
Claude de Miras et Xavier Godard

Les firmes concessionnaires de service public au Maroc : Eau potable, assainissement et transports collectifs

Avertissement

Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.

Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.

Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.



Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le CLEO, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

Référence électronique

Claude de Miras et Xavier Godard, « Les firmes concessionnaires de service public au Maroc : Eau potable, assainissement et transports collectifs », *Méditerranée* [En ligne], 106 | 2006, mis en ligne le : 20 octobre 2008, URL : <http://mediterranee.revues.org/index438.html>.

DOI : en cours d'attribution

Éditeur : Publications de l'université de Provence

<http://mediterranee.revues.org>

<http://www.revues.org>

Document accessible en ligne à l'adresse suivante : <http://mediterranee.revues.org/index438.html>

Ce document est le fac-similé de l'édition papier.

Cet article a été téléchargé sur le portail Cairn (<http://www.cairn.info>).



Distribution électronique Cairn pour Publications de l'université de Provence et pour Revues.org (Centre pour l'édition électronique ouverte)

Tous droits réservés

Les firmes concessionnaires de service public au Maroc.

Eau potable, assainissement et transports collectifs

Public service concessionary firms in Morocco: drinking water, trash removal and public transport

Claude de MIRAS*
Xavier GODARD**

Résumé - Au cours des années 1980, la gouvernance des services urbains a évolué à l'échelle mondiale : en passant d'une gestion administrée à un recours généralisé au secteur privé, les services collectifs sont devenus accessibles à travers les règles du marché et non plus celles de l'économie publique. À l'invitation des instances internationales, et face à une urbanisation rapide et une décentralisation institutionnelle, une multiplication des partenariats « public-privé » est apparue entre des collectivités déléguées et des firmes privées délégataires, le plus souvent étrangères. Nous observerons la mise en œuvre de cette nouvelle gouvernance des services urbains dans les secteurs de l'eau, de l'assainissement et des transports en commun intra-urbains dans les contextes des métropoles littorales marocaines (Casablanca, Tanger, Tétouan et Rabat).

Abstract - In the 1980s, the provision of urban services evolved to a world scale when public management in many cities ceded its authority to the private sector. Propelled by rapid urbanization and institutional decentralization, this shift made providing city services responsive to market forces. In Morocco, public-private partnerships have most often involved contracts with foreign firms which assure water, trash removal, and intra-urban public transport. This phenomenon is studied here in the context of the coastal cities of Casablanca, Tangiers, Tétouan and Rabat.

Dans le sillage des Plans d'ajustement et du consensus de Washington promu au cours des années 1980, la gouvernance des services urbains a évolué à l'échelle mondiale : la gestion administrée des principaux services publics s'est trouvée remise en question à la fois dans ses modalités de gestion et dans ses objectifs, dans un mouvement d'appel au secteur privé en métamorphosant ces biens et services collectifs en marchandise, ou en renforçant leur dimension marchande plus présente dans le secteur du transport : dorénavant leur accès se fera en principe à travers les règles du marché et non plus celles de l'économie publique. Les nouvelles dénominations de ces biens et services iront même jusqu'à effacer la référence au service public et préférer leur caractère de

services essentiels ou leur morphologie technique réticulaire (services urbains en réseaux).

Cependant, d'autres contraintes vont conduire à mettre au jour et à généraliser des formes de partenariats public-privé en matière de gestion urbaine et à mobiliser des firmes – en particulier françaises – qui en ont fait depuis longtemps leur métier y compris à l'international.

- **Une urbanisation rapide**, caractérisée par d'importants retards infrastructurels, et des taux d'urbanisation à peine supérieur à 50% augure des fortes croissances urbaines à venir. La gestion des métropoles, capitales nationales et régionales, impose des solutions urgentes, massives et fiables, d'accès aux services urbains

* Économiste, directeur de recherche de l'Institut de recherche pour le développement ; UMR 151 Laboratoire population environnement développement. Université de Provence-IRD, Marseille Saint-Charles. demiras@up.univ-mrs.fr ; auteur de la partie 1 de cet article.

** Économiste, directeur de recherche de l'Institut de Recherche sur les Transports et leur Sécurité (INRETS), Département économie et sociologie du transport (DEST), godard@inrets.fr ; auteur de la partie 2 de cet article.

de base. Les besoins de financement et de gestion des infrastructures urbaines en réseaux (eau, assainissement, électricité, déchets, téléphonie, transports, etc.) sont immenses et dépassent les capacités financières publiques, locales et nationales. De plus, cette urbanisation rapide n'est pas inclusive : l'extension spatiale centrifuge des villes induit l'apparition de périphéries sous-équipées et largement informelles dont une large fraction de la population est considérée comme pauvre. Il y a là un ferment d'instabilité sociale qui doit recevoir une réponse sinon durable du moins convaincante.

- **Une décentralisation institutionnelle**, souvent formelle et plus annoncée qu'effective, a consisté en premier lieu à délester l'État d'un certain nombre de prérogatives et à en transférer la charge vers les collectivités locales. Les entités communales induites par cette vague mondialisée de décentralisation n'avaient et, pour une large part, n'ont toujours pas les capacités techniques et financières, ni une expérience gestionnaire à la hauteur des enjeux. Les partenariats « public-privé » sont ainsi apparus comme une voie permettant d'aller graduellement vers une forme de pouvoir public décentralisé. Les nouvelles prérogatives des collectivités locales ont été externalisées à travers des contrats de délégation de service public passés entre des collectivités délégantes et des firmes privées délégataires, le plus souvent étrangères⁽¹⁾.

Entre privatisation intégrale et réforme des services publics, les PPP ont offert une alternative dont les enjeux idéologique, financier et de développement sont considérables. Ces partenariats recouvrent des formes diverses⁽²⁾ : gestion déléguée « à la française », concession, affermage, contrat de gestion limité dans le temps, *Build Operate Transfer* (BOT), etc.

Face à ces différents défis, les limites, les insuffisances, voire les dérives de la gestion administrée ont justifié un appel à des firmes privées réputées plus aptes à y répondre. Mais il convient de préciser que ce mouvement généralisé de recours aux PPP a plutôt été le résultat d'une initiative internationale lancée depuis deux décennies par les institutions internationales à commencer par la *Banque mondiale*, des firmes transnationales et des gouvernements nationaux, les villes concernées ayant été invitées à valider ces choix stratégiques qui les dépassaient à plus d'un titre.

Nous retiendrons le cas du Maroc et de ses grandes métropoles littorales (Casablanca, Tanger Tétouan⁽³⁾ ainsi que Rabat) pour observer comment cette nouvelle gouvernance des services urbains a été peu à peu mise en

place dans la plupart des services de base. Nous retiendrons d'une part, l'eau et l'assainissement et d'autre part, les transports en commun intra-urbains.

1. Les firmes concessionnaires dans le secteur de l'eau et de l'assainissement au Maroc : genèse et premiers résultats

Au Maroc, la première délégation de service public post-indépendance est intervenue en 1997 avec la concession multi-service (électricité, eau et assainissement) accordée à la *Lyonnaise des eaux de Casablanca*.

Cette pratique de la gestion déléguée avait déjà été engagée dès le début du siècle dans le cadre du Protectorat français (traité de Fès établi le 30 mars 1912). En 1914, est créée la SMD (*Société Marocaine de Distribution d'eau, de gaz et d'électricité*), société anonyme de droit marocain. La SMD est un *consortium* piloté par la *Lyonnaise des eaux* et composé du groupe *Schneider*⁽⁴⁾ et de la *Banque de Paris et des Pays-Bas*⁽⁵⁾. Cette même SMD prendra en charge, sous forme de missions, la réalisation et la construction d'ouvrages publics électriques pour la ville de Casablanca.

Entre 1914 et 1920, la SMD passe en régime de concession en élargissant le champ de ses activités à la distribution d'eau potable sur Casablanca et en intervenant aussi à Rabat, Salé, Tanger et Meknès. Mais une forte croissance urbaine imposa aux autorités métropolitaines coloniales de réviser les schémas d'approvisionnement en sollicitant de la part de la SMD une véritable stratégie conséquente d'investissements et d'infrastructures d'adduction d'eau. La *Régie d'exploitation industrielle du protectorat* (REIP), organisme public créé au début des années 1930 avait pour vocation de fournir au plan national la production d'eau potable et son adduction vers les centres urbains marocains.

En 1950, la SMD a assuré la conception et la réalisation du système de distribution d'eau potable de Casablanca à partir de l'oued Er-Rbia. Cette opération prend la forme d'un contrat de concession (*dahir* de 1949), établi pour une durée de 50 ans et assorti de garantie de l'administration pour les emprunts et les tarifs. Ce contrat de concession a été prorogé quelques années après l'indépendance en ce qui concerne la distribution de l'eau potable à Casablanca : en 1961 sera créée la régie de Casablanca. Par contre la SMD, devenue ELYO garde

1- Au passage, on s'interrogera sur la portée de ces contrats de délégation de service public : en effet, leur multiplication ne pourrait-elle revenir à établir une sorte de *délégation de pouvoir public local* vers les firmes privées délégataires en vidant de son sens le projet de décentralisation politique?

2- Délégation de service public : une délégation de service public est, aux termes de l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales « un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire les ouvrages ou d'acquérir les biens nécessaires au service ». Deux types principaux de délégation sont envisageables (mais de nombreuses variantes sont possibles autour de ce schéma) : l'affermage et la concession de service public.

3- Pour une analyse détaillée de ces concessions, voir C. DE MIRAS et J. LE TELLIER, en collaboration avec A. SALOUI (2005). À Rabat, la régie des eaux REDAL est aussi passée en régime de concession en 1998, ce contrat attribué à un groupe luso-espagnol a ensuite été cédé en 2004 à *Véolia Environnement*. Pour une présentation du cas de Rabat, voir B. ALLAIN-EL MANSOURI (2001).

4- Qui est acteur dans la construction du port de Casablanca dès 1907.

5- Selon M. BRAHIMI (2001), il s'agit de la *Banque de Paris et des Pays Bas*. S. HOUËS-JOUVE écrit *Parisbas* (HOUËS-JOUVE, 1999, *Ibid*, p. 253).

toujours la concession du complexe hydraulique de l'Oum Er-Rbia qui a été renouvelée en 2000 par le ministère de l'Équipement.

Ainsi la combinaison d'entreprises publiques et privées dans les dispositifs de production et de distribution d'eau potable est loin d'être nouvelle au Maroc. On serait même tenté de dire dans le cas de Casablanca, ville portuaire presque centenaire, que la règle dominante est le régime de la concession (de 1914 à 1961, puis de 1997 à nos jours), le régime municipal étant l'exception (de 1961 à 1997). Et encore, le pouvoir municipal ne s'est réellement exercé que durant trois ans de 1961 à 1963 puisque ensuite le pouvoir *de facto* est passé aux mains de l'entité juridique qu'est devenu le Grand Casablanca.

Le modèle marocain s'est historiquement développé sur une distinction entre distribution et adduction. Et dans le contexte de Casablanca, la distribution a presque toujours été confiée à des firmes privées à travers le régime de la concession alors que l'adduction (administrée à l'échelle nationale) est revenue à un office public : l'Office national de l'eau potable.

1.1. Casablanca : La LYDEC

Le capital social de la *Lyonnaise de Casablanca* s'élève à 800 millions de Dh ; il rassemble à son origine les actionnaires suivants :

-35% : *Suez Environnement*⁽⁶⁾ (...) « assure la desserte en eau et assainissement à plus de 115 millions de clients et gère la collecte et le traitement des déchets à (sic) plus de 74 millions d'habitants dans le monde »⁽⁷⁾.

-24% : *Elyo* « s'est spécialisé dans la gestion-maintenance, la co-génération et les réseaux urbains de chaud et froid, la valorisation énergétique des déchets et la distribution d'électricité avec production associée. *Elyo* réalise 30% de son chiffre d'affaires à l'international »⁽⁸⁾.

-18% : *Endesar Europa*, « groupe espagnol, s'appuie pour son expansion internationale sur la production et la distribution d'électricité »⁽⁹⁾.

-18% : *EDF International*, «sa présence au Maroc s'inscrit dans une longue tradition de coopération : conseil, assistance technique, formation, ingénierie hydroélectrique, irrigation et, aujourd'hui, investissement dans la production et la distribution d'électricité» (*LYDEC*, 1998).

-5% : *AGBAR (Agua de Barcelona)*, leader en Espagne et au Portugal dans le domaine du cycle de l'eau, ce groupe est aussi très bien implanté en Amérique latine.

La « Convention de gestion déléguée du service de

distribution d'électricité, du service de distribution d'eau potable et du service d'assainissement liquide à Casablanca » a été signée le 28 avril 1997 à Rabat entre la *Société lyonnaise des eaux*, représentée par son président-directeur général, Monsieur Jérôme Monod⁽¹⁰⁾, et le président du conseil de la Communauté urbaine de Casablanca, Monsieur, Abdelmoughit Slimani, sous les auspices du ministre d'État à l'Intérieur, Monsieur Driss Basri, avec le visa du ministre des Finances et des Investissements Extérieurs, Monsieur Mohammed Kabbas.

Le périmètre du contrat délégué correspond au territoire de la Communauté urbaine de Casablanca⁽¹¹⁾ y compris la ville de Mohammedia. L'activité concédée a officiellement débuté le 1er août 1997 pour une durée de 30 ans. Ce contrat de gestion déléguée est le plus important paraphé en Afrique. Il concerne une agglomération d'environ 4 millions d'habitants.

1.2. Tanger et Tétouan : Société des eaux et d'électricité du Nord⁽¹²⁾

L'appel d'offres de la régie de Tanger est remporté le 19 février 2001 par le groupement piloté par *Vivendi Water*, numéro un mondial de l'eau. Le même *consortium* est retenu à Tétouan quelques semaines plus tard.

Le contrat porte sur les activités suivantes : le captage, l'adduction et le traitement de l'eau potable issue des sources, nappes et forages exploités par le délégataire ; la distribution de l'eau potable ; la distribution de l'énergie électrique ; le service de l'assainissement liquide. Elle concerne au total une population estimée en 2002 à environ 1,2 millions d'habitants.

Vivendi Water assure la gestion déléguée multi-service des communautés urbaines de Tanger et de Tétouan depuis le 1^{er} janvier 2002. Les contrats concernent 23 communes dont la plupart étaient desservies auparavant par les régies intercommunales des deux villes : la RAID de Tanger et la RED de Tétouan.

Sous la haute bienveillance du ministère de l'Intérieur, les communautés urbaines de Tanger et de Tétouan ainsi que quelques communes voisines ont signé le contrat le 12 décembre 2001 avec la *Société des eaux et d'électricité du Nord* (SEEN)⁽¹³⁾. La convention est acceptée par ces 23 communes qui ont préalablement voté la dissolution des régies et approuver les contrats.

La SEEN gère l'ensemble de deux contrats. Elle est la maison mère d'*Amendis*⁽¹⁴⁾ Tanger et d'*Amendis*

6- *Ondéo* : www.suez-lyonnaise-eaux.com/groupe/french/histoire/index3.php

7- site web : www.lydec.ma

8- *Ibid.*

9- *Ibid.*

10- Agissant à la fois comme actionnaire fondateur et comme mandataire des autres actionnaires fondateurs de *LYDEC* filiale, de droit marocain, de *Ondéo/La Lyonnaise des eaux France*.

11- Depuis lors, le périmètre a été élargi à des communes adjacentes qui dépendaient de la Régie autonome intercommunale de distribution d'eau et d'électricité de Casablanca : Dar Bouazza, El Mjjatia, Lahraouyne Médiouna, Nouaceur, Ouled Saleh, Sidi Hajjaj, Tit Mellil.

12- Les informations se rapportant à Tanger et Tétouan sont de J. LE TELLIER, 2005, in *Gouvernance urbaine et accès à l'eau potable au Maroc*.

13- Société anonyme de droit privé marocain au capital de 800 millions de Dh, inscrite au registre du commerce de Casablanca.

14- Le nouveau concessionnaire a créé un label pour se doter d'une identité visuelle. *Amendis* est composé de *Amen* (sécurité en arabe, eau en amazigh) et de *dis* pour distribution. Le logo représente une lampe et une goutte d'eau en bleu et rouge.

Tétouan. Son siège social est basé à Tanger. Elle agit en amont des deux directions d'exploitation qui sont respectivement implantées dans chaque ville. Les actionnaires fondateurs de la SEEN sont les suivants :

TABLE. 1 - LA PART DES ACTIONNAIRES AU SEIN DE LA SEEN

Actionnaires	Siège social	Participation
1-Vivendi Universal et la Cie Générale des eaux (CGE) représentent le groupe Vivendi	Paris	26% + 25% = 51%
2-Hydro-Quebec International Inc (HQI)	Montréal	18%
3-ONA	Casablanca	16%
4-Maroc Émirats arabes unis de développement (SOMED)	Casablanca	15%

Source : LE TELLIER, *Ibid.* (convention de gestion déléguée de Tanger et Tétouan).

Vivendi Universal (*Vivendi* et *CGE*) sont donc majoritaires et détiennent 51% du capital de la SEEN. *Vivendi*, devenu *Véolia*⁽¹⁵⁾ agit en tant que mandataire des actionnaires et, pour maintenir ce rôle, doit conserver au moins 25% des actifs.

Avec l'exemple de Tanger et Tétouan, c'est la première fois au Maroc qu'un contrat de concession de l'eau, de l'électricité et de l'assainissement a été accordé par voie d'appel d'offres. « *LYDEC* et *Redal* avaient signé leurs conventions grâce à une entente directe avec les communautés urbaines de Casablanca et de Rabat » (*L'Économiste*, édition électronique du 20 février 2001)⁽¹⁶⁾.

1.3. Éléments de résultats des firmes délégataires des services d'eau potable et d'assainissement.

En regard des limites souvent avérées des régies municipales, trois facteurs expliquent le recours à la DSP (Délégation de service public) :

- la capacité d'investissement des opérateurs ;
- en matière d'assainissement liquide, la mise en place de réseaux d'évacuation des eaux usées et la promotion des solutions durables pour l'assainissement liquide (stations d'épuration) ;
- la généralisation de l'accès à l'électricité, à l'eau potable et à l'assainissement dans les périmètres définis contractuellement, selon un agenda (30 ans pour Casablanca et 25 ans pour Tanger et Tétouan) et un niveau d'investissement de référence⁽¹⁷⁾.

Revenons sur chacun de ces objectifs pour en apprécier la mise en œuvre :

•La capacité d'investissement des opérateurs

Cette capacité financière passe nécessairement par la constitution du marché urbain de l'eau. Si du point de vue juridique, **la délégation de service public n'est pas la privatisation**, par contre **la mise en œuvre commerciale de la concession suppose la construction du marché de l'eau** exactement dans les **mêmes conditions que celle imposée par la privatisation du secteur**. Les principes fondateurs de ces délégations de service public attestent de cette nécessité marchande : « l'eau paie l'eau », le « recouvrement des coûts » comme le « consentement à payer » impliquent de renoncer à toutes formes de subvention et à tolérer, au mieux, des dispositifs de péréquation.

Dans les cas de l'eau potable à Casablanca, le délégataire *Lydec* est engagé à hauteur de 612 millions de Dh sur trente ans (dont les deux tiers seront à mobiliser au cours de la première décennie). La contribution propre de la *Lydec* au financement des investissements pour le service « Eau potable » est donc de 12,2%. Pour l'ensemble du contrat de délégation, l'apport total du délégataire est de 6 326 millions de Dh, soit 21% des 30 000 millions de Dh d'investissements inscrits au contrat de délégation. Et pour les trois services délégués, 57% de la contribution du délégataire devront être contractuellement mobilisés durant la première décennie.

Ces données permettent de préciser le rôle du délégataire : contrairement à une idée reçue, il n'agit pas en tant que bailleur privé qui investirait des ressources⁽¹⁸⁾ financières préexistantes (fonds propres) ou mobilisées *via* le secteur bancaire (emprunts). Sa véritable capacité de financement vient de ses compétences commerciales à offrir à la vente ses biens et services sur le marché urbain ; la firme délégataire financera les grosses réparations, les travaux de renforcement, et d'extension des réseaux. Le délégataire ne puise donc pas principalement les ressources financières de la convention de gestion sur des fonds disponibles *ex ante* (auprès d'intermédiaires financiers extérieurs ou en puisant dans ses fonds propres) ; il met en œuvre un savoir-faire technique et commercial qui lui permettra de mobiliser *ex post* auprès de sa clientèle une part importante⁽¹⁹⁾ des ressources nécessaires à couvrir les charges d'investissement. Cette précision n'est peut-être pas superflue : d'abord, elle pondère la prise de risque directe encourue par le délégataire : les investissements sur fonds propres ne portent pas sur les 30 000 millions de Dh mais seulement sur un cinquième (soit 6 326 millions Dh). En corollaire, les financements seront effectués uniquement si l'exploitation commerciale fonctionne favorablement. Plus fondamentalement, ce type de dispositif de mobilisation de ressources par la voie marchande et non

15- Depuis que *Vivendi Environnement* est indépendante statutairement de *Vivendi Universal*, elle a changé de dénomination pour devenir *Véolia*. *Véolia* remplace donc *Vivendi* dans le capital de la SEEN et, avec son allié la *CGE*, elle conserve plus de la moitié de l'actionariat. C'est le mandataire des actionnaires.

16- Pour les contrats de Casablanca et de Rabat, le contrat est de gré à gré.

17- Pour le Grand Casablanca, les montants d'investissements arrêtés contractuellement sont les suivants : assainissement : 16 070 millions de Dh ; électricité : 8 920 millions de Dh ; eau : 5 010 millions de Dh. Soit un total d'investissements annoncés de 30 000 millions de Dh. Pour Tanger et Tétouan, l'opérateur *Véolia*, à travers *Amendis*, s'est engagé en 2002 à investir 7,6 milliards de Dh pour les deux villes : au total, 3,26 milliards pour l'assainissement, 2,48 milliards pour l'électricité et 1,86 milliard pour l'eau potable.

18- Bien entendu remboursables par le produit de l'exploitation.

19- 87,8 % dans le cas de l'eau potable à Casablanca.

par la voie de l'épargne ou du crédit, ne peut opérer que si le marché est déjà constitué et si tous les utilisateurs ayant accès aux services délégués acceptent le rapport marchand et peuvent y adhérer, compte tenu de leur revenu. La structure du financement, faisant très peu appel à des avances de fonds propres ou d'emprunts, est donc largement adossée à une nécessaire efficacité commerciale. Cette efficacité peut signifier une hausse de productivité⁽²⁰⁾ dans l'exploitation à volume constant, ou/et elle peut s'obtenir en accroissant les prix de vente, en multipliant les abonnés, ou/et par une hausse des volumes consommés et recouverts.

• Assainissement liquide et développement durable

La tâche en matière d'investissement, de raccordement et de traitement des eaux usées est considérable compte tenu des retards accumulés dans le passé, de la forte croissance de la ville et de l'objectif de long terme de soutenabilité environnementale urbaine. À cela, s'ajoute le drainage des eaux pluviales en ville rendue nécessaire par l'étanchéité croissante du sol urbain, dans un régime de pluies méditerranéennes souvent violentes. Les inondations qui en résultent ont provoqué des noyades ; l'opérateur *LYDEC* est donc intervenu prioritairement dans ce domaine et a implanté en 2000 un nouveau grand collecteur à Casablanca avec évacuation en mer.

Depuis l'indépendance, la question de l'assainissement a été laissée aux collectivités locales caractérisées par leurs insuffisances financières et techniques. Malgré cette contrainte, il existe au Maroc un important réseau urbain de collecte – certes vétuste et insuffisant – puisque la plupart des quartiers anciens en sont pourvus alors que les zones urbaines récentes sont en cours de raccordement⁽²¹⁾. Selon les données officielles, à l'échelle nationale et urbaine, le taux moyen de collecte est relativement important (70% en moyenne avec des écarts importants selon les villes : de 90% pour les grandes métropoles à 40% pour les petites villes).

Par contre, le traitement de ces eaux usées collectées reste très limité (environ 5% du volume total) et l'essentiel des eaux usées est directement envoyé vers le milieu naturel avec, au mieux, une phase de pré-traitement limité, comme à Casablanca (tabl. 2).

TABLEAU 2 - VOLUMES ET DESTINATION DES EAUX USÉES URBAINES DOMESTIQUES AU MAROC

Milieux récepteurs	Nombre de villes	Population en millions	Volumes en millions de m ³
Sols, talwegs, lacs	255	7,72	250
Océan Atlantique	39	8,18	315
Mer Méditerranée	17	0,83	25
<i>Total</i>	<i>311</i>	<i>16,7</i>	<i>590</i>

Source : *La problématique de l'assainissement au Maroc*. A. KAWNI : Direction de l'eau et de l'assainissement (ministère de l'Intérieur). Conférence de l'Association scientifique et technique pour l'eau et l'environnement, 82^e congrès, Casablanca, 2, 3, 4 et 5 juin 2003.

Au total, des 600 millions de m³ d'eau usées urbaines domestiques, 100 millions de m³ ne seraient pas collectés (ce qui donnerait théoriquement un taux de collecte de 84% mais en appliquant le taux de 70% annoncé officiellement *supra*, ce serait plus exactement 180 millions de m³ qui ne seraient pas collectés). L'océan Atlantique reçoit plus de la moitié des eaux usées domestiques alors que 42% sont déversés sans traitement dans la nature à l'intérieur du pays. Pour les prochaines vingt années, les perspectives d'investissements sont évaluées environ à 6 milliards d'euros pour infléchir cette situation, sous réserve d'avoir résolu la question lancinante de la mobilisation des ressources financières.

En matière de collecte et de traitement, les opérateurs se retrouvent à assumer non seulement les retards accumulés antérieurement par les régies ou les services techniques municipaux mais aussi à faire face à une urbanisation extensive, le plus souvent rapide voire anarchique et donc sans réserve foncière disponible⁽²²⁾, et enfin soumise à des contraintes de densité urbaine peu compatible avec l'enfouissement *a posteriori* des réseaux d'eaux usées ou pluviales. De plus, la rentabilité nulle ou négative de l'activité d'assainissement, face à des engagements financiers considérables, n'attirent guère les capitaux privés. Cette situation pourrait expliquer le caractère optionnel des 6 125 millions de dirhams (soit 38,5% des 16 070 millions de dirhams annoncés dans le domaine de l'assainissement à Casablanca) correspondant aux stations d'épuration.

• Accès généralisé à l'eau et à l'assainissement

La généralisation du branchement individuel doit s'effectuer à travers la mise en œuvre de politiques sociales fondées sur divers mécanismes d'incitation financière. En effet, un frein majeur au raccordement réside dans le coût initial de la connexion, qui peut représenter plusieurs mois de revenus pour une certaine frange de la population. Les ménages à faible revenu ne peuvent généralement pas supporter le coût moyen du raccordement aux réseaux. Avec l'aide de la *Banque mondiale*, les régies puis, plus tard, les opérateurs concessionnaires vont tenter de mettre en place des dispositifs de branchements dits « sociaux » consistant en des facilités de paiement du coût du raccordement dont le montant varie en fonction de la distance de l'habitation par rapport au réseau. Les opérateurs ont appliqué le principe de recouvrement des coûts et du consommateur-payeur. Si en matière de consommation il existe une péréquation entre tranches tarifaires, le coût du raccordement est établi au cas par cas et selon le coût réel de chaque opération (bien entendu, il n'est pas question de subvention).

« Alors qu'il a été signé en 1997, le contrat de concession de Casablanca ne fait aucune référence explicite au problème des bidonvilles » (*LYDEC*, 2000). Cependant, le contrat de gestion déléguée aborde implicitement la situation des quartiers précaires en

20- Par réduction des pertes en eau, par renforcement des compétences techniques, etc.

21- Exception faite des quartiers non réglementaires.

22- En particulier pour les stations d'épuration, consommatrices d'espace.

précisant le calendrier de desserte de l'ensemble des ménages urbains. Il est dit dans l'article 23 que : « Les critères qualitatifs visés par ce programme sont (de) faciliter le raccordement des foyers à revenus modestes ». Le délégataire doit atteindre l'objectifs suivant : 45 000 branchements sociaux seront réalisés tous les cinq ans ; tous les quartiers urbanisés, desservis par bornes-fontaines, devront être raccordés au réseau.

D'autre part, le taux de desserte devra évoluer comme suit (tabl. 3) :

TABL. 3 - ÉVOLUTION DU TAUX DE DESSERTE EN EAU POTABLE. LYDEC

Année	2002	2007	2021
Taux de desserte	85%	95%	100%

Ce taux de desserte, indiquant l'accès au réseau urbain d'eau potable, soit de façon individualisée (par compteur), soit de façon collective (borne-fontaine), sera calculé de la façon suivante :

$$\text{Taux de desserte} = \frac{(\text{Nb d'abonnés}) \times (\text{Nb moyen de personnes par foyer})}{\text{Population totale du périmètre de la gestion déléguée}}$$

On notera que sur la forme, cette rédaction est perfectible : seul le taux de desserte fait l'objet d'un agenda prévisionnel précis. En outre, le raccordement de « tous les quartiers urbanisés » est considéré à la fois comme un objectif qualitatif et, encore plus curieusement, comme un des objectifs minima à atteindre. On serait en droit de considérer que cet objectif exprimé sous la forme d'un taux soit d'abord d'ordre quantitatif.

L'évolution du taux desserte jusqu'à hauteur de 100% doit signifier que l'ensemble des agglomérations périphériques, hameaux et *douars* sera relié à terme au réseau d'eau potable sous une forme (borne-fontaine) ou sous une autre (robinet domestique). Mais comme il est dit aussi que « tous les quartiers urbanisés, desservis par bornes-fontaines, devront être raccordés au réseau », cela devrait signifier que les ménages des quartiers urbanisés devront passer de la borne-fontaine collective au raccordement individuel par robinet domiciliaire.

Mais on constate que, hormis les éléments très lapidaires et succincts livrés précédemment, la convention est muette sur les conditions du raccordement individuel : calendrier, zonage spatial, financements n'apparaissent pas. On note aussi la conception qualitative qui inspire ce mince volet de la convention, et l'objectif de facilitation (« faciliter le raccordement des foyers à revenus modestes ») qui est dévolu au délégataire. Finalement face à la difficile question de l'accès à l'eau des quartiers précaires, la logique du délégataire serait-elle celle d'une obligation de moyens plutôt qu'une obligation de résultats ?

La question du raccordement des ménages des quartiers précaires se pose en théorie dans un mouvement de bascule : d'une part, le recul annoncé des bornes-

fontaines et, d'autre part, le raccordement individuel envisagé à travers les opérations de branchements sociaux.

1.4. Éléments de conclusion

Une observation rapprochée des expériences marocaines dans le domaine de la DSP en eau et assainissement, montre qu'à propos des PPP, les positions laudatrices, autant que les réquisitoires définitifs, s'affrontent dans un jeu de rôles convenus alors qu'un renouvellement de la problématique est nécessaire face aux besoins urbains croissants en eau et en capital, et que cette réflexion est possible à partir des expériences engagées. Quelques observations pour ouvrir des pistes :

– Les opérateurs privés ne sont pas intéressés par les zones ou les sites économiques à risques (insolvabilité dominant, instabilité économique ou politique). Les régies restent donc indispensables pour assurer l'accès à l'eau dans ses zones spatiales ou sociales non rentables⁽²³⁾. Il reste donc à trouver des réponses pour réformer et soutenir toutes les régies qui auront à assurer la distribution de l'eau potable pour tous. Faire reculer le secteur privé ou refuser la marchandisation de l'eau n'assure en rien l'efficacité des régies municipales pour lesquelles il faut élargir la notion de partenariat public-privé et amener les firmes privées internationales à accompagner la réforme des régies.

– Les monopoles privés autant que publics sont à la source de distorsions en matière de prix et de qualité du service. La notion de régulation et de gouvernance élargie est ici essentielle : le rôle d'arbitrage de l'État, des collectivités locales, des consommateurs fédérés, est important pour qu'un jeu de contrôle interactif se développe selon une logique gagnant-gagnant pour toutes les parties.

– Les notions de service public et de solidarité doivent être réhabilitées vis-à-vis des couches urbaines pauvres en considérant que jusqu'à présent ni les régies – souvent laxistes et inefficaces – pas plus que les opérateurs privés – centrés sur la profitabilité – n'ont apporté de réponses satisfaisantes quant à l'accès de ce segment social à l'eau et à l'assainissement urbain, les aspects environnementaux restant le plus souvent le parent pauvre de ces différentes formes de gouvernance.

L'exemple marocain illustre aussi la difficile problématique de la mobilisation de ressources destinées à l'AEP et à l'assainissement. À l'évidence, le financement long de ces services urbains n'est pas résolu. Le mythe d'un secteur privé venant pallier les défaillances des financements publics a fait long feu. En effet, comme le laisse transparaître l'exemple marocain :

- si les conditions de rentabilité et de solvabilité ne sont pas réunies, la logique d'entreprise révélera naturellement ses limites ;
- les investissements annoncés ne seront probablement

23- Ce qui ne signifie pas que les régies soient exclues des sites rentables mais seulement que les opérateurs tendent à se détourner des sites non rentables.

pas tous intégralement réalisés – particulièrement en matière d’assainissement – ;

c) leur financement ne fera pas l’objet d’un flux équivalent de capitaux extérieurs mais correspondra essentiellement à des recettes prélevées sur le marché urbain de l’eau.

Pour les grandes métropoles des nations en développement, il n’est pas sûr que l’appétit capitaliste des firmes internationales dénoncé souvent *urbi et orbi*, soit le risque exclusif. Leur désengagement en est un autre.

« Pendant la période d’euphorie boursière des années 1990, les grandes entreprises ont contracté des dettes énormes sur la base des projets de développement, mais les niveaux de capitalisation boursière, alors capables de soutenir ces dettes, ont fondu depuis... De même, si les multinationales de l’eau pouvaient considérer les pays émergents comme une zone d’extension, ces pays sont jugés aujourd’hui par les investisseurs comme étant à risque maximal. D’où les reversements de stratégie, à l’image du groupe Suez, qui a abandonné ses concessions en Indonésie et aux Philippines et compte réduire très sérieusement ses engagements en Argentine » (CONARÉ et al., 2003).

Pour confirmer le refroidissement qui a atteint les firmes opératrices, on citera le *Monde* du 7 mars 2003 : « Soumis aux mêmes contraintes financières, Suez et Vivendi Environnement ont des stratégies proches. (...) les deux groupes ont connu une année 2002 difficile. En un an, l’action Vivendi Environnement accuse un recul de 54% pour s’établir à 17,17 euros le 5 mars. Sur la même période, le titre de Suez a reculé de 65% pour tomber à 11,07 euros. Les deux groupes paient la remise en cause de leur modèle. Portés par la mondialisation et la déréglementation des services, ils ont poussé les feux plus que les autres pendant cinq ans pour se développer (...). Désormais le temps n’est plus à la folle expansion. Les marchés de délégation, les projets de déréglementation sont devenus bien moins nombreux qu’auparavant. Souvent les offres qui subsistent sont proposées à des conditions de rentabilité bien inférieures à celle du passé. Les deux groupes sont donc condamnés à se montrer beaucoup plus prudent, d’autant que leurs actionnaires les rappellent à l’ordre (...) ».

Pour compléter ce tableau sombre et précisant les réorientations stratégiques, on doit citer le *Figaro économie* du 20 février 2003 (p. 11) : « Suez (...) privilégiera les contrats d’affermage, dans lesquels la collectivité finance les équipements, et dont la gestion est confiée à un opérateur privé. En outre, pour limiter les risques, Suez multipliera les contrats d’assistance comme à Gaza ou à Johannesburg. Tous les contrats sont examinés de très près à l’aune de leur rentabilité, celui de la ville d’Atlanta n’y a pas résisté, et d’autres ont suivi à l’instar du contrat dans (sic) l’eau avec Manille. Les pays émergents, fer de lance de la politique d’expansion ces dernières années, passent donc désormais au second plan. (...) Répondant aux préoccupations du développement durable, la direction de Suez avait défendu, lors du sommet mondial de Johannesburg, une plus forte

implication des opérateurs privés dans ces pays soutenus par les institutions publiques. Mais les fonds publics manquent toujours à l’appel et les acteurs privés ne peuvent plus faire seuls face aux engagements. D’où les nouveaux credo : “Oui à l’accès à l’eau des 1,2 milliards de personnes qui en sont privées, mais pas à n’importe quel prix”. La demande d’investissement annuelle se chiffre à 200 milliards de dollars selon la Banque mondiale, “or, les groupes de services ne sont pas les banquiers de la planète”, résume un professionnel ».

Ainsi la question de fond qui est posée est bien celle de l’économie publique urbaine dont le PPP a été et représente encore une réponse mais dont les limites dans sa forme actuelle semblent atteintes. Si les PPP sont à l’évidence perfectibles, peuvent et doivent faire l’objet d’amendements et de recherches de nouveaux équilibres partenariaux dans l’intérêt des parties contractantes, il est clair que la problématique de l’eau urbaine n’est pas toute entière soluble dans la diatribe « eau **bien public** versus eau **bien marchand** ». Et s’il est indispensable de travailler les conditions de régulations des PPP, il est parallèlement nécessaire de mettre au jour les conditions de soutenabilité de la gestion publique directe ou en régie de l’eau urbaine. Non seulement, elle reste majoritaire à l’échelle mondiale et mais elle constituera le seul mode de gestion possible des services urbains de base en cas de retrait durable du secteur privé.

2. Les entreprises de transport collectif et la délégation de service public au Maroc : expériences de Casablanca et Rabat

2.1. Rappel des spécificités du secteur des transports collectifs

De façon différente du secteur de la distribution d’eau, les entreprises de service public sont soumises dans le domaine du transport à plusieurs types de concurrence :
– concurrence des modes individuels alternatifs, voiture particulière ou deux roues, voire marche à pied ;
– concurrence, au sein même des transports collectifs, des opérateurs artisanaux légaux ou illégaux, présents dans la quasi-totalité des villes en développement.

Cela induit une recherche du statut approprié de ces entreprises, difficile à trouver de façon durable. Le cas marocain illustre assez bien cette recherche non aboutie d’un système pérenne de transport urbain devant permettre de satisfaire l’essentiel des besoins de déplacements de la population urbaine. Nous considérerons principalement les cas de Casablanca et de Rabat, avec une évocation de Marrakech.

2.2. L’histoire résumée du statut des entreprises de transport public à Casablanca

La Régie RATC avait été créée en 1964 car le secteur privé n’était pas en position de satisfaire suffisamment les besoins de déplacement de la population.

Devant les insuffisances de l'offre publique, une décision correctrice est intervenue vingt ans après en 1985, venant du roi lui-même, en faveur de l'ouverture du secteur à des opérateurs privés, dans le cadre de concessions accordées par ligne venant compléter et souvent concurrencer le réseau de la RATC dont l'activité demeurerait. Ce nouvel apport a été bénéfique en termes d'offre (accroissement du parc de véhicules), mais il a montré ses limites : une quinzaine d'années après, on pouvait observer que la crise globale de la RATC, mais aussi des entreprises privées, avait surtout favorisé le développement du transport artisanal par taxi (grands et petits) qui bénéficiait de la protection d'une partie de l'appareil d'État qui y trouvait avantage.

Les tentatives de restructuration et de modernisation de la RATC se sont succédées dans les années 2000, sans réel appui des communes de la communauté urbaine, tant et si bien que les plans de redressement étaient voués à l'échec, contrecarrés par le poids des passifs accumulés : c'est un déficit qui se situait autour de 50 millions de Dh que l'on a enregistré chaque année de 1996 à 2001. L'essentiel de ce déficit était imputable aux tarifs réduits appliqués aux scolaires sans compensation. Le parc s'est dégradé et la clientèle a diminué, dans un cercle vicieux bien connu.

Les tentatives de sortie de crise ont d'ailleurs été polarisées pendant longtemps par les projets de métro, avant que la reprise du dossier dans sa globalité par la nouvelle génération de Walis dans les années 2000 conduise à la restructuration du secteur des autobus précédant ainsi tout nouvel investissement lourd de transport de masse, métro ou tramway. Dans ce contexte, le nouveau schéma de délégation de service a été mis en place, avec une première tentative en 2003 pour associer un regroupement des transporteurs déjà en activité, qui n'a pas pu aboutir faute de crédibilité, et une seconde tentative d'appel d'offres international lancé en octobre 2003 qui a pour sa part abouti en 2004. Deux opérateurs internationaux se sont manifestés, mais finalement l'un d'eux, Connex, a renoncé à établir une proposition, estimant que les termes de référence n'étaient pas totalement propices à l'émergence d'une solution viable. Il subsistait donc la candidature de RATP Développement, qui a été retenue par les autorités marocaines après négociation sous la forme du groupement *M'dina Bus*.

2.3. La gestion déléguée de service public à *M'dina Bus*

Le groupement *M'dina Bbus* est constitué de trois partenaires :

- RATP Développement*, opérateur de référence, avec 20% du capital, engagé pour une durée minimale de 5 ans ;
- Finance.Com*, société financière marocaine, 20% du capital ;
- Transinvest*, holding regroupant notamment deux sociétés de transport : *Al Bahja Bus* et *Haddou Bus*, avec 60% du capital, donc largement majoritaire.

L'autorité concédante est composée de l'ensemble des communes du Grand Casablanca. La partie principale est naturellement la commune urbaine de Casablanca, en l'absence d'une autorité organisatrice des transports regroupant l'ensemble des communes. Mais les négociations et l'approbation de la convention semblent bien avoir relevé avant tout du ministère de l'Intérieur (Direction des régies et des services concédés) et de la *wilaya* de la région du Grand Casablanca, signifiant ainsi le rôle prédominant de l'État.

L'objet de la convention de gestion déléguée est « d'exploiter un service de transport public urbain par autobus y compris le transport scolaire et universitaire assuré sur la base d'abonnement » (article 2). Il s'agit de reprendre l'exploitation du service de transport urbain par autobus géré par la RATC (préambule) qui est mise en liquidation parallèlement.

L'activité concerne la fourniture de services réguliers pour un réseau défini en annexe. Elle peut aussi comprendre des services spéciaux. Le délégataire est autorisé à exercer d'autres services de transport dans le périmètre urbain (article 3) :

- intégration de lignes exploitées auparavant par un autre concessionnaire ;
- transport de personnel (pour employeurs) ;
- transport touristique ;
- transport scolaire (pour établissements).

Tout ceci est très classique à l'exception de l'éventualité d'intégration à l'entreprise de lignes exploitées actuellement par des opérateurs tiers, ce qui correspond à l'hypothèse d'une reprise des anciennes concessions passées avec des opérateurs privés qui coexistaient auparavant avec la RATC. Il semble que cette clause corresponde à une stratégie, des pouvoirs publics comme de *M'dina Bus*, de reconquête de l'ensemble du réseau de bus pour parvenir à terme à une entreprise unique bénéficiant du monopole d'exploitation sur l'ensemble du périmètre urbain. Mais cette stratégie n'est pas acquise et comporte de nombreux obstacles dans sa réalisation. On retrouverait alors sans surprise le modèle parisien où la RATP a le monopole. On notera que ce modèle a souvent les faveurs de nombreux responsables étrangers et que la RATP s'emploie à faire valoir ce modèle sur le plan international, avec l'appui de la mairie de Paris.

Le contrat est d'une durée de 15 ans (article 4), durée négociée jugée nécessaire pour que le groupement puisse amortir sa politique d'investissement nécessaire pour redynamiser l'offre d'autobus.

Un comité de suivi (article 32) est l'instance de concertation qui, au-delà du suivi formel de l'application du contrat, sert à instruire les modalités d'application et d'ajustement de l'offre.

L'exploitation est faite aux risques et périls (article 24). Les recettes proviennent des tickets pour les prestations de service régulier ; des abonnements mensuels pour élèves et étudiants ; du paiements de services spéciaux.

Nulle part, il n'est fait mention de compensations financières que l'autorité concédante accorderait pour les contraintes de service public ou pour les tarifs réduits accordés aux élèves et étudiants. Cela signifie que l'on est dans un schéma de financement reposant exclusivement sur les recettes des usagers, où les péréquations internes doivent permettre d'équilibrer les coûts de production du transport assuré selon le cahier des charges, y compris l'amortissement des investissements et la rémunération des entreprises membres du groupement.

Lorsque l'on sait qu'une partie de l'échec de la RATC était imputable à la faiblesse des recettes des élèves/étudiants et de leur part importante et grandissante dans la clientèle, on est obligé de s'interroger sur la pérennité de ce schéma.

Non seulement il n'y a pas de compensation financière prévue, mais le délégataire est appelé à verser une contribution à un fonds de développement des transports urbains en cas de bénéfice.

Un élément stratégique concerne alors la fixation des tarifs et leur révision (article 38). La grille tarifaire est issue de celle de la RATC, de même que les tarifs au démarrage de l'activité sont ceux pratiqués par l'ancienne RATC. La formule de révision tarifaire se réfère à un indice de coût de production, avec application de hausses tarifaires dans la fourchette de 3 à 6%. Une procédure d'approbation est nécessaire par la tutelle, ce qui peut prendre un certain temps...

Le parc contractuel (article 18) est composé de quatre éléments :

- parc repris de la RATC ;
- parc apporté par les actionnaires (il s'agit notamment d'autobus d'occasion de la RATP, mobilisables rapidement, ce qui constituait un avantage appréciable offert par le délégataire) ;
- achat d'autobus neufs en « renforcement » (pour l'accroissement du parc) ;
- achat d'autobus neufs en remplacement du parc ancien.

Le parc global est ainsi estimé à : 613 véhicules la 1^{ère} année à 993 véhicules la 6^e année, soit au départ un doublement du parc de la RATC des dernières années, puis une augmentation de 50% sur 5 ans. Un plan de financement est défini à cet effet (article 21) affichant un investissement total sur les 15 ans de 1,762 milliards de Dh, par tranches naturellement dégressives. Cette extension du parc, si elle est bien confirmée, apparaît tout à fait importante même si elle n'est pas en mesure d'assurer l'ensemble des déplacements en transports collectifs de l'agglomération et devra donc composer avec d'autres formes de transport public dans un jeu classique de concurrence et de complémentarité.

Le délégataire bénéficie d'une exclusivité de l'exploitation (article 29) du service délégué. Il est mentionné que les autorités « veilleront au respect... des dispositions... », mais on peut craindre toutes les dérives possibles quant à un respect effectif. La responsabilité de l'autorité délégante n'est d'ailleurs mentionnée que si le

défaut de respect provenait d'un acte de la dite autorité, ou d'un manquement à ses obligations, ce qui paraît une formulation floue et limitée par rapport aux difficultés potentielles de concurrence d'autres transporteurs, notamment artisanaux. Il est bien mentionné en introduction au Titre V sur les obligations, droits et prérogatives du délégataire que l'autorité concédante doit :

- favoriser la fluidité de la circulation...
- traiter et calibrer progressivement l'offre de transport des personnes par taxis urbains et interurbains, et mener des actions et mesures destinées à lutter contre le transport informel.

La formulation de « calibrage » qui signifie que l'on régule et réduit peu à peu le nombre de véhicules en concurrence sur les lignes de *M'dina Bus* apparaît extrêmement prudente et originale : ce point relatif à la concurrence sur les lignes concédées constitue naturellement un obstacle potentiel au déroulement serein de l'activité de la nouvelle entreprise d'autobus.

Concernant la question toujours épineuse des relations avec l'ancienne entreprise publique, en l'occurrence la RATC, les dispositions principales suivantes ont été prises :

- reprise de la totalité du personnel de la RATC par le délégataire ;
- exclusion de prise en charge du passif et engagements de l'ancienne RATC, pour les activités antérieures à la nouvelle gestion déléguée ;
- identification des biens dits de reprise et de des biens dits de retour.

Cela signifie que dans la négociation le délégataire a cédé sur son exigence initiale de droit de regard sur les embauches sélectives des anciens employés de la RATC, mais que l'État marocain a été obligé de reprendre tout le passif de la RATC qui tendait à s'alourdir et à s'accroître ces dernières années. Il faut alors observer que la volonté politique affirmée de non implication financière de l'État dans le transport urbain est battue en brèche puisque le pouvoir central est obligé d'accepter une lourde prise en charge financière imposée par l'urgence qu'il y a à trouver une solution.

La perspective d'une montée en puissance de l'entreprise est renforcée par le fait que la concurrence des autres opérateurs privés ne s'exercera légalement que jusqu'en 2009, date à laquelle se terminent leurs contrats de concession : le monopole d'une entreprise unique pourrait alors s'exercer pleinement. Cet argumentaire a été mis en avant pour compenser certains inconvénients de la situation actuelle de démarrage de l'activité de cette nouvelle entreprise. Mais il semble qu'une alternative soit bien l'émergence d'une seconde entreprise, voire davantage, regroupant certains des opérateurs actuels dont la concession se terminera en 2009. Les tractations autour de l'émergence du nouveau schéma peuvent expliquer la situation apparemment difficile de *M'dina Bus* après plus d'un an d'activité.

2.4. Un premier bilan plutôt négatif

En janvier 2006, soit un an et demi après le démarrage de la nouvelle entreprise, plusieurs éléments négatifs sont exprimés par divers acteurs ou observateurs de *M'dina Bus*. Premièrement, la situation financière s'est détériorée après un peu plus d'un an d'activité. Deuxièmement, on constate une hésitation à engager le programme d'investissement comme convenu du fait de la situation financière trop difficile et des incertitudes sur les conditions de monopole. Mais le retard d'investissement pourrait être considéré comme le non respect d'un engagement contractuel. Troisièmement, on observe un non respect par les opérateurs privés de leur cahier des charges : ils viennent se concentrer sur les lignes les plus rentables de *M'dina Bus* qu'ils concurrencent donc de façon excessive, menaçant ainsi l'équilibre entre opérateurs. Les conditions de contrôle et de sanction de l'activité des opérateurs sont l'un des points faibles du dispositif mis en place. Quatrièmement, le poids des tarifs réduits des scolaires génère un manque à gagner qui pèse fortement dans les comptes de *M'dina Bus*, alors que les opérateurs concurrents échappent à cette contrainte de tarifs réduits.

L'équilibre financier n'est plus assuré dès lors que la péréquation interne sur laquelle était bâti le *business plan* ne fonctionne plus. L'une des questions qui demeure est celle de l'équilibre entre les coûts de production et les recettes tarifaires, qui sont elles-mêmes contraintes par des tarifs administrés et limités par le pouvoir d'achat d'une majorité de la population... Ce que les opérateurs privés de l'ouverture de 1985 n'ont pas su faire alors qu'ils n'avaient pas la charge des tarifs réduits des scolaires, on espère que la nouvelle entreprise le fera tout en intégrant ces tarifs réduits des scolaires grâce à ses meilleures performances de gestion... Manifestement, des ajustements seront encore nécessaires pour assurer une offre pérennisée.

D'un point de vue institutionnel, le projet d'une autorité organisatrice a progressé à la faveur des recommandations du PDU (Plan de déplacements urbains) en cours de réalisation sur la période 2004-2006. Mais les conflits de pouvoir entre les collectivités locales et le wali ne semblent pas vraiment réglés.

2.5. L'expérience de Rabat-Salé

Les transports à Rabat-Salé sont assurés par l'entreprise publique RATR et une dizaine d'opérateurs privés. On trouve également des services de ramassage d'employés par les entreprises, et des taxis collectifs (grands taxis) comme à Casablanca qui se sont développés avec des autorisations d'activité interurbaine.

La RATR (*Régie autonome des transports de Rabat-Salé*) dépend de la commune de Rabat et non de celles de Salé ou de Témara bien que desservant ces communes. L'autorité concédante était la commune urbaine de Rabat, sous la tutelle du ministère de l'Intérieur. Le wali est ordonnateur de la commune de

Rabat, contrairement aux autres communes (effet de capitale).

Les contrats de concession accordés aux opérateurs privés au début des années 1990 se terminaient en 2000. Il n'y a pas eu de renouvellement de leurs contrats, mais ils ont continué leur activité, assurant l'essentiel de l'offre avec un parc de l'ordre de 500 autobus. Les opérateurs souhaitent payer la redevance, ce qui aurait été une reconnaissance de la reconduction de leur concession, mais la Trésorerie a refusé d'accepter ces paiements, pour les mêmes raisons inversées : leur contrat n'étant pas renouvelé, la redevance n'avait pas lieu d'être... Les autorités considèrent en fait que l'on peut légalement mettre fin à leur activité immédiatement.

Un comité permanent de suivi du transport urbain a été mis en place, c'est une sorte de comité de pilotage, pour la concertation préalable aux décisions, mais sans pouvoir de décision qui reste de la compétence de chacune des communes. Ce comité regroupe les trois communes de Rabat, Salé et Témara. Il comprend également la DRSC (Direction des régies et des services concédés). Il est présidé par le wali. Cette structure préfigurerait la future autorité organisatrice.

2.6. La situation critique de la RATR en 2005

Comme l'avait été quelques années auparavant la RATC de Casablanca, la RATR est en situation critique, au bord de la cessation d'activité depuis 2005. Cette fin est programmée pour janvier 2007 avec la reprise du réseau par une nouvelle société délégataire. Mais la soudure risque d'être difficile, d'autant plus que le relais risque de ne pas être pris avant juin 2007, au mieux...

Actuellement, il y a 25 autobus environ en exploitation chaque jour, mais un effectif de 800 personnes ! (un journaliste a ainsi pu relever ce *ratio* affligeant de 32 employés par autobus roulant). Les recettes courantes permettent actuellement de payer les salaires un mois sur quatre. La rallonge est alors faite par la commune de Rabat, ou le ministère de l'Intérieur, pour assurer les salaires du personnel.

Les tarifs actuels sont de 2,50, 2,70, et 3 Dh selon les liaisons. La RATR n'a pas augmenté les tarifs lors de la hausse du prix des carburants en 2004 et 2005, de manière à essayer de garder sa clientèle, tandis que le taxi collectif pratique un tarif plus élevé de 5 Dh.

La gratuité pour les personnes en uniforme (policiers...) est un problème car il n'y a pas de compensation. On estime qu'ils pourraient représenter 15% des passagers de la RATR. Les tentatives de négociation pour les faire payer n'ont pas abouti.

2.7. Le projet de délégation de service

Un « avis d'appel à manifestation d'intérêt pour la gestion déléguée du service de transport urbain par autobus dans les préfectures de Rabat-Salé-Skhirate-Témara » a été préparé courant 2005 par la wilaya de

région, pour le compte du comité permanent chargé du transport urbain. Le plan était à la fois d'assainir la situation de la RATR et de faire appel à un nouvel opérateur en délégation de service, qui devrait démarrer en janvier 2007. Mais le processus de négociation a pris du temps et n'était pas totalement achevé début 2006, de sorte que le démarrage effectif de l'activité ne devrait pas intervenir avant l'été 2007.

Les leçons de certaines difficultés enregistrées à Casablanca ont été intégrées de sorte que plusieurs préalables pour parvenir à cette gestion déléguée à Rabat sont en voie d'être résolus, il s'agit :

- d'un apurement des dettes de la RATR ;
- d'un allègement du personnel, grâce au plan de départs volontaires (le départ des volontaires devrait alléger la charge salariale de 58%) ;
- d'une perspective de cessation de l'activité des opérateurs privés sans contrat de concession (cette dernière paraît plus incertaine, pour de multiples raisons).

Un protocole d'accord de financement du plan de restructuration de la RATR a été préparé en octobre 2005 pour un montant de 335 millions de Dh comportant essentiellement l'apurement de dettes fiscales et des arriérés de charges sociales, mais aussi le financement des indemnités de départ volontaire qui concerne 433 agents sur un effectif de 826 employés. L'essentiel du financement de ce plan vient de l'État, une petite partie étant à la charge de la commune de Rabat. Ici comme à Casablanca, les communes semblent souhaiter se dégager du secteur du transport urbain et auront du mal à se laisser convaincre du besoin d'assurer des financements pérennes à ce secteur dès lors que la concession ne permet pas de couvrir par les seuls tarifs la charge des contraintes de service public.

Le projet de délégation de service tardait cependant à entrer dans sa concrétisation début 2006, en raison de plusieurs types de difficultés : la multiplicité des pouvoirs concernés ; la lenteur de l'aboutissement du plan de restructuration de la RATR ; l'insuffisance des données sur le système de transport existant et sur la demande ; l'hésitation sur le schéma de délégation le plus opportun ; la perspective de réalisation d'une ligne de tramway dans le cadre de l'Agence d'aménagement des rives du Bou Regreb, qui oblige à examiner les interfaces à prévoir entre l'opérateur d'autobus et l'exploitant du tramway.

2.8. Les opérateurs internationaux de transport public et le Maroc

Au Maroc on note la présence d'un opérateur espagnol à Marrakech depuis 1999 : *Alsa*. Son activité paraît se dérouler correctement, sans financement public, avec un parc de 130 autobus. Cependant l'opérateur a périodiquement des démêlés avec ses concurrents et s'insurge contre la concurrence déloyale qui lui est faite, soit par les grands taxis, soit par une entreprise d'autobus (*Nakha* dont la concession venait à expiration en 2000 mais qui a continué son activité jusqu'en 2006). Le cas de Marrakech est probablement singulier dans la mesure où

une partie importante des recettes pourrait provenir des touristes au pouvoir d'achat élevé, ce qui expliquerait qu'une partie du parc d'autobus puisse disposer de la climatisation. Ce succès relatif semble servir de référence pour l'identification d'un projet moderniste pour Rabat, en mettant de côté la question de l'adéquation d'une offre de qualité au niveau de recettes limité par le pouvoir d'achat.

Les grands opérateurs français dans le domaine du transport urbain sont très actifs à l'échelle internationale depuis une dizaine d'année, à la faveur de la libéralisation dans de nombreux pays européens. *Connex* (filiale du groupe *Véolia*), *Transdev* (filiale du groupe *Caisse des dépôts*), *Keolis* (filiale de la SNCF). On note une présence de ces groupes essentiellement en Europe du nord (Royaume-Uni, Norvège, Suède, Pologne...), mais aussi en Amérique du nord, en Australie ou en Colombie pour *Connex*.

Un quatrième opérateur a pu se lancer plus récemment dans l'activité internationale, c'est *RATP développement*, filiale de la RATP (à 75%) et de *Transdev* (à 25%), dont Casablanca est en fait la première expérience. Une tentative plus ancienne n'avait pas abouti à Dakar, en 1998, lorsque le conseil d'administration de *RATP International* (c'était le sigle à l'époque, avant une refonte juridique) avait décidé de renoncer au contrat de concession qui lui était proposé après appel d'offres et négociation, car les risques financiers paraissaient trop importants.

Ces diverses firmes montrent leur intérêt pour développer des activités au Maghreb, et notamment au Maroc, mais avec la prudence qu'impose le contexte économique et institutionnel. En fait, ces entreprises n'ont pas encore réellement l'expérience d'une activité de service public soumise à la fois à une contrainte de limitation des financements publics potentiels mais aussi à un schéma de concurrence avec le secteur artisanal, voire avec d'autres entreprises d'autobus.

Conclusion : un schéma encore en gestation

Le secteur du transport urbain évolue sensiblement au Maroc à la faveur des projets d'entreprises relevant du nouveau schéma de délégation de service public qui devient la règle et qui doit être encadré par une loi envisagée pour 2006. Les montages détaillés sont cependant très variables d'une ville à l'autre et un grand pragmatisme semble accompagner la recherche de solutions adaptées à chaque ville. Il n'empêche que des difficultés majeures ne sont pas encore vraiment résolues par les autorités marocaines, tandis que les opérateurs internationaux ne savent pas bien gérer ce type d'environnement concurrentiel mal maîtrisé de leur activité. On peut ainsi s'attendre à un processus relativement long de tâtonnement avant de trouver une organisation stabilisée des transports urbains au Maroc.

De même que pour l'eau, la question du pouvoir d'achat des groupes démunis se pose directement et oblige à imaginer des solutions de financement des opérateurs ne reposant pas uniquement sur les tarifs.

À l'inverse de l'eau, le secteur du transport voit de multiples opérateurs entrant en concurrence potentielle et l'une des difficultés est bien de mettre en place un système coordonné favorisant la complémentarité entre le délégataire de la DSP et les autres opérateurs dont la

présence est nécessaire dès lors que l'on admet que tous les besoins de déplacements dans une agglomération ne peuvent être satisfaits par ce seul délégataire.

Il reste à poursuivre les analyses comparées de ces secteurs dans la mise en œuvre du schéma de délégation de service public, et de s'interroger sur une vision transversale de la capacité des ménages les plus pauvres à entrer dans la logique marchande de ces divers biens et services essentiels.

BIBLIOGRAPHIE RÉFÉRENCÉE

Eau et assainissement :

- ALLAIN EL MANSOURI B., (2001), *L'eau et la ville au Maroc : Rabat-Salé et sa périphérie*, L'Harmattan, coll. Villes et Entreprises, Paris, 256 p.
- BRAHIMI M., (2001), La gestion déléguée des services publics urbains, in *L'économie déléguée : un modèle de développement pour les pays émergents ?*, Actes du colloque international, Trentenaire de l'institut supérieur de commerce et d'administration des entreprises, 25 avril 2001, Casablanca, ISCAE, p.23-57.
- CONARÉ D., avec la collaboration de COHEN E., SMETS H., (2003), Vers une autorité mondiale de l'eau, in *Eau : encadrer les partenariats public-privé*. Les notes de l'institut du Développement durable et des relations Internationales, *Le Monde* du 7 mars, p.29-39.
- DE MIRAS C., LE TELLIER J., en collaboration avec SALOUI A., (2005), *Gouvernance urbaine et accès à l'eau potable au Maroc. Partenariat Public-Privé à Casablanca et Tanger-Tétouan*, L'Harmattan, coll. Villes et Entreprises, Paris, 278 p.
- HAOUËS-JOUVE S., (1999), *20 ans de politique d'assainissement à Casablanca : enjeux, acteurs et limites. 1976-1997*, Thèse de doctorat en urbanisme et aménagement, Institut français d'urbanisme, Université de Paris VIII, Champs-sur-Marne, 2 tomes, p.253.
- KAWNI A., (2003), *La problématique de l'assainissement au Maroc*, Direction de l'eau et de l'assainissement (ministère de l'Intérieur), Conférence de l'Association scientifique et technique pour l'eau et l'environnement, 82^e Congrès, Casablanca, 2, 3, 4 et 5 juin 2003.

Le Figaro Économie, du 20 février 2003.

- LYDEC, (2000), *Quartiers défavorisés de Casablanca. Évolution des demandes et Plan d'actions*, Services to low-income neighborhoods, Annual Meeting, Manille, 23-25 septembre.
- LYDEC, (1998), *Un an après. Bilan et Perspectives*, p.7.
- Sites web :
www.suez-lyonnaiseeaux.com/groupe/french/histoire/index3.php
www.lydec.ma

Transports urbains :

- CHADALI A., (2002), Situation et perspectives de redressement de la RATC, in GODARD X., FATANZOU, *La mobilité urbaine pour tous*, Balkema.
- GODARD X., (2005), L'évolution des systèmes de transport des villes méditerranéennes face à la métropolisation, *Revue d'économie méridionale*, vol. 53, n°209-210.
- GODARD X., (2002), Les transports publics dans les villes en développement face à la mondialisation, *Transport public international*, vol 51.
- WHITE P., (2002), La mondialisation dans les transports publics, *Transport public international*, Vol 51.
- ZHIRI OUALALOU T., MAKHLOUF G., (2005), Le système de transport à Casablanca : logiques techniques, systèmes politiques locaux et dynamiques urbaines, in DE MIRAS (éd), *Intégration à la ville et services urbains au Maroc*, INAU/IRD, Rabat.