comptable, financier, juridique, technique et fiscal, pour une analyse pertinente des différents comptes rendus et des rapports du délégataire.

Ces pôles aideront manifestement à améliorer la viabilité et la réussite de la délégation de service public, qui suppose une relation permanente, équilibrée et transparente entre le délégant et le délégataire. L'établissement de cette relation permet, entre autre, d'appréhender plus efficacement certaines étapes importantes de l'exécution du contrat de délégation telles que les avenants au contrat, la révision éventuelle de la tarification, la renégociation périodique de certains aspects ou bien encore la fin du contrat de délégation.

En définitive, ces pôles d'expertise locaux devraient permettre aux autorités délégantes d'être suffisamment bien armées pour apprécier en permanence la réalité de la situation et d'imposer une éventuelle évolution du contrat ou, au contraire, de résister à des demandes indues du délégataire.

Section III- La formation en économie déléguée

La formation est un préalable indispensable pour réussir le défi de la mise à niveau des capacités institutionnelles des collectivités délégantes.

Les réformes institutionnelles amorcées par les pouvoirs publics en matière de décentralisation et de déconcentration administratives, d'élargissement de la sphère

des compétences des élus locaux et de participation du secteur privé dans la gestion des services publics locaux doivent nécessairement s'accompagner d'une véritable mise à niveau des capacités institutionnelle des collectivités locales à travers la rationalisation des modes d'organisation et l'optimisation des méthodes de gestion.

La promotion de cette mise à niveau est d'autant plus impérative que la réforme du secteur local s'inscrit dans une logique de gestion plus « entrepreneuriale » des partenariats public-privé, dont le développement est visiblement incontournable.

Ces défis ne sauraient être levés sans le déploiement d'importants efforts pour la mise en place de programmes pertinents et adaptés de formation des élites locales aux instruments modernes de management des services publics visant l'acquisition d'une pluralité de compétences et la consolidation de leurs capacités d'expertise.

Il s'agit en particulier d'habiliter les collectivités locales à maîtriser les différents aspects de la vie et du fonctionnement des contrats de délégation de service public à même d'avoir une connaissance précise des modalités de conclusion et de gestion de ces conventions à même d'être en mesure de :

- Savoir distinguer la délégation de service public des autres contrats et marchés;
- Maîtriser les procédures de passation et de négociation;
- Anticiper les écueils juridiques survenant à chaque étape de la procédure de passation;
- Intégrer les différents contrôles encadrant le choix du délégataire par la personne publique;
- Négocier et rédiger efficacement les clauses fondamentales d'une convention de délégation;
- Maîtriser les clauses financières et savoir mener une négociation dans ce domaine;
- Préparer des structures capables d'exercer un contrôle efficace du délégataire.

A cet effet, le renforcement des relations de partenariats entre les institutions universitaires nationales et leurs homologues étrangères est manifestement une opportunité efficiente pour opérer un véritable échange/transfert de savoir-faire scientifique grâce à la capitalisation des expériences nationales et étrangères de partenariats public-privé.

La création d'un programme de formation, dans le cadre d'un partenariat entre l'ESSEC/Paris et l'ISCAE/Casablanca, en matière de management des services publics en général et en économie déléguée en particulier est, à ce titre, prometteuse et devrait permettre de contribuer à combler l'insuffisance des capacités d'expertise des collectivités délégantes et autoriser un niveau de contrôle des délégations acceptable.

En effet, la dispense de ce cursus par un corps professoral de haut niveau de ces deux institutions et/ou par des experts issus du milieu professionnel, vient à un moment où les capacités institutionnelles et d'expertise des collectivités locales délégantes ont besoin d'être mis à niveau pour pouvoir négocier « à armes égales » face aux entreprises délégataires.

Enfin, un tel partenariat entre l'ESSEC et l'ISCAE pourrait être également le précurseur du développement d'activités de recherche et d'innovation en matière de délégation de service public, un domaine où le cadre juridique et réglementaire et la jurisprudence sont encore peu fournis.

Section IV- Replacer l'utilisateur au cœur de la gestion déléguée

Si les questions relatives au contrat de délégation de service public touchent essentiellement les relations établies entre l'autorité délégante et le délégataire, il n'en n'est pas moins que le service public a été créé pour satisfaire un but d'intérêt général qui se révèle, le plus souvent, dans la satisfaction des besoins des usagers.

Dans cette optique, l'utilisateur doit devenir un acteur central de la délégation des services publics locaux, en droit d'exiger des élus locaux des responsabilités en matière de transparence et d'information sur le fonctionnement de ces services.

Ainsi, les études préalables de faisabilité, l'évaluation et le contrôle sont de la responsabilité des élus qui sont interpellés pour innover et rechercher les meilleurs instruments d'information des usagers. Ceci nécessite d'effectuer une analyse pertinente de leurs besoins, d'encourager les politiques de qualité de service des

entreprises et même d'informer périodiquement les usagers sur les performances atteintes par les délégataires dans la gestion des services concédés.

A cet effet, les documents relatifs à l'exploitation des services publics délégués, qui sont remis à la collectivité concédante en application des conventions de délégation, doivent être mis à la disposition du public.

Ces documents peuvent concerner les comptes détaillés des sociétés délégataires :

- le compte rendu financier remis chaque année à la collectivité délégante faisant apparaître une analyse des dépenses, des recettes et un compte de résultats pour le service en question ;
- le compte rendu technique prévu dans les contrats et comportant des renseignements relatifs à l'exécution du service public ;
- un rapport annuel sur le prix et la qualité du service.

Des mécanismes d'information, à mettre en place, permettraient de répondre aux attentes des usagers en cette matière et des dispositions légales et contractuelles devraient être prévues pour institutionnaliser la participation de ces derniers, notamment à travers la création systématique de commissions consultatives où peuvent siéger les représentants d'associations locales d'usagers ou de protection des consommateurs.

Ces associations doivent désormais être considérées, aussi bien par les collectivités délégantes que par les concessionnaires, comme de véritables structures d'échange et d'expression d'autant plus qu'elles jouissent d'une présence sur le terrain et d'une reconnaissance réelle grâce à leur dynamisme et à leur proximité des préoccupations et des attentes des populations qu'elles représentent.

Ainsi, la mise à niveau du secteur associatif par l'instauration d'un cadre institutionnel et juridique clair et favorable serait à même de consolider une véritable culture de protection des consommateurs en renforçant le rôle de ces associations locales en tant qu'acteurs sociaux incontournables de concertation/négociation et en mettant les intérêts des usagers au centre de la vie et du fonctionnement des contrats de délégation de service public.

**« Seulement dans ces conditions,
l'on pourra affirmer qu'on se trouve bien
dans
le cadre d'un partenariat gagnant où
le citoyen-usager aura été placé au cœur de
la délégation des services publics locaux »**

Annexes

Annexe 1 : L'Autorité Délégante de Rabat et Consortium Déléataire	249
Annexe 2 : Les réalisations physiques de la Redal à fin 2002	250
Annexe 3 : Système de récupération du coût des branchements sociaux	251
Annexe 4 : Présentation des actionnaires de la Lydec	252
Annexe 5 : Evolution des taux de rendements chez la Lydec	253
Annexe 6 : Satisfaction des clients de la Lydec	254
Annexe 7 : Evolution des tarifs de la Lydec	255
Annexe 8 : Evolution des sources de financement des collectivités locales	256
Annexe 9 : Effectif des Régies et Concessionnaires	257
Annexe 10 : Chiffre d'affaires, Clients et Achats	258
Annexe 11 : Investissements période 1998-2002	259
Annexe 12 : Tarifs appliqués par les Régies de distribution	260
Annexe 13: Prix moyens pour les usages industriels	261
Annexe 14: Lettre n° 345/CAB du Ministère de l'Intérieur	262

Annexe n°1

Composition de l'Autorité Délégante de Rabat

- La Communauté Urbaine de Rabat;
- La Communauté Urbaine de Salé;
- La Commune Urbaine de Skhirat-Témara;
- La Commune Urbaine de Skhirat;
- La Commune Urbaine de Bouznika;
- La Commune Rurale de Sidi Bouknadel;
- La Commune Rurale de Shoul;
- La Commune Rurale Aïn Attig;
- La Commune Rurale Sabbah;
- La Commune Rurale Mers El Khair;
- La Commune Rurale Sidi Yahia Zaïr;
- La Commune Rurale de Cherrat.

Le Consortium Délégataire

- La Société Portugaise PLEIADE (29% de participation à REDAL), société anonyme, représentée par José Alfredo Parreira Holtreman Roquette, d'un capital de 4.000.000.000 d'escudos. Il s'agit d'un des principaux holding portugais qui intervient dans divers secteurs d'activité notamment l'agriculture, l'aéronautique, le plastique industriel, l'exploitation des carrières de marbre et les télécommunications.
- La société espagnole URBASER (29% de participation à REDAL), société anonyme, représentée par M. Jaime Alvarez Lopez, d'un capital de 4.600.000.000 Pesetas. C'est une filiale à 100% de Dragados. Elle est spécialisée dans le domaine de la distribution de l'eau et l'assainissement dans plusieurs villes espagnoles.
- La Société Portugaise ELECTRICIDADE DE Portugal ou EDP (29% de participation à Redal), société anonyme, représentée par M. Mario Cristina de Sousa, d'un capital de 600.000.000.000 d'escudos. Elle est spécialisée dans la production, le transport et la distribution de l'électricité. Elle intervient également dans d'autres secteurs d'activité comme la construction, l'exploitation des unités de production d'énergie, l'étude et le conseil au niveau du Portugal et au plan international.
- La Société anonyme de droit marocain ALBORADA (13% de participation à REDAL), représentée par M. Vicente Benedito Gimino, d'un capital de 20.000.000 DH.

Annexe n°2

Les réalisations physiques de la Redal à fin 2002

↳ L'eau potable

- 5 réservoirs de 71.000m³ de capacité.
- 35 km de réseau.
- Renouvellement de 40km de canalisations.
- Renforcement de 9km de réseau dans les zones à forte densité.
- Amélioration des taux de desserte.

↳ L'électricité

- raccordement provisoire du poste source Ameer, extension et renforcement du poste source Skhirat et réalisation de la 1ère tranche des alimentations du poste répartiteur Amal ;
- extension de 420 km du réseau ;
- construction de trois nouveaux postes répartiteurs ;
- création de nouveaux postes de distribution moyenne et basse tension et extension du réseau aérien ;
- renouvellement des câbles, équipements de réseau et des systèmes de commande ;
- passage à 220 volts pour 50.000 clients ;
- réalisation de 14.000 branchements sociaux.

↳ L'assainissement liquide

- réalisation du collecteur Doum pour la dépollution de Bouregreg ;
- réalisation de collecteurs et de dalots à Bouknadel, Temara, Salé et Laâyayda, dans le cadre de la lutte contre les inondations ;
- réalisation de 9 collecteurs à Témara, Salé et Skhirat ;
- réhabilitation et renforcement du réseau ;
- curage et nettoyage de 36.000 avaloirs et 1000 km de canalisations.

↳ Les moyens d'exploitation

- aménagement des agences commerciales ;
- renouvellement des systèmes de gestion commerciale et comptable ;
- acquisition de véhicules utilitaires et d'engins.

Annexe n°3

Système de récupération du coût des branchements sociaux

(Cas de la Redal)

Quatre formules définies selon la surface du lot :

- i. lot économique d'une superficie inférieure ou égale à 80 m² avec un rez-de-chaussée plus un étage : l'échéance mensuelle arrêtée pour le branchement social est de 100 DH par mois pour une durée de 84 mois ;
- ii. lot économique d'une superficie comprise entre 80 et 110 m² avec un rez-de-chaussée plus un étage : cette échéance mensuelle arrêtée pour le branchement social est de 115 DH /mois pour une durée de 84 mois ;
- iii. piquage: il s'agit d'installer un 2^{ème} compteur à partir d'un compteur existant d'eau, pour alimenter l'étage du lot bénéficiant du 1er compteur. Dans ce cas, l'échéance est de 65 DH/mois sur une durée de 24 mois ;
- iv. nourrices sociales: il s'agit de constructions nouvelles ou anciennes disposant d'un rez-de-chaussée et deux étages, devant bénéficier de trois compteurs d'eau potable et nécessitant une nourrice. Dans ce dernier cas, la traite est de 120 DH/mois sur 84 mois s'il s'agit d'une nouvelle construction. Elle est de 60 DH/mois pour la même période pour une construction ancienne avec renforcement ou de 80 DH/mois (construction ancienne sans renforcement) pour une durée de 36 mois.

Annexe n°4

Présentation des actionnaires de la Lydec

- **Suez Environnement Lyonnaise des Eaux (35%)** : a centré son développement autour de métiers tels que l'énergie, l'eau, la propreté et la communication¹¹⁹. Le groupe distribue l'eau pour près de 100 millions d'habitants et gère l'assainissement liquide pour 50 millions d'habitants.
- **ELYO (24%)** : gère quatre activités, la gestion-maintenance, la co-génération et les réseaux urbains de chaud et de froid, la valorisation énergétique des déchets et la distribution d'électricité avec production associée. Elyo est notamment présente en Espagne, aux Etats-Unis et à Macao. Elle réalise 30% de son chiffre d'affaires à l'international.
- **EDF(Electricité de France) (18%)** gère près de 30 millions de clients en France et s'est engagée depuis plusieurs années comme investisseur industriel à l'étranger. Elle gère plus de 13 millions de clients à l'étranger.
- **ENDESA International (18%)**, groupe espagnol, a basé son expansion internationale sur la production, le transport et la distribution d'énergie électrique. C'est une entreprise qui gère plus de 11 millions de clients en Espagne, au Portugal, en Argentine, au Chili, etc...
- **AGBAR (5%)** est leader en Espagne et au Portugal dans le domaine du cycle intégral de l'eau. Le groupe compte 100 entreprises opérant dans différents domaines(cycles de l'eau, déchets solides, etc...) et s'est développé surtout au cours des dernières années en Amérique du Sud et tout récemment à Santiago au Chili.

▪ ¹¹⁹ Ce groupe connaît actuellement des problèmes financiers dus à son endettement.

Annexe n°5

Evolution des taux de rendements **des services concédés** **à la Lydec**

Années	Eau	Electricité
1998	64,0 %	91,7 %
1999	65, 5 %	93,0 %
2000	69,4 %	91,2 %
2001	70,3%	91,0%
2002	72.3 %	92.5 %
2003	72.6 %	92.4 %

Annexe n°6

Satisfaction des clients de la Lydec

Désignation		1997		1998			1999		2000	
		<i>juin</i>	<i>nov</i>	<i>fév</i>	<i>juin</i>	<i>oct</i>	<i>fév</i>	<i>juil</i>	<i>juil</i>	<i>nov</i>
Satisfaction générale	% personnes satisfaites	50,5%	71,5%	79%	81,5%	85%	78,5%	76%	76%	85%
	Constatation améliorations	-	-	71%	77,5%	94%	85,5%	88,5%	92%	91%
Service à domicile	Fiabilité de la relève	72,5%	77%	85%	77%	88,5%	82,5%	75%	90%	92%
Service sur place	Attente aux guichets	13,5%	42,5%	32,5%	38%	53%	60%	63%	85%	81%
	Traitement des réclamations	29%	51,5%	57%	62%	75,5%	68,5%	71,5%	80%	61%
Facturation	Clarté des factures	78,5%	92,5%	95,5%	95%	97%	96,5%	95,5%	-	-
	Fiabilité des montants	38%	51,5%	65%	69,5%	65%	48%	35%	81%	72%
Constatation coupures	Coupures d'électricité.	-	24%	27%	38,5%	40,3%	39,1%	28,9%	-	-
	Coupures d'eau	-	5,5%	8,5%	12%	11,8%	12,9%	11,9%	-	-

Désignation		2001	2002		2003	
		<i>déc</i>	<i>S1</i>	<i>S2</i>	<i>S1</i>	<i>S2</i>
Satisfaction générale	% personnes satisfaites	85%	85%	90%	92%	92%
	Constatation améliorations	Question posée du temps de la RAD				
Service à domicile	Fiabilité de la relève	83%	90%	85%	92%	85%
Service sur place	Attente aux guichets	86%	94%	95%	94%	94%
	Traitement réclamations	Taux faible de réponse				
Facturation	Clarté des factures	74%	71%	66%	74%	78%
	Fiabilité des montants	34%	31%	31%	36%	41%
Constatation coupures	Coupures d'électricité.	Question non posée				
	Coupures d'eau	Question non posée				

Annexe n°7

Evolution des tarifs (eau, électricité et assainissement liquide)

(depuis la prise en charge de la concession.)

ASSAINISSEMENT

Date	Variation tarif en %	Explication des variations appliquées
01-mai-98	+ 7,40%	Augmentation pour inflation
01-août-98	+ 12,18%	Augmentation contractuelle (variation du prix contractuel de l'année 2 (1,75 DH HT) par rapport à l'année 1(1,56 DH HT)
01-oct-99	+ 8,572%	Augmentation contractuelle (variation du prix contractuel de l'année 3 (1,90 DH HT) par rapport à l'année 2 (1,75 DH HT)
01-nov-00	+ 9,88%	Révision des tarifs due : - augmentation contractuelle de 3,93 % (au lieu de 7,9% prévu au contrat) - modification du taux de cotisation de la CCR de 21% à 27% (+5,72%)
01-fév-03	+ 12,39%	Augmentation contractuelle (2001 et reliquat de 2000).

EAU POTABLE

Date	Variation tarif en %	Explication des variations appliquées
01-mai-98	+ 1,40%	Augmentation pour inflation
01-juil-98	+ 3,20%	Augmentation du prix d'achat ONEP/ELYO de 5%
01-août-98	+ 7,085%	Augmentation contractuelle (variation du prix contractuel de l'année 2 (6,65 DH HT) par rapport à l'année 1(6,21 DH HT)
01-janv-99	+ 4,12%	Augmentation du prix d'achat ONEP/ELYO de 5,43%
01-oct-99	+ 6,316%	Augmentation contractuelle (variation du prix contractuel de l'année 3 (7,07 DH HT) par rapport à l'année 2 (6,65 DH HT)
01-nov-00	+ 8,44%	Augmentation du prix d'achat de l'ONEP de 6,8% (répercussion de +4,77 % sur PMV Lydec) et +3,5% révision de nature économique dû à la modification du taux de cotisation sociale
03-avr-03	+ 7,43%	Augmentation du prix d'achat de l'ONEP de 4,5% (répercussion de +3,3% sur PMV Lydec) et +4% d'augmentation contractuelle.

ELECTRICITE

Date	Variation tarif en %	Explication des variations appliquées
01-oct-97	- 2,722%	Baisse des prix d'achat ONE de -5% (répercussion à hauteur de -5,5% sur MT et 0% sur BT)
01-mai-98	+ 1,00%	Augmentation pour inflation
01-juil-98	- 2,016%	Baisse des prix d'achat de l'ONE de -3,5% (répercussion seulement sur la MT à hauteur de -4,2%)
01-août-98	+ 5,625%	Augmentation contractuelle (variation du prix contractuel de l'année 2 (1,089 DH HT) par rapport à l'année 1(1,031 DH HT)
01-août-99	+ 0,826%	Augmentation contractuelle (variation du prix contractuel de l'année 3 (1,098 DH HT) par rapport à l'année 2 (1,089 DH HT) (répercuté à hauteur de +1% sur MT et 0,7% sur la BT)
01-nov-00	- 8,468%	Ajustement dû à la baisse du prix d'achat ONE de -10,2% répercuté entièrement sur la MT à hauteur de -17%
01-janv-01	+ 0,402%	Ajustement de nature économique dû à la modification du taux de cotisation sociales (répercuté entièrement sur la BT à hauteur de 0,7%)

Annexe n°8

Evolution des sources de financement des collectivités locales

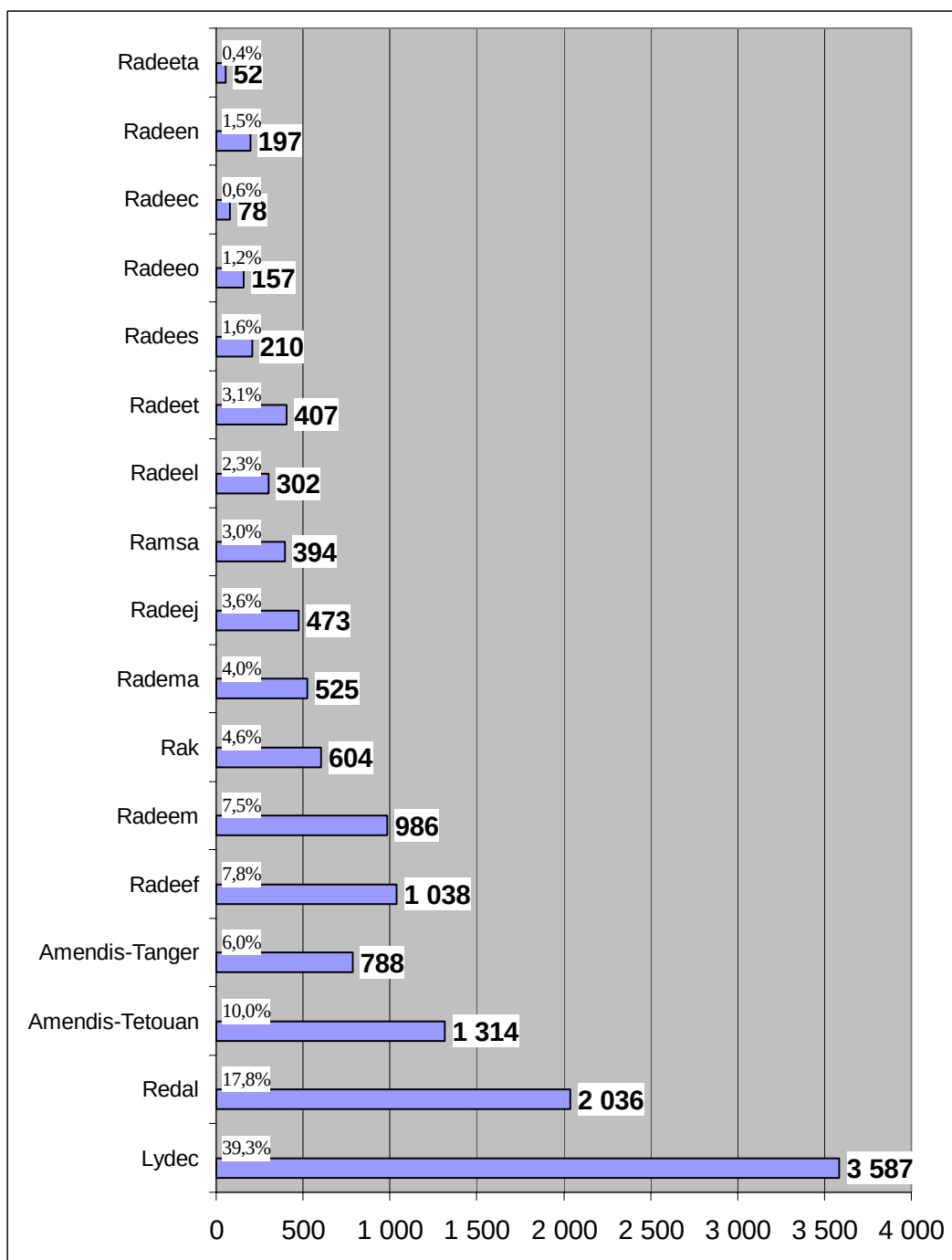
(EN DH COURANTS)

Sources de Financement	1997-98	1998-99	1999-00
TVA	4.164.652.494	5.668.219.139	6.736.222.642
Patente	1.167.662.922	1.309.012.772	1.291.121.975
Taxe urbaine	375.319.398	419.963.401	379.648.081
Taxe d'édilité	1.237.953.200	1.401.721.000	1.401.721.0000
Emprunts	1.040.000.000	884.000.000	1.005.975.360
Excédents de Recettes	1.390.725.306	2.287.282.649	2.046.338.028
Autres Recettes	2.366.405.943	2.297.180.410	2.528.438.513
Total	11.742.719.263	14.267.379.371	15.389.465.599

Source: Collectivités Locales en chiffres 2000-DGCL

Annexe n°9

Effectif des Régies de distribution et concessionnaires



Annexe n°10

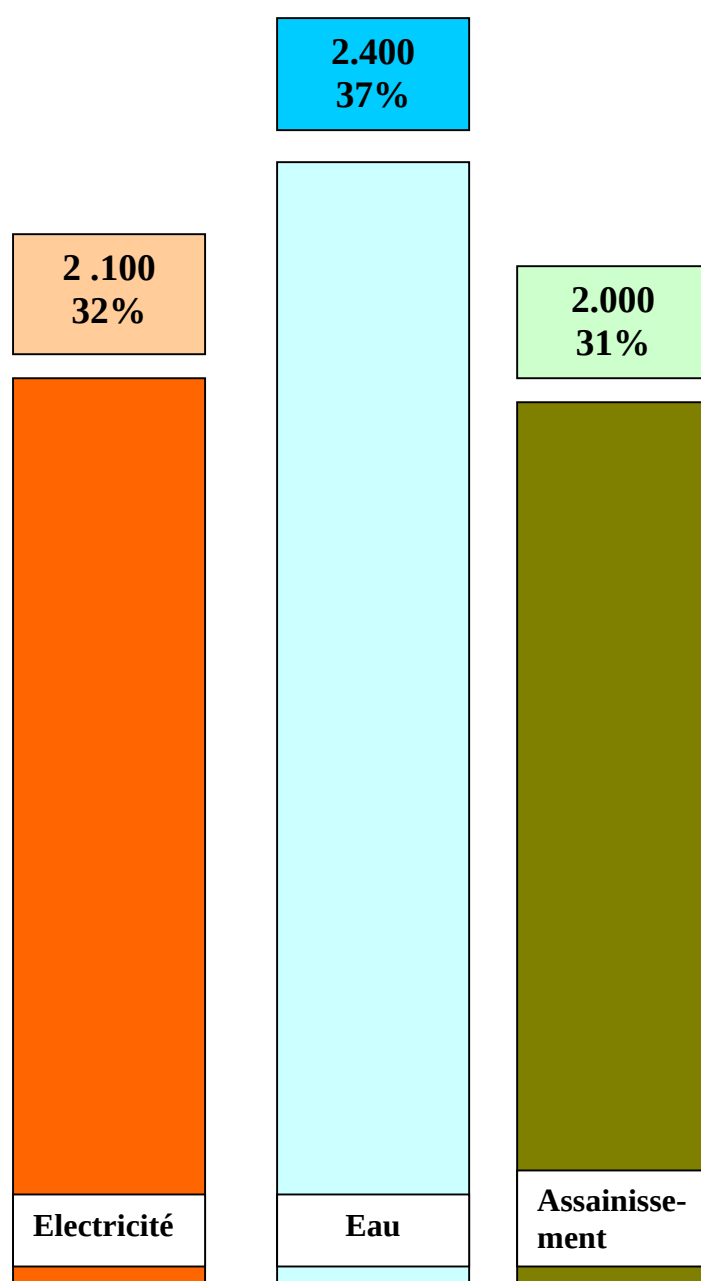
Clients, Chiffre d'affaires et Achats des Régies de distribution et Concessionnaire en 2002

		Chiffre d'Affaires		ACHATS		CLIENTS	
Concessionnaire/ Régie	VILLES	En milliers de DH	%	EAU EN MILLIONS DE M ³	ELECTRICITE EN GWH	EAU	ELECTRICITE
Lydec	Casablanca	3 929 000	39,3%	167	2 966	561 189	613 397
Redal	Rabat	1 780 000	17,8%	87	1 091	229 574	285 628
Amendis	Tetouan	410 000	4,1%	33	351	78 796	107 438
Amendis	Tanger	810 000	8,1%	35	591	105 111	129 038
Concessionnaires		6 929 000	69,3%	322	4 999	974 670	1 135 501
Radeef	Fès	760 000	7,6%	73	506	175 699	153 794
Radeema	Marrakech	680 000	6,8%	46	466	127 093	136 026
Radeem	Méknès	350 000	3,5%	34	307	84 727	100 626
Rak	Kénitra	310 000	3,1%	21	230	58 034	61 075
Radeej	El Jadida	230 000	2,3%	18	163	50 337	42 197
Radees	Safi	180 000	1,8%	11	125	43 246	50 250
Radeel	Larache	170 000	1,7%	13	126	32 181	47 078
Ramsa	Agadir	170 000	1,7%	26		88 776	
Radeet	Beni Mellal	60 000	0,6%	15		51 892	
Radeec	Settat	50 000	0,5%	8		29 974	
Radeen	Nador	30 000	0,3%	4		17 568	
Radeeo	Oujda	80 000	0,8%	23		72 608	
Radeeta	Taza	10 000	0,1%	9		20 512	
Régies		3 080 000	30,8%	301	1 923	852 647	591 046
TG		10 000 000	100%	623	6 922	1 827 317	1 726 547

Annexe n°11

Investissements des Régies de distribution et concessionnaires Période 1998-2002

(EN MILLIONS DE DIRHAMS)



Annexe n°12

Tarifs appliqués par les Régies de distribution (au 31 décembre 2000)

EAU

TRANCHES	PRIX (Dh/m³)
Usage domestique :	
- Inférieur à 8 m ³	0,72 à 2,90
- De 8 à 20 m ³	2,34 à 6,00
- De 20 à 40 m ³	2,80 à 10,17
- Supérieur à 40 m ³	1,44 à 6,05
Usage préférentiel	3,18 à 11,52
Usage industriel	1,64 à 8,07

ELECTRICITE

TRANCHES	PRIX (DH/kwh)
Basse Tension :	
- Inférieur à 100 kwh	0,8420
- De 101 à 200 kwh	0,9055
- De 201 à 500 kwh	0,9851
- Supérieur à 500 kwh	1,3464
Moyenne Tension :	
- Heures pleines	0,9245
- Heures de pointes	1,1657
- Heures creuses	0,6369
Haute Tension :	
- Heures pleines	0,8271
- Heures de pointes	1,0393
- Heures creuses	0,6401

ASSAINISSEMENT

TRANCHES	PRIX (DH/m³)
Particuliers :	
- Inférieur à 8 m ³	0,20 à 0,51
- De 8 à 20 m ³	0,65 à 2,90
- Supérieur à 20 m ³	2,13 à 2,55
Bains M.H.D.	0,78 à 3,06
Administrations	0,58 à 2,55
Hôtellerie et industrie	1,30 à 3,06

Annexe n°13

Comparaison des prix moyens pour les usages industriels

(après la baisse intervenue en octobre 2000)

REFERENCE CONSOMMATEURS	A	B1	B2	C2
Puissance en Kwh	100	500	500	1000
Heures d'utilisation	1600	2500	4000	4000
Consommation annuelle	160	1250	2000	4000
Algérie*	34.06	28.75	25.51	24.77
Tunisie*	49.88	49.16	44.84	44.52
Espagne	76.34	70.15	65.56	60.50
Grèce	78.81	62.80	58.10	58.10
Canada	80.17	60.23	48.63	43.56
France	81.42	67.30	57.56	57.56
Allemagne	81.90	64.62	52.42	51.23
Maroc	83.20	77.08	73.00	73.00
Portugal	86.49	73.83	65.27	65.27
Italie	96.95	81.92	70.35	66.19
Belgique	115.83	87.40	74.51	72.48

(*) Données de 1999

Source : L'Economiste du 27 septembre 2000.

BIBLIOGRAPHIE

I- Monographies

Ivan **Bénichou** et David Corhia : « Le financement de projets, Project finance », Collection « Economie contemporaine », Editions ESKA.

Claudie **Boiteau**, « Les conventions de délégation de service public, transparence et service public local », Collection Action locale, Editions locales de France, 1999.

Olivier **Raymundie**, « La gestion déléguée des services publics en Europe, le cas de la distribution de l'eau potable : un modèle exportable », Ed. RFC 300, mai 1998.

II- Documents des Nations Unies

Documents de l'Organisation des Nations Unies sur la gestion des services publics et la concession.

III- Revues

J.C **Douence**. : « Les contrats de délégation de service public » Revue française de droit administratif, 1993.

Enjeux et acteurs de la gestion urbaine **INAU-URBAMA-CESHS**, sous la direction de Abdelghani ABOUHANI.Ed. Codesria-2000.

Actes du Colloque International sur "L'économie déléguée" **ISCAE** /ESSEC –Casablanca le 25 avril 2001.

Le Moniteur : Délégation de service public, novembre/décembre 1999.

Le Moniteur : Gestion de service public, avril 2000.

Abdellah **Moutaouakil** : "Les grands services publics" - Remald n°13-1999.

Olivier **Raymundie** : « La gestion déléguée des services publics en France et en Europe », Edition le Moniteur, 1995.

IV- Documents publics et textes de loi

Documents d'études de la **Banque Mondiale** sur la délégation de service public.

Dominique **Brault**, « La gestion déléguée, un concept à promouvoir », juillet 2000, Institut de La Gestion Déléguée.

Bulletin Officiel : Textes de lois sur l'eau et l'environnement.

Chartes communales de 1976 et 2002.

Les **Collectivités Locales** en chiffres 2000-DGCL.

Monique Chotard : « De l'utilisateur confiant au consommateur exigeant : l'impérative nécessité de l'information de service », **Centre d'Information sur l'Eau**.

Phillippe **Cossalter** et Bertrand du Marais : « La Private Finance Initiative », mars 2001, **Institut de la Gestion Déléguée**.

Journal Officiel de la République Française : « Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques », Chapitre IV.

Travaux réalisés sous la Présidence de **Marceau Long**- Institut de la Gestion Déléguée « négocier, gérer, et contrôler la délégation de service public » P 31-Ed. La documentation Française-1999.

Plan de Développement Economique et Social 1999-2003/Commission thématique : « Infrastructure économique ».

Documents du **Schéma Directeur National d'assainissement liquide**

V- Rapports et documents des concessionnaires

Conventions de gestion déléguée des services de distribution d'électricité, de l'eau potable et de l'assainissement liquide des Wilayas de Casablanca, de Rabat-Salé et de Tanger-Tétouan.

Dossiers de presse de la Redal du 20 octobre 2003

Plaquettes institutionnelles et **bulletins** internes des concessionnaires

Rapports de la Lydec 1999-2000-2001-2002

Rapports de la Redal 1999-2000-2001

VI- Coupures de presse

Bruno de Gzalet et Olivier Dauchez : Le modèle de concession chinois, **Les Echos**/Commerce international, 6 février 1997.

Michel Rocard : Conférence sur le thème « Le service public et ses missions », Université de tous les savoirs, **Le Monde** du 04 juillet 2000.

Autres journaux cités : Al Ittihad Al Ichiraki, Annahar, Aujourd'hui le Maroc, l'Economiste, Finances News, La Vie Economique, Le Matin, Libération et le Reporter.

VII- Mémoires

Laïla ZOUHIR-mémoire en arabe de DESS en droit administratif (Université MedV) sur le thème "Gestion déléguée des services publics au Maroc" de Casablanca-2000.

VIII- Colloques

Colloque National sur la réforme du cadre institutionnel et juridique d'octroi et de suivi des concessions au MAROC, les 27 et 28 mars 2000, Rapport de synthèse de Price Waterhouse & Coopers.

IX- Sites Internet

www.adacte.com
www.fondation-igt.org.com
www.leconomiste.ma
www.lematin.ma
www.lesechos.fr

Tableaux

Tableau I : Rendements des Réseaux (Redal)	97
Tableau II : Programme d'Investissement de la Redal	99
Tableau III : Financement du Délégué	100
Tableau IV : Dotation de renouvellement	100
Tableau V : Fonds de Travaux	101
Tableau VI : Travaux remboursables	102
Tableau VII : Récapitulation financement	102
Tableau VIII : Investissement du Premier Concessionnaire	105
Tableau IX : Comparaison investissements des deux Concessionnaires	112
Tableau X : Tranches servant de base à la facturation	118
Tableau XI : Effectif de la RAD par catégorie	121
Tableau XII : Effectif de la RAD par service	122
Tableau XIII : Investissement de la RAD (1985-1994) par nature	123
Tableau XIV : Investissement de la RAD (1991-1996) par service	124
Tableau XV : Les chiffres d'affaires (1991-1996)	125
Tableau XVI : Investissement prévisionnel de la Lydec par service	130
Tableau XVII : Investissement prévisionnel de la Lydec par nature de travaux	131
Tableau XVIII : Evolution de l' Investissement prévisionnel du chiffre d'affaires et du résultat net de la Lydec	132
Tableau XIX : Evolution de la satisfaction des clients	136
Tableau XX : Evolution de l'effectif par catégorie	141
Tableau XXI : Emplois et ressources- opération transfert au RCAR	142
Tableau XXII : Grille d'analyse coût/opportunité	191

Graphes

Graphe I : Financement par décennie	102
Graphe II : Variation du tarif moyen	118
Graphe III : Evolution du rendement des réseaux de la Lydec (1998-2003)	133
Graphe IV : Satisfaction générale : % des personnes satisfaites	136
Graphe V : Variation des tarifs de la Lydec	138

Abréviations utilisées

ADACTE :	<i>Association de défense des actionnaires d'EUROTUNNEL</i>
ADM :	<i>Les Autoroutes du Maroc</i>
AMENDIS,	<i>Filiale de Veolia Environnement à Tanger-Tétouan</i>
BOT :	<i>Build, Operate and Transfer</i>
CCC:	<i>Comité de Conduite du Changement</i>
CIETAC :	<i>China International Economic Trade Arbitration Commission (organisme d'arbitrage à vocation internationale)</i>
CGE :	<i>Compagnie Générale des Eaux filiale de Veolia environnement</i>
CMSE :	<i>Cie Marocaine de Services à l'Environnement (ou société holding de Veolia Environnement au Maroc)</i>
CNC :	<i>Conseil National de la Comptabilité</i>
COFACE :	<i>Cie Française d'Assurance pour le Commerce Extérieur</i>
CTS :	<i>Commission Technique Spécialisée</i>
CUC :	<i>Communauté Urbaine de Casablanca</i>
CUR :	<i>Communauté Urbaine de Rabat</i>
DGRSC :	<i>Direction Générale des Régies et Services Concédés</i>
ELYO :	<i>(Ex-SMD) filiale Lyonnaise des Eaux</i>
FEC :	<i>Fonds d'Equipeement Communal</i>
IDH :	<i>Indicateurs de développement humain</i>
LYDEC :	<i>Lyonnaise des Eaux de Casablanca</i>
OFPPT :	<i>Office chargé de la Formation Professionnelle</i>
ONE :	<i>Office National de l'Electricité</i>
ONEP :	<i>Office National de l'Eau Potable</i>
ONU :	<i>Organisation des Nations Unis</i>
PFI :	<i>Private Finance Initiative</i>
RAD :	<i>Régie Intercommunale Autonome de Distribution de l'Eau et d'Electricité (pour la ville de Casablanca)</i>
RCAR :	<i>Régime Collectif d'Allocation de Retraites</i>
RED :	<i>Régie de Distribution de l'Eau et d'Electricité(ville de Rabat)</i>
REDAL :	<i>Régie de distribution d 'eau , d'électricité et du service d'assainissement liquide</i>
RMB :	<i>Monnaie chinoise</i>
SAEC :	<i>Autorité d'Etat chinoise pour le contrôle des changes</i>
SAUR :	<i>Société d'Aménagement Urbain et Rural(filiale de Bouygues)</i>
CISE :	<i>Devenue depuis le 8 juin 2000 SAUR France</i>
SMD :	<i>Société Marocaine de Distribution d'Eau et d'Electricité</i>
SPA :	<i>Services Publics Administratifs</i>
SPIC :	<i>Services Publics à caractères Industriels et Commerciaux</i>