



Version préliminaire
pour examen

ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE LA BANQUE MONDIALE
SUR LE MOYEN-ORIENT ET L'AFRIQUE DU NORD

17960
Sept. 1997

Royaume du Maroc

*Participation du secteur privé dans les
infrastructures*

*Michel Loir
Pierre Guislain*

FILE COPY

*avec la collaboration de M. Kerf, K. Budin,
H. Peters, P. Vicedo et M. Gautier*

ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE LA BANQUE MONDIALE
SUR LE MOYEN-ORIENT ET L'AFRIQUE DU NORD

Royaume du Maroc

*Participation du secteur privé dans les
infrastructures*

*Michel Loir
Pierre Guislain*

*avec la collaboration de M. Kerf, K. Budin,
H. Peters, P. Vicedo et M. Gautier*

*Banque mondiale
Washington, D.C.*

Copyright © 1997
Banque internationale pour la reconstruction
et le développement / BANQUE MONDIALE
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433, U.S.A.

Tous droits réservés
Fait aux Etats-Unis d'Amérique
Premier tirage en français : septembre 1997

Les observations, interprétations et conclusions exprimées dans ce document n'engagent que leur(s) auteur(s) et ne sauraient être attribuées à la Banque mondiale, à ses institutions affiliées, à des membres du Conseil des Administrateurs ni aux pays qu'ils représentent. La Banque mondiale ne garantit pas l'exactitude des données présentées dans cette publication et décline toute responsabilité quant aux conséquences qui pourraient résulter de leur emploi. Les frontières, couleurs, appellations et autres informations figurant dans les cartes que peut contenir ce volume ne signifient pas que le Groupe de la Banque mondiale porte un jugement quelconque sur le statut juridique d'un territoire, ou qu'il reconnaisse ou accepte les frontières en question.

Le contenu de cette publication fait l'objet d'un dépôt légal. Les demandes d'autorisation de reproduction sont à adresser au Bureau de l'édition, à l'adresse indiquée ci-dessus. La Banque mondiale encourage la diffusion de ses travaux et donne normalement cette autorisation dans les meilleurs délais et à titre gracieux si la reproduction n'a pas un but commercial. L'autorisation de photocopier des parties de ce document à des fins pédagogiques est accordée par le Copyright Clearance Center, Inc., Suite 910, 222 Rosewood Drive, Danvers, Massachusetts 01923, U.S.A.

ISSN : 0259-210X

La Bibliothèque du Congrès des Etats-Unis a catalogué ce document de la manière suivante :

Loir, Michel.

Royaume du Maroc : participation du secteur privé dans les infrastructures / Michel Loir, Pierre Guislain. avec la collaboration de M. Kerf . . . [et al.].

p. cm. — (Etudes économiques de la Banque mondiale sur le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord)

Includes bibliographical references (p.).

ISBN 0-8213-3990-7

1. Infrastructure (Economics)—Morocco. 2. Privatization—Morocco. 3. Transportation—Morocco—Finance. I. Guislain, Pierre, [date]. II. World Bank. III. Title. IV. Series.

HC810.Z9C34 1997

363'.0964—DC21

97-13359

CIP

r97

Table des Matières

Préface	ix
Avant-propos	xi
Sigles et Abréviations	xiii
Note de Synthèses	xiv
Sommaire et Recommandations	xv

Partie I Rapport de Synthèse

1 Champ de l'Étude	3
2 Importance de l'Enjeu	5
3 Conditions de Réussite	13
Concevoir des politiques sectorielles claires et réalistes	13
Rétablir la vérité des prix et l'équilibre financier du secteur	15
Renforcer le cadre institutionne	17
Développer des capacités de régulation	19
Promouvoir la concurrence	19
Adapter le cadre juridique	20
Recourir à l'expertise extérieure	21
Développer les marchés financiers	21
Limiter les subventions	22
Régler d'entrée la question du suremploi	24
Rechercher un consensus	24
4 Participation Privée dans les Services Municipaux	27
Distribution de l'eau et de l'électricité	27
Gestion des déchets solides	28
Transport urbain	30
5 Participation Privée dans le Secteur des Transports	33
Parachever la déréglementation du transport	33
Chemins de fer	34
Autoroutes	36
Secteur maritime	38
Transport aérien	41
6 Conclusion sur la Stratégie à Suivre	47
Les objectifs	47
La stratégie	47

Partie II Rapport Thématique

7 Introduction	53	
Organisation de l'étude	53	
Participation privée—leçons de l'expérience marocaine	53	
8 Mesures Préparatoires	55	
Identifier et surmonter les restrictions à la propriété privée	55	
Supprimer les distorsions de concurrence	56	
Restructuration préalable	59	
Transformation en société de droit privé	60	
Le statut des salariés et cadres	62	
9 Le Cadre Institutionne	165	
Elaboration de stratégies sectorielles	65	
Gestion du processus de participation privée	66	
Expertise	68	
Financement du processus	69	
10 Mécanismes de Régulation	73	
Mécanismes sans autorité régulatrice	74	
Organe unique ou organes multiples	74	
Autonomie de l'organe de régulation	75	
Organes consultatifs ou de surveillance	77	
Organes de concertation	78	
Mécanismes de représentation des usagers	78	
Délégation de l'autorité décisionnelle	79	
Droit de la concurrence	79	
Arbitrage	80	
Instruments favorisant la transparence	81	
Réforme administrative	82	
11 Techniques de Participation Privée	83	
Sous-traitance—Acquisition de biens et services	83	
Vente ou transfert de biens ou activités non-essentiels	84	
Affermage et concession	85	
Vente d'actions	88	
Liquidation ou dissolution des entreprises publiques	89	
Participation des salariés et cadres	90	
12 Sélection d'Opérateurs Privés	93	
Le principe: une procédure concurrentielle	93	
Choix de partenaires stratégiques	94	
Présélection	95	
Appels d'offres	96	
Gré à gré	97	
13 Financement des Services Publics	99	
Tarification et politique des prix	99	
Impayés et arriérés	101	
Financement privé (étranger)	102	
Financement privé (local)	102	

Financements publics	103
Répartition des risques et garanties	105
Rationalisation des investissements	107
Traitement fiscal	107
14 Le Cadre Législatif	109

Partie III Rapport Sectoriel

15 Secteur de la Distribution d'Eau et d'Électricité, et de l'Assainissement	115
Résumé et recommandations principales	115
Éléments de diagnostic	118
Formes de participation privée envisageables	128
Comment ouvrir ces secteurs au privé?	133
Annexe 1 Prestataires de services d'assainissement et de distribution d'eau et d'électricité au Maroc	144
Annexe 2 Formes de participation privée envisageables	144
Annexe 3 La desserte des zones rurales	153
16 Secteur des Déchets Solides	157
Diagnostic de la situation	157
Intervention du secteur privé	160
17 Le Transport en Commun dans les Villes	165
Diagnostic des transports urbains: un marché déséquilibré	165
Les points d'ancrage des réformes et les options envisageables	174
Annexe 1	182
18 Secteur Portuaire	185
Diagnostic: Un secteur dominé par un monopole public réducteur de l'offre privée	185
Modalités possibles de la participation du secteur privé	197
19 Les Transports Maritimes	205
Tendances du commerce maritime marocain	205
Organisation de la desserte maritime au marché marocain	205
L'industrie du transport maritime au Maroc	210
Options stratégiques pour améliorer le commerce maritime du Maroc	213
20 Secteur de l'Aviation Civile	219
Le marché marocain du transport commercial aérien	219
Réseau aéroportuaire commercial du Maroc	232
21 Secteur Ferroviaire	241
Éléments de diagnostic du secteur ferroviaire	241
Intervention du secteur privé en appui à l'opérateur ferroviaire public	246
Privatisation de l'exploitation ferroviaire	249
22 Les Autoroutes	261
Diagnostic du système en place	261
La poursuite du programme autoroutier	263
Le recours au secteur privé (expérience internationale)	268
Les conditions du succès	275

Appendices

1	Ebauche de stratégie de développement de la participation du secteur privée à l'infrastructure	283
2	Leçons de l'expérience internationale	291
3	Régime de pensions et Caisses de retraite	297
4	Le programme de garanties de la Banque mondiale	299
	Bibliographie non Exhaustive	303

Tableaux

2.1	Indicateurs macro-économiques et sectoriels	6
3.1	Niveau des arriérés croisés du secteur public en 1995 et 1996	18
8.1	Désagrégation des activités constituantes d'un secteur	57
10.1	Organes de régulation mono- ou multi-sectoriels	75
11.1	Techniques de participation privée	83
12.1	Production d'électricité à Jorf Lasfar—Sélection d'un opérateur/investisseur privé	96
15.1	Taux de pertes en eau	124
15.2	Nombre d'employés pour 1000 branchements	124
15.3	Retards de paiements des factures d'eau	126
15.4	Prix de l'électricité (pays méditerranéens)	127
15.5	Avantages et inconvénients des principaux modes de participation privée	130
16.1	Coût de décharge et traitement en fonction de différentes technologies	161
17A1.1	Indicateurs d'évolution démographique et économiques pour les villes de Rabat et Casablanca	182
17A1.2	Indicateurs d'activité des régies de Casablanca et de Rabat	182
17A1.3	Indicateurs d'évolution des transports publics et privés à Casablanca	183
19.1	Commerce maritime du Maroc en 1994	206
19.2	Sociétés d'armement au Maroc (1994)	211
20.1	Flotte aérienne de la Royal Air Maroc en 1996	224
20.2	Trafic aérien commercial aux aéroports marocains (1994)	233
22.1	Tableau des investissements	266
22.2	Péage moyen pratiqué en 1994 sur autoroutes (véhicules lignes)	267
22.3	Coûts moyens de construction au km d'autoroute au Maroc	267
22.4	Les options de participation du secteur privé	280
App1.1	Distribution d'eau et d'électricité et assainissement	283
App1.2	Transports urbains	284
App1.3	Autoroutes	285
App1.4	Ports	286
App1.5	Chemins de fer	287
App1.6	Aéroports	288
App1.7	Transport aérien	289
App1.8	Transport maritime	290
App2.1	Amélioration du niveau de vie résultant des privatisations	292
App3.1	Développement de caisses de retraite privées	298

Encadrés

2.1	La participation privée au coeur de la politique gouvernemental	10	
3.1	Energie et mines—secteurs pionniers en matière de privatisation et de libéralisation	14	
8.1	Formes de concurrence pour activités de nature monopolistique	58	
10.1	Les autorités administratives indépendantes en France	76	
11.1	Dispositions essentielles des contrats de concession ou d'affermage	87	
13.1	Fonds d'infrastructure	105	
15.1	Sélection d'un concessionnaire par appel d'offres : leçons de Buenos Aires et Caracas	140	
15A2.1	Sous-traitance dans la distribution d'eau à Santiago du Chili	145	
15A2.2	Contrat de gestion dans le secteur électrique en Guinée-Bissau : un succès?	146	
15A2.3	Evolution de l'affermage pour la distribution de l'eau potable en Côte d'Ivoire	148	
15A2.4	Le contrat d'affermage conclu dans le secteur électrique en Côte d'Ivoire	149	
15A2.5	La concession de traitement et de distribution d'eau de Macao	150	
15A2.6	La privatisation des compagnies régionales de distribution d'eau au Royaume-Uni	152	
15A3.1	Participation locale dans les projets d'infrastructure rurale au Mexique	155	
17.1	Contribution du secteur privé à l'efficacité du transport urbain à Porto (Portugal)	180	
17.2	Déréglementation et privatisation des transports en commun au Royaume Uni	181	
18.1	La réforme des ports au Canada—"commercialisation" des fonctions portuaires et intégration dans l'économie locale	195	
18.2	L'expérience de la privatisation au port de Buenos Aires	203	
19.1	Réformes de l'industrie du transport maritime au Chili le commerce national, véritable gagnant	207	
19.2	Transport maritime—effets pervers de la protection du pavillon national	209	
19.3	Création d'un cadre pour le développement durable de l'industrie maritime. L'exemple de la Malaisie	216	
20.1	Air Jamaica—transformer un perdant en gagnant	230	
20.2	Stratégie adoptée par le Canada pour commercialiser les aéroports nationaux	237	
20.3	Mise en concession des services aéroportuaires	238	
21.1	L'utilisation des infrastructures ferroviaires par des tiers opérateurs dans le cadre d'une concession d'exploitation ferroviaire	253	
21.2	La mise en concession des chemins de fer argentins	254	
21.3	La privatisation de l'activité ferroviaire en Nouvelle-Zélande	257	
22.1	L'expérience en Asie	270	
22.2	L'expérience mexicaine	270	
22.3	L'expérience américaine	272	
22.4	L'expérience française	273	
22.5	L'expérience hongroise	274	
22.6	L'expérience allemande de prêt-bail	277	
22.7	L'expérience britannique	278	
App4.1	Garantie partielle de risques pour le financement de la centrale de Hub River	301	

Préface

L'avenir du Maroc dépend largement de sa faculté d'adaptation aux nouvelles données de la concurrence internationale. Pour être compétitif, le Maroc doit pouvoir produire et vendre dans les meilleures conditions de coûts et de qualité. Les services d'infrastructure entrent pour une part importante dans l'équation économique. Ils contribuent à la capacité d'une économie à être concurrentielle. Tout en constatant que certaines entreprises de services publics ont réalisé des performances souvent remarquables ces dernières années, beaucoup reste à faire pour mettre ces services à niveau, pour les adapter à un nouveau contexte économique international. Le mode d'organisation, les méthodes de gestion, ainsi que les modalités et sources de financement des services publics devront évoluer rapidement pour satisfaire aux besoins de l'économie nationale. Il s'agit là d'un défi important à relever.

Nombreuses sont les expériences dans le monde dont le Maroc peut s'inspirer. La conscience locale des défis que pose l'intégration dans un marché global va grandissante et le débat va s'intensifiant sur les grandes questions de société qui ne manquent pas de se poser. La présente étude, réalisée à la demande du Comité de Suivi du Projet de Développement du Secteur Privé, a pour objectif de contribuer à l'approfondissement de la réflexion sur la nécessité et les modalités de l'ouverture du secteur des infrastructures à la participation privée et à la concurrence. Elle analyse le contexte institutionnel, juridique, économique et sectoriel qui caractérise les services d'infrastructure au Maroc en y apportant l'éclairage de l'expérience internationale en la matière que la Banque mondiale suit de près.

Il ne s'agit pas d'une réflexion académique, mais d'une recherche de solutions aux problèmes de dévolution de services publics qui se posent, parfois très concrètement. Le gouvernement a ouvert de nombreux chantiers de réforme au cours de ces dernières années mais force est de constater que, dans bien des cas, le bouclage de ces opérations et l'ouverture effective de services d'infrastructure à l'initiative privée et à la concurrence tardent. La présente étude suggère que ces blocages sont en partie systémiques et requièrent des réformes et décisions de nature horizontale, touchant l'ensemble des services d'infrastructure : la faiblesse de la coordination interministérielle, le manque de capacité technique pour choisir les modalités d'ouverture au privé, lancer les appels d'offres et sélectionner les opérateurs, les carences d'un cadre juridique et réglementaire vieilli, ainsi que la résistance de la part d'opérateurs tant publics que privés face à l'introduction d'une réelle concurrence ou face à l'arrivée d'opérateurs internationaux, en sont autant d'exemples.

Le programme de réformes à mettre en oeuvre est ambitieux, à la mesure des enjeux importants que représente l'exigence d'une infrastructure de haut niveau dans un pays qui, comme le Maroc, joue la carte de l'ouverture aux marchés internationaux. Les mutations à opérer sont profondes et sources de difficultés à court terme. En s'engageant dans cette direction, les autorités font preuve de clairvoyance et de courage politique. Les écueils ne manqueront pas sur le chemin des réformes et les vertus d'innovation devront aller de pair avec celles de persévérance et de réalisme. Un certain pragmatisme est opportun et les réformes

initiées doivent être conclues avant de pouvoir être étendues à d'autres projets ou secteurs. Cette clôture d'opérations en cours est également importante pour asseoir la crédibilité du Gouvernement dans ce domaine.

Cette étude présente déjà des décalages par rapport à une réalité qui ne cesse d'évoluer. Des problèmes nouveaux se posent dont la solution est tributaire de la mobilisation en temps opportun de tout l'expertise économique, juridique et financière voulue. C'est avec le plus grand intérêt que la Banque mondiale suit les développements en cours. Elle est prête à poursuivre et intensifier son appui par l'apport d'expertise et de financement aux initiatives du Gouvernement se rapportant aux thèmes traités dans ce rapport.

Kemal Dervis
Vice-président
Bureau régional Moyen-Orient et Afrique du Nord
Banque mondiale

Avant-propos

Le présent rapport est basé sur les conclusions d'une mission effectuée par la Banque mondiale au Maroc en juin 1995. Il a été produit par une équipe dirigée par Michel Loir. Michel Loir et Pierre Guislain ont rédigé le rapport de synthèse (premier partie). Pierre Guislain est l'auteur du rapport thématique [deuxième partie]. Les différents chapitres du rapport sectoriel (troisième partie) ont été rédigés respectivement par : Michel Kerf et Pierre Guislain (distribution d'eau et d'électricité, et assainissement), Maryse Gautier (gestion des déchets solides), Michel Loir et Antonio Pacheco (transports urbains), Michel Loir et Marc Juhel (secteur portuaire), Hans Peters (aviation civile et transports maritimes), Karim-Jacques Budin (secteur ferroviaire), et Pierre Vicedo (autoroutes). Enfin, Mohamed El Mernissi (consultant) a contribué à l'analyse des aspects juridiques développés dans la Partie II de cette étude.

Une première version du rapport a été envoyée en décembre 1995 aux autorités marocaines ainsi qu'au Comité de Suivi du secteur privé, comité tripartite regroupant des représentants de l'administration marocaine, du secteur privé et de la Banque mondiale. Elle a fait l'objet de présentations et discussions à Rabat et Casablanca en mars 1996 avec l'Administration et le Comité de Suivi. Les autorités marocaines ont présenté des observations écrites sur certains chapitres du rapport en juin et juillet 1996. La présente version a été révisée en tenant compte des observations reçues. Ce rapport ne reflète que très partiellement les données et statistiques de 1995 et 1996, de même que les importantes évolutions qui ont eu lieu au Maroc depuis juin 1995.

En effet, l'action est déjà là pour nourrir la réflexion et réciproquement. Au cours de ces deux dernières années le Maroc a entrepris ou poursuivi de nombreuses initiatives et lancé d'importants chantiers en ce sens. Ainsi, les négociations portant sur la concession de production d'électricité à Jorf Lasfar ont été conclues avec le consortium ABB/CMS. En matière de services municipaux, un contrat de concession de la distribution d'eau et d'électricité et d'assainissement à Casablanca a fait l'objet d'une longue négociation avec la Lyonnaise des Eaux qui n'a pas encore abouti. Le secteur privé a également été impliqué en matière de déchets solides par l'octroi de plusieurs contrats principalement à Casablanca, ainsi que le lancement d'un appel d'offres international pour la collecte et le traitement de déchets hospitaliers dans la région de Casablanca-Rabat.

Dans le secteur des transports, si important pour le commerce local et international, différentes mesures sont actuellement à l'étude ou en cours d'exécution. Il s'agit notamment de la suppression du monopole de l'affrètement routier, de la transformation de l'ONCF en société anonyme, du lancement d'une ambitieuse opération de mise en concession d'un nouveau port Tanger-Atlantique, ou encore du projet de mise en concession privée de la future autoroute à péage Casablanca-El Jadida.

En matière de télécommunications (secteur d'infrastructure qui n'était pas couvert par la présente étude), un projet de loi ouvrant le secteur à la concurrence et à la participation privée est en cours d'examen au parlement; ce projet prévoit notamment la séparation de la poste et des

télécommunications, la création d'une agence de régulation autonome, la suppression du monopole et la possibilité d'une privatisation totale ou partielle de la société de télécommunications; par ailleurs une licence cellulaire GSM devrait être octroyée en 1997 à un second opérateur (privé).

Enfin, une réflexion d'ensemble sur la rationalisation du secteur des entreprises publiques et sur l'accélération de la privatisation a été lancée par le Gouvernement sous la coordination des Ministères des Finances, de la Privatisation et de l'Incitation de l'Economie, avec la participation de l'ensemble des ministères de tutelle concernés. Les réformes envisagées vont très largement dans le sens préconisé par la présente étude. Elles mettent l'accent sur le recentrage de l'Etat vers un rôle de régulateur et catalyste de l'activité économique, ce qui implique un retrait de nombreuses activités de production de biens et services qui devront désormais être assurées par le secteur privé. Le programme de réforme souligne également l'importance de l'introduction de la concurrence dans les secteurs d'infrastructure, la concurrence étant le principal moteur de la productivité et de l'amélioration des performances.

Cet aperçu partiel des initiatives et réformes entreprises par le Gouvernement illustre combien la situation a évolué depuis juin 1995 (date de la mission principale pour la réalisation de la présente étude).

Les auteurs tiennent à remercier l'ensemble des responsables et cadres des secteurs public et privé marocain qui ont contribué directement ou indirectement à la réalisation de cette étude.

Sigles et Abréviations

ADM	Société des Autoroutes du Maroc
BOO	Build-Own & Operate
BOT	Build-Operate & Transfer (forme de concession)
CIPEP	Comité Interministériel Permanent des Entreprises Publiques
COMANAV	Compagnie Marocaine de Navigation
CTM-LN	Compagnie des Transports au Maroc—Lignes Nationales
CU	Communauté Urbaine
DEPP	Direction des Etablissement Publics et des Participations
FEC	Fonds d'Equipement des Communes
OCP	Office Chérifien des Phosphates
ODEP	Office d'Exploitation des Ports
ONCF	Office National des Chemins de Fer
ONDA	Office National des Aéroports
ONE	Office National de l'Electricité
ONEP	Office National de l'Eau Potable
ONT	Office National des Transports
OPV	Offre Publique de Vente
RAD	Régie Autonome de Distribution d'eau et d'électricité de Casablanca
RAM	Royal Air Maroc
SA	Société Anonyme
SCIF	Société Chérifienne des Industries Ferroviaires
SMD	Société Marocaine de Distribution (ELYO)

Taux de Change

(juin 1995)

Monnaie	=	Dirham marocain (DH)
1 dirham	=	0.118 \$US
1 dollar	=	8.43 DH

Ce rapport, basé sur les conclusions d'une mission effectuée en juin 1995, a été produit par une équipe dirigée par Michel Loir et comprenant Pierre Guislain (coordination intersectorielle et thématique), Hans Peters (aviation civile et transports maritimes), Karim-Jacques Budin (secteur ferroviaire), Michel Kerf (distribution d'eau et d'électricité, assainissement), Pierre Vicedo (autoroutes) et Maryse Gautier (gestion des déchets solides). Ont également apporté une contribution à la rédaction de chapitres du Partie III, Marc Juhel (secteur portuaire) et Antonio Pacheco, Consultant (transports urbains). Enfin, Mohamed El Mernissi (Consultant), a contribué à l'analyse des aspects juridiques développés dans la Partie II de cette étude.

Note de Synthèse

Un certain consensus existe déjà au Maroc quant au besoin d'impliquer le secteur privé. Cela dit, il n'y a pour le moment pas de stratégie globale pour que ce diagnostic débouche sur des actions concrètes. Quelles sont les principales options? Quels sont les obstacles qui se posent à une plus grande participation du secteur privé dans ces secteurs névralgiques? Quels sont les organismes ou institutions chargés de promouvoir l'initiative privée dans ces secteurs? Quelle est la base juridique pour une telle intervention? Quels sont les impératifs économiques qui devraient guider ce processus? Pourquoi les différents projets dont on a tant parlé ces dernières années, que ce soit au niveau de la participation privée dans les secteurs électrique, gazier ou de l'eau mettent-ils tant de temps à voir le jour?

Telles sont certaines des questions examinées dans ce rapport par le biais de deux grands secteurs d'infrastructure, à savoir les services municipaux (distribution d'eau et d'électricité, assainissement, déchets solides, transports urbains) et le transport (ferroviaire, maritime, aérien, ainsi que les autoroutes). L'analyse, en particulier les thèmes intersectoriels développés dans le Volume II, s'applique dans une large mesure également aux secteurs d'infrastructure non couverts par cette étude, qu'il s'agisse de télécommunications, de production ou de transport d'électricité, de gaz ou d'eau, ou de parcs industriels, par exemple. Le Maroc a besoin d'investissements privés importants dans les secteurs d'infrastructure, or ceux-ci ne semblent avoir du mal à voir le jour pour le moment. L'objet de cette étude est de fournir une analyse globale de la situation existant en 1995 et des perspectives en matière de participation privée, de souligner les principaux points de blocage et de dégager certaines pistes de réflexion et d'action.

Sommaire et Recommandations

Participation privée accrue—une nécessité

Pour soutenir une croissance de l'ordre de 7 à 8 pour cent par an, le Maroc devra investir de 20 à 30 milliards de Dirham par an dans les grandes infrastructures sur les dix prochaines années. Entre 1988 et 1992, l'investissement public qui leur a été consacré n'a été que de l'ordre de DH 13 milliards par an. Une augmentation substantielle du financement public des infrastructures est exclu dans le contexte actuel des contraintes budgétaires de l'Etat. On estime donc que le déficit de financement pourrait être de l'ordre de DH 15 milliards par an. Le Maroc n'a pas d'autre choix que de recourir, entre autres sources, au financement privé en appui de sa politique d'amélioration et d'expansion des infrastructures essentielles au développement économique du pays. Ce diagnostic a déjà été fait par le Ministre des Finances et d'autres autorités du pays.

L'angle budgétaire et financier, bien qu'important, n'est pas le seul à justifier une participation privée accrue. Loin s'en faut. Plus important encore est l'urgente nécessité de fournir aux producteurs marocains, qu'ils appartiennent aux secteurs primaire, secondaire ou tertiaire, les services d'infrastructures dont ils ont besoin pour devenir ou demeurer compétitifs au niveau international. Le gouvernement a tenté au début des années quatre-vingts de remédier à ce problème par la voie de la réforme des entreprises publiques chargées de ces services. Cette voie s'est avérée insuffisante, et n'a pas permis d'atteindre les objectifs fixés. Par ailleurs, dans une grande majorité des secteurs d'infrastructure, cette dernière décennie a vu à travers le monde une réelle révolution dans la manière dont ces services sont structurés, fournis et réglementés. Le modèle de l'entreprise publique monopolistique ne permet plus de répondre aux défis que l'économie marocaine doit affronter.

Objet de l'étude

Un certain consensus existe déjà au Maroc quant au besoin d'impliquer le secteur privé. Cela dit, il n'y a pour le moment pas de stratégie globale pour que ce diagnostic débouche sur des actions concrètes. Quelles sont les principales options? Quels sont les obstacles qui se posent à une plus grande participation du secteur privé dans ces secteurs névralgiques? Quels sont les organismes ou institutions chargés de promouvoir l'initiative privée dans ces secteurs? Quelle est la base juridique pour une telle intervention? Quels sont les impératifs économiques qui devraient guider ce processus? Pourquoi les différents projets dont on a tant parlé ces dernières années, que ce soit au niveau de la participation privée dans les secteurs électrique, gazier ou de l'eau mettent-ils tant de temps à voir le jour?

Telles sont certaines des questions examinées dans ce rapport par le biais de deux grands secteurs d'infrastructure, à savoir les services municipaux (distribution d'eau et

d'électricité, assainissement, déchets solides, transports urbains) et le transport (ferroviaire, maritime, aérien, ainsi que les autoroutes). L'analyse, en particulier les thèmes intersectoriels développés dans le Volume II, s'applique dans une large mesure également aux secteurs d'infrastructure non couverts par cette étude, qu'il s'agisse de télécommunications, de production ou de transport d'électricité, de gaz ou d'eau, ou de parcs industriels, par exemple. Le Maroc a besoin d'investissements privés importants dans les secteurs d'infrastructure, or ceux-ci ne semblent avoir du mal à voir le jour pour le moment. L'objet de cette étude est de fournir une analyse globale de la situation existant en 1995 et des perspectives en matière de participation privée, de souligner les principaux points de blocage et de dégager certaines pistes de réflexion et d'action.

Une stratégie d'ensemble

De nouvelles stratégies sectorielles doivent être articulées autour d'une nouvelle vision qui privilégierait la concurrence, l'ouverture au secteur privé et la qualité du service. Ces stratégies sectorielles devront également s'intégrer harmonieusement dans et être appuyées par la politique macro-économique de l'Etat (réduction des déficits budgétaires et des ponctions publiques sur les marchés financiers, contrôle de l'inflation, etc.) et par d'autres politiques complémentaires (développement des marchés financiers).

L'objectif de promotion de la *concurrence* est fondamental. La discipline imposée aux entreprises opérant dans des marchés concurrentiels est en effet le plus puissant des stimulants pour améliorer la performance. L'introduction de concurrence est aussi un moyen de faciliter la tâche des organes de réglementation. Là où la concurrence ne peut être introduite directement, comme dans les secteurs sous monopole naturel, il est souvent possible et souhaitable d'octroyer des licences ou contrats de concession par voie d'appels d'offres internationaux réservés à des firmes présélectionnées sur base de leur expérience dans la prestation des services concernés.

La mise en place d'un *nouveau cadre réglementaire* performant, s'appuyant sur des règles claires et des organismes de réglementation réellement indépendants des entreprises qu'ils sont sensés réguler et des influences politiques et administratives, est une autre priorité à mettre au point au début du processus d'ouverture de ces secteurs au privé. Ces mécanismes sont essentiels pour donner aux investisseurs les garanties sans lesquelles ils n'investiraient pas et pour protéger les consommateurs.

Un accroissement de l'investissement privé (domestique et étranger) est une des conditions pour une croissance économique soutenue. Cela requiert l'amélioration des infrastructures et services publics indispensables à la rentabilisation de ces investissements, et donc l'apport de capitaux et d'expertise privés pour le développement de ces infrastructures et services. En effet, à l'exception peut-être de quelques activités à moindre intensité de capital et d'expertise, telles que le transport urbain et la collecte de déchets, la présence *d'investisseurs stratégiques* ayant une expérience concrète de gestion de services publics s'imposera presque partout, si l'objectif est l'amélioration du service public et de la compétitivité de l'économie nationale.

Il importe également d'associer les *partenaires nationaux* aussi étroitement que possible à la mise en oeuvre de ces programmes, que ce soit les cadres et employés des secteurs concernés, les entrepreneurs et investisseurs privés marocains (investisseurs institutionnels, industriels ou épargnants), ou les consommateurs et utilisateurs.

Dans la mesure où une majorité des entreprises publiques concernées ont des *sureffectifs*, une réduction de personnel sera souvent nécessaire pour réaliser les gains d'efficacité poursuivis. De même, les opérateurs privés devront avoir toute flexibilité pour recruter et licencier leur personnel.

Il importera également de revoir l'ensemble du contexte *financier* dans lequel ces services opèrent, et de développer une politique cohérente de tarification des services publics, de subventions (le cas échéant), de garanties à octroyer par l'Etat (le cas échéant), et de résorption des arriérés de paiement par le secteur public qui sont en grande partie à l'origine des problèmes auxquels ces secteurs sont confrontés aujourd'hui. Ceci est particulièrement vrai pour les services municipaux qu'il est difficile de confier à une gestion privée sans amélioration substantielle de la solvabilité des collectivités locales.

La préparation et mise en oeuvre de programmes de participation privée, que ce soit par le biais de concessions, de privatisation, ou par d'autres techniques, requiert une *expertise* qui n'existe pas au sein de l'administration. Un recours à des experts qualifiés et expérimentés s'avère indispensable pour conseiller le gouvernement sur les réformes sectorielles devant précéder ou accompagner l'entrée du secteur privé, notamment pour la refonte du cadre législatif et réglementaire du secteur, la mise en place de mécanismes de régulation, et pour préparer les documents d'appels d'offres et faciliter les négociations avec les soumissionnaires sélectionnés. Cette voie a été suivie par le Royaume Uni, l'Argentine et les Philippines, parmi d'autres pays.

Le *cadre institutionnel* existant au Maroc n'est pas propice au développement d'un partenariat dynamique avec le secteur privé. Non seulement y a-t-il trop de tutelles, mais elles interviennent aussi sans consultation ou coordination, et sans stratégie ou objectifs communs. Le cas des *services municipaux* l'illustre bien. Ainsi, les régies de distribution d'eau et d'électricité sont soumises à la double tutelle de l'Intérieur et des Finances, tout en se trouvant dans un secteur dominé par une entreprise publique—Office National de l'Eau Potable (ONEP) et Office National de l'Electricité (ONE)—qui est leur fournisseur unique et parfois également leur concurrent, et dont la tutelle est assurée par les Ministères des Travaux publics et de l'Energie. En outre, la politique des prix relève du Ministère de l'Incitation de l'Economie et du Comité Interministériel Permanent des Entreprises Publiques (CIPEP). Développer des stratégies sectorielles cohérentes dans ces conditions s'est avéré presque impossible. Au niveau des transports, le cadre institutionnel existant ne se prête pas mieux au développement de stratégies sectorielles cohérentes. Les entreprises publiques de ces secteurs ont en effet réussi à détourner l'élaboration de stratégies d'entreprise en stratégies sectorielles, toutes à leur avantage. Des monopoles et rentes de situation subsistent. La gestion élargie à la logistique des échanges ne se fait pas; l'intégration intermodale et l'efficacité du secteur dans son ensemble en souffrent.

Le cadre institutionnel en place, tant au niveau des services municipaux que des services de transport, encourage le statu quo et protège certains intérêts. Afin de rompre ce cercle vicieux, il est recommandé de confier à un *organisme spécifique* un mandat clair pour mettre en oeuvre ces programmes d'ouverture à la concurrence et de participation privée. En fait, il ne s'agirait là que de poursuivre en l'étendant l'approche que les plus hautes autorités du pays avaient retenue en 1989 pour permettre la réalisation de l'important programme de privatisation inscrit dans la loi no. 39-89. Le ministère créé à cette occasion a depuis lors acquis l'expérience requise, et pourrait être chargé d'assurer la mise en oeuvre du programme de participation privée dans les secteurs d'infrastructure. Il ne s'agit toutefois là que d'une option parmi d'autres.

Par ailleurs, une réflexion devrait être engagée sur les techniques et instruments de participation privée et sur l'élimination des obstacles existant à l'heure actuelle. En effet, bien que chacun de ces nombreux obstacles soit surmontable, leur accumulation rend la réalisation de tout projet de participation privée plus longue et plus difficile qu'elle ne devrait l'être, et aussi plus risquée. Il en résulte, dans bien des cas, que les investisseurs privés demanderont certaines garanties étatiques pour couvrir ces risques.

Un tel réexamen du cadre institutionnel et législatif régissant la participation privée dans les secteurs d'infrastructure pourrait éventuellement déboucher sur une législation globale en la matière. Sans attendre une éventuelle refonte du cadre législatif et institutionnel, la réalisation de quelques projets pilotes de participation privée dans différents secteurs d'infrastructure devrait être une priorité. Cela permettrait au Gouvernement d'asseoir sa crédibilité auprès des investisseurs potentiels, de tester les différents mécanismes de participation privée dans les infrastructures, de tirer de ces expériences certains enseignements pour les transactions à venir, et de contribuer de la sorte à l'élaboration de ce nouveau cadre institutionnel et réglementaire.

Recommandations spécifiques—Services municipaux

Au niveau des services municipaux, la priorité serait de clarifier les responsabilités et le cadre institutionnel. Dans ce contexte, certaines fonctions pourraient soit être transférées à un organe central chargé de la mise en oeuvre d'un programme de participation privée au niveau municipal, soit faire l'objet de l'appui d'un tel organe tout en restant du ressort des collectivités locales. La question de l'impécuniosité des communes, et donc de leur financement, est également critique.

Distribution d'eau et d'électricité

Parmi les différentes formules de participation privée envisagées dans cette étude, la formule de la concession semble la mieux adaptée, en ce qu'elle permettrait d'alléger considérablement le poids de ce secteur sur les finances publiques et d'améliorer la qualité du service public. Des actions sont suggérées à deux niveaux :

- *Lancement d'une opération pilote* :
 - choisir avec les élus locaux concernés une ville pilote pour la mise en oeuvre d'une opération de type concession de distribution d'eau, assainissement et/ou distribution d'électricité;
 - constituer une équipe chargée du pilotage de l'opération; et
 - recruter des experts pour assister à la préparation des appels d'offres, à l'évaluation des offres, et à la négociation de contrats avec l'opérateur retenu.
- *Réforme du cadre institutionnel et réglementaire* :
 - réformer les systèmes de financement des collectivités locales;
 - promulguer des lois-cadres pour l'eau, l'électricité et l'environnement (impact sur l'assainissement et les déchets solides);
 - examiner et proposer un nouveau mode de supervision et réglementation de ces services (au travers, par exemple, d'une agence nationale de réglementation); et
 - proposer les réformes nécessaires pour passer du stade du programme pilote au stade d'une ouverture généralisée de ces secteurs à la concurrence et à la participation privée.

Transports urbains

Le Maroc a acquis une expérience intéressante de transport urbain privé, dont il faudra tirer les leçons. L'organe central suggéré ci-dessus pourrait :

- évaluer l'expérience de concession d'autobus au Maroc au cours de ces dix dernières années;
- préparer des cahiers des charges types;
- assister les communes en matière de négociation et de suivi de ces concessions, et
- proposer des réformes plus globales résultant de ces interventions.

Déchets solides

Une amélioration considérable est nécessaire dans le domaine des déchets solides, que ce soit ur raisons de santé publique ou pour ne pas nuire au tourisme. Deux préalables indispensables à toute action durable sont la réforme des finances publiques locales, et la mise en oeuvre d'une législation effective de l'environnement. Une organisation des services favorisant une saine concurrence entre opérateurs privés est à promouvoir.

Recommandations spécifiques—Transports

Chemins de fer

L'option suggérée par cette étude est de confier la gestion du secteur ferroviaire à un opérateur privé par voie de concession. L'Etat resterait toutefois propriétaire des infrastructures de base. Un récent projet appuyé par la Banque mondiale prévoit la transformation de l'Office National des Chemins de Fer (ONCF) en société anonyme ainsi que le règlement du problème du financement des retraites. L'assainissement financier et l'autonomie de gestion recherchés sont un préalable à une participation accrue du secteur privé.

Autoroutes

Il importe avant tout d'examiner la rentabilité économique du programme autoroutier. Dans la mesure où celle-ci serait élevée et justifierait la poursuite de l'extension du réseau, le recours au privé serait souhaitable (moyennant, le cas échéant, octroi de subventions lorsque la rentabilité financière n'est pas suffisante). L'organisation d'un appel d'offres pour la mise en concession de la section Casablanca- El Jadida devrait permettre de tester l'intérêt du secteur privé pour ce type d'opération.

Secteur maritime

L'étude suggère la démonopolisation du secteur portuaire. Nombre d'activités actuellement réservées à l'Office d'Exploitation des Ports (ODEP) sont en fait des services marchands concurrentiels qui devraient être transférés sans exclusivité à des opérateurs privés. Certains services ont des caractéristiques monopolistiques plus prononcées : ils pourraient être concédés sur base d'un cahier des charges stipulant clairement les obligations de service public de

l'opérateur privé. Le nombre important de ports commerciaux au Maroc permet également d'envisager une certaine concurrence entre ports, ce qui requiert qu'ils appartiennent ou du moins soient gérés par des entités concurrentes. En ce qui concerne, les transports maritimes, l'étude suggère la privatisation ou la liquidation de la Compagnie Marocaine de Navigation (COMANAV). Le danger d'un retour au protectionnisme y est également souligné.

Transport aérien

La situation de la Royal Air Maroc (RAM) était préoccupante en 1995. La nouvelle direction a toutefois lancé un programme de redressement. L'étape de la privatisation paraît inévitable. La RAM a besoin d'un partenaire stratégique international. Plus la décision est reportée, et plus grand est le risque de ne pas trouver acquéreur. Presque toutes les compagnies aériennes aujourd'hui bénéficiaires sont privées. Elles ont dans bien des cas été privatisées au cours des dix dernières années. En ce qui concerne l'Office National des Aéroports (ONDA), il dispose d'un outil surdimensionné qu'il importe de rentabiliser du mieux possible. Ici aussi un appel au privé, notamment sous forme de la mise en concession d'aéroports, est indiqué en vue de développer les recettes commerciales des aéroports. Certaines fonctions, telles que le handling, devraient d'ores et déjà être ouvertes à la libre concurrence.

Suggestions sur l'ordre des priorités d'intervention

Les réformes recommandées ont une portée considérable, et il ne faut pas minimiser les difficultés de leur mise en oeuvre. Peut-on mener de front ces réformes dans tous les sous-secteurs couverts par l'étude? Il semble qu'une approche sélective soit plus adaptée au potentiel existant en termes de capacité juridique et réglementaire au plan national, ou de mobilisation tant des forces productives et du capital privé marocains, que de l'intérêt des investisseurs étrangers pour qui l'économie marocaine présente encore beaucoup d'inconnues. L'ordre des priorités devrait découler de l'appréciation de l'importance relative des enjeux de chacune des réformes sous-sectorielles dans le contexte des objectifs de la politique économique du pays. A cet égard, toute action susceptible de favoriser l'accélération de la croissance en renforçant la capacité concurrentielle de l'économie marocaine, en allégeant le budget de l'Etat du poids des subventions d'infrastructure, et en éliminant les nuisances devrait être engagée rapidement. Ces considérations amènent à proposer l'ordre des priorités suivant, auquel il faudra bien sûr ajouter les secteurs d'infrastructure non-couverts par la présente étude (télécommunications et énergie, en particulier):

- les ports : points de passage obligés de l'essentiel des flux du commerce extérieur, leur rôle est fondamental et les enjeux d'une plus grande productivité et fluidité du transit portuaire sont considérables;
- les chemins de fer : leur contribution à une répartition plus équilibrée des trafics entre modes concurrents et au développement du transport multimodal passe par la commercialisation de la gestion; la réforme est aussi dictée par le souci de réduire la lourde charge financière que l'Etat supporte dans les conditions de gestion actuelle;
- la distribution d'eau et d'électricité, et l'assainissement : on attendra de la reprise des services par le secteur privé un apport de capital pour moderniser et développer les réseaux, et une meilleure couverture des besoins de la population; ceci devrait avoir un

impact favorable sur la productivité du travail, rehaussant les avantages comparatifs du pays aux yeux des investisseurs étrangers;

- **la gestion des déchets solides : tout particulièrement à Casablanca, les défaillances à ce niveau sont telles que des améliorations rapides doivent être recherchées;**
- **les transports urbains : la crise des transports qui sévit dans les grandes villes justifie également des actions rapides;**
- **les autres sous-secteurs pourraient aussi bénéficier d'une participation accrue du secteur privé, mais avec une urgence moins prononcée. Les autoroutes ne nécessitent sans doute pas le niveau d'investissement couramment envisagé. Les transports maritimes sont très largement assurés par des armements privés relativement efficaces. De tous ces autres sous-secteurs, c'est celui des transports aériens qui mérite le plus d'attention immédiate, en raison des enjeux financiers importants que représentent les options de restructuration envisageables et de la nécessité de limiter les charges de l'Etat.**

Partie I

Rapport de Synthèse

1 Champ de l'Etude

Cette étude porte sur la participation privée dans les infrastructures au Maroc. La Partie I comprend un bref sommaire et recommandations, suivi du rapport de synthèse et de tableaux sectoriels. La Partie II est consacré aux grands thèmes intersectoriels, que l'on retrouve dans toute politique d'ouverture de secteurs d'infrastructure au privé, tels que les principaux obstacles et contraintes à la participation privée, le cadre institutionnel, le cadre réglementaire, les dispositifs législatifs, les mesures préalables à une ouverture de ces secteurs au privé, les principales techniques de participation privée, les modalités d'appel à la concurrence et de sélection d'exploitants privés, ou encore le financement de ces secteurs. Enfin, les principaux sous-secteurs de services municipaux et de transport font l'objet d'une analyse plus détaillée dans les huit chapitres du Partie III:¹

- Services municipaux:
 - la distribution de l'eau et de l'électricité et l'assainissement (chapitre 15)
 - la gestion des déchets solides (chapitre 16)
 - les transports en commun (chapitre 17)
- Transports:
 - le secteur portuaire (chapitre 18)
 - les transports maritimes (chapitre 19)
 - le secteur de l'aviation civile (chapitre 20)
 - le secteur ferroviaire (chapitre 21)
 - les autoroutes (chapitre 22).

Le rapport contient davantage de données chiffrées et de propositions concrètes pour les sous-secteurs de transports, chacun dominé par une grande entreprise publique nationale, que pour les services municipaux, caractérisés par une grande diversité de situations et un grand nombre d'entreprises publiques, nationales et surtout locales.

L'objectif principal de l'étude est d'amorcer un dialogue, tant entre institutions concernées au Maroc qu'entre les autorités marocaines et la Banque mondiale, sur l'opportunité et les options d'une plus grande participation du secteur privé dans le financement et la gestion des infrastructures. Les difficultés rencontrées et solutions trouvées dans un secteur peuvent et doivent servir d'exemple, contre-exemple, ou inspiration pour d'autres secteurs. Ce n'est qu'ainsi que l'on peut aller de l'avant dans un domaine qui, pour beaucoup, est encore vierge de toute expérience. L'approche multi-sectorielle choisie y trouve sa justification.

1. D'autres secteurs d'infrastructure ne sont pas traités explicitement par cette étude, quoiqu'il y sera fait référence de temps en temps. Ces secteurs, qui font l'objet d'autres interventions de la Banque mondiale, sont notamment les télécommunications, la poste, la production et le transport d'électricité, la production et le transport d'eau, le transport et la distribution de gaz, les transports routiers et les parcs industriels.

4 PARTICIATION DU SECTEUR PRIVÉ DANS LES INFRASTRUCTURES

L'objectif n'est toutefois pas, à ce stade, de proposer un plan d'action définitif, ni des réformes précises qui seraient applicables aux différents sous-secteurs couverts. En effet, ceci ne peut venir que d'une réflexion au plus haut niveau, suivi de choix d'options et de priorités, que seules les autorités marocaines sont en mesure d'assumer. L'important est d'identifier les principaux problèmes et les grandes options qui peuvent être envisagées. Un travail plus détaillé devra suivre, sur base des priorités établies par le gouvernement.

2 Importance de l'Enjeu

De bonnes infrastructures sont essentielles au développement économique. Le rapport de la Banque mondiale sur le développement du secteur privé au Maroc (1994)¹ notait que les "infrastructures contredisent gravement l'engagement pris clairement et fermement par le Gouvernement marocain d'abandonner la sphère économique au secteur privé." En signalant les faiblesses générales des infrastructures, qui nuisent à la compétitivité des entreprises locales, le rapport recommandait une plus grande participation des investisseurs privés dans différents secteurs d'infrastructure, particulièrement la production d'électricité, les télécommunications et les autoroutes. Il est question aujourd'hui au Maroc d'élargir le programme de privatisation approuvé par le Parlement en 1989, au-delà de sa portée originale limitée aux secteurs commerciaux.² Les infrastructures, qui sont encore sous régime de propriété publique, de monopoles et de réglementations contraignantes, devraient ainsi faire l'objet principal d'une seconde phase de privatisation. Elles regroupent sept des dix principales entreprises publiques du pays.

Le Rapport sur le Développement dans le Monde de la Banque (1994) démontre à partir d'exemples pris dans le monde entier les faiblesses de la gestion publique des services d'infrastructure. Il recommande des approches novatrices, basées sur la gestion commerciale, la compétitivité, et la participation des usagers. La fourniture par le secteur privé de services d'infrastructures y est présentée comme une option prometteuse, à la fois pour faire face aux contraintes budgétaires, et améliorer la qualité des services. L'adéquation de ces concepts au cas marocain a fait l'objet d'une première vérification dans une étude financée par l'USAID en 1993³ qui a utilement contribué à l'identification des problèmes et à la prise de conscience des perspectives de privatisation. Le présent rapport essaie d'approfondir, sur un nombre plus réduit de secteurs, l'analyse de l'équilibre à établir entre les responsabilités respectives des secteurs public et privé.

De bonnes infrastructures contribuent non seulement au bien-être des populations, mais encore à une plus grande mobilité de facteurs et de produits qui rendent les entreprises locales plus concurrentielles. Comme le Tableau 2.1 l'illustre, les quelques grands indicateurs placent le Maroc dans la moyenne des économies à revenu intermédiaire (tranche inférieure). Ces niveaux sont toutefois très fortement inférieurs à ceux des pays industrialisés et de pays en développement à croissance rapide d'Asie ou d'Amérique Latine. Une compétitivité accrue requiert donc que le Maroc dépasse la moyenne des pays intermédiaires (tranche inférieure).

1. BIRD : "Vers le 21^e siècle : Renforcement du secteur privé au Maroc".

2. Conformément à la Loi 39-89, le programme couvre 112 entreprises (banques, hôtels, entreprises commerciales et industrielles) plus leurs filiales; deux raffineries de pétrole ont été ajoutées à cette liste en janvier 1995, et la date butoir pour la privatisation a été prolongée jusqu'au 31 décembre 1998.

3. Voir Price Waterhouse : "Participation du Secteur Privé dans les Prestations de Services Publics", 31 août 1993.

Tableau 2.1 Indicateurs macro-économiques et sectoriels

Pays	PNB US\$ par hab. 1994	Population millions 1994	Electricité		Télécommunications ^c			Eau ^d (Accès à eau salubre, pour cent)			Routes ^e	
			Consom mation par hab. (Kwh) 1994 ^a	Pertes (pour cent prod. totale) 1992 ^b	Lignes par 100 hab. 1994	Lignes par employé 1994	Cellulaire par 100 hab. 1994	Total	Urbain	Rural	Densité routière (km par million hab.)	Routes Revêtues (pour cent)
Indonésie	880	190.4	246	17	1.33	61	0.04	41.6	65.0	31.7	1282	47.7
Philippines	950	67.0	343	13	1.68	55	0.30	81.0	92.8	72.2	2724	12.2
Maroc	1140	26.4	432	9	3.75	74	0.05	56.0	90.0	14.0	2265	49.5
Jordanie	1440	4.0	1011	13	7.24	79	0.03	95.6	100.0	97.8	1714	100.0
Algérie	1650	27.4	569	15	4.11	61	0.00	81.0	NA	NA	NA	NA
Colombie	1670	36.3	946	18	9.68	136	0.28	96.0	96.0	31.0	2958	11.9
Tunisie	1790	8.8	718	6	5.38	62	0.03	80.0	94.7	62.0	NA	NA
Pérou	2110	23.2	548	11	3.31	87	0.16	58.4	77.6	22.3	NA	NA

a. International Energy Agency (IEA). "Energy Indicators for Selected Countries" in *Energy Statistics and Balances of Non-OECD Countries, 1993-1994*. OECD, Paris, France, 1996.

b. Banque mondiale, "Tableau 32. Infrastructure", *Rapport sur le développement dans le monde 1995*. Oxford University Press. New York, NY, 1995. pp. 224-225 (pour le Maroc: estimation Banque mondiale). Le concept de "pertes réseaux" combine les pertes techniques et non-techniques. Les pertes techniques résultent du transport et de la distribution; les pertes non-techniques sont largement dues aux branchements illégaux et autres formes de fraude.

c. International Telecommunication Union (ITU). "Table 1. Basic Indicators and Table 2. Main Telephone Lines" in *World Telecommunication Development Report 1995*. ITU. Geneva, Switzerland, 1995.

d. The World Bank. *Social Indicators of Development*. Johns Hopkins University Press, 1996; et "Tableau 32 - Infrastructure", *Rapport sur le Développement dans le Monde 1995*; estimations Banque Mondiale (Algérie). Les données se rapportent à l'année la plus récente disponible (1989-1994).

e. International Road Federation (IRF). "Table 1. Road Networks" in *World Road Statistics 1990-1994*. IRF, 1995. Les données pour le Maroc, les Philippines et la Jordanie se rapportent à 1994; pour la Colombie à 1992; et pour l'Indonésie à 1991.

Source : Banque mondiale, Tableau 1. Indicateurs de Base, *Rapport sur le développement dans le monde 1996*. Oxford University Press, New York, NY, 1996. pp. 188-189.

L'appartenance à l'Organisation Mondiale du Commerce et les négociations qui s'y déroulent, l'évolution vers le "grand marché" en Europe et les perspectives ouvertes par l'accord de libre échange entre le Maroc et l'Union européenne⁴ laissent entrevoir une économie nationale pleinement exposée à terme à une concurrence internationale débridée. Beaucoup reste à faire pour que les producteurs marocains puissent être compétitifs sur le marché intérieur et conquérir des parts de marché extérieures, tant sur le plan de l'organisation interne que sur celui de la logistique des échanges et de l'infrastructure la sous-tendant. La libéralisation des secteurs clefs de l'économie nationale n'est pas seulement inscrite dans la logique des accords passés: elle répond à un besoin fondamental d'efficacité productive plus grande.

Ces handicaps se retrouvent dans la plupart des secteurs d'infrastructure. En matière de transport, ils sont particulièrement ressentis par un secteur comme l'agro-industrie pour qui la tenue des délais de livraison, la qualité du conditionnement et de l'isothermie, ainsi que des prix de transport "tirés vers le bas" sont décisifs des succès à l'exportation. Les installations portuaires et aéroportuaires spécialisées restent insuffisamment développées. Les chemins de fer ont à faire face à des conditions d'exploitation rendues difficiles par la vétusté d'une bonne part des installations fixes et du parc de matériel. L'étroitesse des routes est une gêne au trafic en bien des endroits et le réseau autoroutier est embryonnaire. Les services de transport maritimes sont d'une norme inférieure à celle que l'on trouve sur les grandes routes océaniques. Dans les principales agglomérations, les carences de transport en commun⁵ entravent les déplacements et favorisent l'engorgement du trafic. Les handicaps d'approvisionnement en énergie ne sont pas moins réels, qu'il s'agisse de coût ou de disponibilité. Le tarif moyen de l'électricité pour les usagers industriels en novembre 1994 à Casablanca était proche de 10 cents US par kwh, par rapport aux 6.5 cents US par kwh en Tunisie, affaiblissant d'autant la capacité concurrentielle des producteurs marocains sur les marchés mondiaux. Les attentes de branchement au réseau peuvent prendre jusqu'à 15 mois et le coût en est élevé. Les pannes de courant autant que les sautes de tension ont conduit plus d'un industriel à se doter de générateurs de secours. Plus préoccupante encore est la situation dans les campagnes où seulement 13 pour cent de la population est branchée au réseau électrique. Enfin, il n'est jusqu'à la santé publique qui ne soit menacée par les graves lacunes dans la collecte des ordures ménagères dans les grandes villes et dans la gestion de leurs décharges publiques.

La situation est d'autant plus difficile pour le Maroc qu'il lui faut non seulement entretenir, voire remplacer l'infrastructure existante, mais également l'augmenter au rythme des besoins de la croissance économique. L'ambition d'un "Maroc à grande vitesse" renforce cette nécessité. En effet, des infrastructures insuffisantes ralentiront l'expansion économique jusqu'à bloquer l'activité: tel est le cas des embouteillages routiers, ou de la congestion portuaire, ou encore de l'arrêt des processus de fabrication lorsque les réseaux électriques surchargés tombent en panne. Avant d'en arriver là, l'économie aura subi des pertes sourdes mais bien réelles, liées à la difficulté de respecter les normes internationales de qualité, à l'augmentation des temps de transit, à la baisse de la productivité, facteurs qui rendent l'industrie et les services marocains moins compétitifs sur les marchés étrangers. De fait, des exportateurs marocains ont signalé qu'ils avaient déjà perdu certains de leurs débouchés européens par manque de maîtrise des délais de livraison, à un moment où le système de distribution "juste à temps" parti du Japon s'impose dans

4. L'accord de libre échange a été signé le 26 février 1996.

5. On compte à Casablanca, comme à Rabat, environ 4000 habitants par autobus, presque deux fois plus que la norme établie pour les pays en voie de développement.

le monde comme instrument essentiel de réussite à l'exportation. La proximité géographique du marché européen ne constitue plus pour le Maroc un avantage concurrentiel sur les pays plus distants mais mieux organisés, tels que ceux de l'Extrême-Orient.

L'expérience internationale est riche d'enseignements sur l'ampleur des gains d'efficacité dans la gestion des services d'infrastructure consécutive à leur transfert au secteur privé (voir notamment l'appendice 2). Cependant, chaque pays constitue un cas particulier. Les bénéfices potentiels dépendront à la fois du niveau d'inefficacité relative des services offerts par le secteur public, et du potentiel de mobilisation d'entreprises privées. Dans certains cas, les bénéfices découleront de choix technologiques meilleurs ou de l'élimination d'investissements non rentables qui trouvent plus facilement place dans les programmes de dépenses publiques. Dans d'autres cas, les bénéfices proviendront de gains de productivité d'exploitation. De façon générale, il est logique de penser que l'introduction de la participation privée dans l'infrastructure aura pour principal avantage de stimuler le marché et d'accélérer la réalisation d'investissements indispensables à la croissance. La suppression des monopoles ou la prévention des abus de position dominante, l'élimination des entraves à l'autonomie d'entreprise, l'assouplissement des conditions d'emploi, auront sans nul doute les impacts les plus décisifs.

Sur base d'un échantillon représentatif, une récente étude de la Banque mondiale sur les transports dans les pays du Maghreb a pu conclure que, pour le Maroc, la moyenne pondérée des surcoûts de transport représentait 1,4 pour cent des échanges en valeur, toutes importations et exportations confondues. Sachant que le coût du transport tourne autour de 7 pour cent de la valeur des échanges, on peut estimer que les surcoûts y entrent pour 20 pour cent.⁶ Comme la valeur du commerce international marocain se chiffrait à près de DH 140 milliards en 1995, l'économie annuelle possible si le secteur des transports fonctionnait efficacement attendrait quelque DH 2 milliards par an. Beaucoup d'indices relevés durant la préparation de la présente étude confirment l'importance des marges potentielles de progrès réalisables. Par exemple, un doublement de la productivité portuaire est à la portée (chapitre 18, la section "Bilan de l'organisation de 1984"), et la déréglementation du camionnage devrait faire chuter les coûts de 30 à 50 pour cent. Pour l'aérien, la recette nette de la RAM par passager/km en 1994 est inférieure de près de 15 pour cent à la moyenne des compagnies européennes pourtant plus exposées à la concurrence (chapitre 20, la section "Stratégie d'entreprise et performance opérationnelle de la RAM").

C'est au coeur de la logistique que résident les forces dynamiques du progrès attendu. Les entreprises, particulièrement celles qui cherchent des débouchés outremer, ont appris à mesurer l'enjeu d'une bonne maîtrise de cette fonction qui permet de minimiser les stocks, tout en satisfaisant un client exigeant sur la ponctualité et l'intégrité des marchandises livrées. La part des coûts logistiques dans le prix de vente est de 40 pour cent en moyenne dans les pays en voie de développement, alors qu'elle n'est que de 25 pour cent pour des entreprises qui maîtrisent bien cette fonction. L'exemple des Etats Unis est significatif à cet égard. Les statistiques du Ministère du Commerce montrent que, suite à la déréglementation du début des années 80, les coûts logistiques annuels de l'économie nationale ont baissé de 14,2 pour cent à 10,9 pour cent du PNB entre 1980 et 1986. Autrement dit, les Etats Unis ont économisé plus de 3 pour cent de leur PNB en rationalisant le transport! Cette analogie n'a évidemment de valeur que relative, mais on peut penser que les marges de progrès seront d'autant plus grande au Maroc que des effets induits sur le développement économique y seront plus forts.

6. Banque mondiale, "Etude sur les Transports et la Facilitation des Echanges Internationaux maghrébins", 13 mars 1995, Rapport No. 13908MNA.

L'évolution et la structure des investissements publics révèlent une prise de conscience croissante des retards d'infrastructure. Sur la période 1988-1992, les investissements réalisés par l'Etat, les collectivités locales, et les entreprises publiques dans les infrastructures (transport, télécommunications, irrigation, eau et assainissement, production et distribution d'électricité⁷) auront absorbé pas loin de 6 pour cent environ du PIB. C'est plus que la moyenne mondiale de 4 pour cent, mais il faudra faire davantage et, surtout, utiliser ces ressources de manière plus efficace pour intégrer le Maroc à l'économie mondiale⁸ et réduire chômage et pauvreté. Le scénario de croissance "à grande vitesse" pour le Maroc voit son PIB augmenter de 7 à 8 pour cent par an sur le moyen terme, deux fois plus vite qu'au cours des quinze dernières années. Or, le Rapport sur le développement dans le monde 1994 constate qu'il existe une forte corrélation entre l'existence de certains éléments d'infrastructure (réseaux de télécommunications, réseaux de distribution d'électricité, routes revêtues, réseaux de distribution d'eau potable) et le niveau de production par habitant: chaque centième d'augmentation du stock de capital dans l'infrastructure s'accompagne d'une augmentation du même ordre du PIB. Une telle relation implique donc que la progression des dépenses d'infrastructure au Maroc suive un rythme annuel de 7 à 8 pour cent par an pour rester cohérente avec l'objectif de croissance. Ces dépenses doubleraient en termes réels sur environ 10 ans par rapport à leur niveau de 1994 approximativement estimé à DH 17 milliards,⁹ ce qui situe les investissements d'infrastructure à plus de DH 250 milliards sur la période 1996-2005 (aux prix de 1994).

L'Etat et le secteur public ne sont plus en mesure de financer l'ensemble de ces investissements. La stabilisation macro-économique impose le retour à une stricte orthodoxie budgétaire et la réduction de la dette publique. On constate déjà que les dépenses consacrées par l'Etat à l'infrastructure tendent à se réduire depuis 1991, alors qu'elles avaient augmenté d'environ 6 pour cent par an sur la période 1986-1990. En 1994, le budget général et les budgets des collectivités locales ont financé environ DH 6 milliards d'investissement d'infrastructure, soit près d'un tiers de l'ensemble des investissements du secteur. Sur les dix prochaines années, ces budgets ne pourront financer au mieux que 25 pour cent des investissements prévus. Les entreprises publiques et privées devront donc apporter 75 pour cent des fonds nécessaires, soit près de DH 190 milliards. En supposant que le secteur public se maintienne tel quel, on voit mal qu'il puisse accroître sa capacité d'investir de façon significative et son apport ne devrait pas excéder DH 100 milliards. La mobilisation des DH 90 milliards complémentaires dépend donc du secteur privé qui, jusqu'à présent, n'a participé que de façon marginale aux investissements d'infrastructure (moins de 10 pour cent). Les privés auront-ils intérêt à investir des sommes aussi importantes, sans qu'on leur transfère également certaines des responsabilités exercées aujourd'hui par les monopoles publics? Rien n'est moins probable et la logique de participation implique aussi un retrait du secteur public. C'est ce que prévoit le scénario de croissance accélérée où les dépenses en capital des entreprises publiques se réduisent de 3,1 pour cent du PIB en 1995 à 1,5 pour cent en 2005. C'est ainsi au secteur privé qu'il reviendra de financer la plus grosse part des investissements additionnels d'infrastructure. Sans son apport, le niveau d'investissement restera très inférieur aux besoins essentiels et la croissance économique en pâtira.

7. Source : BIRD. "Royaume du Maroc, Problématique et Perspectives du Secteur Public" 1994. Et: Rapport d'évaluation "Projet de Routes Secondaires, Tertiaires, et Rurales" (Tableau 1.1) 1995.

8. Selon le *Rapport sur le développement dans le monde 1994*, le pourcentage d'investissements d'infrastructure par rapport au PIB devrait atteindre 7 pour cent au début du siècle.

9. Les investissements de transports (publics et privés) sont estimés autour de 7 milliards DH. La différence est liée aux investissements dans les secteurs de l'eau, l'énergie et les télécommunications.

Ne voir dans cette participation qu'une solution à une situation transitoire de pénurie des finances publiques pourrait mener à des approches sous-optimales. L'expérience mondiale démontre que le recours au secteur privé pour la gestion de services d'infrastructures donne un élan à la productivité et stimule l'innovation. Ceci devrait être un objectif clé au Maroc. Une autre dimension importante est d'assurer que la participation privée mène à des progrès au niveau de la qualité des services. Lorsque des consommateurs mécontents sont aux prises avec un monopole public, ils se sentent généralement désarmés car le fournisseur public est une incarnation de l'Etat. Lorsque le service est assuré par une compagnie privée, les autorités publiques sont en meilleure position pour répondre aux réclamations de manière impartiale: cela est en particulier le cas lorsqu'un organisme de réglementation est établi. De manière plus générale, les usagers et consommateurs devraient adopter une attitude plus ferme vis-à-vis des prestataires publics ou privés de services d'infrastructure et faire pression sur eux pour qu'ils assurent un meilleur service.

Démonopolisation et participation accrue du secteur privé dans les secteurs d'infrastructure doivent donc être une priorité pour l'Etat. Ce diagnostic est d'ailleurs partagé par le Gouvernement, si l'on en juge par quelques extraits de discours récents du Ministre des Finances (encadré 2.1).

Encadré 2.1 La participation privée au coeur de la politique gouvernementale

Discours préparé pour la Conférence d'Istanbul sur la Participation privée dans les Infrastructures, octobre 1996 (Intervention effectuée par le Ministre des Travaux Publics)

Le texte de l'intervention du Gouvernement marocain indique notamment:

“A l’instar de la plupart des autres pays, le Maroc a adopté une politique d’ouverture des activités des infrastructures au secteur privé; et ce dans le but, d’une part, d’améliorer la qualité et l’efficacité économique des services d’infrastructure; et d’autre part, de réduire le poids financier des infrastructures sur les finances publiques afin d’orienter au maximum les ressources vers les secteurs sociaux” (p. 2).

“Les besoins concernant les services essentiels tels que l’eau, l’électricité et le transport sont censés croître à un rythme annuel moyen de 7% à 12% selon les secteurs et les régions. cet accroissement notable de la demande n’est plus compatible avec les capacités de financement du budget de l’Etat.” (...) “Parmi les problèmes les plus importants, on peut relever une tarification rigide et l’adoption de prix souvent inférieurs aux coûts. On relève, également, la dépendance des entreprises publiques des subventions et de la garantie de l’Etat pour mobiliser des financements extérieurs. Les limites ci-dessous relevées ont conduit à la mise en place d’une politique ambitieuse de désengagement de l’Etat de la sphère productive.” (...) “C’est ainsi qu’un vaste programme de désengagement de l’Etat a été mis en oeuvre. Il est centré sur la privatisation de plusieurs entreprises publiques et la démonopolisation (...) particulièrement des secteurs de l’électricité, des télécommunications, de distribution d’eau et des transports” (pp. 4-5).

Discours au Comité de Développement, Washington, avril 1995.

Le Ministre des Finances souligne "la nécessité de rechercher des financements complémentaires et/ou alternatifs pour répondre aux besoins du pays en infrastructures, et ce à travers le renforcement de la coopération financière avec les bailleurs de fonds tant multilatéraux que bilatéraux, notamment dans le sens de l'amélioration de leur financement traditionnel, et du développement d'instruments novateurs associant de plus en plus le secteur privé national et étranger" (p. 4).

Et de poursuivre (p. 8): "Les lourdeurs de la gestion administrative constituent également une limite sérieuse à une allocation efficiente des ressources publiques et à la poursuite du financement public des secteurs d'infrastructure dans des conditions optimales de coût, de qualité et de délais."

L'approche du gouvernement "repose sur le désengagement de l'Etat notamment des activités à caractère industriel et commercial, que le secteur privé est en mesure d'exercer mieux et de façon plus efficace, et la concentration de son action sur les domaines stratégiques, sociaux ou d'ordre public, tout en jouant un rôle d'arbitrage, de contrôle et de régulation dans les autres secteurs. C'est cette même démarche qui sous-tend les nouvelles formules de partenariat entre le secteur public et le secteur privé" dans les secteurs d'infrastructure, et plus récemment de la production d'électricité (p. 13).

"Si l'on s'en tient aux méthodes classiques de financement public, il est clair que les réalisations se feront à un rythme incompatible avec les impératifs d'une croissance économique soutenue et durable" (p. 13). Dans ce contexte, la réforme du secteur financier devrait contribuer à "la mobilisation de l'épargne domestique dans le cadre de la diversification des sources de financement des infrastructures" (p. 13).

"Parallèlement à la privatisation, la démonopolisation, au profit du secteur privé, de certains établissements de services publics est engagée dans l'objectif d'associer davantage le secteur privé au financement, à la gestion et à la prestation de services auparavant du ressort exclusif du secteur public." (p. 14) Au vu des contraintes budgétaires et macroéconomiques le gouvernement entend en particulier encourager l'investissement étranger et les techniques de recours limitées "project financing" pour le développement des services d'infrastructures.

"Dans la perspective de développer cette tendance [à l'association du secteur privé], et impliquer davantage le secteur privé dans la réalisation d'infrastructures de base, les pouvoirs publics poursuivent la réflexion, dans le cadre d'un vaste projet de développement du secteur privé, en association avec la Banque mondiale." (p. 12).

Source : Intervention de Monsieur le Ministre sur l'Ouverture des infrastructures au financement privé au Maroc, Conférence d'Istanbul, 15-17 octobre 1996; et Le financement des infrastructures d'une économie en phase de post-ajustement : le cas du Maroc, document présenté le 27 avril 1995 par le Ministre des Finances du Maroc au Comité de Développement (Banque/FMI) à Washington, D.C.

3 Conditions de Réussite

Les contraintes, enjeux, et potentialités que présente l'ouverture des différents secteurs d'infrastructure à la participation privée et à la concurrence sont sous de nombreux aspects communs aux différents secteurs d'infrastructure. Certains de ces grands thèmes sont résumés ci-dessous et ont été analysés en détail dans la partie II. Les aspects sectoriels font l'objet de la partie III.

Concevoir des politiques sectorielles claires et réalistes

Trop souvent, les discussions sur les orientations de la stratégie sectorielle se confondent avec celles de la stratégie de l'entreprise publique dominante. Ainsi verra-t-on une réforme de la RAM à l'ordre du jour d'une réunion du CIPEP, mais non une réflexion sur le transport aérien de manière générale. De plus, les obligations imposées à l'entreprise publique dominante ne sont souvent pas clairement définies. Les objectifs qui lui sont fixés se révèlent parfois incompatibles, et l'entreprise se trouve alors dans l'obligation de faire elle-même les arbitrages, et de déterminer les priorités que le gouvernement n'a pas été en mesure d'imposer. L'entreprise publique peut, par exemple, se voir assujettie à des obligations ou missions de service public, sans définition claire de leur contenu ni même des moyens requis pour financer ces missions. L'absence de vision sectorielle globale par l'Etat favorise le statu quo, l'existence ou l'étendue du monopole public n'étant que trop rarement remise en question. Par contre, là où une telle stratégie existe, les réformes suivent, comme l'illustre l'exemple des secteurs de l'énergie et des mines (voir l'encadré 3.1 ci-dessous).

Un des problèmes dans l'élaboration de stratégies sectorielles tient au manque de données chiffrées fiables et à jour sur ces secteurs d'infrastructure. Le Gouvernement devrait envisager la mise en place d'un tableau de bord des services publics qui permettrait aux décideurs d'évaluer la performance des entreprises des secteurs d'infrastructure, tant publiques que privées, d'être alertés en temps utile si cette performance compromet la capacité concurrentielle du pays, et d'établir des points de référence (nationaux et internationaux) en matière de performance qui permettraient de mieux assurer la réglementation de ces secteurs.

Le système des contrats-programmes s'est développé au Maroc avec des fortunes diverses. Conçu comme instrument de planification, il aurait pu contribuer au développement de réelles stratégies sectorielles. On constate toutefois qu'ils portent rarement sur les questions fondamentales, telles que la libéralisation du secteur de l'entreprise publique concernée et son ouverture à la concurrence et à la participation privée. Ces contrats-programmes sont trop souvent considérés par les dirigeants des entreprises non pas comme un outil de gestion stratégique, mais comme des obligations formelles imposées de l'extérieur, qu'il convient d'atténuer au maximum. Quant au gouvernement, ses préoccupations au travers des contrats-programmes sont souvent trop étroitement financières. Enfin, il s'agit de pseudo-contrats dont il n'est pas rare de voir des dispositions essentielles violées, tant par les entreprises publiques que

par l'Etat.¹ Est-ce à dire que cet instrument soit inutile? En fait, il illustre et souligne les problèmes inhérents au modèle de l'entreprise publique, et la nécessité de le dépasser en appelant une participation privée selon des formes que l'étude a pour but d'explorer. Il démontre aussi la nécessité d'une vraie régulation par un organe spécifique, permettant de pallier l'impossibilité de tout prévoir dans un contrat qui subira d'autant plus de décalages avec le réel que sa durée d'exécution sera plus longue.

Encadré 3.1 Energie et mines—secteurs pionniers en matière de privatisation et de libéralisation

L'énergie et les mines constituent probablement les secteurs au Maroc où les progrès les plus importants ont été réalisés au courant de ces dernières années dans la formulation et la mise en oeuvre de réformes sectorielles en profondeur, tant en matière de libéralisation, que de privatisation et de restructuration. Ils constituent un exemple intéressant pour d'autres secteurs stratégiques, montrent les effets bénéfiques de la libéralisation et de la privatisation et illustrent que le monopole public n'est souvent pas le meilleur moyen de protéger l'intérêt public.

Les premières grandes réformes ont eu lieu en matière pétrolière. Le secteur de la distribution a été privatisé en 1993–1994, les participations étatiques (en général détenues par la SNPP et de l'ordre de la moitié du capital) étant cédées (souvent aux partenaires privés de l'Etat dans les sociétés de distribution) dans le cadre du programme de privatisation nationale. Lorsque, en 1994, les différents ministères sectoriels furent sollicités pour suggérer de nouvelles entreprises à la liste des privatisables, seul le Ministère de l'Energie et des Mines répondit à l'appel et une loi de janvier 1995 ajouta la SAMIR et la SCP à ladite liste. Depuis lors, une première tranche de 30 pour cent des actions de la SAMIR a été placée en bourse (mars 1996) et la procédure de sélection d'un noyau dur pour la SAMIR et de repreneurs pour la SCP est bien avancée. Quant à la SOMAS, société de stockage de produits pétroliers, elle a été cédée en mai 1996 à un groupement des principaux opérateurs du secteur. Ces privatisations ont été de pair avec une libéralisation du secteur. La libéralisation des produits pétroliers a démarré en janvier 1995; depuis lors les prix consommateurs fluctuent en fonction des prix mondiaux du pétrole. En août 1995, une loi fut adoptée libéralisant les importations de produits pétroliers. La fiscalité a également été amendée de manière à assurer une plus grande neutralité fiscale entre combustibles. Cela dit de nombreux prix (en particulier, les frais d'approche, la marge de raffinage, les coûts de stockage et de transport) restent encore administrés. Bien que l'importation de produits pétroliers par les distributeurs soit libre, elle supporte des droits de douane de 17,5 pour cent qui rendent les importations non-concurrentielles (l'importation de brut n'étant pas soumise à ces droits).

Le secteur gazier a également été dominé par un important projet international, à savoir la construction par un consortium international du Gazoduc Maghreb-Europe (GME), mis en service en octobre 1996, qui traverse le Maroc pour relier l'Algérie à l'Espagne et au Portugal. Des projets de bretelle marocaine de ce gazoduc sont également à l'étude (la principale relierait la région de Casablanca au GME). Le gaz serait utilisé principalement par des centrales électriques à gaz, mais également pour satisfaire une demande importante dans le secteur industriel. Tant la ou les bretelles ou raccords au GME, que les nouvelles centrales à gaz, seront réalisées et exploitées par le secteur privé. Enfin, un nouveau code gazier est en préparation.

1. Les défaillances de l'Etat se constatent dans de nombreux secteurs d'infrastructure : refus d'approuver les augmentations tarifaires prévues dans le cadre du contrat programme, non-versement des subventions qui y étaient stipulées, ou encore imposition de nouvelles obligations à l'entreprise publique sans lui donner les moyens pour y faire face.

En matière électrique, les réformes sont moins avancées, mais non moins ambitieuses. Un nouveau code de l'électricité a été préparé et devrait être adopté sous peu. Suite à un appel d'offres international, le consortium ABB-CMS s'est vu attribuer une concession de production d'électricité à Jorf Lasfar. Il reprendra incessamment l'exploitation des deux centrales existantes et en construira deux autres pour une capacité totale de l'ordre de 1300 MW. En outre, l'ONE devrait être filialisé entre activités de production, de transport et de distribution, respectivement. Enfin, la distribution d'électricité à Casablanca devrait être sous peu confiée en concession à un consortium dirigé par la Lyonnaise des Eaux. Une prochaine étape dans la réforme sectorielle pourrait être l'introduction d'une plus grande concurrence au sein du secteur et la suppression du monopole de l'ONE ou de ses futures filiales.

Les réformes vont également bon train dans le secteur minier. Plusieurs mines ont été privatisées en 1995 et 1996. Le Gouvernement a décidé de se désengager de l'exploitation minière (hors OCP), de liquider les filiales du BRPM en difficulté et de céder l'ensemble des participations du BRPM dans des sociétés d'exploitation, pour se recentrer sur les activités de cartographie, d'exploration et de promotion.

Le Ministère s'attache maintenant à prolonger ce rôle pionnier par la modernisation de ses propres modes de gestion, pour passer d'une mission d'exploitation des secteurs à un rôle de pilotage stratégique et de création d'un environnement économique et réglementaire incitatif pour le secteur privé. La mise en place, depuis un an, de la gestion participative par objectifs se double d'un important effort de formation, d'un plan ambitieux d'informatisation et du réexamen de toutes les procédures, qu'elles concernent la gestion interne ou les relations avec les usagers. Le ministère a clairement manifesté son souhait d'être partie prenante, dès le stade expérimental, d'une réforme de l'administration marocaine.

Source : Banque mondiale.

Il faut enfin fixer à la participation privée des objectifs réalistes. Trop souvent, les gouvernements mélangent considérations politiques et justifications économiques, ce qui se traduit par des investissements à faible rendement qui ne couvrent pas leurs coûts et pèsent lourdement sur les finances publiques. Au Maroc par exemple, l'objectif déclaré du Gouvernement en matière autoroutière est de construire 1.000 kilomètres d'ici 2004, ce qui représente environ dix fois la longueur des autoroutes en service au Maroc en 1995. Cet objectif est-il compatible avec une rentabilisation suffisante des investissements? Ne devrait-on pas plutôt soumettre le rythme de leur réalisation à la discipline du marché, et reconnaître que les investisseurs privés sont souvent mieux placés pour évaluer risques et bénéfices? Moins les objectifs seront réalistes, et plus il sera difficile de conclure des accords de participation privée. Comment pourrait-on s'attendre, par exemple, à ce que des investisseurs privés puissent reprendre un système de distribution d'eau et d'assainissement, investir rapidement et massivement, le tout sans augmentation tarifaire, alors que l'exploitant actuel (la régie) fournit à perte un service inférieur aux spécifications demandées au privé ?

Rétablir la vérité des prix et l'équilibre financier du secteur

L'introduction d'une bonne tarification économique des services publics est un des principaux piliers de toute réforme sectorielle, qu'elle implique une participation privée ou non. D'une part, les utilisateurs devront payer le juste prix pour les services qu'ils consomment : les réformes

sectorielles constituent ainsi une occasion pour supprimer, ou, en tous cas, réduire les nombreuses subventions et autres péréquations souvent occultes qui sont source de distorsions économiques. D'autre part, les investisseurs privés n'accepteront pas de prendre en charge l'exploitation de services publics si les mécanismes d'ajustement des tarifs leur paraissent arbitraires ou, ce qui paraît être le cas de certaines régies, si les marges bénéficiaires autorisées sont trop faibles.

L'équilibre financier du secteur est une condition préalable à toute réforme sectorielle. Les collectivités locales, comme l'Etat, continuent à accumuler des retards de paiement vis-à-vis des régies de distribution d'eau et d'électricité, ce qui entraîne des effets en chaîne de nature à compromettre l'équilibre financier du secteur tout entier, les régies elles-mêmes accumulant des arriérés de paiement vis-à-vis de l'ONE et de l'ONEP, etc. Le tableau 3.1 ci-dessous illustre bien l'importance des arriérés croisés et l'aggravation de la situation depuis la réalisation de la présente étude.

De nombreuses municipalités n'ont pas les disponibilités financières requises; elles dépendent fortement des transferts d'une partie de la taxe sur la valeur ajoutée perçue par le Gouvernement central (30 pour cent). Leurs investissements sont subventionnés ou financés par le Fonds d'équipement des communes (FEC), institution financière appartenant à l'Etat. Les revenus des collectivités locales sont limités, le recouvrement des factures et l'encaissement des subventions sont assortis de retards et d'incertitude. Tout cela crée de gros risques pour tout investissement privé dont la viabilité financière dépendrait de contributions ou garanties financières des collectivités locales, et de leurs paiements rapides pour services rendus. Une résorption des arriérés est requise pour retrouver cet équilibre, ainsi que la mise en place de mécanismes de paiement fiables. Dans l'attente de réformes structurelles plus profondes et permanentes, l'utilisation de garanties de l'Etat pourra mitiger certains de ces risques.

Toute politique de prix doit s'appuyer sur une analyse du coût réel des services concernés. Le niveau et la structure des tarifs sont des signaux importants pour les agents économiques, producteurs et consommateurs. Dans les infrastructures, la vérité des prix est toutefois souvent voilée par des subventions (directes ou indirectes), ou par l'opacité de la comptabilité administrative lorsque la prestation de service est du ressort d'une entité gouvernementale non autonome (les régies municipales directes, par exemple).² Même les régies municipales autonomes, qui assurent la distribution de l'eau et de l'électricité et les services d'autobus urbains, sont loin de produire le type de comptabilité que des entreprises commerciales devraient produire. Une bonne estimation des coûts et fixation des prix est fondamentale pour éviter des distorsions. Les tarifs de transport en commun dans les grandes villes, longtemps trop faibles, ont abouti à assécher les trésoreries et raréfier l'offre. Le parti-pris du transport bon marché a mis l'entreprise ferroviaire en quasi-faillite, imposant une restructuration financière qui a coûté plus de DH 3 milliards à l'Etat en 1994. Des tarifs portuaires trop élevés pour le trafic roulier et les marchandises conteneurisées ont sans doute ralenti l'unitarisation au détriment d'un transport efficace. On voit à travers ces exemples les conséquences diverses qu'entraîne une tarification inadéquate des services.

2. Un des obstacles à la privatisation de l'enlèvement des ordures, par exemple, est que personne ne sait exactement combien ce service coûte actuellement aux communes. Il est difficile d'évaluer des offres privées sans pouvoir les comparer avec le régime public en vigueur.

Renforcer le cadre institutionnel

L'absence de vision ou stratégies sectorielles découle en partie de la faiblesse du cadre institutionnel. Le mode d'organisation des différents secteurs examinés dans cette étude, tout comme l'organisation générale de la gestion des entreprises et services publics, est une entrave aux réformes requises pour permettre au pays de devenir compétitif. Ils ne favorisent ni une bonne gestion des services publics, ni la prise en compte d'options impliquant une participation accrue du secteur privé. Ainsi, il existe des conflits de compétences entre organismes publics; le degré de coopération et de coordination est faible; les autorités de tutelle s'ingèrent dans la gestion journalière des entreprises publiques; certains pouvoirs ou responsabilités sont dévolus à des autorités ne disposant pas des compétences voulues pour les assumer efficacement, etc³.

Ces problèmes sont plus aigus au niveau des services municipaux. Les élus locaux sont responsables de la gestion des services municipaux. Cela dit, le champ ou la définition du concept de service intrinsèquement municipal reste confus. Par ailleurs, les décisions des élus locaux ne peuvent pas être mises en oeuvre avant d'avoir été approuvées par le Ministère de l'Intérieur, conformément à l'article 31 du Dahir 1-76-583. En outre, qu'il s'agisse de services d'eau ou d'électricité, ou encore de transports urbains, la tutelle sur les régies ne relève pas des ministères techniques correspondants, mais bien d'un ministère politique, ce qui mène à une fragmentation supplémentaire des responsabilités institutionnelles et contribue à un certain immobilisme.

L'étude recommande un réexamen de la pyramide institutionnelle. Plus spécifiquement, elle recommande que le CIPEP (dûment renforcé et doté de moyens d'intervention) soit investi de la haute responsabilité du pilotage d'un programme de démonopolisation et de dynamisation des secteurs d'infrastructure, et qu'un organe central (tel que le Ministère de la Privatisation) soit chargé de la préparation et de la mise en oeuvre d'un tel programme.

La meilleure structure institutionnelle risquerait toutefois de demeurer inefficace si le programme, et les organismes chargés de sa mise en oeuvre, ne bénéficient pas de l'engagement ferme et total des plus hautes autorités du pays. Un tel engagement est essentiel tant pour surmonter les nombreuses oppositions qui ne manqueront pas de se manifester de la part de ceux qui bénéficient aujourd'hui directement ou indirectement de rentes de situations, que pour donner l'impulsion et le soutien nécessaires aux initiatives de démonopolisation et de privatisation.

3. Ces points sont développés dans une récente note de la Banque mondiale sur certaines questions relatives à l'administration marocaine. Ils sont également évoqués au chapitre 5 ci-dessous, au chapitre 9 et dans les différents rapports sectoriels (voir partie III).

Tableau 3.1 Niveau des arriérés croisés du secteur public en 1995 et 1996

Arriérés des Administrations, des Collectivités locales et des Entreprises et établissements publics en eau, électricité, télécommunications et transport (à fin-juin 1995 et fin-juin 1996) en DH millions

Libelle	Eau			Electricité			Telecommunications			Transport			Total general		
	Montant juin 96	Montant juin 95	Var en	Montant juin 96	Montant juin 95	Var en	Montant juin 96	Montant juin 95	Var en	Montant juin 96	Montant juin 95	Var en	Montant juin 96	Montant juin 95	Var en
			pour cent juin 96/ juin 95			pour cent juin 96/ juin 95			pour cent juin 96/ juin 95			pour cent juin 96/ juin 95			
Administrations	208	168	24	193	177	9	649	274	137	598	555	8	1648	1174	-40
Entreprises et établissements publics (hors Regies)	174	118	47	408	519	-21	108	117	-8	248	383	-35	938	1137	-18
Collectivités Locales	268	269	0	419	470	-11	112	98	14	16	19	-16	815	856	-5
Privé	400	324	23	729	409	78	2859	1819	57	114	87	31	4102	2639	55
Total general	1050	879	19	1749	1575	11	3728	2308	62	976	1044	-7	7503	5806	29

Source : Ministère des Finances (1996).

Développer des capacités de régulation

Le cadre institutionnel ne se limite pas aux organes chargés de l'élaboration et de la mise en oeuvre des réformes envisagées. Il couvre également les organismes et mécanismes de régulation de ces secteurs. Le succès de la démonopolisation et de l'ouverture de ces activités au secteur privé pourrait dépendre de la création et du fonctionnement effectif d'une (de préférence) ou plusieurs agences de régulation. Autant que faire se peut, l'Etat doit établir une séparation très nette entre ses responsabilités de régulateur de l'économie et celles d'agent de production. Sans cette séparation, le développement de la participation du secteur privé a peu de chances de se produire avec l'ampleur voulue.

Il faut également veiller, d'une part, à ce que les usagers et les prestataires de services aient les moyens de se faire entendre par le ou les agences de régulation, et d'autre part, que des moyens de recours efficaces leur soient offerts pour appeler d'une décision considérée injuste. Ces moyens sont aujourd'hui encore trop réduits. Cela tient d'abord au fait que l'administration ne peut être forcée d'exécuter les jugements pris contre elle par un tribunal, mais aussi, dans certains cas, au pouvoir des entreprises publiques monopolistiques appuyées par leur tutelle. Des entreprises privées évoquent les risques de représailles en cas de plainte pour abus commis par ces entreprises publiques dominantes, qui vont de la dégradation des services reçus, jusqu'à la perte éventuelle du droit ou de la possibilité de poursuivre leur activité.

Lorsque la structure d'un secteur ne permet pas la concurrence directe au sein de ce secteur ou de certains de ses segments, des mécanismes de régulation s'imposent, que l'exploitant principal soit public ou privé. Même lorsque les conditions de concurrence sont présentes, il y a un risque que certains opérateurs réussissent à développer un pouvoir de monopole, soit seuls soit en formant des cartels. Réguler le marché pour assurer une fourniture efficace de services publics, une concurrence honnête, la défense de l'intérêt public, etc. est un rôle fondamental que l'Etat doit être en mesure d'assurer. Le Maroc doit donc développer ses capacités de régulation.

La question réglementaire se complique encore au Maroc au niveau des services communaux. Dans le domaine de la distribution d'eau et d'électricité, l'étude indique qu'une meilleure intégration de ces activités dans l'ensemble des filières eau et énergie, respectivement, est nécessaire et passe, entre autres, par un mode de régulation national de ces secteurs.

Promouvoir la concurrence

La participation privée dans les infrastructures répond à deux objectifs importants du gouvernement, à savoir suppléer les ressources budgétaires de l'Etat en faisant appel au secteur privé pour contribuer au financement des infrastructures requises à la croissance économique du pays, et améliorer les performances et la compétitivité internationale de ces secteurs, celles-ci affectant directement la compétitivité des exportateurs marocains et de l'économie dans son ensemble.

Pour atteindre ces objectifs, il est impérieux de supprimer les monopoles qui étranglent nombre de secteurs d'infrastructure, de libérer le pays du poids que ces entreprises font peser sur les finances publiques, et d'encourager dans toute la mesure du possible la concurrence entre opérateurs. Le modèle du monopole public n'est plus adapté aux besoins actuels du Maroc, et encore moins aux défis du 21ème siècle. Le secteur des transports est celui où le potentiel de concurrence est le plus élevé. Le démantèlement en cours du monopole de l'Office National des

Transports (ONT) devrait être accéléré et ne pas rester isolé. Les ports appellent des mesures similaires, ainsi que les transports aériens. Dans des secteurs fortement exposés à la concurrence internationale comme celui des transports maritimes, les tentations du retour au protectionnisme sont à combattre avec vigueur. Veiller au bon fonctionnement des mécanismes de marché restera une tâche essentielle des autorités, car des marchés aujourd'hui concurrentiels peuvent demain tomber sous la coupe d'une entreprise dominante. L'application du droit général de la concurrence aux secteurs d'infrastructure pourrait utilement compléter les mécanismes de régulation sectorielle; encore faut-il qu'une loi sur la protection de la concurrence, en préparation depuis longtemps, soit effectivement adoptée et mise en oeuvre.

S'agissant de secteurs d'infrastructure où certaines activités ont des caractéristiques de monopole naturel et où d'autres, bien que potentiellement concurrentielles, ne peuvent être exercées que sous licence ou régime d'exclusivité, l'octroi de telles licences ou concessions devra se faire par voie d'appel à la concurrence. La procédure du gré à gré n'est, en règle générale, pas adaptée. Au contraire, l'étude recommande la mise en oeuvre de procédures de sélection du partenaire privé rigoureuses et transparentes. En principe, les autorités concernées devront établir une liste restreinte de soumissionnaires potentiels ayant l'expérience voulue en matière d'exploitation de services publics et accès aux financements requis. Ces soumissionnaires présélectionnés devraient ensuite être invités à préparer une offre formelle, qui devra faire l'objet d'une évaluation rigoureuse.

Le choix d'un partenaire de très haut niveau, ayant une réputation internationale à défendre, sera une garantie pour les autorités concédantes. L'étude recommande la sélection dans un premier stade d'un tel partenaire stratégique pour revitaliser les entreprises prestataires de services d'infrastructure qui seraient sorties du moule de la gestion publique monopolistique ou quasi-monopolistique, avant même un éventuel placement en bourse, qui pourrait faire l'objet d'une seconde phase. En effet, dans une grande majorité de cas, l'entreprise publique ne dispose pas des ressources techniques, commerciales, financières et de gestion qu'un exploitant international pourra apporter. Un transfert d'actions aux employés de l'entreprise ou (par le biais de la bourse) à de petits actionnaires, tout en pouvant constituer une bonne mesure complémentaire, ne permettrait pas de mobiliser argent et savoir-faire. Notons enfin qu'en matière d'infrastructure la libéralisation doit en général précéder, ou du moins accompagner, la privatisation.

Adapter le cadre juridique

L'étude révèle également le besoin de se doter des outils juridiques nécessaires pour mettre ces réformes en oeuvre. Elle note en particulier des obstacles à surmonter, ou des vides à remplir, au niveau des différentes législations sectorielles, de la législation sur le domaine public, sur les concessions, sur la transformation d'entreprises publiques en sociétés de droit privé, etc.. Une loi sur la participation privée pourrait, à l'instar et en complément à la loi de privatisation, combler certaines de ces lacunes, autoriser un programme de réforme des secteurs d'infrastructure et en faciliter la mise en oeuvre.

Cela dit, la préparation d'une telle loi ne devrait pas retarder la mise en oeuvre de programmes pilotes dans différents secteurs. Bien au contraire, une loi sur la participation privée devrait pouvoir s'appuyer sur quelques expériences concrètes et positives en ce domaine. Ces expériences pilotes pourront également requérir une intervention spéciale du législateur, comme ce fut le cas pour la production privée d'électricité.

Recourir à l'expertise extérieure

Les meilleures institutions du monde, les meilleures lois et réglementations, ne peuvent fonctionner qu'avec les ressources humaines, techniques et financières nécessaires. Les différents organes, que ce soit le CIPEP, les ministères concernés ou l'organe de régulation, devront donc être assistés, en particulier dans la phase initiale de leur activité, par des experts de haut niveau. La bonne préparation des dossiers d'appel d'offre et des contrats éveillera l'intérêt des candidats les plus sérieux à la reprise d'un service public, et garantira la qualité des offres qui seront faites. L'analyse des offres est une autre étape critique. Enfin, la mise en place d'un système de suivi efficace des performances doit précéder la mise en vigueur des contrats. Tout cela nécessite des études souvent complexes et le conseil d'experts. Des ressources suffisantes devront être affectées aux institutions responsables pour faire face à ce type de besoins. Elles pourraient venir de l'aide extérieure, de commissions sur recettes de privatisation, de redevances prélevées sur les exploitants ou de dotations budgétaires.

Enfin, les collectivités locales n'ont pas encore acquis l'expérience requise en matière de privatisation. Il existe de nombreux cas où l'absence de capacité réglementaire a été mise en évidence, en particulier en matière de transport urbain, secteur ouvert à la participation privée depuis 1985; la crise actuelle à Casablanca et Rabat résulte de l'échec des mécanismes d'octroi et de régulation des concessions au niveau municipal. Les difficultés rencontrées dans la négociation de contrats de concession dans les domaines de l'eau, de l'électricité et de l'assainissement, que ce soit à Agadir, Casablanca ou ailleurs, illustrent également la complexité de la gestion d'un processus de réforme impliquant les autorités communales et nationales. Le renforcement des capacités de gestion de ce processus d'ouverture au privé et d'introduction de concurrence est un préalable à la privatisation des services d'infrastructures. Ces capacités ne peuvent être développées, du moins dans une première phase, qu'au niveau national.

Développer les marchés financiers

L'expérience récente en Asie de l'Est montre une forte corrélation entre le niveau de participation privée aux services d'infrastructure, d'une part, et le développement des marchés des capitaux ainsi qu'un taux d'épargne élevé, de l'autre. Ainsi, le taux d'épargne domestique est en moyenne de 33 pour cent et la capitalisation boursière s'élève à 50 pour cent du PIB en Corée, Indonésie, Malaisie, Philippines et Thaïlande, pays qui ont mis en oeuvre d'importants programmes de participation privée dans le développement des infrastructures. Quant au Maroc, le taux d'épargne domestique a chuté de 5 points de PIB depuis 1990 et n'y est plus que de 14 pour cent, ce qui montre la nécessité de mettre rapidement en oeuvre les réformes visant à réduire le déficit fiscal et à développer les marchés des capitaux.

Les entreprises d'infrastructure génèrent des revenus en monnaie locale pour l'essentiel. Leurs frais de fonctionnement, et dans une moindre mesure leurs investissements, sont également en grande partie en monnaie locale. La mobilisation de ressources financières locales est donc souhaitable pour financer, du moins en partie, ces entreprises et leurs projets. Au Maroc, les banques n'accordent des prêts qu'à court et moyen terme, avec échéance maximale de cinq ans, ce qui n'est pas compatible avec les profils de cashflow de projets d'infrastructure : investissements lourds souvent caractérisés par des indivisibilités importantes et de longues périodes d'amortissement. Des emprunts en devises peuvent s'avérer nécessaires, mais ils créent

un risque additionnel, à savoir le risque de change, qui peut dissuader les promoteurs. Le financement en devises de routes à péage au Mexique montre notamment comment une forte dévaluation peut compromettre la viabilité financière d'investissements dans les infrastructures.

L'élimination des déséquilibres macro-economiques et la réduction du volume d'emprunts publics, qui ont tendance à saturer le marché et à évincer les investisseurs privés de ces marchés, est nécessaire. Les progrès accomplis à ce jour sont réels, mais fragiles. Certaines réformes institutionnelles et réglementaires sont requises pour faciliter les émissions de titres par des sociétés privées. Le système bancaire devra être renforcé, notamment par le biais de la privatisation en cours des banques et des compagnies d'assurances. Une réforme du régime des caisses de retraite, leur permettant notamment d'investir une partie de leurs avoirs en obligations à long terme et en actions, pourrait également contribuer au développement d'un marché financier plus dynamique et mieux à même de fournir les capitaux à long terme nécessaires au financement des infrastructures. L'émission par le secteur privé d'actions, obligations, ou obligations convertibles devrait se développer. Le Gouvernement s'est engagé à mettre en oeuvre les réformes dans ces différents domaines avec le soutien de la Banque mondiale dans le cadre d'un récent prêt au développement des marchés financiers. Ces réformes ne porteront pas leurs fruits du jour au lendemain. Entretemps, le recours aux marchés internationaux fournira le complément indispensable au financement local naissant.

Par ailleurs, certains modes de financement public indirects et parallèles devront être supprimés. Ainsi, au Maroc les excédents de trésorerie de certaines entreprises publiques monopolistiques ont pu être absorbés et utilisés par le Gouvernement en dehors du cadre budgétaire, au lieu d'être recyclés sur le marché financier. Cette situation prive non seulement les banques commerciales de fonds qu'elles pourraient prêter au secteur privé, mais elle permet d'effectuer des dépenses publiques en-dehors du contrôle parlementaire direct.⁴ Le développement du réseau autoroutier offre un exemple de cette pratique. Ainsi, ADM (société des Autoroutes Du Maroc) a été établie pour construire et exploiter des autoroutes. Son capital initial de DH 160 millions provient de 15 entreprises publiques, parmi lesquelles l'ONCF, l'ODEP, et CTM-LN (Compagnie des Transports Marocains-Ligne Nationale), compagnie publique d'autobus intervilles privatisée depuis lors. Ce capital a été augmenté en 1994 (et à nouveau en 1995 et 1996) pour permettre la poursuite du programme de concessions autoroutières. CTM, entreprise privée, n'a bien sûr pas suivi. Ce choix n'est toutefois pas offert aux entreprises publiques. Bien que l'ONCF, sans liquidités, ait pu décliner l'invitation à souscrire, l'ODEP, qui est bénéficiaire, a dû augmenter sa participation de 50.000 à 70.000 actions. L'utilisateur portuaire a ainsi été mis à contribution pour financer les investissements autoroutiers.

Limiter les subventions

Les subventions aux infrastructures, surtout en capital, pèsent lourdement sur le budget de l'Etat. Les chemins de fer, qui sont historiquement l'un des plus gros bénéficiaires, ont reçu DH 10

4. L'orthodoxie des finances publiques implique la rapatriation au Trésor de fonds générés par les entreprises publiques en excès de leurs besoins, au moyen de la taxation des bénéfices ou de la collecte de dividendes par le propriétaire, c'est-à-dire l'Etat. L'affectation de ces revenus serait ainsi déterminée dans le cadre de la Loi de Finances. La pratique actuelle de financement extra-budgétaire revient toutefois à accorder un budget supplémentaire à un ministère technique qui le dépense à sa discrétion sur la base de ses propres priorités internes.

milliards de subventions entre 1980 et 1994! En 1994, leur subvention a été de DH 345 millions; elle est passée à DH 700 millions par an à partir de 1995. DH 800 millions ont été affectés à l'ONE en 1994 et DH 494 millions en 1995, alors que l'ONEP recevait DH 280 millions en 1994. Quant à ADM, les subventions étaient de DH 47,5 millions en 1994 et de 72,5 millions en 1995. Dans l'ensemble, les entreprises publiques d'infrastructures absorbent environ les deux tiers des subventions de l'Etat aux entreprises et établissements publics industriels et commerciaux. Comme on l'a dit précédemment, ceci n'est pas viable. L'annulation à partir de 1995 des subventions à l'ONEP (quelque DH 300 millions par an) montre les décisions radicales qu'un Trésor en panne de liquidités peut être amené à prendre. Des choix devront être faits. Les services de transport terrestre, aérien et maritime sont des secteurs où les subventions sont les moins justifiables. Par contre, l'alimentation en eau, l'assainissement ou l'enlèvement des ordures peuvent dans certains cas justifier des subventions, en particulier au vu de leurs effets externes importants. Cependant, même lorsqu'une subvention peut se justifier, il faut garder à l'esprit l'avertissement du *Rapport sur le développement dans le monde 1994* (p. 88) : "En subventionnant les tarifs des services d'infrastructure, on avantage presque toujours de façon disproportionnée ceux qui ont les moyens de payer." Il importera en tout état de cause d'éviter de subventionner une gestion inefficace ou des risques commerciaux qui devraient être pris en charge par les exploitants.⁵

Les systèmes de péréquation ou de mutualisation méritent une attention particulière. Comme dans de nombreux autres pays, cette formule est largement appliquée au Maroc dans la poursuite d'objectifs politiques et sociaux. Par exemple, ADM utilise les recettes perçues sur les sections d'autoroutes en opération pour financer de nouvelles sections; les gros consommateurs d'eau ou d'électricité subventionnent les plus petits; des tentatives sont faites pour mêler les sections rentables et les sections "sociales" dans les plans des lignes d'autobus; les ports déficitaires sont subventionnés par les ports bénéficiaires au sein de l'ODEP; l'industrie des phosphates est indirectement subventionnée par les chemins de fer et les ports par l'octroi de tarifs inférieurs aux prix de revient. Ces pratiques devraient être graduellement éliminées. La péréquation occulte la subvention et évite ainsi un débat sur l'opportunité d'une telle subvention. Elle profite souvent à des utilisateurs qui n'étaient pas ciblés. Son maintien implique également le maintien de monopoles, dont on connaît le poids sur l'économie et la compétitivité nationales; en effet, seul le monopole permet de surfacturer avec succès une demande solvable et captive. La péréquation crée ainsi des distorsions économiques importantes dans l'affectation des ressources.

Une méthode plus sûre est d'introduire la concurrence pour déterminer le montant des subventions requises. Les offres établies sur cette base pour l'exploitation de lignes d'autobus à Londres ont permis de réduire les subventions de 70 pour cent! Des réductions de subvention tout aussi importantes ont pu être réalisées à Buenos Aires lors de la mise en concession de lignes de métro.

5. La privatisation du transport par autobus a engendré dans de nombreux pays des économies considérables sur les coûts et des réductions draconiennes des subventions pour maintenir les lignes sociales. Ceci illustre le fait que la subvention des services publics, destinée à aider les usagers, est en fait détournée au bénéfice de l'opérateur public et perdue en main-d'oeuvre excédentaire aux salaires supérieurs à ceux du marché et en gaspillages de toute nature.

Régler d'entrée la question du suremploi

L'une des critiques majeures faites aux entreprises publiques est qu'elles tendent à porter leurs effectifs bien au delà du nécessaire. Une ouverture à la concurrence et à la participation privée des secteurs d'infrastructure pourrait entraîner des licenciements importants, ce qui ne manque pas d'inquiéter les responsables au niveau du gouvernement et des entreprises. Encore faut-il voir que cette contraction des emplois ne devrait être que temporaire, car l'accélération de la croissance économique suite aux réformes en créera de nouveaux. Au Chili, le taux de chômage qui avait atteint 23 pour cent au début des années 1980 suite à la première vague de privatisation, a chuté rapidement par la suite grâce aux bons résultats économiques du pays, pour se stabiliser aux alentours de 5 pour cent depuis 1989. Ces pertes d'emploi seront également en général compensées, du moins en partie (et parfois plus que compensées), par l'embauche par les nouveaux opérateurs privés. Ainsi, au Maroc même, on constate que la privatisation du transport urbain a eu un impact positif sur l'emploi dans ce secteur, car les opérateurs privés ont pu créer 5.500 emplois sur les dix dernières années, contre une perte de 1.000 emplois dans les régies de transport. Quant à la première vague de privatisation (1993-1996), elle n'a pas provoqué de pertes d'emploi significatives.

La question de l'emploi sera d'autant plus difficile à régler que bien des sous-secteurs d'infrastructure sont en situation de sureffectif caractérisé. Le chemin de fer pourrait être le plus affecté, avec un potentiel de licenciement portant sur environ 4.000 personnes. Une approche cohérente, nationale et intersectorielle est à suivre pour traiter ce problème. Elle pourrait consister à élaborer un plan national de licenciements avec des directives claires sur les indemnités, les droits au transfert des pensions et le recyclage professionnel. Un programme d'accompagnement devra aussi être mis en place pour atténuer l'impact de ces réformes sur les catégories les plus vulnérables. Par ailleurs, différentes formules existent pour associer davantage les travailleurs à la réforme, par exemple en promouvant l'actionnariat des employés comme le prévoit d'ailleurs la loi de privatisation existante. Un exemple intéressant vient encore du Chili, où les travailleurs ont été autorisés à utiliser des avances sur leurs indemnités de licenciement pour acheter des actions de leurs entreprises. Les formules de rachat de l'entreprise par les travailleurs peuvent dans certains cas offrir une solution efficace, laissant aux travailleurs eux-mêmes les décisions concernant la réduction des coûts excessifs.

Rechercher un consensus

Pour réussir, un programme de réforme doit dans la mesure du possible recevoir le soutien des principales parties concernées. Une adhésion complète de toutes les parties est généralement impossible, mais il importe que le gouvernement tente d'y associer celles qui sont les plus concernées et d'essayer de les convaincre du bien-fondé du programme.⁶ La bonne information du public et des utilisateurs est essentielle. Le soutien de l'opinion publique est important pour assurer le succès des réformes, les utilisateurs devant être en dernière analyse les principaux bénéficiaires de ces réformes.

6. Dans le passé, certaines actions de boycott auraient été menées par des travailleurs d'entreprises ou administrations publiques marocaines se sentant menacés par des contrats conclus avec des sociétés privées, notamment en matière d'éclairage public et de collecte de déchets. La conclusion de la concession pour les services d'eau et d'assainissement de Buenos-Aires constitue un exemple de négociations réussies entre les différentes parties (voir l'encadré 15.1).

Il importera également d'associer les responsables politiques au processus, qu'il s'agisse des élus locaux qui devront approuver les transactions portant sur des services municipaux ou des élus nationaux dont l'intervention sera généralement requise pour apporter les modifications voulues au cadre juridique et réglementaire du secteur. Les résistances rencontrées au niveau local (à Agadir et Casablanca, notamment) par les promoteurs de concessions d'eau ou d'électricité montrent bien qu'il est difficile de réaliser de telles opérations sans y associer pleinement les responsables politiques.

4 Participation Privée dans les Services Municipaux

Distribution de l'eau et de l'électricité

La distribution d'eau et d'électricité est assurée par des régies municipales dans les grandes villes, et par l'ONEP et l'ONE dans plus de 300 centres de petite et moyenne taille et dans les centres ruraux.¹ L'objectif principal qui est d'assurer une qualité satisfaisante de service à des prix abordables n'a pu être atteint, et la qualité des services est très inégale. La majorité de la population urbaine bénéficie de services d'assainissement et d'eau, à l'exception de Tanger où l'eau n'était disponible que dix heures par jour seulement suite à la sécheresse de 1995. Dans les zones rurales, les services d'assainissement n'existent pratiquement pas, et la distribution d'eau est un service communautaire dépendant de puits, forages, sources, et bornes-fontaines; des pénuries et des problèmes de qualité de l'eau sont fréquents. La situation est similaire en matière de distribution électrique : relativement bonne dans les villes où les coupures sont rares depuis la période 1992-94, mais quasi-absente dans les zones rurales. La gestion de certaines régies s'est améliorée quoiqu'elles restent déficitaires; le chemin qui reste à parcourir est considérable, en particulier pour les services de distribution d'eau qui nécessitent une réhabilitation massive de réseaux tout en ayant à subvenir aux besoins d'une population en rapide croissance. Les investissements requis jusqu'à l'an 2000 pourraient atteindre \$US 2 milliards pour l'eau et l'assainissement selon certaines estimations, et près de \$US 2,5 milliards pour l'électricité.

Des réformes institutionnelles sont requises pour encourager la participation du secteur privé. Cinq recommandations sont faites.

- Le processus de réforme des secteurs de la distribution d'eau et d'électricité et de l'assainissement n'a de chance d'aboutir que si un véritable consensus se dégage sur la nécessité de mettre en oeuvre un tel processus. Or ce consensus n'existe pas encore. Il ne pourra se développer qu'à partir de prises de position claires des plus hautes autorités, après analyse des principales options (notamment en matière de structure de marché et de concurrence); les principaux usagers de ces services devraient être associés à une telle réflexion. Une table ronde pourrait ainsi être organisée sous les auspices du Comité de Suivi du Projet de Développement du Secteur Privé pour examiner le présent rapport, le compléter par le diagnostic établi par les utilisateurs, et formuler des recommandations.

1. Voir l'annexe 1 du chapitre 15.

- Le cadre institutionnel doit être clarifié et simplifié. Il est recommandé de confier à un organe central le soin de mettre en oeuvre le programme d'ouverture des secteurs concernés à la participation d'opérateurs privés, que ce soit pour gérer ce processus ou pour assister les collectivités locales.
- Pour assurer que les intérêts des opérateurs privés et des utilisateurs soient équitablement pris en compte, il est souhaitable de mettre en place un organe de régulation autonome et national, doté de pouvoirs décisionnels notamment en matière de tarifs et de contrôle de qualité de service. Cet organe pourrait être multi-sectoriel et pourrait couvrir, par exemple, tant l'énergie (électricité et gaz), que l'eau et les télécommunications). Dans un premier temps, le projet de Code de l'Electricité devrait être adopté et la Commission de l'Electricité prévue par ce Code (ou une Commission du Gaz et de l'Electricité) devrait être établie. Les pouvoirs de régulation de cette dernière pourraient ensuite être renforcés et élargis à d'autres sous-secteurs d'infrastructure.
- Là où des opérateurs privés seront amenés à reprendre les activités précédemment exercées par les régies, ces dernières devront être liquidées.
- Le concours d'experts extérieurs est indispensable pour élaborer la stratégie de réforme, établir le cadre réglementaire, sélectionner les opérateurs privés et assurer le fonctionnement effectif des organes réglementaires.

Les distributeurs devraient se concentrer sur les fonctions principales et sous-traiter les fonctions annexes. La sous-traitance existe déjà pour les travaux d'équipement de lotissements, quoique les entreprises privées ne sont actuellement traitées sur un pied d'égalité avec les régies. Elle pourrait être élargie à l'entretien et la réparation des véhicules et aux travaux plus importants de réhabilitation. Pour ce qui est des fonctions principales, à savoir la distribution d'eau et d'électricité, leur caractéristique de monopole naturel fait de la concession l'option la plus pertinente.² Elle implique une infusion de capital privé et permet une bonne coordination des investissements et de l'exploitation. Au cas où les compagnies privées seraient peu disposées à apporter les capitaux requis pour la réhabilitation et l'expansion, la solution de l'affermage pourrait être valable, pour autant que des systèmes adéquats soient établis pour assurer une réalisation ponctuelle des investissements et la coordination entre besoins d'investissements et d'exploitation. Il est recommandé qu'un programme pilote de concessions soit lancé dès que possible par voie d'appels d'offres.

Gestion des déchets solides

La croissance de la population, la concentration urbaine et l'évolution des courbes de consommation concourent à une expansion rapide des déchets produits qui représentent déjà des quantités annuelles de 8 à 10 millions de tonnes pour l'ensemble du pays. Les municipalités sont chargées de la collecte des déchets solides, conformément aux dispositions de la Charte communale, mais dans les grandes villes ce sont les Communautés Urbaines (CU) qui, en vertu d'une loi de 1976, sont responsables des décharges. Les ressources actuellement affectées à

2. En matière d'électricité, la concurrence peut être introduite jusqu'au niveau du consommateur final, comme l'illustrent les expériences britannique et chilienne, par exemple. Dans ces pays, le consommateur choisit son fournisseur, mais reçoit l'électricité par l'intermédiaire du réseau de distribution monopolistique; le rôle du distributeur est uniquement le transport d'électricité pour lequel il reçoit une redevance dont le montant est fixé par voie réglementaire.

l'enlèvement et au traitement des déchets solides sont très insuffisantes et mal employées. Les activités de gestion des déchets solides sont généralement exécutées en régie municipale directe avec des effectifs pléthoriques peu motivés au rendement. Les équipements sont insuffisants, mal adaptés aux besoins, et mal utilisés. Les systèmes de transport entre le lieu de collecte et la décharge sont pour la plupart inadéquats. Le recyclage reste encore très limité. La seule usine de traitement est exploitée près de Rabat par la régie de distribution d'eau qui produit du compost dans le cadre d'une convention avec la municipalité, mais à un coût double de son prix.³

Le service fourni aux populations est de faible qualité. La collecte est irrégulière : les évaluations faites séparément à Tetouan, à Casablanca et à Fès montrent que la proportion des déchets non enlevés atteindrait 30 à 50 pour cent; les décharges sauvages se multiplient. Dans le cas des déchets industriels et autres déchets spéciaux (les hôpitaux par exemple), l'absence de services spécialisés fait qu'ils se mélangent aux autres produits de la collecte et aboutissent à des décharges mal équipées où l'on voit, à Casablanca tout spécialement, un secteur informel souvent incontrôlé trier les produits recyclables dans des conditions d'insalubrité totale. Les réactions chimiques et la canicule provoquent parfois des incendies sur ces décharges. Les infiltrations de liquides toxiques menacent de polluer la nappe phréatique. L'enjeu pour le Maroc est important : il s'agit d'assainir les villes, de réduire les risques d'épidémie qu'un mauvais contrôle de déchets solides fait courir et de renverser une tendance dont le tourisme pourrait finalement faire les frais. Or, peu nombreuses sont les collectivités locales qui accordent suffisamment d'attention à ce problème dont la gravité échappe à l'homme de la rue. Il est clair que toute solution passe d'abord par la sensibilisation du grand public.⁴

Le secteur privé pourrait renforcer l'efficacité de la gestion des déchets solides et améliorer les conditions générales d'hygiène ainsi que l'environnement, même si les quelques expériences de participation au cours des 20 dernières années pourraient porter au doute. Des investisseurs étrangers et locaux ont effectivement cherché à s'implanter dans la gestion de certains services tels que le traitement des ordures ménagères, l'exploitation de la décharge de Casablanca, et récemment la construction et l'exploitation de stations de transfert, et le ramassage des poubelles dans cette même ville. Ces divers projets ont parfois buté sur des problèmes techniques, mais le principal obstacle à leur réussite a été le manque de volonté politique des élus locaux et de services compétents pour préparer et négocier les contrats avec le privé.

La stratégie d'ouverture au privé pourrait se fonder sur les bases suivantes.

- *Etablir le cadre légal et réglementaire* pour la collecte, le transport et l'évacuation des déchets solides est un préalable essentiel pour assurer la protection de l'environnement et encourager la participation privée. En particulier, la loi devrait définir les sanctions applicables aux décharges sauvages. Ce besoin a été reconnu par le Gouvernement et un projet de loi sur les déchets solides est en cours de préparation. Des réglementations nationales devraient également être édictées afin d'établir le cadre dans lequel ces activités pourront être exercées, notamment les règles en matière d'appels d'offres.
- *Les responsabilités en matière d'élaboration de politiques devraient être clairement attribuées.* Une politique nationale cohérente devrait être dégagée. La réalisation d'une

3. Le compost est vendu à 25–35 DH la tonne, par rapport à son coût de production de 50–60 DH la tonne.

4. Un événement majeur est intervenu depuis la réalisation de la présente étude, à savoir la Lettre Royale adressée le 30 octobre 1996 au Ministre de l'Intérieur en vue de prendre des mesures urgentes et efficaces pour la sauvegarde de la propreté des villes du Royaume et de leur environnement.

étude pour la préparation d'un plan directeur national sur la gestion des déchets solides devrait clarifier les options. Il importe également de réexaminer le niveau auquel ces activités devraient être organisées : la juridiction d'une commune peut ne pas coïncider avec la zone optimale de service. Par ailleurs, à Casablanca l'adjudication des stations de transfert a été faite par la Wilaya, alors qu'il s'agit d'une compétence de la CU.

- *Définir le champ d'activité optimal* est une étape essentielle de l'analyse de l'économie des projets. Dans chaque cas particulier, il faudra comparer les économies d'échelle rendues possibles en regroupant différents services (collecte, regroupement aux stations de transfert, décharges, recyclage, fabrication de compost, incinération, etc.) sous la responsabilité d'une seule entreprise, aux bénéfices d'une offre pluraliste qui pourra être plus spécialisée et mieux adaptée aux besoins d'un service particulier, ou qui stimulera la concurrence et la qualité du service.
- *Le traitement séparé des déchets hospitaliers* est souhaitable avec des installations d'incinération spécialisées, comme c'est le cas dans la plupart des pays industrialisés. Des opérateurs privés pourraient fournir le service contre rémunération directe par les établissements médicaux, le contrôle de conformité aux réglementations étant assuré par les pouvoirs publics.
- Il serait souhaitable *d'établir une banque de données* sur la production et les coûts de la gestion des déchets solides dans les villes principales. Le fait que le coût réel des services n'est pas connu de la plupart des municipalités, qui le croient plus faible qu'il ne l'est en réalité, représente un obstacle sérieux à la privatisation.
- Il faudrait *doter en ressources humaines spécialisées* les collectivités ou organismes chargés de l'organisation d'appels d'offres et de la négociation de contrats.

Transport urbain

Le cas du transport urbain est intéressant à plusieurs titres car ce secteur, bien que largement ouvert au secteur privé depuis environ dix ans, fonctionne dans des conditions peu satisfaisantes. Les compagnies municipales d'autobus (les régies), établies dans les années soixante, s'étaient révélées incapables de satisfaire la demande en raison de carences financières chroniques. La nouvelle politique formulée en août 1984 visait à accroître l'offre dans la complémentarité entre le service public de base, assuré par les régies, et des services privés de "première classe" ne prenant que des passagers assis à un tarif double de celui des régies. La concession de lignes privées a débuté à Casablanca en 1985 avec quatre compagnies, s'est poursuivie l'année suivante à Rabat pour gagner ensuite les autres villes du Royaume. A l'heure actuelle, plus de 50 concessions sont en exploitation et on estime qu'elles assurent entre 60 et 80 pour cent du transport en commun dans les villes. Les résultats initiaux ont été positifs : le secteur privé a mis en circulation plus de mille autobus à Rabat et à Casablanca, plus que compensant l'érosion du parc des régies due à son vieillissement et à un faible taux de renouvellement. Au cours des dernières années, la situation s'est toutefois beaucoup détériorée. Les usagers se plaignent de la détérioration des services publics et de l'augmentation des tarifs. Dans le même temps, les régies sont plus endettées que jamais et se voient forcées de réduire leurs propres services. En 1995, le transport urbain dans les grandes villes est à nouveau en crise : on comptait seulement un autobus pour près de 4.000 habitants à Casablanca et à Rabat, soit presque deux fois moins que la norme internationale. La demande non satisfaite de transport en commun pourrait dépasser 20 pour cent des déplacements à Casablanca.

Cette expérience de participation du secteur privé aux transports en commun mérite réflexion. Elle démontre que le succès d'une politique de privatisation de services publics dépend de la pertinence du cadre institutionnel et du type de régulation choisis, thème qui est central à la présente étude. Dans le cas du transport urbain au Maroc, les faiblesses venaient d'abord d'une mauvaise appréhension des besoins globaux du marché. Les vrais problèmes du transport de masse n'étaient pas traités, même si le transfert aux services privés de la partie la plus solvable de la demande permettait une décompression temporaire des régies. Les masses restaient tributaires du service des régies et, la rapide croissance de la population urbaine aidant, la crise était inévitable dans la mesure où il n'y avait pas eu de restructuration financière des régies et où elles se trouvaient toujours dans un cadre institutionnel incompatible avec une viabilité financière durable. En effet, les tarifs ne couvraient pas les coûts et il aurait donc fallu mettre en place un mécanisme de subventions régulières et suffisantes, ce qui ne fût pas le cas. Dès lors, le parc public d'autobus ne pouvait être renouvelé et c'est pourquoi l'offre des régies a connu une forte régression durant la décennie écoulée.⁵ Pour ce qui est du transport en commun privé, on constate que les collectivités locales n'ont pas su se doter des moyens suffisants pour réglementer l'activité et veiller au respect des dispositions correspondantes. Certes, elles ont bénéficié du conseil des régies, ce qui d'ailleurs n'allait pas sans susciter des conflits d'intérêt pour celles-ci. Les concessions ont été mal conçues et leur adjudication s'est faite dans de mauvaises conditions. Les critères de sélection des offres, mal choisis, ne furent pas strictement appliqués. Le respect des clauses du cahier des charges s'est relâché après que les collectivités locales aient refusé de laisser jouer les clauses de révision des tarifs, incitant les transporteurs privés à compenser le manque à gagner en ne respectant plus leurs propres engagements, aidés en cela par la faiblesse opérationnelle des régies et administratives des collectivités locales. Enfin, l'information disponible pour réguler l'offre en fonction des besoins était insuffisante pour bien guider les décisions; les concessions se sont multipliées de façon non-systématique, alors qu'il aurait été utile de pouvoir se référer à un plan directeur des transports à jour et bien intégré au schéma de développement urbain. L'insuffisante capacité de la voirie urbaine et la congestion du trafic qui en résulte n'est pas le moindre des problèmes auxquels les entreprises de transport urbain doivent faire face, la vitesse commerciale des autobus ayant chuté au dessous de 10 km/h dans les plus grandes villes.

La résolution de la crise des transports urbains passe d'abord par la réforme du cadre institutionnel. Il faudrait décentraliser les décisions de gestion et mettre fin à la tutelle politique, technique et financière qu'exerce aujourd'hui sur les régies le Ministère de l'Intérieur. Un cadre national pour l'octroi de concessions de transport urbain, comprenant des procédures d'appels d'offres et un nouveau cahier des charges type, devrait être élaboré par les ministères concernés (Transports, Privatisation, Intérieur). Les collectivités locales des grandes villes devraient développer une capacité interne de gestion des problèmes de transport urbain (développement de systèmes d'information et formation des cadres) pour pouvoir mieux planifier la couverture des besoins, préparer les dossiers d'appel d'offres, sélectionner les entreprises et veiller à la stricte application du cahier des charges. Pour les autres villes, les compétences de gestion pourraient être implantées au niveau régional, voire national. La concertation et la consultation avec des groupes d'usagers et des entreprises locales devraient être organisées. Les subventions aux services d'autobus doivent être formalisées et rationalisées. La compression des coûts est à rechercher en premier lieu par la modernisation du parc, la réduction des sureffectifs et une

5. A Rabat, on ne comptait plus qu'environ 80 autobus en service en 1995, sur un parc total de 180!

meilleure gestion de la demande de transport en commun. On cherchera ensuite à minimiser la subvention en demandant aux soumissionnaires de concourir sur son montant. La mise en place de systèmes permettant de mieux cibler l'incidence finale de la subvention sera également nécessaire. On veillera à maintenir la péréquation entre lignes et catégories d'usagers dans des limites raisonnables, afin de ne pas créer des distorsions préjudiciables au développement du transport en commun. Des analyses seront à développer pour mobiliser de façon stable les ressources permettant de financer les subventions socialement et économiquement désirables. Enfin, les transporteurs devraient avoir accès à des sources de financement d'investissement mieux adaptées aux besoins d'un transport de masse au moindre coût.

Quatre options sont envisageables pour ce qui est de l'avenir des régies de transport urbain.

- Les régies pourraient être financièrement restructurées et fonctionner sous régime commercial. La formule de contrat-programme qui a été utilisée dans d'autres secteurs pourrait être adoptée dans une première étape pour mieux responsabiliser la gestion et subordonner l'octroi de subventions à la réalisation d'objectifs financiers et de productivité précis. Cependant, les collectivités locales auront besoin de temps pour renforcer leurs capacités à préparer et suivre ces arrangements complexes, ce qui limite les possibilités d'application immédiate de la formule.
- Les régies pourraient sous-traiter quelques-unes de leurs lignes à des opérateurs privés, solution qui, par exemple, semble donner satisfaction à Porto (Portugal), et qui pourrait être considérée comme mesure transitoire en attendant une privatisation plus complète.
- Les régies "récupérables" pourraient être transformées en sociétés anonymes (SA) dont le capital au départ serait intégralement souscrit par le secteur public (communes, Etat). Cela donnerait le temps de régler le problème de réduction des sureffectifs et de mettre en place des structures garantissant la viabilité financière future des sociétés. Suite à l'apurement du passif, les actions de la SA pourraient être placées en bourse ou vendues à des opérateurs privés. Un rachat par les équipes dirigeantes des régies pourrait constituer une variante intéressante.
- La quatrième option serait de laisser le transport urbain aux opérateurs privés et de liquider les régies.

De ces différentes options, celles qui supposent la reprise complète des services par des opérateurs privés paraissent préférables. Le système de l'entreprise publique a peu de chance de produire des résultats favorables, car les contraintes de gestion y afférentes créent un environnement où les incitations à la productivité manquent, et où la multiplicité des objectifs finit par désresponsabiliser les dirigeants. L'expérience internationale des contrats-plans montrent que leurs effets bénéfiques sont éphémères au mieux. L'option de reprise de l'entreprise par son personnel est attrayante, mais elle soulève deux questions, dont l'une se rapporte au mode de financement de ce rachat, et l'autre à la rapidité avec laquelle la "culture" de l'entreprise pourra se transformer afin qu'elle soit capable de faire face à la concurrence d'un secteur privé déjà fortement implanté. En définitive, la solution de transfert total des services au secteur privé, associée au développement d'organes de régulation du marché (qui pourraient bénéficier de l'expertise des cadres des régies de transport liquidées), est celle qui semble offrir les meilleures chances de réussite.

5 Participation Privée dans le Secteur des Transports

Parachever la déréglementation du transport

L'accélération de la croissance économique passe notamment par le relèvement de la productivité des transports et la réduction consécutive des coûts comme des tarifs. En matière de transports routiers le Maroc, suivant l'exemple d'un nombre croissant de pays, s'est engagé dans la voie de la déréglementation. Il est intéressant de noter que la pression de la concurrence entre transporteurs (privés pour la plupart) s'était intensifiée au point que le cadre juridique de l'activité instauré par le Dahir 1-63.260 du 12 Novembre 1963 menaçait de tomber en désuétude. Le projet de Dahir adopté par le Gouvernement et qui devrait être adopté dans le courant de l'année 1997 prévoit la suppression du monopole d'affrètement de l'ONT, la liberté tarifaire, le libre accès au métier de transporteur sous réserve de satisfaire aux critères de qualification professionnelle, la légalisation enfin du transport pour compte de tiers par camions de moins de 8 tonnes de poids total autorisé en charge (PTAC). Cet important projet de réforme devrait remédier aux distorsions économiques nées d'une réglementation pesante. Pour les autres branches d'activité du secteur des transports, la déréglementation reste à faire. Elles pourraient s'inspirer de l'expérience du camionnage qui, dans une certaine mesure, présente avec elles des analogies de structures et de comportement, et illustre leurs conséquences dommageables sur le fonctionnement du marché.

Jusqu'à ce jour, l'activité de transporteur routier a été strictement réglementée. Elle est d'abord conditionnée par *l'agrément*, sans lequel on ne peut exploiter des camions de plus de huit tonnes de PTAC. Dans la pratique, le titulaire de l'agrément le loue à un transporteur qui se charge de l'exploiter. Le niveau de ces loyers aurait fortement diminué depuis que le Ministère des Transports octroie les agréments de façon moins restrictive. Il n'en reste pas moins que ces rentes ne sont pas négligeables en 1995 et qu'un tel règlement aboutit à augmenter le coût des transports de manière parasitaire.¹ Il y a ensuite le *monopole de l'affrètement* pour les camions de plus de huit tonnes de PTAC. Conçu comme moyen d'assurer la desserte de toutes les provinces à un prix abordable, le monopole a été géré par l'ONT dans des conditions rigides qui ont encouragé l'évasion du système et la fraude. Le résultat est qu'une forte proportion du trafic routier de marchandises se fait par petit camion échappant au contrôle de l'ONT.² Des

1. Le loyer varie selon la capacité de gain du service qui est strictement délimité. Une cotation de 3.000 DH par mois a été donnée pour exploiter un camion de 19 tonnes brutes sur un parcours aller-simple entre Agadir et Casablanca. Le loyer atteindrait les DH 10.000 et plus par mois pour le transport par bus.

2. Les petits camions assureraient 50 à 60 pour cent du marché national des poids lourds! Des économies considérables pourraient être réalisées en remplaçant les petits camions par des gros (réduction des coûts de 50 à 80 pour cent).

économies considérables pourraient être réalisées en utilisant des camions plus gros dans un marché démonopolisé. Le dualisme des fonctions commerciale et réglementaire de l'ONT est une autre atteinte au libre jeu des mécanismes de marché. Juge et partie, l'ONT a pu ainsi bloquer des initiatives qui visaient à développer un transport multimodal à ses dépens. Par exemple, la société Carré, filiale de l'ONCF pour les messageries et les services de détail, a demandé en 1989, sans pouvoir l'obtenir, l'autorisation de développer son propre parc de camions. Pour les transports combinés, l'ONCF doit louer des poids lourds à des tarifs parfois dissuasifs fixés par l'ONT et qui incluent sa commission. Les perspectives de progrès dans les transports seront limitées aussi longtemps que les quasi-monopoles et les réglementations restreignant la concurrence entre modes n'auront pas été éliminés.

Chemins de fer

Le sous-secteur ferroviaire est géré par un établissement public à caractère industriel et commercial, l'ONCF. Les infrastructures du réseau ferroviaire, d'une longueur d'environ 1900 km, pour partie vétustes, sont en général en bon état d'entretien; le matériel roulant a une disponibilité satisfaisante, mais est vieillot. Les recettes de l'ONCF proviennent pour moitié du trafic des phosphates, pour un quart du trafic des marchandises générales, et pour un quart du trafic des voyageurs. La gestion technique de l'ONCF est satisfaisante. Par contre, ses performances financières sont mauvaises. Le résultat financier est négatif depuis 1980 et le déficit cumulé sur la période 1980–1994 dépasse DH 4 milliards. L'équilibre financier du sous-secteur n'est assuré que grâce à d'importants transferts financiers de l'Etat, qui ont atteint DH 10 milliards sur la période. Le personnel de l'ONCF, avec environ 14.000 agents, est largement excédentaire, pour le volume actuel du trafic, un niveau cible des effectifs de 10.000 agents serait raisonnable. A moyen terme, le chemin de fer aura à faire face à une concurrence accrue de la part des transports routiers sur le marché des transports de marchandises générales et de voyageurs, à la faveur du développement du réseau autoroutier et de la libéralisation de l'industrie des transports. Bien que sa part dans le marché global des transports continuera vraisemblablement à décroître, le chemin de fer peut toutefois continuer à jouer un rôle essentiel dans le système national des transports s'il est géré de manière commerciale, améliore la qualité du service rendu, diminue de manière importante ses coûts, notamment de personnel, et mobilise les ressources pour financer un important programme d'investissements de renouvellement et de modernisation des infrastructures et matériels nécessaire pour lui permettre de maintenir sa compétitivité. L'intervention du secteur privé constituerait un élément déterminant pour asseoir une gestion commerciale de l'activité ferroviaire.

Plusieurs options d'intervention du secteur privé dans l'activité ferroviaire sont envisageables.

- L'ONCF continuerait à exploiter l'activité ferroviaire, mais transférerait au secteur privé les activités non ferroviaires (telle l'activité hôtelière) et les activités ne présentant plus de synergie essentielle avec l'activité de base qu'est le transport ferroviaire proprement dit. Les activités de support, particulièrement l'entretien des infrastructures et du matériel, seraient largement sous-traitées au secteur privé; l'association avec le secteur privé pour l'exploitation de services spécialisés serait développée; le financement du matériel roulant serait recherché auprès du secteur privé. Cette intervention accrue du secteur privé en appui à l'ONCF permettrait certes à l'entreprise de se concentrer sur le

noyau de son activité, mais n'aurait en fin de compte qu'un impact limité sur la gestion d'ensemble du chemin de fer.

- La privatisation complète du chemin de fer, par vente au secteur privé de l'ensemble des actifs du chemin de fer, à l'image de l'expérience en cours au Royaume Uni, constituerait une solution radicale, qui ne semble pas politiquement acceptable dans le contexte marocain actuel.
- Une autre option de privatisation consisterait à séparer la gestion des infrastructures ferroviaires (qui resterait assurée par une entreprise publique) de la gestion des services de transport, qui serait assurée par une ou plusieurs entreprises privées, éventuellement concurrentes. Cette formule présente de graves inconvénients. Elle rend difficile la résolution des conflits techniques courants en matière de gestion des infrastructures et du transport, elle prive l'opérateur de tout contrôle sur les coûts d'infrastructure qui représentent jusqu'à 40 pour cent des coûts totaux du transport; elle rend enfin très difficile la détermination du niveau optimal d'entretien de la voie.
- La mise en concession de l'activité ferroviaire est l'option la plus prometteuse. L'Etat conserve alors la propriété des infrastructures, tandis que l'activité ferroviaire (y inclus la gestion, l'entretien et le renouvellement des infrastructures) est exploitée par le concessionnaire à titre d'activité commerciale, à ses risques et périls. La concession pourrait soit concerner la totalité des services, soit être limitée à certains services spécialisés (trafic des phosphates par exemple). La petite taille et la forte intégration technique du réseau marocain incitent à suggérer une mise en concession globale plutôt qu'une mise en concession partielle, dont la faisabilité technique pourrait être douteuse. Le concessionnaire définirait librement la configuration et la tarification des services de transport dits commerciaux; les éventuels services voyageurs exploités à titre d'obligation de service public seraient exploités dans le cadre de conventions de service public, avec compensation financière adéquate du concessionnaire. Le concessionnaire verserait à l'Etat une redevance de concession. Les investissements en matériels seraient financés par le concessionnaire, les investissements en infrastructures seraient de préférence financés par le concessionnaire, ou, dans certains cas, en tout ou partie par l'Etat, avec remboursement adéquat par le concessionnaire. L'Etat pourrait enfin autoriser l'utilisation des infrastructures par des opérateurs ferroviaires secondaires, en particulier en cas d'abus de position dominante ou de carence du concessionnaire sur un segment donné du marché.

La mise en concession pourrait, dans une première formule, s'effectuer par appel à la concurrence pour le choix de l'actionnaire de référence de la future société concessionnaire, sans restructuration préalable du secteur ferroviaire. La procédure de choix de l'actionnaire de référence comporterait plusieurs phases : présélection des candidats; élaboration des conditions détaillées de la concession; acceptation des offres techniques; et adjudication sur la base des propositions financières. A la mise en vigueur de la concession, le concessionnaire sélectionnerait le personnel existant de l'ONCF qu'il reprendrait, le personnel non repris étant licencié par l'ONCF.

Dans une seconde formule, la mise en concession s'effectuerait en deux étapes. Dans une première étape, on créerait une société anonyme, distincte de l'ONCF, dont l'Etat souscrirait entièrement le capital, et à laquelle serait confiée la concession de l'exploitation ferroviaire. La société reprendrait initialement une partie importante du personnel de l'ONCF, mais mènerait une politique active de réduction des effectifs, notamment par mises à la retraite anticipée et

incitation aux départs volontaires. En deuxième étape, à l'issue d'une période intérimaire de deux à trois ans ayant permis à la société concessionnaire de faire la preuve de sa viabilité financière, les actions de la société détenues par l'Etat seraient vendues à des investisseurs privés, pour partie par appel d'offres pour les actions à détenir par un actionariat de référence, pour partie par vente sur le marché boursier.

Autoroutes

La route joue un rôle de premier plan pour le transport interurbain : elle est empruntée par environ 90 pour cent du trafic de passagers et 75 pour cent du trafic de marchandises (phosphates non compris). Son importance économique est donc considérable. Le réseau souffre ponctuellement de contraintes de capacité que la croissance rapide du trafic risque de multiplier. Il est donc nécessaire de renforcer la capacité et d'adopter la solution autoroutière lorsque les conditions le justifient.

Le réseau autoroutier en exploitation se limitait en 1995 à deux sections d'une longueur combinée d'environ 110 kms. Son développement a été décidé dans le cadre d'un programme (la "Décennie des Autoroutes") qui prévoit la réalisation d'un millier de kms à l'horizon 2004. La légalisation au Maroc de la concession d'autoroutes et du péage date de 1989, année qui vit aussi la création de l'ADM, société anonyme dont les actions à l'origine se partageaient entre l'Etat, des offices, des entreprises et des banques publiques. ADM a obtenu la concession d'exploitation de la section Casablanca-Rabat achevée en 1987, ainsi que la concession de construction et d'exploitation de nouvelles sections portant le réseau sous sa responsabilité à un total de quelque 400 kms en 1995. Jusqu'à présent, le financement du programme autoroutier d'ADM a été assuré par l'autofinancement et l'emprunt. L'autofinancement provient des surplus d'exploitation des sections en service et des augmentations de capital souscrites par les actionnaires. Les Fonds Arabes et l'aide bilatérale italienne ont été jusqu'à présent les principales sources d'emprunt. Pour la poursuite du programme, la structure de financement telle que la prévoyait une étude financière de 1994 reposait sur l'emprunt pour 70 pour cent du coût des travaux, des aides de l'Etat pour 20 pour cent, le reste provenant de l'autofinancement.

Les faiblesses du système en place se situent à trois niveaux. Sur le plan financier, l'ampleur de l'effort financier demandé à l'Etat est peu compatible avec les restrictions budgétaires dictées par la politique de redressement des finances publiques. Cela semble d'autant plus vrai que, avec la privatisation de sociétés actionnaires d'ADM et des perspectives de dividendes très lointaines, les augmentations de capital requises risquent d'être de plus en plus à la charge du trésor public. Sur le plan économique, les trafics attendus à la mise en service des diverses sections du programme sont rarement au niveau qui garantirait une bonne rentabilité des investissements. De ce fait, les conditions de rentabilisation financières de concessions sont encore plus incertaines, avec un risque que l'Etat n'en vienne à supporter des charges additionnelles si ses garanties d'emprunt étaient appelées. Enfin, la gestion actuelle du péage n'est sans doute pas optimale et la recherche d'économies au niveau de la construction et de l'exploitation aurait pu être poussée plus loin, lacunes qui ne sont pas sans rapport avec la dominante "publique" de la société ADM et sa situation de quasi-monopole sur le sous-secteur. En effet, un tel contexte institutionnel ne crée pas les meilleures incitations au progrès et à la recherche de compromis optimaux entre coûts et efficacité économiques.

La voie préconisée est d'ouvrir le secteur à la participation *active* du secteur privé. L'option préférentielle est celle de la mise en concession impliquant la prise en charge des

investissements par le concessionnaire. D'autres options sont envisageables, tel que l'affermage qui pourrait apporter les mêmes avantages en terme de dynamisme de gestion, mais qui présente l'inconvénient de ne pas faire participer le privé aux coûts en capital. Pour qu'une concession ait les meilleures chances de réussite, plusieurs conditions devraient être réunies. La plus fondamentale est que le projet ait une viabilité économique établie de façon indiscutable. Du programme envisagé, la section Casablanca-Settat paraît être celle qui répond le mieux à cette exigence, donc la plus susceptible d'intéresser les investisseurs privés à présent. Une autre condition est que le processus de sélection du concessionnaire se fasse dans la plus grande transparence. Les dossiers d'appel d'offre, y compris le projet de contrat, devrait être mis au point avec l'aide d'experts de réputation internationale, car le cadre juridique et fiscal en place comporte certaines lacunes. Il faudra analyser et sérier les risques afin de guider la négociation du contrat et éviter que l'adjudicataire ne parvienne à esquiver ceux qu'il lui revient d'assumer (risques commerciaux liés à la prévision de trafic notamment). Enfin, l'introduction du secteur privé et le suivi de ses performances exigeront le développement de nouvelles compétences (juridiques, financières) au niveau de la direction des routes; de telles compétences n'étaient pas aussi cruciales d'un bon équilibre des intérêts en présence, s'agissant des rapports entre ADM et sa tutelle technique. Une assistance extérieure est à prévoir afin que la direction des routes puisse pleinement et en toute indépendance jouer son rôle de puissance concédante.

Il existe de nombreuses options quant au rôle d'ADM dans le nouveau système. ADM pourrait demeurer l'opérateur unique et ouvrir son capital au privé. Cette formule présente certains inconvénients. Tout d'abord, il est peu probable que l'on trouve dans l'état actuel des choses des privés prêts à investir dans cette entreprise publique à moins de disposer d'une part de capital leur donnant le contrôle effectif de l'entreprise. Ensuite, cette formule ne permet pas d'introduire la concurrence entre exploitants qui stimulerait la productivité et l'innovation. C'est pourquoi on peut envisager un système de gestion où l'on aurait deux concessionnaires, dont ADM qui, tout en conservant son statut actuel, aurait à émuler son homologue privé. Ce dernier jouerait le rôle d'aiguillon, à l'instar du rôle de Cofiroute dans le système autoroutier français.

La question du financement est déterminante des choix de gestion et de la faisabilité du programme. Il semble peu probable que l'on puisse construire des autoroutes au Maroc sans subventions publiques. Un arbitrage est à réaliser entre le rythme de construction des autoroutes et le maintien des charges de l'Etat dans des limites compatibles avec le retour à l'équilibre macroéconomique. L'apport du capital privé qui allège la pression sur le financement public a pour contrepartie l'augmentation du poids des critères commerciaux dans la décision d'investir. Il faudra donc éventuellement accepter un rythme de construction plus lent que celui de la "Décennie des Autoroutes". Cela dit, plusieurs formules peuvent être envisagées pour minimiser le montant des subventions requises, non exclusives l'une de l'autre. Une première approche est celle de la péréquation par adossement d'une section nouvelle à une section existante, comme cela a été fait pour ADM. Parce qu'elle réduit fortement la "contestabilité" du marché autoroutier, cette pratique est dénoncée par les institutions européennes, bien qu'elle ait été largement utilisée dans un pays comme la France. Une variante possible serait de canaliser les redevances de concession vers un fonds autoroutier qui contribuerait au financement de nouvelles sections. Une autre approche serait de demander aux soumissionnaires de remettre une offre stipulant le niveau de subventions qu'ils estiment nécessaire pour équilibrer l'exploitation. Elle permettrait d'introduire la concurrence pour fixer le niveau de la subvention, réduisant le risque de rentes au bénéfice du concessionnaire. Des apports en nature constituent une autre formule permettant à l'Etat de réduire ses engagements budgétaires, sinon le montant

réel de son aide : mise à disposition gratuite de terrains riverains de l'autoroute complétée par l'octroi de permis pour développer des activités commerciales (station-services, hôtels et restaurants, technopoles, plates-formes logistiques, etc.). C'est une formule dont l'Allemagne offre une illustration récente. Enfin, le développement du marché financier local offrirait le moyen de mobiliser un financement à long terme à l'abri des risques de change allant avec les emprunts en devises.

Secteur maritime

Ports

Plus de 95 pour cent du commerce extérieur du Maroc transite par les ports. Le Gouvernement a bien compris le besoin de ports efficaces et des investissements importants ont été consentis dans les années quatre-vingt pour étendre et diversifier le système portuaire dont Casablanca reste le pivot. Une nouvelle organisation portuaire a été mise en place en 1984, la gestion des ports ayant alors été confiée à un établissement public à caractère industriel et commercial, l'ODEP. Des ressources importantes ont été investies dans le renforcement des capacités de gestion, avec de bons résultats : l'ODEP s'est transformé en une organisation efficace, notamment au plan technique, qui tend à marginaliser les autres fonctions portuaires exercées par l'administration publique. La productivité portuaire a plus que doublé sur les dix dernières années. Mais il semblerait que l'ODEP soit désormais plus monopolistique et régalien dans son comportement vis à vis des usagers. Les redevances portuaires en viennent à financer des activités que l'Etat devrait prendre en charge (construction de ports de pêche, dragage des chenaux d'accès), mais dont il préfère se décharger sur l'ODEP pour cause de contraintes budgétaires. Les gains de productivité ne sont que partiellement répercutés aux consommateurs, et les hausses de tarif sont devenues plus fréquentes. La modernisation des ports fait des progrès, mais au rythme de l'ODEP qui a fait peu de place jusqu'à présent à l'initiative privée, qu'il s'agisse de construction ou d'exploitation. On parle de privatisation portuaire en 1995, mais sans grande conviction, et l'actuel contrat-plan signé avec le Gouvernement ne prévoit pas le transfert de fonctions commerciales de l'ODEP à des opérateurs privés. Ceci ne peut que ralentir les efforts requis pour réduire l'écart entre la productivité portuaire au Maroc et les normes internationales en la matière.

Au Maroc, l'organisation portuaire devrait se détacher du concept actuel de port prestataire de service pour se rapprocher de celui de port propriétaire. Soit l'ODEP deviendrait une entreprise purement commerciale qui exploiterait certains ports dans le cadre d'un contrat de concession et en concurrence avec des sociétés privées concessionnaires des autres ports, soit il serait recentré sur les missions de puissance publique et de gestion du domaine public des ports, tandis que l'administration centrale assurerait les autres fonctions régaliennes d'intérêt national (sécurité de la navigation côtière, protection du littoral, etc.). Dans le second cas, l'ODEP assurerait le rôle de "régulateur" des activités de service que le secteur privé assumerait désormais le plus largement possible : manutention, remorquage, magasinage et transit, etc. Il aurait aussi la responsabilité du développement équilibré des ports (préparation et actualisation des plans directeurs) et aurait la charge de réaliser ou de subventionner les investissements publics qui catalysent l'investissement privé (par exemple, approfondissement des chenaux d'accès, construction de brise-lames ou encore de routes d'accès à une zone de développement portuaire). C'est dans cette direction que l'on recommande d'avancer. Le développement de la

concurrence sur des bases commerciales devrait permettre de maximiser les rendements portuaires. Pour les grands ports, la concurrence sera recherchée en invitant plusieurs entreprises privées à fournir des services directement aux usagers en concurrence. Pour les ports de moindre importance, l'effet de concurrence sera recherché tant par la sélection d'un opérateur unique par appel d'offre que par le choix de gestionnaires distincts dans des ports à hinterland partiellement commun. Dans cette dernière optique, la régionalisation de l'administration portuaire (l'ODEP) est une variante qui mérite examen. L'option d'une transformation de l'ODEP en société anonyme ne semble pas avantageuse, car elle conserverait un monopole portuaire que l'administration centrale aurait du mal à contrôler efficacement. Si la société reste contrôlée par le capital public, elle serait peu susceptible d'améliorer la situation actuelle et, au cas où le capital privé dominerait, les actionnaires privés pourraient être tentés d'exploiter les rentes de monopole au détriment de l'économie nationale.

On constate que le nombre d'entreprises à la recherche de concessions portuaires dans le monde va croissant, ce qui permet d'envisager un apport extérieur d'expertise et de capital. A cela s'ajoute un réel potentiel local pour la prestation privée de services portuaires. Les conditions de la participation privée dans les ports sont donc plutôt favorables, encore faut-il les saisir de la façon la plus efficace possible. Il conviendra d'adapter le cadre juridique des concessions portuaires. Tout d'abord, il s'agira de définir l'ODEP dans ses nouvelles fonctions (on éliminera en même temps les sources de conflit d'intérêt avec les entreprises portuaires privées et les chevauchement de responsabilité que l'on trouve par exemple dans la gestion des ports de pêche) et remplacer une bonne partie de la législation sur la concession, qui remonte au début du siècle et qui apparaît excessivement restrictive des droits du concessionnaire. La règle devrait être de laisser suffisamment d'initiative aux exploitants. L'administration ne devrait pas chercher à définir elle-même tous les paramètres de la concession, car ceci limiterait la portée des gains de productivité et innovations que le secteur privé peut apporter. Plus que l'obligation de moyens, c'est l'obligation de résultat qui devrait être recherchée. La liberté des prix serait également à garantir pour autant que la concurrence soit réelle. L'adoption d'une législation antitrust (protection de la concurrence) et sa mise en oeuvre effective ne pourront que contribuer à la réalisation de cet objectif. Un décret pourrait établir des normes nationales concernant le processus de sélection des soumissionnaires, la transparence se rapportant à l'évaluation des soumissions, et la durée variable de contrats en fonction de la nature de l'activité. Une autre priorité devrait être de rechercher la constitution d'une authentique communauté d'intérêts portuaire au moyen d'une représentation équilibrée des usagers et prestataires de service aux fins de l'élaboration des décisions de politique de développement et de promotion commerciale des ports.

L'évolution vers le système de participation privée que l'on vient de décrire dans ses grandes lignes ne saurait être brutale, mais nécessite l'éclairage d'études ponctuelles. La première étape est de consulter les usagers sur les directions à prendre. Simultanément, on analysera plus en détail les conditions de marché que l'on trouve aujourd'hui dans les ports du Royaume afin de mieux mesurer les possibilités concrètes de dissociation de services aujourd'hui concentrés par un même gestionnaire et d'apprécier le potentiel de concurrence entre ports et au sein d'un port. Un juste équilibre devra être trouvé entre économies d'échelle, d'une part, et gains d'efficacité induits par la concurrence entre plusieurs opérateurs, de l'autre. Une meilleure connaissance prospective des structures de marché est en effet indispensable pour arrêter la configuration du nouveau cadre institutionnel. Autre aspect important : il faudra évaluer au préalable l'impact financier de la redistribution des rôles entre l'administration,

l'ODEP et le secteur privé afin de procéder aux révisions de tarifs qui s'imposent au moment de la mise en oeuvre des réformes, si l'on veut éviter de tarir les ressources dont l'Etat et l'ODEP auront besoin pour assumer leurs nouvelles responsabilités de gestion. Enfin, il faudra rechercher l'assistance d'experts et de juristes de premier plan pour préparer les appels d'offre dans des conditions qui garantissent que la sélection se fera dans la plus grande transparence possible.³

Transport maritime

Le commerce extérieur du Maroc, en termes de volume, est tributaire des services de transport maritime. Les marchandises en vrac sec et liquide représentent près de 80 pour cent des flux et la part unitarisée des trafics de marchandises générales n'était encore que d'environ 35 pour cent en 1994. De dimension étroite, le trafic maritime marocain est traditionnellement concentré sur les services de vrac et de "tramping" qui mettent l'accent plus sur le taux de fret que sur la qualité. Cependant, des changements structurels dans la nature et la composition des exportations et importations ont commencé à se manifester, en particulier l'augmentation du commerce de marchandises à valeur ajoutée croissante. Dans une large mesure, ce phénomène est lié à l'évolution des méthodes de fabrication et de commercialisation des clients étrangers, pour lesquels un transport rapide, sûr et fiable est primordial. Sur les marchés mondiaux de commerce maritime, la qualité du service est aujourd'hui la cause déterminante de succès. Les exportateurs et importateurs marocains doivent s'adapter aux nouvelles données pour sauvegarder leur capacité concurrentielle. La partie unitarisée du commerce a ainsi connu une croissance rapide au cours de la dernière décennie. Il semble, toutefois, que la qualité générale des services maritimes soit encore insuffisante et engendre des surcoûts.

Les services de la desserte maritime du Maroc sont fournis par un grand nombre d'armements. La pression de la concurrence s'est intensifiée, entraînant des réductions de taux de fret et des innovations au niveau du service. Dans ce contexte, les armements maritimes étrangers ont été les plus efficaces, réussissant à augmenter leur part de marché au détriment des transporteurs nationaux : ces derniers ne contrôlaient plus que 13 pour cent du trafic en 1994. La flotte marocaine qui s'était fortement développée entre 1973 et 1987 a connu une régression d'effectifs au cours des cinq dernières années. Elle ne comprend aujourd'hui que 44 navires d'un port en lourd total de l'ordre de 250.000 tonnes, souvent mal adaptés aux nouvelles technologies de la manutention et du transport maritime et à la recherche du coût minimal. Avec un âge moyen de près de 17 ans, la flotte est techniquement dépassée. Alors que 11 des 13 compagnies maritimes battant pavillon national appartiennent à des privés, le rôle de ceux-ci reste marginal. Les armements marocains les plus importants sont la COMANAV, une société anonyme sous contrôle de l'Etat, et MARPHOCEAN, filiale de l'Office Chérifien des Phosphates. MARPHOCEAN est spécialisée sur le tramping, secteur qu'elle maîtrise bien et où elle obtient des résultats financiers satisfaisants, nonobstant sa nature d'entreprise publique. Dans le cas de

3. Cette analyse sur le devenir du secteur portuaire a depuis la réalisation de la présente étude été plus largement répandue et partagée. Ainsi un récent document du Ministère des Finances mentionne la programmation de différentes actions, parmi lesquelles "la redéfinition du rôle de l'Office d'Exploitation des Ports en ce qui concerne la gestion portuaire en vue : d'élargir le champ d'intervention du privé aux autres prestations portuaires; d'introduire la concurrence dans des segments actuellement monopolisés par cet Office" (discours préparé pour la Conférence d'Istanbul sur la participation privée dans les infrastructures des 15-17 octobre 1996).

COMANAV, la situation est très différente. La compagnie, dont l'essentiel de l'activité porte sur les services de lignes régulières (trois-quarts du fret transporté en 1994), subit un certain nombre de contraintes de service public : promotion du commerce extérieur, propriété d'une capacité de transport comme moyen de dissuasion des risques de cartel étranger, défense de l'emploi des marins, etc... La COMANAV doit ainsi desservir des lignes non rentables (vers les pays du Maghreb et de l'Afrique de l'Ouest), transporter des produits d'exportation, à des tarifs inférieurs à ses coûts (les agrumes et les primeurs notamment). Elle emploie 1.400 personnes, quand le tiers suffirait à ses besoins. Ces surcoûts ne donnent lieu à aucune compensation financière par l'Etat. La gestion de l'entreprise est régulièrement déficitaire, si l'on exclut les quelques profits exceptionnels obtenus certaines années sur la vente d'actifs.

Certains se préoccupent de l'érosion des parts de marché du pavillon national et les armements, tant privés que publics, souhaitent que l'Etat intervienne pour les protéger. Plusieurs choix sont possibles. Le pire serait sans doute d'intervenir sur le marché pour limiter la concurrence. Les interventions classiques sont la répartition administrative des cargaisons, la protection du pavillon national, et l'obligation pour les transporteurs étrangers d'être immatriculés localement. Si ces mesures protectionnistes devaient être mises en oeuvre, les conséquences en seraient fortement négatives pour le commerce du pays : augmentation des tarifs de fret et déclin de la qualité du service. L'expérience internationale conduit à conclure sans hésitation que l'on a peu à gagner et beaucoup à perdre à céder à la tentation du protectionnisme en matière de transport maritime. Dès lors, si l'on souhaite le maintien d'un armement national, la seule démarche possible est chercher à renforcer l'armement local afin de lui permettre de mieux faire face à la concurrence. La vente de l'entreprise à des intérêts locaux privés constitue une voie possible : des armateurs privés pourraient être intéressés à étendre leur activité à des lignes plus ou moins réservées à la COMANAV jusqu'à présent. Une autre possibilité serait d'attirer un investisseur stratégique qui prendrait une participation lui permettant d'exercer les prérogatives de gestion et, dans un second stade, de placer graduellement le reste du capital de la société détenu par l'Etat en bourse. Une variante serait le rachat du contrôle de l'entreprise par ses dirigeants actuels. Dans la mesure où aucune de ces options ne pourrait être mise en oeuvre, une liquidation de l'entreprise pourrait s'imposer. Enfin, une solution globale aux problèmes du secteur pourrait passer par l'institution d'un Fonds Maritime et d'associations par type de service des armements privés. Quoiqu'il en soit, la gestion des armements privés ou privatisés doit être complètement affranchie des contraintes de service public, notamment celles qui sont liées au pavillon national.

Transport aérien

Le marché du transport commercial aérien au Maroc porte actuellement sur environ quatre millions de passagers et 50.000 tonnes de fret par an; il est fortement concentré sur les vols moyen-courrier en provenance ou à destination de l'Europe de l'Ouest. Les taux de croissance annuelle du trafic ont été plutôt faibles entre 1980 et 1995, si l'on se réfère à la tendance internationale sur cette période. Le charter a constitué la composante la plus dynamique du marché. La desserte aérienne du Maroc est assurée par plus de 60 compagnies, dont la RAM qui représente le pavillon national. Le Maroc dispose d'une trentaine d'aéroports, mais la quasi-totalité du trafic aérien passe par les 13 aéroports principaux du pays. Le trafic intérieur (environ 10 pour cent du total) est à la fois faible et peu évolutif.

Compagnies aériennes

Afin de promouvoir le tourisme, le Gouvernement a adopté une politique résolument libérale pour ce qui est des services de charter. En revanche, sa politique pour les vols réguliers est restée protectionniste, l'objectif étant de préserver une capacité nationale de transport aérien. Société anonyme dont l'Etat est le principal actionnaire (94 pour cent du capital), la RAM est seule titulaire des droits de trafic du pavillon marocain en vertu d'une convention avec l'Etat datée du 8 août 1959. La part de marché de la RAM pour les vols réguliers internationaux avoisine 50 pour cent, garantie pour l'essentiel par des accords bilatéraux. Pour le charter, sa part du marché est un peu plus faible (45 pour cent). En ce qui concerne les lignes intérieures, la RAM est en position de monopole pour la prestation d'un service public coûteux dont le déficit n'est pas compensé par l'Etat. L'évolution du marché international du transport aérien fait que la pression de la concurrence se renforcera pour les vols réguliers entre le Maroc et le reste du monde. Sauf à s'adapter efficacement aux mutations commerciales et techniques du marché, la compagnie risque de voir ses parts de marché s'effriter. Cette contrainte était d'autant plus forte au début de l'année 1995 que l'entreprise faisait alors face à une grave crise. Un nouveau responsable était nommé afin de redresser une situation compromise.

La situation financière de la RAM a été fragilisée par la baisse des tarifs de transport aériens sur les marchés traditionnellement les plus rémunérateurs et qui permettaient jusqu'alors de compenser les pertes du marché intérieur et des lignes long-courrier parfois lourdement déficitaires. Un autre facteur a été le ralentissement de la croissance qui mettait en porte-à-faux la réalisation d'un plan ambitieux de développement et de modernisation de la flotte. L'endettement de la RAM était passé de 1,7 milliard DH en 1991 à 3,8 milliards DH en 1994, et on prévoyait des investissements de 5 milliards DH entre 1995 et 2000). Avec un ratio d'endettement de plus de 5 très supérieur à la norme du sous-secteur et des perspectives de marge d'autofinancement en baisse, la RAM semblait dans l'impasse. Ces problèmes faisaient aussi ressortir un certain nombre de carences endémiques dont la RAM avait pu s'accommoder jusqu'alors. Outre les coûteuses contraintes de service public dont on a fait état, il s'agissait de l'insuffisante productivité du personnel navigant (sureffectifs et salaires relativement élevés), de la lourdeur des frais commerciaux liée à un trop vaste réseau, du vieillissement d'une partie de sa flotte, enfin d'une structure d'entreprise où l'intégration verticale était forte. La nouvelle direction de l'entreprise allait rapidement mettre au point une stratégie de redressement mettant l'accent sur les réductions de personnel excédentaire et le blocage de salaires, la recherche systématique d'économies de gestion et la réduction de moitié des commandes d'appareils jusqu'à l'an 2000. Le fait que l'Etat n'ait finalement pas eu à aider financièrement la RAM donne la mesure de l'effort réussi de restructuration interne. A terme cependant, le problème de recapitalisation reste posé.

La poursuite du redressement implique de revoir en profondeur la stratégie du transport aérien au Maroc et de voir le rôle que devrait désormais jouer la RAM. La concurrence internationale aura tendance à s'intensifier sur la desserte aérienne du pays, aussi doit-on s'attendre à des tarifs en baisse. Il est de l'intérêt du commerce extérieur et du tourisme marocain de disposer de transports aériens efficaces et au moindre coût; cela risque de ne se faire que dans un contexte de concurrence qui forcera le (ou les) transporteur(s) national(aux) à se mettre au niveau des meilleurs transporteurs mondiaux, ou à disparaître. Pour faire face à ces défis, deux conditions semblent importantes : mettre fin aux contraintes de service public (éventuellement en concluant des conventions entre l'Etat et la RAM portant sur les services

publics à fournir moyennant compensation par l'Etat) et créer une dynamique purement commerciale par la conclusion d'alliances et la privatisation du capital de l'entreprise.⁴ Si cela ne s'avérait pas possible, une liquidation de la RAM pourrait être envisagée, transférant ses actifs à de nouveaux opérateurs et laissant les nombreuses compagnies déjà présentes sur le marché desservir le pays. Si le Gouvernement souhaite maintenir certaines lignes non rentables (qu'elles soient intérieures ou internationales), celles-ci pourraient être adjudgées aux transporteurs demandant la plus faible subvention pour assurer ledit service.

L'option de privatisation est naturellement la plus attrayante. Certes, on pourrait envisager maintenir la RAM en tant qu'entreprise publique, tout en la réorganisant de façon à développer l'autonomie commerciale de branches spécialisées sur un marché donné et en faisant davantage appel à la sous-traitance à des exploitants privés. Une autre formule serait de rechercher une alliance commerciale avec une compagnie étrangère avec prise de participation dans le capital de la RAM sans transfert de contrôle; les perspectives de rentabilité de l'entreprise ne sont toutefois pas de nature à encourager un investisseur étranger, et le maintien de l'Etat en tant qu'actionnaire principal laisse planer le risque qu'il fasse prévaloir ses prérogatives régaliennes dans la gestion. L'option de privatisation limite ces risques. Une restructuration financière de la RAM constitue un préalable, notamment par l'apurement de son bilan des éléments qui hypothèquent la viabilité financière de l'entreprise. Il faudrait également dégager la RAM des activités qui ne relèvent pas directement de sa fonction de transporteur aérien (par exemple, la restauration, l'hôtellerie et la formation professionnelle), et sous-traiter d'autres activités, telles que l'entretien. L'option la plus prometteuse pour la privatisation de la RAM serait de vendre par voie d'appel d'offres un bloc d'actions donnant une majorité de contrôle à un actionnaire de référence jugé capable de poursuivre le redressement de la compagnie et d'améliorer ses performances. Les employés de la compagnie devraient également être encouragés à entrer dans le capital (suite à l'entrée de l'actionnaire de référence), afin d'élargir la base de soutien aux changements impliqués par la privatisation et de servir d'incitation à l'amélioration de la productivité du travail. A un stade ultérieur, le reste des actions pourrait être offert sur le marché boursier local.

Aéroports

Les aéroports commerciaux du Maroc sont placés sous le contrôle de l'ONDA, établissement public créé en décembre 1989 qui bénéficie du monopole de développement, d'exploitation et d'administration des aéroports commerciaux du pays. Depuis 1992, l'ONDA est également responsable de la gestion du système de contrôle du trafic aérien national, à l'exception de quelques aspects spécialisés qui restent sous juridiction militaire. Le trafic aéroportuaire, qui était de 4,7 millions de passagers en 1994, a peu évolué depuis cinq ans. Casablanca est le premier aéroport du pays avec un total de 2,2 millions de passagers en 1994.

Le Gouvernement, considérant le tourisme comme un des principaux moteurs de la croissance économique, a lancé un vaste programme de modernisation et d'expansion des aéroports en 1993. Sur la période 1993-1997, on a programmé des investissements de près de DH 800 millions pour réhabiliter et renforcer les systèmes de contrôle de la navigation aérienne, les pistes et les aires de parking dans les principaux aéroports, et pour agrandir les aérogares.

4. Sur un autre plan, il pourrait être avantageux de recourir à des formules de financement hors-bilan des avions de la flotte, tel que le crédit-bail (leasing) plutôt qu'à l'endettement.

Ces plans se révèlent surdimensionnés. Conçus dans une perspective à long terme à un moment où la conjoncture était beaucoup plus favorable, ils ont abouti à des installations nouvelles ou agrandies dont la capacité excède largement la demande prévisible. Par exemple, les capacités des terminaux de Casablanca et d'Agadir sont trois fois plus élevées que le trafic reçu aujourd'hui. Une construction par étape de moindre dimension aurait été plus prudente, compte tenu des contraintes budgétaires actuelles et du poids du service des dettes contractées pour la réalisation des investissements. La réalisation de ce programme d'investissements est toutefois trop avancée (de nombreux travaux sont déjà terminés) pour que l'on puisse envisager une révision en baisse.

La position financière de l'ONDA a subi le contre-coup d'une conjoncture défavorable : son rapport d'entreprise pour 1994 fait état d'un déficit d'environ 125 millions DH pour un chiffre d'affaires total de 647 millions DH. Bien que ce déficit contenait des provisions pour pertes exceptionnelles de 156 millions DH, la capacité d'autofinancement s'est contractée cette année là de 20 pour cent. En décembre 1994, ses dettes à court terme s'élevaient à près de DH 850 millions, en augmentation considérable sur l'exercice précédent. La mauvaise situation financière de l'ONDA s'explique en partie par les arriérés de paiement de certains usagers des aéroports, la RAM notamment qui lui devait une somme d'environ DH 230 millions à la fin de 1994. La situation de l'ONDA serait précaire sans l'apport des produits des taxes de survol que l'office perçoit suite au transfert de la fonction de contrôle aérien. De fait, les taxes de survol subventionnent le déficit financier des aéroports. L'Etat s'est désengagé du financement du sous-secteur depuis 1992, à l'exception des équipements à caractère non commercial et d'investissements ponctuels.

Le rôle et les fonctions de l'ONDA devraient être redéfinis. La composition de son conseil d'administration devrait être élargie pour inclure des représentants des usagers au delà du siège réservé à la RAM. Une concurrence beaucoup plus étendue devrait être introduite dans ce secteur pour en améliorer la productivité. Actuellement, l'intervention du secteur privé dans la prestation des services aéroportuaires est limitée aux activités connexes ou complémentaires aux fonctions aéroportuaires de base. La direction de l'ONDA a indiqué qu'environ 20 pour cent de son chiffre d'affaires annuel provenait de concessions accordées à des entreprises privées. Il s'agit notamment de la location des magasins, des transports, de la restauration, ainsi que de services nécessaires au personnel de l'ONDA.

Il est souhaitable de développer la participation du secteur privé dans la gestion des aéroports afin de mieux valoriser les investissements consentis. Les activités en régie pourraient être réduites sensiblement en passant contrat sur base de cahiers de charge précis et de procédures de travail et de contrôle adaptées aux contraintes de sécurité. On pourrait également encourager les employés de l'ONDA à constituer des entreprises de services, comme au Venezuela. L'organisation des services au sol devrait être revue afin d'en améliorer la performance. Certaines activités, telles que le handling, devraient être ouvertes à la concurrence, alors que d'autres pourraient être concédées ou sous-traitées suite à appels d'offres.

Une formule plus radicale serait de concéder l'exploitation d'un aéroport entier, ou d'un terminal, à un opérateur privé dans le cadre d'un contrat de concession. Une autre possibilité serait d'inviter des entreprises privées à prendre une participation dans le capital d'une société d'exploitation d'un ou de plusieurs aéroports. L'avantage de telles formules, dont on voit de plus en plus de cas d'application dans le monde, est de renforcer le poids des critères commerciaux dans les décisions de gestion et, le cas échéant, de substituer le capital privé au capital public

dans le financement des investissements aéroportuaires.⁵ En fin, on pourrait, dans un premier temps, séparer la fonction de contrôle de l'espace aérien des fonctions aéroportuaires, la première restant sous gestion publique (par l'ONDA, par exemple).

5. Ces options de participation privée sont actuellement envisagées par le gouvernement comme en témoigne un récent document du Ministère des Finances : "C'est ainsi que d'importantes actions sont programmées, parmi lesquelles, on peut citer : (...) la redéfinition du rôle de l'Office National des Aéroports pour une plus grande implication du privé dans la fourniture des prestations aéroportuaires, voire même dans la gestion intégrale des plates-formes aéroportuaires" (discours préparé pour la Conférence d'Istanbul sur la participation privée dans les infrastructures des 15-17 octobre 1996).

6 Conclusion sur la Stratégie à Suivre

Toute réforme doit s'inscrire dans le cadre d'une stratégie répondant à certains objectifs. Il faut donc savoir pourquoi l'on souhaite impliquer davantage le secteur privé dans la gestion et le financement des infrastructures et comment atteindre ces objectifs. Ce qui précède constitue un essai de réponse à ces questions fondamentales, mais le "balisage" de la route menant de la situation actuelle à la forme de participation privée la mieux adaptée à un secteur particulier reste à faire. Pour cela, il est nécessaire d'approfondir la connaissance des forces en présence dans chaque sous-secteur concerné, avec une implication directe des responsables marocains. De cet effort à venir résultera une vision plus claire des actions de toute nature à entreprendre à divers échelons de l'administration et des entreprises, de leur séquence optimale, et de l'opportunité éventuelle de mesures transitoires afin d'atténuer le choc du passage à la gestion privée des services d'infrastructure.

Les objectifs

La priorité, des autorités marocaines en matière de réforme des secteurs d'infrastructure semble axée sur deux objectifs principaux, à savoir :

- améliorer la qualité et l'efficacité économique des services d'infrastructure, et contribuer de la sorte à la compétitivité internationale du pays;
- réduire le poids de ces services sur les finances publiques, ce qui devrait contribuer à rétablir l'équilibre budgétaire et à créer un "espace budgétaire" permettant de financer d'autres activités prioritaires, telles que la santé et l'enseignement.

La stratégie

Trois grandes options sont possibles:

- rationaliser la gestion des entreprises publiques sans restructurer leur secteur;
- promouvoir la participation privée sans restructurer le secteur;
- restructurer le secteur, tout en l'ouvrant à la participation privée.

La première approche, classique, a été poursuivie par le Maroc et de nombreux autres pays. Ces expériences se révèlent dans l'ensemble décevantes, la performance des entreprises publiques ayant rarement pu être améliorée de manière durable. Elle ne permet pas d'atteindre le second objectif défini ci-avant, n'offrant pas de solution au manque de fonds publics pour procéder aux opérations urgentes de réhabilitation, modernisation ou extension des équipements

existants. Elle peut toutefois être une étape de transition vers des réformes plus importantes. N'étant pas axée sur la participation du secteur privé, elle ne fait pas l'objet de ce rapport.¹

La deuxième approche repose sur la participation privée, sans remise en cause de la structure sectorielle. Elle s'appliquera en particulier aux situations dites de monopole naturel, telle que la distribution d'eau et d'électricité, et l'assainissement. Lorsqu'elle est bien conçue, elle permet de réaliser les deux objectifs identifiés ci-dessus. Dans la mesure où la structure sectorielle demeure monopolistique, le transfert au secteur privé posera toutefois des défis importants pour la régulation (par exemple, comment éviter les abus de monopole?). Cette deuxième approche est toutefois rarement adaptée aux secteurs où existe un potentiel de concurrence entre opérateurs au sein même du secteur.

La troisième approche, enfin, requiert tant une réforme de l'organisation même du secteur, que la participation privée. Une gamme d'options existe, allant d'une ouverture au privé sans concurrence au sein même du marché (exemple de la production électrique au Maroc), à une démonopolisation avec mise en concurrence des opérateurs (solution normale pour les services de transport, tels que le transport aérien, maritime et routier), en passant par un démembrement horizontal et vertical des conglomérats publics permettant d'introduire un pluralisme d'offre là où une structure monopolistique et monolithique prévalait. Cette approche, axée sur l'introduction d'une saine concurrence au sein même du secteur, est la mieux adaptée pour réaliser les objectifs d'efficacité et de croissance économique. Elle permet aussi d'alléger les charges de l'Etat.²

Au-delà des déclarations faites par certaines autorités et des quelques expériences pilotes en cours, il importera de traduire ces grandes options en réalités concrètes. Quels sont les secteurs où le potentiel d'une participation privée est le plus grand? Quels sont ceux où l'intervention du privé s'avère la plus urgente? Quelles réformes entreprendre en priorité? Quelles sont les communes où ce genre d'initiatives a le plus de chances d'être bien accueilli? Faut-il lancer un programme de réforme graduel commençant par des opérations pilotes de taille relativement restreinte permettant la correction progressive des erreurs commises au départ, ou accorder la priorité aux réformes susceptibles d'avoir rapidement le plus grand impact? La

1. De manière générale, l'expérience mondiale tout comme l'expérience marocaine indiquent que les problèmes de manque d'autonomie et incitations des entreprises publiques n'ont pu être véritablement surmontés. Les contrats-plans entre entreprises et l'Etat visant à clarifier les rôles et objectifs de chacun des partenaires ont pu, dans certains cas, être source de progrès comme en Corée où les chefs d'entreprises publiques se sont vu assigner des objectifs précis de profit et de productivité avec récompenses à la clé en terme de prestige (honneurs de la presse), rémunérations, promotions, etc. Mais l'Etat s'est rarement montré capable de respecter ses engagements financiers vis à vis des entreprises sous contrats-plan. On relève aussi que le bénéfice des réformes mises en oeuvre n'a en général pas été durable car les interférences étatiques ont fini par resurgir, menant à une nouvelle détérioration de la situation des entreprises publiques. Voir notamment *Rapport sur le développement dans le monde 1994*, Banque mondiale, Washington D.C., p. 48; John Nellis, *Les Contrats de Plan et leur rôle dans l'amélioration de la performance des entreprises publiques*, Washington D.C., World Bank Discussion Paper No. 48F, 1989; Sunita Kikeri, John Nellis et Mary Shirley, *Privatization: Lessons from Market Economies*, Washington D.C., The World Bank Research Observer, Vol. 9, No. 2, juillet 1994.

2. Il faut toutefois être conscient du fait que dans le cadre d'une privatisation éventuelle de l'entreprise publique monopolistique, la suppression de son monopole aura une incidence négative sur le prix de vente. Ainsi, les actions de la RAM vaudront plus si on lui conserve son monopole. A long terme toutefois, les bienfaits de la concurrence se traduiront également en termes de finances publiques (retombées fiscales positives résultant d'une économie plus compétitive).

réponse à ces questions pourra être différente d'un secteur à l'autre. Elle devra être apportée par les responsables marocains concernés.

Le présent rapport a pour objet de contribuer à cette réflexion et à la formulation des principales options. Une ébauche de ce que pourrait être la stratégie de développement de la participation du secteur privé dans les infrastructures au Maroc a été présentée au sommaire figurant en tête de ce volume. L'appendice 1 présente sous forme tabulaire une ébauche de plan de réformes envisageables dans les principaux sous-secteurs couverts par l'étude. Il ne s'agit encore que de définition de quelques points de repère dans un ensemble dont les détails restent à mettre au point.

Partie II
Rapport Thématique

7 Introduction

Organisation de l'étude

L'étude sur la participation privée dans les infrastructures est organisée en trois grandes parties : un premier volume de synthèse, le présent volume thématique et un troisième volume sectoriel qui couvre séparément chaque sous-secteur de transport, ainsi que la distribution électrique, la distribution d'eau et l'assainissement, et les déchets solides.

Ce deuxième volume porte donc sur les questions d'intérêt général en matière de participation privée dans les infrastructures et services publics et fait le point sur une série de questions, problèmes ou enjeux qui se posent à l'ensemble des secteurs d'infrastructure, ou du moins à plusieurs d'entre eux. Les thèmes qui y sont abordés trouveront souvent à s'appliquer également à d'autres secteurs d'infrastructure non couverts par cette étude, tels que les télécommunications ou les parcs industriels, par exemple.

Après avoir brièvement rappelé que la participation privée dans ces secteurs n'est nullement un phénomène nouveau au Maroc, l'étude portera successivement sur les mesures devant être prises en préalable à l'ouverture de ces secteurs au privé (chapitre 8), les institutions chargées de gérer le processus de réforme (chapitre 9), les mécanismes de régulation des services publics (chapitre 10), les techniques de participation privée (chapitre 11), le mode de sélection des exploitants privés (chapitre 12), le financement des services publics (chapitre 13) et enfin le cadre législatif de la participation privée (chapitre 14).

Participation privée—leçons de l'expérience marocaine

L'expérience marocaine de fourniture de services public n'est pas une expérience purement publique. Loin s'en faut. Il y a tout d'abord une importante expérience historique, de nombreux services publics ayant à l'origine été développés et gérés par des intérêts privés. Certaines de ces expériences remontent à la période du Protectorat et furent essentiellement le fait de sociétés étrangères (principalement françaises). D'autres sont plus récentes. L'on peut ainsi relever, entre autres :

- un grand nombre de concessions octroyées avant l'indépendance, dans les domaines de l'eau (Casablanca, Rabat, etc.), de l'électricité, des télécommunications (au nord du pays), des chemins de fer (concession Tanger-Fès de 1914; concession Fès-Marrakech octroyée à la Compagnie des chemins de fer du Maroc en 1920, concession Oujda-Bouarfa à la Compagnie des chemins de fer du Maroc oriental en 1927), des ports (notamment à Tanger en 1923, ainsi qu'à Kénitra ou Mohammedia), des transports urbains, etc.; ces concessions ont pour la plupart été rachetées ou non renouvelées suite à l'indépendance;

- la collecte des déchets dans la médina de Fès;
- la production privée d'électricité à Fès (petite centrale);
- un contrat pour le traitement de déchets solides à Casablanca avec Degremont (long contentieux); ainsi que
- des contrats d'entretien d'éclairage public, notamment à Fès.

L'on dénombre également des privatisations, concessions ou autres formes de participation privée en vigueur aujourd'hui, parmi lesquelles certaines sont anciennes et d'autres plus récentes :

- des contrats d'installation et d'exploitation d'horodateurs (parcmètres), notamment à Casablanca;
- de nombreuses concessions de transport urbain à Casablanca, Rabat, Tanger, Kénitra et Meknès; à Tétouan et Oujda les concessions n'ont pas été reprises lors de la réforme de 1964 et sont demeurées privées;
- la privatisation des transports interurbains CTM-LN;
- la concession SMD/Elyo portant sur l'adduction d'eau à Casablanca (convention du 14 juin 1949, prenant fin le 31 décembre 1999);
- l'exploitation de la décharge de Casablanca;
- l'exploitation de certains services portuaires spécialisés, tel que le remorquage et le pilotage, et certains types de manutention (dans certains ports), ainsi que l'exploitation en concession de certains ports de plaisance.

Enfin, un certain nombre d'opérations ou réformes sont dans un état plus ou moins avancé de préparation ou de négociation. Il s'agit notamment de :

- contrat de production d'électricité à Jorf Lasfar impliquant le transfert de deux unités de production et la construction de deux nouvelles par le consortium ABB/CMS;
- contrat pour la production d'électricité par éoliennes à Koudia Blanco (province de Tétouan);
- contrat de concession de la distribution d'électricité et d'eau et de l'assainissement à Casablanca (avec un consortium dirigé par la Lyonnaise des Eaux);
- le projet de bretelle marocaine du Gazoduc Maghreb-Europe, le GME lui-même étant entré en service en octobre 1996;
- mise en concession de parcs industriels à Nouaceur-Casablanca et Jorf Lasfar-El Jadida;
- mise en concession de la construction et de l'exploitation du nouveau port Tanger-Atlantique;
- mise en concession de l'autoroute Casablanca-El Jadida;
- la collecte et le traitement des déchets dans plusieurs communes urbaines, notamment à Casablanca et Fès;
- la suppression du monopole de la RAM.¹

Ces exemples illustrent bien que la participation privée dans les services d'infrastructure n'est pas une chose nouvelle au Maroc. Au contraire, il existe une longue tradition dont certaines leçons devraient pouvoir être tirées. Une majorité des projets à l'étude pour le moment rencontrent toutefois de nombreuses difficultés au niveau du bouclage ou de la mise en oeuvre, ce qui indique la présence de certains problèmes mais également d'un défi à relever.

1. Voir interview du ministre du tourisme dans La Vie Economique, 14 juillet 1995.

8 Mesures Préparatoires

L'ouverture des secteurs d'infrastructure à la concurrence et à la participation privée est une opération relativement complexe et délicate qui requiert un ensemble de mesures préalables. Les mesures préparatoires que l'on retrouvera probablement le plus souvent à travers les différents secteurs d'infrastructure et de services publics sont analysées ci-dessous.

Identifier et surmonter les restrictions à la propriété privée

Dans quelle mesure la législation ou réglementation en vigueur au Maroc permet-elle la propriété privée (et/ou le transfert au privé) d'actifs sectoriels ? La réponse à cette question dépend de la nature des biens. S'il s'agit de biens soumis au droit privé, ce transfert peut être effectué sans difficulté en utilisant les techniques commerciales habituelles. Le problème se pose en revanche dans le cas de biens soumis à un régime de droit public. En effet, il existe "une catégorie de biens qui ne peuvent être possédés privativement parce qu'ils sont à l'usage de tous, et dont l'administration appartient à l'Etat tuteur de la communauté" (préambule du Dahir du 1er juillet 1914 sur le domaine public). Ces biens, qui comprennent notamment les routes, chemins de fer, voies navigables, ports, lignes téléphoniques, sont inaliénables et imprescriptibles. Au Maroc, l'on considère généralement comme faisant partie du domaine public tous biens affectés au fonctionnement d'un service public. "Toutefois, les portions du domaine public qui seraient reconnues sans utilité pour les besoins publics pourront être déclassées par [décret du Premier Ministre]" (art. 5 dudit Dahir).

L'inaliénabilité des ouvrages publics ne s'oppose toutefois pas à ce que le domaine public puisse être utilisé par des entreprises privées par voie de concession ou d'occupation temporaire. L'occupation temporaire est régie par un Dahir du 30 novembre 1918, qui stipule que le domaine public peut être occupé en vertu d'une autorisation délivrée par le Ministère des Travaux Publics. Ces autorisations sont toutefois précaires et temporaires (corollaire du principe d'inaliénabilité) : elles ne peuvent être délivrées que "pour une durée maxima de dix années, qui pourra toutefois être portée exceptionnellement à vingt" et "sont toujours données à titre précaire et pourront, sous réserve d'un préavis de trois mois, être à un moment quelconque, sans indemnité, retirées pour des motifs d'intérêt public dont l'administration restera seule juge" (art. 6). Elles sont délivrées moyennant paiement d'une redevance annuelle dont le montant est fixé par l'arrêté d'octroi et est révisable.

D'autres montages juridiques permettent la location ou le transfert de jouissance d'actifs sectoriels ou ouvrages publics sans transfert de propriété au sens propre. Ainsi, dans le cadre du contrat de Jorf Lasfar, un transfert en pleine propriété des deux centrales existantes s'est avéré difficile pour des raisons de domanialité publique. La technique de l'usufruit qui a été utilisée

ailleurs (Thaïlande, Grèce) n'était pas adaptée, car au Maroc des droits d'usufruit ne peuvent être conférés qu'à des personnes physiques et pas à des personnes morales.¹ La solution retenue a été d'effectuer le transfert des dites centrales aux opérateurs privés sous forme d'un simple transfert de jouissance qui ne leur confère qu'un droit personnel d'exploitation pour une durée limitée (30 ans). Un tel droit de jouissance offre toutefois peu de garanties aux créanciers du projet et peut ainsi rendre son financement plus difficile.

La technique de la concession ne fait pas l'objet d'une réglementation particulière au Maroc, bien qu'elle y soit bien connue (voir le chapitre 11 ci-dessous). Les concessionnaires reçoivent des droits d'occupation du domaine public dont la durée dépasse généralement les limites édictées en matière d'occupation temporaire.

Les règles régissant le domaine public datent du début du protectorat et ne sont de toute évidence plus adaptées aux besoins d'un Etat moderne. Une nouvelle loi ou réglementation sur le domaine de l'Etat pourrait ainsi s'avérer utile (ou nécessaire) pour surmonter ces obstacles. Une autre option serait de lever ces obstacles dans le cadre d'une législation sur la délégation de services publics qui pourrait également éclaircir d'autres incertitudes entourant les différentes techniques de participation privée dans les infrastructures.²

Supprimer les distorsions de concurrence

Ayant clarifié les limites pouvant exister en matière de propriété des actifs sectoriels, il importe d'examiner les principaux obstacles pouvant freiner l'introduction de la concurrence dans les secteurs concernés. Une distinction claire doit être établie dès l'abord entre activités concurrentielles et activités intrinsèquement monopolistiques. Les deux se trouvent souvent confondues au sein d'une seule entreprise publique monopolistique. Il importe alors de les séparer, ce qui exigera souvent que l'entreprise publique soit elle-même scindée et qu'un marché concurrentiel soit effectivement mis en place pour les activités concurrentielles.

Ainsi, comme le suggère le tableau 8.1, les services de transport sont fondamentalement de nature concurrentielle, alors que les infrastructures de transport ont souvent des caractéristiques monopolistiques. Or, au Maroc, l'ONT en matière de transports terrestres,³ l'ODEP en matière de services portuaires ou la RAM en transport aérien, pour ne nommer que ceux-là, sont protégés par des monopoles qui entravent la libre circulation des marchandises et sont devenus de réels goulets d'étranglement pesant lourdement sur les entreprises et l'ensemble de l'économie nationale. Le problème est particulièrement aigu dans le cas de l'ODEP, dans la mesure où l'ODEP combine une activité de services (manutention, remorquage, dragage, etc.) à une activité d'infrastructure (jetées, entrepôts, etc.) et de régulation (police portuaire).

En outre, certaines infrastructures (les terminaux et entrepôts, par exemple, dans le cas de ports importants) peuvent être concurrentielles, comme le suggère le diagramme ci-dessus. Finalement, les ports peuvent également être considérés comme concurrents; pour qu'une telle concurrence puisse se réaliser, les ports potentiellement concurrents ne devraient toutefois pas être contrôlés par la même entité.⁴

1. D'après Robert Phillips, Morocco. Combined IPP and privatization solution, *Infrastructure Yearbook 1995*, pp. 213-214, Londres.

2. Voir ci-dessous le chapitre 14 sur l'opportunité d'une loi sur la participation privée.

3. Dahir no. 1-63-260 du 12 novembre 1963. La suppression du monopole de l'ONT a été décidée par le gouvernement et fait l'objet d'un projet de loi. Voir également le chapitre 5.

4. Voir le chapitre 18.

Tableau 8.1 Désagrégation des activités constituant d'un secteur

	ELÉMENTS CONCURRENTIELS	ELÉMENTS MONOPOLISTIQUES
INFRASTRUCTURES PHYSIQUES	Centrales électriques Entrepôts Terminaux	Réseaux de transport et de distribution d'électricité Réseaux de transport et de distribution d'eau Routes, voies ferrées Aéroports Jetées, chenaux d'accès
SERVICES	Manutention et handling Transport passagers et marchandises (tout modes) collecte immondices	Dragage de port ou rivière
	↓ Normalement privé Concurrence dans le marché (supprimer entraves)	↓ Choix privé-public Concurrence sur le marché Réglementation détaillée

En transport aérien, c'est une convention du 1er juillet 1957, ratifiée par Dahir du 16 octobre 1957, qui octroie un monopole à la RAM. Cette convention fut remplacée par une nouvelle convention du 8 août 1959, qui aurait également dû être ratifiée par Dahir, mais qui ne l'a jamais été. L'article 4 de ladite convention stipule qu'elle viendra à expiration le 31 décembre 1966 et se renouvellera par période de 10 années par tacite reconduction, sauf dénonciation donnée 12 mois à l'avance par l'une ou l'autre des parties. Pour supprimer ou moduler ce monopole ou exclusivité, plusieurs options semblent exister, et notamment : la dénonciation unilatérale de la convention de 1959; une nouvelle convention à conclure entre l'Etat et la RAM, ratifiée par Dahir; ou encore, une nouvelle loi sur le transport aérien. L'Etat, étant l'actionnaire principal et le principal bailleur de fonds de la RAM, devrait pouvoir imposer une nouvelle convention.

Le tableau 8.1 suggère également que la concurrence est possible au sein du marché de la production électrique.⁵ Or, en vertu du dahir No. 1-63-226 du 5 août 1963 portant création de l'ONE, modifié par le décret-loi du 23 septembre 1994, cet office "est chargé du service public de la production, du transport et de la distribution de l'énergie électrique"⁶ et "possède l'exclusivité de l'aménagement des moyens de production d'énergie électrique d'une puissance supérieure à 10 MW; les productions égales ou inférieures à 10 MW doivent être destinées à l'usage exclusif du producteur". C'est le décret-loi de 1994 qui a relevé la barre de 0,3MW à 10 MW et ajouté la clause d'usage exclusif; ce même texte précise en outre que l'ONE peut passer des conventions avec des tiers pour la production d'électricité dépassant ce seuil pour autant que

5. Notons que peu de pays ont à ce jour introduit une réelle concurrence entre producteurs électriques. Il s'agit notamment de l'Angleterre, de la Norvège, de l'Argentine et du Chili.

6. L'article 3 stipule que le "dahir ne modifie pas les régimes actuels d'exploitation des services communaux de distribution et, éventuellement, de production d'énergie électrique. Toutefois, si à la date d'expiration ou de résiliation anticipée d'une concession ou d'une gérance, il n'est pas créé une régie communale d'exploitation, l'Office national d'électricité sera obligatoirement chargé de ce service."

ces producteurs destinent la totalité de leur production à la satisfaction des besoins de l'ONE. Une modification de la loi de 1963 était ainsi nécessaire pour autoriser la conclusion d'accords avec des producteurs privés d'électricité à Jorf Lasfar. Cela dit, le secteur électrique demeure monopolistique, le nouvel opérateur privé, tout comme les auto-générateurs, n'étant pas autorisé à faire concurrence à l'ONE en vendant de l'électricité à des tiers.

L'introduction de nouveaux opérateurs privés au sein d'un secteur d'infrastructure, surtout lorsqu'ils opèrent dans des conditions de concurrence, est un instrument puissant pour obtenir une amélioration durable des performances, tant de la part des opérateurs publics que de la part des nouveaux opérateurs privés. Elle requiert typiquement la réforme du cadre juridique du secteur en vue non seulement de supprimer le monopole public, mais également d'organiser les modalités de cette nouvelle concurrence. Dans un premier stade, il s'agira principalement d'octroyer des licences aux nouveaux opérateurs et de mettre en place un cadre réglementaire.

Cette démonopolisation peut être ou non accompagnée du désengagement de l'Etat de l'opérateur principal. Pour en retirer les bénéfices escomptés, il importe de tenir compte des problèmes associés au maintien éventuel de l'opérateur public. En effet, celui-ci bénéficiera par la force des choses d'une position dominante dont il pourrait abuser, surtout en l'absence d'un pouvoir réglementaire fort et totalement indépendant dudit opérateur. La suppression du monopole de la RAM sur le trafic aérien intérieur pose ce type de problème, et dans une plus forte mesure encore la démonopolisation nécessaire des activités portuaires. La privatisation de l'opérateur, sa réorganisation en entités plus petites et/ou son retrait des activités démonopolisées permettront non seulement d'éviter ces problèmes mais également de tirer tous les bénéfices découlant de la démonopolisation et de l'introduction d'une réelle concurrence.

Enfin, certaines formes de concurrence pourront également être introduites au niveau d'activités de nature monopolistique, comme l'illustre l'encadré 8.1.

Encadré 8.1 Formes de concurrence pour activités de nature monopolistique

Même dans les secteurs d'infrastructure traditionnellement considérés comme présentant d'importantes économies d'échelles, l'introduction de concurrence au sein même du marché peut parfois être justifiée. En effet, l'absence de concurrence a un coût : une efficacité moindre et l'apparition de rentes au profit de l'opérateur unique. La duplication de certains réseaux n'est dès lors pas nécessairement à proscrire. La perte d'économies d'échelles peut être plus que compensée par les bénéfices résultant de l'introduction de concurrence. Par ailleurs, l'expérience du Royaume-Uni en matière de distribution d'électricité et de gaz montre qu'il est possible d'introduire une concurrence entre fournisseurs tout en maintenant un réseau de distribution monopolistique : dans ce cas, les contrats d'achat de gaz ou d'électricité sont conclus entre producteurs (ou agents intermédiaires) et usagers, la société de distribution n'opérant que comme transporteur.

En outre, lorsque le monopole est maintenu, l'introduction d'une concurrence *pour* le marché (par opposition à la concurrence *dans* ou au sein du marché) est un excellent moyen de capturer les rentes de monopoles d'un opérateur unique, comme expliqué au chapitre 6 ci-dessous. Cela implique l'organisation de procédures d'appels d'offres pour la sélection de concessionnaires privés appelés à fournir le service public.

Enfin, dans une situation de monopole naturel, l'on peut également essayer d'introduire une forme de concurrence de référence, en comparant les performances de différents opérateurs bénéficiant chacun d'un monopole sur une fraction donnée du territoire national ou en comparant avec d'autres pays présentant des conditions similaires. Il s'agit d'un outil de régulation utilisé notamment dans le secteur de la distribution d'eau au Royaume Uni ou de la collecte d'ordures. Ainsi, il serait possible et utile de comparer la performance de différentes régions (et/ou entreprises privées concessionnaires) de distribution d'eau ou d'électricité et d'utiliser le fruit de ces comparaisons pour exiger des moins performantes les mesures qui peuvent s'imposer.

Restructuration préalable

Etant souvent dominés par une entreprise publique, l'ouverture des grandes infrastructures au secteur privé peut requérir des réformes structurelles importantes, préalables à la vente d'entreprises ou d'actions, ou à l'octroi de concessions. Il peut s'agir, par exemple, de diviser une entité monopolistique en entreprises plus petites (cas de l'électricité et du gaz en Argentine, par exemple), ou de l'égalisation des conditions dans lesquelles opérateurs publics et privés seront appelés à fonctionner (e.g. suppression de subventions aux entreprises publiques).

La présence d'éléments monopolistiques dans ces secteurs impliquera normalement la mise en place de règles et d'institutions de régulation qui devront être établies au plus tard lors de la privatisation ou lors de l'ouverture de ces secteurs au privé (voir chapitres 10 et 14 ci-dessous).

Il peut également s'agir de restructurer les dettes de l'entreprise publique ou du secteur dans son ensemble, l'Etat étant souvent forcé d'en assumer une partie pour faciliter la reprise de certaines activités par des entrepreneurs privés. Une telle restructuration de bilan s'est vue dans le cadre de la préparation des privatisations britanniques ou de la restructuration des chemins de fer allemands. Elle s'impose en général lorsque le secteur à privatiser est fortement endetté et que les repreneurs éventuels ne sont pas prêts à assumer le poids du passé (ou que les tarifs qui seraient requis pour assurer l'équilibre financier du secteur seraient exorbitants). Cette épuration de dettes doit être alors une opération ponctuelle, qui ne devrait pas devenir un précédent. La politique de la Commission européenne en matière d'aides publiques est intéressante de ce point de vue, en ce qu'elle interdit aux états de "récidiver", ou d'accorder une seconde "aide exceptionnelle" à une même entreprise.⁷

Il y a également d'autres types de restructuration qui s'imposeront souvent. Il peut s'agir de restructurations au niveau du personnel (voir la section sur le statut des salariés et cadres ci-dessous), ou de la vente, le retour à l'Etat ou la réaffectation d'actifs qui ne sont pas nécessaires à l'activité de service public de l'entreprise, en particulier les terrains et autres immeubles non-essentiels à l'exploitation.⁸ La vente d'actifs non essentiels à l'exploitation est fréquente dans les privatisations de chemins de fer, de ports et d'autres entités disposant d'un large patrimoine immobilier.⁹

7. Voir également ci-dessous la section sur la transformation en société de droit privé, ainsi que la "Liquidation ou dissolution des entreprises publiques" du chapitre 11.

8. Une taxe sur les terrains non exploités a été recommandée par ailleurs pour réduire la spéculation foncière et promouvoir le marché immobilier.

9. Voir notamment le cas des chemins de fer japonais décrit in Kopicki et Thompson (1995), pp. 21-22. Voir également ci-dessous la section "Vente ou transfert de biens ou activités non-essentiels" du chapitre 11.

A l'opposé, les investissements de réhabilitation physique ou d'extension de l'outil de production sont une forme de restructuration à éviter en préalable à la privatisation. En effet, les repreneurs auront leurs propres idées et préférences en matière de priorités ou de choix technologiques; les investissements réalisés pour "embellir" l'entreprise publique le seront souvent à perte.

Transformation en société de droit privé

La transformation d'une entreprise publique de droit public (e.g. office, régie, établissement public) en société de droit privé (société anonyme) est une technique particulière de restructuration préalable. Suivie d'une vente partielle ou totale d'actions, elle a été utilisée dans certains pays pour privatiser une entreprise publique sans interruption de ses activités.¹⁰ Cette opération n'est, cependant, ni simple, ni sans risques et ne semble pas avoir de précédent au Maroc.¹¹

L'on peut distinguer plusieurs scénarios :

- transformation totale de l'établissement public, impliquant le transfert de l'ensemble des actifs et du passif de l'ancien établissement public à une nouvelle société;
- transfert (partiel) d'actifs et de passif à une nouvelle société de droit privé, dont les actions seraient initialement détenues par le secteur public;
- transfert (partiel) d'actifs et de passif à une nouvelle société de droit privé créée par les repreneurs privés;
- transfert (partiel) d'actifs et de passif à une nouvelle société de droit privé créée conjointement par le secteur public (soit l'entreprise publique "mère", telle que ONE ou ODEP, soit l'Etat), et des repreneurs privés.

Plusieurs variantes peuvent également se présenter pour chaque option. Ainsi, en ce qui concerne les transferts partiels, il y aura soit une seule société de droit privé "héritière", soit plusieurs (cas d'une transformation de l'ONE par voie de filialisation, par exemple). Ensuite, lorsqu'il s'agit d'un transfert à une ou plusieurs nouvelle(s) société(s), l'établissement public sera soit maintenu avec une activité résiduelle, fut-elle temporaire, soit liquidé. On se trouve donc face à de nombreux scénarios possibles, ayant chacun leurs avantages et inconvénients.

Au Maroc, tant la transformation en SA que la liquidation d'un établissement public requièrent normalement une intervention législative pour modifier la législation organisant le secteur ou l'entreprise publique concernée, par exemple la loi établissant l'ONDA ou l'ONE. Quant à la création d'une nouvelle société dans laquelle l'Etat ou le secteur public serait actionnaire (unique ou au côté de partenaires privés), celle-ci devra être autorisée par décret du

10. Voir également ci-dessous les sections "Vente d'actions" et "Liquidation ou dissolution des entreprises publiques" du chapitre 11.

11. Le gouvernement a préparé un projet de loi en ce sens pour transformer l'ONPT en deux nouvelles entités, à savoir un office des postes et une société anonyme des télécommunications. Ce projet n'a toutefois pas encore été soumis au Parlement. Il est également question de restructurer l'ONE en filiales distinctes responsables respectivement de la production, du transport, de la distribution et de services auxiliaires; ces filiales seraient organisées sous statut de droit public et pourraient être créées avec des partenaires privés. Enfin, un programme plus vaste de transformation d'entreprises publiques en sociétés anonymes, couvrant en outre l'ONCF et l'ONT (parmi d'autres entreprises), est également examiné par le gouvernement.

premier ministre "pris sur la proposition du ministre [de la privatisation] et précédé d'un exposé des motifs" (art. 8 de la loi de privatisation No. 39-89 du 11 avril 1990).¹²

Certains pays ont opté pour l'adoption d'une loi générale, transformant toutes les entreprises publiques (fussent-elles de droit public) en société par actions. Lorsque la transformation résulte directement d'une loi, cette approche comporte toutefois certains dangers. Ainsi, les dispositions en matière de faillite de société viennent à s'appliquer immédiatement. Pour des entreprises à valeur nette négative ou faible, cela peut poser des problèmes importants. Par ailleurs, les créanciers de l'entreprise publique bénéficient normalement de la garantie (fût-elle implicite) de l'Etat. La transformation en société de droit privé ne pourrait pas affecter cette garantie, du moins pas sans l'autorisation desdits créanciers. Il peut donc être nécessaire de restructurer d'abord les finances de l'entreprise dans le cadre des règles de gestion publique, et de ne donner le statut privé qu'aux entreprises qui seraient en mesure de fonctionner de manière autonome.¹³

Par contre, une loi *autorisant* le gouvernement à transformer les entreprises de droit public en entreprises de droit privé ne pose pas les mêmes problèmes, puisqu'elle permet au gouvernement de ne transformer ces entreprises qu'après avoir pris les mesures préalables qui s'imposeraient dans chaque cas d'espèce. De même, une telle loi d'habilitation devrait être suffisamment souple que pour autoriser différents types de transformation, y compris des transformations partielles, la transformation d'un établissement public en plusieurs nouvelles sociétés de droit privé, etc.

Dans certains cas, il pourrait ainsi être opportun de ne transférer que certaines des activités, actif, passif, et contrats de l'établissement public à une nouvelle société de droit privé, sans toutefois liquider l'établissement public même. Une transformation globale de l'ONCF en SA n'aurait, par exemple, pas beaucoup de sens si l'objectif est de créer une société qui serait concessionnaire de tout ou partie de l'activité ferroviaire, mais non propriétaire des infrastructures lourdes. Dans ce cas, une nouvelle société pourrait être créée, soit par les pouvoirs publics (quitte à être privatisée dans un second stade), soit par des repreneurs privés, à laquelle l'Etat octroierait une concession pour reprendre les activités d'exploitation de l'ONCF, tout en maintenant l'ONCF en tant que société publique de patrimoine.¹⁴ La nouvelle société prendrait en charge une partie des actifs, du passif et du personnel de l'ONCF. Dans d'autres cas, le rôle ou la fonction de l'établissement public pourrait être converti soit en régulateur du secteur privatisé, soit en société de portage d'actions devant être mises sur le marché à une date ultérieure, soit en entité chargée de gérer une activité résiduelle.

Faut-il transformer avant de privatiser ou privatiser et laisser au repreneur le soin d'organiser la nouvelle société ? La réponse à cette question dépendra en partie des objectifs de la privatisation. Si l'objectif prioritaire est d'apporter une expertise technologique, managériale

12. Voir ci-dessous la section "Vente d'actions" du chapitre 11.

13. Une restructuration et un assainissement financier préalables seraient certainement nécessaires pour pouvoir transformer la plupart des régies en société anonyme; la complexité d'une telle réforme plaide en fait pour d'autres approches, en particulier la mise en concession, accompagnée le cas échéant par une liquidation de l'ancienne régie. A ce sujet, voir également les sections "Affermage et concession" et "Liquidation ou dissolution des entreprises publiques" du chapitre 11 ci-dessous, ainsi que le chapitre 15.

14. Rien n'empêche la transformation de cet ONCF-société de patrimoine en SA, mais il ne s'agit plus là d'un préalable à la privatisation. Par ailleurs, la fonction résiduelle non-privatisée, en l'occurrence l'activité de propriétaire des infrastructures, pourrait également être reprise et assumée directement par l'Etat, ce qui impliquerait la liquidation de l'ONCF.

ou commerciale dont l'entreprise publique ne dispose pas, l'essentiel sera de trouver un investisseur stratégique, qui dans les secteurs d'infrastructure sera typiquement un opérateur international. Cette tâche pourrait se trouver compliquée ou retardée par une transformation préalable de l'entreprise. Si par contre, l'entreprise ne requiert pas un tel apport stratégique et que le gouvernement souhaiterait, par exemple, promouvoir l'actionnariat national ou les marchés boursiers, une transformation préalable permettant une vente d'actions peut s'avérer indispensable.

Si on laisse au repreneur le soin d'organiser la nouvelle société, la privatisation portera sur certains actifs et passifs clairement identifiés ainsi que sur la reprise des activités de l'ancienne entreprise publique. Cette dernière deviendra ainsi une coquille abritant le reliquat non-repris et devant faire l'objet d'une procédure de liquidation / dissolution.

Même en l'absence d'une privatisation éventuelle de l'entreprise publique en question, sa transformation en société de droit privé est souvent essentielle pour mettre l'opérateur public sur un pied d'égalité avec les entreprises privées, que celles-ci soient concurrentes ou co-contractantes.¹⁵ Un statut de droit privé ne constitue toutefois pas une condition suffisante, comme l'illustre bien le cas de la RAM.

Quelque soit le mode de transformation ou de transfert considéré, il importera d'en examiner les implications fiscales, notamment le régime fiscal des apports. Ainsi, en France, des dispositions législatives dérogeant au Code des Impôts ont souvent été adoptées pour éviter toute imposition supplémentaire et superflue.

Le statut des salariés et cadres

Toute réforme d'entreprise publique, tout programme de privatisation aura des implications pour les cadres et employés. Il importe d'en tenir compte, tant en les associant dans toute la mesure du possible au processus, qu'en leur fournissant les incitations voulues (en particulier pendant la période de transition souvent lourde en incertitudes), ou en essayant de réduire leur opposition aux mesures parfois pénibles qui pourraient s'imposer. Les employés et cadres sont une des principales forces de l'entreprise à privatiser. Ils contrôlent souvent une partie importante de l'information et du savoir sur le secteur et leur coopération peut être indispensable pour préparer le processus et gérer la transition. Sans eux, l'entreprise ne pourrait pas fonctionner.¹⁶ A l'opposé, il est difficile de restructurer ou privatiser une entreprise sans l'engagement ou le soutien de la direction. Dans certains cas, celle-ci (ou certains de ses membres moins favorables à la privatisation) devra-t-elle être remplacée par une équipe plus dynamique et ouverte à la réforme.

Les entités publiques marocaines opérant dans les secteurs d'infrastructure souffrent en règle générale d'un suremploi important. En cas d'ouverture du secteur à l'initiative privée (sans privatisation de l'entreprise publique même), le gouvernement n'aura souvent d'autre choix que de procéder à certains licenciements pour assurer la compétitivité de l'entreprise publique. Dans le cadre d'un transfert de contrôle de l'entreprise publique au privé ou de transfert de ses activités, les mêmes mesures devront être prises, soit par les autorités publiques elles-mêmes avant la privatisation, soit par les repreneurs, moyennant une baisse des recettes de privatisation

15. Voir la Partie I. En outre, certaines dispositions dérogatoires au droit commun gouvernent les entreprises dont l'Etat est actionnaire ou qui bénéficient du concours financier de l'Etat : elles sont notamment soumises au contrôle financier de l'Etat (Ministère des Finances) en vertu du Dahir du 14 avril 1960. Ce texte n'est plus adapté aux besoins actuels et devrait être modifié ou abrogé.

16. La section "Participation des salariés et cadres" du chapitre 11 ci-dessous.

ou une augmentation des tarifs aux consommateurs s'il incombe aux repreneurs de payer les indemnités de licenciement.¹⁷ Dans le contexte marocain, la première option (rationalisation des effectifs par le gouvernement) semble avoir plus d'avantages. En effet, la transformation d'une entreprise publique ou le transfert de ses activités dans le cadre d'une concession ne constituent pas une cause de rupture de contrat de travail. Les contrats de travail conclus par l'entreprise publique lieront les repreneurs, qui ne pourront licencier que dans les formes relativement restrictives imposées par la législation sur le travail.¹⁸

Dans le cadre de leurs programmes de privatisation, certains pays, dont le Maroc, ont pris l'habitude d'imposer aux repreneurs le maintien du personnel, souvent avec son statut et ses avantages; créer une exception pourrait être difficile. Par contre, le repreneur est généralement mieux en mesure de déterminer les effectifs dont il a besoin et de choisir les meilleurs éléments parmi le personnel de l'ancienne entreprise publique. Dans certains pays, le gouvernement a donné au repreneur une période limitée (un an, par exemple) pour licencier le personnel excédentaire, celui-ci étant alors à la charge du gouvernement auquel il incombera soit de le reclasser, soit de lui verser les indemnités auxquelles il peut avoir droit.

En plus des bénéfices explicitement prévus par leur contrat, les travailleurs employés au sein du secteur public jouissent parfois d'avantages proches du régime de la fonction publique ou propres à un statut particulier de l'entreprise publique concernée. Ces avantages devront souvent être abrogés, quitte à être remplacés par d'autres avantages de droit privé octroyés par la nouvelle société. Parmi les conditions d'emploi qui risquent d'être remises en cause par un processus de privatisation figurent le régime de retraite, ainsi que certains avantages en nature tels que, par exemple, la fourniture de services gratuits ou à prix nominal (eau et électricité, transport aérien, logement, etc.). De plus, l'employeur privé devra avoir le droit de fixer librement les salaires de l'entreprise selon un régime de droit privé fort différent des barèmes en vigueur dans la fonction publique.

Il est important d'envisager un ensemble d'options permettant d'adresser les problèmes de sureffectifs et d'avantages statutaires, et notamment : la réforme du régime des pensions,¹⁹ la mise en retraite anticipée, les départs volontaires,²⁰ des mesures encourageant la création d'entreprises de sous-traitance par les employés, le redéploiement et/ou la formation du personnel licencié, la négociation avec les repreneurs sur un programme de réduction

17. Dans le cas d'Aeroperu, par exemple, la rationalisation des effectifs eut lieu en préalable à la privatisation. Alors que cette entreprise publique comptait 1.300 employés pour six avions en 1990, soit un ratio de plus de 380 employés par avion par rapport au ratio normal de 100 ou 150, ses effectifs ont été ramenés à 980 employés au moment de sa privatisation en janvier 1993. (voir Pierre Guislain, op. cit., p. 114)

18. En effet, aux termes de l'article 754 du Dahir du 12 août 1913 formant code des obligations et contrats "s'il survient une modification dans la situation juridique de l'employeur, notamment par succession, vente, fusion, transformation du fonds, mise en société, tous les contrats de travail en cours au jour de la modification subsistent entre le nouvel entrepreneur et le personnel de l'entreprise". Il en résulte que la cession ou transformation d'une entreprise ne remet pas en cause les contrats de travail existants; ces derniers sont pris automatiquement en charge par le nouvel opérateur qui doit conserver aux salariés leur statut et tous les avantages qu'ils ont acquis dans l'entreprise. Cette disposition trouvera à s'appliquer aux différentes formes de transfert d'activités, qu'il s'agisse de ventes, transformations ou concessions, par exemple.

19. Voir l'appendice 3

20. L'exemple de la RAM semble encourageant à cet égard. Avec l'arrivée aux commandes de la nouvelle direction, il y aurait eu déjà plus de 200 départs volontaires et on parle de 300 départs additionnels d'ici fin 1995; si ces derniers se confirment, la RAM aurait ainsi réussi une réduction de près de 10 pour cent de son effectif total en moins de 6 mois.

progressive et de restructuration des effectifs, sur le type d'avantages qui peuvent être octroyés par la société privée, etc.²¹

21. Voir le *Rapport sur le Développement dans le Monde 1995* de la Banque mondiale, *Le monde du travail dans une économie sans frontières*, et en particulier le chapitre 17 portant sur la restructuration de l'emploi.

9 Le Cadre Institutionnel

Les responsabilités institutionnelles pour la préparation, la mise en oeuvre et le suivi d'un programme d'ouverture des secteurs d'infrastructure au privé peuvent s'analyser à plusieurs niveaux : le développement de nouvelles stratégies sectorielles, la gestion du processus de réforme, et la régulation des secteurs ainsi réformés. Les deux premiers niveaux, ainsi que les ressources humaines, techniques et financières requises pour l'ensemble de ce processus, font l'objet du présent chapitre. Quant aux mécanismes de régulation, ils sont examinés au chapitre 10.

La complexité des questions soulevées au chapitre 8, ainsi qu'aux chapitres 11 à 13, le fait que celles-ci se posent de manière similaire dans les différents secteurs d'infrastructure et leur nouveauté militent en faveur de la mise sur pied d'un processus centralisé pour donner l'impulsion voulue à ces réformes, assurer leur application et leur suivi dans l'ensemble de ces secteurs.

Elaboration de stratégies sectorielles

La réforme des différents secteurs d'infrastructure, l'examen des options disponibles, le choix de l'option la mieux adaptée au Maroc, etc. sont des questions qui dépassent de loin la responsabilité des entreprises publiques concernées ou de leur ministères de tutelle. Il s'agit de choix stratégiques importants qui devront être pris au plus haut niveau et faire l'objet d'un engagement clair et fort de la part de l'ensemble du gouvernement.

Vu les multiples intérêts en jeu et les arbitrages que ces réformes ne manqueront pas de susciter, la haute direction du processus devrait être assurée par le chef du gouvernement lui-même, appuyé en cela par un organe interministériel regroupant les principaux ministères concernés. Cet organe existe déjà au Maroc : il s'agit du CIPEP.

Trop souvent, les discussions sur la stratégie sectorielle à suivre se confondent avec une discussion sur la stratégie de l'entreprise publique dominante. Ainsi verra-t-on une réforme de la RAM à l'ordre du jour, mais non pas une réflexion sur le transport aérien de manière générale. L'examen des contrats programmes avec les entreprises publiques, les délibérations portant sur les ajustements tarifaires, l'examen des audits royaux illustrent également une approche trop étroite, trop financière et l'absence de réelle réflexion sectorielle. Cela aboutit à la préservation du statu quo, l'existence ou l'étendue du monopole n'étant que trop rarement remise en question. Les intérêts des consommateurs ne sont pas correctement pris en compte. Le CIPEP se prononce parfois sur des questions de gestion d'entreprise qui devraient rester du ressort de leurs gestionnaires. Par contre, ce sont souvent les entreprises publiques qui sont amenées à développer leur propre politique sectorielle en lieu et place du gouvernement.

Une modification des priorités du CIPEP qui le ferait évoluer d'interventions d'autorisation et de contrôle à des interventions de développement de stratégies de dynamisation des secteurs d'infrastructure (plutôt que des entreprises publiques qui les dominent) pourrait contribuer dans une large mesure au succès d'un tel programme. Le CIPEP pourrait de même guider le processus de réforme en se prononçant notamment sur leur ampleur et leur programmation : faut-il, par exemple, commencer par des projets pilotes ou par des réformes plus radicales (approche graduelle ou "big bang").

Gestion du processus de participation privée

L'élaboration de stratégies et politiques de réforme est une chose, leur mise en oeuvre une autre. L'approche actuelle est ad hoc. Elle laisse aux différents ministères de tutelle ou entreprises publiques concernées la responsabilité tant du développement de stratégies que de leur mise en oeuvre. Ceux-ci se chargent ainsi de la préparation de dossiers, de l'organisation (le cas échéant) d'appels d'offres et de la négociation de contrats, ce qui ne favorise pas la diffusion des leçons qui pourraient utilement être tirées des différentes expériences menées jusqu'ici.¹

Les expériences de participation privée initiées jusqu'à présent démontrent la faiblesse du cadre institutionnel existant. La plupart des initiatives lancées ou amorcées jusqu'à présent ont souffert d'une certaine ambiguïté institutionnelle. Ainsi, les négociateurs chargés de négocier pour le compte de l'Etat ou de l'entreprise publique une transaction avec le repreneur sélectionné (que ce soit suite à appel d'offres ou de gré à gré) ne disposent en général pas d'un mandat de négociation. Ils ne peuvent donc pas prendre de position lors des négociations et doivent constamment en référer à d'autres autorités, qui ne sont pas présentes aux dites négociations. En outre, ces mêmes négociateurs refusent souvent de clarifier par écrit les points faisant l'objet des négociations de peur d'outrepasser leurs pouvoirs. Tout cela complique et prolonge inutilement les négociations.

Le projet de mise en concession des activités de la RAD offre un autre exemple du manque de clarté institutionnelle. Ainsi, le gouvernement a fort tardé à mobiliser l'expertise extérieure requise. Le ministère gérant le processus n'a pas d'expérience particulière dans ce domaine, pas plus que la commission interministérielle constituée pour évaluer la proposition soumise par la Lyonnaise des Eaux; peu de références sont disponibles; les objectifs de la mise en concession n'ont pas été clairement définis; elle ne semble pas s'insérer dans une stratégie sectorielle cohérente, que ce soit au niveau de l'eau ou de l'électricité; aucune étude préalable n'a été menée; les préoccupations des membres de la commission semblent porter davantage sur les moyens à mettre en oeuvre par le concessionnaire que sur les résultats qui doivent être exigés, etc. D'autres initiatives de participation privée dans les services publics municipaux semblent également bloquées par l'absence de réel interlocuteur pouvant engager les autorités publiques et par la faiblesse des moyens des administrations communales.

On peut aussi douter de la capacité humaine et technique des administrations locales, non seulement pour préparer et négocier le transfert au secteur privé de la gestion de services publics municipaux, mais également pour en assurer ensuite la supervision et la régulation. La désorganisation des transports urbains, par exemple, est en partie le résultat de carences de suivi

1. Le processus de sélection d'un investisseur-opérateur pour la centrale électrique de Jorf Lasfar, qui a été dans une large mesure géré par l'ONE avec l'appui du Ministère de l'Energie et des Mines et d'experts externes, pourrait ainsi être riche d'enseignements applicables de manière plus générale. Voir l'encadré 12.5 ci-dessous.

au niveau communal. Différents autres indices confirment la présence d'une faiblesse institutionnelle au niveau local, qu'il s'agisse de la lourde tutelle exercée par les Ministères de l'Intérieur et des Finances sur les régies communales² ou de la prise en charge par le Ministère de l'Intérieur de la préparation et de la négociation de la mise en concession des activités de la RAD de Casablanca (voir paragraphe précédent).

En outre, les économies d'échelle requises pour les services municipaux couverts par la présente étude dépassent (à quelques exceptions près) de loin le cadre communal, voire même celui d'une communauté urbaine.³ La scission institutionnelle existant pour le moment entre l'amont et l'aval des secteurs de l'eau et de l'électricité ne favorise par ailleurs pas une gestion cohérente de ces secteurs. Un réexamen de l'organisation même des secteurs de l'eau et de l'électricité s'impose donc, remettant notamment en question l'ancrage communal des activités de distribution. Cet examen peut se faire dans le cadre de l'ouverture de ces secteurs à l'initiative privée et à la concurrence et d'une réflexion plus globale sur la gestion de l'eau, d'une part, et sur la politique énergétique, de l'autre. Dans ce cadre, il faudra évaluer notamment le rôle que pourraient jouer différents organismes au niveau de la stratégie sectorielle, de la supervision des entreprises publiques du secteur, de la gestion du processus d'ouverture au privé et d'introduction de concurrence, et de la réglementation générale des services publics.

Le secteur des transports se trouve également caractérisé par une grande dispersion institutionnelle. La responsabilité en matière de politique sectorielle se trouve répartie entre le ministère des transports, le ministère des travaux publics et les entreprises publiques du secteur. La coordination entre entités est à tout le moins faible, ce qui ne va pas sans poser de problèmes importants en termes de logistique de transport, de coordination intermodale et de stratégie globale de développement des transports. Quant à d'éventuelles mesures de participation privée, elles dépendent dans une large mesure du bon vouloir des entreprises publiques du secteur, dont la tendance est plutôt de protéger leur monopole et de limiter l'introduction d'une réelle concurrence dans leurs secteurs respectifs.

Si le Maroc souhaite réellement ouvrir ces secteurs (et d'autres services publics, tels que les télécommunications) à la concurrence et à la participation privée, l'initiative devra en être prise au plus haut niveau. Une centralisation des responsabilités en matière de gestion du processus de réforme s'avère également nécessaire. Une telle approche (engagement au plus haut niveau, appuyé par un processus centralisé) a en fait été adoptée au Maroc dans le cadre de la privatisation des entreprises dont la liste figure en annexe à la loi 89-39 de privatisation. Reconnaissant que les ministères de tutelle ont souvent des intérêts qui peuvent s'opposer à la privatisation d'entreprises de leur ressort et qu'ils n'ont pas le personnel possédant les compétences requises pour élaborer et mettre en oeuvre un processus et des transactions de privatisation, les autorités marocaines ont décidé de confier cette responsabilité à un nouveau ministère créé pour l'occasion, à savoir le ministère de la privatisation. Cette même loi créait en

2. Voir la Partie I, ainsi que le chapitre 15.

3. C'est notamment le cas actuellement à Casablanca, où le périmètre d'action de la RAD dépasse de loin celui de la communauté urbaine (environ vingt communes), et recoupe pratiquement celui de la Wilaya. L'article 59 modifié (par la loi 30-94) de la loi communale dispose notamment que l'eau et l'électricité, le transport public urbain de voyageurs, l'assainissement, la collecte d'ordures ménagères à partir d'un point central, le traitement d'ordures ménagères, etc. sont "coordonnées et gérées" par les communautés urbaines, là où elles existent (Casablanca, Rabat, Marrakech, Fès, Meknès, Tanger, Agadir). Ceci implique entre autres que l'octroi de concessions en ces matières est du ressort desdites communautés urbaines. Voir le chapitre 15 relatif aux services d'assainissement, de distribution d'eau et de distribution d'électricité.

fait trois nouveaux organismes pour gérer le programme de privatisation (ministère de la privatisation, commission des transferts et organisme chargé de l'évaluation du patrimoine transféré et de la détermination du prix de l'offre), ce qui a inutilement compliqué le processus.

Dans le cadre d'une extension ou transposition aux secteurs d'infrastructure de l'expérience acquise en matière de privatisation, un cadre institutionnel similaire (quoique simplifié) pourrait être adopté. En effet, pour autant qu'il soit dûment investi de ce nouveau mandat et qu'il reçoive les pouvoirs et ressources nécessaires pour mener une telle mission à bien, le Ministère de la Privatisation est probablement l'organisme le mieux placé pour mettre un programme de ce type en oeuvre. Son expérience en matière de privatisation, de négociations, de gestion de processus complexes, de lancement d'offres publiques de vente, de règlement des questions préalables et connexes aux réformes envisagées et son indépendance vis-à-vis des secteurs et entreprises concernés en font une structure bien adaptée aux défis et enjeux.

La formule de centralisation offre de nombreux avantages, surtout dans la phase initiale de l'ouverture au privé qui requiert un plus grand engagement politique, un meilleur accès aux plus hautes autorités de l'Etat, un plus grand contrôle d'un processus encore mal maîtrisé, un meilleur accès aux sources externes d'expertise, le développement d'approches cohérentes, etc.

Certaines modifications devraient néanmoins être apportées au cadre établi par la loi 39-89, telles que la suppression de l'intervention de l'organisme d'évaluation, du moins en ce qui concerne les secteurs d'infrastructure et de services publics. Cette fonction pourra être mieux remplie par l'organisation d'un processus de sélection des exploitants réellement concurrentiel et, le cas échéant, par recours à une expertise externe en matière d'évaluation.

D'autres formules de gestion du processus de réforme pourront également être envisagées. Ainsi, dans la mesure où l'idée d'un organe central (e.g. Ministère de la Privatisation) gérant directement le processus d'ouverture au privé de ces secteurs d'infrastructure, ne serait pas acceptée ou ne pourrait pas être introduite immédiatement, le Ministère de la Privatisation devrait à tout le moins avoir un rôle de soutien, de conseil et de stimulation par rapport aux entités qui seraient chargées de gérer le processus (e.g. les communes ou ministères sectoriels). Il pourrait ainsi apporter un appui technique (expertise, conseil, etc.) aux instances décentralisées et veiller au bon déroulement du processus, en vérifiant par exemple le respect des procédures d'appel d'offres et de négociation de contrats. Il pourrait être chargé de la préparation de textes réglementaires précis adaptés aux différents secteurs (par ex. contrat-type de concession du service de l'eau et de l'assainissement). Il pourrait aussi jouer un rôle d'information et de sensibilisation. Enfin, les organismes responsables de la gestion du processus au niveau local ou sectoriel pourraient être encouragés à déléguer leur responsabilité en la matière à cet organe central.

Expertise

Comme indiqué ci-dessus, l'élaboration d'un programme de réforme dans les secteurs d'infrastructure est une opération complexe et l'expérience d'experts indépendants sera en général requise pour la mener à bien. L'expertise sectorielle se trouve actuellement en grande partie au sein même des entreprises publiques dominantes. Les ministères de tutelle (ministères sectoriels, Ministère de l'Intérieur) ou les ministères économiques centraux (Finances, Incitation de l'Economie, Privatisation, etc.) ont peu de cadres à même de développer des stratégies nouvelles ou de réfuter les propositions faites par l'entreprise publique en matière de stratégie

sectorielle. Quant aux collectivités locales, elles sont encore plus démunies.⁴ Le recours à une expertise externe s'impose donc, en particulier dans les domaines économiques, juridiques, financiers et institutionnels.

Les opérations visant à promouvoir une participation privée dans le développement d'infrastructures publiques impliquent la préparation de cahiers des charges, d'appels d'offres, de contrats, qui ne relèvent pas du domaine de compétence ordinaire de l'administration et de ses fonctionnaires. Sans la présence d'experts à leur côté, ceux-ci se trouvent en général fort démunis face à d'importants groupes internationaux ayant une grande expérience de ce genre de contrats et de leur négociation.

A ces deux premiers niveaux, les autorités compétentes pourront également se prévaloir de l'expertise des investisseurs stratégiques et autres opérateurs intéressés par le projet en question. En structurant la sélection d'un opérateur de manière compétitive, en donnant aux opérateurs présélectionnés l'opportunité de proposer des modifications aux clauses des avant-projets de documents d'appels d'offres, et/ou en leur permettant de formuler des approches techniques différentes pour répondre aux objectifs de l'appel d'offres, les autorités pourront exploiter le savoir-faire et l'expérience internationale de ces investisseurs.⁵ Cela dit, certaines de leurs suggestions seront certainement biaisées en faveur de l'investisseur et devront faire l'objet d'une évaluation indépendante.

L'expérience du ministère de la privatisation est intéressante de ce point de vue. En effet, les responsables de ce ministère, conscients de la spécificité et de la technicité du travail à réaliser, ont opté pour une structure permanente légère, faisant appel de manière systématique à des cabinets privés extérieurs pour assurer la préparation des opérations de privatisation. Cette approche devrait également être envisagée en ce qui concerne l'ouverture des secteurs d'infrastructure.

Enfin, le recours aux services de spécialistes est également nécessaire dans le cadre de l'exercice de fonctions réglementaires ainsi que pour assurer les audits de performances mentionnés ci-dessous.

Financement du processus

Les honoraires des conseillers juridiques, financiers et autres ayant l'expertise requise sont en général assez élevés. Se pose donc la question du financement de cette expertise. Le Ministère de la Privatisation semble avoir fait appel principalement à des dons de bailleurs de fonds internationaux (USAID, PNUD, Union européenne) pour financer les coûts de l'expertise externe nécessaire. Cette approche était valable dans le cas d'espèce mais pourrait ne plus l'être dans le futur.⁶ Or, l'expertise privée est encore plus importante lorsqu'il s'agit de privatiser et réglementer des services publics d'infrastructure que lorsqu'on traite de privatisations dans des secteurs concurrentiels.

4. Il est intéressant de noter qu'une bonne partie du contentieux relatif aux concessions en France peut être attribué aux faibles capacités techniques des municipalités, autorités concédantes.

5. Voir le chapitre 12 ci-dessous.

6. En effet, priorité semble être donnée par de nombreux bailleurs de fonds (surtout pour ce qui est des dons) aux opérations de réduction de la pauvreté et au développement des ressources humaines. L'Union européenne a toutefois indiqué récemment (fin 1996) qu'un programme d'assistance technique portant sur l'ouverture des secteurs d'infrastructure à la concurrence et à la participation privée pourrait être envisagé.

D'autres sources de financement s'imposent donc pour assurer la poursuite du programme et limiter la dépendance du pays par rapport à l'aide internationale. Une première approche serait d'augmenter les dotations budgétaires de l'organe chargé du processus de privatisation. Dans le contexte de finances publiques que le Maroc connaît aujourd'hui, cela pourrait être difficile.

Une seconde technique de financement est le prélèvement d'une commission sur les recettes de privatisation. Cette commission peut consister en un pourcentage fixe des recettes de privatisation ou couvrir l'ensemble des coûts liés aux opérations de participation privée. Elle peut être prélevée sur l'ensemble des recettes de privatisation ou sur les recettes de privatisation provenant d'opérations réalisées dans les secteurs d'infrastructure uniquement.

Cette approche a quelques inconvénients. Elle pourrait en effet encourager l'organe responsable de la mise en oeuvre du programme de réforme à poursuivre la maximisation du prix de cession comme objectif principal, alors que d'autres objectifs, tels que l'augmentation de la compétitivité et de la productivité du secteur ou son ouverture à la concurrence, devraient primer.⁷ Privatiser un port en laissant un monopole au repreneur permettrait certes d'augmenter le prix de cession mais aurait un coût important en terme d'une efficacité et compétitivité moindres, tant pour les ports que pour l'économie nationale. Ce mode d'intéressement aux résultats pourrait également inciter l'organe responsable à opter pour une technique d'ouverture au privé impliquant une vente plutôt que pour une technique sans prix de cession. Pour permettre une répercussion immédiate sur les consommateurs des gains de productivité réalisés par l'opérateur privé, il est cependant préférable qu'une concession soit octroyée sans qu'il soit demandé au concessionnaire de payer de prix d'entrée, mais en lui demandant plutôt de minimiser les tarifs. Enfin, le prélèvement d'une fraction des recettes sur les opérations réalisées dans les secteurs d'infrastructure uniquement présente l'inconvénient supplémentaire de ne fournir des revenus qu'après la conclusion de ces opérations, ce qui laisse subsister le problème de la couverture des frais engagés au stade de la préparation de ces opérations.

Une troisième voie serait de diversifier les sources de financement externes utilisées jusqu'à présent. Dans cette optique, les autorités pourraient envisager notamment un prêt de la Banque mondiale qui pourrait venir en appui à l'ensemble des opérations de privatisation ou de participation privée à la gestion des infrastructures et services publics, ou à celles pour lesquelles les autorités n'auraient pas pu dégager d'autres financements. Un financement de l'Union européenne pourrait également être sollicité.

Enfin l'on peut mentionner différentes modalités de participation aux frais qui peuvent être demandées aux candidats repreneurs. Ainsi, il est raisonnable de demander une participation pour l'acquisition de documents d'appels d'offres. Une telle participation devra être suffisamment élevée pour contribuer aux frais de préparation des dossiers et pour décourager les candidats curieux mais non sérieux, sans être toutefois trop élevée de manière à ne pas décourager des repreneurs potentiels ou limiter par trop la concurrence entre soumissionnaires.

Peu importe la source du financement, l'important est que l'organe chargé du processus ait les moyens nécessaires pour s'adjoindre l'expertise requise pour mener ce processus à bien.⁸

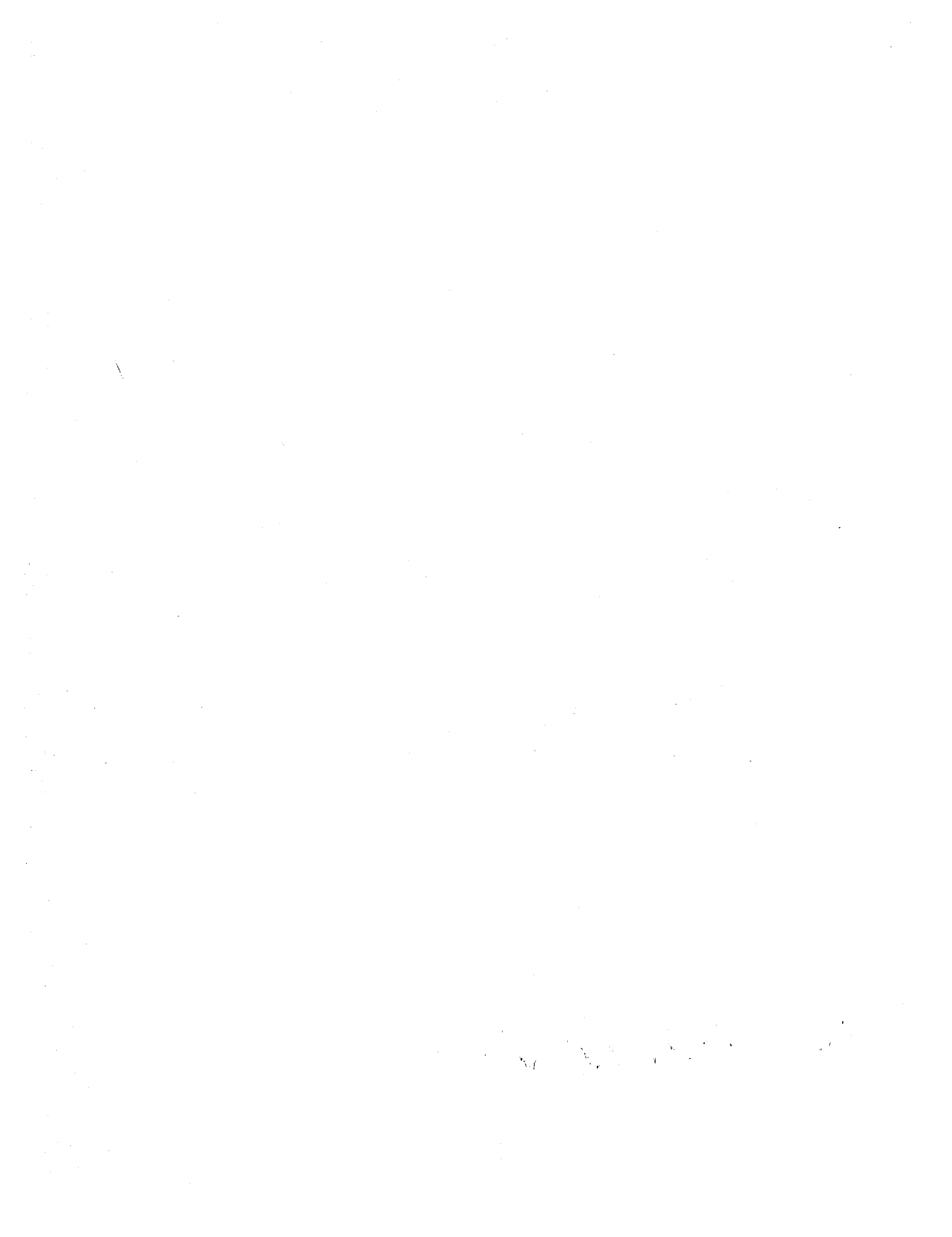
7. Ces mêmes problèmes de conflits d'intérêt se posent bien sûr également lorsqu'il s'agit de trouver la formule de rémunération des conseillers choisis.

8. Le problème de l'accès à l'expertise requise serait compliqué si, contrairement à ce qui est suggéré ici, aucun organe central n'était mis sur pied pour gérer le processus de réforme. S'il est difficile pour un organe central d'obtenir le support nécessaire, la situation est plus difficile encore pour des autorités locales ne disposant, en

Ce financement doit être suffisamment prévisible et sûr pour permettre à l'organisme de gérer les différentes opérations efficacement, notamment en sous-traitant certaines activités à des organismes ou consultants externes.

Le gouvernement et les entreprises publiques concernées devront dans bien des cas mettre en oeuvre des programmes de restructuration importants, avec des coûts non moins importants, qu'il s'agisse de primes de licenciement à verser, des coûts d'une restructuration de bilan ou d'autres interventions nécessaires (voir le chapitre 8 ci-dessus). La création de mécanismes permettant d'assumer ces coûts sera également essentielle, qu'il s'agisse de fonds pour le personnel déplacé ou d'une affectation plus générale des recettes de privatisation au financement prioritaire du coût de ces programmes.

règle générale, pas de compétences en ce domaine et de moyens financiers très limités (voir également le chapitre 15).



10 Mécanismes de Régulation

L'ouverture des services publics au privé implique un changement de rôle fondamental de la part de l'Etat : de producteur de services, il est appelé à devenir régulateur. Afin d'assumer ce nouveau rôle, il devra s'entourer de compétences techniques pour octroyer de nouvelles concessions ou licences, contrôler le respect par l'opérateur privé des obligations qui en découlent, entendre les réclamations des utilisateurs ou concurrents, modifier périodiquement les formules d'ajustement des prix, prendre ou proposer des sanctions, faire certaines investigations, etc. Cela requiert une indépendance, des compétences, un savoir-faire et des procédures que l'on retrouve rarement au sein des administrations publiques.

En fait, un mécanisme réglementaire devra être mis en place quel que soit le mode choisi de fourniture du service public. Cela vaut également pour les secteurs qui seraient appelés à rester publics. En effet, les insuffisances du cadre institutionnel et réglementaire actuellement en vigueur sont une des causes principales de la mauvaise performance de nombreuses entreprises publiques d'infrastructure.

La mise en place d'un mécanisme réglementaire est nécessaire lorsqu'un secteur devient concurrentiel, le rôle de ce mécanisme étant alors essentiellement de superviser cette transition, en protégeant la concurrence naissante et en définissant, le cas échéant, ses limites. Un tel mécanisme est encore plus important lorsque le secteur en question demeure en tout ou en partie monopolistique, le régulateur devant alors veiller au respect par l'exploitant ou concessionnaire de ses obligations (notamment contractuelles), et de manière plus large de l'intérêt public. L'objectif central de la régulation est ainsi de protéger et équilibrer les intérêts des différentes parties (usagers, Etat et secteur public, et concessionnaire(s) ou exploitants privés), pour remplacer ou suppléer la défaillance des mécanismes de marché.

Plusieurs modèles institutionnels sont possibles pour organiser cette fonction de régulation. Il importe de distinguer dans chaque cas et pour chaque fonction de régulation entre : (i) pouvoir d'évaluation, de consultation ou d'avis, (ii) pouvoir de décision individuelle, (iii) pouvoir de sanction, et (iv) pouvoir réglementaire, au sens du pouvoir d'édicter des normes d'application générale.¹ Les principaux modèles de régulation sont examinés dans les paragraphes qui suivent.

1. Une certaine confusion résulte de l'emploi en français de l'adjectif "réglementaire", qui peut qualifier tant les décisions du pouvoir exécutif (pouvoir réglementaire), que le mode de régulation d'un secteur ou d'une activité (mécanisme réglementaire). En anglais, cette confusion n'existe pas : on parlera d'une part d'*executive powers* et d'autre part de *regulatory powers*. L'utilisation de l'adjectif "régulateur" pourrait permettre d'éviter cette confusion.

Mécanismes sans autorité régulatrice

L'existence d'une autorité régulatrice n'est pas inhérente au choix d'une option privée de gestion de services publics. Ainsi, en France, les concessions de service public ne sont pas soumises à une autorité de régulation particulière. Les fonctions de régulation s'y trouvent réparties entre l'autorité concédante (le maire et le conseil municipal), la tutelle de cette autorité (ministère de l'intérieur et autres ministères et agences départementales concernés) et les tribunaux administratifs compétents (avec recours possible en dernière instance auprès du Conseil d'Etat). Ce modèle est actuellement remis en cause. Au Maroc, la création d'une autorité régulatrice est fortement recommandée, en particulier pour faciliter la transparence voulue dans le cadre d'une participation privée accrue à la gestion du service public.

Cela dit, cette fonction de régulation peut se trouver en tout ou en partie confiée à une administration publique. Tel était le cas, par exemple, de la régulation du secteur des télécommunications au Japon ou en France, quoique dans ce dernier cas, l'autonomisation de la fonction de régulation ait été décidée par le gouvernement et approuvée par le parlement; c'était une condition posée par la Commission européenne pour donner son accord à la formation de l'alliance entre France Télécom et Deutsche Telekom.² Au Maroc, on pourrait concevoir qu'une structure existante, telle que le ministère de l'incitation de l'économie, ou à créer, exerce une telle fonction. Il importe toutefois d'éviter de confier à un même ministère des attributions pouvant potentiellement créer des conflits d'intérêts. Ainsi, il ne serait pas opportun de confier à un ministère qui exerce la tutelle sur les entreprises publiques d'un secteur d'être également le régulateur de ce secteur : ses responsabilités en tant qu'actionnaire (représentant l'Etat) et en tant que régulateur peuvent en effet dicter des comportements et décisions fort différents.

Enfin, le rôle d'une autorité de régulation peut se trouver considérablement réduit par voie contractuelle. Ainsi, les contrats de concession et documents annexes établiront bien souvent un cadre réglementaire particulier avec des mécanismes institutionnels spécifiques. Cette option peut être adaptée à des secteurs fondamentalement monopolistiques, où il n'y a qu'une seule entreprise à réguler, pour autant que les arbitrages que l'Etat serait appelé à effectuer ne soient pas confiés au ministère sectoriel ou à l'entreprise publique dominante.

Organe unique ou organes multiples

Un organe de régulation peut se voir attribuer des compétences de régulation pour l'ensemble des secteurs d'infrastructure (comme les "Public Utilities Commissions" opérant dans chaque état aux USA), pour certains secteurs partageant des caractéristiques très similaires (gaz et électricité, par exemple, qui sont régulés par une entité unique en Hongrie et, au niveau fédéral, aux Etats Unis), ou pour un seul secteur (comme au Royaume Uni ou en Argentine). Les avantages (+) et désavantages (-) relatifs des deux principales formules sont résumés dans le tableau 10.1 ci-dessous.

Les organes de régulation multi-sectoriels présentent de nombreux avantages vu la similitude des questions qui se posent dans les différents secteurs d'infrastructure. Un autre argument en faveur de cette approche est le fait qu'elle est mieux adaptée aux ressources limitées de l'administration marocaine.

2. Voir l'encadré 10.2 ci-dessous.

Tableau 10.1 Organes de régulation mono- ou multi-sectoriels

<i>Critère</i>	<i>Mono-sectoriel</i>	<i>Multi-sectoriel</i>
Développement d'expertise sectorielle spécifique	+	+ ou - selon que l'organe a des départements sectoriels ou non
Economies d'échelle administratives	-	+
Résistance aux pressions indues d'une entreprise régulée ou des pouvoirs publics	-	+
Cohérence des politiques de régulation entre secteurs	-	+
Possibilité de tirer les leçons des expériences d'autres secteurs	-	+
Risque de tirer les mauvaises conclusions des expériences d'autres secteurs	-	+

Traduit de : W. Smith et M. Klein, "Infrastructure Regulation," Draft (12/94), Banque mondiale, p. 70

Autonomie de l'organe de régulation

Le Maroc pourrait utilement s'inspirer du modèle de l'autorité administrative indépendante ou organe de régulation autonome, à savoir ne dépendant ni de l'industrie, qu'il est sensé réguler, ni du ministère ou du gouvernement. Ce modèle a été développé aux Etats Unis et en Angleterre ("independent regulatory commissions") à la fin du siècle dernier pour régler certains secteurs d'activité économique en dehors de l'influence de l'administration ou de groupes privés. Il a également été introduit dans certains pays de droit civil, dont l'Argentine et la France (voir l'encadré 10.1 ci-dessous).

Selon certains experts, la création d'organismes autonomes et indépendants du pouvoir exécutif ne pourrait se concevoir, dans l'état actuel du droit et des traditions administratives au Maroc, que dans la mesure où de tels organes ne sont pas investis de l'autorité décisionnelle. Un organe décisionnel serait non seulement contraire à de nombreux textes régissant les attributions des ministères et organisant les différents secteurs d'activité, mais également à la Constitution. Celle-ci réserve le pouvoir d'édicter des normes juridiques pouvant être sanctionnées au parlement et au gouvernement (pour les matières non-réservées au législateur, et pour les décisions que le gouvernement est habilité à prendre en vertu d'une loi).³ Il n'y a toutefois pas unanimité sur ce point. En effet, pour d'autres, un organe de régulation avec pouvoir de décision pourrait être créé par voie législative.

Quoiqu'il en soit de l'autonomie éventuelle de l'organe de régulation par rapport aux pouvoirs exécutif et/ou législatif, il importe avant tout d'en assurer l'autonomie par rapport aux entreprises qu'il est sensé réguler. Le mode de nomination du régulateur et du personnel de l'agence sont particulièrement importants de ce point de vue. Ainsi, l'autonomie de l'organe de

3. "Sous la responsabilité du Premier Ministre, le gouvernement assure l'exécution des lois et dispose de l'administration" (Constitution, art. 60). "Le premier ministre exerce le pouvoir réglementaire" (art. 62). Quant à l'imposition de sanctions d'ordre pénal, elle ne peut se faire que sur la base d'une loi (art. 44.2). Une loi pourrait toutefois fixer certains principes généraux et confier à une autorité de régulation la responsabilité d'appliquer les sanctions (administratives) prévues par la loi.

régulation (avec ou sans pouvoir de décision) pourra être accrue par certaines règles s'imposant au gouvernement, telle que la nomination des membres de l'organe pour une durée déterminée et leur non-révocabilité (sauf rares exceptions, telle que suite à condamnation pénale). Le niveau et mode de rémunération des membres de l'agence et de son personnel devront les mettre à l'abri de pressions indues qui pourraient s'exercer sur eux. Leur statut devra prévoir certaines incompatibilités et interdiction visant à prémunir non seulement leur indépendance mais également l'apparence de cette indépendance. Ainsi, il faudra éviter de ne recruter le personnel que parmi le staff ou l'ancien staff des entreprises du secteur; l'interdiction d'accepter un emploi (ou toute autre forme de rémunération) d'entreprises soumises à régulation s'imposera pour les membres et le personnel en fonction de l'agence ainsi que pour une période déterminée (par exemple, deux ans) suivant la fin de leur mandat au sein de l'agence. Les membres ou le personnel de l'agence ne pourraient pas non plus être détachés par ou en congé sans solde d'une entreprise du secteur.

Encadré 10.1 Les autorités administratives indépendantes en France

La première autorité administrative indépendante (AAI) française est la Commission nationale de l'informatique et des libertés, dont la création remonte à 1978. Il s'agissait de créer un organisme indépendant de l'administration pour veiller au respect de la liberté individuelle. Une vingtaine de ces commissions ont été créées depuis lors en France, indépendantes du Gouvernement comme du Parlement. Elles exercent une mission de régulation dans des domaines parfois sensibles, ou sont chargées de faire respecter les droits tantôt des citoyens face aux excès de la bureaucratie, tantôt des consommateurs face aux opérateurs privés. Leur création a donné lieu à un vaste débat sur la possibilité de créer de tels organes et sur l'étendue de leurs pouvoirs, au regard notamment des compétences des juridictions en matière de sanction et du parlement en matière de réglementation. Ce débat a dans une large mesure été réglé par des décisions du Conseil constitutionnel. L'expérience française montre qu'il est possible de créer de tels agences indépendantes même dans un pays attaché aux pouvoirs régaliens de l'Etat et au maintien de ses prérogatives de puissance publique, pour autant que certaines conditions soient respectées. Parmi celles-ci : un strict encadrement de leurs pouvoirs par le parlement, un domaine de compétence limité, des procédures et garanties quasi-juridictionnelles en matière de sanctions, etc.

L'évolution ne s'arrête pas là. Ainsi, le concept de l'agence de régulation a été appliqué par les autorités françaises pour assurer la régulation du secteur des télécommunications. Un document du gouvernement français soumis à consultation publique expliquait de la sorte le projet de création d'une autorité autonome de régulation pour le secteur des télécommunications :

- Créer une instance de règlement de litiges et de sanction : L'expérience acquise a montré qu'il est à tout le moins nécessaire, pour répondre aux besoins des acteurs du secteur, de disposer d'une instance de règlements de litiges et de sanction adaptée au nouvel environnement concurrentiel. (. . .) Ses interventions comporteraient :
 - des propositions de conciliation et d'arbitrage pour résoudre les litiges liés à la concurrence et à l'interconnexion;
 - des injonctions aux opérateurs de suivre les mesures proposées, pouvant être rendues publiques;
 - le pouvoir de saisir directement le Conseil de la Concurrence, et son intervention auprès de ce Conseil dans les procédures concernant le secteur. Cette instance devrait également pouvoir prononcer des sanctions en cas de manquement aux obligations résultant des licences.

- Donner une autonomie plus grande à l'autorité de régulation par rapport à l'Etat : La création d'une instance autonome de régulation correspondrait aux évolutions observées chez la majeure partie de nos partenaires. L'autonomie d'une telle instance serait assurée par le mode de désignation du ou des responsables nommés pour un mandat de durée déterminée et non révocables. (..) [La coordination avec le Ministre chargé des Télécommunications] pourrait être organisée ainsi :
 - les compétences régaliennes (négociation internationale, préparation des textes réglementaires et législatifs) seraient placées sous la responsabilité du ministre, qui associerait en tant que de besoin l'autorité de régulation;
 - les compétences liées à la régulation (règlement des litiges liés à l'interconnexion et aux licences, application des cahiers des charges, attribution des ressources essentielles, contrôle du service universel) relèveraient de l'autorité de régulation par délégation de la loi ou du ministre; la délivrance des licences pourrait être soit exercée par le ministre sur rapport de l'autorité de régulation (modèle anglais), soit directement par l'autorité de régulation (modèle allemand)

La loi française no . 96-659 du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications dispose ainsi en son article 36 : "Il est créé, à compter du 1er janvier 1997, une Autorité de régulation des télécommunications (..) composée de cinq membres nommés en raison de leur qualification dans les domaines juridique, technique et de l'économie des territoires pour un mandat de six ans."

Source : Ministère des Technologies de l'Information et de la Poste, De nouvelles règles du jeu pour les télécommunications en France, octobre 1995.

De même, quelque soit le mode de régulation choisi, il faudra trouver un mode de financement approprié, qui puisse garantir la qualité et l'intégrité du processus de régulation, que ce soit en prélevant une taxe sur les revenus des différentes entreprises soumises à l'autorité du régulateur ou autrement. Une redevance de régulation donnerait au régulateur une source de revenus stables et le mettrait à l'abri de contraintes budgétaires ou autres qui pourraient nuire à son efficacité et à sa crédibilité.

Organes consultatifs ou de surveillance

Alors que les avis sont partagés quant à la création au Maroc d'agences autonomes de régulation dotées de pouvoirs réglementaires ou décisionnels, rien ne semble par contre s'opposer à la création d'un organisme autonome et indépendant du pouvoir exécutif doté de pouvoirs consultatifs. La création en septembre 1993 du Conseil déontologique des valeurs mobilières en est une illustration. Le CDVM semble toutefois plus autonome qu'indépendant. En effet, il est soumis à la tutelle de l'Etat, ses membres sont tous désignés par l'administration. Il a néanmoins le pouvoir de proposer, contrôler et veiller. Il peut procéder à des enquêtes et saisir le procureur du Roi pour toute infraction qu'il aurait relevé. Son rôle dépasse donc la simple consultation. Il n'a cependant pas un pouvoir de sanction direct, à l'encontre du Conseil de la Concurrence français, par exemple, qui a un pouvoir de sanction financière contre les ententes et les abus de position dominante.

Si le pouvoir de décision en matière de régulation devait rester au niveau du gouvernement (il pourrait s'agir d'un ministre, par exemple), celui-ci pourrait être obligé, avant

de prendre certaines décisions, de consulter un organe spécialisé dont l'avis serait rendu public. On pourrait également envisager que le ministre concerné ne puisse pas prendre de décision contraire à cet avis,⁴ ou du moins pas sans motivation explicite.⁵ Cet organe devrait être composé de membres nommés sur base de leurs compétences, de leur expérience et de leurs qualifications. Ils pourraient être proposés par des associations représentatives des consommateurs, du secteur privé, du monde académique, des professions libérales, etc.

Rien n'interdirait que de tels organes consultatifs soient érigés de manière indépendante et autonome du parlement, du gouvernement et de l'administration. Si toutefois l'organe consultatif était rattaché organiquement (ou budgétairement) à un ministère, il ne devrait pas s'agir d'un ministère sectoriel, mais plutôt d'un ministère central chargé des services publics ou de la régulation, ou encore des services du premier ministre.

Organes de concertation

Le but d'organes de ce type est de fournir un forum permettant aux parties contractantes de faire entendre leur point de vue. Il fait souvent figure de mécanisme de conciliation dans le cadre de concessions et contrats apparentés, l'objet principal étant de se mettre d'accord sur l'application de dispositions contractuelles pré-établies. Une commission paritaire (ou mixte) gouvernement - entreprise privée (cessionnaire) de ce type existe dans le cas de la SMD (adduction d'eau à Casablanca) et a été proposée également pour Jorf. Dans ces deux cas, il s'agit toutefois de fourniture d'eau ou d'électricité à la RAD ou à l'ONE respectivement, ces derniers étant quant à eux chargés du service public (distribution). Cette formule, qui ne donne pas voix au chapitre aux consommateurs et concurrents (actuels ou potentiels) du concessionnaire, n'est par contre pas bien adaptée aux besoins de concessions de services publics où l'exploitant privé fournit un service directement au public, à savoir aux consommateurs (e.g distribution d'eau ou d'électricité ou concession de transport ferroviaire).

Mécanismes de représentation des usagers

Les différents organismes de régulation évoqués ci-dessus (à l'exception de certains organismes de concertation) associeront normalement les utilisateurs, principales parties concernées par le service public. Certains pays ont également créé des agences pour la protection des consommateurs ou des ombudsmen, auprès desquels les utilisateurs peuvent exprimer leurs plaintes, voire même obtenir réparation ou une injonction à l'égard des entreprises de service public. On voit également se former des associations d'usagers dont l'objet est de faire pression

4. Le mécanisme de l'avis conforme n'est pas étranger aux pratiques, comme en témoigne la réglementation applicable aux établissements de crédit. Ainsi, la loi "prévoit que l'exercice de la profession est soumis à autorisation ; l'octroi ou le refus de l'agrément est de la compétence du Ministre des Finances ; mais celui-ci ne peut prendre sa décision que sur avis conforme du Comité des établissements de crédit, ce qui est un progrès par rapport à la réglementation antérieure." Rousset (1994), p. 48.

5. L'obligation de motiver existe en certaines matières au Maroc. Ainsi, les sociétés de bourse doivent obtenir un agrément donné par le Ministre des Finances sur avis du Conseil Déontologique des Valeurs Mobilières; l'octroi ou le refus doit être notifié au demandeur dans un délai de deux mois à compter du dépôt de la demande et le refus d'agrément doit être motivé (voir les Dahir portant loi Nos. 1-93-211 / 212 / 213 du 21 septembre 1993). Voir également Rousset (1994), p. 48, note 1 sur l'obligation de motiver les décisions de refus d'investissement ou de refus d'autorisation d'ouverture d'écoles privées.

sur les entreprises de services publics. Ce même rôle est parfois rempli par les associations industrielles, chambres patronales, etc.

Les Comités de contrôle des services publics créés auprès des différentes régies illustrent bien le besoin d'assurer une certaine représentation des usagers du service public et de leur donner l'occasion d'exprimer leurs doléances et suggestions. Ce besoin existe que le service soit fourni par une entreprise publique ou privée.

Délégation de l'autorité décisionnelle

Certains précédents existent au Maroc, qui impliquent une plus grande délégation de responsabilités à des organes autonomes et indépendants. Ainsi l'on assiste même à des délégations de pouvoir de décision à des organismes privés. Au Maroc, cela est non seulement le cas en ce qui concerne les ordres professionnels, mais également en matière de transport aérien et maritime, où le contrôle de navigabilité des aéronefs et, dans une moindre mesure, des bateaux a été confié par l'Etat à une société privée, le Bureau Veritas, sur base d'un cahier des charges.⁶ Ce bureau privé est en fait investi d'une fonction de puissance publique. On ne voit donc pas pourquoi un organe de régulation autonome, tel qu'évoqué ci-dessus, ne pourrait pas être investi de pouvoirs similaires.

Droit de la concurrence

Certains pays, comme la Nouvelle Zélande, ont recours aux règles générales du droit de la concurrence applicable à l'ensemble des activités économiques pour réguler les secteurs d'infrastructure. Cette approche requiert cependant une législation développée et une tradition bien ancrée en matière de concurrence et une certaine familiarité des instances chargées d'appliquer ces normes (e.g. les tribunaux civils ou commerciaux) avec les problèmes spécifiques à ces secteurs. Avec un droit de la concurrence toujours en préparation, cette voie n'est pas la plus appropriée pour le Maroc. Toutefois, les normes juridiques en matière de concurrence pourraient constituer un complément au cadre réglementaire spécifiquement applicable en matière de services publics. Certains abus de position dominante ou certaines

6. Par délégation du ministère ayant l'aviation civile dans ses attributions, le Bureau Veritas délivre les certificats de navigation à tous les avions, hélicoptères, etc. au Maroc, y compris ceux de la RAM, mais à l'exception des avions militaires. Il effectue des contrôles périodiques sur ces aéronefs. Il effectue également des inspections auprès de fabricants de matériel aéronautique (e.g. Maroc-Aviation) et d'ateliers de maintenance ou d'entretien. Il est rémunéré directement par les sociétés concernées. Il soumet un rapport annuel à l'administration civile. Lorsqu'il découvre un problème, il en avertit immédiatement l'aviation civile et le propriétaire. Le pouvoir de décision relève de l'aviation civile, bien que le Bureau Veritas soit autorisé à prendre des mesures préventives ou conservatoires dans l'attente d'une telle décision, telle que l'immobilisation de l'avion en infraction. Un régime similaire s'applique en matière de contrôle de navires. Voir le décret No. 2-61-161 du 10 juillet 1962 portant réglementation de l'aéronautique civile, et l'arrêté ministériel No. 364-67 du 3 mai 1967 portant agrément du Bureau Veritas pour le contrôle de la navigabilité des aéronefs en vue de la délivrance, du renouvellement ou de la validation des certificats de navigabilité. Voir également ci-dessous la section J relative à la transparence.

pratiques de concurrence déloyales pourraient par exemple être combattues sur base du droit de la concurrence en cas d'absence de dispositions réglementaires ou d'actions du régulateur.⁷

Arbitrage

Des conflits peuvent survenir entre opérateurs privés ou entre opérateurs privés et gouvernement (ou autorité concédante) qui devront être confiés à des arbitres, soit parce que le litige est relativement complexe et technique et sort des compétences ordinaires des tribunaux judiciaires ou administratifs, soit parce que les investisseurs (étrangers en particulier) souhaitent un règlement par une instance non-étatique, par exemple. Il est d'autant plus important de faciliter le recours à l'arbitrage, au Maroc, que le recours en justice est peu utilisé contre l'administration.⁸ Plusieurs fora existent en matière d'arbitrage international. Le Maroc est ainsi signataire de la Convention de Washington de 1965, ce qui permet aux différends entre l'Etat (ou un de ses démembrements) et des investisseurs étrangers (d'un pays également signataire de la convention) d'être soumis au Centre International pour le Règlement des Différends relatifs aux Investissements (CIRDI) pour arbitrage. D'autres dispositions existent en matière d'arbitrage au Maroc, qui rendent le recours à l'arbitrage difficile voire même impossible.⁹ Il est dès lors important de supprimer les normes qui pourraient empêcher l'Etat ou d'autres organismes publics à se soumettre à l'arbitrage et/ou à se soustraire à l'exécution de sentences arbitrales.¹⁰ En effet, la possibilité d'un tel recours sera souvent une condition sine qua non à l'investissement privé. Les investisseurs insisteront pour que le contrat de concession (ou autres contrats) contienne de telles dispositions; il devra également préciser le lieu de l'arbitrage (en général dans un pays tiers); les règles et procédures applicables (souvent, CCI, CIRDI ou UNCITRAL/CNUDCI); le droit applicable (souvent un droit étranger); la langue de l'arbitrage (en général le français ou l'anglais), etc.

7. En Allemagne, par exemple, le droit d'accès au réseau de transport de gaz de l'opérateur principal a été réclamé par certains producteurs sur base du droit de la concurrence. Voir OECD, *Natural Gas Transportation—Organisation and Regulation*, Paris, 1994, p. 214.

8. Différentes raisons semblent expliquer ce phénomène et notamment : il n'est pas dans la tradition du pays d'amener l'administration devant les tribunaux; les procédures sont très longues; l'issue du jugement est parfois incertaine; et surtout, il est quasiment impossible d'obtenir qu'un jugement condamnant l'administration soit exécuté.

9. Les dispositions combinées des articles 9 et 306 du Code de procédure civile interdisent à l'Etat, aux collectivités et organismes publics de compromettre. Les exceptions en la matière résultent soit de textes particuliers (notamment en matière de tabacs et d'hydrocarbures) soit de la jurisprudence.

10. Il faut également souligner qu'au Maroc, l'Etat et les organismes de droit public, bien que ne bénéficiant d'aucune immunité de juridiction (càd que l'on peut leur intenter un procès), bénéficient du privilège de l'exécution : on ne peut les obliger à s'exécuter; l'exécution dépend de leur bon vouloir, qu'il s'agisse d'un jugement de tribunal ou (le cas échéant) d'une sentence arbitrale. Une circulaire du Premier Ministre en date du 17 mars 1993 demande avec insistance aux administrations, aux collectivités locales et aux établissements publics d'exécuter les décisions judiciaires. Une autre manière de forcer l'exécution de jugements ou sentences serait par le biais d'astreintes imposées par les juridictions (administratives) aux autorités publiques récalcitrantes. Voir également la section "Impayés et arriérés" du chapitre 13 ci-dessous.

Instrument favorisant la transparence

Quel que soit le mécanisme réglementaire choisi, il est essentiel de maximiser la transparence du processus. Différentes réformes devraient être introduites pour permettre un meilleur contrôle des entreprises prestataires de services publics, qu'elles soient publiques ou privées, qu'elles opèrent en monopole ou en concurrence avec d'autres opérateurs. Un minimum serait d'exiger qu'elles publient un *rapport annuel* sur leurs activités et leurs finances. Ce rapport devrait répondre à certains critères minima permettant aux différentes parties concernées de suivre l'évolution de l'entreprise et de ses résultats. Il devrait être audité et certifié par des auditeurs indépendants. Certaines entreprises publiques, en particulier celles déjà organisées sous forme de SA, telles que la RAM ou ADM, sont déjà tenues de publier de tels rapports.

Un rapport annuel traditionnel ne serait qu'un premier pas, fort timide. Plus utile serait l'instauration d'un *audit annuel de performance*. Cet audit opérationnel, technique, commercial et financier pourrait être rendu obligatoire pour toute entreprise (publique ou privée) bénéficiant d'une concession ou licence de service public. L'auditeur serait notamment responsable du contrôle du respect par l'opérateur des conditions stipulées dans son contrat et/ou cahier des charges. Il pourrait ainsi vérifier les niveaux de perte, les gains de productivité, le taux de desserte, le nombre et les délais de raccordement pour les nouveaux branchements, les délais de livraison en matière de transport, l'évolution des prix des différents services, les conditions d'accès par des tiers aux infrastructures monopolistiques, etc. Notons qu'il s'agirait avant tout d'assurer un suivi de résultat, plutôt que des moyens mis en oeuvre. En ce qui concerne les entreprises publiques ainsi auditées, l'audit pourrait également couvrir les moyens (effectifs, masse salariale, contrats de travaux et d'équipement, etc.). Un tel audit serait financé par le biais d'une surtaxe de régulation perçue auprès de l'ensemble des opérateurs.¹¹ L'auditeur, dont la compétence, l'expérience et l'indépendance doivent être assurées, pourrait se voir confier une mission générale couvrant toutes les entreprises d'un secteur. Il pourrait notamment être chargé de la rédaction de rapports annuels sur le secteur, comparant la performance des différents prestataires de services, tant en termes absolus que relatif (aux autres entreprises du secteur, aux normes internationales et à ses propres performances des exercices précédents). Une telle analyse constituerait un outil fort utile pour l'organe chargé de la régulation sectorielle, qu'il s'agisse du ministre concerné ou d'un organe autonome. Ce mécanisme a notamment été mis en place dans le cadre de la privatisation du secteur des télécommunications en Indonésie.

La création d'organes consultatifs dont l'avis pourrait être requis en préalable aux décisions importantes prises en matière de régulation a déjà été évoquée. Ces *avis* devraient être *rendus publics* lors de leur transmission à l'organe responsable. On pourrait enfin concevoir que ce dernier ne puisse prendre de décision contraire à cet avis sans motivation expresse et publique de la décision et du rejet de l'avis de la commission.

De manière plus générale, une gestion saine des services publics, qu'elle soit privée, publique ou mixte, requiert un suivi permanent. Un tel suivi requiert la production et la publication de données chiffrées fiables et à jour sur les entreprises du secteur, leurs performances, l'évolution de la qualité et des prix des services, des données comparant les performances respectives des différentes entreprises, leur amélioration dans le temps et leur positionnement par rapport aux normes internationales en la matière. A l'heure actuelle, ces

11. La mise en place de ce mécanisme pourrait également bénéficier d'un appui financier de bailleurs de fonds impliqués dans le secteur.

données n'existent que de manière très fragmentaire au Maroc. Le manque de données chiffrées fiables sur ces secteurs rend plus difficile l'évaluation de leurs performances et l'identification des activités les moins concurrentielles ou performantes. L'établissement d'un *tableau de bord des services publics* et d'indicateurs de performance devraient être une priorité des autorités. Il permettrait également de constituer une banque de données de référence qui facilitera l'évaluation et le suivi des opérateurs privés lorsque ces différents secteurs seront effectivement ouverts à la participation privée.

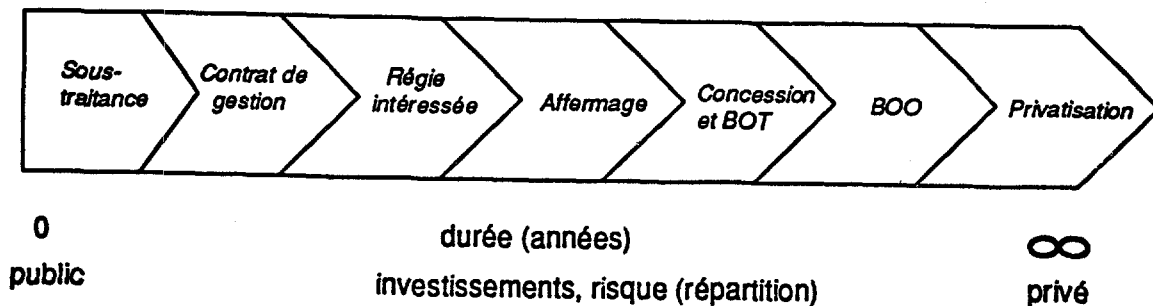
Réforme administrative

Les différentes questions évoquées dans ce chapitre, et de manière plus générale la transformation du rôle de l'Etat de la production de services publics vers la régulation de ces secteurs, implique un besoin de réforme plus fondamentale de l'administration publique. Il importera en particulier de supprimer certains ministères ou structures qui n'ont plus de raison d'être, et d'éviter que les nouvelles responsabilités esquissées dans ce chapitre, que ce soit en matière de conception ou de gestion du processus de réforme ou encore en matière de régulation, ne viennent se superposer aux organismes et mécanismes pesants qui caractérisent le système actuel.

11 Techniques de Participation Privée

La participation du secteur privé peut être réalisée par différentes techniques, présentées schématiquement ci-dessous par ordre croissant de participation privée. On peut également distinguer selon que la technique vise principalement l'entrée de nouveaux opérateurs ou le désengagement de l'Etat. Dans la première catégorie, on retrouve la suppression du monopole public et l'ouverture du secteur à de nouveaux opérateurs privés, qui ont déjà été examinées dans la section "Supprimer les distorsions de concurrence" du chapitre 8. On peut également citer certaines techniques spécifiques, telles que les techniques dites de Build-Operate-Transfer (BOT) ou Build-Operate-Own (BOO) impliquant non pas un transfert du public au privé, mais seulement une ouverture au privé. Cette section-ci portera toutefois essentiellement sur les techniques de désengagement de l'Etat.

Tableau 11.1 Techniques de participation privée



Sous-traitance—Acquisition de biens et services

La sous-traitance porte typiquement sur des activités auxiliaires, tel que l'entretien, le nettoyage, le transport, la restauration du personnel, l'imprimerie, etc. Elle peut également porter sur des activités plus centrales, telles que la facturation et la perception des redevances. Elle offre de nombreux avantages. Elle laisse ces activités à des spécialistes des secteurs concernés et permet à l'entreprise de service public de se concentrer sur ses activités de base. Elle permet une utilisation plus rationnelle des effectifs, notamment en faisant appel à des prestataires extérieurs à l'entreprise pour toute activité non régulière, pour les périodes de pointe, etc. Elle résulte souvent en un meilleur service à moindre coût. Elle devrait être envisagée dans toutes les

entreprises comme une première étape vers une participation accrue du secteur privé. S'agissant de tâches et de contrat de petite ou moyenne taille, cette technique s'adresse avant tout aux entreprises locales et favorise le développement du secteur privé national.

La sous-traitance ne constitue évidemment pas une remise en cause fondamentale de la manière dont est organisé le service public et, à ce titre, elle ne peut prétendre apporter une véritable solution aux problèmes de type institutionnel ou financier qui affectent les secteurs d'infrastructure.

Le contrat de gestion (*management contract*) est une forme de sous-traitance plus poussée en ce qu'elle porte sur la gestion globale de l'entreprise. L'utilisation de contrats de gestion n'apporte toutefois pas de capitaux frais et ne transfère pas les risques de gestion du service public à l'opérateur privé; elle n'offre donc pas le même potentiel d'amélioration des performances et de permanence des réformes et ne paraît pas répondre aux objectifs et priorités du gouvernement marocain. Un contrat de gestion peut en outre compliquer de manière significative une privatisation ultérieure, le gestionnaire bénéficiant d'information et de connaissances sur l'entreprise que d'autres soumissionnaires n'auront pas. La régie intéressée, qui est un contrat de gestion avec intéressement du gestionnaire aux résultats de sa gestion, se rapproche de l'affermage et pourrait être envisagée dans certains cas, tel que la gestion d'un aéroport. Enfin, lorsqu'une privatisation se fait par vente d'une participation minoritaire à un investisseur stratégique, ce dernier aura souvent également un contrat de gestion; dans ce cas, il importera de limiter les risques de "prix de transfert", qui permettent à l'investisseur minoritaire de s'approprier une plus grande part des profits de l'entreprise en sur-facturant ses services.

Vente ou transfert de biens ou activités non-essentiels

Les options de démonopolisation des activités de service public ont déjà été évoquées (voir section "Supprimer les distorsions de concurrence" du chapitre 8). La présente section vise certaines activités auxiliaires ou connexes, qui ne sont pas essentielles à l'exercice des fonctions de service public. Ainsi, une filiale et certains hôtels de l'ONCF ont déjà été inclus dans le programme de privatisation du gouvernement et les autres devraient l'être sous peu.¹ De même, des entreprises publiques telles que l'ODEP ou l'ONDA ayant développé des zones industrielles ou ayant des terrains de type industriel dans leur portefeuille, pourraient se voir dessaisies de ces actifs et activités périphériques, par exemple par voie de vente au secteur privé. Les recettes de telles ventes peuvent être affectées soit à l'entreprise publique, soit au Trésor; dans le contexte d'une politique de désengagement de l'Etat, la seconde option sera souvent préférable.² A l'opposé de la démonopolisation, ce type de désengagement ne devrait pas requérir de réforme réglementaire particulière : en effet, il devrait soit être soumis à la réglementation en vigueur en matière de privatisation, soit aux règles en vigueur en matière de cession d'actifs.

1. Sont inscrits en annexe à la loi de privatisation : la SCIF, filiale à 24,5 pour cent de l'ONCF, et des hôtels des Iles (Essaouira; vendu en juin 1994), Terminus (Oujda, fermé), Transatlantique (Casablanca, fermé) et Transatlantique (Meknès, vendu en mai 1994). En outre, l'ONCF compte vendre son usine de fabrication de traverses de Casablanca, ainsi que les carrières de ballast exploitées par l'ONCF ou ses filiales. Enfin, l'ONCF envisage également de concéder le service de restauration dans les gares et trains voyageurs.

2. L'entreprise publique pourra légitimement demander dans ce cas que les obligations spécifiques à cette activité (par exemple, emprunts contractés pour développer l'hôtel ou la zone industrielle) soient également transférées, soit au repreneur soit à l'Etat.

Affermage et concession

Les contrats d'affermage et de concession sont des contrats en vertu desquels une ou plusieurs collectivités publiques (par exemple, les communes en matière de distribution d'eau et d'électricité) octroient à une entreprise (normalement privée) le droit de fournir un service public en se rémunérant normalement sur les redevances qu'elle perçoit auprès des usagers.³ L'opérateur a avant tout des obligations de résultat : il doit assurer le service public dans des conditions déterminées (continuité, non-discrimination entre usagers, normes techniques à respecter, etc.). S'agissant d'un service public, l'autorité concédante se réserve généralement le droit de modifier unilatéralement certaines conditions de la concession pour l'adapter à l'intérêt général, moyennant compensation lorsque ces conditions sont plus onéreuses (augmentation des redevances ou subventions). Le concessionnaire (ou fermier) est également tenu d'entretenir l'infrastructure nécessaire à la fourniture du service et il supporte les risques commerciaux liés à son activité. L'infrastructure elle-même reste la propriété de la collectivité publique qui en retrouve la jouissance complète au terme du contrat.

La concession figure parmi les techniques traditionnelles de participation du secteur privé dans les infrastructures. Elle s'applique principalement aux activités de nature monopolistique et comprend généralement des clauses d'exclusivité.

La technique de la concession a connu son essor au Maroc avant l'indépendance, étant notamment utilisée dans les domaines de l'eau, de l'électricité, des télécommunications, des chemins de fer, des ports et des transports urbains. Elle est progressivement tombée en désuétude par la suite. Ce déclin peut être attribué en grande partie à la politique de Marocanisation de l'économie. En effet, le souci de transférer le contrôle des grandes activités économiques aux nationaux et l'absence d'entreprises privées nationales ayant une expérience en matière d'exploitation de services publics a conduit à ne pas renouveler, voire même à racheter, les concessions en cours dans de nombreux secteurs.

Aucun texte ne régit la concession en droit marocain. Le régime de la concession y résulte de l'application des principes généraux du droit administratif et plus particulièrement du droit des contrats administratifs. La jurisprudence marocaine en matière de concession est très peu fournie et ne permet pas de combler les lacunes créées par l'absence de texte.⁴ Les concessions de service public national sont normalement signées au nom de l'Etat par le ministre de tutelle après avoir été approuvées par décret du Premier Ministre. Pour les services communaux, la concession est signée par le président de la commune, du syndicat de communes ou de la communauté urbaine, selon le cas, après approbation du Ministre de l'Intérieur.⁵

3. Dans certains cas, le concessionnaire fournit un service "en gros" directement à l'entreprise publique, qui le paye, et c'est l'entreprise publique qui assure la distribution aux usagers finaux. C'est le cas, par exemple, de la concession d'adduction d'eau octroyée en 1949 à la SMD/ELYO (dont la durée court jusqu'au 31 décembre 1999), ou de la concession pour la production d'électricité à Jorf Lasfar en cours de négociation. Dans d'autres cas, tels que des concessions de collecte de déchets solides dans plusieurs pays, le service aux usagers est typiquement rémunéré par la commune concernée (quant aux bénéficiaires, ils doivent en général payer des impôts communaux, tels que la taxe d'édilité).

4. Les tribunaux compétents pour les litiges entre concédant et concessionnaire sont les sept tribunaux administratifs récemment créés, avec recours possible auprès de la Chambre administrative de la Cour suprême.

5. Voir le chapitre 9 ci-dessus sur le cadre institutionnel.

La durée d'une concession est de nature purement contractuelle. A titre d'exemple, la concession de la Compagnie du chemin de fer du Maroc oriental avait une durée de 50 ans, tout comme la concession d'aménée d'eau à Casablanca (toujours en vigueur). La concession pour la distribution d'eau pour la ville de Rabat était quant à elle de 40 ans (1932–1971).

Le concessionnaire ayant en charge l'exploitation d'un service public, se trouve aux lieu et place du concédant et dispose des mêmes privilèges que ce dernier, en particulier l'expropriation et les servitudes spéciales de droit public (pose de canalisations, de poteaux et de câbles électriques, etc.). Cette délégation de prérogatives de puissance publique est souvent mentionnée expressément dans le contrat de concession.

Le Dahir du 14 avril 1960 institue un contrôle financier de l'Etat non seulement sur les entreprises publiques, mais également sur les sociétés concessionnaires et les organismes bénéficiant de concours financiers publics. Contrairement aux entreprises publiques, les concessionnaires ne sont pas tenu de procéder à des appels d'offres pour la passation de leurs marchés ou de se soumettre au visa préalable du contrôleur financier. Les modalités du contrôle financier exercé sur le concessionnaire est dans une large mesure à l'appréciation du Ministère des Finances. Jusqu'en 1994, la DEPP se contentait d'un contrôle a posteriori en réclamant seulement les comptes annuels. Depuis lors, les sociétés concessionnaires se seraient vu réclamer non seulement les comptes annuels des exercices clôturés, mais également les comptes prévisionnels pour l'exercice en cours : un contrôle a priori s'est donc ajouté au contrôle a posteriori. C'est dire que les contraintes découlant du dahir de 1960 peuvent être plus ou moins importantes suivant le zèle que peut mettre l'administration dans l'application de la loi et les instructions gouvernementales qu'elle peut recevoir. Le contrôle financier, tel qu'il existe aujourd'hui, constitue ainsi un obstacle sérieux pour le développement des concessions et devrait être supprimé.

Aujourd'hui le mécanisme de la concession refait surface. Il n'a cessé d'exister, fût-ce en sourdine jusqu'il y a une dizaine d'années, en matière de transports urbains et a été proposé notamment pour la reprise des activités de la RAD à Casablanca par un opérateur privé. Il demeure le mécanisme de choix pour les secteurs ou sous-secteurs où il n'est pas possible d'organiser une concurrence directe entre opérateurs au sein du marché. Les sections sectorielles de ce rapport (Partie III) proposent ainsi différentes formes de concessions dans les secteurs de la distribution d'eau et d'électricité, des ports, des chemins de fer, des aéroports, des autoroutes, des déchets solides et des transports urbains.

Au vu des besoins de financement importants dans la majorité de ces secteurs (à l'exception peut-être des aéroports), les autorités marocaines semblent préférer la concession pure, qui implique la prise en charge des investissements par l'opérateur privé, à l'affermage, où ces investissements restent à charge de l'Etat. Dans certains cas, il est peu probable que l'on puisse trouver des investisseurs privés prêts à financer de gros investissements au vu de la faiblesse des montants pouvant raisonnablement être perçus auprès des usagers : c'est notamment le cas des autoroutes. D'autres montages devront donc être élaborés, tel que l'octroi d'une concession au soumissionnaire demandant la plus faible subvention.

Dans la mesure où la technique de la concession risque d'être largement utilisée au Maroc, il importe de tirer les leçons de l'expérience du passé, ainsi que d'expériences en cours au Maroc et dans d'autres pays pour formuler un nouveau cadre régissant l'octroi de concessions et affermages. Ce cadre définirait les responsabilités des différentes institutions et organismes

publics impliqués, organiserait le mode d'appel d'offres devant être suivi par les autorités concédantes, etc.⁶

Une liste non-exhaustive de questions importantes qui se posent dans le cadre de la négociation d'un contrat de concession ou d'affermage et du cahier des charges y afférent est présentée dans l'encadré 11.1 ci-dessous.

Encadré 11.1 Dispositions essentielles des contrats de concession ou d'affermage

Capacité juridique des cocontractants
 Objet de la concession (étendue, portée, activités couvertes, etc.)
 Définition
 Durée de la concession
 Octroi de licences, permis, nécessaires
 Capital de la société concessionnaire (montant, cessibilité des actions, etc.)
 Ouvrages et installations faisant partie de la concession (propriété, transfert, etc.)
 Régime de l'occupation du domaine public
 Régime d'expropriation pour cause d'utilité publique; servitudes
 Réalisation de nouveaux ouvrages et installations pendant la période de la concession
 Mode de passation des marchés par le concessionnaire
 Sous-traitance—Sous-concessionnaires
 Relations avec le fournisseur (e.g. fourniture d'eau ou d'électricité pour les concessionnaires-distributeurs)
 Relations avec les consommateurs/usagers (y compris contrat-type entre concessionnaire et usagers)
 Obligations de résultat et critères de performance
 Obligations de service public (continuité, non-discrimination, adaptation du service; obligations particulières)
 Normes à respecter par le concessionnaire
 techniques de sécurité, santé, environnement, financières, administratives
 Régime du personnel du concessionnaire
 Responsabilité du concessionnaire
 Redevances
 Tarifs, formule tarifaire et mode de révision de la formule
 Subventions (le cas échéant)
 Impôts, droits de douane et taxes
 Garanties fournies par le concédant et/ou l'Etat
 Garanties et cautions fournies par le concessionnaire
 Assurances
 Dispositions en matière de concurrence (interconnexion, etc.)
 Exclusivité (champ, durée, etc.)
 Autres dispositions relatives à la gestion
 Comptes de la concession
 Amortissement des investissements
 Information à fournir au régulateur
 Information du public—procédures consultatives

6. Voir ci-dessous le chapitre 14 sur l'opportunité d'une loi régissant la participation privée dans les secteurs d'infrastructure.

Exercice de contrôles (financiers, techniques, etc.) par l'autorité concédante, le régulateur ou d'autres organismes

Inspection

Audit

Pénalités et sanctions

Indemnités

Modalités de substitution en cas de défaillance du concessionnaire

Amendements, modifications des contrats de concession

Mode de renouvellement ou extension de la concession (le cas échéant)

Résiliation ou déchéance de la concession

Cessibilité de la concession (intuitu personae, le cas échéant)

Faillite ou disparition du concédant

Expiration de la concession

Rachat de la concession

Modalités de retour/transfert en fin de concession (actifs, contrats, personnel, fonds de commerce, ..)

Indemnisation due en fin de concession

Force majeure

Mécanismes de concertation entre concédant et concessionnaire

Règlement des conflits et litiges entre concédant et concessionnaire (y compris arbitrage international, le cas échéant)

Application des textes législatifs et réglementaires

Annexes techniques

Vente d'actions

L'ouverture au privé par vente d'actions est une technique bien connue au Maroc, où elle a été appliquée dans de nombreuses privatisations. Elle requiert toutefois que l'entreprise à privatiser soit déjà constituée sous forme de société par actions, ce qui n'est pas le cas de la majorité des entreprises publiques d'infrastructure; en effet, une majorité d'entre elles est organisée sous forme d'établissement public. La transformation en société par actions ou le transfert de certaines de ses activités à une nouvelle société anonyme constitue un préalable si l'on souhaite choisir la vente d'actions pour privatiser tout ou partie d'une entreprise publique de droit public.⁷

La RAM, la COMANAV et ADM figurent parmi les exceptions. La participation du secteur privé pourrait donc déjà s'y effectuer par vente d'actions. Cela dit, une réorganisation du secteur pourrait s'imposer au préalable pour éviter un transfert de monopole (de droit ou de fait) du secteur public au secteur privé, surtout lorsqu'il s'agit d'activités potentiellement concurrentielles.

Par ailleurs, la vente d'actions peut être soumise à autorisation préalable du législateur. En effet, en vertu de l'article 45 de la Constitution, "les transferts d'entreprises du secteur public au secteur privé" sont du domaine de la loi. La loi de privatisation de 1989 autorise de tels transferts pour les entreprises dont le nom figure en annexe à la loi; ces annexes comprennent une entreprise de transport (CTM-LN, déjà privatisée), ainsi que certains actifs dont l'ONCF

7. Voir ci-dessus la section "Transformation en société de droit privé" du chapitre 8.

était propriétaire.⁸ Pour les entreprises dont le nom n'a pas été annexé à la loi de privatisation, la vente par l'Etat (ou les entreprises publiques actionnaires) d'actions ne devrait être soumise à autorisation législative que dans la mesure où l'entreprise cesse d'appartenir au secteur public, notion généralement interprétée par rapport au contrôle de la majorité des actions : une entreprise cesserait d'appartenir au secteur public lorsque la part de l'Etat et des entreprises publiques dans son capital tombe en dessous de 50 pour cent.⁹

Une autorisation législative ne serait donc pas requise si l'entrée du secteur privé dans le capital n'entraîne pas un transfert d'une majorité des actions du secteur public au secteur privé.

On peut imaginer plusieurs scénarios :

- l'ouverture au privé se fait lors de la transformation de l'entreprise publique en SA; c'est le cas le plus tranché, puisqu'il est réglé par l'article 8 de la loi de privatisation;¹⁰
- l'ouverture au privé se fait dans le cadre d'une augmentation de capital réalisée par une entreprise publique sous statut de droit privé, cette augmentation étant souscrite par des investisseurs privés;
- l'ouverture au privé se fait dans le cadre de la vente au privé d'actions détenues par l'Etat ou des entreprises publiques; c'est le cas de figure qui pourrait être le plus controversé, bien qu'a priori, ce type de transaction devrait pouvoir se faire sans autorisation législative préalable.¹¹

Différentes techniques peuvent être utilisées pour la vente d'actions. Il s'agira tantôt de placements privés, tantôt d'offres publiques de vente.¹² Ces dernières ont remporté un succès certain au Maroc depuis le placement en bourse de CTM-LN en 1993. Une vente d'actions en bourse n'est toutefois pas recommandée comme première étape pour les grandes entreprises des secteurs d'infrastructure et de services publics. Celles-ci ont besoin d'investisseurs professionnels, et notamment d'opérateurs expérimentés (voir ci-dessous, le chapitre 12 sur la sélection d'opérateurs). Rien n'empêche toutefois, que des actions soient mises en bourse dans le cadre d'une seconde tranche, la première tranche étant réservée à un consortium d'investisseurs qui assureront la gestion et le redressement de l'entreprise avant sa mise en bourse.¹³

Liquidation ou dissolution des entreprises publiques

La liquidation ou dissolution d'une entreprise publique est une technique qui ne s'applique pas seulement aux entreprises dont l'activité est appelée à s'éteindre. Elle peut résulter du transfert de l'ensemble des activités d'une entreprise publique au privé, que ce soit parce que l'entreprise publique n'est pas organisée sous forme sociétaire, que le gouvernement ait décidé de scinder

8. Voir le section "Vente ou transfert de biens ou activités non-essentiels" ci-dessus.

9. L'autorisation législative pourrait être donnée par voie d'amendement de l'annexe à la loi de privatisation, ajoutant lesdites sociétés à la liste qui y figure (ce fut le cas en janvier 1995 de la SAMIR et de la SCP), ou dans le cadre d'une autre loi.

10. Voir également la section "Transformation en société de droit privé" du chapitre 8.

11. Il est intéressant de noter à cet égard qu'un bon nombre de participations minoritaires furent incluses dans la liste d'entreprises publiques à privatiser (loi de 1989) : il s'agissait principalement de participations dans des entreprises des secteurs financier et industriel, allant de moins de 10 pour cent à près de 50 pour cent.

12. L'article 4 de la loi de privatisation stipule que les transferts visés par cette loi "s'effectuent soit en suivant les procédures du marché financier, soit sur appel d'offres, soit en combinant ces deux modalités".

13. Voir également la section "Financement privé (local)" du chapitre 13 ci-dessous.

ses activités en plusieurs entités, ou que sa situation financière est telle qu'aucun acquéreur ne pourrait être trouvé.¹⁴

La liquidation d'une entreprise publique est le processus par lequel l'Etat (ou autre propriétaire public) se dessaisit de l'entreprise en transférant la propriété des actifs (et du passif) de l'entreprise plutôt que de l'entreprise elle-même. La dissolution vise plus particulièrement la fin de l'existence juridique de l'entreprise. Lorsque l'entreprise est un établissement public, sa dissolution et liquidation requièrent une loi en vertu de l'article 45 de la Constitution et du principe du parallélisme des formes. Lorsqu'il s'agit d'une société anonyme (e.g. RAM ou COMANAV), une décision de l'assemblée générale extraordinaire des actionnaires pourrait suffire (application du droit commercial commun), mais dans la mesure où la liquidation résulte en un transfert de l'entreprise au secteur privé, l'article 45 de la Constitution pourrait trouver à s'appliquer et une loi serait alors requise. En ce qui concerne les régies municipales, leur dissolution et liquidation ne peut se faire qu'en respectant la forme qui avait été retenue pour leur création, à savoir par délibération du conseil communal ou du comité de syndicat de communes, approuvée par l'autorité de tutelle.¹⁵

La liquidation est la technique de désengagement privilégiée dans de nombreux pays, dont le Mexique dans la phase initiale de son programme de désengagement et la plupart des pays d'Afrique sub-saharienne. Elle permet souvent un désengagement rapide et efficace en échappant aux formalités et aux complexités de la faillite. En effet, la faillite, qui ne peut normalement s'appliquer qu'aux entreprises organisées sous forme sociétaire, requiert l'intervention des tribunaux qui géreront ou du moins superviseront toute la procédure. Au terme de la liquidation, et à l'encontre de la faillite,¹⁶ le propriétaire public reste toutefois généralement tenu de toute dette de l'entreprise restant due.

En vertu du principe de la continuité du service public, lorsqu'il s'agit d'une entreprise prestataire de service public, sa liquidation ne peut intervenir qu'après reprise de l'activité de service public par une autre entité (publique ou privée). Dans le cadre d'une privatisation, la liquidation ne peut en principe avoir lieu que lorsque le transfert au reprenneur privé est complètement réalisé et que le service public fonctionne normalement.

Participation des salariés et cadres

Quelle que soit la technique de participation privée choisie, il importera d'examiner dans quelle mesure les salariés et cadres de l'entreprise pourront y être associés. Différentes techniques ont été utilisées à cet effet, qu'il s'agisse de la sous-traitance de certaines activités à des employés quittant l'entreprise, ou l'octroi d'actions gratuites ou à conditions préférentielles dans le capital de l'entreprise. La participation au capital des salariés et cadres peut leur fournir des incitations matérielles à une meilleure performance de l'entreprise et faciliter leur adhésion aux mesures que celle-ci devra prendre pour demeurer compétitive et rentable. Le programme de

14. La liquidation tend ainsi à être la technique de désengagement la plus pratique pour les entreprises publiques qui ne tiennent pas une comptabilité rigoureuse ou dont le passif est inconnu, incertain ou imprévisible.

15. Certaines leçons devraient pouvoir être tirées de l'expérience marocaine, et notamment de la dissolution de la régie des transports urbains de Tanger, dissoute en 1990 pour faire place à de nouveaux opérateurs privés.

16. Une grande majorité des dettes et obligations d'entreprises publiques organisées sous forme sociétaire et contrôlées par l'Etat, telles que RAM, ADM ou COMANAV, sont toutefois probablement garanties par l'Etat, explicitement ou implicitement. Une procédure de faillite n'affecterait pas cette garantie.

privatisation marocain comprend une telle participation dans des conditions fixées par décret (en vertu de l'article 7 de la loi de privatisation). Les avantages d'une telle participation sont particulièrement importants dans le secteur des services et pour les activités nécessitant beaucoup de main d'oeuvre, et donc pour une majorité des secteurs couverts par la présente étude. Elle peut utilement compléter, mais ne remplace toutefois pas la présence d'investisseurs stratégiques.

12 Sélection d'Opérateurs Privés

Au Maroc, des différences d'approches fondamentales existent d'un projet à l'autre en ce domaine. Alors que la sélection d'opérateurs privés s'est faite par procédure d'appel d'offres dans le cas de Jorf Lasfar (voir le tableau 12.1), elle s'est faite en gré à gré pour la distribution d'eau et d'électricité à Casablanca, par exemple.

Le principe : une procédure concurrentielle

Qu'il s'agisse de vendre une entreprise publique ou d'octroyer une concession de service public, l'organisation d'une procédure concurrentielle s'imposera presque toujours.

Une industrie privée du service public est apparue au cours de ces dernières années et de nombreux opérateurs ont acquis une solide expérience dans les secteurs d'infrastructure. La meilleure manière d'obtenir une haute qualité de service à des prix compétitifs est de mettre ces différents opérateurs qualifiés, opérant dans différents pays et ayant dès lors une réputation à défendre, en concurrence les uns avec les autres pour l'octroi d'un contrat de délégation de service public.

Cela est d'autant plus vrai lorsqu'il s'agit d'octroyer un monopole ou des droits exclusifs. En effet, dans certains cas, comme en matière de distribution d'eau par exemple, il est difficile de concevoir une concurrence directe entre opérateurs au niveau de la fourniture du service aux usagers (concurrence au sein du marché, pour les usagers). Il est dès lors très souhaitable d'organiser une concurrence pour l'octroi du monopole. Celle-ci permettra non seulement de sélectionner le meilleur opérateur, mais également d'extraire les rentes de monopole qui pourraient être incluses dans une offre de gré à gré. L'appel d'offre est ainsi tant une technique de sélection d'un opérateur qu'une technique de régulation.

Les opérateurs de services publics eux-mêmes disent généralement préférer les procédures d'appel d'offres aux procédures de gré à gré. Leurs craintes, dans le cadre du gré à gré, est que les autorités, manquant de points de comparaison pour évaluer l'offre qui leur est faite, ou n'étant pas investies d'un mandat clair leur conférant une certaine légitimité, ne concluent jamais le contrat ou qu'elles décident d'utiliser les éléments présentés dans l'offre en question pour constituer un cahier des charges (sans devoir rémunérer le travail de consultants) et lancer une procédure d'appel d'offres. Même lorsqu'un contrat est effectivement conclu au terme d'une procédure de gré à gré, le risque est grand, aux yeux de nombreux opérateurs, qu'il

ne soit remis en cause plus tard par les autorités publiques au motif qu'une mise en concurrence aurait dû être organisée au départ.¹

Choix de partenaires stratégiques

Vu l'ampleur des investissements et la complexité des tâches d'exploitation des réseaux d'infrastructure modernes, il est préférable de faire appel à un opérateur expérimenté, ayant accès aux sources de financement requises. Cet opérateur ne doit pas nécessairement détenir la majorité des parts mais plutôt un bloc d'actions suffisant pour contrôler la gestion de la société.

Certains pays ont opté pour une formule en deux étapes en confiant une première tranche à ces investisseurs et en réservant ensuite une seconde tranche au grand public. Cette formule mixte a été adoptée dans de nombreuses privatisations de sociétés de télécommunications et dans certaines privatisations des secteurs énergétique² ou aérien.³ Elle offre plusieurs avantages : elle permet en particulier à l'opérateur sélectionné de redresser l'entreprise, parfois même sans majorité absolue au sein de la société, tout en laissant à l'Etat-vendeur une bonne partie des fruits de ce redressement : en effet, le prix de vente des actions vendues en deuxième tranche sera normalement nettement supérieur au prix initial. D'autres avantages sont de ne pas devoir mobiliser trop de capitaux frais dès l'abord et de permettre aux investisseurs nationaux de devenir actionnaires lors de l'OPV et d'être ainsi associés au développement de l'entreprise privatisée et du secteur.

En Bolivie, de grandes entreprises de services publics, y compris Entel (télécommunications), LAB (compagnie aérienne), trois sociétés de production électrique issues d'ENDE (l'ancien monopole public) et la société de chemins de fer ont été privatisées, ou capitalisées pour utiliser le terme local, par appel d'offres international portant sur une augmentation de 100 pour cent du capital au terme de laquelle l'investisseur stratégique (un consortium dirigé par un opérateur)⁴ détient la moitié du capital et le contrôle de gestion, les employés quelques pour cent, et la population bolivienne (par le biais de fonds de pension) le solde. Dans d'autres cas, notamment pour certaines sociétés électriques au Chili, en Argentine et

1. C'est ce qui s'est récemment passé en Inde. Suite à un changement de majorité dans l'état de Maharashtra, un contrat conclu avec la société américaine Enron pour la construction d'une centrale électrique d'une capacité de 2000 MW a été remis en cause par le nouveau gouvernement, prétextant notamment que ce contrat avait été octroyé au terme d'une procédure de gré à gré suspecte, et non d'un appel d'offres. Les deux parties ont toutefois repris les négociations en vue de poursuivre ce projet.

2. En Argentine, le gouvernement a gardé une participation minoritaire dans le capital des entreprises électriques et gazières privatisées en 1992-1993 avec l'intention de les placer en bourse ultérieurement. Des actions de Transportadora de Gas del Norte, dont 70 pour cent avaient été vendues en 1992 à un consortium mené par Nova Corp (Canada), furent ainsi vendues en 1995 par vente aux enchères en blocs de 5 pour cent, avant d'être placées en bourse par les nouveaux actionnaires.

3. La privatisation de Qantas, la compagnie aérienne australienne, a suivi ce modèle : British Airways fut sélectionné comme investisseur stratégique suite à un appel d'offres international et acquit 25 pour cent du capital en 1992; le solde des actions détenues par l'Etat australien (75 pour cent) fut ensuite placé en bourse (Australian Stock Exchange) en juillet 1995. 50,1 pour cent des actions de Ecuatoriana, la compagnie aérienne d'Equateur, furent vendus en août 1995 à un consortium mené par VASP (Brésil); en outre, la loi équatorienne oblige le gouvernement à vendre 24,9 pour cent des actions par voie d'OPV après un minimum de six mois suivant la finalisation de la vente du bloc de contrôle.

4. Il s'agit de STET (Italie) pour les télécommunications; de VASP (Brésil) pour la compagnie aérienne; de Dominion Energy, Energy Initiatives et Constellation Energy (USA), respectivement, pour les trois producteurs électriques; et de Cruz Blanca (Chili) pour les chemins de fer.

en Allemagne, ou de la société de chemins de fer néo-zélandaise, la privatisation eut lieu sous forme de vente totale ou presque à ces investisseurs ou groupes d'investisseurs.

Lorsqu'il y a choix préalable d'un investisseur stratégique, la procédure se déroule généralement en deux stades, à savoir le stade de déclaration d'intérêt et/ou de pré-qualification et le stade d'appel d'offres.

Présélection

Lorsqu'il s'agit de services publics d'une grande importance pour l'économie nationale, il importe en premier lieu d'établir une présélection rigoureuse. Les règles de présélection doivent permettre d'écarter les candidats peu sérieux, de limiter le nombre de soumissionnaires éligibles et de s'assurer que la société sélectionnée aura les moyens techniques et financiers de remplir ses engagements.

Suivant en cela le précédent établi au Maroc pour l'appel d'offres de Jorf Lasfar (voir le tableau 12.1), seules les sociétés (ou consortia comprenant des sociétés) bénéficiant d'une expérience et d'une réputation solides⁵ dans les domaines visés par l'appel d'offres (que ce soit la construction et l'exploitation de centrales électriques, d'autoroutes ou de réseaux de distribution d'eau) devront être autorisées à concourir. Ainsi, une société de travaux publics qui n'aurait pas d'expérience en tant qu'exploitant de services publics ne sera généralement pas un chef de file acceptable lorsqu'il s'agit de choisir un tel exploitant. Au plus les investissements à réaliser par l'exploitant ou concessionnaire seront élevés, au plus la présélection financière sera contraignante : seuls les consortia aux reins solides pourront être admis à concourir.

Le stade de la présélection est important également car les soumissionnaires devront avoir accès à beaucoup d'informations relatives au secteur et à l'entreprise, que l'Etat ne voudra souvent pas disséminer trop largement. La transparence requise par rapport aux soumissionnaires sera plus difficile à mettre en oeuvre si ceux-ci comprennent des candidats peu sérieux ou en qui les autorités n'ont pas toute confiance.

Enfin, au plus l'effort financier demandé aux soumissionnaires dans le cadre de la préparation d'offres est grand, au plus le nombre de sociétés présélectionnées devra-t-elle être restreint. En effet, l'on ne peut pas s'attendre à ce que les soumissionnaires investissent des sommes importantes dans la préparation d'offres si les chances de remporter le contrat sont réduites par un trop grand nombre de concurrents.

5. L'importance du facteur réputation ne doit pas être sous-estimée : en effet, les entreprises actives internationalement doivent maintenir leur réputation pour pouvoir continuer à remporter des contrats; il s'agit là d'une forme d'autorégulation qui vient renforcer les mécanismes plus formels de régulation (voir le chapitre 10 ci-dessus).

Tableau 12.1 Production d'électricité à Jorf Lasfar—Sélection d'un opérateur/investisseur privé

<i>Etape</i>	<i>Responsabilité</i>	<i>Date</i>	<i>Observations</i>
Préparation de la liste restreinte de consultants	ONE avec appui BM	16 juin 1994	
Préparation de leurs termes de référence	ONE avec appui BM	16 juin 1994	
Lettre d'invitation envoyée aux consultants	ONE		
Soumission offres consultants			
Evaluation des offres	ONE		
Sélection des consultants	ONE avec non-objection BM	19 août 1994	Rotschild-McKenna (RMK) sélectionnés
Signature du contrat avec RMK	ONE		financement BM
Préparation documents d'appels d'offres pour producteur privé (PP)	ONE + RMK avec appui BM		
Envoi documents de préqualification	ONE		80 sociétés ont acheté documents
Soumission dossiers de préqualification		19 avril 1994	30 sociétés ont soumis dossier
Evaluation des documents de préqualification soumis	ONE + RMK		
Sélection des soumissionnaires préqualifiés	ONE + RMK avec non-objection BM		12 sociétés sélectionnées
Envoi des documents d'appels d'offres techniques et financiers	ONE	20 sept. 1994	12 sociétés
Soumission d'offres			4 consortia ont soumissionné ^a
Evaluation des offres	ONE + RMK	10 nov. 1994	
Sélection du PP	ONE + RMK avec non-objection BM	20 déc. 1994	ABB/CMS sélectionné
Négociation des contrats (contrat d'achat d'électricité, de manutention, d'approvisionnement de charbon, etc.)	ONE	7 janvier 1995	
Signature des contrats			

a. ABB/CMS; EDF/ENDESA; AES/GE; Tractebel

Appels d'offres

Une fois la présélection établie, comment organiser la procédure de soumission et comparer les offres de trois ou quatre soumissionnaires? L'on peut distinguer selon que l'opérateur sera sélectionné sur base d'un critère unique ou de critères multiples.

Dans le premier cas, l'autorité publique devra préparer un cahier des charges (documents d'appel d'offres) précisant exactement ce qui est attendu du concessionnaire. Les

soumissionnaires prépareront leur offre sur cette base et stipuleront leur prix. La variable peut être le tarif aux usagers (comme se fut le cas dans l'octroi de concessions de distribution d'eau à Conakry et Buenos-Aires), la subvention demandée pour assurer le service tel que stipulé au cahier des charges (transport en commun à Buenos-Aires), le prix de vente de l'entreprise publique (le cas le plus fréquent en matière de privatisation de sociétés de télécommunications) ou le montant de la redevance de concession. Seules les offres financières des soumissionnaires ayant soumis une offre technique répondant aux conditions de l'appel d'offres seront prises en compte.

Dans le second cas, le choix se fera sur base d'une évaluation des résultats obtenus par les différents candidats pour différents aspects de leur offre (qualité technique, offre financière, etc.). Ce fut, par exemple, l'approche choisie pour la mise en concession des chemins de fer argentins, pour la construction de ponts, notamment à Lisbonne, et d'autres infrastructures de transport. L'évaluation se fera parfois globalement, parfois par étapes, la proposition technique étant évaluée et négociée avant de passer à la négociation financière.

La première approche a l'avantage d'être transparente et facile à évaluer, la dernière d'être plus souple et de faire davantage appel aux ressources du secteur privé. Diverses solutions peuvent être envisagées pour tenter de combiner les avantages de ces deux formules.

Par exemple, dans le cadre de la première formule, une procédure de consultation des soumissionnaires présélectionnés peut être organisée pour permettre à ces derniers de formuler toutes les observations qu'ils jugeront utiles sur le projet de cahier de charges et sur les autres projets de documents d'appels d'offres. L'autorité publique concernée pourra alors avec l'aide de ses conseillers réviser ces documents en tenant compte des observations qui lui paraissent pertinentes et communiquer les documents ainsi modifiés aux soumissionnaires présélectionnés pour leur permettre de préparer leur offre finale. Ce type de procédure a notamment été utilisé dans le domaine de la distribution d'eau à Conakry, Buenos-Aires et Dakar.

Une autre solution serait de permettre aux soumissionnaires de formuler une ou plusieurs variantes par rapport aux documents d'appel d'offres. Les candidats restent toutefois tenus de remettre une offre conforme aux exigences du cahier des charges, et seule celle-ci servirait de base à la sélection, l'examen des alternatives proposées n'intervenant que dans la mesure où le soumissionnaire a été retenu sur base de son offre de base.

Quelque soit l'option choisie, il importe que la procédure de sélection soit aussi transparente que possible, de manière à limiter les risques que le contrat conclu soit remis en cause, soit par des concurrents malheureux soit par les autorités publiques elles-mêmes. En outre, il est essentiel de placer les différents soumissionnaires devant une situation comparable. Ainsi, il importera de fixer le cadre réglementaire, le degré de concurrence et d'autres paramètres de base de manière uniforme.

Gré à gré

Bien qu'elle ne soit pas recommandée, la procédure du gré à gré est parfois utilisée. Elle peut être justifiée dans certains cas, en particulier lorsqu'il s'agit de petites opérations (les coûts de transaction pourraient excéder les bénéfices apportés par une mise en concurrence), ou dans le cadre de la phase-pilote d'un programme de participation privée, alors que les autorités n'ont pas encore mis en place de cadre général en la matière. Au Maroc, les négociations pour le transfert des activités de la RAD de Casablanca à un opérateur privé ont été engagées en gré à gré, ce qui est regrettable pour une concession de cette importance.

Dans la mesure où des procédures de gré à gré sont poursuivies, il importe au minimum de respecter un certain nombre de règles qui diminuent les risques de conclure un mauvais accord, et notamment :

- la mise au point de procédures d'instruction et d'évaluation d'offres non-sollicitées remises par des investisseurs ou opérateurs privés;
- négociations exclusivement avec des opérateurs de renommée internationale ayant une réputation à défendre;
- le recrutement de conseillers externes ayant déjà négocié ce type de contrats dans des secteurs similaires (experts juridiques, financiers, économiques et techniques);
- une grande transparence dans la négociation, de manière à limiter toute apparence de collusion;
- la clarification a priori des objectifs poursuivis par l'autorité publique;
- la définition claire de résultats devant être réalisés par l'opérateur privé;
- la comparaison de l'offre faite par le partenaire privé avec des références internationales en la matière, de manière à pouvoir déterminer si cette offre rentre dans une fourchette acceptable;
- au cas où différents contrats seraient octroyés de la sorte, une diversification des opérateurs retenus.

Comme indiqué par ailleurs,⁶ ces conditions n'étaient pas réunies dans le cas de la mise en concession des activités de la RAD.

6. Voir ci-dessus, la section "Gestion du processus de participation privée" du chapitre 9.

13 Financement des Services Publics

Une priorité absolue pour réussir une politique d'ouverture d'un secteur d'infrastructure au privé est de rétablir l'équilibre financier dudit secteur. Cette problématique dépasse de loin le cadre de la présente étude. Seuls quelques aspects particuliers seront traités ci-dessous dans le cadre plus général du financement de ces secteurs.

Tarification et politique des prix

La mission a noté une forte crainte auprès de responsables publics et privés au Maroc que la privatisation de services publics ne mène à des augmentations de prix. Il importe à ce propos de clarifier un certain nombre de points. Tout d'abord, en préalable à l'ouverture d'un secteur à la concurrence ou à la participation privée, le gouvernement devra introduire les réformes en matière de politique tarifaire et de fiscalité du secteur qui seraient nécessaires pour que les prix de ces services reflètent leur coût et leur valeur économique.

Ensuite, il faut distinguer entre activités de nature concurrentielle ou monopolistique. Lorsque l'activité est de nature concurrentielle (e.g. transport de marchandises), la règle devra-t-être la liberté des prix. Il appartient à l'Etat de créer, si nécessaire, les conditions de concurrence au sein du marché, d'assurer le bon fonctionnement de ce marché et de supprimer les entraves à la libre concurrence qui pourraient se développer.

Les expériences étrangères montrent que l'ouverture d'un secteur à la concurrence et/ou son ouverture à la participation privée peuvent avoir des effets très bénéfiques, même au niveau du coût des services.¹ A l'opposé, l'on constate que certains pays qui ont maintenu des monopoles publics ont vu leurs tarifs augmenter dû aux sur-coûts d'inefficacité qui leur sont pratiquement inhérents. C'est le cas des transports maritimes en Algérie, où le maintien d'un monopole public aux fins de faire pression à la baisse sur les taux de fret a abouti dix ou vingt ans plus tard à des prix de revient gonflés et à l'incapacité du monopole à faire face à la concurrence internationale.

Prix ou tarifs ne doivent pas être confondus avec coûts. L'accroissement des prix aux consommateurs consécutif à la suppression de subventions dans le cadre d'une privatisation n'implique pas nécessairement une régression du bien-être économique. La réforme des secteurs d'infrastructure constitue en fait une excellente occasion pour ajuster ou rééquilibrer des prix qui ne correspondent plus toujours aux réalités économiques. Les subventions versées aux entreprises publiques seront remises en question, de même que les subventions croisées souvent pratiquées par ces dernières (qu'il s'agisse de péréquation territoriale, de subventions d'une

1. Voir les exemples cités dans les rapports sectoriels (Partie III), notamment celui relatif aux services d'assainissement, de distribution d'eau et de distribution d'électricité.

catégorie de consommateurs par une autre ou d'un service par un autre), ainsi que les liens et conventions unissant diverses entreprises publiques (e.g. régies et ONE et ONEP; RAM et ONDA; ONCF et OCP). Dans la mesure où il a été décidé de supprimer ou réduire les subventions publiques, il est de loin préférable que cette politique de vérité des prix soit introduite avant l'ouverture du secteur au privé. Cela permettra d'éviter que le public n'établisse à tort un lien de cause à effet entre l'apparition d'opérateurs privés et la hausse des prix.

Il importe enfin de comparer des services comparables. Dans la mesure où la qualité des services augmente grâce à l'intervention d'opérateurs privés, il est normal—et il sera souvent bien accepté—que les prix augmentent également. Payer plus pour un service meilleur n'est en effet pas nécessairement une mauvaise chose car la compétitivité de l'économie nationale dépendra au moins autant de la qualité des services nécessaires que de leur prix. Dans un monde en voie de globalisation croissante, les producteurs marocains doivent pouvoir bénéficier avant tout de services d'infrastructure adéquats, leur permettant de respecter des normes de qualité et de délais qui satisfont leurs propres clients.

L'entrée du secteur privé devrait également conduire à une plus grande flexibilité dans la politique des prix, notamment en permettant les variations de tarifs nécessaires pour refléter les différences de coûts et de demande (tarifs variables selon la localisation des consommateurs, selon le volume de services demandé, l'heure à laquelle ces services sont demandés, etc.). Cette différenciation au niveau de la tarification pourra continuer à refléter certaines considérations sociales. Ainsi, la tarification prévue par le cahier des charges du service de l'eau ou de l'électricité comprend une tranche sociale; ce mécanisme pourra, le cas échéant, être reconduit dans le cadre de concessions privées. Les augmentations tarifaires qui seraient nécessaires pour rétablir l'équilibre du secteur pourront être conçues de manière à protéger les intérêts des consommateurs les moins aisés.

Le régime actuel soumet l'ensemble des prestations de services visées par la présente étude à contrôle des prix. Dans certains secteurs, les prix sont réglementés à plusieurs niveaux. Ainsi, les prix de l'eau ou de l'électricité sont réglementés tant au niveau de la production (ONEP et ONE) que de la distribution (régies, ONEP et ONE), la différence entre les deux prix constituant la marge brute du distributeur. Le fait que, pour l'électricité, les prix au consommateurs sont uniformes mais que le prix de vente par l'ONE aux régies varie (sur base de critères non-objectifs) fait que certaines régies bénéficient de marges confortables (dépassant dans certains cas les 30 pour cent), alors que d'autres se trouvent coincées par des marges trop faibles (inférieures à 10 pour cent dans certains cas). Pour ces dernières, il est clair qu'une mise en concession ne pourra pas se faire sans qu'une marge raisonnable soit rétablie, que ce soit en ajustant les prix producteurs, les prix consommateurs ou les deux. Un rééquilibrage s'impose donc.

Le système actuel ne permet pas l'ajustement automatique des tarifs. Bien que rien n'interdise la signature de contrats prévoyant une indexation ou un mode d'ajustement automatique, la mise en oeuvre de chaque ajustement requiert un arrêté du premier ministre ou d'un ministre délégué à cet effet. Au préalable le dossier est normalement instruit par la direction des prix du Ministère de l'Incitation de l'Economie et soumis pour délibération au CIPEP. La lourdeur du processus est évidente.²

Un opérateur privé pourrait ainsi avoir contractuellement le droit à une augmentation sans toutefois pouvoir la mettre en oeuvre en pratique. Ce droit lui permettrait seulement, le cas

2. Voir également la partie I pour un diagnostic plus détaillé de la situation actuelle.

échéant, de demander des compensations financières au gouvernement. L'expérience des exploitants privés de transports urbains n'est toutefois pas fort encourageante de ce point de vue. Ils n'ont en effet pas été en mesure d'appliquer les augmentations tarifaires auxquelles ils avaient contractuellement droit, sans pour autant recevoir de compensation réelle; cela a mené à une dégradation assez générale du service concédé. Quant à l'ONE, cet office a également dû faire face à des délais parfois importants dans la mise en oeuvre d'ajustements tarifaires qui avaient pourtant fait l'objet d'un accord avec le Gouvernement. Les investisseurs privés demanderont souvent des garanties de la part de l'Etat pour se couvrir par rapport à un tel risque de non-ajustement des tarifs ou de non-paiement des indemnités de compensation.

En ce qui concerne la formule d'ajustement des prix à introduire dans les concessions ou licences, certains optent pour une formule limitant les profits ou le rendement sur le capital investi, d'autres pour une formule laissant à l'opérateur privé les gains de productivité qu'il réalise, du moins pendant un certain nombre d'années et/ou au-delà d'un certain seuil, d'autres encore pour une formule de partage de ces gains entre opérateur et consommateurs. Ce qui importe avant tout, c'est que le régime adopté fournisse à l'opérateur des incitations suffisantes pour qu'il cherche constamment à diminuer ses coûts et à augmenter son efficacité et que les consommateurs puissent profiter directement ou indirectement de ces gains.

Impayés et arriérés

Le développement d'un secteur d'infrastructure sera d'autant mieux assuré que son autonomie financière sera plus complète. Cela est encore plus vrai dans la situation de crise des finances publiques que connaît le Maroc. Cette autonomie dépend de plusieurs facteurs, au premier rang desquels la politique des prix (voir section précédente) et le taux de recouvrement des factures. Or, au Maroc, ce taux de recouvrement est généralement très faible, en particulier en ce qui concerne les utilisateurs publics. Les investisseurs ne seront non seulement pas disposés à reprendre ces arriérés sur leurs livres, mais ils demanderont également des garanties que de tels arriérés ne refassent pas surface. L'ouverture au privé requiert donc d'une part un assainissement du passé, fut-ce par la voie d'un ré-échelonnement ou d'apurement de passif (par exemple), et des mécanismes pour introduire une rigueur budgétaire élémentaire au sein des services publics en cause.

Les effets en chaîne des impayés sont bien connus et ont été illustrés ailleurs.³ Le problème est particulièrement aigu en matière de distribution d'eau et d'électricité dans la mesure où les clients publics consomment une fraction importante de ces services. Si ces derniers ne payent pas (de nombreuses communes sont insolvables), les régies, à leur tour, ne payent pas leurs fournisseurs, au premier titre desquels figurent l'ONE et l'ONEP.

L'intervention d'opérateurs privés dans le secteur devrait contribuer à la solution de ce problème dans la mesure où ces opérateurs exigeront une garantie de l'Etat, ou interrompront la fourniture des services aux débiteurs défaillants. La récente privatisation des sociétés de distribution pétrolière, suivie par la privatisation des raffineries, illustre bien comment la privatisation même partielle d'un secteur peut induire des changements de comportement importants en introduisant une discipline réelle au niveau du respect des délais de paiement des factures courantes entre fournisseurs et clients, parmi lesquels on trouve l'ONE, qui se trouve

3. Voir, par exemple, *Royaume du Maroc—Dépenses publiques : problématique et perspectives*, Banque mondiale, Washington, D.C., septembre 1994.

lui-même de la sorte contraint à devenir plus ferme envers ses propres clients (parmi lesquels les régies) notamment en menaçant et en exécutant des coupures à l'encontre des clients ayant des arriérés trop importants.

Financement privé (étranger)

L'ouverture des secteurs d'infrastructure à l'investissement privé implique également un financement étranger. Cet apport étranger sera souvent essentiel non seulement pour mobiliser les ressources nécessaires mais également pour assurer une participation durable d'investisseurs et opérateurs ayant l'expérience requise dans la gestion des infrastructures et services qui sont l'objet de cette étude.⁴ Il n'est toutefois pas nécessaire que les capitaux de la société concessionnaire ou d'exploitation soient exclusivement d'origine étrangère (en devises). Au contraire, l'investisseur/concessionnaire retenu pourrait être encouragé à financer une grande partie de ses investissements en monnaie locale en ayant recours aux marchés financiers locaux.

Cet apport étranger ne manquera pas de susciter des réactions nationalistes et d'évoquer chez certains le temps du Protectorat. Il appartiendra aux autorités politiques de convaincre cette opposition de la logique générale de la participation privée étrangère dans le nouveau contexte d'un marché mondial en voie d'intégration. En Belgique, par exemple, les secteurs de l'électricité et du gaz, la compagnie aérienne et les télécommunications sont tous sous contrôle d'entreprises étrangères. L'Argentine a transféré le contrôle de l'ensemble de ses grands secteurs d'infrastructure à des investisseurs étrangers. L'investissement privé dans les grandes infrastructures explose dans de nombreux pays asiatiques, dont la Chine, l'Inde, l'Indonésie, le Pakistan, la Thaïlande, la Malaisie et les Philippines. De grandes sociétés étrangères gèrent des réseaux d'eau en Grande Bretagne, aux Etats-Unis, en Espagne, et à Macao, des ports au Mexique ou en Malaisie, des aéroports aux Etats-Unis et des compagnies aériennes en Australie ou en Bolivie, pour ne citer que quelques exemples. Dans tous ces cas, et dans d'autres où l'activité privatisée a été reprise par des investisseurs nationaux, des mécanismes réglementaires ont été mis en place pour éviter d'éventuels abus par l'opérateur privé. Ce contrôle s'exercera souvent plus facilement sur des entreprises étrangères que sur certaines entreprises nationales dont les actionnaires peuvent être très proches du pouvoir en place.

Financement privé (local)

Les besoins de financement des grands services publics sont en grande partie locaux. En effet, la majorité des revenus sont encaissés en Dirhams, et une grande partie des coûts d'investissement et de fonctionnement sont également en monnaie locale. Or, il est aujourd'hui très difficile pour le secteur privé de mobiliser des fonds sur les marchés financiers nationaux.

En effet, bien que le programme de privatisation qui a démarré en 1993 ait contribué à une relance de la bourse de Casablanca, rares restent les entreprises privées qui demandent à être cotées en bourse ou qui procèdent à des augmentations de capital par émission publique d'actions. Certains évoquent à cet égard une certaine réticence à se soumettre aux règles de transparence qui conditionnent l'admission à la cote. L'émission privée d'emprunts obligataires est d'usage restreint, l'Etat se réservant jusqu'à présent l'essentiel des placements afin d'assurer le service de la dette publique. Ainsi, les marchés locaux ne sont pas encore en mesure,

4. Voir également le chapitre 12 ci-dessus sur la sélection d'opérateurs privés.

aujourd'hui, de fournir les financements à moyen et long terme dont les secteurs d'infrastructure ont besoin. Or l'augmentation du taux d'épargne au Maroc et la mobilisation de cette épargne locale, notamment par le biais de caisses de retraite⁵ et de fonds privés d'investissement (voir ci-dessous l'encadré 13.1 sur les fonds d'infrastructure), est une condition indispensable pour tout programme ambitieux de participation privée dans les infrastructures. En vue notamment de relever ce défi, le gouvernement marocain a récemment lancé un programme de réformes des marchés financiers avec l'appui de la Banque mondiale.

Outre le financement bancaire et par les marchés des capitaux, la participation d'investisseurs marocains au sein de consortia avec des investisseurs étrangers soumissionnant dans le cadre d'appels d'offres et de tours de table permettrait non seulement de mobiliser des fonds locaux mais également de faire bénéficier les nouveaux opérateurs d'une meilleure connaissance du pays. Tant les investisseurs stratégiques que le gouvernement pourront souhaiter que l'entreprise de service public privatisée ait des actionnaires nationaux. Du point de vue des investisseurs, cela leur donne un ancrage national, qui peut être fort important pour asseoir leur légitimité et assurer un bon déroulement du contrat. Du point de vue du gouvernement, cela permet d'atténuer les critiques de perte de contrôle national. Cette participation d'investisseurs nationaux peut avoir lieu soit avant l'octroi de la concession ou licence, soit après par élargissement du consortium ou par émission par l'entreprise délégataire d'actions dans le public.⁶ Une telle émission pourrait avoir pour avantage non seulement d'accroître le support populaire en faveur du processus de réforme des secteurs d'infrastructure, mais encore de contribuer au développement de la bourse de Casablanca. Certains, au Maroc tout comme dans d'autres pays, craignent toutefois qu'une ouverture aux actionnaires privés nationaux ne fasse que concentrer davantage le pouvoir économique entre les mains de quelques grandes familles.

Financements publics

L'utilisateur ou consommateur devrait être la source première de financement de services publics. En effet, il devrait normalement payer un tarif couvrant l'ensemble des coûts de fourniture du service. Toutefois, une intervention financière de l'Etat pourrait se justifier pour un nombre de raisons particulières. L'Etat pourrait ainsi intervenir dans certains cas pendant une période transitoire, de manière à permettre une augmentation progressive des tarifs jusqu'à un niveau suffisant pour couvrir les coûts du service. L'affermage pour la distribution d'eau en Guinée, notamment, a été conçu de cette manière.⁷

Une intervention étatique sera également souhaitable si l'on se trouve en présence d'externalités. Des subventions publiques en matière de transports en commun ou d'assainissement peuvent ainsi se justifier. L'objectif d'une privatisation avec maintien de

5. Voir l'appendice 3 portant sur les caisses de retraite et leur rôle important dans les programmes de privatisation, en particulier en Amérique latine.

6. L'on retrouve ces deux formules en Côte d'Ivoire, où la société des eaux (SODECI) a graduellement fait entrer des investisseurs ivoiriens dans son capital; ainsi, en 1995 la SAUR (Groupe Bouygues) ne détenait plus que 46 pour cent du capital, 1 pour cent étant détenu par des privés français, 3 pour cent par une institution financière ivoirienne, 5 pour cent par le personnel de la SODECI et 45 pour cent par des investisseurs nationaux. Quant à la société d'électricité (CIE), 12 pour cent de ses actions ont été placés en bourse d'Abidjan, l'objectif de ses actionnaires principaux (SAUR et EDF) étant de placer 25 pour cent en bourse.

7. Voir l'annexe 2 du chapitre 15.

subvention serait dès lors d'améliorer la qualité et la disponibilité du service à coût égal ou de réduire le poids de la subvention requise pour un service donné.

Bien qu'un des objectifs principaux du gouvernement marocain en matière de participation privée semble être l'accès aux capitaux privés, un co-financement public peut également s'avérer nécessaire ou souhaitable dans certains cas. Ainsi, différentes formules ont été développées pour permettre un financement en partie public d'une activité privatisée :

- subventions de fonctionnement : c'est le cas, par exemple, des différentes lignes de métro de Buenos-Aires qui ont été offertes en affermage sur base des subventions de fonctionnement les plus basses,⁸ c'est le cas également de certains services privés au Maroc, telle la chaîne de télévision 2M qui aurait bénéficié d'une subvention de DH 60 millions en 1995;
- subventions d'équipement;
- vente d'actifs à des prix inférieurs à leur valeur;⁹
- création de fonds de financement d'infrastructures (voir l'encadré 14.1 ci-dessous);
- maintien au niveau de l'Etat du service de la dette du secteur, fut-ce moyennant versement par le ou les opérateurs privés d'une surtaxe de service de la dette (voir ci-dessus la section "Restructuration préalable" du chapitre 8);
- rétrocession au reprenneur de prêts (souvent concessionnels) dont bénéficiait l'entreprise publique;
- octroi de nouveaux prêts ou octroi de la garantie de l'Etat sur de tels prêts;
- rétrocession au concessionnaire pour utilisation exclusive de taxes parafiscales prélevées sur l'usager pour le compte du concédant. Ainsi, les taxes parafiscales dont bénéficient certains établissements publics pourraient être transférées à un nouvel opérateur privé : e.g. la taxe d'équipement aéroportuaire instituée au profit de l'ONDA par le décret no. 2-89-592 du 30 décembre 1989, et modifiée par le décret no. 2-92-1028 du 29 décembre 1992. Cette technique est utilisée dans le secteur de l'eau en Côte d'Ivoire où une surtaxe alimente un fonds de travaux mis à disposition du concessionnaire pour réaliser des travaux approuvés par l'autorité concédante.

Le financement public peut également provenir des autorités locales, communes ou communautés urbaines. En matière de collecte et traitement d'ordures ménagères, les autorités locales seront en général non seulement co-contractant de l'exploitant privé, mais elles seront également responsables du paiement de ses services. En effet, le paiement direct par les usagers est difficile à mettre en oeuvre en raison des effets externes sur la salubrité publique : on ne peut pas ne pas vider les poubelles d'une maison pour cause de non-paiement de la redevance sans importuner les voisins, qui eux ont payés. L'insolvabilité de nombreuses communes constitue toutefois un frein au développement d'approches privées dans ce secteur.¹⁰

8. Voir Myrna Alexander et Carlos Corti, *Argentina's Privatization Program*, Washington, D.C., World Bank, CFS Discussion Paper Series No. 103, pp. 13-14; et Ron Kopicki et Louis Thompson, *Best Methods of Railway Restructuring and Privatization*, Banque mondiale, 1995, pp. 153-164.

9. Certains estiment que ce fut le cas dans le cadre de la privatisation du secteur de l'eau, de l'électricité ou des ports au Royaume Uni dans la mesure où les rendements sur investissements obtenus par les investisseurs suite à la privatisation ont dans de nombreux cas été particulièrement élevés.

10. Une récente étude suggère que le coût réel d'une gestion satisfaisante des déchets solides au Maroc évolue entre DH 100 et 140 par personne et par an. Or les dépenses totales des communes urbaines varient entre DH 130 et 400 par personne et par an (budget 1994). Certaines communes devraient donc affecter une grande partie, voire même l'intégralité, de leurs ressources au poste déchets solides, ce qui n'est bien sûr pas

Encadré 13.1 Fonds d'infrastructure

On parle beaucoup de fonds de financement d'infrastructure. Ce concept revêt toutefois des mécanismes fort différents. Il s'agit parfois de simples fonds budgétaires affectés en priorité au financement d'infrastructures, tels que les fonds routiers, ou le nouveau fonds de financement des infrastructures au Mexique, qui est alimenté par les recettes provenant de la privatisation de ports et chemins de fer et est sensé financer notamment des projets routiers.

A l'autre extrême, il existe également un nombre de fonds d'infrastructure purement privés qui collectent des fonds auprès d'investisseurs privés en vue de les investir dans des projets d'infrastructure. Le *Emerging Markets Infrastructure Fund* (coté à New York) ou le *Asian Infrastructure Fund* (ouvert seulement à quelques gros investisseurs institutionnels) en sont des exemples. Il existe aussi d'innombrables sociétés, fonds ou SICAV spécialisés dans un secteur particulier (énergie, télécommunications, etc.). Dans certains pays des investisseurs institutionnels se sont regroupés pour former de tels fonds privés pour investir dans des projets d'infrastructure dudit pays. Enfin, certaines grandes sociétés actives dans ce secteur, telles que ABB ou la Lyonnaise des Eaux, ont constitué des fonds d'investissement pour contribuer au financement des projets qu'ils remporteraient.

Entre les fonds purement publics et budgétaires et les fonds purement privés, l'on retrouve différents types de fonds dont l'objectif est de créer un pool de financement de projets d'infrastructure en mobilisant des ressources (souvent des prêts) provenant de différents bailleurs de fonds publics et parfois également de banques privées. C'est l'approche adoptée au Pakistan par le *Private Sector Energy Development Fund*, qui n'est autre qu'une banque publique de développement (sectoriel), et par un nombre de fonds similaires constitués au Sri Lanka et en Inde (la constitution d'un fonds est souvent fort complexe et prend facilement quelques années). Dans certains cas, le fonds contribue uniquement au financement de projets, alors qu'ailleurs il s'agit d'une véritable institution ayant un rôle important de catalyseur à remplir, voire même de promoteur.

Certains fonds se spécialisent dans l'octroi de prêts, d'autres accordent des garanties (c'est le cas du Fonds Européen d'Investissement, récemment créé par la BEI, l'Union européenne et des banques européennes), d'autres encore contribuent principalement en capital ou encore par un mélange de ces différents instruments.

Un fonds peut soit être limité au financement de certains projets identifiés dès le départ, soit servir au financement de projets "dans le pipeline" ou à identifier plus tard. Quelque soit le type de fonds, s'agissant d'un instrument de financement "en gros", il ne se justifie toutefois généralement que dans la mesure où le pays a déjà réalisé certains projets privés d'infrastructure et s'est fermement engagé à poursuivre dans cette voie. En effet, rares seront les investisseurs (publics ou privés) qui seront prêts à immobiliser des ressources rares et chères dans un marché qui n'a pas encore fait ses preuves.

Répartition des risques et garanties

De nombreux projets privés d'infrastructure, en particulier dans les pays en développement ou en transition, se font avec certaines garanties fournies par les autorités publiques du pays. Elles seront d'autant plus nécessaires que les défaillances du cadre institutionnel et réglementaire du

concevable au vu de leurs autres responsabilités. Cela illustre le problème plus général de l'inadéquation du financement communal par rapport aux responsabilités dont les communes sont investies.

pays, en général, et du projet concerné, en particulier, seront grandes. La gamme de garanties varie largement d'un projet et d'un pays à l'autre en fonction, notamment, des risques en présence.

Un des objectifs de la participation privée est de transférer du secteur public au secteur privé les risques et les récompenses liés à la gestion de services. Dans la mesure où des garanties publiques sont requises pour réaliser de tels projets, il importera donc d'en minimiser la portée et, en particulier, d'éviter le déséquilibre qui résulterait du transfert de l'essentiel des risques au secteur public et de l'essentiel des bénéfices au privé. Le risque commercial d'un projet ou de l'exploitation d'un service public devra donc être pris en charge par l'investisseur ou exploitant privé. Les risques susceptibles d'être couverts par une garantie publique sont avant tout des risques de nature politique ou publique que l'Etat est mieux en mesure de contrôler. Il s'agit notamment de risques en matière de :

- non-paiement par les communes, entreprises publiques, administrations et autres entités publiques des sommes qu'elles doivent à l'opérateur privé (e.g. pour leur consommation d'eau ou d'électricité, pour services de transport ou collecte de déchets, au titre de subventions);
- non-fourniture par une entreprise publique en situation de monopole d'intrants indispensables à l'exploitant (gaz ou produits pétroliers pour un producteur électrique; fourniture d'électricité par l'ONE pour un distributeur d'électricité; fourniture d'eau en vrac par l'ONEP pour un distributeur d'eau; accès aux installations portuaires ou service de pilotage de l'ODEP pour exploitants portuaires, etc.);
- non-application par le Gouvernement des augmentations tarifaires, telles que convenues dans le cadre d'un contrat de concession;
- abus de position dominante par l'entreprise publique contrôlant certains segments essentiels du secteur;
- non-convertibilité de la monnaie;¹¹
- rupture de contrat (ou non-respect d'engagements contractuels) par l'autorité concédante ou le contractant public;
- expropriation;
- guerre civile, guerre, etc.

Les mécanismes de couverture de risques peuvent fortement varier. Ainsi, l'on peut concevoir une garantie par l'Etat qui s'engage à faire respecter les obligations contractuelles en question ou, à défaut, à indemniser l'opérateur. Ce sont des garanties données directement à l'exploitant.

D'autres garanties peuvent être données aux banquiers et bailleurs de fonds de l'exploitant. Elles ne joueront que dans la mesure où les faits intervenus empêchent l'opérateur d'assurer le service des emprunts. C'est le cas des garanties offertes par la Banque mondiale, dont l'effet est de limiter les risques des prêteurs et investisseurs commerciaux. Celles-ci sont décrites en appendice 4.

Enfin, les garanties octroyées peuvent elles-mêmes être contre-garanties; c'est une fois de plus le cas des garanties de la Banque mondiale qui doivent être contre-garanties par l'Etat (voir appendice 4 ci-après).

11. Le code des investissements garantit juridiquement la convertibilité du dirham, et notamment le transfert annuel des dividendes sans limitation, ainsi que le rapatriement (en cas de liquidation de l'investissement) du capital investi et de la plus value qui pourrait en résulter.

Les risques peuvent également être atténués par d'autres mécanismes, tels que l'établissement de comptes en main tierce (escrow accounts) qui recueilleront de manière temporaire certaines sommes dues aux investisseurs/exploitants. Ainsi, on verra des comptes renouvelables établis au profit de l'exploitant et alimentés de manière à constituer des provisions pour les consommations des administrations pour les trois prochains mois, des comptes établis au profit des bailleurs de fonds et approvisionnés de manière à assurer le service de la dette encourue par l'exploitant, etc.

Rationalisation des investissements

La participation du secteur privé peut par ailleurs contribuer à réduire les besoins de financement grâce aux économies réalisées tant au stade de la conception qu'à celui de la réalisation des projets. Par exemple, les opérateurs privés entreprendront moins facilement des investissements non-rentables, contrairement aux entités publiques qui peuvent être motivées par des raisons politiques, de prestige ou autres. En outre, les opérateurs privés sont susceptibles de réaliser les investissements nécessaires à moindre coût. Ceci ne vaut bien sûr que dans la mesure où le privé supporte réellement le risque commercial de ces investissements et où les contrats ont été bien conçus et octroyés.

Traitement fiscal

La viabilité d'un projet d'investissement privé dépendra en partie du traitement fiscal auquel il sera soumis. Dans ce contexte, il est clair qu'un traitement moins favorable que celui octroyé à l'entreprise publique fournissant le service actuellement résultera en des coûts plus élevés et donc en des tarifs plus élevés. S'il s'agit d'un service en monopole, telle que la distribution d'eau, l'option privée pourra être indûment pénalisée par rapport à l'option publique. S'il s'agit d'un service concurrentiel (ou du moins potentiellement concurrentiel), tel que le transport de marchandises ou les télécommunications, le maintien d'un régime fiscal préférentiel pour l'entreprise publique prestataire de services résultera en outre dans une discrimination envers les opérateurs privés qui pourrait empêcher l'entrée même de tels opérateurs.

Il importera également d'examiner si les règles en vigueur n'introduisent pas de discriminations non voulues entre investisseurs nationaux et étrangers ou entre investissement en capital ou par emprunts bancaires ou obligataires. Il nous a été rapporté que certains organismes financiers (mais pas tous) se voyaient imposer un précompte de 10 pour cent sur les dividendes et intérêts rapatriés pour des projets privés, alors qu'aucun précompte n'était prélevé pour des projets publics. Si cela se vérifie, le gouvernement marocain pénaliserait de la sorte les projets privés.

En outre, certaines dispositions fiscales et comptables peuvent aggraver l'impact des arriérés sur les investisseurs (voir la section sur les impayés et arriérés ci-dessus). Il en est ainsi de l'impossibilité de constituer des provisions sur créances douteuses sur l'Etat, les établissements publics ou les communes, d'effectuer des saisies-arrêts sur les comptes bancaires de ces organismes, ou d'utiliser d'autres voies d'exécution forcée.¹² En effet, ces techniques présument l'insolvabilité du débiteur public, une possibilité que la législation en vigueur réfute. De plus, les impôts, et notamment l'impôt sur les sociétés, sont établis sur base des facturations

12. Voir également ci-dessus la section "Arbitrage" du chapitre 10.

établies plutôt que sur base des revenus encaissés, ce qui a pour conséquence que les entreprises se voient taxées sur des revenus qu'elles risquent de ne jamais recevoir ou de ne recevoir que beaucoup plus tard.¹³ Une modification de ces dispositions mériterait d'être envisagée.

D'autres questions fiscales faisant l'objet de discussions dans le cadre de la préparation de projets de participation privée au Maroc portent sur la fixation du taux de TVA qui sera appliqué aux services fournis,¹⁴ sur la fiscalité pétrolière qui pèse lourdement sur le secteur électrique,¹⁵ sur la taxe de premier établissement, etc. Les textes d'application du code des investissements approuvé par le parlement en 1995 devrait apporter des clarifications sur certaines de ces questions.

13. En matière de TVA, ce problème ne se poserait que dans la mesure où l'entreprise aurait choisi le régime du débit plutôt que celui de l'encaissement.

14. Différents services couverts par cette étude sont frappés d'un taux différent de TVA. Ainsi, le taux applicable aux tarifs d'eau et d'électricité et aux péages autoroutiers est de 7 pour cent, la TVA sur transport ferroviaire de marchandises est de 14 pour cent, etc.

15. L'ONE paie environ \$190 la tonne de fuel lourd, alors que le prix-frontière est de l'ordre de \$85 la tonne, la différence provenant dans une large mesure de la fiscalité.

14 Le Cadre Législatif

Vu l'importance des investissements demandés et la durée des contrats en matière de services publics, il est essentiel de renforcer la confiance des investisseurs privés et rendre ainsi un éventuel investissement plus attractif à leurs yeux.

Les investisseurs se pencheront tout d'abord sur le cadre législatif et réglementaire du secteur. Au Maroc, la majorité des secteurs d'infrastructure sont ainsi régis par une ou plusieurs lois et un certain nombre de textes d'application. Cette législation sectorielle organise l'ensemble du service public (par exemple, le code de l'eau ou de l'électricité), qu'il soit fourni par des entreprises publiques ou privées. Les révisions devant être apportées à la législation existante sont évoquées ailleurs.¹

Toutefois, dans la mesure où les questions évoquées dans cette étude sont en grande partie de nature multi-sectorielle, et que les réponses qui peuvent y être apportées le sont également, de nombreux pays ont opté pour une législation spécifique organisant et encourageant la participation privée dans les secteurs d'infrastructure.² Une loi de ce genre peut répondre à plusieurs objectifs, notamment :³

- annoncer clairement la volonté du pays d'ouvrir les secteurs d'infrastructure à l'initiative privée;
- combler un vide institutionnel en donnant un mandat clair à certaines autorités pour mettre de telles initiatives en oeuvre;
- combler un vide institutionnel et réglementaire en créant les mécanismes et institutions qui permettront de réguler les secteurs de service public;
- combler un vide au niveau des techniques de participation privée en précisant et organisant les techniques autorisées, que ce soit la vente d'entreprises, la vente d'actifs non-essentiels à l'exploitation, l'affermage, la concession ou d'autres techniques; le concept de concession, en particulier, reste à définir en droit marocain;
- lever certaines restrictions législatives, qu'il s'agisse de dispositions régissant le domaine public, ou organisant tel secteur ou tel établissement public ou office, ou créant tel monopole;
- réglementer le régime de sélection des partenaires privés, en introduisant notamment le principe de la mise en concurrence.

En outre, une loi générale sur la participation privée dans les secteurs d'infrastructures offrirait l'occasion d'un grand débat sur le sujet, associant les différents partis politiques et permettant de créer un consensus national autour d'une telle politique d'ouverture.

1. Voir notamment le chapitre 16.

2. Des textes de ce type ont notamment été adoptés en Hongrie (1991), au Chili (1991), aux Philippines (1991 et 1994), en Thaïlande (1992), en Colombie (1993) et au Brésil (1995).

3. Ces différents aspects sont examinés en détail dans d'autres sections de cette partie.

Une loi multi-sectorielle peut également ne porter que sur un seul de ces sujets : ce pourrait être le cas d'une loi sur les concessions, ou d'une loi établissant une agence de régulation des services publics (chapitre 10), par exemple. D'autres objectifs peuvent également être poursuivis par le biais d'amendements à des lois existantes. Enfin, l'opportunité d'autres lois générales ou horizontales a été examinée dans ce volume, notamment une loi sur le domaine de l'Etat (chapitre 8, la section "Identifier et surmonter les restrictions à la propriété privée"), une loi sur la transformation des entreprises publiques en sociétés de droit privé (chapitre 8, la section "Restructuration préalable") ou encore certaines modifications à la loi de privatisation (chapitres 8, 9 et 11) ou à la législation fiscale (chapitre 13, la section "Traitement fiscal"). L'adoption de la nouvelle loi sur les sociétés devrait également avoir un impact favorable.

Le processus d'harmonisation peut éventuellement être poussé au-delà d'un texte de loi. Des contrats-types pourraient, par exemple, être adoptés pour les différents secteurs d'activités au sein desquels l'initiative privée est encouragée.⁴ Cette pratique a l'avantage d'assurer une certaine cohérence et de fournir un cadre aux différentes autorités chargées de négocier de tels contrats. Ceci peut s'avérer particulièrement utile lorsque ces autorités manquent d'expertise en la matière. La standardisation des accords passés avec différents opérateurs peut également renforcer la légitimité de chaque contrat particulier. A l'inverse, elle implique une certaine rigidité qui rend plus difficile la prise en compte des spécificités de chaque situation. Pour autant que les clauses de ces contrats-types soient optionnelles et adaptables, cet inconvénient ne semble pas majeur.

L'expérience internationale montre toutefois qu'il n'est pas toujours opportun de vouloir standardiser les approches et procédures ou mettre en place un tel cadre général (que ce soit par voie législative ou réglementaire) avant d'avoir mis en oeuvre certaines opérations concrètes qui peuvent être qualifiées d'opérations pilotes. En effet, ce n'est qu'en préparant et négociant des transactions concrètes que l'on se rend réellement compte des obstacles qui existent et des priorités à établir. Cela n'empêche que ces opérations pilotes pourront dans certains cas requérir une intervention législative spécifique, comme ce fut le cas pour autoriser le transfert au secteur privé de la production électrique à Jorf Lasfar.⁵ De même, certains obstacles à la participation privée pourront être levés par voie législative.

Une approche plus globale et radicale peut toutefois s'imposer dans le cas de secteurs concurrentiels ou potentiellement concurrentiels (e.g. télécommunications, transports, production électrique). En effet, dans la mesure où ce secteurs seraient dominés par une entreprise publique monopolistique, des opérations pilotes de participation privée n'auraient qu'un impact marginal et pourrait même retarder l'introduction de la concurrence au sein du secteur.

Une réflexion et des débats devraient être engagés sans tarder sur ces questions d'ensemble qui touchent dans certains cas au fonctionnement même de l'administration publique

4. Ce fut le cas en France notamment. Voir, par exemple, le modèle de cahier des charges d'un service de distribution publique d'eau potable pour l'exploitation par affermage (Décret du 17 mars 1980) et le modèle de cahier des charges d'un service d'assainissement pour l'exploitation par affermage (Décret du 16 octobre 1981).

5. Voir la section "Supprimer les distorsions de concurrence" du chapitre 8 ci-dessus.

et à sa nécessaire modernisation. Cette réflexion plus générale sur la participation privée dans les infrastructures, ainsi que les opérations pilotes qui viennent d'être évoquées, constitueraient une excellente préparation à un programme de réforme plus large qui pourrait se traduire par une loi en la matière.

Partie III

Rapport Sectoriel

15 Secteur de la Distribution d'Eau et d'Electricité et de l'Assainissement

La partie III, Rapport Sectoriel, a pour objectif principal de proposer, sur base d'un diagnostic synthétique de la situation actuelle, certaines options et réformes en vue d'accroître la participation privée dans les secteurs de la distribution d'eau et d'électricité et de l'assainissement. L'objet n'était pas de faire une étude exhaustive de ces sous-secteurs, ni de proposer des réformes sectorielles plus générales, ni d'identifier une solution optimale et de proposer un programme d'actions précis pour sa mise en oeuvre. Au contraire, il s'agissait plutôt de promouvoir un dialogue sur le sujet (tant entre institutions marocaines concernées qu'entre autorités marocaines et Banque mondiale) en identifiant : (i) les principaux obstacles à une plus grande participation privée, (ii) les moyens ou réformes nécessaires pour lever ou contourner ces obstacles, (iii) les solutions les plus prometteuses en matière de participation privée, et (iv) les étapes prioritaires pour le lancement d'un programme de participation privée.

La situation à mi-1995 des sous-secteurs couverts par ce rapport est décrite dans la mesure où cela est nécessaire pour pouvoir évaluer l'opportunité des différentes options de participation privée et identifier les réformes nécessaires à la mise en oeuvre de telles options. Les mesures qui seraient susceptibles d'améliorer le fonctionnement ou la performance de ces sous-secteurs sans référence à un schéma de participation privée n'ont pas été étudiées ici. Enfin, l'analyse ne porte que sur la partie des activités sectorielles qui rentrent dans le champ de compétences des communes, à savoir la distribution d'eau et d'électricité et l'assainissement. Ces activités mériteraient d'être replacées dans le contexte plus global (et national) de l'organisation des secteurs de l'eau et de l'électricité et de l'introduction de la concurrence et de la participation privée dans l'ensemble de ces deux secteurs (ce qui n'est toutefois pas l'objet du présent rapport).

Résumé et recommandations principales

L'accélération de la croissance économique au Maroc passe par un renforcement des infrastructures de base, parmi lesquelles figurent les secteurs de l'eau, de l'assainissement et de l'électricité. Ce renforcement requiert tout d'abord de nouveaux investissements importants nécessaires pour réhabiliter et étendre les réseaux actuels, desservir de nouvelles zones, satisfaire la demande croissante. Il s'agit ensuite d'améliorer substantiellement les performances actuelles, qu'il s'agisse de l'efficacité des distributeurs de manière générale, des performances techniques (pertes d'eau ou d'électricité, fluctuation de tension, manque de pression, etc.), commerciales ou financières, etc. Le Maroc a donc besoin tant de capitaux que de technologie et de savoir-faire. Il faut faire davantage, mais il faut également le faire mieux.

Comment relever ce double défi : satisfaction d'une demande en augmentation rapide tout en assainissant et transformant fondamentalement les secteurs de l'eau, de l'assainissement et de l'électricité. La question n'est pas de savoir si les opérateurs de ce secteur se sont bien

déchargés des missions qui leur avaient été imparties, mais bien s'ils sont à même de relever ces nouveaux défis. La réponse ne fait guère de doute : seuls, ils n'y arriveront pas. L'Etat et les entreprises publiques concernées n'ont pas les ressources requises pour financer l'entièreté des besoins de ces secteurs. Les tarifs doivent certes être ajustés pour assurer l'équilibre de ces secteurs (couverture des frais d'exploitation et des besoins d'investissement), mais ce ne sont pas les consommateurs qui avanceront les capitaux nécessaires pour financer les importants investissements requis. Les entreprises publiques du secteur n'ont ni l'autonomie voulue ni la bancabilité requise pour avoir accès au financement bancaire (par ailleurs largement absent au Maroc pour le financement à terme). Le recours au secteur privé s'impose donc : il est ainsi appelé à intervenir dans ces secteurs importants en complément de et en partenariat avec les entités publiques.

Quelle technique de participation privée choisir? Avant d'aborder cette question, certains préliminaires devront être réglés, sans quoi les privés ne viendront pas, ou pas dans de bonnes conditions. Ces préliminaires se situent à plusieurs niveaux : financier, institutionnel et réglementaire. Les finances du secteur sont dans un très mauvais état : cette situation n'est pas conjoncturelle mais structurelle. Elle requiert des mesures draconiennes pour supprimer les arriérés de paiement des organismes publics (collectivités locales, entreprises publiques, administrations, etc.) qui grèvent les finances des régies, de l'ONEP et de l'ONE ainsi que de leurs fournisseurs : c'est le cercle vicieux des arriérés. Ce cercle doit être cassé. Dans une optique de participation privée, il est clair que l'exploitant privé n'acceptera pas de prendre en charge le risque "arriérés publics": soit le contrat de délégation ne se fera pas, soit il se fera avec des garanties solides à cet égard (e.g. garantie de l'Etat, mécanismes de compensation, comptes de tiers, etc.). L'autre risque important que peu d'exploitants privés seront prêts à prendre en charge est le risque tarifaire : les tarifs doivent être suffisants pour permettre à l'exploitant de couvrir ses frais et faire un bénéfice : ils ne le sont en règle générale pas aujourd'hui. En outre, les exploitants privés exigeront la mise en place d'un mécanisme d'ajustement tarifaire qui préserve leurs intérêts.

Le cadre institutionnel actuel ne permet pas une bonne gestion des ressources énergétiques et hydrauliques et devrait être allégé considérablement, que ce soit dans une perspective d'ouverture au privé ou même dans une perspective de gestion publique : (i) les Ministères des Finances et de l'Intérieur exercent un contrôle de tutelle trop serré sur les régies, qui limite fortement l'autonomie de celles-ci et nuit à leurs performances; (ii) les responsabilités au niveau de la gestion tant de l'eau que de l'électricité se trouvent fragmentées entre Ministères des Travaux Publics et de l'Energie, l'ONEP et l'ONE d'une part, et les Ministères de l'Intérieur et les régies de l'autre; (iii) aux organes déjà mentionnés s'ajoutent le Ministère de l'Incitation de l'Economie, le Ministère de la Privatisation—chargé des Entreprises d'Etat, le CIPEP, le FEC et d'autres instances intervenant également plus ou moins directement dans la gestion de ces entreprises et secteurs; (iv) non seulement il y a trop d'intervenants, mais leurs compétences sont souvent concurrentes; (v) enfin, l'octroi aux communes de la responsabilité principale en matière de distribution d'eau et d'électricité¹ mérite d'être réexaminé, tant par rapport à leurs capacités de gestion ou de contrôle de ces services publics, qu'à la taille minimale des installations (dépassant de loin le cadre communal) et aux aspects d'intégration et de cohérence des politiques sectorielles.

1. Là où la distribution d'électricité est assurée en régie, voir la section "Eléments de Diagnostic."

Un mécanisme devra-t-êre mis en place pour préparer, gérer et suivre le processus de développement de projets de participation privée, y compris pour la sélection des exploitants. Dans un premier stade, vu l'expertise requise et la nouveauté de ces techniques, un processus centralisé serait indiqué. Le Ministère de la Privatisation pourrait en être chargé, tout comme il fut chargé de mettre en oeuvre les privatisations décidées par les plus hautes autorités du pays (loi 39-89). Quant à la responsabilité de guider la réforme des politiques sectorielles, elle pourrait être confiée au CIPEP ou à un autre organe interministériel. De manière générale il importe de ne pas confier la responsabilité principale de la conception et mise en oeuvre de telles réformes sectorielles aux entreprises publiques du secteur; en effet, il ne faudrait pas que celles-ci soient à la fois juge et partie.

Troisième élément clef à mettre en place pour faciliter la réforme de ces secteurs et leur ouverture au privé : le cadre réglementaire. Ce cadre n'existe pas aujourd'hui et devra être mis en place pour attirer les investisseurs. Il devra fixer les règles de base du jeu, en particulier au niveau des tarifs, mais également au niveau des normes à respecter, de la demande à satisfaire, d'éventuelles obligations de service public, etc. Les règles de base devront de préférence être établies dans le cadre d'une législation sectorielle s'appliquant de manière uniforme à tous les intervenants, qu'ils soient publics ou privés. Cette législation est en cours d'adoption : il s'agit notamment du code de l'électricité, du code de l'eau (adopté en 1995) et de la législation en matière de protection de l'environnement. L'adoption rapide de telles lois et de leurs textes d'application devrait faciliter l'ouverture au privé. En vue d'appliquer le nouveau cadre de manière uniforme à l'ensemble des exploitants du secteur, qu'ils soient publics ou privés, producteurs, transporteurs ou distributeurs, l'unicité des institutions ou mécanismes de réglementation s'impose. Ce cadre réglementaire (législation et mécanismes) devrait normalement être en place préalablement, ou à tout le moins, simultanément à l'entrée d'opérateurs privés dans les secteurs de l'assainissement et de la distribution d'eau et d'électricité. Le mécanisme réglementaire devra être crédible. Un organisme autonome et indépendant des exploitants surtout, mais aussi des autorités politiques, pourrait contribuer à garantir cette crédibilité.

Les réformes préconisées dans ce rapport sont avant tout institutionnelles. Il s'agit de préalables à une saine ouverture au privé. L'élaboration du programme de privatisation des services municipaux, la définition des conditions imposées aux opérateurs privés, la sélection de ces derniers et la mise en place de mécanismes de réglementation de leurs activités sont des tâches nouvelles et complexes qui ne pourront être menées à bien sans le concours d'experts nationaux et étrangers.

Certains modes de participation privée devraient être encouragés dès à présent. Il s'agit de différentes formes de sous-traitance, mais aussi d'une démonopolisation de certaines activités marginales des exploitants actuels (l'aménagement de lotissements, par exemple). Il pourrait également s'agir d'expériences pilotes de concession ou d'affermage d'un réseau de distribution d'eau ou d'électricité. La concession, qui laisse au privé la responsabilité de la réalisation et du financement des nouveaux investissements, semble l'option qui répond le mieux aux objectifs du gouvernement (réduction du poids financier et amélioration des performances du service public). Ce type d'expériences pourrait enrichir le processus général et permettre d'améliorer le cadre institutionnel et réglementaire avant de généraliser l'introduction de ces techniques (le contrat de concession incorporerait le nouveau cadre réglementaire). Faisant suite à la concession déjà octroyée à Casablanca, une ou deux villes, de préférence de taille moyenne, pourraient ainsi faire l'objet d'une mise en concession des services d'eau, d'assainissement et/ou

d'électricité sur base d'une procédure d'appel d'offres international. Il s'agirait de villes où les élus locaux sont favorables à cette formule et qui accepteraient de confier au Ministère de la Privatisation ou à un autre organisme qualifié la responsabilité de préparer les dossiers, organiser les appels d'offres, gérer le processus de sélection et de négociation, etc.

Enfin, ce rapport recommande la publication régulière de données comparatives sur les performances des exploitants (publics et privés) et l'octroi de concessions sur base de procédures concurrentielles et transparentes. L'introduction d'une concurrence pour le marché par le biais d'appels d'offres et l'introduction d'un mécanisme de référence permettant de comparer les performances des différents opérateurs privés et publics devraient permettre de faire appel aux exploitants privés dans un cadre ouvert, dynamique et non-protégé.

Eléments de diagnostic

Le cadre institutionnel

ORGANISATION GÉNÉRALE. En vertu de l'article 30.4 de la Charte Communale de 1976, il appartient au conseil communal de décider "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". Le terme "services publics communaux" n'est toutefois pas défini. Ainsi, la distribution électrique n'est pas intrinsèquement un service municipal (voir le paragraphe "Electricité" ci-dessous). L'article 59 modifié (par la loi 30-94) de cette même loi communale prévoit en outre que les affaires intéressant plusieurs communes urbaines d'une agglomération, telles que l'eau, l'électricité et l'assainissement sont "coordonnées et gérées" par les communautés urbaines, là où elles existent. Ceci implique entre autres que l'octroi de concessions en ces matières est du ressort des dites communautés urbaines.

Les régies. Les régies sont des établissements publics industriels et commerciaux, dont la création relève d'une délibération du conseil communal, du conseil de communauté urbaine ou du comité du syndicat de communes; le statut type des régies communales a été adopté par décret du 29 septembre 1964. Le conseil d'administration des régies est composé de 12 personnes : 8 élus locaux et 4 représentants de l'administration, à savoir le Wali, un représentant du Ministère de l'Intérieur, un représentant du Ministère des Finances et un représentant du Ministère des Travaux Publics; le Ministère de l'Energie est normalement également représenté au sein du conseil des régies distributrices d'électricité. Le président du conseil d'administration devrait normalement être élu par le conseil.² Les fonctions des régies en matière d'assainissement et de distribution d'eau et d'électricité sont brièvement expliquées ci-dessous et présentées sous forme de tableau à l'annexe 1.

Eau. Il existe 16 régies de distribution d'eau. Elles assurent la distribution d'eau aux usagers dans les principaux centres urbains. L'Office National de l'Eau Potable (ONEP)³ fournit aux régies l'essentiel de l'eau que celles-ci distribuent et assure lui-même la distribution de l'eau

2. Toutefois, en pratique, c'est généralement le Wali qui préside le conseil d'administration. Voir, Michel Rousset, *Le Service Public au Maroc*, Editions La Porte, Rabat, 1994, p. 80. Une récente instruction du Ministre de l'Intérieur devrait aboutir à la suppression de cette pratique.

3. L'ONEP a été établi en 1972 et s'est vu confier les responsabilités précédemment exercées par la Régie des Exploitations Industrielles en matière de production d'eau. Le Conseil d'Administration de l'ONEP comprend 20 membres, dont des représentants de divers ministères et agences gouvernementales ainsi que des représentants des utilisateurs.

dans plus de 160 centres de petite et moyenne taille. Le Ministère des Travaux Publics exerce la tutelle sur l'ONEP.

Assainissement. L'assainissement est confié à des régies dans les villes de Casablanca (RAD), d'Agadir (RAMSA) et de Fes (RADEEF). Ailleurs, ce sont les communes elles-mêmes qui se chargent de la fourniture des services d'assainissement (en "régie directe").

Electricité. Sur les 16 régies mentionnées ci-dessus, dix assurent également la distribution d'électricité. Elles sont alimentées en électricité par l'Office National de l'Electricité (ONE⁴). L'ONE dispose d'un monopole en matière de transport et de distribution électrique. Le secteur de la production électrique a quant à lui été ouvert en 1994 à l'intervention de producteurs indépendants. En matière de distribution, les dix régies municipales constituent toutefois une exception importante au monopole de l'ONE.⁵ Les droits et obligations de l'ONE en tant que distributeur public d'électricité sont détaillés dans le Dahir 2-73-533 du 29 novembre 1973. Le conseil de l'ONE comprend des représentants d'agences gouvernementales et de divers ministères : Ministères de l'Energie et des Mines (tutelle), de l'Agriculture, des Finances, de l'Industrie, de l'Intérieur, du Travail, de la Planification. Le Directeur Général est nommé par décret sur recommandation du Conseil d'Administration.

PROCESSUS DE TARIFICATION. Chaque ajustement de tarif d'eau ou d'électricité doit être approuvé par arrêté du Ministre de l'Incitation de l'Economie sur délégation du Premier Ministre.⁶ Une Commission de Tarification, comprenant des représentants de divers ministères—notamment Finances, Incitation de l'Economie et ministère de tutelle concerné—exerce un rôle consultatif auprès du Ministre de l'Incitation de l'Economie. En cas de désaccord, c'est le CIPEP⁷ qui prend la décision finale.

En pratique, les demandes d'augmentations tarifaires émanent presque toujours de l'ONE ou de l'ONEP plutôt que des régies. Ces offices sont capables de présenter des dossiers techniquement solides pour justifier les augmentations tarifaires qu'ils cherchent à imposer aux régies; en outre, ils bénéficient généralement du soutien de leur ministère de tutelle. Les régies, par contre, manquent d'expertise technique et se heurtent fréquemment aux réticences du Ministère de l'Intérieur soucieux d'éviter l'opposition du public à d'éventuelles hausses tarifaires. L'impact sur la demande finale des hausses de prix obtenues par l'ONE et l'ONEP n'est en général ni analysé ni pris en compte.

4. L'ONE a été établi en 1963, par Dahir no. 1-63-226 du 5 août 1963, modifié par les Dahirs 1-73-201 du 19 septembre 1973 et 1-77-185 du 19 septembre 1977.

5. Le dahir de 1963 (art. 3) prévoit en effet le maintien des régimes d'exploitation des services communaux en vigueur à cette date, et donne la possibilité aux communes concernées de créer une régie communale d'exploitation chargée de reprendre l'activité du concessionnaire ou gestionnaire privé, soit au terme du contrat de délégation, soit suite à sa résiliation. La distribution communale d'électricité est donc une exception limitée à dix villes, qui s'explique pour des raisons essentiellement historiques, à la règle générale du monopole de l'ONE. L'ONE alimente également directement certains gros consommateurs dans les zones desservies par les régies. Les ventes d'électricité par l'ONE (haute, moyenne et basse tension) représentent 41 pour cent de la consommation totale. Les ventes des régies—basse et moyenne tension—représentent 43 pour cent de la consommation totale. Les 16 pour cent restants sont produits et consommés par des auto-producteurs industriels.

6. La loi du 12 octobre 1971 dispose dans son article premier que "les prix de tous les produits et services peuvent être réglementés à tous les stades de la commercialisation". Une trentaine de produits et services restent, aujourd'hui, soumis à réglementation, dont l'eau et l'électricité.

7. Le Comité Interministériel Permanent des Entreprises Publiques (CIPEP) est présidé par le Premier Ministre; son secrétariat est assuré par le Ministère de la Privatisation, chargé des Entreprises d'Etat.

PROBLÈMES INSTITUTIONNELS

Contrôle de tutelle envahissant. Les régies sont placées sous la tutelle du Ministère des Finances et du Ministère de l'Intérieur et ne bénéficient que d'une autonomie de gestion extrêmement réduite. Ainsi, toute transaction financière de quelque importance doit être approuvée, a priori, par un agent comptable désigné par le Ministère des Finances; le cadre du personnel et la structure barémique sont imposés aux régies; de manière générale, les organes de tutelle ont tendance à exercer un contrôle plus serré que celui prévu par la loi. Enfin, il est fréquent qu'un contrôle d'opportunité de nature politique soit exercé a priori, par le Ministère de l'Intérieur, sur les actes d'administration quotidienne, ce qui contribue à réduire l'efficacité des régies. L'ONE, placé sous l'autorité technique du Ministère de l'Energie et des Mines (responsable de la planification et du développement du secteur énergétique), et l'ONEP, placé sous l'autorité technique du Ministère des Travaux Publics (responsable du développement des ressources hydrauliques et de l'exploitation des barrages), sont moins susceptibles d'être soumises à un contrôle de ce type. Par contre, leur autonomie est également limitée par la surveillance exercée par le Ministère des Finances.

Multiplicité d'autorités publiques. Selon que ce sont des régies ou des offices (ONE et ONEP) qui sont responsables de la distribution d'eau et d'électricité sur le territoire de certaines communes, les ministères de tutelle responsables varient : Ministère de l'Intérieur lorsque la distribution est assurée par une régie, mais Ministère de l'Energie et des Mines ou des Travaux Publics lorsque l'ONE ou l'ONEP assurent ce service. De plus, dans chaque cas, de nombreuses autres autorités sont appelées à intervenir également : CIPEP, Ministère de l'Incitation de l'Economie, Ministère des Finances, Secrétariat d'Etat à l'Environnement, FEC (Fonds d'Equipement Communal), etc. Une telle multiplicité d'intervenants n'est pas de nature à favoriser le développement de stratégies sectorielles cohérentes.

Fragmentation sectorielle. La distribution électrique ne peut pas être gérée efficacement hors du contexte global du secteur énergétique. De même, l'on peut également se poser la question de savoir si une meilleure intégration de la gestion de la ressource eau n'implique pas une remise en cause de la compétence communale en matière de distribution d'eau. En règle générale, l'optimisation de la taille des réseaux de distribution (eau ou électricité) milite pour des zones dépassant de loin le cadre communal. La création de régies couvrant plusieurs municipalités et la desserte directe de nombreuses municipalités par l'ONE et l'ONEP confirment ce point.

Une certaine rationalisation des compétences est cependant proposée dans le cadre des nouveaux codes de l'électricité (en préparation) et de l'eau (récemment adopté par le Parlement). Ainsi, dans le secteur électrique, il est proposé de mettre sur pied un organe de réglementation national—la Commission de l'Electricité—qui serait notamment chargée de revoir et d'approuver les concessions de production ou distribution d'électricité, de revoir et d'approuver les documents d'appels d'offres, de déterminer les modifications tarifaires qu'il conviendrait d'imposer et de recommander l'application de ces modifications au gouvernement par l'intermédiaire de procédures transparentes et garantissant l'autonomie de ladite Commission. Ces procédures prévoient la participation des consommateurs, producteurs et distributeurs ainsi que la tenue d'audiences publiques annoncées à l'avance par publication d'un avis au Bulletin Officiel. Dans le secteur de l'eau, les mesures prises portent surtout sur la préservation et l'utilisation rationnelle des ressources en eau, notamment par l'intermédiaire de la création

d'agences de bassins, responsables de la gestion des ressources hydrauliques dans une aire géographique déterminée.⁸ Ces efforts en vue d'une meilleure intégration sectorielle pourraient être poursuivis au-delà des propositions actuelles.

Faibles suivis et contrôles. Il est également clair que les communes manquent de moyens pour contrôler la qualité des prestations des exploitants, qu'il s'agisse de régies ou d'éventuels concessionnaires. Quel que soit le mode de gestion des entreprises publiques choisi, celui-ci devra-t-être appuyé par des audits réalisés par des experts indépendants. Un audit des différentes régies a, en fait, été mené, pour la première fois, en 1994, à l'initiative d'une commission interministérielle composée de représentants des Ministères des Finances et de l'Intérieur. L'audit qui a été réalisé est cependant un audit financier. Il ne permet pas de comparer les performances générales (qualité des services, rapidité d'expansion des services etc..) des différentes régies, en tenant compte des contraintes particulières que chacune subit. En outre, il est réalisé sous la responsabilité des deux ministères qui interviennent directement dans la gestion des régies; on ne peut donc véritablement parler d'audit indépendant.

DEGRÉ DE CONCURRENCE ET PARTICIPATION PRIVÉE. Il n'y a pas de concurrence au niveau de la distribution d'eau, de l'assainissement et de la distribution électrique. Les consommateurs ou clients des différentes entreprises de service public n'ont pas le choix de leur fournisseur. Seules certaines activités annexes sont ouvertes à la concurrence. Ainsi, depuis quelques mois, les promoteurs immobiliers peuvent choisir d'avoir recours à des entrepreneurs privés pour installer l'eau et l'électricité sur les parcelles à bâtir. Toutefois la liste des entrepreneurs agréés est fixée par la régie. De plus, cette dernière estime le coût des travaux à réaliser et perçoit un pourcentage de cette somme au titre de la surveillance qu'elle exercera sur l'entrepreneur réalisant les travaux. La concurrence entre entrepreneurs privés et régies est donc faussée, ces dernières jouant, vis à vis des premiers, à la fois le rôle d'organes de surveillance rémunérés et de concurrents. Même dans ces conditions, cependant, les entrepreneurs privés ont démontré qu'ils pouvaient travailler à des prix comparables ou inférieurs aux régies et dans des meilleurs délais. Dans plusieurs cas, les régies ont été contraintes de baisser leurs prix pour rester compétitives.

En matière électrique, l'autogénération ou la cogénération d'électricité est permise jusqu'à concurrence de 10 MW.⁹ Les gros industriels disposent donc d'un certain choix : acheter l'électricité à l'ONE ou la régie, ou la produire eux-mêmes. Le monopole de distribution de l'ONE et des régies reste toutefois entier, toute vente directe par des auto-producteurs à des tiers étant interdite. En matière d'eau, des forages peuvent également être réalisés par des particuliers pour leurs propres besoins. Dans ces deux cas, il y a donc possibilité pour des privés de produire de l'eau ou de l'électricité pour leurs propres besoins, mais pas d'entrer en concurrence avec l'exploitant public en alimentant des tierces parties.

Par ailleurs, l'ONEP confie déjà à des gardiens ou gérants privés la gestion des bornes fontaines au niveau des adductions régionales. L'ONEP a également entamé une action

8. Voir le projet no. 4 de Code de l'Electricité du Royaume du Maroc du 10 novembre 1995, ainsi que le Projet de Loi no. 10-95 sur l'Eau de juillet 1995, articles 20-24.

9. Le seuil a été porté de 300 kW à 10 MW en 1994, dans le cadre de l'ouverture du secteur de la production électrique aux producteurs indépendants en préparation du projet de Jorf Lasfar. Les conditions dans lesquelles un éventuel surplus peut être revendu à l'ONE doivent être négociées avec ce dernier; jusqu'à présent, l'ONE n'a pas cherché à favoriser la revente de tels surplus. Des accords de ce type ont, par exemple, été conclus avec Maroc Phosphore et Maroc Chimie.

d'encadrement en vue de la création de micro-entreprises locales pour la gestion des bornes fontaines et la réalisation de branchements et envisage de confier au privé d'autres prestations annexes, principalement la réalisation de branchements et le recouvrement des coûts.

Enfin, il faut noter que certaines activités liées à la distribution d'eau ou d'électricité et à l'assainissement sont actuellement sous-traitées par l'ONE, l'ONEP et les régies à des prestataires privés. Il s'agit notamment d'études, de travaux, et de gros entretiens. Le recours à la sous-traitance reste toutefois fort limité, en particulier au niveau des régies qui ne sous-traitent généralement que certains travaux d'extension des réseaux ainsi que les réparations majeures et très exceptionnelles; les relevés de compteurs, la collecte des redevances ou de l'entretien tant du réseau lui-même que du parc automobile, par exemple, sont rarement confiés au privé.

PERFORMANCES. Certains distributeurs d'eau ou d'électricité sont plus performants que d'autres.¹⁰ Vu le grand nombre d'entités actives dans ce secteur (16 régies, nombreux systèmes gérés par l'ONE et l'ONEP), cette étude n'a pas pu établir de comparaisons détaillées entre prestataires.¹¹ Il apparaît cependant que l'efficacité des différentes régies est généralement insuffisante. Le niveau technique des employés est faible. Les audits qui ont été réalisés révèlent de nombreuses insuffisances de gestion : absence de fichiers détaillés des immobilisations, pas d'amortissement de certains actifs, fichiers d'abonnés qui ne sont plus à jour, absence de provisions pour créances douteuses, situation exacte des stocks mal connue, etc. Ni la gestion commerciale, ni celle des stocks, ni celle du personnel ne sont informatisées (un programme d'informatisation est toutefois en cours dans certaines régies).

La position monopolistique des prestataires de services municipaux se traduit par une prise en compte insuffisante des besoins et réclamations des usagers : les délais pour obtenir un raccordement au système de distribution d'eau ou d'électricité peuvent être extrêmement longs (souvent plus d'un an pour équiper un terrain à bâtir, par exemple); les augmentations de tarifs sont rarement annoncées à l'avance par les régies et sont dès lors découvertes par les usagers au moment de la réception de leur facture; les réclamations pour services insuffisants ou de mauvaise qualité restent la plupart du temps sans réponse; les usagers éprouvent de grandes difficultés à obtenir les corrections requises en cas d'erreur de facturation.

Eau. Seule une moitié de la population est reliée au réseau de distribution d'eau—environ 90 pour cent de la population urbaine (reliée au réseau par des connections aux habitations dans la majorité des cas), mais 14 pour cent seulement de la population rurale (bénéficiant généralement d'un accès à l'eau potable grâce à des conduites ou puits publics). La qualité de l'eau en zone urbaine est généralement satisfaisante, avec toutefois des variations entre villes au niveau de la pression, par exemple. S'agissant des régies, il importe de distinguer entre problèmes de qualité sous leur contrôle et problèmes attribuables au producteur d'eau (ONEP). Ainsi, en période de sécheresse, la distribution d'eau est sévèrement rationnée dans certaines villes. Pendant l'été 1995, l'eau courante n'était disponible que quelques heures par jour à Tanger, et elle devait y être acheminée de Jorf, par bateau.

10. A titre d'illustration, en 1993, les ratios "MWh vendus/nombre de branchements" et "nombre de branchements/nombre d'employés" étaient respectivement de 4,2 et 277 à Casablanca; 3,2 et 245 à Fes; 3,4 et 248 à Kénitra; et 2,3 et 443 à Meknès.

11. Comme expliqué à la section "Renforcement des capacités de gestion du processus de réforme" ci-dessous, une telle comparaison devrait toutefois être réalisée de manière régulière pour permettre un suivi efficace de ces différents exploitants.

Un programme de réhabilitation des canalisations d'eau est actuellement en cours et devrait permettre une réduction progressive des taux de perte d'eau. Ceux-ci sont aujourd'hui de l'ordre de 35 pour cent (sauf à Rabat où les performances sont nettement meilleures). Le tableau 15.1 ci-dessous illustre combien ces performances étaient (en 1990) inférieures à la moyenne internationale et même aux performances de pays africains tels que la Côte d'Ivoire qui ont mis en oeuvre un programme de réforme dans ce secteur.

Assainissement. Les services d'assainissement sont très insuffisants. Une majorité de la population urbaine bénéficie de services d'assainissement, tandis que les zones rurales sont très mal desservies. De nombreux quartiers urbains à haute densité de population ne sont toutefois pas équipés d'égouts. Les systèmes existants sont souvent en mauvais état. Des rejets industriels et domestiques non traités s'écoulent près de zones habitées. La pollution des rivières, des plages et des eaux du littoral à proximité des grands centres urbains atteint aujourd'hui un niveau inquiétant et l'eau distribuée en certains endroits—des zones urbaines densément peuplées ainsi que certaines zones rurales—est parfois contaminée par des rejets domestiques non traités. Cette situation a un impact très négatif sur la santé publique comme en témoignent les attaques de choléra qui se sont déclarées dans le pays. Ces problèmes, à leur tour, nuisent au développement touristique du pays.

Electricité. Environ une moitié de la population totale est desservie soit par les régions soit par l'ONE. L'autre moitié de la population—parmi lesquels la grande majorité de la population rurale—n'a pas accès à l'électricité. L'indisponibilité d'énergie d'origine hydroélectrique due à des estimations optimistes de l'hydrologie de ces projets, des retards dans le programme de construction de nouvelles centrales dus au manque de financements disponibles et des pannes de centrales thermiques causées par l'exploitation trop intensive de ces dernières ont conduit, en 1992–1994, à des coupures d'électricité fréquentes dans tout le pays. Ces coupures n'étaient pas toujours annoncées, surtout au début de la période au cours de laquelle elles ont eu lieu, provoquant ainsi, non seulement des arrêts de travail mais des pertes de matériaux (textiles gâchés etc.). Cette situation a forcé les consommateurs industriels d'électricité à réduire volontairement leurs activités à tour de rôle pour soulager le système. De nombreuses entreprises se sont dotées, pendant cette période, de capacités d'auto-production (elles ont d'ailleurs été encouragées à agir en ce sens par l'intermédiaire d'exemptions de droits de douane sur l'importation de générateurs). Aujourd'hui, ces coupures sont beaucoup plus rares, bien qu'elles n'aient pas entièrement disparu, et ce matériel est inutilisé. La tension électrique cependant n'est pas stable ce qui rend l'achat de stabilisateurs de tension indispensable pour protéger tout appareil sensible, comme l'outillage informatique. Ces stabilisateurs, ainsi que les équipements d'autogénération, ont un coût élevé qui s'ajoute aux autres coûts de production.

STATUT DU PERSONNEL. Les employés du secteur de distribution d'eau et d'électricité sont soumis à un statut semblable. Il s'agit d'un statut de droit privé, mais qui leur garantit des conditions d'emploi relativement privilégiées. Licenciement et révocation, par exemple, ne peuvent être imposés aux agents titularisés que dans des conditions exceptionnelles et seulement sur avis conforme d'une commission du personnel composée, paritairement, de représentants de la direction et de représentants des employés.¹²

12. Voir, par exemple, les articles 3, 8 et 9 du *Statut du personnel des entreprises de production, de transport et de distribution d'électricité au Maroc*.

Tableau 15.1 Taux de pertes en eau

Ville/pays	Année	Pourcentage			
		de pertes	de pertes		
Macao	1991	11	Murcia, Espagne	1992	26
Japon (moyenne)	1990	11	Santiago, Chili	1990	29
Etats Unis (moyenne)	1984	12	Tunisie	1986	30
Côte d'Ivoire	1994	14	ONEP (18 centres)	1990	30
Canada (moyenne)	1984	15	Bangkok, Thaïlande	1990	33
Tokyo	1990	15	Casablanca	1990	34
Bordeaux, France	1982	15	Meknes, Fes, Marrakech, Kenitra	1990	35
Rabat	1990	18	Brésil (moyenne)	1989	39
Brasilia	1989	19	Bogota, Colombie	1991	40
Togo	1990	22			

Source : Banque mondiale, *Rapport d'évaluation du cinquième projet eau*, 1993, p. 69; G. Yepes, *Performance Indicators—Water and Sanitation Utilities*, Set 1 World Bank, 1993, p. 15 et *World Development Report 1995*, p. 225.

De nombreuses régies souffrent de sureffectifs importants : la tendance générale est d'employer de manière permanente le personnel nécessaire pour fournir le volume de services requis en période de pointe. Un recours accru à la sous-traitance permettrait de limiter ces sureffectifs. L'expérience des pays de l'OCDE et d'autres pays ayant réformé le secteur de la distribution d'eau montre que le nombre d'employés par branchements pourrait être considérablement réduit au Maroc, comme l'illustre le tableau 15.2 ci-dessous.

Tableau 15.2 Nombre d'employés pour 1000 branchements

Ville/pays	Année	Nombre d'employés pour 1000 branchements
Alicante, Espagne	1987	1,1
Santiago, Chili	1990	2,1
Macao	1991	2,2
Murcia, Espagne	1982	2,5
Etats Unis (moyenne)	1984	2,9
Argentine	1995	4,0
Monterrey, Mexique	1987	4,1
Paris	1987	4,5
Bursa, Turquie	1992	4,6
Côte d'Ivoire	1994	4,8
Maroc (Casablanca)	1995	4,8

Source : G. Yepes, *Performance Indicators—Water and Sanitation Utilities*, Set 1, World Bank, 1993, p.10.

Situation financière

FINANCES DES EXPLOITANTS. La situation financière de l'ensemble des secteurs étudiés se trouve gravement obérée par des arriérés importants. Le taux de recouvrement des factures

auprès des consommateurs est très faible, comme l'illustre bien le tableau comparatif 15.3 ci-dessous. Ce problème est particulièrement aigu vis à vis des collectivités locales, dont les problèmes financiers sont tels qu'elles ne peuvent faire face à l'ensemble de leurs obligations. Les communes ne payant pas les régies, celles-ci ne paient pas l'ONE et l'ONEP,¹³ qui se trouvent souvent obligés de retarder leurs propres paiements à leur fournisseur, créant ainsi un cercle vicieux d'arriérés.

En outre, les régies se trouvent souvent coincées entre deux tarifs (prix d'achat aux offices, et prix de vente aux consommateurs) fixés par les autorités responsables de la politique des prix, mais n'augmentant pas nécessairement en parallèle. Ainsi, le prix de l'eau vendu aux régies par l'ONEP a augmenté de 38 pour cent entre 1987 et 1992, tandis que le prix de vente aux consommateurs n'augmentait que de 36 pour cent. En matière électrique, cette situation se trouve aggravée, du moins pour certaines régies, par des tarifs ONE supérieurs à la moyenne qu'elles ne peuvent répercuter sur le consommateur final (dû à la péréquation nationale des prix en vigueur actuellement). De nombreuses régies fonctionnent ainsi avec des marges qui sont non seulement insuffisantes, mais qui ont également tendance à diminuer.

Eau. Dans le domaine de l'eau, une structure de tarifs distincte est prévue pour trois types de consommateurs : (i) les consommateurs privés et administratifs (tarif croissant pour trois tranches de consommation : moins de 24 m³ par trimestre; entre 24 et 60 m³; plus de 60 m³); (ii) les consommateurs bénéficiant d'un tarif préférentiel (tarif unique quelle que soit la consommation); (iii) les industriels (tarif unique quelle que soit la consommation). Les tarifs varient en outre selon les régions. Malgré des augmentations tarifaires approuvées au cours de ces trois dernières années, les tarifs sont insuffisants pour permettre aux régies de couvrir leurs frais d'exploitation et pour encourager la conservation d'une ressource pourtant de plus en plus rare.¹⁴ Les régies cherchent à compenser ce déficit, notamment en faisant payer cher, et d'avance, des travaux de branchements qui sont souvent réalisés avec plus d'un an de retard.¹⁵

L'analyse menée dans le cadre du Cinquième Projet Eau financé par la Banque mondiale révèle que l'ONEP a fait des pertes chaque année de 1987 à 1992. Celles-ci peuvent en grande partie être attribuées aux tarifs qui ne couvrent pas ses coûts marginaux à long terme (le prix de vente aux régies couvre 78 pour cent desdits coûts, tandis que le tarif consommateurs n'en couvre que 45 pour cent), et aux retards de paiement des régies. En outre, les subventions d'équipement que l'ONEP a reçues jusqu'en 1994 ont été supprimées en 1995; des augmentations tarifaires devraient permettre de compenser cette perte de revenus.

13. Face à leurs graves difficultés financières, la politique des régies consiste, en règle générale, à payer avant tout leurs salariés, à ne payer leurs fournisseurs qu'avec beaucoup de retard et parfois incomplètement, à réduire drastiquement le travail d'entretien et à ne pas procéder à de nouveaux investissements.

14. Le tarif applicable à la première tranche (en deçà de 24 m³), ainsi que les tarifs réservés aux industriels et aux consommateurs privilégiés sont inférieurs au coût marginal de production à long terme. Le tarif applicable à la première tranche est en outre inférieur au prix auquel les régies achètent l'eau à l'ONEP. Sur les 6 régies dont les comptes ont été analysés dans le cadre du Cinquième Projet d'Adduction d'eau, une seule, la RADEEM, qui produit elle-même une fraction substantielle de l'eau qu'elle distribue, n'accusait pas un déficit dans les cadres de ses activités de distribution d'eau.

15. Ce qui implique normalement le versement par l'utilisateur d'une somme supplémentaire lors de la réception des travaux pour couvrir la hausse des prix ayant eu lieu depuis l'époque où le paiement a été fait.

Tableau 15.3 Retards de paiements des factures d'eau

<i>Ville/pays</i>	<i>Nombre de jours</i>	<i>Ville/Pays</i>	<i>Nombre de jours</i>
Kwangju	25	Valparaiso	88
Changchun	25	Santiago	90
Pusan	28	Bogota	97
Minas	29	Costa Rica	120
Seoul	30	Ankara	150
Bruxelles	30	Manille	187
Taejon	32	Karachi	234
S. Catarn.	32	Ghana	240
Sev. Trent	60	Anabas	270
Sao Paolo	88	Oran	298
Bursa	88	Maroc	328

Source : G. Yepes, *Performance Indicators—Water and Sanitation Utilities*, Set 2, World Bank, 1993, p.7.

Assainissement. La surtaxe d'assainissement imposée par les régies qui fournissent ce service ne couvre pas les coûts du service et est très insuffisante pour couvrir le coût des investissements qui seraient nécessaires dans ce secteur. La RAD, par exemple, accusait une perte de 39,33 millions de DH sur ses activités d'assainissement en 1994.

Electricité. La structure des tarifs imposés aux clients finaux est uniforme sur tout le territoire et ne reflète donc pas les différences de coûts dues aux conditions géographiques. Les tarifs ne reflètent pas non plus les différences de coûts associées aux différents niveaux de tension : les tarifs pour la moyenne et la haute tension sont supérieurs aux tarifs consommateurs pour la basse tension (parmi les pays méditerranéens repris dans le tableau 15.4 ci-dessous, le Maroc est le seul où les tarifs sont structurés de cette façon). De plus, les tarifs imposés aux consommateurs basse tension ne varient pas en fonction des plages horaires ou saisonnières, mais seulement en fonction de la quantité totale consommée (la première tranche, de 0 à 200 kWh/mois, étant très fortement subventionnée). Enfin, le tableau ci-dessus fait apparaître que les taxes représentent, pour les usagers domestiques, une fraction particulièrement importante du prix de l'électricité.

La situation financière des différentes régies varie : certaines d'entre elles payent à l'ONE des tarifs plus élevés que d'autres, ces différences ne reflétant pas un éventuel différentiel de coûts de production ou transmission entre différentes régions du pays. En règle générale, elles ne parviennent pas à équilibrer leurs comptes. Ainsi, si la régie de Fes est parvenue à équilibrer ses comptes sur la période 1991-1993, de nombreuses régies ont, quant à elles fait des pertes durant cette période : ces pertes étaient de l'ordre de 270 millions de DH par an pour Casablanca, de 16 millions de DH par an pour Meknès et de 7 millions de DH par an pour Kenitra. Elles sont en grande partie dues (i) à des marges trop faibles, (ii) à de mauvaises procédures de recouvrement de factures¹⁶ et autres insuffisances de gestion,¹⁷ et (iii) aux importants arriérés de paiement des administrations et des collectivités locales. Ces arriérés

16. Les procédures de relevés des compteurs, de facturation et de mise à jour des listes d'usagers sont très lentes ce qui se traduit par des retards dans la préparation, l'envoi et la collecte des factures. En outre, ce sont les mêmes agents qui relèvent les compteurs, qui préparent et envoient les factures et qui assurent l'encaissement. Ce type de pratique rend difficile le contrôle du travail de ces agents.

17. Voir la section "Degré de concurrence et participation privée."

s'élevaient au 31 décembre 1993 : (a) à 462,7 millions de DH à Casablanca (sur des arriérés totaux de 977,6 millions de DH), (b) à 82,2 millions de DH à Fes (sur des arriérés totaux de 93,9 millions de DH), (c) à 30,4 millions de DH à Kénitra (sur des arriérés totaux de 55,6 millions de DH) et (d) à 74,3 millions de DH à Meknès (sur des arriérés totaux de 113,3 millions de DH).

L'ONE est également dans une situation financière difficile, qui est due principalement (i) aux arriérés de paiement, notamment des régies,¹⁸ (ii) à des tarifs inadéquats,¹⁹ et (iii) aux droits et taxes élevés imposés sur les produits pétroliers.²⁰ L'ONE a dû, en conséquence, emprunter à la fois à long terme pour financer ses investissements et à court terme pour payer ses fournisseurs; l'office souffre aujourd'hui, d'un manque aigu de liquidités.²¹

Tableau 15.4 Prix de l'électricité (pays méditerranéens)

Pays	Usage		
	Usage domestique (USc/kWh)	commercial (USc/kWh)	Usage industriel (USc/kWh)
Espagne	17,4 (incl. taxes 13 pour cent) (a)	11,70 (b)	8,00 (a)
France	14,6 (incl. taxes 20,4 pour cent) (a)	10,40 (b)	5,50 (a)
Portugal	17,6 (incl. taxes 8,4 pour cent) (a)	11,90 (b)	11,90 (a)
Italie	15,8 (incl. taxes 15,3 pour cent) (a)	13,60 (b)	9,40 (a)
Maroc	8,0 (incl. taxes 30 pour cent) (c)	11,50 (c)	9,50 (c)
Turquie	7 (incl. taxes 17,2 pour cent) (a)	N.D.	7,00 (a)
Tunisie	6,99 (incl. taxes 17 pour cent) (c)	6,99 (c)	6,50 (c)
Algérie	2,52 (incl. taxes 13 pour cent) (c)	2,52 (c)	1,24 (c)

Sources : (a) IEA Statistics, first quarter 1995; (b) Eurostat, Prix de l'Energie (1993); (c) Banque mondiale (août 1993).

BESOINS D'INVESTISSEMENTS. Dans chacun des trois secteurs étudiés ici, les besoins d'investissements sont considérables. Leur financement ne peut être couvert qu'en partie par le Trésor public.

Eau et assainissement. L'objectif du gouvernement, dans le secteur de l'eau, est de raccorder 90 pour cent de la population urbaine par branchement direct au réseau d'ici l'an 2000 et de rendre l'eau potable accessible à 80 pour cent de la population rurale d'ici 2010. Le coût de

18. Les arriérés de paiement dus à l'ONE au 31 décembre 1994 sont les suivants : régies 1,95 milliard de DH; offices (ONEP, ONCF etc.) 1,1 milliard de DH; administration et collectivités locales 550 millions de DH; entreprises publiques 220 millions de DH. L'Etat devrait en outre rembourser à l'ONE plus d'un milliard de DH à de TVA : comme les biens d'équipement sont plus fortement taxés que l'électricité, l'ONE est dans l'incapacité de récupérer le montant total de la TVA qu'il a payée.

19. En outre, les augmentations tarifaires prévues par le contrat programme de 1988-1991 n'ont pas été appliquées et le contrat programme de 1991-1993 n'a jamais été signé. En 1993, le gouvernement s'est engagé à augmenter les tarifs de 6 pour cent par an jusqu'en 1997 et à verser une dotation de 800 millions de DH par an à l'ONE au cours de la même période. Les augmentations tarifaires ont eu lieu en 1993 et 1994 mais pas en 1995. La dotation de 800 millions a été versée en 1993 et 1994.

20. Le taux effectif de taxation des produits pétroliers est d'à peu près 150 pour cent. En 1994, le prix des produits pétroliers utilisés par l'ONE était d'à peu près 200 \$ la tonne, soit deux fois et demi le prix à l'importation. Ces taxes représentent à peu près 30 pour cent des charges d'exploitation de l'ONE. L'impact de ces taxes sur le prix de l'électricité aux consommateurs finaux est ainsi nettement plus élevé que dans d'autres pays (voir le tableau 15.4).

21. Depuis 1993, le ratio de couverture du service de la dette de l'ONE est tombé à moins de 1,5.

ce programme est estimé à un montant situé entre 0,3 et 0,6 pour cent du PNB, c'est à dire entre 500 millions et 1 milliard de dollars sur la période qui va jusqu'à l'an 2000.

En matière d'assainissement, les investissements nécessaires pour couvrir les besoins en l'an 2000 sont estimés à 1,4 milliard de dollars. Le recouvrement de ces coûts impliquerait, outre le paiement de la participation de premier établissement versé depuis 1987 par l'utilisateur pour chaque nouveau raccordement, une augmentation considérable des redevances d'assainissement sur la période 1996–2002.²²

Electricité. L'ONE estime qu'une augmentation de capacité de plus de 2000 MW est nécessaire d'ici l'an 2000 pour satisfaire la demande. La plupart des centrales thermiques à construire devront être réalisées par des producteurs indépendants.²³ Les investissements de l'ONE en matière de production électrique se limiteront à la réalisation de centrales hydroélectriques et de quelques centrales thermiques isolées et de petite taille. L'essentiel des investissements de l'ONE seront en fait réservés aux infrastructures de transmission et de distribution. Pour la période 1996–1998, le programme d'investissement de l'ONE se décompose comme suit : production 3,5 milliards de DH; transmission 5 milliards de DH; distribution 2 milliards de DH; général 1,5 milliard de DH. A ces chiffres il faut ajouter les investissements en distribution devant être réalisés par les régions.

Formes de participation privée envisageables

Potentiel des options de participation privées

Le chapitre précédent a permis d'identifier les problèmes et défis majeurs auxquels il est essentiel de faire face, au Maroc, dans les secteurs de l'assainissement et de la distribution d'eau et d'électricité. A chacun de ces problèmes ou défis, des formules impliquant la participation du secteur privé peuvent contribuer à apporter une réponse. Certaines de ces formules, impliquant la réalisation d'investissements par les entrepreneurs privés, permettraient de pallier le manque de ressources du Trésor public. L'expérience de l'Argentine (eau et électricité) et d'autres pays démontre que les exploitants privés sont prêts à investir des sommes importantes pour réhabiliter et étendre les réseaux existants.²⁴ L'efficacité avec laquelle les services sont prestés est également susceptible d'augmenter considérablement avec l'entrée d'exploitants privés sur le marché, comme cela s'est vérifié non seulement en Argentine, mais également à Macao (eau)²⁵

22. De l'ordre de 30 à 120 pour cent pour la RAD selon que l'Etat assure une plus ou moins grande fraction du service de la dette actuelle, de l'ordre de 240 pour cent pour la RADEEF et de 135 pour cent pour la RADEEMA.

23. Un opérateur a déjà été sélectionné pour la gestion des unités existantes de la centrale de Jorf Lasfar (2X330 MW) et pour la construction et l'exploitation (sous forme de BOT) des nouvelles unités de cette centrale (2X330 MW). D'autres appels d'offres internationaux doivent être lancés pour la construction et l'exploitation de deux centrales thermiques (350 MW chacune) à Kenitra et Mohammedia.

24. Le consortium sélectionné en 1993 pour assurer les services de distribution d'eau et d'assainissement à Buenos Aires s'est engagé à réaliser, sur une période de 30 ans, des investissements évalués à 4 milliards de dollars, alors qu'au cours des années précédentes, l'opérateur public avait investi à peu près 10 millions de dollars par an.

25. La distribution d'eau à Macao a été assurée par un exploitant privé à partir de 1985. Depuis cette date, le taux de pertes est passé de 25 pour cent à 12 pour cent. La capacité de traitement et la longueur du réseau ont quant à elles été doublées tandis que le nombre d'employés est resté constant, ce qui traduit un gain d'efficacité considérable. Voir l'encadré A2.6 de l'annexe 2.

ou en Côte d'Ivoire (eau et électricité),²⁶ par exemple. Ces gains d'efficacité sont d'autant plus considérables que la participation d'exploitants privés permet en outre d'ouvrir certaines activités à la concurrence.²⁷ La mise en place de formules de participation privée dans les secteurs considérés peut enfin contribuer à provoquer une réforme indispensable du cadre réglementaire et institutionnel en vigueur et à assurer la pérennité de cette réforme. La diminution du nombre d'autorités habilitées à intervenir et une répartition claire des pouvoirs entre ces autorités, l'assainissement de la situation financière de ces secteurs ainsi que la mise en place de processus de fixation des tarifs clairs, prévisibles et transparents sont nécessaires pour permettre d'améliorer durablement les performances dans les secteurs considérés ici. Il s'agit en outre de préalables indispensables à l'entrée et au maintien d'investisseurs et exploitants privés dans ces secteurs.

Options possibles

Une description détaillée des différentes formules de participation privée envisageables dans les secteurs de l'assainissement et de la distribution d'eau et d'électricité est présentée à l'annexe 2. Un récapitulatif des avantages et inconvénients respectifs des différentes options figure dans le tableau ci-dessous.

Formules recommandées

Dans les secteurs de la distribution d'eau, de la distribution électrique et de l'assainissement, seule l'exploitation du réseau présente de fortes caractéristiques de monopole naturel. Une concurrence *dans* le marché²⁸ est possible pour l'exercice des fonctions annexes. Les avantages résultant de l'ouverture à certains entrepreneurs privés du marché de l'installation de l'équipement requis pour la fourniture d'eau et d'électricité sur les parcelles à bâtir ont déjà été soulignés à la section "Degré de concurrence et participation privée" ci-dessus. En outre, les auto- ou co-producteurs devraient être autorisés à alimenter directement les régies, voire même certains gros consommateurs. Cette possibilité de revente justifierait, dans certains cas, un investissement dans des capacités de génération dépassant leurs propres besoins de manière à pouvoir réaliser d'éventuelles économies d'échelles. La desserte des zones rurales pourrait également être considérablement améliorée si de petits entrepreneurs privés locaux étaient encouragés à participer à l'installation et à l'exploitation des installations requises, comme expliqué à l'annexe 3.

26. Le secteur électrique en Côte d'Ivoire est géré par un exploitant privé depuis 1990. Le taux de pertes a été ramené de 20 pour cent à 17 pour cent et la durée moyenne des coupures est passée de 50 à 18 heures. Le taux de recouvrement des factures (98 pour cent) est aujourd'hui comparable aux taux réalisés par les exploitants les plus performants des pays développés. Voir l'encadré A2.5 de l'annexe 2.

27. La compagnie de distribution d'eau de Santiago du Chili, sous-traite, depuis la fin des années 1970, un grand nombre de ses activités. Le taux de productivité du personnel de la compagnie (2,1 employés pour 1000 branchements) est aujourd'hui parmi les plus élevés du monde. Voir le tableau 15.2 et, dans l'annexe 2, l'encadré A2.2.

28. C'est à dire une concurrence entre plusieurs opérateurs économiques exerçant leurs activités en même temps sur le même marché, par opposition à une concurrence *pour* le marché où différents opérateurs entrent en concurrence pour se voir octroyer le droit d'exercer leurs activités sur un marché donné avec, au moins un certain degré d'exclusivité.

Tableau 15.5 Avantages et inconvénients des principaux modes de participation privée

	<i>Avantages</i>	<i>Inconvénients</i>
Démonopolisation	<ul style="list-style-type: none"> • Oblige le prestataire de services publics à se recentrer sur ses activités de base • Permet l'introduction d'une concurrence dans le marché (pas seulement pour le marché) entre opérateurs privés et, éventuellement, entre ces opérateurs privés et l'ancien monopole public • Une séparation des activités de production, transmission et distribution de l'ONE permettrait d'introduire une concurrence dans le marché entre producteurs électriques 	<ul style="list-style-type: none"> • Vu la présence d'importantes économies d'échelle dans les activités de distribution d'eau et d'électricité et d'assainissement, le potentiel de démonopolisation porte principalement sur certaines activités accessoires aux activités de base
Sous-traitance	<ul style="list-style-type: none"> • Contrats relativement simples à négocier • Peut être combiné avec réduction de personnel lorsqu'employés sont encouragés à s'installer à leur compte comme sous-traitants 	<ul style="list-style-type: none"> • Pas ou peu d'investissement privé • Impact limité sur la gestion de l'entreprise ou du secteur • Aucune pression sur les autorités publiques pour assurer la viabilité économique du secteur
Contrat de gestion	<ul style="list-style-type: none"> • Contrat peut être conclu dans des contextes difficiles ou incertains, car les risques assumés par l'opérateur sont réduits (pas d'investissement et risques commerciaux limités aux pénalités prévues dans le contrat) • L'intervention d'une équipe de gestion externe peut contribuer au redressement de l'entreprise. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de financement privé • Peu d'incitations à la performance; Risque que les améliorations réalisées dans un premier temps ne soient pas maintenues • Peut compliquer l'organisation d'une procédure de sélection d'opérateurs privés véritablement compétitive si les autorités décident, ultérieurement de passer à un mode de participation privée plus poussé
Contrat de gestion avec intéressement	Voir case ci-dessus. Toutefois, en liant la rémunération du gestionnaire à la performance de l'entreprise, ce mode de participation privée responsabilise davantage les gestionnaires.	Voir case ci-dessus. L'intéressement aux résultats, que ce soit sous forme de bonus, de prime calculée en fonction des progrès réalisés ou autre mécanisme, réduit les risques. Si l'intéressement se fait sous forme de participation au capital ou d'octroi d'actions de bonus, le gestionnaire pourrait se trouver encore plus avantage dans le cadre d'une privatisation ultérieure.

Affermage sans maîtrise d'oeuvre ni auto-financement du secteur	<ul style="list-style-type: none"> • Les risques assumés par l'opérateur sont limités à l'exploitation (pas d'investissement), ce qui facilite la conclusion du contrat dans des contextes difficiles • Le fermier a une grande liberté au niveau de la l'exploitation du système. • Comme le fermier se rémunère sur le tarif imposé aux consommateurs, il exigera que ce tarif couvre au moins ce qui lui est dû, c'est-à-dire les frais d'exploitation et d'entretien 	<ul style="list-style-type: none"> • Financement privé limité • Division des responsabilités souvent ambiguë entre autorités publiques et fermier • Coordination entre exploitation et investissements difficile • Les autorités publiques manquent souvent de fonds pour financer l'infrastructure nécessaire pour une bonne exploitation • Le non-paiement par les usagers publics est un problème fréquent
Affermage avec maîtrise d'oeuvre et auto-financement du secteur	<ul style="list-style-type: none"> • Voir case ci-dessus. • Le tarif doit couvrir non seulement la redevance due au fermier, mais encore le montant nécessaire aux investissements, généralement perçu par le fermier pour le compte de l'Etat et versé sur un fonds de travaux mis à la disposition du fermier. 	<ul style="list-style-type: none"> • Voir case ci-dessus • Suite au non-paiement par les usagers publics, le fermier est souvent conduit à opérer une compensation avec les sommes à verser sur le fonds de travaux, ce qui hypothèque la réalisation des investissements.
Concession	<ul style="list-style-type: none"> • Les investissements sont réalisés et financés par le privé. • Le concessionnaire est libre de gérer au mieux les risques commerciaux liés à la construction, la réhabilitation et l'exploitation du système • Le tarif doit couvrir les frais d'exploitation, d'entretien et d'investissements 	<ul style="list-style-type: none"> • Contrat difficile à conclure dans des contextes politiques ou économiques incertains, vu le risque lié aux investissements à long terme • Il est plus difficile de se prémunir contre le non-paiement par les usagers publics (il existe cependant parfois des possibilités de garanties publiques ou de compensation sur sommes dues au Trésor, par exemple)
Privatisation	<ul style="list-style-type: none"> • Mêmes avantages que ci-dessus • En outre, la propriété privée des installations facilite le financement en offrant de meilleures garanties aux créanciers • La privatisation signale un très fort engagement de la part du gouvernement 	<ul style="list-style-type: none"> • Le risque de l'investissement à long terme est encore plus grand dans la mesure où l'exploitant doit non seulement financer les nouveaux investissements mais également racheter les immobilisations existantes au propriétaire public • Non-paiement par les usagers publics: comme pour la concession • Difficultés liées à l'évaluation des actifs transférés au secteur privé • Difficultés liées au régime de domanialité publique • Perte de l'instrument de réglementation que représente le recours à une procédure de sélection compétitive d'opérateurs privés organisée à intervalles réguliers

Source : Banque mondiale

En ce qui concerne les fonctions de base d'exploitation des réseaux, la présence de caractéristiques de monopole naturel milite contre l'introduction de concurrence entre divers prestataires de services. D'autres formules doivent être choisies. Une première possibilité serait de sous-traiter davantage d'activités. Aujourd'hui, seules les grosses réparations sont régulièrement sous-traitées par les régies. D'autres activités pourraient l'être également, telles l'entretien du parc automobile, le transport du personnel, diverses tâches d'entretien du réseau, le relevé des compteurs, l'encaissement des factures etc.

Dans la mesure où il s'avérerait difficile d'attirer des exploitants privés prêts à immobiliser d'entrée de jeu les capitaux nécessaires à la réhabilitation et à l'extension du système, l'affermage pourrait constituer une bonne formule de transition. Quant aux risques de mauvaise coordination entre investissements et exploitation, ils pourraient être limités par une délégation de maîtrise d'oeuvre.

Toutefois, vu les objectifs de l'Etat en matière de réforme sectorielle et de participation privée (allègement des contraintes budgétaires et amélioration du service public), la meilleure option pour impliquer le secteur privé dans la gestion du service public même paraît être la concession.²⁹ Celle-ci permet en effet le financement privé des infrastructures et laisse au concessionnaire toute liberté de coordonner les tâches de construction, d'exploitation et d'entretien. Plusieurs approches sont envisageables pour mettre en oeuvre cette formule.

La première approche est de transformer l'entreprise publique (régie, par exemple) en société anonyme concessionnaire du service public et de privatiser cette nouvelle entreprise, soit totalement, soit partiellement.³⁰ Cette approche requiert que la nouvelle société concessionnaire ait un capital adéquat et une situation financière saine dès le jour de sa création. Réaliser une transformation de ce type apparaît peu probable pour une majorité de régies. Ce serait toutefois une option plus réaliste pour les activités de distribution électrique de l'ONE, par exemple. Une réflexion est en cours en vue de démembrer ou filialiser l'ONE en plusieurs sociétés distinctes, et notamment une ou plusieurs sociétés de distribution. Il pourrait soit y avoir une filiale unique de distribution, soit une filiale par réseau de distribution géré par l'ONE. Dans cette dernière hypothèse, la division de l'ONE qui gère le réseau d'une ville (Agadir, par exemple) pourrait être constituée en filiale de l'ONE, dont le capital pourrait être souscrit en partie par des partenaires privés. La loi de privatisation (art. 8) autorise la création de telles filiales moyennant décret d'autorisation. L'ouverture au privé devrait se faire par voie d'appel d'offres visant en priorité des partenaires stratégiques pouvant apporter une expertise technique et des moyens financiers. La constitution de la société concessionnaire se ferait suite à cet appel d'offres par apport par l'ONE des actifs (et passif y afférent) de sa division de distribution et par apport en fonds par les partenaires privés sélectionnés.³¹

29. La privatisation totale, c'est à dire la vente au privé de l'entreprise de service public (transformée en société anonyme) propriétaire des actifs sectoriels, ne devrait, quant à elle, pas être rejetée a priori. Elle pourrait contribuer des ressources importantes au Trésor Public et renforcer les incitations à l'efficacité. Sa mise en oeuvre pourrait toutefois requérir une modification du régime du domaine public.

30. Dans cette optique la propriété juridique des actifs sectoriels serait soit reprise par l'autorité publique (Etat ou communes), soit prise en charge par l'ancienne entreprise publique, qui deviendrait une société de patrimoine. Voir également la section ci-dessous "Liquidation des régies," l'annexe A2, ainsi que les chapitres 8 et 11.

31. Une variante de cette option serait de laisser l'ONE constituer la société concessionnaire initialement en tant que filiale à 100 pour cent (toujours moyennant décret d'autorisation). Dans ce cas, l'ONE ne pourrait toutefois pas céder une partie du capital à un opérateur privé, une telle cession constituant une privatisation soumise à autorisation législative. Enfin, l'ONE pourrait créer une filiale à 100 pour cent dont le capital serait ensuite augmenté par ouverture au privé.

Une seconde approche, qui cadre mieux avec le contexte des régies, serait d'organiser un appel d'offres pour la mise en concession de tout ou partie des activités d'une régie. La régie ou l'autorité concédante ne seront toutefois normalement pas actionnaires de la nouvelle société concessionnaire. Le mode d'organisation de ce processus, ainsi que la liquidation éventuelle de la régie sont discutés dans la section "Comment Ouvrir ces Secteurs au Privé?" ci-dessous.

Quelle que soit la formule choisie, l'auto-financement du secteur, et donc le succès du partenariat public-privé, ne sera cependant véritablement assuré que dans la mesure où les tarifs sont fixés de manière à pouvoir atteindre cet objectif et où les usagers publics règlent effectivement leurs consommations (ou que l'Etat accepte de se substituer aux débiteurs publics défaillants).

Comment ouvrir ces secteurs au privé?

Après avoir exposé les raisons plaidant pour une plus grande participation du secteur privé dans les secteurs de l'eau, de l'assainissement et de la distribution électrique au Maroc et avoir passé les principales formes de participation privée en revue aux sections précédentes, la présente section est consacrée principalement au processus de réforme et aux acteurs qui sont les mieux placés pour les mener à bien.

Assainissement de la situation financière

L'auto-financement de ces secteurs est requis pour assurer la rentabilité des investissements des opérateurs privés. En effet, il appartient en premier lieu aux usagers de payer pour ces services : la redevance perçue sur les usagers devra pouvoir couvrir les frais d'exploitation et le service de la dette de l'opérateur, la rémunération de son capital et les besoins d'investissement du secteur non couverts par l'exploitant privé (y compris le service de la dette du secteur). Les mesures les plus importantes à prendre sont énumérées ci-dessous.

Au Maroc, vu l'importance des investissements à réaliser dans le domaine de l'eau et de l'assainissement et le taux d'endettement élevé des régies, une augmentation ainsi qu'un rééquilibrage des tarifs de l'eau paraît nécessaire. Dans le domaine électrique, un rééquilibrage des tarifs par catégories d'usagers et période de consommation, qui se traduirait par une augmentation des prix pour l'utilisateur domestique et pour les plages horaires de forte demande, serait nécessaire.³² Ces augmentations ne résultent cependant pas du processus de privatisation

32. Depuis la réalisation de cette étude, un décret a été adopté en janvier 1996 portant sur une réforme tarifaire horosaisonnaire, qui devrait réduire la demande en période de pointe et réduire les besoins d'investissements. Par ailleurs, l'on peut noter que l'offre de la Lyonnaise pour la concession de Casablanca (à mi-1995) proposait un programme d'investissement de 25 milliards de DH sur 30 ans (3 milliards de DH pour l'eau potable, 14 milliards de DH pour l'assainissement et 8 milliards de DH pour l'électricité), combiné avec des augmentations de prix dans les trois secteurs. Les augmentations proposées, en DH constants, sont les suivantes : le prix moyen de l'eau potable serait augmenté une seule fois de 5,54 à 5,90 DH/m³ en 1996; le prix moyen de l'assainissement serait augmenté progressivement pendant les premières années de la concession et passerait de 1,50 DH/m³ à plus de 2 DH/m³ après l'an 2000; enfin, pour l'électricité, le prix de la basse tension serait augmenté de 0,37 DH/kWh en 1995 et de 0,08 DH/kWh en 1996 et 1997, passant ainsi de 0,84 à 1,37 DH/kWh de 1994 à 1997 (une tranche sociale de 100 kWh/mois ne serait pas concernée par ces augmentations), tandis que le prix de la moyenne tension serait augmenté de 0,10 DH/kWh en 1995 et de 0,02 DH/kWh en 1996 et 1997, passant de 0,98 à 1,14 DH/kWh de 1994 à 1998 (voir La Vie Economique du 24 juillet 1995, pp. 5 et 7). Depuis lors le montant du programme d'investissement sur 30 ans est passé de DH 25 à 30 milliards.

lui-même mais de la nécessité de corriger les distorsions coûteuses de la demande et d'assurer le financement des investissements requis dans le secteur. En fait, les gains d'efficacité réalisés par les investisseurs privés devraient limiter les augmentations nécessaires. Une diminution de la taxation applicable aux produits pétroliers—nécessaires à la production d'électricité et d'eau—permettrait également de limiter les hausses de tarifs requises tout en améliorant la situation financière de l'ONE et de l'ONEP.

La privatisation des services de distribution d'eau et d'électricité devrait entraîner une augmentation du taux de recouvrement : on peut en effet s'attendre à une politique de recouvrement plus vigoureuse de la part d'opérateurs privés que de la part de régies dont les conseils d'administration sont composés en majorité d'élus locaux représentant les entités publiques en retard de paiement. Le problème essentiel reste cependant celui de la crédibilité, aux yeux des investisseurs privés, des engagements pris par le secteur public. La politique de coupure que l'ONE et les régies semblent, récemment, avoir été autorisée à mener auprès des communautés locales ne payant pas leurs factures est un signe encourageant,³³ ainsi, de nombreux usagers administratifs et communaux ont vu leur électricité coupée pour non paiement.

Un ou deux exemples de projets impliquant des opérateurs privés et réalisés avec succès auraient à cet égard un impact considérable. Il pourrait être justifié, pour cette raison, d'octroyer aux premiers opérateurs privés les garanties nécessaires à la réalisation de tels projets. Ces garanties pourraient inclure, par exemple, la budgétisation préalable des dépenses de chaque autorité publique en matière de services municipaux, l'allocation de certaines sources de revenus à ces dépenses ou même le versement direct d'une partie des revenus desdites administrations sur des comptes en main tierce. La mise en oeuvre de mécanismes de gestion de la demande visant à réduire la consommation des administrations pourrait également contribuer à résoudre le problème.³⁴

Les marges que les régies réalisent sur la vente de l'eau et de l'électricité devront être ajustées et les disparités existant entre régies à cet égard, dues notamment aux tarifs différents imposés par l'ONE à chaque régie, devront être supprimées. En outre, des mesures de rééchelonnement de dettes ou de reprises de certaines dettes par l'Etat seront nécessaires également.

Faut-il grouper ou scinder les différents services municipaux?

Les trois types d'activités doivent-ils être réorganisés selon le même mode de participation privée? Les différentes techniques de participation privée examinées s'appliquent aussi bien à l'eau qu'à l'électricité. La justification et l'urgence d'un recours au privé peut toutefois varier au sein d'une même régie, selon qu'il s'agit du service de l'eau et de l'assainissement ou du service de l'électricité; la qualité de la gestion, les besoins en investissements, la rentabilité de ces services peuvent ainsi être fort différents.

Une même entreprise doit-elle être ou non en charge de plusieurs de ces secteurs? Les similarités et surtout l'interdépendance existant entre assainissement et distribution d'eau

33. Voir la lettre du Ministre de l'Intérieur aux Régies, du 17 décembre 1994.

34. Une politique relativement peu coûteuse de rénovation d'équipements tels que les chasses d'eau, et de remplacement d'anciens robinets par des robinets à poussoir, a permis de réduire la consommation d'eau de 20 à 25 pour cent dans certains ministères en Guinée.

justifieront souvent que ces deux secteurs soient confiés à la même entreprise (il existe évidemment une corrélation étroite entre le volume d'eau potable produit et le volume des eaux usées; de plus, il est aisé pour un opérateur privé de se rémunérer directement auprès des usagers pour les services fournis en matière d'assainissement en ajoutant ce qui est dû pour ce service à la facture d'eau). A priori, par contre, l'eau et l'électricité sont des secteurs différents requérant des compétences distinctes. Cependant, dans les cas où ces services sont fournis par la même régie, comme la RAD à Casablanca par exemple, il peut être plus simple, pour un opérateur privé, de reprendre la structure existante et d'assumer la responsabilité de la gestion des différents services. Séparer l'électricité des autres services est possible, mais entraînerait certains coûts de transition, dont il faudra tenir compte. De plus, des économies d'échelles dans la gestion de la clientèle ou la réalisation de certains travaux peuvent justifier une gestion conjointe.

Pour faciliter l'identification de la formule la plus économique, une solution qui mérite d'être envisagée consisterait à laisser aux candidats opérateurs la possibilité de faire une offre séparée pour l'eau et l'assainissement d'une part, et pour l'électricité d'autre part ou, au contraire, de faire une offre unique pour ces différentes activités. Il convient en tous cas d'éviter, dans la mesure du possible, les solutions qui interdiraient toute modification ultérieure de la structure de ces secteurs. Ainsi, par exemple, la conclusion d'une concession pour une période limitée au terme de laquelle un nouvel appel d'offres peut être organisé sur une base éventuellement différente paraît, à cette égard, préférable à une vente d'actifs faisant naître, pour une durée illimitée, des droits de propriété privés qu'il est très difficile de remettre en cause par la suite.

Simplification du cadre institutionnel

Une répartition claire des compétences entre entités habilitées à intervenir dans les secteurs de l'assainissement et de la distribution d'eau et d'électricité ainsi qu'une limitation du nombre d'autorités compétentes sont indispensables pour inspirer confiance aux investisseurs privés et permettre la mise en oeuvre du processus de réforme dans ces secteurs.

L'expérience internationale en matière de privatisation d'infrastructures illustre la variété des schémas institutionnels qui peuvent être établis. Toutefois, la constitution d'une équipe centrale, de taille réduite et dotée des pouvoirs requis pour formuler la stratégie de privatisation dans les secteurs considérés est une option prometteuse qui démontrerait clairement l'engagement du gouvernement en faveur des réformes. L'expérience du Maroc lui-même confirme cette hypothèse : le processus de privatisation dans les secteurs hors infrastructure a suivi la mise en place du Ministère de la Privatisation, une équipe de taille réduite, mais dynamique et chargée d'une mission claire.

L'élaboration d'un programme de réforme, à soumettre à l'approbation du gouvernement, devrait être confiée à un organe central tel que, par exemple, un Ministère de la Privatisation aux moyens renforcés, ou un comité ministériel regroupant un nombre limité de représentants de différents ministères et organes gouvernementaux concernés (Travaux Publics, Energie, Incitation de l'Economie, Secrétariat Général du Gouvernement. . .).

Renforcement des capacités de gestion du processus de réforme

Quelles que soient les autorités publiques habilitées, au Maroc, à participer à l'élaboration et à l'exécution du programme de réforme dans le domaine de la distribution d'eau et d'électricité,

celles-ci risquent de ne pas posséder toutes les capacités voulues pour mener à bien ce processus. En effet, les administrations ne sont, en général, pas équipées pour ce genre de tâches qui ne font pas partie de leurs attributions normales. Au niveau local, la situation est encore plus critique, sans pouvoir être compensée par le Ministère de tutelle, qui ne dispose ni de l'expertise sectorielle, ni d'expérience en matière de réforme des services publics municipaux et de privatisation.

Ceci dit, un capital de connaissances et d'expériences a été accumulé, notamment dans le cadre des concessions qui ont été conclues à l'époque du Protectorat et des opérations de privatisation des transports urbains entreprises récemment. L'appel d'offres et les négociations qui ont été menés dans le cadre de l'octroi du contrat de concession de Jorf Lasfar ont également permis l'accumulation d'une expérience utile. Les opérations de transfert de propriété du secteur public au secteur privé qui ont été réalisées par le Ministère de la Privatisation sont riches d'enseignements elles aussi.

Les autorités marocaines continueront donc à avoir recours à l'assistance d'experts ayant participé aux opérations qui viennent d'être mentionnées ainsi qu'à d'autres experts internationaux, spécialistes des opérations de délégation de services publics dans les domaines spécifiques de la distribution d'eau et d'électricité. Ces experts devraient notamment participer au processus d'identification des objectifs du programme de réforme, à l'élaboration de celui-ci, à la mise en place du cadre réglementaire, à la sélection des opérateurs privés, à la négociation des contrats, et à l'exercice des fonctions réglementaires elles-mêmes.

Il serait notamment souhaitable de prévoir un contrôle systématique des performances des délégataires privés de services publics et des entités publiques opérant dans les secteurs de la distribution d'eau et d'électricité. Cet audit devrait être communiqué non seulement au régulateur mais également à l'autorité concédante et à l'autorité de tutelle. Un tel audit permettrait notamment un contrôle efficace exercé sur les délégataires privés de services publics pour s'assurer qu'ils remplissent bien leurs obligations contractuelles. Il faciliterait également la prise en compte des conditions dans lesquelles les différents prestataires de services publics ont à accomplir leur mission, en vue de comparer leurs performances respectives. Ce contrôle pourrait être exercé à partir d'un audit réalisé par des experts privés indépendants ayant pour mandat d'évaluer et de comparer les performances générales (pas seulement financières) des différents concessionnaires et régies en tenant compte des conditions particulières dans lesquelles chacune de celles-ci opère. Une comparaison de l'évolution des performances des différents exploitants dans le temps pourrait être instructive également. Il est recommandé de lancer ce type d'audit opérationnel dès à présent en vue d'assurer un meilleur suivi des régies et de constituer une banque de données de référence qui permettra plus tard d'évaluer la performance de concessionnaires privés.

Le concours d'experts internationaux serait encore plus indispensable dans la mesure où la responsabilité principale en matière de choix de mode de délégation de services publics et de sélection d'exploitants privés serait confiée aux autorités locales, qui manquent d'expertise et de moyens. Dans cette hypothèse, l'assistance du gouvernement central pourrait être requise, notamment en mettant des spécialistes à la disposition des autorités locales et en assurant un minimum de cohérence, à l'échelle nationale, au niveau des options adoptées.³⁵

35. Par exemple, l'adoption d'une législation harmonisant le processus de négociation et le contenu des instruments contractuels utilisés dans le cadre de la délégation de services publics. Ainsi, en France, des cahiers de charges types pour l'affermage de systèmes de distribution d'eau ou d'assainissement ont été publiés sous forme de

Réglementation claire, stable et uniforme

Un cadre réglementaire devra-t-êre mis en place précisant notamment qui a compétence pour fixer les tarifs et contrôler la qualité du service, et comment ces compétences doivent être exercées.³⁶ Ce cadre réglementaire devrait être mis en place préalablement—ou au plus tard simultanément—à la négociation des premières opérations de privatisation. Les candidats opérateurs exigeront en effet généralement de connaître les règles du jeu avant de s'engager définitivement. Ces règles du jeu doivent s'appliquer à tous les exploitants, qu'il s'agisse d'entreprises publiques ou privées, de l'exploitant historique ou de nouveaux concurrents.

La règle de l'établissement préalable du cadre réglementaire général pourrait être assouplie dans le cas de projets pilotes dont l'objet serait précisément de tirer certaines leçons d'expériences pratiques en vue d'affiner le cadre réglementaire. Ces projets devraient être réalisés dans des villes où les élus locaux sont favorables aux réformes. Ils pourraient s'agir d'affermages ou de concessions pour lesquels une sélection compétitive serait organisée entre quelques opérateurs préqualifiés. Le cadre réglementaire de l'activité se trouverait ainsi incorporé dans les documents d'appel d'offres détaillant les conditions d'exploitation du service. Les exploitants présélectionnés devraient avoir l'occasion de formuler certaines observations ou suggestions sur les projets de documents pour permettre aux autorités d'améliorer encore ce cadre réglementaire ad hoc.

Au Maroc, la réglementation des services publics est une fonction qui devrait relever d'une autorité nationale, comme c'est le cas au Royaume-Uni par exemple. Les raisons qui plaident pour ce choix sont multiples, et notamment :

- la nécessaire intégration et cohérence sectorielle, qui plaide contre la séparation de la réglementation de la production et du transport d'une part et de la distribution de l'autre;
- les ressources humaines déjà limitées au plan national et l'absence de capacité réglementaire au niveau des communes;
- l'accès plus facile à l'expertise externe spécialisée;
- les coûts qu'entraîneraient la multiplication d'autorités réglementaires;
- la crédibilité que doit avoir le mécanisme réglementaire auprès des investisseurs;
- le risque de "capture" par les entreprises réglementées moins élevé;
- la présence d'externalités.³⁷

Une autre question à résoudre est celle de savoir s'il convient de mettre en place des organismes de réglementation à compétences uni- ou multi-sectorielles. Ici encore, chacune des deux solutions présente avantages et inconvénients, analysés en détails dans la Partie II). Toutefois, des arguments semblables à ceux présentés ci-dessus en faveur d'organes réglementaires relativement centralisés—ressources humaines limitées et économies d'échelles

décrets. (Voir le "modèle de cahier des charges d'un service de distribution publique d'eau potable pour l'exploitation par affermage", Décret du 17 mars 1980, et le "modèle de cahier des charges pour l'exploitation par affermage d'un service d'assainissement", Décret du 16 octobre 1981).

36. Voir le chapitre 10 (mécanismes de réglementation).

37. Un régulateur local ou régional ne serait pas incité à prendre en compte les externalités, positives ou négatives, que son action pourrait causer à l'extérieur du territoire de sa juridiction. Certaines autorités réglementaires opérant dans des régions où l'eau est relativement abondante, par exemple, pourraient ne pas suffisamment décourager le gaspillage de l'eau sur leur territoire, ce qui serait susceptible d'aggraver la pénurie que connaîtraient d'autres régions.

notamment—conduisent à préconiser l'établissement d'un organe réglementaire multi-sectoriel au Maroc. Ce point de vue est encore renforcé par le fait que les mêmes opérateurs privés sont susceptibles d'assurer, dans certains cas, à la fois des services d'assainissement et des services de distribution d'eau et d'électricité.

Enfin, il est absolument essentiel, si l'on veut promouvoir les investissements privés, d'assurer la prévisibilité du processus réglementaire.³⁸ La solution qui offre en règle générale les plus fortes garanties aux investisseurs, lorsqu'elle peut être effectivement mise en place, est de créer un organe de réglementation indépendant, ou en tous cas autonome,³⁹ vis à vis à la fois des autorités gouvernementales et des entreprises à réglementer et doté d'un pouvoir décisionnel (en matière tarifaire notamment). S'il s'avérait impossible, aujourd'hui, au Maroc, de confier un véritable pouvoir de type réglementaire à un tel organe, rien ne devrait empêcher l'adoption d'une solution—moins attirante pour les investisseurs mais représentant néanmoins un net progrès par rapport à la situation actuelle—consistant à mettre sur pied un organe autonome dont les pouvoirs en matière réglementaire seraient limités à donner un avis au gouvernement ou ministre compétent. Le projet de Code de l'Electricité prévoit un schéma de ce type.⁴⁰

Dans un cas comme dans l'autre, il est extrêmement important d'assurer la transparence des procédures de décisions.⁴¹ Cette transparence contribue en effet puissamment à assurer la stabilité du processus réglementaire. Si l'organe réglementaire jouit d'un pouvoir décisionnel, l'existence de règles visant à assurer la transparence du processus de décision limite les risques d'interférence de la part du pouvoir exécutif ou des entreprises réglementées. Même s'il ne remplit qu'une fonction consultative, l'on peut en assurant la transparence et la publicité du processus créer des conditions telles qu'il sera difficile pour le gouvernement d'ignorer

38. L'importance de mettre en place des mécanismes réglementaires clairs, offrant des garanties suffisantes aux investisseurs, est confirmée par l'expérience hongroise actuelle en matière de privatisation du secteur électrique. Le gouvernement hongrois a récemment lancé un appel d'offres pour la reprise, par des exploitants privés, de 14 sociétés d'électricité. Le nombre d'offres reçues a été moins élevé que ce qui avait été espéré et l'une des raisons principales, d'après ceux-là mêmes qui ont décidé de ne pas remettre une offre, semble être les insuffisances du cadre réglementaire et en particulier l'incertitude qui demeure sur la matière dont seront fixés les tarifs. Voir le *Financial Times* du 6 décembre 1995.

39. Le choix du mot "autonome" est peut être plus indiqué que celui du mot "indépendant". Un organe réglementaire est normalement mis en place par le gouvernement, qui désigne souvent les membres de cet organe, ou du moins certains d'entre eux. En ce sens, cet organe n'est pas absolument "indépendant" du pouvoir exécutif. Cependant, les membres de l'organe réglementaire se voient attribuer un pouvoir qu'ils doivent pouvoir exercer sans interférence de la part du gouvernement. Un certain nombre de mesures sont prises pour garantir ainsi leur "autonomie": ils ne peuvent être des fonctionnaires soumis à l'autorité d'un ministre, ils ne peuvent être révoqués que dans des circonstances précisément définies et pour des raisons indépendantes de la volonté du gouvernement (incapacité physique par exemple) etc.. Des mesures sont également prises pour assurer que les membres de l'organe réglementaire ne se trouvent pas dans une situation de dépendance vis à vis des entreprises qu'ils doivent réglementer: ni eux, ni les membres de leur famille ne peuvent exercer aucune fonction rémunérées pour ces entreprises durant l'exercice de leur mandat, ils ne peuvent travailler pour l'une de ces entreprises pendant un certain nombre d'années après la fin de leur mandat etc.

40. Le rôle de la Commission de l'Electricité ainsi que la procédure prévue en matière d'établissement des tarifs sont décrits à la section "Problèmes institutionnels" ci-dessus. Si un organe de ce type devait voir le jour, il pourrait être concevable d'étendre ultérieurement ses compétences au domaine de la distribution d'eau et de l'assainissement, par exemple.

41. Plusieurs types de mesures peuvent contribuer à assurer la transparence du processus réglementaire. La publication des règles de procédure constitue un exemple de telles mesures. L'obligation de rendre des décisions écrites, motivées et publiées est également très importante. Enfin, l'organisation d'audiences publiques est recommandée par certains, bien qu'elle puisse ralentir les procédures et en alourdir les coûts.

complètement les recommandations de cet organe. Il ne devra pas nécessairement suivre l'avis donné, mais il devra en tenir compte et justifier toute décision non conforme.

Sélection compétitive des opérateurs privés

A l'heure actuelle, les règles de passation de marchés publics ne semblent pas s'appliquer à l'octroi de contrats de concession. Le choix du concessionnaire est en effet laissé à l'appréciation de la collectivité concédante (et/ou de sa tutelle). La procédure du gré à gré est parfois défendue en arguant que ce type de contrat est généralement signé pour des périodes très longues et qu'il engendre des rapports particulièrement étroits entre concédant et concessionnaire.⁴² Comme indiqué dans le Rapport Thématique (Partie II), cette conception héritée du droit administratif français est aujourd'hui dépassée.⁴³

Les procédures d'adjudication ou d'appel d'offres concurrentiels sont, dans presque tous les cas, de loin préférables aux mécanismes de sélection de gré à gré.⁴⁴ La mise en concurrence d'opérateurs préqualifiés sur base de leur expérience dans le domaine constitue en effet, pour les autorités publiques, la plus forte garantie de sélectionner le meilleur candidat et d'obtenir les conditions de service et les tarifs les plus intéressants. Il serait dès lors regrettable que l'approche suivie pour la concession de Casablanca soit considérée comme un précédent en matière de privatisation de services municipaux qui pourrait justifier le recours à la formule du gré à gré lors d'opérations de privatisation ultérieures.

Les principales étapes du processus de mise en concurrence sont détaillées dans le Rapport Thématique (chapitre 12). L'encadré 15.1 ci-dessous relatif aux appels d'offres lancés pour des concessions de distribution d'eau et d'assainissement à Buenos Aires d'une part et à Caracas d'autre part permet de comparer un processus d'appel d'offres bien préparé ayant abouti au résultat escompté et un autre, moins bien mené, qui a échoué.

Enfin, la dévolution aux communes du pouvoir d'organiser les services publics de l'eau et de l'électricité et notamment de sélectionner les prestataires privés ne constitue pas un arrangement optimal. En effet, le service assuré actuellement par les régies dépasse de loin les frontières d'une commune, voire même d'une communauté urbaine : il a donc fallu mettre sur pied un syndicat de communes. Pour habiliter le président de ce syndicat à signer un contrat de concession, une délibération des différents conseils communaux (et/ou conseil de communauté urbaine) serait toutefois nécessaire, chaque délibération étant soumise aux règles habituelles en matière de tutelle.⁴⁵ Le Ministère de la Privatisation, qui s'est forgé une expérience considérable

42. Voir M. Rousset, A. Belhaj, D. Basri et J. Garagnon, *Droit administratif marocain*, 4e édition, Rabat, 1984, p. 281.

43. Voir les chapitres 11 et 12.

44. Les exceptions possibles à ce principe se limitent à quelques cas peu fréquents. Il y a d'abord les contrats de trop petite ampleur pour justifier l'organisation d'une procédure d'appel d'offres. Il pourrait d'autre part exister des situations où un seul candidat est susceptible de fournir les services requis. C'est cependant très peu probable en matière de fourniture de services publics, car le nombre d'opérateurs actifs dans ces secteurs s'est multiplié ces dernières années. Enfin, l'on pourrait concevoir que les autorités publiques désirent augmenter de manière marginale les responsabilités d'un opérateur privé déjà en place et que pour des raisons de coordination, par exemple, il soit contre-productif de confier ces responsabilités nouvelles à tout autre qu'à cet opérateur.

Remarquons cependant que le droit européen des marchés publics, par exemple, définit de manière très limitative les conditions dans lesquelles cette dernière exception au principe du gré à gré peut être invoquée.

45. Notons un aspect particulier fort positif du régime actuel : si le Ministre de l'Intérieur ne se prononce pas dans les trois mois, il est sensé approuver les délibérations des conseils communaux (voir l'article 34 de la Charte

en matière de sélection d'acquéreurs d'entreprises privatisables, serait mieux placé que les municipalités pour assurer ce type de tâches, au moins dans un premier temps.⁴⁶

Encadré 15.1 Sélection d'un concessionnaire par appel d'offres : leçons de Buenos Aires et Caracas

Les autorités vénézuéliennes et argentines ont récemment lancé une procédure d'appel d'offres pour l'octroi d'une concession de distribution d'eau et d'assainissement pour les villes de Caracas et de Buenos Aires respectivement. Dans les deux cas, cinq consortia distincts composés de firmes britanniques, françaises, espagnoles et nationales furent préqualifiés. A Caracas, aucune offre n'a finalement été reçue, tandis qu'à Buenos Aires quatre offres furent remises (deux des consortia préqualifiés ayant préféré formuler une offre conjointe) et la concession fut octroyée en 1993. Les principaux facteurs permettant d'expliquer cette différence peuvent être schématisés de la manière suivante :

- A Buenos Aires, des consultants furent recrutés pour dresser un état des lieux du réseau de distribution et pour rassembler un ensemble d'informations de nature financière relatives au secteur. Le même effort n'a pas été réalisé à Caracas.
- A Caracas, les actifs sectoriels appartiennent à différentes municipalités. Ces dernières décidèrent de mettre en place un organe réglementaire unique au sein duquel chacune serait représentée mais elles se révélèrent incapables de se mettre d'accord sur les règles de fonctionnement de cet organe. A Buenos Aires, les actifs appartiennent au gouvernement fédéral et un organe réglementaire composé de représentants des autorités fédérales, provinciales et municipales fut établi.
- Le tarif en vigueur à Caracas au moment de l'appel d'offres couvrait seulement une fraction des coûts d'opération. Le futur concessionnaire aurait dès lors dû imposer une augmentation substantielle de tarifs. A Buenos Aires, par contre, le tarif en vigueur avant la conclusion du contrat couvrait les coûts d'opération et le consortium sélectionné a proposé, dans son offre, une réduction de tarif d'à peu près 27 pour cent.
- Enfin, en Argentine la parité légale entre peso et dollar US protégeait les investisseurs contre les risques de change. Il n'en allait pas de même au Venezuela.

Source : Thelma Triche, Arranging Concessions for Water Supply and Sewerage Services—Lessons from Buenos Aires and Caracas, Infrastructure Note WS-5, 1993.

Liquidation des régies

Dans le cadre d'une concession ou privatisation des activités d'une régie, celle-ci sera normalement appelée à disparaître. Les fonctions restant à charge des autorités publiques

communale du 30 septembre 1976). Une telle règle est nécessaire pour limiter les risques de paralysie en cas d'inaction des autorités de tutelle.

46. On pourrait imaginer, par exemple, que les communes ou communautés urbaines les plus importantes développent progressivement leurs capacités en ce domaine de manière à ce qu'elles soient à moyen terme à même de procéder elles-mêmes à la sélection d'opérateurs privés. Le Ministère de la Privatisation devrait alors veiller, dans un premier temps, à ce qu'un transfert de savoir-faire ait lieu en faveur de ces autorités locales et, ensuite, à fournir à ces dernières l'assistance technique dont elles auraient besoin. La sélection d'opérateurs privés n'étant pas une fonction courante, un tel effort de création d'une capacité locale serait probablement difficile à justifier. On pourrait cependant envisager de développer, le cas échéant, des compétences régionales.

(politique générale du secteur et réglementation de l'opérateur privé) relèveront selon le cas du gouvernement, des autorités locales ou de l'organe de régulation. Maintenir la régie pour exercer certaines de ces activités n'est donc pas nécessaire. Au contraire, la multiplication du nombre d'acteurs impliqués dans le secteur risquerait de compliquer inutilement le processus de prise de décisions et d'engendrer des conflits de compétences.

Dans le cadre de contrats d'affermage, la question est plus délicate à trancher. Ces contrats sont typiquement de moins longue durée que les contrats de concession et la responsabilité de financer et de faire réaliser l'infrastructure nécessaire reste à charge de la partie publique. Dans ces conditions, la transformation des régies en un organisme public spécialement chargé d'élaborer et de faire réaliser le programme d'investissement du secteur, ainsi que de rechercher les sources de financement nécessaires pourra être envisagée.⁴⁷ D'autres organes publics peuvent toutefois également assurer ces fonctions. Par ailleurs, lorsque la conception et l'exécution des travaux se trouve largement déléguées au fermier, les tâches qui pourraient être confiées à une éventuelle société de patrimoine, notamment en ce qui concerne la coordination des travaux et la recherche de capitaux nécessaires, sont relativement limitées. Dans ces conditions, le maintien d'une entité publique supplémentaire ne se justifie probablement pas.

La liquidation d'une régie risque d'être une opération délicate et complexe. En effet, de nombreuses régies ont probablement une situation financière obérée, le total de leurs obligations dépassant le total de leurs actifs. Le repreneur acceptera de reprendre l'essentiel des actifs et une partie du passif. Il n'acceptera normalement pas de reprendre le stock d'arriérés, du moins pas ceux dus par le secteur public. Qu'advient-il du reliquat ? Les collectivités locales concernées, l'Etat, les créanciers auront tous des intérêts à faire valoir. Des arbitrages seront nécessaires. L'opération d'ouverture au privé pourra dans certains cas se solder par un coût immédiat.

Gestion du personnel

Les opérations de privatisation réalisées jusqu'à présent ont impliqué le transfert de la totalité du personnel de l'entreprise publique dans la nouvelle société privée. Les négociations portant sur la reprise par la Lyonnaise des Eaux des activités de la RAD semblent également s'être engagées sur cette base. Etant donné la présence de sureffectifs importants au sein des régies et le fait que la structure même du personnel (répartition des cadres, ouvriers, personnel administratif..) ne paraît pas optimale, cette politique, si elle était appliquée de manière générale aux secteurs de la distribution d'eau et d'électricité, risquerait d'imposer un coût important en terme d'efficacité du service public et par conséquent de tarifs.

L'exemple chilien, mentionné plus haut, montre qu'une politique incitant une fraction du personnel à s'établir à son compte et à concourir pour l'obtention de contrats de services dans leur sphère de compétence peut permettre de réduire les effectifs de l'ancienne entité publique tout en créant d'autres emplois. Un autre exemple réussi de programme de réduction des effectifs est celui qui a été mis en place dans le cadre de la conclusion de la concession pour les services d'eau et d'assainissement de Buenos Aires. Les syndicats ont été impliqués dès l'origine dans le processus d'élaboration du programme de réforme. Un accord a été conclu quant au

47. Les problèmes liés à la séparation des fonctions d'exploitation et d'entretien d'une part, et des nouveaux investissements, de l'autre, ont été évoqués ailleurs dans ce chapitre (voir ci-dessus et annexe 2).

avantages qui seraient octroyés aux travailleurs intéressés par un départ volontaire et un nombre substantiel d'employés a décidé de profiter de ces mesures, certains avant et d'autres immédiatement après la conclusion du contrat de concession.

Réformes législatives

Le contrat de gestion, l'affermage et la concession, évoqués à la section "Formes de Participation Privée Envisageables," sont des mécanismes de participation privée permis dans l'état actuel du droit marocain. Il n'en va pas de même d'une privatisation impliquant le transfert de la propriété d'actifs. Cette formule demanderait, pour pouvoir être mise en oeuvre, une modification de la Charte communale et/ou de la loi de privatisation (extension aux secteurs d'infrastructure).

La démonopolisation de certaines activités requerrait également la modification de textes, notamment, pour assurer une saine concurrence entre entrepreneurs privés et régies en matière d'équipement de lotissements,⁴⁸ et, d'autre part, pour favoriser l'activité d'auto- ou co-génération.⁴⁹

Une intervention législative pourra enfin souvent s'avérer nécessaire pour supprimer de nombreux obstacles ou problèmes évoqués dans les sections précédentes, qu'il s'agisse de la rationalisation du cadre institutionnel de ces secteurs, d'une réforme de la réglementation des prix, de la mise en place d'organes de réglementation autonomes, de la transformation d'entreprises publiques en sociétés anonymes, etc.

Enfin, les obstacles existant aujourd'hui au recours à l'arbitrage devraient être supprimés.

Proposition de plan d'action

Une table ronde, qui pourrait, par exemple, être organisée sous les auspices du Comité de Suivi du Secteur privé, devrait être organisée pour établir un diagnostic et évaluer les options de participation privée dans les secteurs de l'eau, de l'assainissement et de l'électricité. Le présent chapitre pourrait être un des documents de réflexion pour cette table ronde. Il devrait toutefois être complété par d'autres documents portant sur l'ensemble des réformes sectorielles dans les secteurs concernés, qui couvriraient non seulement la distribution, mais également la production et le transport. Toute réforme doit en effet s'intégrer dans un cadre sectoriel. Un diagnostic plus fouillé des réalités sectorielles devrait également être présenté, par les utilisateurs et les administrations, comprenant des chiffres détaillés sur les performances de différents organismes actifs dans le secteur (offices, régies, etc.). Cette table ronde devrait rassembler les principales parties concernées et faire une large place notamment aux utilisateurs des services. Son objectif serait de contribuer au développement d'un consensus sur le diagnostic des principaux problèmes et sur le type de formule de participation privée qui pourrait être retenue. La recherche d'un tel consensus est importante pour faciliter le processus de réforme dans ces secteurs.

48. Il conviendrait à cet égard de réformer les textes qui prévoient que ce sont les régies elles-mêmes qui établissent la liste des entrepreneurs agréés et qui déterminent les montants qu'elles doivent percevoir au titre de la surveillance exercée sur l'entrepreneur réalisant les travaux.

49. Voir les sections "Degré de concurrence et participation privée" et "Formules recommandées" ci-dessus.

Le Comité de Suivi pourrait faire rapport de cette table ronde à un organe interministériel (ci-après organe interministériel; il pourrait, par exemple, s'agir du CIPEP) regroupant des représentants de divers ministères concernés, et notamment des Ministère de l'Energie, Ministère des Travaux Publics, Ministère de l'Incitation de l'Economie, Ministère des Finances, Ministère de l'Intérieur et Ministère de la Privatisation. Cet organe interministériel pourrait se voir confier la responsabilité de coordonner l'élaboration du programme de réformes applicable aux secteurs de l'assainissement et de la distribution d'eau et d'électricité.

Un organe central (ci-après organe central) tel que, par exemple, un Ministère de la Privatisation aux moyens renforcés, ou un comité ministériel regroupant un nombre limité de représentants de différents ministères et organes gouvernementaux concernés pourrait être chargé de faire des propositions relatives, notamment, à la stratégie globale de réforme, aux options à poursuivre dans chaque secteur,⁵⁰ au cadre réglementaire et aux modifications à apporter au cadre législatif pour renforcer la confiance des investisseurs privés. Les codes de l'électricité, de l'eau et de l'environnement, ainsi que leurs principaux textes d'application, devraient ainsi être adoptés et promulgués pour permettre aux opérateurs privés intéressés de prendre connaissance du nouveau cadre réglementaire avant de s'engager dans les secteurs concernés.

Une fois adoptées par l'organe interministériel (après consultation éventuelle d'autres participants tels que les représentants des différents partis politiques, du patronat, des syndicats..), et transformées en forme législative lorsque nécessaire, les propositions mentionnées ci-dessus devraient être mise en oeuvre par un organe central chargé de gérer le processus de réforme (ci-après organe de gestion). Cet organe devrait, si possible, être expérimenté dans la sélection d'opérateurs privés. Il doit en tous cas avoir accès au concours d'experts extérieurs. Le rôle d'organe de gestion pourrait ainsi être assuré par le Ministère de la Privatisation.

Ces réformes pourraient être appuyées par l'organisation, à l'initiative de l'organe de gestion et avec le concours d'experts extérieurs, de séminaires à l'intention d'élus locaux, de parlementaires, de fonctionnaires, de représentants des utilisateurs, de journalistes etc.. Cela pourrait déboucher sur une vaste campagne d'information du public sur les enjeux et les objectifs de la réformes, s'appuyant notamment sur l'expérience internationale en matière de participation privée. Cette campagne devrait être poursuivie pendant l'ensemble du processus de réforme et couvrir les aspects les plus importants de celui-ci.

50. Une question à aborder, secteur par secteur, est de savoir s'il est préférable d'adopter une approche graduelle, en commençant, par exemple, par des projets pilotes dans des villes où les élus sont le plus favorable, ou s'il faut au contraire accorder priorité à des réformes plus importantes. Il conviendra également d'identifier les communes ou régions où les projets envisagés pourraient être entrepris.

Annexe 1 Prestataires de services d'assainissement et de distribution d'eau et d'électricité au maroc

	<i>Ville</i>	<i>Eau</i>	<i>Assainissement</i>	<i>Electricité</i>
1.	Agadir	RAMSA	RAMSA	ONE
2.	Beni-Mellal	RADEET	Communes	ONE
3.	Casablanca	RAD	RAD	RAD
4.	El Jadida	RADEEJ	Communes	RADEEJ
5.	Fès	RADEEF	RADEEF	RADEEF
6.	Kénitra	RAK	COMMUNES	RAK
7.	Marrakech	RADEEMA	Communes	RADEEMA
8.	Meknes	RADEEM	Communes	RADEEM
9.	Nador	RADEEN	Communes	ONE
10.	Oujda	RADEEO	Communes	ONE
11.	Rabat-Salé	RED	Communes	RED
12.	Safi	RADEES	Communes	RADEES
13.	Settat	RADEEC	Communes	ONE
14.	Tanger	RAID	Communes	RAID
15.	Taza	RADEETA	Communes	ONE
16.	Tétouan	RDE	Communes	RDE
17.	Autres lieux	ONEP/Communes ^a	Communes	ONE

a. Dans environ 200 villes de petite et moyenne taille, le service de l'eau est assuré par l'ONEP. Dans les autres villes où le service n'est pas assuré en régie, la distribution d'eau est assurée par les communes.

Annexe 2 Formes de participation privée envisageables

Transformation en société anonyme

La transformation des régies en sociétés anonymes ne constitue pas, en tant que telle, un mode de participation privée dans les secteurs d'infrastructure puisqu'elle n'implique ni transfert de propriété au secteur privé, ni prise en charge de l'activité par des opérateurs privés. Elle constituerait cependant un préalable indispensable à la privatisation d'un organismes de droit public par vente d'actions.⁵¹

Elle peut également être réalisée, non pas pour permettre une privatisation ultérieure, mais seulement pour imposer à une entité publique les normes comptables ou les règles de concurrence auxquelles sont soumises les entreprises de droit privé. Les résultats enregistrés dans ce contexte se sont généralement révélés décevants. En imposant une plus grande discipline aux régies, la transformation de certaines régies en société anonyme peut toutefois être une option à envisager dans la mesure où la participation privée ne serait pas jugée opportune.

51. Cette question est examinée dans chapitre 8.

Sous-traitance

Dans le domaine de la distribution d'eau ou d'électricité, diverses tâches peuvent être sous-traitées : il peut s'agir de tâches annexes à l'activité principale de l'entité publique comme, par exemple, l'entretien du parc automobile ou le nettoyage des bâtiments, ou au contraire de tâches directement liées à la fourniture du service public comme l'entretien du réseau ou la collecte des redevances perçues auprès des usagers.

De très nombreux pays ont recours à la sous-traitance pour la réalisation des grands ouvrages d'infrastructures ou l'entretien d'équipements relativement sophistiqués comme les centrales électriques par exemple. La formule est également de plus en plus fréquemment employée, et avec succès, pour d'autres activités. Au Chili, par exemple, le relevé des compteurs et la collecte des redevances dans les secteurs de l'alimentation en eau et de l'évacuation des eaux usées sont sous-traités à des entrepreneurs indépendants. La société publique des eaux de Santiago a même incité une fraction de son personnel à démissionner, à s'installer à son compte et à concourir pour l'obtention de contrats de services. Il peut s'agir là d'un moyen efficace de faire naître rapidement une compétence privée dans un domaine jusque là réservé à l'initiative publique. En règle générale, la création d'une demande pour certains services aboutira naturellement à la création de nouvelles entreprises cherchant à obtenir une part de ce nouveau marché.

L'exemple chilien démontre que le recours à la sous-traitance, lorsqu'il est organisé sur une large échelle, peut sensiblement améliorer les résultats de l'entreprise. L'implication des opérateurs privés dans le cadre de cette formule reste cependant quelque peu marginale car ceux-ci ne participent pas à la gestion de l'entreprise dans son ensemble. Dans la mesure où cette gestion est déficiente au départ, la conclusion de contrats de sous-traitance risque de ne pas être suffisante pour fondamentalement altérer la situation de l'entreprise. Le succès de cette formule requiert également que les régies puissent assurer un paiement prompt de leurs sous-traitants.

Encadré A2.1 Sous-traitance dans la distribution d'eau à Santiago du Chili

En 1977, EMOS, la compagnie publique de distribution d'eau desservant la ville de Santiago du Chili commença à encourager ses employés à quitter la compagnie et à constituer des entreprises privées susceptibles d'exécuter des contrats de sous-traitance octroyés par EMOS. Cette politique a permis de réduire le personnel de la compagnie et, aujourd'hui, celle-ci se tourne vers des entrepreneurs privés pour de nombreuses activités telles que le relevé des compteurs, l'entretien du réseau, la facturation, le leasing de véhicules etc.. Les contrats sont octroyés au terme d'une procédure compétitive pour des périodes d'un à deux ans. Le taux de productivité du personnel d'EMOS est, à présent, le plus élevé de toutes les compagnies de distribution d'eau d'Amérique latine, même lorsqu'il est tenu compte du nombre de sous-traitants. Le nombre d'employés pour 1000 branchements est de 2,1 au sein d'Emos et de 3,5 en incluant les sous-traitants. La moyenne des autres compagnies de la région est de 10 à 20 employés pour 1000 branchements.

Source : Thelma Triche, Private Participation in Water Supply, Infrastructure Note WS-5, 1990.

Contrat de gestion

La conclusion d'un contrat de gestion peut permettre d'améliorer les performances d'un secteur donné à condition que le contrat fixe des objectifs de performances clairs assortis de primes et pénalités suffisantes pour motiver l'opérateur et, surtout, que ce dernier jouisse d'une large autonomie—notamment en matière de licenciement et d'embauche—lui permettant de mettre en oeuvre les moyens appropriés pour atteindre les objectifs fixés. Les performances de l'opérateur pourront être évaluées par rapport à certains critères opérationnels tels que le nombre de compteurs installés ou renouvelés, le niveau de pertes, le nombre d'employés par branchement, etc., plutôt que par rapport aux bénéfices réalisés.⁵²

Un risque inhérent à ce type de contrat est que ni les pouvoirs publics, qui ne consentent qu'une délégation limitée de pouvoirs, ni les opérateurs privés, qui sont rémunérés directement par les autorités, ne soient réellement incités à réformer substantiellement les secteurs considérés et à en assurer la viabilité. Il existe dès lors un risque réel que les éventuelles améliorations enregistrées dans un premier temps ne puissent être maintenues dans le long terme (voir ci-dessous l'encadré A2.2 Contrat de gestion dans le secteur électrique en Guinée-Bissau—un succès?).

Si les autorités décident de passer à un mode de participation privée plus poussé dans le futur, l'existence d'un contrat de gestion peut rendre plus difficile l'organisation d'une procédure de sélection d'opérateurs privés véritablement compétitive. En effet, la connaissance du secteur et de l'entreprise acquise par le gestionnaire lui donne un réel avantage par rapport à d'autres candidats potentiels et pourrait même les décourager à soumissionner. Si l'option de la transformation du contrat de gestion en mode de participation plus poussé est annoncée dès le départ, cela pourra toutefois attirer de meilleurs candidats et améliorer les incitations du gestionnaire.

Enfin, dans le cadre d'un contrat de gestion, l'opérateur privé ne procède à aucun investissement dans l'infrastructure existante et cette formule n'apporte donc aucune réponse directe aux besoins de financement importants existant au Maroc dans les secteurs concernés.

Encadré A2.2 Contrat de gestion dans le secteur électrique en Guinée-Bissau : un succès?

Confier la gestion de la compagnie nationale de la Guinée-Bissau à une équipe de cinq personnes dans le cadre d'un contrat conclu avec des partenaires étrangers a, dans un premier temps, permis d'améliorer les performances de la compagnie. Une comparaison entre les statistiques de 1987 et celles de 1990, présentées ci-dessous, montre les changements intervenus. Ensuite cependant, de graves problèmes ont commencé à apparaître. Malgré des tarifs calculés selon des critères économiques, la compagnie s'est révélée incapable de générer suffisamment de recettes pour financer son expansion ou même parfois ses opérations courantes, ce qui a conduit à la réapparition de coupures et à une baisse de la qualité du service. Cette situation financière difficile est due pour une large part au non-paiement par les clients publics combiné avec l'exigence des pouvoirs publics que le service soit maintenu. Cette expérience révèle un problème fréquent en matière de contrat de gestion : la délégation de pouvoirs est limitée et n'implique pas nécessairement une réelle volonté de réformer le secteur.

52. En effet, s'agissant de services à caractéristique monopolistique, les profits sont autant fonction des décisions des autorités publiques (y compris du régulateur) que de la performance de l'entreprise.

Performances de la compagnie nationale d'électricité de Guinée-Bissau :

	1987	1990	1993
Puissance installée (mégawatts)	7,2	10,3	11,1
Coefficient d'utilisation (pour cent)	32	51	42
Consommation de combustible (Kg/kWh)	0,3	0,254	0,275
Pertes (pour cent)	30	26	24
Ventes d'électricité (millions de kWh)	14	28	27
Revenu moyen (dollars par kWh)	0,12	0,25	0,22

Source : *Rapport sur le développement dans le monde 1994*, p. 49.

Contrat d'affermage

L'affermage est le mode d'exploitation du service d'assainissement et de distribution d'eau le plus répandu en France aujourd'hui. Il est également en vigueur dans d'autres pays comme la Côte d'Ivoire, la Guinée, la République Centrafricaine et le Mali, par exemple, et en préparation ailleurs, notamment au Sénégal.

La conclusion de contrats d'affermage permet d'améliorer substantiellement la qualité du service. Cependant, la formule de l'affermage soulève certaines difficultés particulières. D'abord, comme l'exploitation et l'entretien du système, d'une part, et les investissements dans le secteur (renouvellements et extensions), d'autre part, sont confiés à des entités distinctes, il existe un risque qu'autorités publiques et fermiers se rejettent mutuellement la faute en cas de dégradation des infrastructures ou du service. Il peut en effet être difficile de déterminer, sans ambiguïté possible, les responsabilités respectives des parties. Il existe également un risque de mauvaise coordination entre les décisions prises par les autorités publiques en matière d'investissements et les besoins d'exploitation. Enfin, comme ce sont les autorités publiques qui sont tenues de financer les travaux requis pour l'extension et le renouvellement du réseau, les difficultés budgétaires de l'Etat peuvent conduire à une détérioration substantielle des infrastructures, qui ne peut manquer d'avoir un impact négatif sur les performances du fermier. L'exemple de la distribution d'eau en Côte d'Ivoire avant 1987 fournit une excellente illustration de ces problèmes.

Le contrat d'affermage signé en République de Guinée en 1989 a bénéficié des leçons de l'expérience ivoirienne pré-1987. Le fermier se voit confier la maîtrise d'oeuvre des travaux à réaliser. De plus, l'auto-financement du secteur a également été considéré comme un objectif essentiel. Cet objectif ne pouvait cependant être atteint immédiatement en Guinée vu le très faible niveau des tarifs au moment de la conclusion du contrat. Un mécanisme de subvention décroissante des tarifs a donc été mis sur pied, impliquant une contribution à la fois des bailleurs de fonds internationaux et du gouvernement pour faciliter la transition vers une couverture totale des coûts au moyen des tarifs.

Encadré A2.3 Evolution de l'affermage pour la distribution de l'eau potable en Côte d'Ivoire

La SODECI, filiale de la compagnie française SAUR, fut établie en 1960 pour assurer l'exploitation du réseau d'approvisionnement en eau d'Abidjan. En 1974, elle devint responsable de la distribution d'eau dans les autres centres urbains et ruraux du pays et pour l'exploitation du système d'assainissement de la capitale. Le fermier devait percevoir le tarif auprès des usagers, prélever les revenus qui lui étaient dus selon les termes du contrat et transférer le reste sur deux fonds constitués pour assurer le service de la dette et financer les investissements dans le réseau de distribution d'eau potable et d'assainissement. Le Directeur de l'Eau et le Ministère des Travaux Publics et des Transports étaient responsables de la planification et de la réalisation de ces investissements. Bien qu'il n'était pas prévu que la SODECI devait être consultée, elle était obligée, en vertu du contrat, d'exploiter et d'entretenir les nouveaux éléments du réseau. Cependant, le contrat conclu par la SODECI prévoyait que cette dernière obtiendrait compensation si le volume d'eau consommé se révélait inférieur aux prévisions.

Dans les zones urbaines, le pourcentage de la population ayant accès à l'eau potable a rapidement augmenté (87 pour cent à Abidjan et 60 pour cent dans les autres centres urbains), le service a été fourni avec une beaucoup plus grande efficacité (taux de pertes de seulement 12 pour cent; taux de recouvrement des factures de 98 pour cent; moins de 8 employés pour 1000 branchements). Cependant, la situation financière du secteur s'est progressivement détériorée. Les décisions en matière d'investissement, adoptées sans consulter le fermier, étaient basées sur des prévisions de demande extrêmement optimistes. Lorsque la consommation s'est révélée largement inférieure aux chiffres prévus, les revenus du fermier ont été protégés en allouant à ce dernier une partie des sommes qui auraient dû alimenter le fonds de travaux. En 1986, la crise financière du secteur était telle qu'aucun investissement n'a pu être réalisé.

Un début de réponse à ces problèmes a été apporté par la suite dans le cadre d'un nouveau contrat d'affermage conclu en 1987. D'une part, pour assurer la coordination entre investissements et besoins d'exploitation, le fermier est aujourd'hui responsable de la planification des investissements et de l'exécution des travaux sous le contrôle du Directeur de l'Eau. D'autre part, le principe de l'auto-financement du secteur a été réaffirmé : la garantie de revenus dont la SODECI disposait a été supprimée et la différence entre le tarif de base, demandé par l'opérateur, et le tarif imposé au consommateur doit donc normalement être effectivement affectée au service de la dette et au développement du réseau.

En pratique, certains problèmes subsistent cependant. Les clients publics ne payent pas leurs factures, ce qui conduit le fermier à opérer une compensation en gardant la part de revenus qui devrait alimenter le fonds de travaux. Il n'est pas toujours facile de distinguer clairement entre les obligations du fermier et celles de l'Etat. Enfin, certains indices laissent supposer que l'opérateur réalise d'importants bénéfices sur les travaux de construction qui lui sont confiés.

Source : Banque mondiale.

Toutefois, comme en Côte d'Ivoire, les clients publics payent mal et l'opérateur garde la part des revenus qui aurait dû être allouée aux investissements. La division des responsabilités entre fermier et société publique de patrimoine (propriétaire des infrastructures) n'est pas toujours claire. Enfin, le contrôle exercé par les autorités publiques sur l'opérateur est inadéquat. En conséquence, une distinction n'est pas clairement établie entre les fonctions que le fermier exerce en tant qu'opérateur (dans le cadre de son contrat d'affermage) et en tant que constructeur (lorsque la société de patrimoine lui confie des contrats de travaux sortant du cadre de

l'affermage, pour l'extension ou la réhabilitation du réseau par exemple). Il est probable, dès lors, que l'opérateur privilégie ses activités de construction (pour lesquelles il n'a pas à supporter de risque commercial) par rapport à ses tâches d'exploitation (pour lesquelles il supporte les risques commerciaux).

Enfin, le cas de la Côte d'Ivoire, dans le secteur électrique cette fois, fournit l'exemple d'un contrat d'affermage conclu dans un secteur auto-financé, mais sans qu'un processus de coordination des investissements ait été mis sur pied entre autorités publiques et fermier. L'amélioration des performances est sensible mais le manque de coordination entre autorités publiques chargées de la gestion du patrimoine et fermier responsable de l'exploitation du système ne manque pas de poser certains problèmes.

Encadré A2.4 Le contrat d'affermage conclu dans le secteur électrique en Côte d'Ivoire

Dans les années 70 et 80, la compagnie Energie Electrique de Côte d'Ivoire (EECI) a construit le réseau électrique le plus important de l'Afrique de l'Ouest. Cependant, les centrales hydro-électriques étaient inefficaces, les centrales thermiques mal entretenues et le système a toujours fonctionné bien en deçà de sa capacité. De plus, récession économique de la deuxième moitié des années 80 a clairement révélé les failles de la gestion d'EECI. Pour la seule année 1989, les pertes s'élevaient à \$240 millions de dollars.

En 1990, le gouvernement a décidé de conclure un contrat d'affermage avec la Compagnie Ivoirienne d'Electricité (CIE), dont 51 pour cent des parts sont détenues conjointement par la SAUR et EDF; les 49 pour cent restants étaient, dans un premier temps, détenus par le gouvernement, avant d'être revendus aux employés et à des investisseurs locaux. A la signature du contrat, les tarifs ont été immédiatement réduits de 10 pour cent (44 FCFA ou \$0,16 par kWh, ce qui restait élevé par rapport aux normes internationales) et ont été réajustés, à la baisse en termes réels, suite à la dévaluation du FCFA (53 FCFA ou 0,09 \$ par kWh, ce qui correspond à peu près à la moyenne dans les pays de l'OCDE). Les pertes d'électricité ont été ramenées de plus de 20 pour cent à 17 pour cent et la durée moyenne des coupures est passée de 50 à 18 heures. Le taux de recouvrement des factures a considérablement augmenté (il est aujourd'hui de 98 pour cent) et le secteur, à présent, s'auto-finance.

Cependant, les entretiens majeurs restent la responsabilité d'EECI, transformée en société de patrimoine, propriétaire des actifs du secteur. Cet arrangement est loin d'être satisfaisant dans la mesure où la CIE est trop souvent obligée d'exécuter ses activités dans des conditions sous-optimales. Dans le domaine de la production électrique, EECI n'assure qu'imparfaitement et irrégulièrement ses obligations d'entretien, ce qui perturbe le dispatching et augmente les coûts d'exploitation du système.

Source : Banque mondiale

Malgré ses défauts, la formule de l'affermage peut être le mode de participation privée le mieux adapté, en particulier lorsque les opérateurs privés ne sont pas prêts à assurer le financement des investissements. Une clarification de la division des responsabilités entre concédant et fermier et une bonne coordination entre investissements et exploitation seront indispensables au succès de l'opération.

Contrat de concession

La formule de la concession est bien connue au Maroc, où elle a été utilisée, avant l'indépendance, dans de nombreux secteurs dont ceux de l'eau et de l'électricité.⁵³ Le contrat de concession présente, par rapport au contrat d'affermage, l'avantage de ne pas dissocier les fonctions d'investissement et de développement du réseau d'une part, et les fonctions d'entretien et d'exploitation du système d'autre part, puisque le concessionnaire est chargé de l'ensemble de ces tâches. La coordination entre ces différentes fonctions et le partage des responsabilités entre autorité concédante et opérateur privé s'en trouvent facilités. En outre, la formule de la concession permet de mobiliser des financements privés pour les investissements nouveaux, et allège de la sorte le budget de l'Etat.

Dans les pays où des contrats de concession ont été conclus dans le domaine de la distribution d'eau et de l'assainissement (France, Argentine et Macao, parmi d'autres), les résultats ont en règle générale été très positifs. Ainsi, par exemple, la Société des Eaux de Macao a réussi à augmenter considérablement la capacité du réseau et la qualité de l'eau, tout en diminuant les tarifs en termes réels (voir encadré A2.5).

Privatisation

Par privatisation, l'on entend le transfert de la propriété de l'infrastructure elle-même à un ou plusieurs opérateurs privés. De telles privatisations ont été réalisées au Royaume-Uni dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, et au Royaume-Uni, au Chili, en Argentine et dans quelques autres pays pour ce qui est de la distribution électrique.

L'expérience du Royaume-Uni dans le secteur de l'eau et de l'assainissement est intéressante à plus d'un titre. Elle illustre non seulement que le service public peut être fourni par une entreprise privée, ce qui est également le cas de l'affermage et de la concession, mais également que la propriété de l'infrastructure de base et des actifs sectoriels ne doit pas nécessairement être publique. Au niveau du mode de réglementation, elle illustre la technique dite de concurrence de référence qui permet au régulateur de comparer de manière systématique les performances des différents distributeurs pour déterminer les contraintes qu'il convient d'imposer à chacun d'entre eux, en particulier en matière de prix.

Encadré A2.5 La concession de traitement et de distribution d'eau de Macao

Au début des années 80, la qualité des services de distribution d'eau sur le territoire de Macao (population d'environ 500.000 habitants) n'était plus satisfaisante. La station de traitement existante était ancienne et de capacité insuffisante. Les coupures étaient fréquentes et la qualité de l'eau distribuée mauvaise. Le réseau de distribution était ancien également (taux de perte de 25 pour cent) et sa capacité était insuffisante pour assurer une pression adéquate. Enfin, le manque de support technique et la sous-capitalisation de la Société des Eaux de Macao (SAAM) faisaient obstacle à l'amélioration de ses performances.

53. Voir chapitre 7, la section "Participation privée—leçons de l'expérience marocaine."

En 1985, Sino French Water Development (SFWD, une co-entreprise détenue paritairement par la Lyonnaise des Eaux et Hong Kong New World Development) prenait le contrôle de 85 pour cent de la SAAM et portait son capital de \$375.000 à \$6.375.000; un contrat de concession de 25 ans fut conclu avec le gouvernement de Macao. Des investissements importants ont été réalisés depuis 1985. La capacité de traitement est passée de 85.000 m³/j à 195.000 m³/j et la qualité de l'eau est aujourd'hui conforme aux normes européennes. SFWD a mené une politique de renouvellement et d'extension du réseau. La longueur totale de ce dernier a été doublée, passant de 120 à 240 kms tandis que les pertes étaient réduites de 25 à 12 pour cent. La capacité des réservoirs d'eau traitée est, quant à elle, passée de 17.000 m³ à 45.000 m³. Le nombre total d'employés est resté stable aux alentours de 250 (dont un seul expatrié à temps complet), ce qui implique un gain de productivité d'à peu près 9 pour cent par an. Le tarif est passé de 0,31\$/m³ en 1985 à 0,48\$/m³ en 1994, une augmentation nominale de 54 pour cent, mais une diminution de 15 pour cent en termes réels.

L'économie de Macao—régime très libéral, faible taux de taxation des revenus et libre convertibilité de la monnaie—constituait évidemment un environnement très propice à la participation du secteur privé dans la distribution d'eau. Un autre facteur qui a puissamment contribué au succès de cette opération est le fait que le contrat de concession laissait à l'opérateur le choix des moyens à mettre en oeuvre pour atteindre certains objectifs de qualité et de couverture du marché.

Source : Banque mondiale

Les différences entre la privatisation "à l'anglaise" et le mécanisme de concession inspiré du droit français ne sont en pratique pas aussi importantes qu'il pourrait apparaître au premier abord. Bien sûr, dans le cadre d'une privatisation, les acquéreurs sont généralement sélectionnés sur base du prix qu'ils sont prêts à payer pour devenir propriétaire de l'infrastructure, alors qu'un concessionnaire est souvent sélectionné sur base du prix qu'il compte facturer aux usagers.⁵⁴ Tant l'exploitant d'une entreprise privatisée que le concessionnaire sont soumis à un cadre réglementaire spécifique, incorporé dans la concession ou licence ainsi que dans la législation et réglementation du secteur. Quant à la distinction entre concession, qui est normalement à durée déterminée, et transfert de propriété à perpétuité, elle est en fait relativement floue. En France, par exemple, les concessions sont souvent renouvelées avec le même opérateur, sans qu'il n'y ait d'appels d'offres. Les opérateurs britanniques, d'autre part, disposent de licences d'exploitation à durée indéterminée, mais qui peuvent être révoquées par les autorités après 25 ans moyennant préavis de 10 ans. De plus, dans un cas comme dans l'autre, l'opérateur privé peut toujours être révoqué en cas de non-respect de ses obligations.

La différence entre privatisation et concession est encore plus ténue lorsque l'on analyse le mécanisme de privatisation mis en oeuvre en 1992 dans le secteur de la distribution électrique en Argentine. Les compagnies de distribution privatisées bénéficient de "concessions" d'une durée limitée à 95 ans. De plus, après 15 ans et ensuite tous les 10 ans, un processus d'appel d'offres doit être organisé auquel le "concessionnaire" existant peut prendre part. S'il fait l'offre

54. Dans certains villes françaises notamment, le concessionnaire est sélectionné en partie sur base de la somme qu'il est prêt à verser au concédant pour avoir le droit d'exploiter le service public. L'imposition d'un tel "droit d'entrée" n'est cependant pas à recommander. Il s'agit en fait d'une taxe perçue auprès des opérateurs, que ceux-ci répercutent automatiquement sur l'utilisateur final. Le versement par le concessionnaire d'un loyer à l'autorité concédante en contrepartie de l'utilisation d'actifs existants, par contre, se justifie souvent.

la plus haute, il conserve son titre et ne paye rien à personne. Si un autre candidat fait une meilleure offre, ce dernier verse le montant de son offre au "concessionnaire" et devient à son tour "propriétaire-concessionnaire". De cette manière, le premier propriétaire a de bonnes garanties d'être rémunéré correctement pour les investissements qu'il aura réalisés : le mécanisme d'évaluation est laissé au marché et le paiement est effectué, non par l'Etat, mais par l'opérateur privé qui lui succède.

Une autre caractéristique intéressante des "concessions" argentines réside dans la formule imaginée pour renforcer la surveillance exercée sur les opérateurs privés. Si un opérateur ne respecte pas les normes de qualité de service auxquelles il est tenu, il doit payer une pénalité directement aux utilisateurs victimes de ces défaillances. Les utilisateurs sont ainsi incités à contrôler en permanence la qualité des services qu'ils reçoivent.

Si la différence existant en pratique entre privatisation et concession est souvent moindre qu'il n'y paraît au premier abord, il n'en reste pas moins que le transfert de la propriété des actifs au secteur privé pourrait être considéré comme politiquement délicate, d'autant que la valeur de ces actifs—qui dépend bien sûr des conditions, notamment tarifaires, dans lesquelles l'activité devra être menée—pourrait être réduite. Les opérateurs privés, de leur côté, pourraient se montrer réticents à l'idée d'être tenus non seulement de réaliser les investissements requis en cours de contrat mais encore de devoir payer une somme d'entrée de jeu pour pouvoir commencer à exercer leur activité. Enfin, même si l'option de privatisation ne signifie pas qu'un opérateur privé ne puisse être remplacé, la conclusion d'un contrat d'affermage ou de concession, dont la durée est clairement spécifiée à l'avance, a l'avantage d'assurer qu'une procédure de sélection compétitive avec les avantages qui en découlent—possibilité d'élimination des éventuels profits de monopole et incitation de l'opérateur à l'efficacité—pourra être organisée à intervalles réguliers.

Encadré A2.6 La privatisation des compagnies régionales de distribution d'eau au Royaume-Uni

Le secteur de l'eau a connu une restructuration majeure en 1974 au Royaume-Uni avec la création de 10 "Regional Water Authorities" (RWA), responsables sur leur territoire de la production, du transport et de la distribution de l'eau potable, du traitement des eaux usées, de la gestion des ressources en eau (rivières, nappes phréatiques etc.), du contrôle de la pollution de ces ressources ainsi que des eaux côtières, de la prévention des inondations et de la navigation fluviale.

Au cours des années 80, il était devenu évident que les RWA n'étaient pas en mesure d'assurer les investissements requis pour éviter la détérioration de l'infrastructure. Les finances publiques n'étaient pas en état de faire face à ces besoins et les augmentations tarifaires étaient strictement limitées au titre de la politique anti-inflationniste du gouvernement. Au début des années 80, 20 à 30 pour cent des stations d'épuration n'atteignaient pas les normes de qualité imposées, la pollution des rivières augmentait et les normes européennes en matière de pollution côtière n'étaient pas respectées.

En 1987, le gouvernement annonça son intention de privatiser les fonctions de distribution d'eau et d'assainissement en transférant ces activités des RWA à 10 nouvelles "Water and Sewerage Companies" dont les actions furent ensuite offertes au public.

La concurrence dans le marché n'étant guère possible dans ce secteur, le régulateur britannique a systématiquement comparé les différentes compagnies pour les inciter à constamment améliorer leurs performances. Les résultats des dix compagnies régionales privatisées sont comparés les uns aux autres sur la base d'audits sophistiqués tenant compte des conditions particulières dans lesquelles chacune doit opérer. Les informations ainsi obtenues sont utilisées pour déterminer les tarifs que chaque compagnie peut imposer à ses consommateurs, les compagnies les moins performantes étant tenues de réduire leurs tarifs plus substantiellement que les autres ou de les augmenter moins rapidement.

Le mécanisme de fixation des tarifs est lui-même structuré de manière à inciter les différentes compagnies à l'efficacité. L'évolution du prix est déterminée par une formule de type $RPI-X+K$, où RPI est l'indice des prix à la consommation, X indique l'augmentation d'efficacité requise de la part de la compagnie et K l'augmentation du prix résultant des importants investissements devant être réalisés. Ces paramètres sont fixés pour une période de cinq ans de telle sorte que si la compagnie réussit à accroître son efficacité dans une mesure supérieure à ce qui avait été anticipé, elle puisse garder les profits supplémentaires ainsi réalisés pendant toute cette période. En 1994, le régulateur a réajusté à la baisse la formule initiale, qui avait été fixée en 1989.

La privatisation a permis d'augmenter considérablement les investissements réalisés dans le secteur et d'amener la qualité de l'eau au niveau requis pour satisfaire aux exigences de plus en plus strictes du droit européen. Les consommateurs sont également consultés plus largement que par le passé et la qualité du service s'est améliorée.

Certaines insuffisances du "modèle britannique" sont cependant progressivement apparues. De nombreux observateurs considèrent, par exemple, que la privatisation s'est faite à un prix trop bas, ce qui a permis aux nouveaux actionnaires des sociétés privatisées de réaliser des profits importants. En outre, les gains d'efficacité réalisés par les opérateurs privés ont en règle générale été supérieurs à ce qui était attendu. Les hausses de tarifs importantes qui leur avaient été consenties pour leur permettre de réaliser l'ambitieux programme d'investissement imposé par les nouvelles normes environnementales européennes ont ainsi également contribué à augmenter les profits. Enfin, la comparaison des performances des différentes entreprises requiert un savoir faire technique important qui continue à se développer avec le temps.

Ceci ne remet nullement en cause les acquis de la privatisation du secteur de l'eau au Royaume-Uni en terme d'investissements réalisés, de qualité de service et d'efficacité. Simplement, l'expérience démontre qu'il est important de ne pas sous-estimer la valeur des actifs transférés et suggère qu'il pourrait être préférable de développer des mécanismes de fixation des tarifs permettant de partager les profits réalisés entre les sociétés privatisées et les usagers, plutôt que de laisser pendant une période de plusieurs années aux seules entreprises le bénéfice entier des gains réalisés.

Source : Banque mondiale.

Annexe 3 La desserte des zones rurales

La participation d'opérateurs privés dans les secteurs d'infrastructures n'est nullement limitée aux grands groupes internationaux. De petits opérateurs locaux ont également leur rôle à jouer. C'est particulièrement vrai, par exemple, en matière de desserte des zones rurales. Les communes rurales qui ne sont pas raccordées à un réseau de distribution d'eau ou d'électricité ne disposent en général ni des moyens financiers, ni des compétences techniques, ni des ressources humaines nécessaires pour assurer un service public de l'eau et de l'électricité. Plus qu'ailleurs la satisfaction des besoins des habitants dépend largement d'une participation privée accrue.

Confier la responsabilité de la fourniture d'eau et d'électricité en zones rurales à l'ONE et l'ONEP ne constitue pas une option réaliste. Ainsi, l'augmentation des effectifs qu'un tel approvisionnement supposerait pour chacun de ces deux organismes serait énorme. A titre d'exemple, assurer la distribution d'eau à partir d'un chef-lieu de commune, non alimenté jusque là, implique, pour l'ONEP, le recrutement de 5 à 7 agents supplémentaires. Si l'ONEP devait intervenir lui-même dans les 650 chef-lieux qui doivent être alimentés dans le cadre du programme d'alimentation en eau des zones rurales actuellement en cours, il devrait ainsi multiplier par deux le nombre de ses agents. Dans le domaine électrique, moins de 2000 villages sur 32.000 sont aujourd'hui connectés au réseau et celui-ci ne progresse qu'au rythme de 50 à 100 villages par an.

De plus, les coûts salariaux de l'ONE et de l'ONEP sont trop élevés et les techniques qu'ils emploient sont trop onéreuses. Dans le secteur électrique par exemple, 1 km de ligne installé par l'ONE coûte 200.000 DH alors que le même km de ligne installé par les usagers eux-mêmes avec l'aide de quelques techniciens du secteur privé recrutés dans le cadre du "Programme Pilote d'Electrification Rurale" mis en place par la Direction des Collectivités Locales du Ministère de l'Intérieur coûte 60.000 DH.

Enfin, le système de péréquation nationale et de subvention des catégories d'usagers les plus pauvres implique que dans les villages où l'ONE et l'ONEP interviennent, les tarifs ne couvrent nullement les coûts, une situation qui ne peut que freiner l'extension des réseaux nationaux.

Dans certaines zones rurales, notamment dans la région de Ouarzazate, certaines communautés assurent elles-mêmes la production et la distribution d'eau et d'électricité sans aide aucune des autorités. Il s'agit cependant de communes où de nombreux individus, ayant travaillé ou travaillant à l'étranger, contribuent par des dons au financement des installations nécessaires et où les responsabilités en matière d'entretien et de gestion du système ont été clairement attribuées à certains individus. Les prix des services municipaux, fixés en pratique de manière unilatérale par les communautés concernées, couvrent généralement les frais variables et une part substantielle des frais de renouvellement de l'équipement.

Dans les autres communautés, une formule d'organisation privée du secteur avec soutien public pourrait être envisagée. Une option possible consisterait à apporter une assistance technique (par l'intermédiaire d'agents basés sur le terrain) et éventuellement financière (de l'Etat ou de bailleurs de fonds internationaux) aux communautés rurales pour faciliter l'achat de l'équipement nécessaire (pompes, groupes électrogènes etc.), la formation d'un "technicien" (cela pourrait être le garagiste de la région, par exemple) capable d'entretenir et de réparer le matériel d'une ou plusieurs communautés et la désignation d'un opérateur responsable de la fourniture du service et de la collecte des redevances.

Ces redevances—qui devraient pouvoir varier de communauté en communauté—devraient être suffisantes pour couvrir au moins les frais de fonctionnement, y compris le salaire de l'opérateur privé et si possible une partie de l'amortissement du matériel. Dans le domaine de l'eau, cela supposerait que le prix de l'eau actuellement distribuée par l'ONEP dans les petits centres, qui est de 2,7 DH/m³, soit substantiellement augmenté. Il est cependant essentiel pour assurer la réussite de telles opérations d'assurer la stabilité du cadre institutionnel mis en place au sein de chaque communauté, ce qui suppose d'impliquer la population locale dès l'origine du projet.

Ces caractéristiques se retrouvent dans le programme de développement de l'infrastructure rurale qui a été mis en oeuvre avec succès au Mexique (encadré A3.1).

Encadré A3.1 Participation locale dans les projets d'infrastructure rurale au Mexique

Jusqu'en 1990, l'ensemble des projets en matière d'infrastructure rurale, relevaient, au Mexique, de l'administration des états et des organes fédéraux. Ces projets étaient souvent mal choisis et mal conçus. De plus, les collectivités locales qui n'avaient pas été impliquées dans la réalisation des travaux ne se sentaient souvent guère concernées par les projets en question.

Un programme de financement municipal a été lancé en 1990 pour promouvoir le financement d'infrastructures rurales comme de petits réseaux d'adduction d'eau par exemple. Ce programme exige la participation des collectivités locales à la sélection et à l'exécution des projets. La responsabilité des travaux est en général confiée à des comités communautaires qui achètent les matériaux et qui engagent et supervisent la main-d'oeuvre. Les communautés doivent prendre en charge au moins 20 pour cent des coûts, souvent sous forme d'apport en main d'oeuvre et en matériaux, ce qui permet de s'assurer que seuls les projets jugés prioritaires par les intéressés sont sélectionnés.

Le coût de réalisation de ces projets est en moyenne de 50 à 65 pour cent du coût des projets réalisés sous la direction des administrations centrales. Le programme, appliqué dans 29 des 31 états du Mexique, a permis de financer au cours des quatre dernières années environ 75.000 projets pour un coût moyen de 11.000 dollars par opération.

Source : Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde 1994, p. 81.

16 Secteur des Déchets Solides

Avec une croissance démographique globale de 2,2 pour cent et urbaine de 3,4 pour cent, avec un taux d'urbanisation aux environs de 50 pour cent et en rapide augmentation, le Maroc produit de 7 à 9 millions de tonnes de déchets par an, ménagers pour la plus grande part, production qui est appelée à croître rapidement dans le futur. La production de déchets industriels et hospitaliers est limitée en quantité, mais soulève davantage de difficultés en termes de traitement.

Le niveau actuel de collecte et de traitement au Maroc est faible par rapport à la situation rencontrée dans des pays à revenu similaire. Le coût à la collectivité de cette situation est non négligeable : (i) les eaux, qu'elles soient de surface ou de nappe, sont polluées par les dépôts sauvages; les infiltrations non contrôlées sont en croissance; le niveau de traitement pour l'alimentation en eau augmente régulièrement pour respecter les normes de potabilité; (ii) la pollution des rues et des eaux a un impact direct sur la santé publique; (iii) l'attrait touristique du pays est directement lié à la qualité de l'environnement et à l'entretien des espaces publics; un mauvais traitement des déchets peut donc représenter un manque à gagner pour le pays; (iv) une part de la population vit du recyclage de certains déchets produits, essentiellement le verre et le plastique, dans des conditions d'insalubrité et de risque inacceptables; (v) une amélioration du service des déchets auprès des entreprises peut se traduire en une amélioration de leur productivité. Tous ces éléments justifient des objectifs ambitieux en termes de collecte et de traitement des déchets à l'échelle nationale.¹

Diagnostic de la situation

Le cadre juridique et institutionnel

La charte communale, instituée par les dahirs 1.76.583 et 584, répartit la responsabilité de la gestion des déchets solides de la manière suivante : les communes sont chargées d'assurer la collecte des déchets solides, et les communautés urbaines le traitement ou la mise en décharge, ainsi que les stations de transfert si elles existent. Les collectivités locales, pour leur grande majorité, interviennent dans ce domaine en régie directe. Toutefois, la législation ne les empêche pas de recourir à des entreprises privées, ce qu'un petit nombre de communes a expérimenté à ce jour avec des fortunes diverses.

1. Depuis la réalisation de cette étude, l'importance de cette question et plus généralement l'acuité du problème de la propreté des villes ont été soulignés dans une Lettre Royale adressée au Ministre de l'Intérieur en date du 30 octobre 1996, dont un extrait suit. "Mais, hélas, nous constatons que des signes de négligence commencent à se manifester progressivement dans ce domaine, au point que nos villes, qui s'enorgueillissaient de leur propreté et se targuaient de leur climat sain, ainsi que de leur pureté, agressent aujourd'hui l'oeil par leurs saletés, et indisposent l'odorat par leurs détritrus, ce qui menace la santé des citoyens et perturbe la quiétude des habitants et des visiteurs."

Le Maroc n'a pas encore établi de cadre législatif spécifique concernant les déchets solides. Toutefois, la création récente d'un Ministère de l'Environnement a accéléré la réflexion dans ce sens. D'une part, le Ministère de l'Environnement a dressé les grandes lignes d'une nouvelle approche environnementale exigeant la réalisation d'études d'impact pour un certain nombre d'investissements, et proposant une gestion de la procédure par un comité interministériel permanent. Ce document a été soumis en juin 1995 au Conseil National de l'Environnement. Dans ce cadre, les décharges et traitements de déchets solides nécessiteraient une étude d'impact systématique. Par ailleurs, le Ministère de l'Environnement a engagé une étude avec l'Agence Japonaise de Coopération Internationale afin de formuler des directives nationales pour la gestion des déchets solides. Cette étude, programmée pour une durée de 16 mois, devait commencer en octobre 1995. Les résultats de cette étude seront précieux pour définir une nouvelle législation en la matière dont le pays a un besoin urgent.

La technique et l'environnement

DÉCHETS DOMESTIQUES. Après une analyse de la situation de la collecte sur les villes marocaines de Casablanca, Fès, Temara, et Khemisset,² le taux moyen de collecte des déchets domestiques semble ne pas dépasser les 50 pour cent. Les villes ont pourtant commencé à prendre conscience de la nécessité de traiter ces problèmes puisqu'elles ont adressé de nombreuses demandes au FEC (Fonds d'Équipement des Communes) pour l'acquisition de matériel de collecte des déchets et de nettoyage des rues. Sur environ \$ cent millions engagés entre 1993 et 1995 sur le projet de Financement Municipal financé par la Banque mondiale, 22 pour cent ont été consacrés à ce type d'investissement. Le manque d'équipement se combine avec la mauvaise qualité de ces équipements, qu'aggravent encore les carences de leur entretien. Les parcs des communes sont pour la plupart mal équipés en outils et pièces détachées; la gestion des matériels communaux souffre de lourdeur bureaucratique et d'un manque de suivi.

L'absence de décharges contrôlées au Maroc est essentiellement due au vide juridique et réglementaire, ainsi qu'aux difficultés pour les communes de réaliser les emprunts nécessaires à leurs investissements. De plus, la volonté politique et la prise de conscience du public sur ces questions ne sont pas encore assez développés. Les choix des stations de transfert et des sites de décharges ne relèvent pas, pour la plupart, d'une analyse économique pertinente, et ne sont pas fondés sur des études (sols, géologie, hydrographie) appropriées. Selon les cas, les décharges actuelles devraient être soit améliorées, soit déplacées pour respecter les contraintes de protection de l'environnement. Les dépôts sauvages et les décharges sont l'objet de réactions chimiques et de dégagements de gaz qui peuvent les rendre dangereux et qui ont été à l'origine d'un accident mortel sur la route menant à la décharge de Casablanca. Les filtrats sont souvent à l'origine de la pollution des nappes phréatiques. Enfin, l'accès des décharges n'étant pas contrôlé, le bétail vient s'y nourrir. Les conséquences sont donc considérables.

COMPOSTAGE. La composition des déchets solides se prête bien au compostage, la teneur en matières organiques et en humidité étant satisfaisante. De plus, dans beaucoup de communes, les déchets industriels sont quasiment inexistantes. En revanche, le compost est intéressant pour l'agriculture seulement dans les cas où les revenus générés sont suffisants (la culture irriguée

2. Analyse réalisée par Sandra Cointreau-Levine lors de plusieurs missions effectuées pour la Banque mondiale.

semble seule y satisfaire), et où les produits de substitution sont à des prix suffisamment élevés (les fumiers de vache et de poulet sont rares au Maroc et l'humus est importé à un prix relativement haut). Le compostage mérite donc d'être étudié et apparaît comme une solution viable sous réserve d'une analyse au cas par cas du rapport coût/efficacité. Les expériences actuelles se limitent à l'usine de Rabat exploitée par la régie municipale qui travaille à perte; le compost se vend de 25 à 35 Dirham la tonne, alors que le prix de revient atteint 50-60 Dirham par tonne de déchet composté.³ Les coûts du compostage peuvent être réduits s'il est réalisé sur le site de la décharge, avec partage des frais d'équipement et d'exploitation. Le compost doit être produit avec un taux de mécanisation limité au maximum pour optimiser le recouvrement des coûts, et il peut l'être sur une base saisonnière, pendant les périodes où une demande existe.

DÉCHETS HOSPITALIERS. On compte près de 800 hôpitaux au Maroc d'importance inégale. Les 34 hôpitaux les plus importants concentrent un tiers du total des lits disponibles, parmi lesquels deux centres hospitaliers universitaires implantés, l'un à Casablanca, et l'autre à Rabat. Les études réalisées dans des pays comparables au Maroc permettent d'estimer autour de 21 tonnes la masse de déchets émis quotidiennement par les hôpitaux. La moyenne proche de 900 habitants par lit d'hôpital, contre 110 dans les pays à économie avancée et 500 dans les pays en voie de développement⁴ fait bien ressortir le potentiel de croissance des hôpitaux, et, par voie de conséquence, des déchets hospitaliers et le besoin de les gérer dans de bonnes conditions d'hygiène et d'efficacité qui font défaut aujourd'hui.

Dans ce cas également, l'absence de cadre juridique, alliée à une insuffisante prise de conscience politique et publique sont à l'origine des insuffisances constatées dans les traitements. Les hôpitaux ne disposent pas d'incinérateurs à cause de leurs faibles ressources financières. Des seringues, des produits pharmaceutiques périmés, des vêtements maculés, des tubes d'essai et des flacons, des cultures microbiennes, des restes de nourriture provenant de services traitant les malades contagieux, tout cela est jeté dans des caissons ouverts que collectent les services municipaux. Ces caissons sont vidés à la décharge publique où les déchets de toute nature sont mélangés, étalés par bulldozer, et très imparfaitement recouverts d'une couche de terre. Comme les décharges ne sont pas clôturées, on y voit des récupérateurs fouiller les déchets à la recherche de matériaux recyclables, et aussi du bétail en quête de nourriture. Cette situation est évidemment inacceptable en raison des risques d'épidémie qui l'accompagnent.

DÉCHETS INDUSTRIELS. La présentation d'un plan d'évacuation des déchets fait désormais partie du dossier de demande des permis de construction d'usine au Maroc. Cette disposition n'est toutefois pas encore strictement appliquée par les autorités. Les entreprises existantes ne sont sujettes à aucune contrainte relative à l'enlèvement de leurs déchets. Qu'il s'agisse de déchets ordinaires ou présentant des dangers, la règle est la même : tout est transféré à la décharge publique. Les récupérateurs, comme les animaux, sont ainsi exposés à des risques d'intoxication. La pollution de la nappe phréatique par les infiltrations de substances toxiques constitue un autre risque dont les conséquences sont d'une gravité extrême.

3. 3 à 5 tonnes de déchets sont nécessaires pour produire 1 tonne de compost.

4. In : Banque Mondiale "Pour une meilleure santé en Afrique. Les leçons de l'expérience" (Tableau A 12. Appendice statistique).

LE COÛT DE LA GESTION DES DÉCHETS SOLIDES. Le coût estimé pour la gestion des déchets solides est de 100 à 140 Dirham/personne/an, valeur variant avec les contraintes de ramassage des quartiers et avec le niveau de qualité requis, et comprenant les intérêts ainsi que les bénéfices générés. La part consacrée au ramassage et au nettoyage des rues représente 70 pour cent du coût total qui comprend en outre les transferts éventuels et la décharge contrôlée. Une nouvelle décharge contrôlée, réalisée en respectant l'environnement, revient à environ 21 Dirham/personne/an, tandis que l'amélioration d'un site existant pour accéder à des normes acceptables de protection de l'environnement reviendrait à environ la moitié de cette valeur. Le tableau 16.1 ci-dessous situe les coûts de décharge des pays en fonction de leur revenu moyen. Le Maroc, avec un PIB de 1150 US\$ (9775 Dh) per capita pour 1994, se situe dans la tranche inférieure du deuxième groupe (pays à revenu moyen).

Le financement

LA TAXE D'ÉDILITÉ. Une taxe spécifique appelée la taxe d'édilité, représentant 10 pour cent de la valeur locative du bien immobilier, couvre en théorie les besoins de la commune en matière de fonctionnement des services. Cette taxe est collectée par le gouvernement et redistribuée entre les communes et les communautés urbaines après une ponction de 10 pour cent réalisée par les services centraux. Cette taxe couvre en moyenne de 5 à 20 pour cent du budget communal. Or, basée sur la ville de Fès, l'analyse montre que le coût en personnel consacré au nettoyage des rues et à la gestion des déchets varie de 6 à 15 pour cent, et le coût en équipement de 5 à 8 pour cent du budget communal. Ce sont donc 11 à 23 pour cent qui seraient consacrés par les communes à la gestion des déchets. De plus, la gestion de déchets solides ne représente qu'une partie des frais imputés sur cette taxe et, en l'absence de budgétisation, la ressource n'est pas identifiée. Enfin, le recouvrement de la taxe d'édilité est faible dû en partie à l'absence de volonté politique et en partie à la fraude. Les dépenses totales des communes sur les budgets 1994 pour les zones urbaines vont de 130 à 400 Dirham/personne/an. Ce chiffre, comparé à celui de 100 à 140 Dh/p/an nécessaire à la gestion des déchets, montre qu'il existe un réel problème de financement, et qu'une amélioration du système actuel requiert des solutions nouvelles.

Intervention du secteur privé

La situation actuelle

Un petit nombre de communes a fait appel au secteur privé avec des réussites très limitées. En particulier, Casablanca vient de signer avec une autre entreprise privée un contrat pour l'exploitation de sa décharge, après une expérience malheureuse dont le contentieux semble en cours de règlement. Plusieurs entreprises étrangères ont affiché leur intérêt pour le secteur sur quelques villes. Actuellement, le Ministère de l'Intérieur n'encourage pas les communes à s'engager sur des contrats pluriannuels pour des activités de fonctionnement couvertes par le budget. L'approbation des contrats et le paiement des contractants, qui doivent être renouvelés annuellement, peuvent prendre de 6 à 9 mois chaque début d'année, ce qui pénalise fortement le coût du service. Les entreprises doivent en effet emprunter au taux de 14 pour cent pour couvrir leurs besoins de trésorerie.

Tableau 16.1 Coût de décharge et traitement en fonction de différentes technologies

	<i>Pays à revenu bas</i>	<i>Pays à revenu moyen</i>	<i>Pays à haut revenu</i>
PNB Moyen	370 \$/hab/an	2.400 \$hab/an	22.000 \$hab/an
Décharge Brute	0.5-2 \$/t.	1-3 \$/t.	5.10 \$/t.
Décharge Controlée	1-5 \$/t.	3-10 \$/t.	20-50 \$/t.
Création de Remblais			
en Bord de mer	3-15 \$/t.	10-40 \$/t.	30-100 \$/t.
Compostage	5-20 \$/t.	10-40 \$/t.	20-60 \$/t.
Incinération	40-60 \$/t.	30-80 \$/t.	70-100 \$/t.

Note : Revenu basé sur le Produit National Brut de 1992, contenu dans le rapport de développement mondial de 1994, publié par la Banque mondiale. Les coûts sont basés sur des statistiques de 1992.

En 1990, les coûts de compostage à Delhi (Inde) et Bandung (Indonésie) à forte utilisation de main d'oeuvre un niveau très bas d'environ 7\$/t. Les coûts de compostage à Bangkok (Thaïlande) pour un système un plus mécanique sont d'environ 36\$/t.

En 1992, les coûts d'incinération à Surabaya (Indonésie) (sans contrôle de pollution) étaient d'environ 43 \$/t. pour des déchets d'une valeur calorifique de 1100 kcal/kg à la source et de 1200 kcal/kg chaque jour, après 5 jours de séchage dans les fossés. Du carburant doit être ajouté chaque jour, même durant la saison sèche de même qu'après 5 jours de séchage dans le fossé afin d'entretenir la combustion.

En 1992, les coûts d'incinération au Japon étaient d'environ 90 \$/t. pour les ordures d'une valeur calorifique de 1600 kcal/kg à la source et de 2000 kcal/kg après séparation des déchets secs. Etant donné que les déchets sont bien au-dessus de la quantité minimale de 1300 kcal/kg durant l'année pour entretenir la combustion, le carburant n'est pas nécessaire.

\$/t. signifie dollars EU par tonne, et \$/hab/an signifie dollars EU par habitant par an.

Source : Estimations de la Banque mondiale.

Plusieurs projets sont actuellement en préparation au Maroc pour faire intervenir le privé dans la gestion des déchets solides. Ils sont menés avec la Banque mondiale, avec l'assistance technique américaine, avec la coopération danoise et avec les japonais. Les villes concernées sont : Casablanca, Fès, Meknès, Khemisset (station de compostage), Temara et Safi (dont le choix devait être confirmé).

Les conditions du succès

L'intervention du secteur privé dans la gestion des déchets solides permettrait d'étendre la collecte à l'ensemble de la population, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Le traitement des décharges pourrait, de plus, être réalisé dans des conditions d'hygiène et de protection de l'environnement satisfaisantes. Pour qu'elle conduise aux investissements nécessaires avec une amélioration sensible de l'efficacité, la participation du privé requiert certaines conditions : (i) respect de la transparence et mise en concurrence pour les procédures de passation des marchés; (ii) choix pertinent des zones de collecte à privatiser, des tailles de stations de transfert et de décharges pour atteindre une bonne économie d'échelle; (iii) contrats pluriannuels de durée voisine des durées d'amortissement (environ 5 ans pour la collecte et 10 ans minimum pour transfert et traitement); (iv) pluralité des contractants, ceux chargés de la collecte devant normalement être différents de ceux chargés de la décharge; et (v) signal clair du Ministère de l'Intérieur à destination des communes précisant le cadre d'intervention du secteur privé et celui de la collectivité. De plus, le maintien par la collectivité de la collecte des déchets sur une partie de son territoire peut constituer une solution intéressante pour qu'elle conserve la compétence nécessaire au contrôle et suivi.

Financement

Comme l'analyse l'a montré, des sources de financement complémentaires s'imposent. En premier lieu, les ressources existantes doivent être exploitées avec le maximum d'efficacité, ce qui requiert, de la part des autorités, un prélèvement de niveau satisfaisant de la taxe d'édilité. En outre, le gouvernement pourrait instaurer une redevance sur les déchets solides auprès des industriels fondée sur une estimation du poids de déchets produits. L'estimation des quantités produites nécessiterait une enquête périodique pour une mise à jour régulière; elle réduirait le risque de création de dépôts clandestins qui pourrait exister si l'assiette était fondée sur le tonnage réel.

Déchets domestiques

LA COLLECTE. En matière de collecte de déchets ménagers, la participation du secteur privé peut prendre différentes formes. Le contrat peut concerner la totalité du territoire communal, ou se limiter à une partie de ce territoire. Le maintien d'une partie de la collecte par les communes assure un moyen de contrôle de l'efficacité des entreprises privées, et un recours en cas de défaillance de celles-ci. De plus, l'expérience menée dans d'autres pays sur des bases semblables montre que le coût/tonne de la collecte par le privé est plus bas au moment de la signature du contrat mais que la différence entre le secteur privé et le secteur public tend à se réduire avec le temps, par l'amélioration de l'efficacité du service public suite à l'introduction d'une concurrence privée de référence. La taille optimale d'une zone de collecte varie entre 37.000 et 90.000 résidents, le fonctionnement sur chaque zone étant assuré avec 3 à 5 véhicules pour assurer un service fiable (maintien du service assuré en cas d'arrêt d'un véhicule). Les économies d'échelle seront réalisées au mieux pour le personnel de surveillance pour un ensemble de 5 véhicules. Moyennant le maintien éventuel d'une partie de la surface collectée à la commune, chaque zone pourra être attribuée à un privé différent. Dans l'hypothèse de communes de petite taille, un regroupement sous forme de syndicat intercommunal pourrait s'avérer nécessaire pour obtenir une zone de taille suffisante pour assurer les économies d'échelle. Les zones confiées au privé doivent être de type comparable à celles confiées au public pour que la comparaison soit objective.

STATION DE TRANSFERT. De façon générale, la plupart des villes marocaines pourra éviter la création de stations de transfert par une localisation appropriée de la décharge. Quand ce n'est pas le cas, le choix de stations de transfert dépendra du type de matériel utilisé, du coût de transport correspondant, et de la distance à la décharge. Les stations de transfert pourront être confiées au secteur privé par contrat de concession sur une période de 10 à 15 ans couvrant la durée d'amortissement des investissements. L'engagement réciproque liant les deux parties peut prendre la forme suivante: la collectivité locale s'engage à rétribuer le contractant pour un apport minimum de déchets payés à la décharge (de type "apporter ou payer").⁵ Il faudra examiner dans quelle mesure il importe de limiter les entreprises chargées des stations de

5. La formule "apporter ou payer" permet d'assurer un revenu minimum à l'entreprise gestionnaire de la station de transfert ou de la décharge. La collectivité s'engage à compléter les ressources de l'entreprise si les déchets apportés et rémunérés à la tonne ne couvrent pas une valeur minimum définie préalablement.

transfert à cette seule activité ou à l'exploitation une seule station, de manière à éviter une éventuelle situation de privilège en tant que collecteur ou de monopole au niveau du transfert.

DÉCHARGE. Les décisions préalables au choix des sites de décharges doivent être fondées sur des enquêtes de terrain (relief, nature du sol, perméabilité, hydrogéologie) et d'environnement. Les contrats de concession auront normalement une durée de 10 à 15 ans et seront confiés à des entreprises différentes des précédentes, sur la base d'un engagement du type "apporter ou payer" pris par la collectivité locale.

COMPOSTAGE. La concession pour une station de compostage doit également lier la collectivité locale sur le type d'engagement "apporter ou payer". Les tarifs à la tonne doivent être les mêmes que pour la décharge et le concessionnaire doit couvrir la différence de coût par la vente du produit.

Déchets hospitaliers et industriels

DÉCHETS HOSPITALIERS. Les solutions permanentes comportent les étapes suivantes :

- Définir un cadre légal et réglementaire ainsi que les moyens de le faire respecter.
- Etudier la faisabilité de systèmes de gestion de déchets solides; l'option d'incinération sur place est à comparer à des options de contrats avec le secteur privé pour la construction en propriété et l'exploitation d'équipements d'incinération. Le contrat de concession devrait être élargi à la collecte des déchets hospitaliers.
- S'assurer que les hôpitaux aient les ressources additionnelles correspondant à l'option retenue.⁶

Des solutions transitoires doivent être mise en oeuvre, par exemple réserver une zone sous garde de dépôts des déchets hospitaliers dans chaque décharge municipale. Les déchets y seraient enfouis.

DÉCHETS INDUSTRIELS. La position des milieux industriels est très claire : rien ne sera fait tant qu'un cadre réglementaire ne sera pas mis en place avec des moyens pour le faire respecter. C'est au Ministère de l'Environnement et au Parlement que revient la responsabilité de développer la réglementation. Il faudrait aussi prévoir que les industriels paient pour l'évacuation de leurs déchets dans de bonnes conditions de sécurité. Ces paiements pourraient prendre la forme de redevances acquittées lors du déversement des déchets à la décharge, ou d'une "taxe d'environnement" qui serait perçue par l'Etat et dont au moins la moitié des produits pourrait être mise à la disposition des villes d'implantation des industries pour couvrir le coût des systèmes d'enlèvement de déchets industriels, le reliquat allant au financement de projets d'amélioration de l'environnement.

L'enlèvement des ordures dans les ports demande aussi la mise en place d'un système efficace, notamment dans un port comme Casablanca qui couvre plus de 400 hectares sur lesquels s'accumulent quotidiennement une centaine de mètre cubes de déchets. Le marché de

6. On estime à 1 pour cent l'augmentation du budget de fonctionnement des hôpitaux couvrant les coûts des services d'un concessionnaire pour la collecte et le traitement de leurs déchets. Ce coût de fonctionnement ne couvrant pas le coût des salaires ni de beaucoup de produits hospitaliers, le surcoût pour le traitement des déchets représenterait une part négligeable de l'ensemble des coûts de fonctionnement.

gros du port de pêche entre pour 15 pour cent dans ce total. On trouve également des huiles de vidange impropres au recyclage. Ces déchets sont mis à la décharge. Il y a aussi les marchandises avariées et les produits répandus durant les transferts entre bord et terre, qui peuvent être recyclés. Comme les industries, les ports devraient payer pour l'évacuation des déchets. Les deux formules évoquées plus haut, redevance ou taxe, sont applicables.

Bénéfices d'une participation par le privé

Si la privatisation du secteur des déchets solides suit le schéma décrit plus haut, qui optimise les chances de succès, alors, les économies réalisées pourraient être de l'ordre de 6 à 18 pour cent. Elles seront plus importantes pour la collecte qui est plus grande consommatrice de main d'oeuvre et où le privé doit pouvoir améliorer plus sensiblement la productivité. Ce chiffre est estimé à partir de calculs de productivité réalisés avec les véhicules et les conditions rencontrés au Maroc. Il est représentatif des situations rencontrées dans les villes intermédiaires et grandes.

Les bénéfices d'une intervention du privé ne se comptent pas seulement en termes économiques par une réduction du coût de gestion. Les bénéfices indirects sur un meilleur fonctionnement de l'industrie et du tourisme, sur une réduction des coûts de santé ne doivent pas être négligés. Le bénéfice social doit également être mesuré par la réduction de la main d'oeuvre affectée à la récupération réalisée sans contrôle, compensée par une augmentation des effectifs dans la collecte et le traitement.

17 Le Transport en Commun dans les Villes

Le développement économique du Maroc au cours des vingt dernières années s'est accompagné d'un rapide développement des villes. La croissance annuelle de la population urbaine s'est faite à un rythme voisin de 4 pour cent depuis 1975, contre seulement 2,5 pour cent pour celle de la population totale. Le taux d'urbanisation a ainsi progressé jusqu'à environ 50 pour cent en 1995. Casablanca, la capitale économique, et Rabat, la capitale administrative, sont les deux agglomérations principales, comptant respectivement 3,5 millions et 1,5 millions d'habitants en 1995.¹ Le développement légèrement plus rapide de ces deux villes a été heureusement tempéré par celui des villes moyennes telles que Fès, Marrakech, Meknès, Tanger, Oujda, Tétouan, Safi, Kenitra, Khourigba, et Agadir. La croissance urbaine est donc un phénomène d'ampleur nationale qui a eu pour effet d'éloigner toujours davantage le périmètre des villes de leur centre traditionnel (Médina), et donc, de stimuler la demande de transport. Du fait du faible taux de motorisation lié à la faiblesse des revenus, ainsi que la forte proportion de jeunes dans la population des villes, c'était au transport collectif de relever le défi et d'assurer l'essentiel de la couverture de ces besoins. Les carences de transport constatées en 1995 montrent qu'il n'a pas su le faire dans de bonnes conditions.² L'analyse des causes de cette défaillance est d'autant plus intéressante dans le cadre de la présente étude que le secteur des transports urbains a bénéficié depuis bientôt dix ans de la participation active du secteur privé à l'offre de services.

Diagnostic des transports urbains : un marché déséquilibré

L'évolution du cadre institutionnel : l'ouverture au secteur privé en 1984

Le système de transport urbain hérité du Protectorat était caractérisé par des services concédés à des entreprises privées en situation de monopole dans chaque ville. La réforme de 1964 a confié à des entreprises publiques le monopole des transports urbains dans huit des principales villes du Royaume,³ traduisant la volonté politique de reprendre en main l'activité qu'exerçaient jusqu'alors des entreprises étrangères. Ces entreprises publiques étaient des Régies Autonomes sous la

1. Le tableau A1 en annexe fournit quelques paramètres significatifs d'évolution démographique et économique pour Casablanca et Rabat.

2. Le tableau A1.2 de l'annexe fournit quelques indicateurs de l'évolution des entreprises publiques de transport urbain entre 1986-87 et 1993 pour les villes de Rabat et de Casablanca.

3. Il s'agissait de Casablanca, Rabat, Fès, Marrakech, Meknès, Tanger, Safi, et Agadir. Des concessions privées étaient maintenues à Tétouan et à Oujda. A Tétouan, la concession fût vendue en 1976 par ses propriétaires espagnols à un privé local.

responsabilité des collectivités locales, municipalités ou communautés urbaines. Cette organisation s'est maintenue durant vingt ans, étant progressivement affaiblie par des carences financières chroniques à partir de 1979 et se montrant incapable de faire face à l'augmentation des besoins de transport de la population. La crise des transports appelait des réformes. Elles s'inspirèrent du Discours Royal du 7 août 1984 posant le principe de la coexistence dans la complémentarité des entreprises de transport urbain publiques et privées. La Régie Autonome des Transports de Rabat (RATR) allait, la première, expérimenter à partir de la fin 1984 un service de "première classe" au moyen de 40 autobus n'offrant que des places assises (30) à une population capable de payer deux fois plus cher. Cette expérience de diversification de l'offre eût un tel succès que la RATR développa rapidement son parc d'autobus de première classe qui en deux ans atteignit 46 pour cent de l'ensemble du parc.

Cette expérience allait tourner court pour la RATR suite à la décision de la poursuivre avec le secteur privé, en complémentarité avec les entreprises publiques dont la mission était d'assurer le transport public à caractère social.⁴ Au départ, le secteur privé s'est montré réticent, ainsi que le secteur bancaire qui manquait d'éléments d'appréciation pour mesurer le risque de financement des parcs d'autobus privés. La mise en oeuvre de la nouvelle politique fût laborieuse. En juillet 1985, quatre entreprises privées furent sélectionnées par voie d'appel d'offre pour exploiter en concession des lignes de première classe à Casablanca. Elles mirent en circulation à partir de 1986 un parc de 220 autobus. En mars 1986, cinq concessionnaires privés étaient sélectionnés à Rabat. En juin 1987, un nouvel appel d'offre permettait de porter à 12 le nombre de concessions privées à Casablanca. Le deuxième appel d'offre à Rabat suscita un intérêt beaucoup plus large que le premier et six nouvelles concessions furent attribuées. Le développement de la privatisation des transports urbains s'est ensuite étendu aux autres villes. On compte aujourd'hui plus de 50 concessions privées qui couvriraient environ 80 pour cent des besoins de service de transport urbains pour l'ensemble du Maroc.⁵ L'analyse développée sur la base des statistiques obtenues sur l'année 1994 permet de situer la part de marché du secteur privé à plus de 60 pour cent, très supérieure aux estimations officielles (voir l'annexe à ce chapitre, tableau 2).

Le bilan du développement de la participation privée : la crise des transports, à nouveau!

Les premières années de l'expérience de privatisation ont été pleinement satisfaisantes, ce qui encouragea le rapide développement qui a suivi. Le poids du secteur sur les finances de l'Etat s'est vu allégé des subventions d'exploitation. Le secteur privé a investi massivement, mettant en circulation plus de 700 autobus à Casablanca et près de 400 autobus à Rabat entre 1985 et 1995,⁶ ce qui démontre que le capital privé peut être mobilisé à grande échelle au Maroc si les conditions semblent réunies pour cela. Cependant, les effets positifs de la réforme se sont altérés après 1990, dans le même temps où les véhicules achetés commençaient à vieillir. A Casablanca, le parc privé en état de marche n'était plus que d'environ 500 en 1995, et l'investissement en autobus a chuté de moitié dans les années récentes. L'effritement de l'offre privée s'est également accompagné d'une nette détérioration de la qualité des services. Comme les entreprises publiques n'ont pratiquement

4. La RATR a pu cependant exploiter ses autobus de première classe jusqu'à leur réforme, complète en 1995.

5. Source : Ministère de l'Intérieur, cité dans : Price Waterhouse ICS. "Participation du Secteur Privé dans les Prestations de Services Publics—Services Municipaux" (paragraphe 5.1).

6. Source : Price Waterhouse. Op. Cit. (page 13)

pas investi depuis dix ans, l'écart s'est creusé dans les grandes villes entre la demande de transport collectif et l'offre correspondante. En 1995, les déséquilibres du marché ont pris des proportions de crise ouverte, et la presse nationale se fait régulièrement l'écho des principales doléances publiques qui, dans une large mesure, sont fondées :

- certaines lignes sont mal desservies, car les opérateurs privés n'exploitent pas la totalité du réseau concédé; ce problème est aggravé lorsque les Régies ont elles-mêmes abandonné le service de certains tronçons par manque de moyens pour les exploiter, comme c'est le cas à Rabat; les quartiers des populations à bas revenu sont mal desservis; la recherche du profit maximum fait peu de cas de l'intérêt général;
- les tarifs sont trop élevés; les indemnités de transport ne compensent pas le coût du billet (à Casablanca, le prix du ticket en juin 1995 était de Dh 2,80 pour les services privés et d'environ Dh 2 pour la régie) et grèvent des revenus faibles (SMIC à Dh 1.500 par mois);
- les travailleurs qui prennent l'autobus maîtrisent mal les temps de trajet; les autobus surchargés refusent du monde aux arrêts où les attentes sont longues;
- les conducteurs d'autobus privés seraient moins respectueux du code de la route (vitesse excessive, manoeuvres brusques) que leurs collègues des régies municipales, en raison des incitations financières à la productivité qu'ils reçoivent;
- les autobus du secteur privé sont parfois en aussi mauvais état que ceux des régies; les pannes fréquentes laissent des usagers en "rade". Des moteurs anciens et mal réglés aggravent la pollution urbaine;
- les cahiers des charges ne sont pas respectés, notamment l'exclusion des places debout; la disposition des places assises ne respecterait pas l'espace intermédiaire suffisant pour garantir le confort de l'usager; on parle volontiers de concurrence "déloyale" à l'égard des régies .
- les employés des compagnies privées sont mieux payés mais ne bénéficient pas d'avantages sociaux.

Le déficit de l'offre de transport est patent dans les grandes villes. Le nombre actuel de déplacements par an, à Rabat et à Casablanca, a été estimé à 380 millions et 850 millions dans l'un et l'autre cas. La moitié de ces déplacements se faisant à pied, la demande annuelle de transport motorisé à Casablanca s'évalue aux environs de 450 millions de déplacements. Pour faire face à cette demande, les transports collectifs fournissent, selon les chiffres officiels, une offre d'environ 190 millions dont 71 millions pour le secteur privé. Compte tenu de l'apport des transports individuels (65 millions), le niveau de la demande de transport non satisfaite se situerait donc à quelque 200 millions de déplacements, soit 43 pour cent du total des déplacements! La réalité est heureusement moins grave, car les statistiques officielles sous-estiment largement l'offre privée qui doit absorber entre 150 et 200 millions de déplacements par an. La demande de transport non satisfaite se ramène ainsi autour de 100 millions de déplacements en 1995, ce qui néanmoins représente plus de 20 pour cent du total. Un autre indice de l'ampleur du déficit de l'offre est le nombre élevé d'habitants par autobus en état de marche exploité par les régies et les concessionnaires privés : il est de 4000 à Casablanca et de 3700 à Rabat, alors que la norme internationale est de 2500. Enfin, l'expansion rapide du transport "informel" observée par les Autorités suffirait à établir la grave insuffisance de l'offre officielle privée et publique, dont le secteur privé est rendu largement responsable, puisque c'est lui dont on attendait en 1984 la solution durable d'un problème que les entreprises publiques n'avaient pu maîtriser.

Les carences du système actuel : une privatisation manquée

La crise des transports urbains a plusieurs causes, certaines tenant à la conception du système en place, et d'autres aux conditions dans lesquelles il fonctionne.

Les défauts de conception du système de 1984 :

- *La co-existence avec des régies autonomes non viables.* Les régies ne pouvaient assumer correctement la fonction de transport public social qu'on leur assignait sans que soient redéfinis leurs rapports administratifs et financiers avec les collectivités locales propriétaires. Le Cahier des Charges des Régies établit que les municipalités (ou les communautés urbaines) sont tenues d'assurer leur équilibre financier, principe rendu largement fictif par la faiblesse chronique des finances locales et leur mobilisation prioritaire pour étendre la couverture des besoins essentiels, qui reste très insuffisante dans la plupart des villes. L'augmentation des ressources consécutive à la Loi de 1988 qui transférait 30 pour cent des recettes de TVA aux collectivités locales a été partiellement effacée par la décentralisation administrative de 1990. En effet, les communes se voyaient déléguer des responsabilités nouvelles, notamment en matière de santé publique et d'éducation, sans que les ressources correspondantes leur soient affectées. Les carences financières des régies avaient été la cause première de la crise des transports avant la réforme de 1984. Ce problème n'étant pas traité, il était peu probable que les régies fussent capables d'augmenter leurs parcs, voire seulement de les renouveler, afin de développer leur offre en parallèle avec celle du secteur privé. Le système de la redevance de concession privée, qui devait permettre de dégager de nouvelles ressources pour aider les Régies autonomes, n'a en réalité servi qu'à financer le déficit des communes, et on peut même se demander si le transfert au privé de la demande de transport la plus solvable n'a pas accentué les difficultés des entreprises publiques, en modifiant l'équilibre de leur clientèle dans le sens d'une moindre proportion d'usagers payant plein tarif. A Rabat, la RATR n'a reçu aucune compensation pour les contraintes de service public imposées par la commune, et seules quelques subventions d'équipement lui ont été données au hasard des possibilités financières de la commune. Ainsi, aucun autobus neuf n'est entré dans la flotte de la RATC depuis 1986, le seul apport étant celui d'autobus d'occasion achetés en Europe (une centaine), et le réseau qu'elle dessert s'est contracté de 70 pour cent après 1990. Sur 180 autobus, seulement 80 sont en état de marche en 1995. La situation à Casablanca est comparable : le parc en circulation de la RATC s'est réduit de 8 pour cent entre 1991 et 1994 malgré l'apport d'environ 200 autobus d'occasion en 1992.
- *Le champ restreint de la privatisation.* Le développement de l'offre privée visait la partie la plus solvable de la demande, celle qui acceptait volontiers de payer le double pour bénéficier d'un service de meilleure qualité. La clientèle visée ne constituait qu'une partie de l'ensemble des usagers des transports en commun. L'ouverture du secteur au privé ne réglait en rien le problème de la demande de transport non satisfaite à caractère social que la prolongation des carences des régies autonomes allait aggraver. Cette situation de pénurie de l'offre publique est souvent perdue de vue lorsque le secteur privé se voit reprocher de charger des passagers debout en infraction aux règles de leurs cahiers des charges. En effet, cette violation du droit n'est pas loin de rejoindre l'intérêt général, car elle aboutit à rendre service au client "illégal" qui, autrement, serait forcé d'attendre le service hypothétique de la régie.

- *L'illusion d'une auto-régulation sans concurrence.* En faisant co-exister deux types de service (Régies Autonomes et secteur privé) sur une même ligne, on escomptait retirer les bienfaits de la concurrence et éviter ainsi les abus de position dominante.⁷ Toutefois, la concurrence ne pouvait exister qu'à la marge, puisque les deux types de service avaient été essentiellement conçus pour être complémentaires. De plus, la faiblesse intrinsèque des compagnies publiques ne leur permettait pas de développer une offre de substitution à des services privés défaillants ou trop chers, laissant ceux-ci en situation de monopole et leur donnant toute latitude pour recourir à des stratégies de maximisation des profits. L'auto-régulation aurait pu fonctionner si les régies avaient pu elles-mêmes offrir des services de première classe.
- *Un système de contrôle du marché inadéquat.* Il aurait fallu mettre en place une structure au sein des collectivités locales pour veiller au respect des Cahiers des Charges par les concessionnaires et, de façon plus générale, pour suivre cette expérience nouvelle et prendre les mesures correctives nécessaires. Le fait que la conception au départ était de conférer un monopole dans sa classe de service à l'exploitant d'une ligne concédée, ne faisait que renforcer le besoin de "régulation" du marché. Cet aspect a été complètement omis, et le manque de spécialistes de transport du côté de l'administration a beaucoup contribué à l'échec de l'expérience. En définitive, ce sont les Régies qui ont joué le rôle de conseil en transports et de contrôleur du secteur privé. A Casablanca, par exemple, la RATC siège dans la Commission de Circulation de la Wilaya qui traite des concessions et le Comité de Transport qui traite des agréments sans lesquels on ne peut être autorisé à faire du transport public. Outre que les régies n'étaient sans doute pas bien outillées pour appréhender les problèmes de transport dans le cadre élargi de la planification du développement urbain, leurs relations avec les transporteurs privés pouvaient facilement devenir conflictuelles, les plaçant alors dans une position anormale de juge et partie dans l'exercice de leurs responsabilités de régulation du marché. C'est un peu ce qui s'est produit.⁸
- *Une mauvaise configuration des services.* Avant de concéder des lignes de transport urbain, il aurait fallu définir les besoins de la clientèle visée et optimiser à la fois les itinéraires et la fréquence des arrêts. Il aurait été désirable que chacune des villes principales disposât d'un plan de circulation sur lequel on se serait basé pour concéder telle ligne plutôt que telle autre. Le souci de régler la crise des transports urbains le plus rapidement possible n'a pas permis de prendre le recul nécessaire à la mise au point des cahiers des charges. Ce travail de préparation technique a été confié aux régies sans concertation avec le secteur privé. Il s'ensuit que le faible dynamisme commercial des régies et leur incapacité à transformer et moduler leur offre sur un marché évolutif, se retrouve dans la conception des clauses des dossiers de concession relatives à la fréquence et les itinéraires de la desserte des privés. En effet, la complémentarité recherchée fait que les premières lignes privées concédées coïncident strictement avec celles des régies (les

7. Source : Lahssen Hirouf : "L'expérience Marocaine dans le Domaine de la Privatisation des Services Municipaux—Cas des Transports Urbains". Communication faite au Séminaire sur la Privatisation de la Collecte et du Traitement des Ordures Ménagères organisé à Rabat les 13 et 14 février 1992 par le Ministère de l'Intérieur, l'USAID, et l'ICMA (voir page 239,C).

8. Les régies ne sont pas sans moyens de pression sur les exploitants privés. Cela peut aller de la mobilisation massive de moyens sur une ligne pour capter la clientèle privée à des interventions auprès des Autorités en vue d'obtenir des sanctions frappant l'exploitant privé.

autobus publics et privés portent le même numéro de ligne), ce qui ne servait pas au mieux les besoins de transport de la population. Il est logique, sinon légal, que le secteur privé commette des infractions aux schémas de desserte définis par les cahiers des charges, surtout au niveau de la fréquence des passages, car la demande varie et se transforme, et l'offre doit s'adapter.

- *Des critères de sélection des offres mal choisis.* Les cahiers des charges renaient deux critères de choix des offres : le prix du transport et le niveau de la redevance de concession, quant un seul aurait suffi. Comme il n'y avait pas de pondération explicite entre critères, le choix des offres comportait une part d'arbitraire peu acceptable. D'autre part, la logique du premier critère voulait que la concurrence pousse le soumissionnaire à proposer le tarif le plus faible lui permettant de dégager un profit encore suffisant pour rentabiliser l'exploitation et ses investissements. En demandant au soumissionnaire de proposer, aussi, un niveau de redevance qui pour lui est un coût, on cherche à pousser cette redevance au niveau maximum compatible avec l'exploitation bénéficiaire. Ces deux logiques sont difficiles à concilier. On peut en outre s'interroger sur l'opportunité de la recherche d'une redevance maximale, dans un contexte de pays à revenus relativement faibles et d'un prix de transport déjà grevé par le loyer de l'Agrément que les transporteurs privés doivent acquitter.
- *Une durée de concession trop longue.* Les concessions ont été octroyées pour dix ans. La durée d'une concession doit être un bon compromis entre le souci de susciter des offres nombreuses, ce qui implique d'accorder aux entreprises privées un minimum de temps pour leur permettre de rentrer dans leurs fonds, et celui d'éviter de les sécuriser à l'excès avec le risque d'apparition de rentes de situation au détriment des usagers. On considère que trois à cinq ans constituent une durée raisonnable pour les transports urbains,⁹ soit une durée très inférieure à celle des concessions Marocaines.

Les faiblesses de fonctionnement du système :

- *Le poids du politique sur la gestion des régies.* Dans la mesure où les organes décisionnels des municipalités ne disposent pas de spécialistes en transport, les aspects politiques guident les choix. Le plus souvent, la création et l'extension des lignes sont des réponses aux besoins ressentis par les usagers et exprimés par les élus locaux au niveau du Conseil d'Administration des régies.¹⁰ Il en résulte que les Directeurs des Régies sont amenés à faire prévaloir ce qui est présenté comme "l'intérêt général" et le caractère social de l'activité sur les aspects économiques et financiers. Les aspects sociaux pèsent également lourd sur la politique d'emploi des régies en raison des fortes pressions syndicales auxquelles elles sont soumises.¹¹ En 1994, on dénombrait 11 employés par autobus en circulation à la RATR et environ 8 à la RATC, alors que la norme internationale se situe entre 3 et 8.¹² La Direction des Régies et Services Concédés du Ministère de l'Intérieur, qui approuve les décisions du Conseil d'Administration, exerce bien un rôle modérateur sur la dépense, mais elle est aussi très sensible aux aspects de l'ordre public en matière de tarifs de transport. Ainsi, les tarifs ont été longtemps bloqués au niveau de 1 dirham par

9. R. Scurfield : "Competitive Tendering for Public Bus Services" IBRD. Infrastructure Notes. Transportation No.URB-1 ((page 3 (h)).

10. Les élus locaux représentent les deux-tiers des effectifs du Conseil, le tiers restant comprenant des membres nommés par le Ministère de l'Intérieur.

11. Il semble que ces pressions soient beaucoup moindres sur les entreprises de transport privées.

12. Les entreprises privées de Rabat et Casablanca ont environ sept employés par autobus.

voyage à Casablanca. Ils ont été accrus de 80 pour cent en 1995, mais restent en dessous du prix de revient des services. Rien que dans le périmètre urbain, on estime que 45 pour cent des lignes exploitées sont déficitaires. Le déficit est à son maximum pour les lignes rurales plus longues (une trentaine de kilomètres) et la ligne de Mohamedia. Pourvoyeurs d'un service public au bénéfice des populations les plus démunies, les régies supportent un manque à gagner qui, sans compensation financière des collectivités locales ou de l'Etat, aboutit à l'impasse financière.

- *Les contraintes de service public des régies n'ont pas été indemnisées.* Les régies n'ont été indemnisés par les municipalités, ni pour le manque-à-gagner lié au blocage de tarif, ni pour les tarifs "sociaux" consentis à certaines catégories d'usager. Les enfants des écoles et les étudiants bénéficient de cartes d'abonnement à prix très réduit, tandis que le transport est gratuit pour les fonctionnaires de la commune et pour les policiers. Les autres fonctionnaires bénéficient de réductions importantes. On observe à quelques différences près que seulement un client sur deux acquitte le prix normal des services des régies de Rabat et de Casablanca. Les abonnés (scolaires et étudiants principalement) constituent 25 à 30 pour cent des usagers pour une recette de moins de 10 pour cent du total. Les bénéficiaires de tarifs réduits et de la gratuité des transports, ainsi qu'un nombre élevé de resquilleurs (de 10 à 15 pour cent du total) rendent compte du reste de la fréquentation des services. Le manque à gagner pour les régies est important : on l'estime à plus de 30 millions Dh par exemple pour la RATR, soit près des deux-tiers de la recette de 1994. A Casablanca, le déficit d'environ 50 millions Dh en 1994 est largement imputable aux transports scolaires. A défaut d'être indemnisées, les régies ne peuvent assurer la continuité des services qu'en accumulant des dettes vis à vis de leurs fournisseurs et du Trésor. Les quelques subventions d'équipement qu'elles reçoivent ne suffisent pas à rétablir l'équilibre des comptes. L'endettement à court terme des régies de Rabat et de Casablanca atteint des proportions qui, pour une entreprise privée, entraînerait la mise en liquidation.¹³
- *La sous-exploitation d'un réseau dépassé.* Non seulement le tracé des lignes d'autobus n'a pas évolué avec le développement de l'urbanisation des villes et répond de moins en moins aux besoins de la population, mais encore il existe une différence sensible entre les lignes attribuées et les lignes effectivement exploitées, tant par les régies que par les privés. Ces "libertés" prises par les transporteurs sont aussi révélatrices de la faiblesse du contrôle des transports en commun par les collectivités locales et du besoin d'une étude en profondeur des besoins des usagers.
- *La saturation des infrastructures de transport.* Un développement harmonieux des services de transport suppose que les plans de circulation ainsi que la capacité de la voirie soient régulièrement ajustés afin d'absorber la croissance des trafics dans de bonnes conditions. Cela n'a pas été le cas dans les grandes villes, plaçant les entreprises de transport dans des conditions d'exploitation défavorables et contribuant à la crise des transports. Les infrastructures sont saturées aux heures de pointe, tant à Rabat qu'à Casablanca, ce qui explique que la vitesse commerciale moyenne des autobus y soit si basse.¹⁴ L'absence de respect des horaires de passage, la réduction imprévisible des fréquences, et l'inconfort des passagers constituent l'essentiel des doléances du public dont

13. La RATC a une dette à court terme de 240 millions de dirham, d'un tiers supérieure au chiffre d'affaire. Les deux-tiers de cette dette correspondent à des arriérés de taxes.

14. Elle est de 7 à 8 km/h, de moitié inférieure à la norme internationale minimale.

une part de responsabilité importante revient aux gestionnaires de l'infrastructure. L'indiscipline des conducteurs et des piétons ne fait qu'aggraver les problèmes de circulation liés à une voirie étroite, à des carrefours mal aménagés, et à des plans de circulation dépassés. Les décisions sur des mesures correctives tardent à venir. La ville de Rabat a mis à l'étude en 1987 un système de régulation automatique du trafic, mais la décision sur le choix du fournisseur n'était toujours pas prise en juin 1995. Le stationnement anarchique des véhicules en ville est un autre problème qui reste entier après que l'expérience de mise en place de parcmètres ait tourné court sous la pression de l'opinion publique. A Casablanca, les difficultés de transport sont encore plus sérieuses. Des projets de construction d'un métro léger se sont succédés depuis 1982, mais la solution reste tributaire d'un choix qui reste à faire.

- *Relaxation des critères de qualification professionnelle.* Les cahiers des charges imposaient au soumissionnaire de faire partie de la profession de transporteurs de voyageurs. Cela n'a pas toujours été le cas, notamment au début où le secteur privé manifestait peu d'intérêt pour faire du transport en commun. A Casablanca, quatre sociétés ont soumissionné en 1985 et se sont vu attribuer une concession, alors que deux d'entre elles ne satisfaisaient pas au critère de qualification professionnelle. Des concessions ont ainsi été accordées à des entreprises actives dans le transport de fret, le montage d'autobus, les assurances, et autres activités peu en rapport avec leur objet. Le manque de sérieux de certains concessionnaires est aujourd'hui dénoncé par l'administration et par les usagers. La plupart des entreprises présentent des faiblesses sur les plans administratifs et financiers.
- *Relaxation des critères de choix des offres.* On a abandonné le critère de tarif dans l'évaluation des offres. Le tarif pratiqué par la RATR fût retenu pour l'ensemble des concessions. Egalement, la redevance de concession fût fixée arbitrairement à 5 pour cent des recettes de trafic avec l'idée de mieux contrôler le niveau des recettes. La réalité a été très différente puisque les concessionnaires ont été incités à ne déclarer qu'une partie de leurs recettes afin de minimiser la redevance. Par la suite, on a introduit un système alternatif de paiement forfaitaire par ligne introduit à Rabat dans des conditions qui traduisent l'improvisation et le manque d'analyse approfondie de la situation.¹⁵ Le fait est que, les bases objectives de sélection n'existant plus, les premières lignes ont été réparties entre soumissionnaires dans un système qui se rapproche du gré à gré. Ce mode de sélection des concessionnaires n'était pas de nature à servir l'intérêt général.
- *Altération du système de révision des tarifs.* Les cahiers des charges prévoyaient que les tarifs agréés au démarrage de la concession seraient augmentés automatiquement chaque fois que la formule d'indexation des charges d'exploitation impliquerait une hausse de plus de 5 pour cent du tarif en vigueur. Le principe d'une révision annuelle était établi. Cette clause est restée lettre morte pendant cinq ans. On peut supposer que l'application des tarifs de la RATR ont permis aux concessionnaires de réaliser de larges profits dans un premier temps, puisqu'ils n'ont fait valoir leurs droits aux augmentations tarifaires que tardivement. On constata alors que la formule de révision des tarifs appelait une hausse des tarifs de plus de 50 pour cent. L'administration s'y opposa. Des négociations suivirent, aboutissant en 1992 à une hausse limitée à un peu plus de 20 pour cent. Il était difficile

15. Pour le premier appel d'offre, on a demandé 15.000 dirhams par ligne. Pour le deuxième, on a permis au concessionnaire de choisir entre 5 pour cent des recettes de trafic et 30.000 dirhams par ligne.

d'exiger du concessionnaire qu'il respecte les obligations définies dans le cahier des charges, alors que le concédant montrait l'exemple du contraire. C'est une des raisons qui a permis le développement d'une certaine anarchie sur le marché des transports urbains.

Outre le fait que les entreprises privées ont tenté de maximiser leurs recettes au mépris des dispositions des cahiers des charges, certaines ont même cessé d'acquitter la redevance de concession.¹⁶

- *La redevance de concession pousse à la fraude.* En fixant à 5 pour cent des recettes brutes le niveau de la redevance, l'administration supposait un niveau de rentabilité peu compatible avec les réalités du transport urbain. Cela ne pouvait qu'induire les entreprises à faire de fausses déclarations sur leurs recettes et à sous-estimer leur marché. Le niveau anormal de la redevance a ainsi contribué à développer un climat d'affaires malsain et peu propice au développement des entreprises. Les collectivités locales sont conscientes de la fraude fiscale latente qui réduit leurs recettes et, n'étant pas en mesure de réunir l'information précise qui leur permettraient d'engager des poursuites, entretiennent vis à vis des concessionnaires des soupçons nuisant à la coopération nécessaire à la résolution des graves problèmes de transport urbain. Aux tracasseries administratives s'ajoutent pour les exploitants privés le fait qu'ils trouvent difficilement des crédits bancaires, faute de pouvoir produire des comptes reflétant la rentabilité réelle de leur activité. L'essentiel des investissements après 1990 a été autofinancé par les entreprises avec les trois implications suivantes :
 - le recours à l'autofinancement exclusif limite les possibilités d'investissement par rapport au financement par l'emprunt; une plus grande participation des banques au secteur des transports urbains aurait sans doute permis de réduire le déficit de l'offre;
 - les tarifs qui permettent aux privés d'autofinancer leurs investissements sont plus élevés que si ceux-ci étaient financés par l'emprunt; le public paie son service plus cher;
 - enfin, l'importance constatée de l'autofinancement cadre mal avec les gestions déficitaires annoncées, année après année, par nombre d'entreprises privées.
- *Le développement désordonné des concessions.* Le nombre de lignes données en concession s'est considérablement développé sous la pression de la demande, sans toujours s'inscrire dans un cadre cohérent. On notera d'abord que les concessions ont été octroyées par tranches espacées, alors qu'un développement plus continu en fonction des besoins aurait été préférable. Cette façon de faire était sans doute dictée par l'absence d'un centre de gestion des transports au sein des collectivités locales. On remarque ensuite que, si les lignes concédées étaient largement indépendantes entre elles au démarrage de l'expérience, laissant le concédant en concurrence avec la seule régie, leur multiplication a abouti à les superposer partiellement et à développer la concurrence entre les transporteurs privés sur les tronçons communs. Ceci est particulièrement vérifié à Casablanca où les lignes ont des tronçons communs qui concentrent l'essentiel de leurs clientèles, conférant aux tronçons spécifiques un intérêt marginal pouvant amener le concessionnaire à les négliger. A Rabat, les concessions ont été concédées en regroupant les lignes par zone,¹⁷ et on rencontre des problèmes identiques aux points de confluence. Cette évolution était en fait positive, dans

16. C'est le cas général à Casablanca depuis trois ans : le total des impayés se monterait à plus de 40 millions de dirham!

17. Il y en a cinq.

la mesure où l'on pouvait craindre que le monopole d'exploitation d'un service de première classe ne soit préjudiciable à l'usager, et ce d'autant plus que les régies ont été obligées de se retirer de certaines lignes par manque de moyens.¹⁸ Mais elle altérerait la logique d'un système qui ne prévoyait pas cette concurrence. Les règles du jeu changeant en cours de contrat sans que de nouvelles directives fussent données, le secteur privé ne pouvait que réagir en développant des comportements violant le cahier des charges dont certains étaient préjudiciables aux usagers.

Les points d'ancrage des réformes et les options envisageables

La crise des transports urbains dans les grandes villes Marocaines appelle des réformes du cadre institutionnel de l'activité, ainsi qu'une décision sur l'avenir des régies. Le secteur privé devrait jouer un rôle plus déterminant dans l'avenir et il convient de rechercher systématiquement l'élimination des entraves à son développement plus harmonieux. Dans la situation que connaît la ville de Casablanca, il sera nécessaire de ne pas restreindre la recherche de solutions aux seuls transports par autobus, mais de voir ce que pourraient apporter des systèmes à plus grand débit (par exemple, un métro léger comme à Tunis).

Renforcement de l'autonomie de gestion des transports urbains

L'organisation actuelle des transports urbains est caractérisée par des contradictions internes provenant de l'affirmation du pouvoir décentralisé face au rôle important confié au Ministère de l'Intérieur à travers sa Direction des Régies et des Services Conçédés. Si la responsabilité des transports collectifs urbains est bien du ressort du Conseil Communal en vertu de la "Charte Communale" du 30 Septembre 1976, texte de référence des autorités décentralisées, on constate que ces responsabilités ne s'exercent pas de façon autonome. L'approbation du Ministère de l'Intérieur est requise pour que les principaux actes de gestion deviennent exécutoires. Ceci découle d'un texte antérieur qui assimile les régies municipales à des établissements publics à caractère industriel et commercial : le Dahir du 29 Septembre 1964 portant organisation interne, administrative, et financière des Régies, qui confie au Ministère de l'intérieur le rôle principal en matière de contrôle technique et financier. Ce Dahir détermine que le Conseil d'Administration de chaque Régie est composé de six membres désignés par la Commune (ou la Communauté Urbaine) et de trois membres désignés par le Ministre de l'Intérieur. Un Comité de Direction comprenant trois membres assure le suivi de la gestion entre les réunions du Conseil d'Administration et la liaison entre celui ci et le Directeur de la Régie. Le président du Comité et le Directeur de la Régie sont nommés par le Ministère de l'Intérieur. C'est souvent le Gouverneur qui préside le Conseil d'administration ainsi que le Comité de Direction. L'article 15 du Dahir de 1964 établit que les décisions des régies ne deviennent exécutoires qu'une fois approuvées par le Ministère de l'Intérieur lorsqu'elles touchent notamment à la création d'une régie, aux statuts de leur personnel, au budget de fonctionnement, au programme d'investissement, aux tarifs et redevances, aux emprunts, à la prise ou à la cession de participations financières, à l'octroi de concessions, et à la suppression des régies. Les Walis ou Gouverneurs ne reçoivent délégation de pouvoir d'approbation que sur des questions de faible importance. Le Ministère des Finances exerce également une lourde tutelle sur la gestion financière des régies par l'intermédiaire du

18. On constate en effet que les régies ont abandonné un certain nombre de lignes par manque de matériel.

Contrôleur Financier, qui vise les engagements de dépense importants, et de l'agent comptable, qui vise les paiements. On mesure ainsi la centralisation effective du processus de décision qui s'accompagne de lenteurs bureaucratiques préjudiciables à la bonne gestion des transports. Cette situation se complique d'un pouvoir politique local sans pouvoir financier et qui manque de capacités techniques. Les organes de gestion des communes et de leurs régies sont ainsi dominés par les élus qui, nonobstant la présence des représentants de l'Etat, sont d'autant moins soucieux des conséquences financières de leurs décisions que c'est l'Etat qui détient la solution, et qui sera critiqué en cas de refus d'approbation de ces décisions.

Les axes de la réforme souhaitable sont les suivants :

- supprimer la tutelle technique et financière que le Ministère de l'Intérieur exerce aujourd'hui sur les régies; si l'on souhaite conserver le régime de propriété publique des entreprises de transport, il faudrait néanmoins les doter d'institutions leur permettant de fonctionner dans un régime de droit privé avec une autonomie de gestion suffisante (société anonyme dont les actions seraient la propriété de l'Etat représenté par le Ministère des Transports). Ces entreprises passeraient des contrats de concession de lignes de transport en commun avec les communes concernées.
- renforcer les services techniques des communes (ou des wilayates) en créant une division des transports, afin de leur permettre de gérer efficacement les contrats de concession. Le manque de compétence technique locale ne peut qu'aboutir à des décisions arbitraires par le Président de la Commune ou le Wali sous la pression des circonstances ou des intérêts particuliers. Une structure permanente aura aussi pour ambition de devenir un centre d'information technique fiable, condition importante pour favoriser l'entrée sur le marché de nouveaux transporteurs en leur permettant de mieux analyser le risque commercial, et pour promouvoir la transparence dans leurs rapports avec l'administration. Enfin, cette structure doit avoir la compétence technique indispensable pour coordonner les activités des différents agents et l'autorité suffisante pour agir sur l'offre et contrôler les conditions de circulation des voitures, notamment au regard de la sécurité et de la pollution. Dans l'hypothèse où les régies seraient liquidées, leurs cadres supérieurs constitueraient une précieuse réserve de compétence pour pourvoir aux postes à créer auprès des administrations communales.
- instituer une structure de concertation et d'arbitrage permettant aux usagers, aux administrations, et aux entreprises de transport urbain de faire valoir leurs points de vue respectifs sur la configuration des services et les tarifs;
- définir des principes et normes auxquels devraient se conformer les contrats de concession de transport en commun dont les conditions particulières seraient laissées à l'appréciation des communes. Le Ministère des Transports pourrait être chargé de cette normalisation. L'approbation et la gestion des concessions seraient du ressort des communes.

Rationalisation du financement des transports urbains

Minimiser des subventions qui seraient mieux ciblées. Même si le développement de la participation privée a allégé le fardeau financier du Gouvernement, il est peu probable qu'on puisse l'étendre à l'ensemble des besoins de transport dans les villes sans prévoir des subventions.

L'objectif devrait être de réduire ces subventions au minimum. Dans la pratique actuelle, on peut craindre que la collectivité ne supporte pour partie le coût d'inefficacité des régies, ou celui de

rentes consenties à certaines catégories d'usagers, ou encore celui d'un mécanisme inadapté de calcul et de versement des subventions. Plusieurs aspects sont à considérer :

La *compression des coûts* est un moyen efficace de limiter les subventions, aspect qui milite fortement en faveur du remplacement des régies par les entreprises privées dans la mesure où ces dernières sont à l'abri des contraintes de gestion du secteur public. Il est intéressant d'observer que, depuis Mars 1993, des privés manifestent un intérêt à exploiter des lignes que les régies déclarent non rentables. De façon générale et non limitative, on indique ci-après certaines des directions dans lesquelles la recherche d'économies pourrait s'orienter.

- Il y a d'abord la réorganisation des services en modulant les fréquences et aussi les tarifs afin de tenir compte des variations de la demande tout au long de la journée. A cet égard, l'institution de la journée continue aurait un effet bénéfique en limitant la pointe de trafic, et donc, en permettant une exploitation plus équilibrée du parc.
- On pourrait ensuite rechercher un développement de l'offre mieux en phase avec celui de la demande. En effet, l'entrée sur le marché par tranche de capacité importante à échéances espacées impose aux exploitants un coût de surcapacité temporaire qui peut être évité par des additions de capacité moindre mais plus fréquente. Le cahier des charges des transporteurs privés à Casablanca précise bien en son article 6(a) que "le parc exploité devra évoluer en fonction des besoins à satisfaire". Cette disposition qui correspond à une logique de monopole de ligne sur le long terme (10 ans) qui n'a pas donné les résultats escomptés, faute notamment d'un bon suivi par les autorités. La logique de concurrence est préférable, et, si une ligne donnée n'a pas encore atteint la demande massive qui permettrait de déréglementer totalement, on pourra la donner en concession sur la base d'une capacité fixe, et procéder à l'adjudication de nouvelles tranches de capacité au fur et à mesure des besoins de cette ligne. Le concessionnaire existant pourrait soumissionner, mais sous la pression d'une concurrence potentielle qui l'inciterait à proposer les conditions les meilleures. Cette approche combinée avec des durées de concession de moins de cinq ans créerait les incitations nécessaires à l'efficacité.
- Un autre aspect à examiner est celui de l'âge des véhicules. La vétusté du parc des régies de Rabat et de Casablanca est un facteur de surcoûts élevés. Inversement, on s'interrogera sur l'opportunité de dispositions demandant aux transporteurs privés de réformer leurs autobus après cinq ans de service. La durée de vie économique optimale est peut-être supérieure à cinq ans dans un pays où les coûts de main d'oeuvre, et donc d'entretien, sont relativement faibles et où l'achat d'autobus nouveaux pèse directement ou indirectement sur la balance des paiements.

Il faut ensuite éliminer du système de subvention les incitations à l'inefficacité que trop souvent il contient. Deux formules sont concevables pour *calculer les subventions au plus juste* et éviter de conférer une rente au bénéficiaire. La première consiste à développer des comptabilités analytiques précises faisant ressortir le coût des services sur une ligne donnée et la différence avec le prix du marché à couvrir par la subvention. La seconde repose sur l'appel à la concurrence pour obtenir la subvention : les entreprises soumissionnent sur la base du niveau de subvention minimale qu'elles demandent pour exploiter une ligne déficitaire, et c'est l'entreprise qui propose la subvention la plus basse qui obtient la concession. La seconde formule est sans doute la plus facile à gérer, pour autant que le nombre de soumissionnaires soit suffisamment élevé et que la logique du marché puisse fonctionner.

Il faut ensuite *bien cibler les objectifs poursuivis par les subventions*. Une bonne gestion des transports implique de bien cerner les besoins en termes de fréquence et qualité de service et

de réaliser un bon compromis, minimisant l'écart entre ce que l'utilisateur peut payer et la couverture suffisante de ses besoins de transport. Les subventions ne devraient pas être octroyées à un usager normalement rémunéré par son employeur, comme c'est le cas pour les fonctionnaires. Seuls les usagers qui en ont réellement besoin devraient avoir accès aux subventions de transport. L'idéal serait de pouvoir allouer une aide aux familles pauvres en leur laissant le choix d'arbitrer entre usages alternatifs des sommes reçues, le transport notamment, mais les difficultés d'administration de ce système ne sont pas négligeables, dans la mesure où les plus démunis n'ont souvent pas d'emploi ou évoluent dans l'économie informelle. Il est nécessaire d'identifier un organisme extérieur au transport capable de gérer les subventions de transport dans le cadre d'objectifs clairement définis, permettant un regroupement, et donc une appréciation plus directe des coûts sociaux liés à la poursuite de ces objectifs. Pour les scolaires, par exemple, ce serait aux écoles d'acheter des cartes d'abonnement aux transporteurs à un prix négocié, sans doute inférieur au prix du ticket de détail, en raison du marché important et stable apporté, et de les revendre au rabais aux enfants des familles à faibles revenus. Ce serait les écoles qui recevraient les subventions de transport, et non les entreprises d'autobus, dont les risques politico-financiers seraient ainsi réduits. Des billets à tarifs réduits mais non subventionnés pourraient aussi être distribués par les transporteurs pour utilisation en dehors des heures de pointe.¹⁹

Enfin, on se gardera d'un *abus de péréquation*. Les possibilités de minimiser les subventions de l'Etat et des collectivités locales en recourant à la péréquation entre lignes ou parties de lignes ne sont pas à négliger, bien qu'il faille être conscient de leurs limites. La péréquation tout d'abord aboutit à fausser les données du marché dont l'équilibre sera sub-optimal. La surfacturation des services sur les lignes rentables peut entraîner une substitution à la marge du transport par véhicule privé au transport collectif, et contribuer à l'engorgement du trafic urbain à un coût social élevé. Ce transfert signifierait également une réduction de la clientèle d'autobus capable de subventionner la partie sociale d'une ligne et le développement du déficit d'exploitation. Ce phénomène d'érosion de la capacité contributive de la clientèle des entreprises de transport en commun a été constaté par exemple lorsque les services de "première classe" d'autobus ont été créés, laissant aux régies les usagers "sociaux". D'autre part, les péréquations entre parties de ligne peuvent donner lieu à des abus si l'autorité concédante n'a pas les moyens de contrôler la desserte des zones non rentables. Ce risque sera d'autant plus grand que la concurrence existera sur les parties rentables. Les entreprises seront alors tentées de se concentrer sur la partie rentable et de négliger le reste. L'évolution des années récentes dans les grandes villes du Maroc montre que ce risque est réel.

AMELIORER L'ACCES A L'EMPRUNT. Les sources de financement actuel des transports urbains sont le Fonds d'Équipement des Communes (FEC) pour les régies, et l'autofinancement et le "leasing" pour le secteur privé. Les conditions offertes par le FEC sont celles du marché (taux d'intérêt d'environ 11 pour cent au moment de l'enquête). Le FEC a finalement peu de moyens dans la mesure où il constitue aujourd'hui la seule source d'emprunt pour les communes dont les besoins sont si divers et importants. Une des conditions d'un développement harmonieux des transports urbains est de le faire bénéficier de conditions de financement tenant compte de la durée de vie des immobilisations et d'une rentabilisation progressive dans le cas de surcapacité initiale. Pour les entreprises privées, le problème est d'abord de moraliser la profession et de renforcer les

19. On citera le cas du "passe social" pour les gens âgés de plus de 65 ans à Lisbonne qui ne leur permet pas d'utiliser les transports publics aux heures de pointe.

capacités et la transparence de gestion, notamment en matière de comptabilité, ce que l'on peut viser d'abord par l'imposition de critères de qualification professionnelle spécifique dans les cahiers des charges des concessions, et par le contrôle et les sanctions en cours de vie d'une concession. La question des termes de l'emprunt se pose ensuite, comme elle se poserait à la régie si celles-ci avaient accès aux prêts des banques commerciales. Des réponses peuvent venir de l'octroi de garanties de risques non-commerciaux par l'Etat. On peut aussi envisager un Fonds de Transport Urbain qui pourrait être national ou local, et qui drainerait une partie de l'épargne longue des investisseurs institutionnels pour la recycler dans des prêts avantageux quoique non subventionnés. Ces Fonds pourraient éventuellement recevoir les produits de taxes affectées, ou encore les redevances payées pour la concession des lignes d'autobus rentables.

REGULARISER LE FLUX DES SUBVENTIONS. Dans la mesure où les subventions des transports en commun restent une nécessité, il est indispensable d'en rationaliser le système de façon à ce que l'entreprise de transport sache exactement ce qui lui est dû et quand ce dû lui sera payé. Les contraintes actuelles des finances publiques nationales et locales rendent ce problème difficile à résoudre, en même temps qu'elles obligent les autorités à rechercher une solution viable au financement des transports urbains. En effet, la pratique actuelle consistant à verser des subventions aux régies au hasard des possibilités financières de l'Etat a beaucoup contribué à la crise des transports urbains. Les aides possibles peuvent prendre deux formes. L'une consiste à verser la subvention conformément aux dispositions du contrat. Les fonds devraient alors être déposés à l'avance dans un compte de tiers afin de les isoler des contraintes de trésorerie de l'organisme payeur. La question de l'origine des fonds déborde le cadre de cette étude dans la mesure où elle touche au problème général de la réforme des finances municipales. Le création d'une taxe locale sur l'activité ou la résidence qui serait affectée, un versement du budget général de l'Etat à proportion des subventions locales, la mobilisation de l'épargne longue par émission d'obligations municipales, constituent autant d'instruments envisageables. L'exonération fiscale constitue la seconde forme d'aide financière au transport collectif à caractère prévisible. Les régies bénéficient actuellement de certaines exonérations des droits à l'importation. Le système pourrait être développé, en même temps qu'uniformisé de façon à ce que les entreprises publiques et privées soient soumises au même régime au cas où les régies continueraient d'exister, et où le secteur privé serait admis à exploiter en concession des lignes sociales. Ces exonérations ne bénéficieraient pas aux services de "première classe".

Les grandes options d'organisation

L'AVENIR DES REGIES. Faut-il réorganiser les régies de façon à ce que le système de 1984 puisse enfin fonctionner, ou faut-il les privatiser, ou encore les liquider en vendant le parc des autobus aux enchères?

- La réorganisation des régies dans un système d'économie publique est possible, quoique coûteuse et d'issue incertaine. Le principe de base serait d'apurer le passif des entreprises, de préparer un plan d'entreprise définissant les voies et moyens du retour à l'équilibre financier et de conditionner les aides de l'Etat ou des collectivités locales par le respect d'objectifs de rationalisation des services et de productivité d'exploitation qui seraient consignés dans un Contrat-Plan. L'opération serait coûteuse, car elle impliquerait une recapitalisation des régies en plus du désintéressement des créanciers. Les possibilités de transformer les mentalités et de s'affranchir des pesanteurs syndicales sont hypothétiques.

Le Statut du Personnel des régies est en soi un obstacle à une exploitation économique efficace, comportant notamment l'interdiction de licencier pour des raisons autres que celles de discipline du travail, la rigidité des carrières et du système de rémunération, une réglementation des horaires de travail s'inspirant de celle des fonctionnaires (articles 21 à 25 du cahier des charges des régies). Enfin, l'expérience des Contrats-Plans ne laisse pas espérer des résultats très positifs dans un secteur aussi sensible que celui des transports urbains ou les considérations politiques risquent de prendre le pas sur le souci de se conformer à un document technique qui, de plus, pourra avoir été négocié par un pouvoir local depuis lors remplacé.

- La privatisation des régies est une autre voie possible, qui pourrait comporter l'étape intermédiaire de transformation de la régie en société anonyme dont les actions seraient ensuite vendues au privé. Cette formule permettrait d'injecter le dynamisme et le capital privé, tout en mettant une distance entre l'entreprise de transport urbain et la municipalité. La nouvelle société exercerait son activité de transporteur dans le cadre de concessions. Elle pourrait viser des concessions dans sa ville d'origine mais aussi dans d'autres villes. Le risque dont il faudrait se garder serait de favoriser l'apparition de positions dominantes. Ce risque se profile déjà dans le cadre des concessions privées actuelles. Certaines entreprises privées témoignent d'une nette supériorité sur les autres sur le plan des structures administratives et financières. L'une d'entre elles a pris en charge l'administration de plusieurs sociétés concurrentes à Casablanca et donné naissance à un groupement en expansion rapide qui représente plus de la moitié du volume de ventes des privés et parvient aujourd'hui à mobiliser l'appui des banques. La cartellisation de l'offre, voire un monopole privé, entraînerait des conséquences économiques et sociales évidemment dommageables. Une bonne gestion des appels d'offre permettra de limiter ce risque.
- L'étape transitoire d'une société anonyme à capital uniquement public permettrait de se donner le temps de régler les questions de réduction du personnel et de réorganisation des services qui sont autant d'hypothèques à une gestion rentable. Faut-il s'arrêter à cette étape? Ce serait sans doute exposer la société à un retour en force des interférences étatiques passées les quelques années après la réforme où l'on peut penser que l'Etat respecterait son autonomie de gestion. La privatisation par vente de l'entreprise à son équipe de direction est une variante intéressante qui mérite d'être étudiée.
- Une autre option, qui pourrait faciliter la transition vers la privatisation, serait que les régies sous-traitent une partie de leurs lignes au secteur privé. C'est une solution de ce genre qui a été adoptée par la ville de Porto (Portugal) avec des résultats positifs sur le plan de la réduction des coûts et, aussi, sur la bonne complémentarité recherchée avec le secteur privé. L'encadré 17.1 décrit les principales caractéristiques de cette expérience.
- La liquidation des régies constitue une dernière option que leur état financier pourrait justifier dans bien des cas. Le secteur privé pourrait racheter les autobus en état de marche et prendre en charge des concessions de services de transport de masse. C'est une solution radicale dont on peut douter qu'elle soit politiquement possible dans tous les cas. Elle soulève principalement le problème de la mise au chômage des employés des régies qui semble plus facile à traiter dans le cadre de l'option précédente, même si l'on peut penser que les employés licenciés pourront être facilement réemployés par les transporteurs

privés. En effet, ceux-ci ont démontré leur capacité à développer l'offre de transport, et donc l'emploi, quant celle-ci stagnait avec les régies.²⁰

Encadré 17.1 Contribution du secteur privé à l'efficacité du transport urbain à Porto (Portugal)

Porto est la deuxième ville du Portugal, comptant une population d'environ 1 million d'habitants répartis au centre et dans la banlieue.

Depuis 1990, le Portugal s'est engagé dans la voie de la privatisation des transports urbains et des transports de banlieue qui avaient été nationalisés le 11 mars 1975. L'organisation des transports à Porto reposait alors sur deux marchés partagés entre deux monopoles. Les transports urbains étaient confiés à la régie municipale, STCP, tandis que les transports de banlieue étaient assurés par une société d'état, la "Rodovaria Nacional" (RN), née de la fusion des entreprises privées nationalisées par la révolution socialiste. Les deux marchés étaient cloisonnés à l'exception de quelques pénétrantes permettant à STCP d'amener ses passagers au centre-ville, mais où elle n'avait pas le droit de charger des passagers.

La situation que l'on trouvait en 1994 avait considérablement évolué. D'une part, l'Etat avait privatisé RN et ouvert le marché des transports de banlieue à la concurrence. On dénombrait une quarantaine d'entreprises privées exploitant des lignes concédées. Ces lignes comportaient des tronçons communs importants qui maintenaient un climat concurrentiel sur le marché. La STCP existe toujours, bien que des projets de privatisation soient à l'étude. Elle a réussi à conserver une bonne maîtrise de son réseau face à la concurrence illégale que certains privés lui font au long des pénétrantes. Deux atouts ont joué en sa faveur : (a) son système simple et efficace de transfert qui permet aux passagers de réaliser avec un même ticket un trajet empruntant plusieurs lignes; (b) la sous-traitance de services aux entreprises privées, qui crée un climat de partenariat favorable à une bonne complémentarité des rôles. Les entreprises privées exploitent certaines lignes pour le compte de la STCP, qui continue à assurer la billetterie avec son personnel. Aujourd'hui, le marché des transports urbains et de banlieue se partage entre la STCP (70 pour cent), les privés (23 pour cent), et la compagnie de chemins de fer.

Outre le fait que le marché fonctionne de façon harmonieuse à la satisfaction des usagers, et que la complémentarité se maintient alors qu'elle a échoué au Maroc, on retiendra que l'expérience de la sous-traitance des lignes urbaines s'est traduite par une forte baisse des coûts d'exploitation par véhicule kilomètre (-50 pour cent).

Source : A. Magalhaes Pacheco—Rapport de mission : La Privatisation des services urbains au Maroc—Août 1995

PRIVATISATION AVEC OU SANS DEREGLEMENTATION? Le développement de la participation privée s'est fait jusqu'à présent dans un marché réglementé. On a cherché à développer la concurrence pour le marché. Est-il possible de s'en remettre à la "loi du marché", c'est à dire, de laisser jouer la concurrence en confinant l'autorité publique à un rôle de contrôle du respect des règles de sécurité et de respect des normes minimales de service et des règles de concurrence? L'encadré 17.2 relate l'expérience Britannique où les deux formules ont été utilisées avec succès.

20. 5.000 emplois ont été créés entre 1985 et 1990 à la suite du doublement de l'offre de transport par les concessions privées, alors que l'emploi des régies se réduisait de 1.000. L'effet net du dynamisme accru de l'offre est très positif.

On peut penser que dans un pays comme le Maroc, où les entreprises de transport privé sont de création récente et encore mal structurées, où la société civile est moins organisée pour se défendre des abus de monopole, où enfin l'administration ne dispose pas encore de l'expertise nécessaire pour suivre le marché et vérifier son bon fonctionnement, une privatisation combinée avec la déréglementation présente des risques qui s'analysent en termes de dégradation de la qualité des services, de congestion dans les couloirs à forte demande de transport, de régression des conditions de sécurité routière, en plus de la difficulté de transfert d'une ligne à une autre avec le même ticket lorsque ces lignes n'ont pas le même gérant.

Encadré 17.2 Déréglementation et privatisation des transports en commun au Royaume Uni

L'expérience de la déréglementation et de la privatisation des transports par autobus au Royaume Uni est l'une des plus anciennes et des plus radicales. Le gouvernement conservateur arrivé au pouvoir en 1989 entreprit de libéraliser ce secteur qui pesait sur les finances de l'Etat (les subventions aux seuls transports urbains étaient passées de 17 millions de BP en 1972 à 520 millions en 1982!). Dès 1980, les transports interurbains furent déréglementés avec succès. En juillet 1984, un Livre Blanc sur les transports urbains était publié. Le débat public aboutit à la promulgation du "Transport Act" de 1985 qui généralisait la concurrence sur le marché dans toutes les villes du royaume à l'exception de Londres où un système différent avait été créé en 1984 ("Act for London Regional Transport").

1. Transports urbains en dehors de Londres. Le système de licence de transport était aboli. Un transporteur est libre d'exploiter un service qu'il estime rentable passé un délai de 42 jours après remise de son dossier, détaillant l'itinéraire et les horaires, au "Traffic Commissioner". Les grosses entreprises publiques furent "commercialisées", nombre d'entre elles étant vendues à des privées. Les lignes "sociales" firent l'objet de contrats de service attribués par voie d'appel d'offre. Les principaux résultats ont été : (a) une réduction forte des coûts au véhicule-km de l'ordre de 40 pour cent; (b) des tarifs de transport sensiblement plus élevés et une baisse de la fréquentation (30 pour cent entre 1986 et 1994); (c) une forte progression de l'offre (de l'ordre de 25 pour cent en termes de véhicule-km)—mais aussi une baisse de qualité du service; (d) une réduction des subventions de 45 pour cent.

2. Transports urbains dans Londres. Le système reste réglementé par une autorité organisatrice publique (London Regional Transport) qui décide de l'organisation des services et des tarifs et qui passe des contrats à prix forfaitaire sur trois ans avec des opérateurs publics ou privés après appel d'offre sur le coût du service. Progressivement les entreprises publiques ont été mises en concurrence, puis privatisées. Depuis fin 1994, toutes les sociétés d'autobus urbain opérant à Londres sont privées. Les principaux résultats ont été (a) une amélioration quantitative de l'offre (de l'ordre de 30 pour cent en véhicules-km); (b) une réduction forte des coûts unitaires (de l'ordre de 47 pour cent); (c) une croissance limitée de la clientèle (5 pour cent entre 1986 et 1994); (c) une réduction des subventions de l'ordre de 70 pour cent.

En conclusion, au vu de l'expérience anglaise, il semble qu'une dérégulation des transports interurbains ait essentiellement des effets favorables, mais, qu'en milieu urbain, les meilleurs résultats soient atteints avec une mise en concurrence suivie d'une privatisation des opérateurs et le maintien d'une autorité organisatrice forte, au moins dans un premier temps.

Source : Banque mondiale (Synthèse de contributions diverses, notamment par Stephen Glaister—Bus deregulation in the UK, May 22, 1990 et David Bayliss—Bus privatization in Great Britain, January 1997).

Annexe 1

Tableau A1.1 Indicateurs d'évolution démographique et économiques pour les villes de Rabat et Casablanca

<i>Indicateur/année</i>	<i>1985</i>	<i>1990</i>	<i>1993</i>
Population (en milliers)			
Rabat	1.081	1.280	1.450
Casablanca	2.456	3.080	3.406
Voitures enregistrées (en milliers)			
Rabat	54	122	143
Casablanca	132	277	330
PNB par habitant (en US\$)*	554	1.014	970

(*) En prix courants.

Source : Banque mondiale—Mémorandum Economique (15 septembre 1995)

Tableau A1.2 Indicateurs d'activité des régies de Casablanca et de Rabat

	<i>1986</i>	<i>1989</i>	<i>1993</i>	<i>1993</i>
	<i>Rabat</i>	<i>Casablanca</i>	<i>Rabat</i>	<i>Casablanca</i>
Passagers/an (en millions)	61	200	37.7	140.4
Parc en circulation	146	320	100.0	371.0
Passagers par bus en état de marche (milliers)	410	560	380.0	390.0
Kilométrage par bus en état de marche (1000)	75	72	65.0	56.0
Taux d'indisponibilité du parc (pour cent)	72	60	43.0	60.0
Employés par autobus en circulation	10	10	9.8	7.6
Recettes en pour cent des coûts d'exploitation (pour cent)	81	101	87.2	87.1
Dettes totales (millions Dh)	104	198	85.0	257.0

Source : Banque mondiale. Données recueillies lors d'une mission effectuée par A. Pacheco, Consultant, en juin 1995.

Tableau A1.3 Indicateurs d'évolution des transports publics et privés à Casablanca

<i>Indicateur/année</i>	<i>1985</i>	<i>1995</i>	<i>Croissance (pour cent)</i>
Population (en millions)	2,45	3,48	+42
Nombre de transporteurs :			
publics	1,00	1,00	
privés	0,00	12,00	
Trafic des transporteurs ^a			
public	90,00	122,00	-35
privés	0,00	71,00*	
Parc opérationnel ^b			
public	340,00	365,00	+7
privé	0,00	490,00	
Longueur du réseau (km) ^c	2.430,00	2.550,00	+5

*Chiffre officiel, sous-estimé; la réalité devrait être proche de 200 millions.

a. En millions de passagers.

b. Nombre d'autobus.

c. Longueur aller et retour.

Source : Banque mondiale. Données recueillies lors d'une mission effectuée par A. Pacheco, Consultant, en juin 1995.

18 Secteur Portuaire

Point de passage obligé de la quasi-totalité du commerce extérieur, le système portuaire Marocain joue un rôle de premier plan dans la politique de développement économique du pays. A la suite d'efforts considérables consentis durant les années 80 pour construire des ports nouveaux à Agadir et à Jorf Lasfar et agrandir les ports existants, le Maroc dispose aujourd'hui d'un ensemble portuaire plus complet et mieux équilibré. Abstraction faite des phosphates et des hydrocarbures, le trafic portuaire national est passé de 20 à 25 millions de tonnes entre 1990 et 1994 (croissance annuelle moyenne de 5 pour cent). Avec une part légèrement supérieure à 30 pour cent dans ce trafic, Casablanca restait le port le plus actif du Royaume. L'Etat a été le grand artisan des changements survenus, qu'il s'agisse de la programmation, du financement, et de l'exécution des investissements, ou encore de la fourniture des services portuaires. En 1995, les ports marocains restent fortement ancrés dans l'économie publique, en dépit des intentions exprimées il y a quelques années de voir le secteur privé y jouer un rôle accru.

L'organisation actuelle, qui date de 1984, a considérablement amélioré l'efficacité de l'exploitation portuaire. Cependant, la montée des critiques qui lui sont adressées par les usagers tant publics que privés, et qui ne sont pas sans rappeler celles que l'organisation antérieure suscitait, conduit à s'interroger sur l'adéquation des moyens de gestion en place aux exigences accrues de qualité des services portuaires dans un Maroc plus ouvert sur le monde et plus exposé à la concurrence extérieure, voire sur les éventuelles perversions du système qui l'auraient affaibli au cours des années récentes. Ce rapport essaie d'apporter une réponse à ces questions, et de discerner, parmi les différentes options de redistribution des rôles entre la puissance publique et le secteur commercial privé, celles qui seraient susceptibles de donner les meilleurs résultats.

Diagnostic : Un secteur dominé par un monopole public réducteur de l'offre privée

Caractéristiques de l'organisation

L'organisation actuelle du secteur découle principalement des dispositions adoptées en 1984/1985 (loi 6.84 du 28/12/84 et décret 2.86.844 du 01/04/85), qui ont créé l'Office d'Exploitation des Ports (ODEP). Elle comprend :

- L'Administration de l'Etat (Ministère des Travaux Publics), avec :
 - la Direction des Ports (DP) à Rabat,
 - la Direction des Ports de Casablanca et Mohammedia (DPCM)

- les directions locales des ports assurées par les Directions Provinciales du Ministère, sous contrôle de la DP.
- Un organisme public autonome : l'ODEP (Office d'Exploitation des Ports)
Héritier de l'ancienne Régie d'Acconage du Port de Casablanca (RAPC), l'ODEP exerce une mission de gestion et d'exploitation du domaine portuaire national, étendue aujourd'hui à 18 ports d'importance très inégale. Il gère aussi les halles de criée à Casablanca, Mohammedia, Safi, et Agadir, l'Office des Pêches gérant ces installations dans les autres ports.
- Des entreprises portuaires auxiliaires dont certaines sont des filiales d'entreprises publiques.

On relève que la réforme de 1984 a confié à l'Administration les tâches relevant de l'exercice de la puissance publique" tandis qu'elle créait une entreprise publique, l'ODEP, pour exécuter les tâches d'ordre commercial, sans pour autant remettre en cause le rôle acquis du secteur privé, ni fermer la porte à une extension éventuelle de ce rôle. La distinction entre mission d'autorité publique et mission d'exploitation commerciale était parfaitement établie. Il est aussi utile de rappeler que l'organisation de 1984 procédait d'une conception évolutive des rôles respectifs des secteurs public et privé, fort bien résumée dans un texte du ministre de tutelle publié en 1989 et qui disait : "la privatisation a été envisagée à l'origine de la création de l'ODEP, mais il s'est avéré qu'il est plus judicieux de progresser par étape, et de mettre en place un organisme souple qui concilie le service public au souci de la rentabilité et de la productivité avec la recherche constante de décentralisation et de l'émulation entre les ports, ainsi que d'une distribution optimale du trafic dans le cadre d'une politique globale d'aménagement du territoire".¹

Force est de constater que l'évolution s'est faite plutôt dans le sens du renforcement du rôle du secteur public dans les ports, ne serait-ce que par l'omniprésence de l'ODEP dans l'exploitation des capacités portuaires importantes, y-compris celles qui se sont ajoutées depuis 1984. A l'heure actuelle, les prestations de service portuaire fournies par le secteur privé et des entreprises publiques distinctes de l'ODEP constituent une liste assez restreinte :

- le remorquage et le pilotage (Casablanca, Jorf Lasfar, Mohammédia)
- la manutention bord dans certains ports (Casablanca, Nador, Tanger, Safi, Agadir, Kenitra)
- la manutention terre et magasinage à Kenitra
- la manutention du poisson congelé (Agadir, Tan Tan)
- certaines manutentions spécialisées assurées par exemple par l'Office Chérifien des Phosphates (OCP) ou la Société des Silos Portuaires, filiale de l'Office National Interprofessionnel des Céréales et Légumineuses (ONICL) pour l'exploitation des silos portuaires.

Dans certains cas, l'activité est fournie en concurrence avec l'ODEP.

Les dérives institutionnelles récentes

La réussite même de l'ODEP est à l'origine de certaines dérives institutionnelles. Son assise financière et son efficacité dans la gestion des projets ont justifié que l'Etat, par souci d'efficacité, s'en remette à l'Office pour exécuter certaines missions d'utilité publique non

1. Préface du Ministre des Travaux Publics au rapport de la CNUCED présenté par J. Chapon sous le titre : "Administration et Organisation Portuaire : une Expérience Intéressante au Maroc", 1989.

prévues à l'origine. Le transfert officiel de la gestion des capitaineries de la DP/DPCM à l'ODEP (arrêté ministériel 432-26 du 04/02/93) constitue la première altération sérieuse de l'organisation de 1984. Le personnel des Capitaineries étant déjà en grande partie rémunéré par l'ODEP, la décision de transfert n'a sans doute pas fondamentalement modifié un état d'allégeance déjà ancré dans les faits. Elle a pris cependant valeur de symbole pour les partenaires commerciaux de l'ODEP et les clients portuaires qui voyaient se transformer la nature de leurs relations de travail. En ajoutant à sa fonction commerciale des prérogatives de puissance publique, l'ODEP s'exposait dès lors à la critique d'être à la fois juge et partie sur la question de ses intérêts commerciaux. Cette confusion des genres (autorité portuaire publique en même temps que commerçant) a pu nuire à la crédibilité d'une organisation où l'ODEP renforçait sa prééminence alors se marginalisaient davantage les services de l'Administration (DP, DPCM et DRTP). Ce démembrement de l'Etat a un précédent dans le secteur : celui de l'Office Nationale des Transports, qu'un projet de loi en instance de présentation au Parlement prévoit de réformer.

L'année 1994 a été marquée par deux décisions qui élargissent les compétences de l'office, non sans alourdir sa gestion financière puisque le budget de l'Etat s'allège de charges sans contrepartie :

- la mise à la charge de l'ODEP, techniquement et financièrement, de la construction du port de pêche de Dakhla, infrastructure et équipements;
- le transfert de la DP à l'ODEP de l'activité de dragage qui vise à la fois les chenaux d'accès et les bassins, y-compris les zones au long des postes d'accostage; cela représente une dépense annuelle de l'ordre de Dh 33 millions, dont un peu plus de la moitié pour les accès.

Pourquoi les chargeurs et/ou les armateurs (et par répercussion, les importateurs et exportateurs, et donc l'économie nationale) devraient-ils supporter le poids de l'aide au secteur de la pêche? Dans la mesure où l'on entend, pour des raisons de politique sociale, aider ce secteur, c'est de la fiscalité générale que devrait provenir le financement. S'agissant du dragage, les nouvelles dispositions constituent un cas typique de transfert d'une responsabilité régaliennne incontestable, celle du maintien de l'accès maritime au territoire national, et d'un service régulier de l'Etat à un opérateur commercial.

Bilan de l'organisation de 1984

FORTE AMÉLIORATION DE LA PRODUCTIVITÉ PORTUAIRE. Alors que les usagers avaient pu se plaindre de la dégradation des prestations de la RAPC durant les années 70, ils sont unanimes aujourd'hui à reconnaître le bond de productivité consécutif à la création de l'ODEP.² Les attentes moyennes de navires à Casablanca ont été ramenées de 1,7 jours en 1988 à une demi-journée en 1994 et les taux d'avarie ont régressé de 80 pour cent dans le même temps. La réorganisation du travail et la nette amélioration des infrastructures sont mis au crédit de la nouvelle organisation. En effet, le développement d'installations et d'équipements plus fonctionnels ont permis une large substitution du trafic conteneurisé et roulier au trafic

2. Rappelons que la productivité portuaire est le résultat de l'intervention de nombreux partenaires. L'amélioration constatée n'est pas seulement imputable à l'ODEP, de même que les "manque à gagner" ne sont pas tous de sa responsabilité (par exemple, les opérateurs privés manquent parfois de moyens d'enlèvement pour suivre les cadences de déchargement techniquement possible). Cela étant dit, l'étendue des fonctions de l'ODEP, notamment celle d'autorité portuaire, fait que le bon comme le moins bon lui revient largement.

conventionnel avec un impact immédiat sur les rendements. En 1985, le port de Casablanca traitait environ 2 MT de trafic divers conteneurisable ou "roulable", mais la part effective des conteneurs n'était que de 40 pour cent et l'apport du trafic roulier ne portait le taux de pénétration des manutentions à haut rendement qu'à environ 55 pour cent du total. En 1994, le trafic conteneurisé est de 1,6 MT auquel s'ajoute entre 0,4 et 0,5 MT de trafic roulier, portant le taux de pénétration de ces deux formules à environ 85 pour cent du total des divers. Des produits comme le sucre qui autrefois étaient débarqués en sacs, arrivent aujourd'hui en vrac aux cadences de manutention beaucoup plus élevées. La progression des rendements se retrouve également par catégorie de conditionnement. Pour les marchandises générales sous conditionnement classique, les cadences par "main" et par shift sont passées de 150 tonnes en 1985 à 340 tonnes au port de Casablanca. Pour les conteneurs, le rendement est passé de 100 boîtes par jour d'escale en 1985 à près de 220 boîtes en 1995. Bref, la productivité portuaire a au moins doublé au cours des dix années écoulées. Cela étant, il convient de noter qu'elle reste encore loin derrière celle des meilleurs ports du monde. Par exemple, le terminal équipé d'un portique à Casablanca réalise une cadence de 100 boîtes par période de 12 heures contre 600 à Singapour et 300-400 dans la plupart des grands ports.³ Pour les marchandises "générales" (cargaisons homogènes, divers sous conditionnement classique, fardeaux et produits sidérurgiques), la norme aujourd'hui est de 80 T/heure de séjour du navire. La participation privée dans les ports permettrait, très vraisemblablement, d'entamer une seconde phase de conquête de gains de productivité. L'expérience internationale est là pour le prouver.⁴

RENCHÉRISSEMENT DES PRESTATIONS DE SERVICE DE L'ODEP. Le comportement monopolistique de l'ODEP ressort bien de la politique tarifaire suivie. En régime concurrentiel, les gains de productivité auraient été transférés aux clients des ports sous forme de tarifs réduits, mais ce n'est pas ce qui s'est produit. En effet, on peut estimer qu'un doublement de productivité implique une baisse globale du coût portuaire de 10 pour cent si l'on admet que la part variable de ces coûts est d'au moins 20 pour cent. En fait, on constate que la recette moyenne par tonne pour le trafic national, déduction faite de l'inflation, a augmenté d'environ 25 pour cent entre 1984 et 1994. L'évolution de la structure des trafics ne rend compte que d'une faible partie de l'augmentation de la recette moyenne qui, à structures comparables, devrait plutôt se situer entre 15 et 20 pour cent. Autrement dit, l'usager aujourd'hui paie le service de l'ODEP de 25 à 30 pour cent plus cher qu'il ne le ferait dans un système concurrentiel.⁵ Ce diagnostic d'ensemble est conforté par le caractère nettement "monopolistique" de certains postes du barème. Les relations entre tarifs et coûts sont peu évidentes. Le droit de port sur la

3. In Bureau of Industry Economics. *International Performance Indicators-Waterfront*. Research Report 47. 1993 (page 56). Australian Government Publishing Service. Canberra. (Il est juste de préciser que le rendement atteint au terminal de Casablanca mis en service en février 1996 est très fortement en hausse : il est de 36 boîtes par heure).

4. Cela a été vérifié notamment dans les ports d'Amérique Latine qui se sont fortement engagés dans la voie de la privatisation. A Buenos Aires, par exemple, la productivité par employé est passée de 743 tonnes à 2.800 tonnes entre 1991 et 1994 après que l'administration des ports se soit retirée de l'exploitation.

5. L'argumentation ici n'est pas que les usagers n'ont tiré aucun fruit des gains de productivité réalisés au cours de la dernière décennie (ils paient, par exemple, moins de surestaries; moins de frais de stationnement des marchandises au port; supportent moins d'avaries, etc.); elle est que la baisse des coûts portuaires par unité de trafic ne s'est que partiellement répercutée sur les tarifs. En 1995, le résultat courant de l'ODEP atteignait Dh 256 millions, soit environ 16 pour cent du chiffre d'affaire.

marchandise pour les agrumes et primeurs est de 3.08 Dh/T dans le barème de février 1995 tandis qu'une remorque ou un conteneur pleins sont facturés respectivement Dh 209 et Dh 160, ce qui, sur base d'un chargement de 12 tonnes par unité, donne des tarifs à la tonne de Dh 17,4 et Dh 13,3 dans chaque cas de figure. Outre le fait que cette tarification décourage la mise en remorque, on voit que le droit de port est plus élevé pour la marchandise conteneurisée (le divers non conteneurisé est facturé Dh 7,7 par tonne) alors que le coût portuaire par tonne est normalement moindre pour les marchandises unitisées. L'indice le plus patent d'un abus de monopole est constitué par la taxe "ad valorem", tant décriée par les usagers. Elle pourrait s'interpréter comme une prime d'assurance couvrant les risques de l'ODEP en tant que gardien de la marchandise au port. Mais son taux et plus encore, son cumul par période de 10 jours, lui donnent un caractère nettement prohibitif par rapport à une assurance normale. D'autre part, les usagers dénoncent le fait que l'ODEP prend rarement à son compte le coût des avaries et des manquants en raison du manque de pointage contradictoire lors du transfert de la responsabilité de la marchandise entre bord et terre, ce qui signifie que la taxe ad valorem conçue comme prime d'assurance ressemble fort à un enrichissement sans causes.

DES RESPONSABILITÉS FINANCIÈRES MAL DÉFINIES ET MANIPULABLES. Le Projet du Port de Casablanca et de Mohammedia financé par la Banque prévoyait que l'ODEP paierait une redevance basée sur la valeur nette des immobilisations financées par l'Etat et exploitées par l'ODEP. La redevance avait été fixée initialement à Dh 40 millions et devait ensuite augmenter de façon à atteindre 5 pour cent de la valeur nette des immobilisations à partir de 1990. En 1995, la redevance est fixée à Dh 42,4 millions.⁶ En prix de 1985, la redevance équivaut à environ Dh 25 millions, ce qui montre qu'elle est dévaluée au point d'être dénaturée. La justification de l'évolution de la redevance est que l'Etat, conformément à l'Article 3 du Dahir 1.84.194, a chargé l'ODEP de réaliser des ouvrages nouveaux. Cependant, ce genre de compensation s'opère de façon informelle, sans que l'on rapproche systématiquement les droits et obligations respectifs de l'Etat et l'ODEP. D'autre part, le fait que l'ODEP soit amené à financer de nouveaux ports ne devrait avoir aucune incidence sur le niveau de la redevance de l'Etat. En effet, la redevance dans chaque port se calcule par référence à la valeur des immobilisations reçues de l'Etat et se prélève sur les recettes perçues auprès des usagers. La seule implication du financement par l'ODEP de ports nouveaux est que l'Etat n'a dans ces ports aucun droit à redevances, et que l'ODEP est donc habilité à encaisser l'intégralité des paiements reçus de l'utilisateur. L'argument de compensation ne retrouve un sens que lorsque l'Etat demande à l'ODEP de financer des ouvrages dont la rentabilisation normale est exclue. L'investissement a alors nature d'obligation de service public. Reste que le niveau légitime de la subvention pour ce genre d'investissement devrait être précisé afin de préserver la rationalité économique, ce qui n'est pas le cas. En fait, l'utilisation par l'Etat du cash-flow substantiel de l'ODEP (plus de Dh 300 millions) n'est qu'un expédient financier lui permettant de faire face aux besoins du court terme, mais qui risque, en devenant plus fréquent, de pousser l'ODEP à accroître ses tarifs de façon anormale ou à sacrifier l'entretien comme cela avait été le cas du temps de la RAPC. Une autre anomalie provient des participations au capital de Sociétés d'Etat, que l'ODEP à l'instar

6. Le total versé à l'Etat par l'ODEP est en fait de Dh 51,2 millions, mais il comprend une taxe de monopole justement versée au Trésor.

des autres offices est tenu de prendre⁷ bien que les rapports avec son activité principale soient des plus ténus. Enfin, l'ODEP supporte le poids de l'aide que l'Etat entend apporter à certaines exportations (produits agricoles, minerais, produits halieutiques) en leur concédant des tarifs minorés.

DES USAGERS PORTUAIRES PLUTÔT MÉCONTENTES. Les exportateurs et les importateurs sont assez unanimes à percevoir l'ODEP comme un obstacle potentiel au renforcement de la capacité concurrentielle internationale de l'industrie marocaine. Ils mettent l'accent tant sur la qualité des services que sur leurs prix. En particulier, la nécessité de témoigner de davantage de flexibilité opérationnelle, surtout pour les trafics sensibles au facteur temps, revient de manière récurrente dans les commentaires des utilisateurs, en particulier chez les exportateurs de plus en plus soumis à la politique des "flux tendus" pratiquée par leurs clients européens. Les horaires effectifs de travail sont ainsi cités comme étant parfois significativement réduits par rapport aux créneaux officiels, surtout pour les shifts de nuit. L'attitude "régalienne" de l'ODEP est aussi dénoncée, qu'il s'agisse d'augmentations tarifaires décidées sans prêter beaucoup l'oreille aux objections durant la phase des consultations préalables, et mises en oeuvre sans préavis raisonnable, ou d'une réticence de l'ODEP à engager le dialogue sur des questions d'intérêt général.⁸ Pour les professions portuaires, le rôle de l'ODEP est également remis en question. Le pointage contradictoire devrait se faire entre le manutentionnaire "bord" et le représentant du navire. Par contre, l'ODEP fait son pointage "en arrière" lorsque la marchandise est sur terre-plein ou en magasin. Il y a un décalage temporel entre les deux pointages; lors du transfert physique entre le navire et les zones de stockage, des avaries ou des pertes peuvent se produire, sans que les responsabilités ne soient clairement identifiées. Il en résulte des conflits possibles entre l'ODEP et les acconiers, que l'ODEP pourra plus facilement tourner à son avantage en mettant dans la balance ses prérogatives de puissance publique et que les voies de recours extérieurs sont limitées.⁹ On dénonce également des tarifications par l'ODEP pour des services où son intervention est inutile, les manutentions par roulage notamment, ou encore le pilotage et le remorquage que l'on facture aux car ferries à Tanger sans service rendu. On note encore que la gestion unique des ports Marocains par l'ODEP permet une péréquation entre ports qui répond sans doute au souci de l'Etat d'aider le développement régional en maintenant des ports déficitaires en activité, mais comporte le risque de gaspiller les ressources dans des installations sans avenir, et d'entraver la croissance des grands ports. De plus, la gestion nationale fait peu de place aux initiatives commerciales visant à promouvoir un port en particulier; tel est le cas de Tanger. Ces critiques ne sont pas sans fondements, même si des efforts s'amorcent du côté de l'ODEP pour se rapprocher des soucis des usagers (action des cellules "marketing", contrats de partenariat sur la productivité). Le barème de l'ODEP traduit bien son souci de maximiser la recette.¹⁰ Les hausses interviennent principalement sur les trafics en forte progression (trafics de passagers, trafics rouliers et conteneurisés). De plus, le maintien de la dualité de gestion entre

7. Ainsi l'ODEP participe au capital de ADM : au 31/12/1994, cette participation avait été portée à DH 35 millions (16 pour cent du total).

8. Cette attitude ne se manifeste pas seulement vis à vis du secteur privé : on la retrouve dans les rapports que l'ODEP entretient avec des administrations comme celle des pêches.

9. On note l'absence de système de recours et d'arbitrage dans la profession.

10. Le droit sur la marchandise en conteneur ou en remorque revient à Dh 13 et Dh 17 par tonne, sur base d'un chargement moyen de 12 tonnes, alors que le droit de port maximal sur une marchandise non conteneurisée est de Dh 7,7 par tonne.

manutention bord et manutention terre, contraire aux principes élémentaires d'efficacité, ne se comprend que par la volonté de l'ODEP de conserver une source substantielle de profits. Les conséquences du monopole peuvent enfin s'analyser aussi en termes de frein à l'expansion du secteur privé. En effet, le total des prélèvements opérés dans les ports par l'ODEP et les autres prestataires de service bute sur la limite de ce que le marché peut supporter. Si l'un de ces prestataires est une entreprise dominante, il est évident qu'elle poussera ses gains et, de ce fait, réduira ceux des autres intervenants. Telle est la situation des ports Marocains aujourd'hui : un secteur public riche mais ponctionné par l'Etat, des professions portuaires aux moyens encore réduits, et des usagers qui pâtissent d'une insuffisante compétitivité.

Les options de changement envisageables

Le secteur privé des ports souhaite élargir le champ de son activité. Le domaine de prédilection est celui de la manutention, et, à cet égard, il est bon de rappeler que les grands ports du monde, à quelques rares exceptions près, doivent leur réputation d'efficacité au dynamisme des entreprises privées qui y assurent ce type de service aux usagers. Au Maroc, les représentants du secteur privé expriment des positions très claires et concordantes :

- les opérateurs privés (transitaires, exportateurs, transporteurs) se déclarent prêts à participer à la prise en charge des prestations relatives à la manutention et au magasinage des marchandises, et à investir dans les équipements correspondants : magasins, stockage frigorifique, silos, matériel de manutention;
- les importateurs/exportateurs, en particulier, soucieux du problème de rupture de responsabilité dans la chaîne de transport, mentionné plus haut, privilégieraient une logique de filière leur permettant de maîtriser au moins la totalité de la partie marocaine de l'acheminement : ceci serait spécifiquement le cas pour le commerce des céréales, en voie de libéralisation, et des agrumes/primeurs;
- en revanche, les opérateurs privés marocains soulignent que le développement encore fragile de leurs activités au sein de l'économie nationale ne les met pas en mesure, au moins dans le court terme, d'intervenir dans le financement direct des infrastructures portuaires; la faiblesse relative parfois ressentie en termes d'encadrement et d'expérience des relations commerciales internationales est aussi mentionnée comme un facteur inhibiteur, mettant en relief la nécessité d'un effort de formation que des solutions de partenariat avec des entreprises étrangères pourraient faciliter.

Les investisseurs étrangers potentiels existent. Des grands armements étrangers fréquentant le port de Casablanca ont exprimé un intérêt à exploiter le nouveau terminal à conteneurs. Les craintes de "recolonisation" des activités portuaires sont peu fondées, dès lors que l'Administration portuaire locale reste propriétaire des terrains et que le concessionnaire étranger est tenu de respecter un cahier des charges. L'entrée sur le secteur des ports au Maroc d'investisseurs étrangers présenterait un grand intérêt par l'apport de technologie et de méthodes de gestion modernes, de capitaux (surtout dans le cadre d'une concession de travaux et d'exploitation telle qu'on l'envisage aujourd'hui pour Tanger), voire de trafics supplémentaires. Des pays aussi divers que l'Argentine et la Chine ont bien perçu l'avantage qu'il y avait à attirer des investisseurs étrangers. On constate aussi l'émergence de firmes spécialisées dans la gestion et l'exploitation portuaire et qui poursuivent une stratégie planétaire de prise de ports en concession. On peut citer notamment la branche "gestion portuaire" du grand armement Australien Peninsular & Oriental Steam Navigation, ou encore des armements comme Maersk

et Sea Land, enfin International Container Terminal Services qui est la principale entreprise de manutention aux Philippines.

Le désir du secteur privé de s'associer à l'ODEP pour entreprendre en commun l'exploitation de certains services à la marchandise, afin de limiter les financements privés, est manifeste. Il peut s'interpréter comme l'intention déguisée d'avoir accès au bénéfice du monopole, ou comme l'expression d'une dépendance ancrée dans les esprits. Cette interprétation pourrait expliquer la réticence de l'ODEP à l'égard de ce type d'association où le secteur privé tirerait bénéfice d'investissements qu'il n'aurait pas réalisés. Le fait que les sociétés COMAJORF et MANUJORF, créées il y a quelques années par association d'entrepreneurs privés avec l'ODEP en participation minoritaire (33 et 25 pour cent respectivement), soient restées inactives à ce jour exprime bien des réticences pas toujours clairement exprimées.¹¹ Mais s'il est vrai que, jusqu'à présent, le secteur privé a peu investi, c'est moins en raison de carences intrinsèques locales que par le simple fait que le secteur public occupe tout le terrain. On cite volontiers le port de Kenitra, où l'ODEP se limite à louer ses matériels au secteur privé, pour illustrer le manque de dynamisme de celui-ci, quand la réalité est simplement celle d'un port sans grand potentiel. Les Contrats Programmes signés entre l'Etat et l'ODEP ne fixent aucune perspective concrète de développement de la participation du secteur privé. Le développement du secteur privé portuaire ne demande qu'une chose : la révision d'un cadre institutionnel dissuasif.

Gestion des ports : les fonctions portuaires justifient-elles un traitement particulier?

Il est utile de définir les missions fondamentales de l'Etat dans le secteur des ports afin de délimiter clairement le champ légitime de son intervention et, partant, de définir les ouvertures possibles à la participation des agents privés. L'expérience des ports anglais montre que la privatisation la plus poussée reste contrainte par l'intérêt public. Fondamentalement, les sites portuaires sont relativement rares, notamment en cette fin du XXème siècle où la profondeur d'accès est un atout commercial important. Comme ils constituent un point de passage obligé d'une part du commerce extérieur souvent très grande, on comprend qu'ils pourraient facilement conférer un monopole à son propriétaire et donner lieu à des abus de nature à compromettre l'ordre public. Dans les années 80, le port de Beyrouth a illustré de façon extrême ce genre de risques : des factions militaires en contrôlaient une partie, ce qui leur permettait de rançonner les commerçants importateurs et exportateurs! D'où la nécessité d'établir des limites à l'intérieur de laquelle l'activité commerciale peut librement s'exercer. La notion de domaine public répond bien à cette contrainte, en permettant à la puissance publique de veiller sur l'intérêt général.¹² Est-il possible d'affirmer que certains types d'investissement sont publics par nature? On parle volontiers d'indivisibilité des investissements portuaires, et des difficultés qu'un investisseur privé aurait à les rentabiliser. Les cas des digues de protection contre la mer, nécessaires dans la plupart des cas au Maroc, et des dragages de chenaux maritimes qui parfois impliquent des investissements considérables (ce fût le cas notamment de ports comme Anvers ou Rotterdam) sont souvent invoqués. On conçoit bien qu'il existe des situations où le secteur privé refuserait

11. La Compagnie de Manutention de Jorf Lasfar "Comajorf" a été constituée en janvier 1986. L'ODEP détient 35 pour cent du capital de 1 million de Dh. Elle assure la présidence de la société. Les autres actionnaires, la Coamrine, Marbar S.A., et l'Etablissement Axel Kjaergaard S.A. désignent le directeur général. Comajorf est restée inactive jusqu'à aujourd'hui.

12. Il reste que la législation marocaine sur le domaine public est à "moderniser".

de prendre le risque de prendre en charge la construction des ports, ne serait-ce qu'en raison de l'inadaptation des systèmes de financement. La réponse posée par le titre de ce paragraphe doit donc tenir compte des circonstances particulières à un pays, à un moment donné. Dans le cas du Maroc, il semble que le mandat du secteur public devrait s'articuler autour de deux missions principales, qui ont en commun de créer les conditions propices au développement du secteur privé, tout en garantissant que l'intérêt public sera respecté.

- *La Mission de Puissance Publique* : celle-ci a trait aux responsabilités de l'autorité publique au niveau national, et s'incarne en particulier dans :
 - la sécurité de la navigation et des opérations dans les bassins et sur les terrains portuaire;
 - la protection de l'environnement, le suivi et la mise en oeuvre des conventions internationales en matière de prévention des pollutions et de contrôle de conformité des utilisateurs des ports;
 - la gestion du littoral, avec la protection et la défense des côtes;
 - la cohérence des politiques de développement urbaines et portuaires, en particulier pour ce qui concerne les infrastructures de base des ports et les liaisons avec les réseaux de transport terrestre.
- *La Mission de Catalyseur* : celle-ci a deux aspects principaux :
 - aider à la réalisation des infrastructures de base auxquelles le secteur privé ne serait pas en mesure de pourvoir seul : ceci concerne en particulier les accès maritimes, la protection des sites portuaires contre la mer, et les infrastructures de liaison avec les réseaux de transport terrestre;
 - mettre en place un environnement administratif favorable à la participation accrue du secteur privé dans les opérations portuaires, en créant un cadre réglementaire encourageant la concurrence sur des bases équitables, évitant la formation de monopoles et de situations de rentes, et en aidant les autorités portuaires publiques à traiter les problèmes éventuels de sureffectifs.
 - mettre en oeuvre les procédures administratives de facilitation du commerce extérieur au niveau de l'interface portuaire;
 - renforcer la capacité de gestion institutionnelle des autorités publiques, en vue de permettre la gestion efficace du partenariat public-privé dans les activités portuaires, sans interférer dans la sphère commerciale;
 - prendre les initiatives nécessaires au développement de la gestion logistique du commerce extérieur, en facilitant l'installation sur les ports d'activités de service à valeur ajoutée, et en favorisant le développement de l'intermodalisme en contribuant à la création de plate-formes et d'infrastructures de liaison intermodales en complément du système portuaire.

Analyse des options et de leurs mérites respectifs

Prenant en compte ce mandat fondamental du secteur public, il est alors possible d'envisager sa traduction en termes institutionnels dans le contexte marocain. En fait, plusieurs options apparaissent possibles.

- La première option est que l'ODEP retourne à sa vocation initiale d'exploitant public, auquel cas les rôles se redistribuent ainsi :

- la Direction des Ports, vraisemblablement réunifiée avec la DPCM, recouvre les fonctions et moyens d'une Autorité Portuaire de droit;
- l'ODEP perd son statut de monopole de fait, et devient un exploitant public soumis à la concurrence potentielle d'exploitants privés qui pourraient se voir attribuer des concessions de ports ou de terminaux spécialisés par l'Autorité Portuaire.

La principale difficulté de cette formule est sans doute la mise en oeuvre d'une concurrence équilibrée entre opérateur public et opérateurs privés, et la régulation correspondante à exercer par la puissance publique;

- La deuxième option serait de dissocier les fonctions régaliennes portuaires des autres, et de réserver les fonctions commerciales au secteur privé. Les rôles se redistribuent comme suit :
 - la Direction des Ports, vraisemblablement réunifiée avec la DPCM, voit sa fonction recentrée sur les missions régaliennes d'intérêt national : gestion du littoral, protection de l'environnement côtier, sécurité de la navigation, planification à long terme du développement de la façade maritime;
 - l'ODEP devient l'Autorité Portuaire de droit, représentant de la puissance publique, gestionnaire du domaine public portuaire, et régulateur des activités commerciales sur ce domaine; cette solution aurait le mérite de désengager l'ODEP des activités commerciales et de créer une dynamique de concurrence entre ports.
 - les activités portuaires commerciales¹³ sont assurées par des opérateurs privés, dans un cadre contractuel de concessions ou de licences d'exploitation attribuées et contrôlées par l'ODEP, en particulier au niveau de la sécurité de l'exploitation et de la productivité.

Une variante de ce qui précède mériterait d'être étudiée : l'ODEP serait scindée en deux entités indépendantes régionalisées, l'une regroupant les ports de la Méditerranée y-compris Tanger, et l'autre les ports de l'Atlantique. L'objectif visé par cette formule serait de renforcer la dynamique commerciale entre deux groupes aux intérêts parfois rivaux et de limiter le champ des subventions croisées entre ports :

- Une troisième option, variante des deux premières, serait de transformer l'ODEP en société d'économie mixte où l'Etat serait majoritaire. Elle comporterait le défaut de renforcer le monopole d'exploitation portuaire, car les entreprises privées qui resteraient indépendantes seraient dominées encore d'avantage par cette nouvelle entité qui incluerait sans doute les plus dynamiques d'entre elles; à ce titre, cette option ne saurait être recommandée.
- Une quatrième option, serait celle de la décentralisation et de la commercialisation. L'Etat serait toujours propriétaire du domaine public des ports, mais les investissements et l'exploitation seraient désormais largement assurés par le secteur privé, aussi bien pour l'infrastructure que pour les équipements. Les ports seraient sous contrôle d'un établissement autonome local dont le Conseil d'Administration représenterait les collectivités locales, les industries portuaires, et les usagers.

Une telle option, en voie d'être appliquée au Canada (voir Encadré 18.1), est sans doute peu adaptable au contexte général des ports Marocains, à l'exception peut être de Casablanca

13. Celles-ci comprennent les services en général : pilotage, remorquage, lamanage, manutention, stockage et gardiennage, entretien et nettoyage des infrastructures et des équipements, y compris dragage des accès et des plans d'eaux.

qui bénéficie de la présence d'un milieu d'affaire important et qui est bien enraciné dans la vie de la cité, deux conditions qui laissent penser que le dynamisme de la gestion commerciale saura s'exercer dans le respect de l'intérêt général.

La deuxième option en combinaison avec la variante de scission régionale, paraît sans doute la plus avantageuse, car elle s'inscrit dans la continuité de l'évolution vécue depuis la création de l'ODEP en 1984. Elle aurait en particulier le mérite de capitaliser l'expérience et les compétences accumulées par l'ODEP en dix années de gestion des opérations portuaires, qui ont assurément préparé ses cadres principaux à l'exercice d'une responsabilité de gestion du domaine des ports et de suivi des activités privées s'y déroulant.

Encadré 18.1 La réforme des ports au Canada—"commercialisation" des fonctions portuaires et intégration dans l'économie locale.

On compte près de 600 ports au Canada, non compris les ports de pêche! Les ports sous gestion privée traitent moins de 20 pour cent des trafics. Trois régimes administratifs caractérisent les ports publics. (a) Sept des plus grands ports sont des organismes semi-autonomes gérés par la Société Canadienne des Ports (CP), elle-même sous tutelle du ministère des transports (MT). Ces entités ressortent du modèle des 'Crown corporations' qui les soumet à la discipline du marché, et leur impose des règles d'efficacité économique, de transparence de gestion, et d'équilibre financier. (b) Neuf autres ports à vocation régionale ou locale sont gérés par des Commissions des Havres (CH), entités fédérales autonomes sous tutelle du MT, qui ne jouissent pas de liberté de fixation des tarifs, ni de gestion du domaine de la Couronne situé dans l'enceinte des ports. (c) La direction des Havres et Ports au MT gère directement plus de 500 ports publics de moindre importance, qui ont accès aux subventions fédérales. La distribution du trafic national est de 50 pour cent pour (a), 13 pour cent pour (b), 20 pour cent pour (c) et 17 pour cent pour les ports privés. La diversité des régimes a été perçue comme un facteur d'inflation des investissements portuaires, en même temps qu'un handicap pour les sept ports principaux, contraints dans leur autonomie de gestion par CP et concurrencés parfois par des ports subventionnés.

La réforme proposée en juin 1995 par le Comité Permanent des Transports du Parlement, dont certains détails restaient à fixer, vise à simplifier les régimes de gestion portuaire en distinguant entre ports commercialement viables et ceux qui ne le sont pas. Pour les premiers (une quinzaine), on créerait des autorités portuaires séparées qui loueraient leurs installations au secteur privé. CP disparaîtrait et la tutelle du MT ne serait plus assurée que par un simple secrétariat portuaire. Les ports auraient délégation permanente de pouvoirs pour signer des contrats, concéder des installations, acquérir ou vendre des biens, et mener toute autre activité commerciale conforme au plan annuel des dépenses en capital approuvé par le ministre. La liberté tarifaire et celle d'emprunter serait renforcée. L'Etat fédéral percevrait une redevance d'usage auprès des autorités portuaires, ne verserait plus de subventions et n'apporterait pas sa garantie. La représentation des municipalités et du secteur privé local serait accrue, bien que l'idée de faire désigner par le MT la majorité des membres des conseils d'administration portuaire semble maintenue. Les ports non viables commercialement seraient pris en charge par le gouvernement fédéral lorsqu'ils répondent à un intérêt stratégique ou rendent un service public essentiel aux populations. Pour les autres, ils seraient transférés aux pouvoirs locaux, ou concédés à des entreprises privées, voire fermés si aucun intérêt ne se manifestait pour leur reprise.

Ainsi, l'objectif essentiel de la réforme est-il de réduire le nombre de ports publics, de limiter au maximum les interférences du MT avec la gestion des ports publics, de renforcer la présence du secteur privé et des élus locaux dans la gestion des ports publics, voire de substituer un statut de droit commun à celui de fonctionnaire pour les emplois portuaires. Cette étape qui s'amorce renforcerait l'autonomie commerciale des ports, où l'administration s'est déjà dégagée depuis longtemps des fonctions de services au profit du secteur privé qui exerce ses activités dans le cadre de contrats divers et de concession de type BOT ('construire, exploiter, transférer). La 'commercialisation' des fonctions portuaires s'étendrait même au pilotage, dont on a pu dénoncer le pouvoir de monopole d'autant plus fort que les organes de régulation, les Autorités de Pilotage de zones (il y en a quatre), sont gérés par un conseil où les pilotes sont bien représentés. La proposition est de créer une petite unité spécialisée au MT pour réguler le pilotage, de privatiser les pilotes qui négocieraient librement leurs contrats avec les armements, et d'instituer un mécanisme d'arbitrage définitif des conflits possibles entre pilotes et usagers.

Source : Rapport du Comité Permanent des Transports du Parlement Canadien "Une stratégie maritime nationale," mai 1995.

L'application de ce schéma suppose l'élaboration des préparatifs qui devront être mis au point avec le plus grand soin. Les problèmes à résoudre se présentent de façon diverse.

- *En termes juridiques* : les décrets définissant les missions respectives de la Direction des Ports/DPCM et de l'ODEP doivent être revus; l'organisation interne des intervenants publics et des modes de relations qu'ils entretiennent entre eux sera ensuite à redéfinir. L'expérience internationale montre que la promulgation d'une loi-cadre ouvrant le marché à la concurrence a souvent constitué le point de départ de la privatisation. Par exemple, le Congrès Argentin a approuvé une nouvelle Loi Fédérale Portuaire en juin 1992 qui pose les bases de la déréglementation, de la démonopolisation, et de la décentralisation des principaux ports du pays. La mise en concession privée des installations portuaires a suivi en 1993 pour les grands ports céréaliers, et en 1994 pour le principal port de commerce, Buenos Aires.
- *En termes administratifs et réglementaires* : il serait utile de mettre au point des cahiers des charges types pour les concessions d'occupation du domaine public, les formes de licences d'exploitation, ainsi que les flux financiers associés.¹⁴
- *En termes de détermination de la séquence d'activités à ouvrir au secteur privé* : il faudra identifier les activités potentiellement candidates à l'ouverture, qui pourraient par exemple, couvrir les secteurs suivants :
 - les installations des ports de pêche
 - le remorquage
 - le pilotage

14. Au Brésil, c'est une loi (la Loi 8987/95) qui définit le cadre général des concessions et autorisations de prestations de services publiques. On y définit les principes que devront respecter les cahiers des charges spécifiques : droits et obligations des parties, politique tarifaire, procédures d'appel d'offre, etc. On estime aujourd'hui que cette loi reste trop générale et mal adaptée aux besoins sectoriels. La définition des cahiers des charges par arrêté du ministre de tutelle est préférable.

- la manutention terre (à unifier avec la manutention bord à cette occasion), en commençant vraisemblablement par les manutentions spécialisées : les terminaux à vrac, à conteneurs, rouliers
- le magasinage et gardiennage
- la réparation navale.
- *En termes de transition* : il convient de veiller à ne pas mettre en péril l'équilibre comptable de l'ODEP à un moment où le budget général n'est clairement pas en mesure de se substituer à l'Office pour assurer la couverture de ses engagements financiers. La crainte est que l'ODEP perde des sources de revenus au profit des concessionnaires tout en conservant des charges : par exemple, celles des investissements réalisés pour le compte de l'Etat, de l'entretien récurrent des infrastructures et des accès maritimes, des droits acquis du personnel retraité, ou encore des droits contractuels du personnel actif, notamment dans l'hypothèse où il faudrait procéder à des compressions de personnel et verser des indemnités de licenciement. Le dégagement progressif de l'ODEP du secteur commercial devra donc se faire, soit en assurant à l'Office des flux de recettes compatibles avec l'apurement de ces divers engagements, soit en transférant certaines de ces obligations à l'Etat ou à d'autres parties. Ceci passe par une réforme de la tarification des ports. Ces quelques difficultés de transition ne devraient pas décourager d'aller de l'avant, car les bénéfices résultant de l'accroissement de la productivité et de l'amélioration du service à l'utilisateur seront sans commune mesure aux coûts qu'elles imposeront.

Modalités possibles de la participation du secteur privé

Les principaux supports juridiques envisageables

L'analyse des ports du monde témoigne de la grande diversité des formes de participation privée dans la gestion et l'exploitation portuaire. Reconnaisant que les types d'organisation des rapports entre l'administration portuaire et l'exploitant privé sont souvent hybrides, on présentera ci-dessous les quatre grands échelons de la participation du secteur privé dans les ports. Le contrat de service n'est pas analysé ici, car il est de pratique courante dans les ports marocains.

- *Le contrat de gestion*. On a une situation où l'Etat confie la gestion d'un port qu'il aurait construit et équipé à une société privée ou d'économie mixte chargée de l'exploiter contre paiement par l'Etat d'une commission pouvant éventuellement comporter des incitations à l'efficacité sous forme de participation aux bénéfices. Cette formule à l'état pur est plutôt rare. Elle a existé au port de Beyrouth, et Freetown au Sierra Leone l'a adopté en 1994. Dans l'ensemble, cette formule semble peu avantageuse pour l'Etat qui supporte l'essentiel des risques commerciaux ainsi que les charges de financement des investissements, et les règles qui s'appliquent à la gestion des deniers et des personnels publics restent en vigueur, constituant autant d'entraves à une gestion souple et dynamique. Dans certains cas, elle peut pallier le manque d'expertise locale en attirant une équipe de spécialistes étrangers, ou canaliser les surplus de la gestion vers un fonds de renouvellement ou d'extension sans lequel ces surplus seraient reversés au budget général.

- *La location des équipements et espaces portuaires pré-aménagés.* L'Autorité portuaire pourra louer des magasins et des terre-pleins aux usagers des ports, ainsi que des grues et autres outillages. Cette formule est le plus souvent couplée avec une autorisation d'outillage public, ou privé avec obligation de service public. C'est en gros la situation qui prévaut au port de Kenitra. Comme exemple étranger, on peut citer le cas du terminal à conteneurs du port de Dakar loué à un groupement constitué par deux armements, ou encore le port d'Abidjan où l'essentiel des magasins et terre-pleins sont loués aux entreprises portuaires privées. Les ports de Radès et Tunis suivent aussi ce modèle qui présente l'avantage de fournir à l'exploitant le contrôle de l'ensemble de la chaîne portuaire allant du navire au moyen d'évacuation du port, garanti à la direction du port un loyer lui permettant de rentabiliser ses installations et, ce faisant, de transférer une partie du risque commercial au secteur privé. Cependant, cette formule impose à l'exploitant privé une conception de configuration et l'aménagement de l'espace portuaire qui n'est pas sienne, limitant le champ de l'innovation qu'il pourrait apporter; elle fige, au moins temporairement, l'utilisation des zones portuaires; enfin, elle laisse à l'Autorité portuaire la charge du financement.
- *L'autorisation d'outillage.* Comme indiqué précédemment, un exploitant privé ou public peut se voir autoriser à développer des superstructures et à acquérir des équipements de manutention pour exercer son activité portuaire. Il peut s'agir de location de terrains de longue durée permettant à un usager de développer des installations spécialisées, ou du droit d'ériger des grues ou portiques de quai et des magasins, enfin du droit d'exploiter des engins de manutention ou des engins divers navals et terrestres. La gamme est donc assez large, allant d'une simple autorisation de travail sur le port, à la souscription concomitante de réaliser des investissements complémentaires à ceux de l'Etat.
- *L'affermage et la concession de zones.* Au Maroc, la formule est illustrée à Casablanca par les installations de l'OCP et de l'ONICL. OCP dispose d'une concession intégrale de la zone où se trouve ses installations. La concession a été octroyée en 1922 pour une période de 99 ans. OCP paie un droit de concession symbolique et entretient l'ensemble. Seul le dragage reste à la charge de l'ODEP. Pour le silo, il s'agit aussi d'une concession passée avec l'ONICL, renouvelée pour 50 ans en 1981. Il s'agit d'une location du terrain à nu. Pour le silo "sud" construit en 1930, la redevance était symbolique avant 1981. Pour le silo "nord", on loue le terrain au prix normal. Un exemple beaucoup plus récent est celui de ports de plaisance où le concessionnaire est chargé de réaliser des investissements de superstructure et d'entretenir les infrastructures concédées par l'Etat. A l'étranger, cette formule se retrouve assez fréquemment avec des variantes qui la rapprochent d'une concession, spécialement en Europe. On citera le cas des terminaux à conteneurs du port du Havre, où l'exploitant privé réalise les investissements d'aménagement en arrière du quai construit par le port autonome. L'intérêt de ces formules pour l'Autorité portuaire est de transférer une partie des investissements au secteur privé, tout en conservant les moyens juridiques lui permettant de s'assurer que l'exploitation privée reste conforme à des normes d'intérêt général préétablies. On notera que le contrat de gestion est parfois combiné avec une concession. L'entreprise Australienne P & O s'est plusieurs fois retrouvée actionnaire d'une société concessionnaire, en même temps que gestionnaire.
- *La concession de travaux et d'exploitation.* C'est la formule la plus achevée de la participation du secteur privé car elle s'étend alors à l'ensemble de l'infrastructure

portuaire, y-compris quais et terre-pleins. L'investisseur privé supportera la charge du financement du port, en contre-partie de quoi il obtiendra normalement le droit d'exploiter ce port sur une période lui permettant de rentabiliser l'investissement; au terme de cette période, les installations reviendront à l'Etat dans la mesure où ces installations se trouvent sur le domaine public. Il y a au Maroc un précédent intéressant : celui du port de Tanger dont la construction a été donnée en concession en 1923. En France, on peut citer le cas de la Compagnie Industrielle Maritime au Havre qui reçut en 1922 une concession pour construire et gérer des installations spécialisées pour la réception des hydrocarbures. En Belgique, le port d'Anvers assure la construction du mur de quai, mais laisse au concessionnaire le soin de réaliser les travaux d'infrastructure complémentaires sur le terrain nu qui lui est cédé. Cette solution répondrait au mieux aux besoins de capital et de concurrence ressentis au Maroc.

- *La privatisation.* Elle se rencontrait autrefois pour des ports à utilisateur unique, et parfois pour les ports fluviaux. On voit cette formule appliquée aujourd'hui à une échelle beaucoup plus vaste. C'est le cas des ports britanniques, où la privatisation a été peut-être poussée trop loin, même si les administrations portuaires conservent certaines prérogatives et obligations liées à leur mission de service public qu'ils peuvent opposer aux sociétés "holding" privées qui en sont propriétaires et dont les actions sont cotées en bourse. On peut craindre, en effet, que la recherche du profit n'aboutisse à privilégier de fructueuses spéculations immobilières au détriment de l'avenir des fonctions portuaires et de l'intérêt public qui s'y attache.

Principes d'organisation à suivre

LA NÉCESSAIRE REFORTE DU CADRE JURIDIQUE MAROCAIN. Deux textes anciens continuent de sous-tendre l'organisation des rapports entre la puissance publique et les activités de commerce (voir également Partie II, Chapitre 8, "Identifier et surmonter les restrictions à la propriété privée").

- Le Dahir du 1er juillet 1914, modifié par celui du 8 novembre 1919, et complété par celui du 1er août 1925 sur le domaine public dans la zone Française de l'Empire Chérifien. Ce texte établit l'appartenance des ports au domaine public dont l'article 4 proclame les notions bien françaises d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité. Les actes d'administration comportant occupation et amodiation du domaine public sont pris par le Directeur Général des Travaux Publics ou des agents de l'Etat désignés par Dahir, et contre-signés par le Directeur Général des Services Financiers (article 6).
- Le Dahir du 30 novembre 1918, relatif aux occupations temporaires, établit le principe de la fixation en fonction de l'intérêt public de la configuration des ouvrages et agencements prévus par le candidat à l'occupation; celui de la limitation à dix ans de la durée des autorisations; celui de la précarité des autorisations consenties qui peuvent être retirées "pour des motifs d'intérêt public dont l'administration reste seule juge" sans ouvrir droit à indemnité d'éviction; celui du paiement d'une redevance d'occupation; enfin, celui de l'impossibilité d'engager la responsabilité de l'administration, quoi qu'il arrive (article 9).

L'inventaire rapide¹⁵ de cahiers des charges récents et autres conventions conduisent aux observations suivantes, qui sont importantes dans la mesure où le secteur privé n'investira pas si les conditions qui lui sont offertes non seulement sont léonines, mais plus généralement, si elles s'écartent de la pratique internationale.

- *Durée des autorisations d'exploitation.* Si deux ans constituent un temps adéquat pour des autorisations d'activités telles que le pointage, l'avitaillement, le gardiennage, ou encore le nettoyage dégraissage, il semble que cela soit trop court pour une société autorisée à manutentionner les hydrocarbures et à réaliser, à cette fin, des investissements d'installation de conduites. Les cinq ans octroyés pour la concession de la manutention et du gardiennage des produits de la pêche au port d'Agadir paraissent justement calculés. En revanche, concéder pour 50 ans l'exploitation d'un port de plaisance entièrement construit par l'Etat en n'imposant au concessionnaire que de menues dépenses d'investissements (bouches d'incendie, moyens de hissage, sanitaires, etc.) dépasse de loin l'équilibre entre l'intérêt de l'administration de maintenir un minimum de pression pour que le concessionnaire "mérite" d'obtenir le renouvellement de son bail, et l'intérêt du concessionnaire qui est d'avoir un minimum de temps pour rentrer dans ses fonds.
- *Régime de marché.* On retrouve généralement l'affirmation du principe que l'autorisation ne confère aucun droit de monopole à son titulaire. Ceci mérite toutefois réflexion. Tout d'abord, il serait juste que l'administration s'applique les mêmes règles. Or, le cahier des charges pour la manutention des hydrocarbures établit en son article 13 que, non seulement l'administration se réserve le droit de construire une installation concurrente, mais encore celui de fermer "de plein droit et sans indemnité" celle du permissionnaire. On relève aussi dans le cas de la concession de la manutention des poissons à Agadir que la société permissionnaire est tenue, si son équipement est insuffisant, de recourir à l'équipement de l'ODEP. Ces dispositions sont tout à fait anormales. On doit ensuite admettre qu'une règle uniforme peut ne pas correspondre à certains types d'investissement lourd. Comment demander au secteur privé de construire un terminal, voire un port, si on ne lui donne pas un minimum de garantie sur l'exclusion, au moins temporaire, d'investissements similaires à proximité. Les problèmes de dimension et d'indivisibilité de certains investissements portuaires peuvent justifier, à l'instar de ce qui est admis dans d'autres secteurs, que la concurrence soit organisée *pour* le gain du marché, et non pas *dans* le marché.
- *Les droits de l'occupant du domaine publique.* Il n'est pas légitime de décliner toute responsabilité de la part de l'administration vis à vis d'un occupant du domaine public. Un quai, ou un terminal, ou un magasin constituent autant de cas possibles de concession. L'exploitation des ces installations ne saurait être à l'abri de problèmes en amont ou en aval dont l'administration portuaire porterait la responsabilité. Il peut s'agir de l'ensablement d'un chenal d'accès, ou encore de la dégradation d'une route de desserte, etc.. Or, par exemple, l'article 6 du projet de concession d'un port de plaisance à Marsa Smir dégage toute responsabilité de l'Etat dans ces différents domaines. Un

15. L'objet de cette étude est avant tout la sensibilisation à l'intérêt de changer les choses en responsabilisant davantage le secteur privé. Il est évident que des approfondissements sont nécessaires avant de passer à la phase active de réforme. Cela vaut particulièrement pour les aspects juridiques qui demandent à être étudiés beaucoup plus à fond par des spécialistes.

autre concept à remplacer est celui du droit de l'Etat de mettre fin à une concession en invoquant sa perception de l'intérêt public, sans indemnités. Des moyens doivent être à la disposition d'un concessionnaire lui permettant de faire appel d'une décision arbitraire de l'Etat. Lorsqu'il s'agit d'investisseurs étrangers, il serait approprié de reconnaître des mécanismes d'arbitrage extérieurs dont la neutralité serait assurée. Enfin, dans tous les cas de figure, le permissionnaire évincé doit se voir reconnaître un droit à indemnité.

- *La liberté d'exploitation.* Le concessionnaire doit avoir suffisamment de liberté d'exploitation. Il conviendrait de lui imposer des obligations plutôt de *résultats* que de *moyens*. Cette liberté concerne d'abord la conception et le dimensionnement de ses installations et de ses équipements. C'est à ce niveau que les conditions de compétitivité future se déterminent, et trop d'ingérence de l'administration portuaire dans ce domaine peut constituer un handicap d'entrée. La question des tarifs est également à soigneusement sous-peser. La situation au Maroc est que l'administration se réserve souvent le droit de fixer les tarifs sur proposition du concessionnaire. C'est une situation malsaine, dans la mesure où l'administration perçoit elle-même une partie des paiements des usagers des ports et peut poursuivre une stratégie de maximisation de ses propres gains au dépens du secteur privé. Cette situation est aussi inutile, pour autant qu'un minimum de concurrence existe entre les exploitants privés. On notera que la France a fini par admettre cette évidence en libérant en 1990 les tarifs des manutentionnaires privés.
- *La prévention des "collusions" entre exploitants.* Des risques existent que les entreprises privées développent des ententes secrètes afin de constituer un cartel leur permettant de contrôler le marché et de pratiquer des tarifs excessifs. Il est donc indispensable de s'en prémunir en mettant en oeuvre une législation protégeant la concurrence et des moyens de la faire respecter (par exemple, en créant une commission nationale de la concurrence).

Autres pierres d'achoppement du nouveau système :

- *Les tarifs portuaires.* Le développement de la participation privée passe sans doute par une refonte des tarifs portuaires dans la mesure où les centres de coûts sont inégalement compensés aujourd'hui. Comme signalé plus haut, les tarifs reflètent imparfaitement les coûts, une situation qui en soi constitue un risque de perte économique. Se pose également le problème financier de la transition vers un système de concessions privées. En effet, comment l'ODEP pourrait-il renoncer à faire de la manutention terre ou du gardiennage, si cela signifie la perte de surplus qui permettent d'équilibrer les pertes sur des postes d'infrastructure. L'ODEP doit pouvoir rester rentable dans un système où la participation privée s'étend, en percevant notamment auprès des concessionnaires des redevances permettant de rentabiliser les installations mises à disposition. Naturellement, ces redevances devront être calculées de façon à obtenir un partage équitable des risques commerciaux, ou des risques de sous-utilisation temporaire des installations.
- *La représentation des usagers.* L'ODEP est une organisation centralisée qui, à l'évidence, n'a pas encore développé de relations harmonieuses avec la communauté des usagers du port. Qu'il s'agisse du Conseil d'Administration ou des Comités Techniques consultatifs, la représentation des usagers manque de poids relatif sinon de légitimité, notamment dans la mesure où ses membres sont désignés par l'administration. La grosse majorité de ces institutions est constituée de représentants du secteur public, ce qui,

ajouté au fait que le Conseil soit présidé par le Ministre de tutelle, délégué du Premier Ministre dans cette fonction, réduit cet organe essentiel dans la gestion privée à une chambre d'enregistrement de décisions prises ailleurs. *Le rapport sur le développement dans le monde 1994* établi par la Banque Mondiale rappelle l'importance de la participation des usagers pour l'optimisation des décisions d'investissement et d'exploitation.¹⁶

- *La transparence dans l'attribution et le contenu des concessions.* Il est inutile d'insister sur le besoin de transparence et d'impartialité dans l'octroi des contrats de concession. Ceci est une constante pour les secteurs d'infrastructure couverts par l'étude (voir encadré 18.2). évoque l'expérience récente du port de Buenos Aires en Argentine qui illustre le genre de difficulté qui peut survenir alors même que l'appel d'offre avait été préparé de façon très soignée. Il importe de définir un cadre institutionnel nouveau, suivant les recommandations présentées au paragraphe précédent, et de recourir le plus souvent possible à la procédure d'appel offre auprès d'entreprises présélectionnées, l'alternative étant, en cas de négociations de gré à gré de s'entourer des conseils de juristes et spécialistes techniques extérieurs à l'organisation pour préparer et éclairer les négociations.
- *L'adaptation du financement.* Financer des ports nécessite des capitaux à long terme, or les investisseurs potentiels chercheront à emprunter afin de s'assurer un effet de levier sur la rentabilité des fonds propres investis. On aura aussi le souci de limiter les risques de change en empruntant en monnaie locale, si les recettes de concession sont elles mêmes dans cette monnaie. Malheureusement, les banques commerciales marocaines n'offrent pas de financements longs pour l'instant et cela peut constituer une source de blocage des initiatives privées dans les ports. Cette situation, heureusement, est appelée à évoluer. Le recours aux marchés des capitaux constituerait une autre alternative, mais comme nous l'avons vu dans le rapport général, l'accès du secteur privé à ces marchés ainsi que les instruments disponibles demeurent insuffisants. Faut-il envisager un *Fonds de Développement d'Infrastructure Portuaire* dont on trouve des exemples, notamment en Asie du Sud Est? Dans ce cas, on veillera à limiter les inconvénients propres à cette solution qui sont d'altérer les choix d'investissements privés et de biaiser les décisions économiques par des considérations d'ordre politique.

16. Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 1994*, Chapitre 4.

Encadré 18.2: L'expérience de la privatisation au port de Buenos Aires

Le port de Buenos Aires restait le seul port à être encore géré par l'Administracion General de Puertos (AGP), les autres ports ayant été transférés aux autorités régionales. La privatisation a été soigneusement préparée, suivant une stratégie inspirée de l'expérience internationale et un effort spécial de sensibilisation des investisseurs potentiels étrangers. Pour favoriser la concurrence, AGP découpa l'espace portuaire existant en six terminaux polyvalents et invita des entreprises présélectionnées à faire une offre pour plusieurs terminaux, sachant que l'offre gagnante pour le terminal désigné par le soumissionnaire comme premier choix serait seule retenue, ceci pour éviter que plusieurs concessions n'aillent au même. Les offres financières étaient basées sur une redevance de concession de \$US4 par tonne de trafic prévu par le soumissionnaire. Elles étaient complétées par des offres techniques détaillées. Le cahier des charges stipulait que des pénalités seraient payées au concédant si le trafic réel était inférieur au trafic "garanti". On demandait aussi que le soumissionnaire dispose de fonds suffisants pour gager son offre financière; les montants requis étaient particulièrement élevés.

Les étrangers participèrent au concours. La branche gestion portuaire de l'armement Peninsular & Oriental (POAL), soucieuse de s'assurer une base pour étendre ses opérations en Amérique Latine, s'associa à parité avec une entreprise de manutention locale, Fasce, et l'armement national, Maruba. Une entreprise des Philippines, International Container Terminal Services (ICTSI) constitua un consortium avec deux entreprises locales : un manutentionnaire, et une brasserie (parts respectives de 49 pour cent, 2 pour cent, 49 pour cent). D'autres entreprises étrangères participèrent à l'appel d'offre, dont trois consortia menés par un fabricant de grues Américain (Mi-Jack), et deux grosses entreprises de manutention de Buenos Aires : Murchison (No. 1) et Platestiba (No. 2). Les concessions furent attribuées pour des durées allant de 18 à 25 ans.

POAL emporta le terminal combiné 1 et 2 au potentiel le plus élevé. Le terminal 3 fût gagné par le consortium Mi-Jack, le terminal 4 et 6 par des groupes locaux, le terminal 5 par ICTSI. Le groupe mené par Murchison, écarté, parvint à montrer que Fasce ne disposait pas des fonds minimaux requis en gage de son offre, et obtint d'AGP en août 1994 la concession du terminal 1 et 2 à la place du groupe de POAL. Les plaintes des Australiens firent que POAL et Maruba purent entrer pour 24,5 pour cent chacun dans le capital de TRP (Terminales Rio de la Plata), le groupe Murchison restant majoritaire (51 pour cent) pour au moins trois ans. POAL a aussi un contrat de gestion pour une durée de 10 ans. Les tarifs étaient plafonnés et revisables sur requête à l'administration portuaire.

Le retrait de l'administration a permis une augmentation spectaculaire du rendement de 800 à 3,000t/travailleur/an entre 1990 et 1995 ainsi qu'une baisse des tarifs portuaires par tonne de 55 pour cent pour les exportations et de 29 pour cent pour les importations. Quatre autres leçons se dégagent. (a) Les entreprises locales performantes doivent pouvoir s'intégrer dans le processus de privatisation, mais l'entrée d'investisseurs étrangers est souhaitable en termes d'apport de clientèle, de technologie nouvelle, et de capital. (b) Les problèmes d'adjudication du terminal 1 et 2 montrent que les cahiers des charges doivent aussi être précis que possible pour garantir la transparence du processus, l'isoler des pressions politiques, et mettre en confiance l'investisseur étranger. (c) Le capital privé peut être mobilisé massivement. Rien que TRP prévoit des investissements de plus de 110 millions de \$US en infrastructure et en équipement sur la prochaine décennie. (d) Une vive concurrence s'est développée entre quatre des six terminaux, ainsi qu'avec les installations voisines d'Exolgan sous gestion municipale; elle conduit à des surinvestissements et crée des risques de faillite. Les trafics fondant les offres gagnantes se sont révélés surestimés.

Source : Banque mondiale—Synthèse d'articles de presse par les auteurs du présent rapport.



19 Les Transports Maritimes

Ce chapitre de l'étude traite du rôle joué respectivement par l'industrie locale et étrangère des transports maritimes, et de leur degré d'implication dans la couverture des besoins du commerce maritime national et international du Maroc. On indiquera comment il serait possible d'améliorer la productivité et l'efficacité de la gestion financière. Une attention particulière est accordée aux possibilités d'accroître la participation du secteur privé au financement et à la gestion des moyens de production, ainsi qu'à la prestation des services.

Tendances du commerce maritime marocain

En 1994, les services maritimes ont assuré le transport d'environ 41 millions de tonnes de marchandises en provenance ou à destination du Maroc, dont 96 pour cent au titre du commerce extérieur, les 4 autres pour cent se rapportant au trafic de cabotage entre ports marocains.¹ Les marchandises en vrac représentaient plus de 80 pour cent des trafics maritimes du pays, le solde regroupant les marchandises générales sous conditionnement classique ou unitisées (tableau 19.1). Après s'être accru de quelque neuf millions de tonnes entre 1984 et 1992, le volume annuel du commerce maritime a stagné au cours des deux années suivantes. Il n'y a pratiquement eu aucun changement dans les volumes annuels d'exportation au cours de la décennie écoulée, tandis que les importations augmentaient de près de 75 pour cent. Le commerce maritime est d'autant plus important pour le Maroc que plus de 90 pour cent des importations et exportations du pays en volume voyagent par mer.

Organisation de la desserte maritime du marché marocain

La forte proportion de marchandises en vrac dans le volume global du commerce maritime national explique pourquoi le marché du transport maritime au Maroc a été fortement concentré sur les services de "tramping" (c'est à dire, à la demande). La situation a peu évolué, mais certains développements sont intervenus récemment dans la nature et la composition de l'industrie des transports maritimes, à la suite de la diversification structurelle en cours du commerce maritime marocain. Ces changements affectent principalement la branche des marchandises générales du marché. La tendance internationale à l'unitarisation toujours plus poussée des cargaisons (par exemple, palettisation ou conteneurisation) a pris aussi de l'ampleur chez les exportateurs et importateurs marocains. Dans une large mesure, ce phénomène est imputable à l'évolution des méthodes de fabrication et de commercialisation de la clientèle étrangère où les dispositions prises pour assurer un transport rapide, fiable et en toute sécurité, jouent un rôle capital. L'unitarisation des marchandises a largement contribué à atteindre ces

1. Le cabotage national porte essentiellement sur les produits pétroliers.

objectifs, car cette méthode de gestion du fret permet une manutention rapide, économise l'utilisation de l'espace, et se prête à des transferts rapides entre mode de transport.

Les services de transport roulier ("Ro-Ro") revêtent une importance particulière, dispositif par lequel des ensembles camions et remorques sont mis à bord et déchargés de navires transbordeurs au moyen de rampes d'accès, permettant un transport sans rupture de charge à partir du port de déchargement. Une grande partie du commerce entre le Maroc et l'Europe méridionale (la France méditerranéenne, l'Espagne, et dans une moindre mesure, l'Italie) est actuellement organisé sous cette forme. Après un démarrage assez lent, les camionneurs marocains ont été en mesure d'obtenir des parts croissantes de marché: ils offrent aujourd'hui des services internationaux de transport de porte à porte en utilisant les facilités de dédouanement que leur offrent les carnets T.I.R. Mais ce sont les trafics conteneurisés qui ont connu la croissance la plus forte sur les routes maritimes reliant le Maroc à l'Europe du Nord et de l'Ouest.

Tableau 19.1 Commerce maritime du Maroc en 1994 (milliers de tonnes)

<i>Catégorie de trafic</i>	<i>Catégorie de marchandises</i>	<i>Importation</i>	<i>Exportation</i>	<i>Total</i>
INTERNATIONAL	Marchandises en vrac	16.286	15.379	31.665
	Vracs secs	7.098	12.570	19.668
	Vracs liquides	9.188	2.809	11.997
	Marchandises générales	4.795	2.739	7.534
	Conventionnelles	3.088	1.818	4.906
	Unitisées	1.707	921	2.628
TOTAL		21.081	18.118	39.199
CABOTAGE	Vracs liquides			1.570
	March. générales			20

Source : Office National d'Exploitation des Ports

L'incidence globale des mouvements annuels de marchandises par mer à destination ou en provenance du Maroc reste modeste. La petite taille du marché marocain du commerce maritime et sa faible croissance ont joué un rôle. Il est difficile de maintenir des services de ligne régulière dans un marché où les possibilités de génération et d'attraction des cargaisons sont faibles et fortuites. D'où la prédominance des services de tramping dans le cadre desquels les navires font uniquement escale lorsque d'importants volumes de marchandises sont prêts à être enlevés. Dans le cas des marchandises en vrac, le type de desserte revêt une importance moins critique, car le facteur temps est rarement une source de préoccupation pour ce type de cargaison. La situation est différente en ce qui concerne les divers types de marchandises générales, notamment les produits manufacturés dont la compétitivité dépend largement d'un transport régulier et rapide, avec un minimum d'avaries et à faibles coûts. Or, l'Association Marocaine des Exportateurs rapporte que plusieurs de ses membres auraient perdu des contrats avec leurs clients européens de longue date pour la fourniture de produits manufacturés, du fait qu'ils ne pouvaient pas garantir des conditions fiables de transport maritime. Des efforts sont donc requis pour mieux prendre en charge et acheminer les exportations et les importations du pays en assurant la régularité des mouvements de marchandises et en réalisant des économies d'échelle dans la manutention et le transport.

Encadré 19.1 Réformes de l'industrie du transport maritime au Chili le commerce national, véritable gagnant

Jusqu'à la fin des années 1970 l'industrie chilienne du transport maritime a été fortement protégée de la concurrence étrangère. Le transport de la quasi totalité des marchandises en provenance ou à destination du Chili était régi par des accords bilatéraux réservant généralement 50 pour cent des échanges commerciaux du pays aux transporteurs battant pavillon national. En 1979 le Gouvernement a décidé de libéraliser le marché du transport maritime. A la suite de cette décision, la part du marché des transporteurs du pavillon national a baissé mais la lucrative propriété des navires est restée entre les mains d'intérêts locaux: nombre de navires qui battaient pavillon chilien auparavant ont été immatriculés ailleurs pour diverses raisons.

Le résultat le plus important de la libéralisation de l'industrie maritime chilienne a été la réduction des tarifs de fret qui a entraîné une réduction des coûts des importations et des exportations du pays. Le Chili est parvenu à améliorer sa situation concurrentielle vis-à-vis des pays voisins sur les marchés nord-américains, qui présentent un intérêt tout particulier pour les exportateurs d'Amérique latine. Si l'on prend 1978 comme année de référence, les taux de fret moyens pour les exportations chiliennes vers les Etats-Unis d'Amérique n'ont augmenté que de 2 pour cent seulement à la fin des années 1980, tandis qu'ils ont enregistré une hausse spectaculaire de 43 pour cent dans le cas des autres pays d'Amérique du Sud où les industries de transport maritime sont toujours protégées.

Source : Banque mondiale.

L'industrie du transport a joué un rôle déterminant dans la réussite exceptionnelle que certains pays ont connu en matière de commerce maritime. Ces résultats n'auraient pu être atteints sans la participation active des transporteurs maritimes tant nationaux qu'internationaux, comme le montre l'exemple du Chili (voir encadré 19.1). L'attitude libérale des autorités dans le domaine de la réglementation de l'organisation des services de transport maritime a facilité ces développements. En effet, l'assouplissement des réglementations sectorielles a rendu la concurrence possible, laquelle a stimulé l'innovation dans la prestation des services au client. Il est à noter que les transporteurs nationaux ont pris une part importante dans les progrès accomplis, après que leurs gouvernements aient aboli les politiques protectionnistes, cédé la propriété des armements, et se soient abstenus d'intervenir dans la gestion des transporteurs. A la suite à ces mesures, les entreprises de transport maritime immatriculées localement se sont évertuées à mieux aligner leurs offres de services sur celles de leurs concurrents étrangers. Cela les a amené à conclure des alliances stratégiques entre elles et, fréquemment, avec des transporteurs étrangers. Les impératifs d'économies d'échelle et de couverture du marché ont été la force motrice de ce mouvement, les alliances stratégiques favorisant une meilleure utilisation de la flotte grâce à une meilleure complémentarité des services, la mise en "pool" des équipement, et une organisation commerciale commune. Nombre de transporteurs locaux qui ont décidé d'élargir leur gamme de services au-delà du transport maritime, pour y inclure la distribution par voie terrestre et autres services à valeur ajoutée, ont connu une réussite qui a poussé les transporteurs étrangers à conclure des accords de partenariat avec eux. Des synergies se sont développées entre les compétences des entreprises locales pour la vente au détail et l'expertise des transporteurs internationaux sur l'économie des transports à longue distance, ce qui a suscité des investissements de grande ampleur pour appuyer cette stratégie. Une constante

se retrouve dans l'expérience internationale, des progrès accomplis par le secteur au service du commerce national : la participation du secteur privé au capital du transporteur et à la gestion des services.

Une autre vision des choses semblait prévaloir au Maroc dans le courant de l'année 1995. Plutôt que de s'interroger sur les options qui permettraient de suivre l'exemple des pays ayant adopté une politique de "mers ouvertes" où les entreprises sérieuses sont autorisées à se concurrencer librement, qu'elles soient immatriculées localement ou à l'étranger, les autorités paraissaient soucieuses avant tout de renforcer l'industrie locale du transport maritime et tentées par une solution du réaménagement à cette fin du cadre institutionnel de l'activité. Certes, la situation de l'armement national était préoccupante. En 1984, on recensait 18 compagnies locales et une flotte nationale de 56 navires. Dix ans plus tard, il n'y avait plus que 13 compagnies et 44 navires; la part de marché du pavillon marocain n'était plus que de 13 pour cent, après avoir culminé à 23 pour cent en 1987.² L'avenir était assombri par la crise de rentabilité du secteur consécutive à la baisse tendancielle des taux de fret. La notion que l'armement national était victime de la concurrence "déloyale" de ses concurrents étrangers était fréquemment invoquée.

En réalité, la perte de sa part de marché international par l'armement marocain est la conséquence directe de la perception que se font les chargeurs (c'est à dire, les propriétaires de la marchandise) de sa capacité effective à répondre à leurs besoins et à maintenir une qualité de service qui leur permette de rester concurrentiels. Les clients et fournisseurs étrangers des exportateurs et importateurs marocains ont de ce fait souvent opté pour l'achat F.O.B. ou la vente C. & F. sur le marché local, dispositions qui leur laissaient le choix du transporteur. Dans ces conditions, c'est souvent l'armateur étranger qui a été préféré. La participation étrangère au marché marocain du transport maritime comprenait en 1995 quelque vingt compagnies de lignes régulières, plus un nombre important, quoique variable d'une année à l'autre, de compagnies offrant des services de tramping. En face, l'armement marocain se présentait dans un rapport de force défavorable, puisque il se limitait à treize entreprises, tous marchés confondus. Le sentiment d'une communauté d'intérêts menacée a pris corps au sein de la profession, l'amenant à souhaiter l'intervention de l'Etat. Ce faisant, elle avouait elle même la faiblesse dont les chargeurs la taxaient.

La politique marocaine des transports maritime n'est pas sans tradition protectionniste. Un décret d'Octobre 1962 avait déjà dressé une liste de produits ne pouvant être transportés que par des navires du pavillon national. En 1980, le Maroc ratifiait la convention de la CNUCED sur le code de conduite des conférences maritimes. Le partage administratif des cargaisons, combiné aux primes d'équipement consenties dans le cadre du code des investissements de 1973, a favorisé un temps l'essor de l'armement national que les mutations ultérieures du marché ont remis en cause, en rendant largement caduques les dispositions contraignantes du code. Plus récemment, un projet de décret initié par les ministères des Pêches maritimes et de la Marine Marchande en collaboration avec celui des Travaux Publics, montrait que la tentation du protectionnisme en matière de transport maritime était toujours vivante. On y prévoyait d'abroger le décret d'octobre 1962 et de le remplacer un dispositif jugé plus efficace pour

2. Ceci ne comprend pas le cabotage national entièrement contrôlé par les armements locaux. Il faut noter que cette part de marché globale recouvre des situations différentes par branche d'activité: pour les transports d'agrumes et pour les lignes régulières, elle était relativement élevée (respectivement 40 pour cent et 30 pour cent), tandis qu'elle était négligeable pour le vrac.

contrer la concurrence dite "déloyale" des armateurs étrangers. Il s'agissait notamment d'imposer que les transporteurs désireux de participer à la desserte maritime du Maroc s'immatriculent localement dans le cadre du droit commercial en vigueur, de fixer les conditions régissant les prestations du transport maritime assurées par un transporteur national ou étranger (lignes régulières tout spécialement), ou encore, à l'instar de la Tunisie, d'instituer une priorité en faveur des armateurs marocains pour le chargement de cargaisons homogènes. Aucune décision n'a encore été prise et les options restent heureusement ouvertes. Mais, en mettant le concept de "pavillon national" au coeur du débat, on risque de le faire aboutir à des conclusions peu conformes à l'intérêt de l'économie marocaine. L'expérience internationale est là pour montrer que les pays qui ont voulu protéger le pavillon national par le biais de la réglementation et du partage administré des cargaisons l'ont chèrement payé (voir encadré 19.2).

Encadré 19.2 Transport maritime—effets pervers de la protection du pavillon national

Bon nombre de gouvernements continuent à mener une politique visant à protéger leurs flottes nationales. Les restrictions en matière de chargement pour les transporteurs battant pavillon national constituent l'instrument le plus répandu dans l'arsenal réglementaire. Les transporteurs battant pavillon national sont ainsi protégés des pressions concurrentielles du marché international du transport maritime. En conséquence, leur efficacité est généralement nettement inférieure à celle des transporteurs internationaux non protégés et le coût de leurs services est plus élevé. Les importateurs et exportateurs nationaux reçoivent de ce fait une qualité de service inférieure, tout en ayant à payer des taux de fret supérieurs à la normale. Les armements étrangers admis à participer à la desserte maritime du pays en question obtiennent ainsi une rente à proportion de l'efficacité supérieure qu'ils arrivent à atteindre. Toutes ces mesures de partage de cargaison paraîtraient inopportunes, connaissant l'existence d'une importante flotte internationale en service à haut niveau de performance en raison du climat fortement concurrentiel dans lequel elle évolue, si l'on arrivait à bien percevoir leurs coûts implicites. Malheureusement, l'attention des gouvernements se concentre trop souvent sur le seul poste "invisibles" de la balance commerciale et les moyens de le réduire, ce qui les empêche de voir que les intérêts du commerce national seraient mieux servis si les services de transport maritime étaient librement contractés sur le marché international. Dans la majorité des pays en voie de développement, la politique de promotion de la flotte nationale par des moyens protectionnistes est mal avisée, car il s'agit d'une activité à forte intensité d'utilisation de devises. Sans ressources pétrolières nationales, sans aciéries, et sans industries efficaces de construction navale, les seules économies en devises qui soient possibles dans un pays comme le Maroc se situent au niveau du coût de la gestion des équipages et des navires (en admettant que ces fonctions puissent être toutes assurées par des ressortissants nationaux). Une analyse coûts-bénéfices rigoureuse de ces politiques sectorielles maritimes et des subventions implicites aux flottes protégées aboutirait à des résultats consternants dans la plupart des pays où les Etats conservent ces prérogatives de régulation du marché. C'est ce qui ressort des ratios élevés des pertes réelles aux gains apparents en devises calculés en 1990 sur un échantillon de pays en voie de développement où la liberté des chargeurs était alors sujette à restrictions administratives (par exemple: Brésil = 7,4; Inde = 4,3; Philippines = 6,1; Turquie = 9,2.; Venezuelâ: 10).

Source : Messerlin P. et al. 1990. *The Uruguay Round—Services in the World Economy*. Banque mondiale.

L'Industrie du transport maritime au Maroc

L'industrie marocaine du transport maritime apparaît à la fois petite et morcelée (tableau 19.2). En 1994, les treize armements locaux ont transporté 5,2 millions de tonnes pour un chiffre d'affaire de 2,1 milliards de Dh (en baisse de 9 pour cent sur l'année 1993). Environ 75 pour cent du chiffre d'affaire a été réalisé par des navires marocains et les 25 pour cent restants par des navires affrétés. La flotte exploitée en propriété comprenait 44 navires totalisant environ 250.000 tonnes de port en lourd. La cessation en 1984 des aides gouvernementales au développement de la flotte sous pavillon national s'est traduite par la réduction des investissements du secteur. La baisse des taux de fret a également limité les possibilités d'autofinancement. La flotte marocaine a ainsi vieilli et n'a pas su suivre le rythme rapide des changements technologiques que le monde a connu. L'âge moyen de la flotte en 1995 avoisinait 17 ans, chiffre élevé si l'on considère que la règle internationale commune est de désarmer les navires et de les envoyer à la ferraille après 15 à 20 ans de service, correspondant à la durée de vie économique de l'investissement. Il en résulte un double handicap pour l'armement marocain: il lui faut supporter des coûts excessifs pour maintenir en état les vieux bâtiments, dont la configuration et l'équipement s'écartent des normes actuelles de l'industrie pour une manutention efficace des cargaisons.

Parmi les 13 transporteurs de fret du pavillon marocain, 11 appartiennent à des intérêts privés qui en assurent la gestion. Leur flotte est généralement de petite taille, ce qui implique des frais généraux importants car il leur est difficile de réaliser des économies d'échelle sous quelque activité de services que ce soit. Toutefois, quelques uns de ces transporteurs ont remporté un certain succès en choisissant de se limiter à certains créneaux du marché: tel est le cas de COTRAMA et NAVIMAR (transport sous température contrôlée des biens périssables, agrumes et primeurs notamment), ou encore de COMARIT, LIMADET et CONADE (car-ferry, transports "Ro Ro" et conteneurisés), ou encore de PETROCAB (cabotage pétrolier). Les autres transporteurs privés (ATLAS, CASAMAR, BRITAMAR, TRANSTOUR, MML) ne disposent chacun que d'un seul navire, vétuste et de faible tonnage; leur rôle sur le marché est marginal (moins de 5 pour cent du chiffre d'affaire national en 1994). Il est difficile d'imaginer comment ces entreprises pourraient continuer à exister en tant qu'entités commercialement viables, au vu de leurs moyens de production actuels et de leur part du marché. De fait, une autre compagnie, SOFRUMAR, serait en voie de liquidation.

Les deux entreprises publiques, COMANAV et MARPHOCEAN, sont de loin les transporteurs maritimes les plus importants du Maroc; elles contrôlent 80 pour cent du tonnage immatriculé localement et ont conjointement réalisé 55 pour cent du chiffre d'affaire de l'armement marocain en 1994. COMANAV est le principal armement de ligne du Maroc avec un réseau diversifié s'étendant de l'Europe de l'Ouest à Hambourg, à la Méditerranée, et à l'Afrique de l'Ouest jusqu'à Luanda (Angola). COMANAV est entièrement sous contrôle de l'Etat et détient une participation minoritaire dans MARPHOCEAN dont le principal actionnaire est l'Office Chérifien des Phosphates (OCP). MARPHOCEAN est le plus grand armement de tramping du Maroc, possédant une flotte relativement moderne de transporteurs de produits chimiques et de vracquiers pour les transports très spécialisés d'acide phosphorique et d'autres produits chimiques. En dépit de son statut public, l'entreprise est bien gérée et dispose d'un solide base commerciale. Elle est concurrentielle et ses rapports financiers annuels attestent de performances financières satisfaisantes.

Tableau 19.2 Sociétés d'armement au Maroc (1994)

<i>Contrôle</i>	<i>Entreprise</i>	<i>Navires (#)</i>	<i>Tonnage (TPL)</i>	<i>Age moyen</i>	
Etat	Cicada Marphocean MARPHOCEAN	6	109.200	14,0	
	Compagnie Marocaine de Navigation COMANAV	15	67.150	16,8	
Privé	Cicada de Cabotage Pétrolier S.A. PETROCAB	4	22.738	14,8	
	Lignes Maritimes du Détroit S.A. LIMADET	2	2.700	15,0	
	Compagnie Maritime Maroc Norvégienne COMARIT	2	4.280	22,5	
	Cicada Marocaine de Navigation Maritime S.A. NAVIMAR	1	2.635	17,7	
	Compagnie de Transports Maritime S.A. COTRAMA	4	18.962	16,0	
	BRITAMAR	1	1.425	?	
	CASAMAR	1	1.400	?	
	Compagnie de Navigation du Détroit S.A. CONADE	4	13.667	16,7	
	MML	1	1.397	20,5	
	Atlas Cicada Marocaine de Navigation S.A. ATLAS	1	2.500	22,0	
	Transports Touristiques Internationaux S.A. TRANSTOURIST	1	1.213	21,0	
	UNIMAR	1	1.200	31,0	
	Total		44	250.467	16,5

Source : Direction de la Marine Marchande (excepté pour l'âge des navires).

La situation de la COMANAV est nettement différente. Sa part du chiffre d'affaire de l'armement marocain en 1994 était de 40 pour cent. L'entreprise a été déficitaire depuis 1989, à l'exception des années 1990 et 1994 sur lesquelles la gestion a été légèrement bénéficiaire grâce à des profits exceptionnels réalisés sur les opérations en devises et la vente de navires. Le déséquilibre structurel d'exploitation persiste alors même que des efforts systématiques de compression de coûts ont été poursuivis avec rigueur et que l'activité est fortement centrée sur le créneau du marché normalement le plus rentable: celui du transport de marchandises diverses. En 1995, le capital de la COMANAV ne représentait qu'environ 30 pour cent de la dette à long terme de l'entreprise et son fonds de roulement était fortement érodé.

Diverses circonstances peuvent expliquer les difficultés financières de la COMANAV. La flotte exploitée par l'entreprise est dans l'ensemble vétuste (âge moyen de 17 ans en 1994) et, bien qu'y figurent des navires spécialisés (porte-conteneurs et rouliers), elle ne semble plus être toujours adaptée aux nouvelles exigences du marché. Parfois, c'est un problème de taille optimale (la plupart des porte-conteneurs ont une capacité d'à peu près 200 TEU qui, sur les lignes de l'Europe du nord, coûtent par boîte transportée 1 fois et demie à deux fois plus cher que des navires de capacité double ou triple), parfois de configuration des cales ne se prêtant pas à la manutention efficace des marchandises (technologie maritime dépassée), parfois enfin ce

sont des équipements spécialisés qui manquent (moyens de réfrigération par exemple). Ces divers facteurs contribuent à affaiblir la capacité concurrentielle de la COMANAV vis-à-vis de ses nombreux concurrents étrangers. Ceux-ci travaillent à coûts moindres, fournissent une meilleure qualité de services et leur nombre croissant aboutit à la baisse des taux de fret. Pour se maintenir, la COMANAV est souvent amenée à travailler à perte.

Un autre problème est celui du caractère saisonnier des exportations de fruits et légumes marocains. La COMANAV participe au trafic avec des navires affrétés, mais aussi avec deux navires réfrigérés en propriété qui doivent être désarmés des mois durant, faute de cargaison. C'est là une façon coûteuse de protéger les chargeurs marocains contre les risques de cartels étrangers en maintenant en service une capacité de transport nationale "dissuasive". Dans la mesure où la COMANAV ne reçoit pas de subvention en contrepartie de ce service, le trafic d'agrumes creuse le déficit d'exploitation. Il le fait d'autant plus que l'entreprise est tenue par l'Etat de l'assurer à des tarifs spéciaux généralement inférieurs aux coûts qu'implique la prestation de tels services, toujours sans compensations financières.

Plus généralement, la COMANAV est chargée par sa tutelle d'entretenir un réseau élargi de desserte régulière afin de mieux appuyer l'effort de diversification géographique de ses débouchés commerciaux poursuivi par le négoce local. Le réseau couvert par la première compagnie maritime du pays est inhabituellement diversifié, eu égard à la taille modeste de sa flotte, ce qui n'est pas la moindre cause du déficit structurel. On constate par exemple l'existence d'un certain nombre de services de lignes régulières rarement rémunérateurs vers les autres pays du Maghreb et l'Afrique de l'Ouest. Circonstance aggravante: bon nombre de chargeurs marocains au premier rang desquels se trouvent les entreprises publiques, ont trop souvent dans le passé négligé de payer les factures de la COMANAV dans les délais voulus, contribuant à entretenir une situation de trésorerie souvent tendue.

Il existe d'autres contraintes de service public que celles qui viennent d'être mentionnées. Sans prétendre être exhaustif, on mentionnera l'obligation qu'a la COMANAV, ainsi d'ailleurs que les autres armateurs locaux, d'assurer la formation pratique du personnel navigant. La réglementation et l'action de l'administration aboutissent à des équipages pléthoriques et au suremploi général dans l'entreprise (son personnel était voisin de 1.400 personnes au début de 1995, alors que le tiers suffirait pour assurer l'activité). En outre, les conditions de rémunération étaient fixées par l'Etat à des niveaux excessifs par rapport aux normes internationale de l'industrie. Enfin, la COMANAV a été conduite à participer à diverses activités indépendantes du transport maritime proprement dit, afin d'y être le bras dont l'Etat avait besoin pour exécuter sa politique: ses filiales interviennent dans l'acconage, l'exploitation de réseaux d'agence, les assurances,³ etc.. Certes, l'intégration verticale de la chaîne de transport est une stratégie commune à nombre de grands groupes internationaux à la recherche de synergie. Dans le cas de la COMANAV cependant, l'effet de taille joue peu et on serait tenté de dire que l'entreprise disperse ses forces au lieu de les concentrer sur les parties vitales de son activité.

Il faut mettre au crédit de la direction de la COMANAV l'ensemble des dispositions qu'elle a su prendre pour atténuer l'impact négatif de l'environnement défavorable dans lequel elle évolue, sans émarginer depuis longtemps au budget de l'Etat. Des partenariats souples ont été

3. Incidemment, on rappellera les observations d'une étude de la Banque sur les surcoûts d'assurance au Maroc résultant de l'obligation d'assurer sur place les marchandises importées; ces surcoûts étaient estimés à 50 pour cent des primes (voir: IBRD—Maghreb Transport and Trade Facilitation Study—1995).

formés avec des transporteurs européens qui ont permis le partage des capacités, une certaine forme de commercialisation commune, une mise en "pool" des équipements, et de récolter les avantages de réseaux communs d'agence. Ces avantages ont été mutuellement avantageux pour les parties: sans doute plus directement pour la COMANAV et de façon plus oblique pour ses partenaires étrangers dont l'intérêt bien compris est de mieux pénétrer le marché local et de maintenir la qualité de ses relations avec les autorités marocaines. Au risque de soulever la polémique, on pourrait dire que ces accords représentent pour l'entreprise publique le (petit) dividende de l'interventionnisme d'Etat dont elle subit par ailleurs les coûts (élevés), comme noté plus haut. Autre initiative d'effet bénéfique: la COMANAV utilise de plus en plus souvent des navires affrétés pour combler les insuffisances de tonnage en cas de demande excédentaire pour des services spécialisés, ce qui permet de réduire les coûts. Toutefois, cette clairvoyance de gestion ne peut suffire à régler tous les problèmes de structure qui se posent. Il faut aussi prévoir que le mouvement de privatisation en cours aura pour effet de tarir les marchés que la COMANAV pouvait plus facilement enlever auprès de ses clients publics traditionnels avec l'appui des ministères de tutelle concernés. A l'avenir, la lutte sur le marché sera vraisemblablement plus intense encore qu'elle ne l'est aujourd'hui.

Options stratégiques pour améliorer le commerce maritime du Maroc

Une considération de première importance est que le Maroc devrait suivre l'exemple des économies naissantes d'Asie et d'Amérique latine, où les gouvernements ont décidé d'ouvrir leurs marchés du transport maritime, créant ainsi un environnement concurrentiel pour les armements locaux et étrangers. Les bénéfices qu'en ont retiré les exportateurs et importateurs nationaux ont généralement été importants. La question essentielle qui se pose au gouvernement et qui appelle une réponse rapide est la suivante: qu'est ce qui est le plus important, de mettre en place une structure de transport maritime propre à favoriser la croissance économique parce qu'elle contribuerait efficacement au renforcement de la capacité concurrentielle du commerce extérieur marocain, ou de rechercher à tout prix le développement de l'industrie marocaine du transport maritime et l'emploi du sous-secteur (2.261 marins et officiers en 1994 seulement)?

Les conditions sont telles que les termes de l'alternative sont exclusifs l'un de l'autre. Les enjeux derrière ces choix devraient conduire à privilégier l'objectif de croissance économique, ce qui implique de s'attaquer aux distorsions actuelles sur le marché du transport maritime.

Poursuivant dans cette direction, on devra tenir compte des développements en cours sur le marché international du commerce par voie de mer. Le profond déséquilibre qui existe entre l'offre et la demande de services de transport maritime n'est pas prêt de disparaître en raison d'un fort excédent de tonnage à tous les niveaux.⁴ Cette situation entretient une concurrence très vive entre tous les divers acteurs du transport maritime, avec comme conséquence, une pression à la baisse sur les taux de fret. Les armateurs qui ont réussi améliorer leur position concurrentielle l'ont fait en adoptant les technologies de pointe et en étendant leurs offres de service au-delà de la simple prestation du transport maritime. Ils se sont engagés de plus en plus dans l'organisation de services porte-à-porte à plus grande valeur ajoutée, compensant ainsi la faible rentabilité de leurs branches purement maritimes. Dans ce contexte, les alliances stratégiques jouent un rôle important et permettent aux partenaires de recueillir des bénéfices

4. Les commandes de navires de ligne en 1995 atteignaient un sommet jamais atteint dans l'histoire de la construction navale. Ceci n'augure pas d'une réduction de l'offre de services avant longtemps.

grâce aux synergies engendrées par la complémentarité de leurs points forts respectifs. Fait important à noter : des services de transport maritime très concurrentiels et de grande qualité sont dorénavant disponibles dans le monde entier.

La question est de savoir si les transporteurs marocains, privés ou publics, seront jamais en mesure de relever la qualité de leur offre de services, ainsi que l'efficacité de leur gestion pour les mettre au niveau de l'industrie internationale du transport maritime. Il est vraisemblable que l'Etat se préoccupera moins directement du sort des armements privés: il n'en est pas propriétaire, leur importance est moindre et, surtout, il n'a pas à garantir a posteriori les risques que les armateurs privés ont consciemment et librement décidé de prendre en se lançant sur le marché. Le problème est différent en ce qui concerne les transporteurs publics COMANAV et MARPHOCEAN. Dans ce dernier cas, les problèmes à résoudre sont mineurs, dans la mesure où l'entreprise plonge ses racines commerciale dans une entreprise (l'OCP) d'importance stratégique pour le Maroc, maîtrise la technologie propre à ce segment spécialisé du marché de vrac, et jouit d'une situation financière saine.

En revanche, COMANAV pose de réels problèmes. L'entreprise a besoin d'un supplément de recettes pour équilibrer son budget annuel et, par dessus tout, se trouve lourdement endettée. Comment, dans ces conditions, pourrait-elle investir pour remplacer les unités obsolètes de sa flotte par un tonnage moderne? Or, sans ces investissements, la capacité concurrentielle de l'entreprise s'amenuisera au fil des ans et sa situation financière s'aggraverait. La solution qui consisterait à trouver sur le budget de l'Etat les liquidités qui font défaut à l'entreprise n'est guère envisageable à un moment où l'effort de réduction du déficit public s'intensifie. La solution du désengagement de l'Etat et de la privatisation de l'entreprise s'impose d'elle même. La transition doit cependant être facilitée car, dans l'état actuel des choses, le potentiel de privatisation de la COMANAV est limité. Pour attirer un ou des repreneurs privés, deux préalables devraient être réunis: d'une part, la suppression des contraintes de service public pesant sur l'armement ainsi que les interférences des pouvoirs publics dans sa gestion (voir paragraphes 5.16 et 5.17) et, d'autre part, la restructuration financière et l'apurement du bilan. Des décisions judicieuses devront être prises quant à la manière de régler la dette et les autres obligations de l'entreprise à la satisfaction de ses partenaires commerciaux actuels. Il faudrait enfin que l'entreprise se dégage des actifs obsolètes ou non essentiels à la pérennité de son activité de base. Cette phase transitoire passe par la réalisation d'audits techniques et financiers, ainsi que d'inventaires et réévaluation de l'actif.

Des entretiens tenus avec quelques armateurs étrangers en 1995, il se dégage que les chances de reprise de la COMANAV par un investisseur stratégique étranger ne sont pas des meilleures. Ces armateurs estimaient que les possibilités de synergie ouvertes par une prise de participation au capital de l'entreprise marocaine étaient peu évidentes. Certes, cette opinion n'est ni définitive, ni généralisée. Il n'est pas exclu que certains des armements impliqués dans la desserte maritime du Maroc manifestent un jour une disposition à investir dans la COMANAV, mais il faudrait veiller à ne pas brader l'entreprise chemin faisant. Sans doute est-il plus pragmatique, c'est du moins l'opinion des auteurs de ce rapport, de rechercher une solution nationale en mettant l'entreprise en vente sur le marché intérieur. A la lumière de l'expérience internationale et des stratégies diverses de privatisation qui ont été couronnées de succès, il semble que trois options devraient pouvoir être poursuivies au Maroc.

La *première option* serait de vendre l'entreprise à des intérêts locaux privés tout en conservant à l'Etat une participation minoritaire au capital afin de pouvoir exercer une certaine influence sur les décisions futures du conseil d'administration, sans nécessairement jouir du

droit de vote. Cette approche a été mise en oeuvre avec succès dans plusieurs pays d'Amérique latine, où les nouveaux propriétaires des compagnies maritimes du secteur public n'étaient autres que leurs anciens concurrents privés. Ils ont acquis ces entreprises publiques dans l'espoir de renforcer leur capacité concurrentielle, en continuant les prestations de services sur des routes précédemment affectées aux transporteurs publics. Un facteur essentiel a joué dans la décision des nouveaux propriétaires de participer au secteur: l'engagement des gouvernements respectifs de ne plus imposer aux flottes nouvellement acquises de battre pavillon national, leur permettant de prendre leurs distances vis-à-vis de la tutelle publique qui fixe officiellement les effectifs des équipages et leurs rémunérations.

Une *deuxième option* serait d'introduire la COMANAV, financièrement restructurée, sur le marché boursier local en invitant le grand public à souscrire à des actions de numéraire. Par ce moyen, on pourrait développer la participation privée au capital de l'entreprise et mobiliser les liquidités requises pour relancer les affaires, et moderniser la flotte. Dans le cadre d'un tel dispositif, des mesures pourraient être élaborées en vue d'accroître progressivement la prise de participation privée dans l'entreprise au fil des années, tout en procédant en parallèle au désengagement de l'Etat. Cette approche était en 1995 sur le point d'être adoptée par la Tunisie, où 20 pour cent de la COTUNAV, le transporteur battant pavillon national, devaient prochainement passer aux mains d'intérêts privés par le biais d'un placement sur le marché boursier. L'avantage de cette approche réside dans sa "progressivité", par laquelle l'Etat est à même de mieux maîtriser les impacts sociaux du changement, sans avoir à faire face tout de suite à tous les problèmes. Néanmoins, pour que cette approche réussisse, les actionnaires potentiels devraient être convaincus de deux choses: que l'Etat envisage sérieusement de prendre toutes les mesures de réforme requises, y compris les changements nécessaires au niveau de la réglementation de l'industrie maritime, et que la vente d'une fraction initiale du capital n'est que la première étape d'un processus au terme duquel le capital privé aurait le contrôle effectif de la société. Même minoritaire, la participation d'actionnaires privés imposerait une plus grande transparence de gestion et la direction de l'entreprise serait davantage motivée à réussir, car il lui faudrait rendre compte aux actionnaires des conséquences des décisions prises.

La *troisième option*, inspirée de l'exemple de la Malaisie (voir encadré 19.3), est différente des deux autres dans la mesure où la recherche de solutions est étendue à l'ensemble de l'industrie maritime locale, alors que les deux premières ne visent que la COMANAV, et où l'accent est mis sur le rôle de l'Etat dans le développement de systèmes de financement spécialisés. Cette option consiste à susciter l'émergence de synergies entre les divers groupes d'armateurs du pavillon national intervenant dans des segments spécifiques du marché des transports maritimes: lignes régulières, tramping et autres trafic de vrac. L'Etat encouragerait l'établissement d'un *fonds maritime* (dans le cas de la Malaisie, il s'agissait du *Global Maritime Ventures*) dont des banques locales présélectionnées seraient chargées de promouvoir la constitution, et où elles agiraient en double capacité de gestionnaire et d'actionnaire. Dans le cadre d'un tel dispositif, les armements du pavillon national seraient tous contrôlés et gérés par des intérêts privés. Dans le cas des deux entreprises publiques actuelles, COMANAV et MARPHOCEAN, la privatisation pourrait intervenir sous forme de rachat par des structures groupant direction et personnel. L'industrie maritime nationale serait dès lors scindée en un groupe "transporteurs nationaux de lignes régulières" et un groupe de "transporteurs nationaux de vrac". Chaque groupe aurait accès à une fonction marketing commune, participerait à un système d'échange d'équipements, et exploiterait en commun les réseaux d'agence, tout en

restant indépendant au niveau de l'exploitation. Le *fonds maritime* fournirait le financement requis pour les investissements et les fonds de roulement des armements. Pour éviter les distorsions du marché financier, les prêts ne seraient pas subventionnés.

Encadré 19.3 Création d'un cadre pour le développement durable de l'industrie maritime. L'exemple de la Malaisie

La Malaisie est devenue un des principaux pays commerçants d'Asie et nourrit d'importants flux annuels de transport maritime, tant à l'exportation qu'à l'importation. Au fil des années, les armateurs étrangers ont été en mesure de développer leur part de marché dans le commerce maritime malais. Les transporteurs battant pavillon national ont perdu du terrain et le Gouvernement s'est inquiété de l'impact négatif que cette évolution sur le compte "invisibles" de la balance commerciale du pays. Diverses mesures ont donc été prises pour aider les propriétaires et exploitants nationaux de navires à redevenir compétitifs.

En ce qui concerne les grands transporteurs nationaux, tels que la Malaysian International Shipping Corporation, leur structure de capital a été modifiée après la vente au grand public d'actions de numéraire sur le marché boursier de Kuala Lumpur, qui a eu pour effet de modifier la "culture" de l'entreprise. Ces souscriptions publiques ont aussi permis de mobiliser un volume important de fonds pour moderniser les flottes et les installations auxiliaires. A l'heure actuelle, le Gouvernement de Malaisie conserve une participation minoritaire au capital de chacune de ces entreprises.

Pour les transporteurs moins importants et plus spécialisés, on a établi un fonds maritime, le Global Maritime Ventures (GMV), auquel les armateurs locaux peuvent soumettre leurs dossiers de financement de navires nouveaux ou d'occasion, sachant qu'ils devraient battre pavillon malais. Les investisseurs ont l'option de créer des entreprises qui exploiteraient les navires pour compte propre, ou en association avec GMV, selon des dispositifs variés. Les propriétaires intéressés doivent eux-mêmes mobiliser les liquidités. GMV prendra une participation dans les associations, mais jamais un contrôle à 100 pour cent. La Bank Industri sous contrôle de l'Etat est derrière GMV qui devait être admis à la cote de la bourse de Kuala Lumpur en juin 1995. A en juger par les réactions initiales du marché, on peut s'attendre à ce que le capital de GMV soient totalement entre les mains du secteur privé avant la fin de 1996.

GMV parraine deux entités qui ont créé des synergies entre les transporteurs nationaux : International Maritime Carriers (IMC) et Malaysian Bulk Carriers (MBC). Les membres d'IMC sont des opérateurs de transport maritime ayant des intérêts dans tous les pays d'Asie. Les membres de MBC assurent le transport maritime national de marchandises sèches en vrac. Par le biais de GMV, l'industrie maritime nationale malaise a été en mesure de raffermir sa position de transporteur maritime du commerce national.

Source : Banque mondiale.

Que ce soit l'une ou l'autre de ces trois options qui soit retenue, ou encore toute autre option envisageables pour améliorer la gestion du commerce maritime marocain, il devra être clairement établi qu'aucune d'entre elles ne pourrait réussir sans l'introduction de changements majeurs dans la réglementation du secteur du transport maritime. A cet égard, le Gouvernement se trouve à un carrefour important. Le maintien d'attitudes protectionnistes et l'imposition d'obligations de "service public" à l'industrie maritime nationale entraveront de plus en plus les exportations et importations marocaines. La démarche la plus prometteuse pour venir à bout de

ces problèmes est de libéraliser l'industrie par le biais de réformes réglementaires et, pour l'Etat, de se désengager de ses participations et de son rôle dans la gestion des actifs du secteur du transport maritime. Les conditions d'emploi à bord des navires devront notamment être revues. Les règlements actuels créent un handicap de coûts, là où un pays en développement comme le Maroc devrait logiquement disposer d'un avantage comparatif sur les pays industrialisés. L'exemple de ce que l'Union Européenne a pu faire pour essayer d'enrayer le déclin de la flotte des pays membres pourrait aider la mise au point de dispositifs adaptés au cas marocain. Ceci recouvre, notamment, la création en 1989 du fichier communautaire "Euros" qui permet à un armement immatriculé dans un des pays de l'Union de battre pavillon européen et qui facilite les transferts d'immatriculation entre ces pays. S'agissant d'une région du monde où le poids des réglementations et du facteur social était considérable, tant le processus de réforme que les caractéristiques du nouveau système et de sa pratique devraient riches d'enseignements.

20 Secteur de l'Aviation Civile

Ce chapitre de l'étude est divisé en deux parties. La première traite du rôle et de la participation des industries nationales et internationales de transport aérien au service des passagers et du fret en provenance ou à destination du Maroc. La seconde est consacrée au secteur des aéroports commerciaux du Maroc, à son organisation et à sa gestion. Dans les deux cas, des indications sont fournies quant à la manière de réaliser des gains de productivité et d'arriver à une meilleure rentabilité financière. Une attention particulière est accordée aux possibilités d'étendre la participation du secteur privé au financement et à la gestion des infrastructures, ainsi qu'à la prestation des services. Les analyses se fondent sur l'information collectée lors de la mission effectuée en juin 1995.

Le marché marocain du transport commercial aérien

Il s'agit d'un marché relativement étroit puisqu'il ne portait en 1993 que sur un total voisin de 4 millions de voyageurs et de 47.000 tonnes de fret. Le transport aérien à destination et en provenance du Maroc était assuré par près d'une vingtaine de compagnies de lignes régulières, et plus de 50 transporteurs desservant le marché du charter. La compagnie aérienne nationale marocaine Royal Air Maroc (RAM) a transporté quelque 2,2 millions de passagers en 1993, dont environ 400.000 sur les vols intérieurs réguliers et 500.000 sur les services "charter". En ce qui concerne les vols internationaux, la RAM détenait une part de marché importante, proche d'une moyenne de 50 pour cent pour les lignes régulières et de 45 pour cent pour l'ensemble des vols "charter".

Depuis 1980, le trafic aérien a augmenté à un taux annuel moyen d'environ 3 pour cent pour les passagers, et de 4 pour cent pour le fret. Ces taux reflètent une dynamique de croissance plutôt faible si l'on se réfère aux tendances du marché international sur les 15 dernières années. Les services charters, qui s'adressent principalement aux touristes de l'Europe de l'Ouest, constituent la composante du marché qui a connu la croissance la plus forte. Les vols entre la France et le Maroc représentent une part importante du transport international régulier (un peu plus d'un quart en 1993). Si l'on y ajoute le trafic en provenance et à destination d'autres pays de l'Europe de l'Ouest, il ressort que l'Union Européenne, avec près de 60 pour cent des flux, est la principale plaque tournante du trafic aérien régulier à destination et en provenance du Maroc. Des vols réguliers relient également le Maroc aux autres pays du Maghreb, ainsi qu'à certains pays du Moyen-Orient, de l'Afrique de l'Ouest, et de l'Amérique du Nord. La polarisation sur le marché européen est encore plus prononcée en ce qui concerne les vols "charter" (près de 90 pour cent en 1993). Pour ce qui est des transports aériens intérieurs au Maroc, ils ont peu évolué au cours de la dernière décennie, le trafic en 1984 étant déjà voisin de 360.000 passagers. Les services "charter" et de fret aérien locaux demeurent négligeables.

L'industrie marocaine du transport aérien commercial

La RAM a succédé en 1957 à la Société chérifienne des transports aériens, créée en 1953 en tant que transporteur aérien national par la fusion des sociétés Air Atlas et Air Maroc. La compagnie Royal Air Inter, créée pour assurer les services de transport aérien intérieur, a été absorbée par la RAM en 1990. La RAM est une Société Anonyme d'économie mixte au capital de DH 285 millions. Aujourd'hui, le principal actionnaire est l'Etat (93,82 pour cent), le reste des actions étant détenu par Air France (3,97 pour cent), Iberia (1,32 pour cent), et divers autres actionnaires privés français et marocains (0,89 pour cent). Conformément aux clauses des conventions lui donnant naissance, amendées à plusieurs reprises, la RAM a l'exclusivité des droits de transport aérien intérieur.¹ Toutefois, à titre exceptionnel, d'autres transporteurs nationaux ont été autorisés à offrir des services de transport intérieur à bord d'appareils de six places au plus (ce nombre a par la suite été porté à 12). En vertu de ces dispositions, la RAM n'a qu'un seul concurrent privé digne de ce nom sur le marché local : Air Sud, un petit exploitant privé qui offre ses services sur un réseau limité avec des appareils à 12 places. Des services privés d'avion-taxis sont également offerts par plusieurs petits exploitants disposant d'appareils de deux à quatre places, mais ils peuvent difficilement être considérés comme de sérieux concurrents de la RAM.

La RAM est la seule compagnie marocaine à assurer le transport international (lignes aériennes régulières et charter), un autre privilège que confèrent les textes en vigueur à la compagnie aérienne. La RAM est également tenue d'assurer certaines cessertes du marché intérieur, transport dont les recettes ne couvrent généralement pas les coûts. Pour des raisons essentiellement d'ordre politique, la RAM doit également assurer les services du transport aérien en provenance et à destination de pays du Moyen-Orient, et d'autres pays de l'Afrique du Nord et de l'Ouest, les coûts liés à la prestation de ces services excédant également souvent le revenu retiré du transport passagers et fret.

En matière de services de transport aérien réguliers, les itinéraires internationaux, les horaires, et les droits d'atterrissage de la RAM sont établis par des conventions bilatérales avec les pays concernés. Sur certaines lignes, la RAM est le seul prestataire de transport aérien à destination et en provenance du Maroc (c'est le cas, par exemple, des Etats-Unis d'Amérique, du Canada, de l'Autriche, de la Grèce, de la Suède, de la Côte d'Ivoire, et du Mali). La quasi totalité de ces marchés se caractérise par une incidence relativement faible de la demande en transport aérien à destination et en provenance du Maroc. Par opposition, sur les segments de marché qui alimentent d'importants volumes de transport aérien à destination et en provenance du Maroc (France, Allemagne, Pays-Bas, pays de l'Europe méditerranéenne), la RAM se heurte à une forte concurrence de la part des transporteurs publics et privés immatriculés dans ces pays respectifs. Un des principaux problèmes de la RAM vers le milieu de l'année 1995 était l'affaiblissement de son image de marque. La compagnie avait jusqu'alors consacré peu d'effort au développement d'une stratégie de communication et restait largement inconnue des voyageurs autres que ceux qui vivaient au Maroc, ou qui devaient s'y rendre. Il aurait fallu, entre autres, rechercher une amélioration des correspondances, même si les possibilités de capter un trafic de transit international peuvent paraître ténues du fait de la concurrence très vive qui règne aujourd'hui sur les routes transatlantiques. A titre d'exemple, les passagers en provenance de l'Amérique du

1. Voir également la section "Supprimer les distorsions de concurrence" du chapitre 8.

Nord devraient attendre plus d'un demi-journée à l'aéroport de Casablanca pour leur correspondance vers le Moyen Orient. En outre, cet aéroport ne dispose pas d'un hôtel de transit.

Dans le cadre de son objectif de promotion du tourisme au Maroc, le Gouvernement a adopté une politique libérale en ce qui concerne les services de transport aérien par "charter". Les transporteurs internationaux sont autorisés à venir au Maroc avec un minimum de restrictions: les dossiers de demande adressés à l'administration ont, selon celle-ci, toujours été acceptés. Le seul obstacle qu'ils semblent rencontrer occasionnellement est la difficulté à obtenir le droit de transporter des passagers ou du fret sur le trafic de retour à vide (en dépit du fait qu'un texte officiel publié en 1989 autorise le transport de fret pour le trafic de retour). L'attitude libérale du Gouvernement en matière de vols internationaux "charter" a encouragé l'arrivée massive de transporteurs étrangers sur le marché marocain du transport aérien (voir la section "Le marché marocain du transport commercial aérien").

L'organisation sociale de la RAM et son interaction avec l'état

La RAM est une organisation relativement diversifiée et à intégration verticale caractérisée. Mis à part l'exploitation des vols, la RAM dispose d'importantes installations de maintenance ainsi que de centres de formation, et gère le support logistique de ses activités, y compris la majorité du transport au sol et la restauration couvrant ses propres besoins en vol ainsi que ceux d'autres compagnies aériennes. La RAM entretient un vaste réseau de bureaux de ventes au Maroc et à l'étranger. La compagnie jouit pour l'instant d'un monopole de fait sur l'exploitation fort rentable des services au sol (*handling*) sur l'ensemble des aéroports marocains, y-compris pour les transporteurs étrangers. Enfin, la RAM est l'actionnaire majoritaire et l'opérateur d'hôtels de tourisme à Agadir et à Marrakech, qu'elle gère par l'entremise de sa filiale SOTORAM.

Il y a quelques années déjà le Gouvernement a passé un "contrat programme" avec la RAM dans le cadre duquel la compagnie s'est vu conférer le triple mandat (i) d'organisateur du transport aérien au Maroc, (ii) de promoteur du développement économique, et (iii) de prestataire de services publics. Il n'a pas été facile pour la RAM d'assumer ces diverses missions en ce sens que la compagnie devait en même temps, et pratiquement sans accorder plus d'importance à une fonction qu'à une autre, assurer de bons services aériens internationaux, y compris de bonnes correspondances, pourvoir au transport aérien à l'intérieur du pays en pratiquant des tarifs relativement bas, soutenir le développement du tourisme au Maroc, et transporter à faible tarif les produits locaux à l'exportation.

Le Ministère du Transport, par sa direction de l'aéronautique civile, est l'organe de tutelle chargé de superviser les services, le réseau opérationnel, et la tarification de la RAM. D'autres agences publiques d'exécution entrent également en jeu, telles que les ministères chargés du développement du tourisme. Le Ministère des Finances revêt une importance particulière, d'abord parce qu'il est chargé du contrôle financier au sein même de l'entreprise en vertu de la Convention de concession des services aériens nationaux et internationaux datée du 8 août 1959 (convention renouvelée tous les dix ans), ensuite dans le cadre général du contrôle qu'il exerce sur le crédit et sur les opérations en devises auquel une entreprise comme la RAM est particulièrement exposée. Même si la stature de la RAM lui a permis de bénéficier d'une relative autonomie de gestion, il n'en reste pas moins que des contraintes de la tutelle ont pesé sur sa gestion commerciale, se traduisant par une perte de dynamisme et de flexibilité qui ont manqué à l'entreprise pour mieux s'adapter au bouleversement des transports aériens que le monde a connu au cours de la décennie écoulée.

Stratégie d'entreprise et performance opérationnelle de la RAM

La stratégie d'entreprise adoptée par la RAM pour mener à bien l'ensemble de son mandat a été en se diversifiant. Certaines de ses initiatives se sont avérées relativement concluantes, tandis que d'autres ont été lourdes de conséquences, drainant les ressources de la compagnie et compromettant sa souplesse d'exploitation. Pendant de nombreuses années, la RAM a réussi à dégager une gestion bénéficiaire et n'a donc pas reçu de subventions de l'Etat. En gros, l'entreprise a pu compenser par les bénéfices de ses services moyen-courriers les déficits structurels de certains autres services qu'elle avait mandat d'assurer, ceux des transports intérieurs notamment. Cet équilibre de péréquation a été également facilité par une stratégie visant à générer des recettes complémentaires grâce à la prestation de services à valeur ajoutée pour compte de tiers (par exemple, maintenance de l'équipement, formation du personnel, restauration et services au sol), ainsi que dans des domaines non associés à la prestation du transport aérien proprement dit (par exemple, gestion hôtelière). L'intensification de la concurrence sur les marchés extérieurs, en faisant baisser les tarifs, a déséquilibré la stratégie financière de la RAM, tandis que le ralentissement de la croissance du marché marocain des transports aériens venait perturber la réalisation d'un plan ambitieux de modernisation de la flotte et de développement du réseau qui, dans ce dernier cas, impliquait la promotion de services nouveaux dont le taux de fréquentation initial ne permettait souvent pas d'en compenser les coûts. En réaction aux nouvelles données du marché, la direction de la RAM décida de mettre fin à ses offres de services sur certains segments déficients du marché, tels que les vols entre le Maroc et l'Amérique du Sud. Il demeure cependant encore plusieurs cas où les services internationaux offerts par la RAM étaient maintenus en fonction d'une rationalité plus politique que commerciale, tels que les vols entre le Maroc et l'Amérique du Nord (New York et Montréal). A la fin de l'année 1994, l'entreprise semblait ne pouvoir sortir de l'impasse dans laquelle elle s'était placée que par la mise en oeuvre d'un plan de restructuration financière et de récapitalisation par l'Etat.

En dépit de la part de marché relativement importante qui revient à la compagnie par rapport à ses concurrents sur les routes reliant le Maroc aux principaux marchés d'Europe de l'Ouest, la différence entre la RAM et ses concurrents étrangers n'est pas négligeable. Le revenu moyen de la RAM par passager-kilomètre transporté (PKT) en 1994 se situait autour de 9 cents US (0,78 Dh) comparé à environ 10,5 cents US pour les compagnies européennes.² Cette différence est principalement attribuable à la forte proportion de services moins rémunérateurs du réseau opérationnel de la RAM (la moyenne de la RAM est tirée vers le bas par les vols "charter" et, surtout, les vols de pèlerinage), ainsi qu'à la poursuite d'une politique de fourniture d'un service à quatre niveaux (première classe/affaires/économie, et économie à tarifs réduits) qui, sur plusieurs lignes du réseau exploité, n'a pas engendré les revenus souhaités. Par opposition, la plupart des transporteurs européens et nord-américains ont consolidé leurs configurations de services en vol afin d'améliorer leurs paramètres coûts-recettes. Les coefficients de remplissage de la RAM sont globalement bons (près de 69 pour cent en 1993) et comparables à ceux de ses concurrents mais relativement faibles sur les lignes intérieures et celles de l'Afrique et du Moyen-Orient (autour de 50 pour cent en 1993). Or, compte tenu du

2. On notera que l'année 1993 était une année de crise pour les transporteurs européens, les recettes moyennes unitaires ayant chuté de plus de 20 pour cent par rapport à 1991 à prix constant.

plus faible niveau de revenus par PKT de la compagnie, il faudrait que ces facteurs soient nettement plus importants pour assurer une viabilité commerciale durable.

Quoique la RAM pourrait disposer d'un avantage concurrentiel important vis-à-vis des autres lignes aériennes desservant le marché marocain, du fait du niveau comparativement peu élevé des salaires locaux, la situation actuelle reflète un scénario différent. Deux facteurs clés en sont responsables—une faible productivité et des effectifs en surnombre. Un facteur lourd de conséquence est la proportion élevée du personnel au sol par rapport au personnel navigant: celle-ci est de 4,5 soit environ 25 pour cent plus élevée que la norme internationale pour les lignes régulières, et environ cinq fois plus élevée que la norme charters. Si l'on applique les normes de l'industrie internationale, environ 1.400 des 4.324 employés actuels du personnel au sol de la RAM devraient être licenciés. La productivité du personnel navigant de la RAM en termes du nombre d'heures de vol réellement effectuées par mois ne correspond en moyenne qu'à deux tiers seulement des indices de comparaison internationaux. Si la performance du personnel navigant de la RAM pouvait être alignée sur les normes internationales, environ 38 pour cent de cette catégorie d'effectifs pourraient être éliminés. On constate, non sans surprise, que le niveau des rémunérations du personnel de la compagnie est relativement élevé. Avec un salaire moyen de 102.600 \$US par mois, le personnel navigant de la RAM dispose de revenus certes inférieurs à ceux de leurs collègues employés par de grandes compagnies européennes telles que Swissair ou Air France, mais supérieurs de plus de 20 pour cent à ceux de leurs collègues travaillant à la TAP (Portugal) et à l'entreprise des transports aériens de Turquie.³ La rémunération globale du personnel au sol de la RAM est en moyenne 1,8 fois plus élevée que celle dont bénéficie celui des divers offices marocains (ODEP, ONDA, ONT).

Un aspect positif des services de la RAM qu'il est intéressant de souligner concerne le fret aérien international. La compagnie a conclu un partenariat avec Air France afin d'assurer le transport régulier de biens périssables (par exemple, fleurs coupées, légumes, fruits de mer) entre le Maroc et les marchés de consommation du sud de la France. Ensemble, les deux partenaires ont réussi à mettre en place un transport au sol efficace en provenance et à destination des aéroports de chargement et déchargement. Grâce à ce partenariat la RAM a réalisé d'excellents coefficients de chargement sur les appareils qui participent à ce type de service. Le seul inconvénient se situe au niveau de l'insuffisance de marchandises à transporter sur les vols de retour vers le Maroc, problème auquel les partenaires essaient actuellement de trouver une solution.

Au cours des dernières années, la direction de la RAM a poursuivi une politique agressive de modernisation et d'expansion de sa flotte dont la taille a doublé entre 1987 et 1993. En 1993, la flotte de la compagnie comptait 30 unités pour les opérations commerciales, ramenées à 27 en 1996 après que la compagnie se soit délestée des Boeing 707 et 727 techniquement dépassés (voir tableau 20.1 : Flotte Aérienne de la Royal Air Maroc en 1996). La RAM possède également 14 appareils servant à la formation. A une exception près (un Boeing 737-500 loué auprès du transporteur australien Ansett), la RAM a conservé la pleine propriété de tous ses avions. La compagnie a révisé en baisse son plan d'investissement et prévoit d'investir au cours de la période 1996-2000 quelque 2,4 milliards de Dh auxquels s'ajoutent 970 millions de Dh pour les installations auxiliaires et les matériels de transport et l'informatique.

3. Source: AEA (1993)

Tableau 20.1 Flotte aérienne de la Royal Air Maroc en 1996

<i>Type d'appareil</i>	<i>Nombre</i>
Boeing 737-200	3
Boeing 737-300	6
Boeing 737-400	7
Boeing 737-500	5
Boeing 747-200	1
Boeing 747-400	1
Boeing 757-200	2
ATR-42	2
TOTAL	27

Source : Royal Air Maroc

Récents développements affectant la RAM

La RAM est confrontée à plus d'une menace d'importance qui se matérialise sur ses principaux marchés cibles, à savoir l'Europe de l'Ouest et l'Europe méridionale. Suite aux ambitieuses mesures de libéralisation du marché arrêtées par l'Union européenne (UE), la concurrence sur le marché du transport aérien augmentera sensiblement. Les compagnies aériennes qui participent activement à ce marché se lanceront dans des baisses de prix et offriront davantage d'incitations spéciales à la clientèle (p.ex., les programmes de fidélisation d'usagers fréquents). Compte tenu de l'obligation pour les pays membres de l'UE d'ouvrir leurs marchés intérieurs à la concurrence, les transporteurs nationaux perdront leur monopole interne et seront dès lors contraints de se tourner vers les marchés extérieurs. A titre d'exemple, la compagnie française Air Inter a affecté une partie de ses appareils à la Péninsule Ibérique et aux pays du Maghreb—le Maroc en particulier. Divers autres transporteurs européens envisagent activement de pénétrer davantage le marché marocain en ouvrant des filiales (p.ex., British Airways par l'entremise de Gibraltar Airlines). La congestion croissante des aéroports européens constitue un autre problème qui engendrera des retards et des coûts d'atterrissage plus importants—ce qui implique des hausses du coût des services pour la RAM. Face à cette situation, la compagnie n'aura d'autre solution que de prendre des mesures draconiennes pour réduire les coûts et améliorer la productivité.

Au cours des deux dernières années, la RAM a enregistré une baisse importante des revenus d'exploitation. Alors qu'en 1993 la compagnie enregistrait toujours un surplus de 58 millions de Dh sur un chiffre d'affaires total d'environ 4,5 milliards de Dh, l'exercice 1994 s'est clôturé sur un déficit voisin de 40 millions de Dh. Plusieurs facteurs ont été à l'origine de cette évolution. Les effets des obligations croissantes du service de la dette ont fini par faire sentir leur poids. Ces dettes avaient été essentiellement encourues pour l'acquisition d'appareils. Toutefois, des augmentations salariales de l'ordre de 10,3 pour cent pour le personnel au sol et une baisse additionnelle de la productivité du personnel navigant en 1994 ont également contribué à cet état de fait—de même que la hausse de près de 50 pour cent des commissions de vente. Des pertes importantes ont été enregistrées au niveau de la prestation des services "charter" et le maintien des lignes régulières vers l'Amérique du Nord a encore davantage aggravé la situation déficitaire de la compagnie. Un autre facteur important qui a contribué au déclin de la performance financière de la RAM a été la concurrence de plus en plus forte des transporteurs européens, arrivés sur le marché marocain en nombre croissant.

Compte tenu de ces circonstances, l'endettement de la RAM est passé de 1,7 milliard de Dh (environ 190 millions de \$US) en 1991 à 3,8 milliards de Dh (environ 425 millions de \$US) en 1994. A l'heure actuelle, le ratio d'endettement de la compagnie se situe à 5,2, ce qui ne permettra pas à la RAM de maîtriser son futur réseau de services et son programme de modernisation. Le Ministère de la Privatisation chargé des Entreprises d'Etat estime qu'un ratio de 2,5 au plus devrait être la norme pour le secteur. Tout semble indiquer que la concurrence croissante des marchés du transport aérien international, et en particulier l'imminent scénario "ciel ouvert" en Europe, affectera sérieusement la compagnie. En conclusion, la RAM se trouve actuellement à un stade où des changements radicaux sont nécessaires de toute urgence au niveau de la stratégie et de l'organisation de l'entreprise si elle veut survivre en tant qu'élément commercialement viable du système national de transport au Maroc.⁴

Leçons à tirer du secteur de l'aviation commerciale au Maroc

L'industrie du transport aérien dans pratiquement tous les pays du monde a dû faire face à de profondes mutations du marché. Les attitudes et besoins changeants de la clientèle ont abouti à une redéfinition significative de la demande de transport aérien. La mobilité individuelle s'est accrue, et la majorité des voyageurs aériens recherchent des moyens de transport commodes, fiables et, par dessus tout, bon marché. Les importateurs et les exportateurs, c'est à dire les chargeurs, recherchent de plus en plus des services de fret aérien leur permettant de satisfaire les besoins de leur clientèle dans un contexte de production ponctuelle et de ventes en réponse directe à la demande changeante du marché. Dans cette optique, la fiabilité, la fréquence des services aériens, et des itinéraires intégrés à d'autres modes de transport afin d'assurer des filières de distribution efficaces, revêtent une importance primordiale. En résumé, ces facteurs sont devenus les principales causes déterminantes de la compétitivité dans l'industrie du transport.

Sans exception, toutes les lignes aériennes nationales de par le monde ont été confrontées à la nécessité d'adapter l'organisation de leurs services à l'environnement changeant du marché dans lequel elles opéraient. Dans plusieurs pays, ces lignes aériennes étaient sous contrôle de l'Etat et régies par des règles strictes établies dans le cadre des réglementations de marché imposées par leurs gouvernements. Toutefois, bon nombre de gouvernements ont peu à peu compris que des réglementations de marché excessivement strictes entravaient la croissance économique et engendraient des distorsions indésirables dans le secteur des services. L'industrie de l'aviation commerciale constitue un bon exemple. Vers la fin des années 1980, les Etats-Unis ont introduit des politiques libérales au niveau de l'organisation du transport aérien qui ont été à l'origine d'une restructuration massive de l'industrie. D'autres pays ont suivi cet exemple. A l'heure actuelle c'est dans les pays de l'Union Européenne que des changements fondamentaux au niveau de la réglementation du transport aérien sont en cours.

Au lendemain de ces libéralisations de marché, les caractéristiques de propriété et les dispositifs organisationnels des industries nationales de transport aérien ont pris forme. Divers

4. Il est utile de signaler que des changements profonds ont effectivement suivi l'arrivée en février 1995 du nouveau Président Directeur Général. Le programme d'action engagé mettait l'accent sur la réduction des coûts d'exploitation (blocage des salaires notamment) et des investissements, la stimulation de l'action commerciale, et la réorganisation interne à l'entreprise dans le sens d'une plus grande décentralisation des responsabilités. Le résultat courant d'exploitation est redevenu positif dès 1995 (Dh 91 millions).

gouvernements ont décidé de céder leurs participations dans les compagnies aériennes nationales et de ne plus intervenir dans la gestion. Ils ont réorienté le rôle de l'Etat vers la réglementation sectorielle, notamment en matière de sécurité, d'environnement, et autres aspects du même genre. L'ingérence discrétionnaire dans la fixation des tarifs et la détermination des réseaux de service a été abolie. En bref, nombre de gouvernements ont décidé de laisser leurs lignes aériennes nationales se débrouiller.

Cependant, bien souvent, ces décisions ne sont pas parvenues à résoudre les problèmes chroniques d'endettement, d'engagements déjà contractés (tels que les achats d'avions) à honorer, et de sureffectifs à réduire. Le problème lié à la recherche de solutions pratiques pour la gestion future des retraites et autres droits contractuels acquis s'est également avéré difficile à résoudre pour les employés licenciés. Néanmoins, dans la majorité des cas, les compagnies aériennes ont choisi de prendre en main leur propre avenir et d'entreprendre des réformes radicales de gestion d'entreprise. Au lendemain de ces développements, bon nombre de compagnies aériennes ont disparu (Braniff et PanAm en fournissent l'exemple). Leur infortune a été soit d'essayer d'en faire trop et trop vite, et donc de prendre trop de risques (cas d'Ibéria), soit leur gestion n'a pas fait preuve d'un progressisme suffisant en instituant des réformes adaptées au marché et commercialement viables (par exemple, Braniff). Dans quelques cas, les gouvernements ont aggravé les problèmes en continuant à fournir des subventions (c'est le cas, par exemple, d'Air France ou d'Olympic Airways).

Ces "renflouements" continus de la part de l'Etat se sont avérés très coûteux pour les finances publiques, et l'organisation des services des lignes aériennes concernées ne s'est qu'à peine améliorée. La gestion est devenue dépendante du soutien de l'Etat, ce qui a entravé les réformes de l'entreprise par manque d'incitations. On peut toutefois arguer avec raison, qu'une partie de ces aides publiques était nécessaire pour faciliter la restructuration requise suite aux pertes souvent considérables que les compagnies aériennes ont encourues au cours des dernières années, notamment entre 1990 et 1994. Sans une telle restructuration financière, il n'y aurait eu que peu ou pas de chance de susciter l'intérêt d'investisseurs privés.

On trouve des exemples réussis de restructuration et de réforme organisationnelle de compagnies aériennes dans le cadre d'une ouverture du capital de ces entreprises publiques à la participation du secteur privé. Les dispositifs s'y rapportant varient d'une privatisation partielle (par exemple, Lufthansa, KLM) à une privatisation totale (British Airways). Dans plusieurs cas, l'Etat a choisi de conserver une action spéciale (*golden share*) et/ou une participation minoritaire (n'excédant généralement pas 20 pour cent) dans la structure du capital social, afin d'être en mesure d'éviter certaines dérives, en particulier le transfert en mains étrangères de plus de la moitié du capital social, qui pourrait avoir des conséquences négatives sur le droit d'exploiter certaines routes. Dans le contexte nord-américain la propriété des lignes aériennes a toujours été aux mains d'intérêts privés. Plusieurs lignes aériennes y ont opté pour le rachat de l'entreprise par la direction et les employés, transférant ainsi une partie du capital et du contrôle de l'entreprise à son personnel (United Airlines en fournit l'exemple). Invariablement, dans tous les cas et quelles que soient les circonstances, d'importantes mesures ont été indispensables au niveau du réseau de service, de la flotte et de la réorganisation du personnel. Assez fréquemment le personnel des compagnies restructurées a également dû accepter d'importantes réductions de salaires et une extension du temps de travail (American Airlines notamment). Dans l'ensemble, la participation du secteur privé a entraîné une plus grande transparence en ce sens que la direction de la ligne aérienne a été tenue responsable de ses décisions, soumises à l'examen minutieux des actionnaires.

En réorientant leur stratégie commerciale, les compagnies aériennes se sont axées sur deux options principales. L'une est de sélectionner un segment de marché pour lequel elles disposent de tous les éléments d'avantage concurrentiel par rapport aux autres et ensuite de développer une organisation de service qui se concentre essentiellement sur ce segment limité du marché. Ce phénomène s'applique spécialement au segment charter de l'industrie et bon nombre de transporteurs européens (tels AeroLloyd, Condor, MartinAir) ont suivi cette voie avec succès. L'autre option est de conclure des alliances stratégiques avec un ou plusieurs autres transporteurs. Dans le cadre de ces alliances, les partenaires coordonnent leurs services, mettent en commun l'équipement, ainsi que la commercialisation et les ventes, s'occupent conjointement de la maintenance, et de pratiquement tous les autres aspects associés à leurs activités. Ils tirent avantage de leurs forces respectives, telles que la connaissance des conditions locales et l'accès au marché, et conçoivent l'organisation de leurs services communs dans une optique de complémentarité. Afin de renforcer leurs liens et engagement mutuel, les partenaires prennent souvent une prise de participation croisée dans leur capital respectif. Des alliances stratégiques sont devenues la tendance la plus importante de l'industrie aérienne internationale et les exemples abondent (par exemple, Lufthansa/United Airlines/Thai Airways/Varig, ou NorthWest/KLM).

Options stratégiques pour l'établissement d'un marché du transport aérien commercialement viable au Maroc

Dans les tous premiers mois de l'année 1995, un changement décisif à la tête de l'entreprise allait rapidement aboutir à la mise au point d'un plan de redressement financier de la RAM qui, contrairement à ce qui paraissait inévitable auparavant, ne prévoyait plus d'apport de capital par l'Etat. Les premières mesures visaient à réduire les causes les plus évidentes de déficit et de difficultés de trésorerie. Licenciement du personnel excédentaire, blocage des salaires, recherche systématique des sources de gaspillage, réduction de moitié des commandes d'avions livrables sur la période 1996–2000 y-compris le report à l'année 1999 de l'acquisition des 3 Boeing 737–400 constituaient les axes principaux de l'action développée alors. D'autres mesures pour augmenter la productivité furent prises, telle que la reconfiguration du service à bord (par exemple, la RAM n'opère plus sur l'Europe qu'avec deux classes: affaires et économies), des programmes de formation et de motivation du personnel, et de fidélisation de la clientèle à haute fréquence de vol.

Il semble que les premiers résultats du plan de redressement ont été très positifs et que l'entreprise a pu renouer avec les bénéfices dès 1995. Ces progrès seront-ils durables? Sans préjuger des intentions de la direction de la RAM quant aux nouvelles orientations et impulsions qu'elle entend donner à sa stratégie d'entreprise, l'impression qui se dégage d'une observation extérieure objective de la situation en 1995 est que, dans les conditions actuelles et prévisibles du marché aussi bien international que national, il sera nécessaire de revoir en profondeur la gestion du secteur du transport aérien marocain afin de garantir son développement en harmonie avec les besoins de l'économie du pays. En guise de contribution à l'effort de réflexion stratégique sur l'avenir du secteur et de la RAM qui y joue un rôle de premier plan, on présentera dans les paragraphes qui suivent les quelques options qui, sur base de l'expérience internationale, pourraient être envisagées dans le cas du Maroc. Il va sans dire que l'on ne saurait présenter ici qu'une ébauche de solutions, sachant que l'élaboration de plans détaillés

suppose un accès à l'information du secteur et de la RAM qui n'a pas été recherché, car sortant du cadre de la présente étude.

L'objectif essentiel à poursuivre est d'assurer la prestation de services de transport aérien en provenance, à destination et à l'intérieur du Maroc, services qui soient fiables et réceptifs aux besoins du marché. La *Première Option*, assez radicale, serait de confier la prestation de tous les services réguliers et charters internationaux à des transporteurs étrangers, déjà nombreux sur le marché marocain et dont le nombre pourrait encore s'accroître. Une décision de ce type suppose que la RAM ne serait pas en mesure de surmonter durablement les pressions de la concurrence en raison des handicaps vis à vis des grandes compagnies internationales, tels que son statut d'entreprise publique, sa taille et son réseau modestes. La compagnie disparaîtrait dans sa forme actuelle, car elle ne pourrait survivre en assurant uniquement les services aériens intérieurs, étant donné que le trafic sur la majorité des itinéraires de ce réseau n'est pas rentable (c'est ainsi qu'en 1993, la RAM a enregistré un déficit de 85,6 millions de Dh sur un chiffre d'affaires total de 159,2 millions de Dh pour la prestation du transport aérien local). Dans le cadre de cette option, la prestation des services intérieurs pourrait être sous-traitée à des transporteurs privés suite à appels d'offres. Ces transporteurs devraient se voir accorder le droit de choisir l'équipement le plus économique et de configurer leurs services comme ils l'entendent, c'est à dire conformément à leurs appréciations des caractéristiques de la demande actuelle et future. Les contrats entre le Gouvernement et les transporteurs privés ainsi sélectionnés devraient contenir une clause selon laquelle l'Etat compenserait ces transporteurs pour les prestations de services publics ou sociaux non rentables que l'Etat leur imposerait.

Les deuxièmes et troisièmes options, pragmatiques, se placent dans l'hypothèse où la RAM continuerait d'exister en tant qu'entreprise commerciale. La *Deuxième Option* serait de conserver à la compagnie son statut juridique actuel, tout en la scindant en unités commerciales distinctes, avec des centres individualisés de profits et de coûts disposant chacun de leur propre direction. La direction de chaque unité commerciale serait responsable de l'élaboration de sa propre stratégie commerciale ainsi que de l'établissement des dispositifs opérationnels les mieux adaptés à sa (ou ses) branche(s) d'activité. Dans le cadre de ce mandat, la direction des unités serait libre de coopérer avec des sous-traitants privés, pour autant que certaines des activités puissent être sous-traitées à des tiers (notamment, par voie de concession). Dans ce contexte, la prestation du transport aérien intérieur pourrait être organisée sous couvert de franchises accordées à des opérateurs privés sélectionnés de façon concurrentielle.

La RAM continuerait à superviser l'ensemble de ces activités. La compagnie pourrait également rechercher, de manière sélective, la participation de transporteurs étrangers à la gestion des services du transport aérien. Ces derniers pourraient également aider l'entreprise à faire face à ses besoins financiers. Il est toutefois peu vraisemblable que les actionnaires étrangers actuels de la RAM, c'est à dire Air France et Iberia, soient en mesure d'aider l'entreprise à ce niveau, ces compagnies étant elles-mêmes confrontées à de graves difficultés financières et fortement tributaires des aides publiques. Ces aides, initialement contestées par l'Union Européenne, ont été finalement autorisées sous réserve, notamment, que les entreprises bénéficiaires ne les utilisent pas pour développer leurs participations au capital d'autres compagnies. En clair, la RAM devra rechercher d'autres partenaires. D'autres compagnies aériennes ont réussi à maîtriser leurs problèmes de cash-flow et d'endettement en vendant leurs immobilisations et en reprenant sous forme de crédit-bail ("*leaseback*") celles qui étaient essentielles à la poursuite de l'activité. Ceci est vrai en particulier des avions. Cette stratégie

devrait être sérieusement envisagée par la RAM, dans le cadre d'une politique de reconstitution du capital dont elle a le plus grand besoin.

La *Troisième Option*, et vraisemblablement la plus attrayante, consisterait à transférer progressivement le capital et la gestion de la RAM à des intérêts privés, même si le Gouvernement décide de conserver une participation à droit spécial ("golden share"). Le processus de privatisation pourrait comporter trois phases. Premièrement, la restructuration du passif, deuxièmement la vente d'une prise de participation minoritaire dans la RAM à un (ou plusieurs) groupe(s) d'investisseurs, et troisièmement l'offre d'actions au grand public et aux employés. Les investisseurs potentiels seront peu intéressés par une entreprise dont les liquidités disponibles sont presque entièrement réservées au service de la dette. Les dettes de la RAM (voir la section "Récents développements affectant la RAM") doivent de ce fait être restructurées avant privatisation. Il est peu vraisemblable que la compagnie soit en mesure de mobiliser de nouveaux emprunts conventionnels compte tenu de la faiblesse anticipée de ses liquidités. Un moyen de surmonter ce problème serait de prévoir un financement de soudure dans le cadre duquel le risque exceptionnel serait compensé par une participation au capital ou par d'autres revenus potentiels. La RAM pourrait également mobiliser des devises par le biais de la vente et du *leaseback* des appareils et moteurs qu'elle détient en propre ainsi que par la vente d'autres actifs.

La réduction de la dette augmentera la valeur de la RAM aux yeux des investisseurs. On présume que la valeur de liquidation de l'entreprise serait vraisemblablement nulle aujourd'hui. La valeur nette de l'entreprise, après réduction des dettes et en supposant que l'Etat accepte de payer des compensations pour les services non rémunérateurs que la RAM a été obligée d'assurer (leur montant actuel est estimé à 350 millions de Dh), devrait encore être négligeable. Toutefois, dans l'hypothèse de réalisation d'une vente d'appareils combinée à un *leaseback* et d'autres cessions d'actifs non essentiels en vue de réduire la dette, la valeur de la RAM, en tant qu'entreprise en activité, pourrait encore être considérable. En tous cas, pour que le processus de privatisation puisse aboutir, une solution globale au problème de l'endettement et des arriérés de paiement doit être trouvée, même si cela devait impliquer la prise en charge par les entités publiques des montants qui ne pourraient être résorbés par les moyens qui viennent d'être décrits.

Dès qu'un accord satisfaisant de réduction de la dette aura été conclu et accepté par toutes les parties concernées, il sera possible de prendre contact avec des investisseurs privés. Il serait prudent de s'adresser en premier lieu à des investisseurs stratégiques disposés à reprendre un bloc de contrôle, car on peut s'attendre à ce que la performance de la RAM s'améliore si des investisseurs expérimentés entrent dans le capital et reprennent la gestion. Le public devrait dès lors s'attendre à une meilleure performance de l'entreprise et être préparé à payer un prix plus élevé pour les actions après l'intervention du groupe d'investisseurs. Dès qu'une stratégie de privatisation claire et la base financière qui s'y rapporte auront été établies par la RAM et ses nouveaux actionnaires, il sera possible d'envisager une émission d'actions sur le marché local. Ceci pourrait prendre une année. Les employés de l'entreprise devraient être encouragés à participer à l'émission initiale à des conditions préférentielles. Cette approche permettrait d'élargir le soutien du personnel par rapport aux changements inhérents à la privatisation, et devrait également stimuler une meilleure performance de la part des employés.

La valeur que le groupe d'investisseurs attachera à la RAM, et donc le prix qu'ils paieront pour la prise de participation, dépendra d'un certain nombre de facteurs. L'un de ces facteurs sera la capacité de l'entreprise à accroître ses bénéfices et, à cet égard, il sera important

de persuader les investisseurs que la RAM est capable d'obtenir de meilleurs résultats. Un autre facteur a trait au potentiel d'une synergie et sera tout particulièrement important si le groupe d'investisseurs est composé de lignes aériennes. La RAM a une valeur de franchise dérivant des opérations que la compagnie a développé au cours des 40 dernières années, et que l'on ne peut aisément reproduire. En outre la RAM s'est vue attribuer des routes aériennes qui rajoutent de la valeur du point de vue des autres compagnies aériennes, en particulier pour celles qui disposent déjà d'itinéraires complémentaires à ceux de la RAM. Enfin, et à ne pas sous-estimer, il faudra tenir compte de la question du cadre réglementaire. La valeur de l'entreprise serait réduite pour les investisseurs au cas où il y aurait quelque incertitude quant à sa position de transporteur aérien national et à ses droits de routes internationales, consacrés par les traités internationaux conclus par le Maroc en matière de navigation aérienne. L'exemple de la privatisation réussie de la compagnie Air Jamaïque montre comment l'arrivée d'une nouvelle équipe dirigeante a permis de transformer une situation perdante en situation gagnante, dans le cadre d'une stratégie de compression des coûts salariaux et de partenariats permettant de réduire le nombre d'appareils exploités en pleine propriété (voir encadré 20.1).

Encadré 20.1 Air Jamaica—transformer un perdant en gagnant

Confronté à une série pratiquement ininterrompue d'exercices déficitaires et à une baisse progressive du trafic, le Gouvernement jamaïquain avait décidé qu'il ne pouvait plus se permettre d'apporter son appui au transporteur public Air Jamaica. Le sauvetage prit la forme d'un syndicat privé, Air Jamaica Acquisition Group (AJAG), représentant des intérêts locaux et étrangers. L'AJAG a payé 35 millions de dollars US en liquide et a pris à sa charge une partie de l'encours de la dette contre une prise de participation de 70 pour cent dans la compagnie aérienne. Le Gouvernement a conservé une participation de 25 pour cent et est responsable du solde de la dette; 5 pour cent ont été réservés à l'investissement par les membres du personnel.

La nouvelle direction de l'entreprise privatisée a pris conscience du fait qu'Air Jamaica devait améliorer la qualité de son service—à bord et au sol—accroître la ponctualité, moderniser l'équipement, insuffler une nouvelle dynamique au personnel, investir de l'argent, et avoir une meilleure image de marque auprès du public voyageur. L'ancienne équipe de gestion a été remplacée, les contrats avec les employés ont été abrogés, et les effectifs réduits de 20 pour cent. Une des mesures ayant contribué au succès de l'entreprise a trait à la manière d'assurer un service continu sur des itinéraires desservis auparavant par Air Jamaica avec son propre matériel avec des coefficients de remplissage relativement faibles. Dans de telles situations, par exemple la ligne aller-retour de Toronto, Air Jamaica achète 15 à 20 places sur chaque vol auprès d'une ligne aérienne partenaire à un prix très bas et les revend en son nom propre à des tarifs standards. En outre, la compagnie touche un droit sur la recette nette du vol.

D'autres mesures importantes d'économies ont été arrêtées, y compris la vente d'appareils qui ne correspondaient pas au profil de la demande sur certains itinéraires et pour lesquels un équipement plus approprié a été loué. Des changements importants sont également intervenus au niveau de l'organisation et du personnel des services au sol et en vol afin de les rendre plus attrayants pour la clientèle. En deux ans, suite à ces diverses interventions, Air Jamaica a récupéré près de 60 pour cent de son marché antérieur. La nouvelle équipe de direction a l'intention d'étendre la part du transporteur sur le marché jamaïquain à 80 pour cent avant l'an 2000. Tout semble indiquer que l'équipe réussira.

Source : Banque mondiale.

En toute hypothèses, un certain nombre d'actions décisives devraient être prises afin que l'entreprise puisse continuer à assurer les services de transport aérien. Premièrement, la RAM devrait exclusivement s'axer sur la prestation du transport aérien et se désengager par conséquent de l'exploitation des centres de formation, installations de maintenance, et transport au sol. La gestion des écoles devrait être reprise par l'Etat. La maintenance et les services au sol de la RAM devraient être sous-traités à des sociétés privées. Le Gouvernement devrait également supprimer l'obligation de recourir au personnel de la RAM pour les services au sol des autres lignes aériennes. Chaque transporteur faisant escale dans un aéroport du Maroc devrait avoir le droit d'organiser lui même ses services au sol ou d'avoir recours à une partie tierce de son droit. Enfin, la RAM devrait mettre fin à sa participation à la gestion hôtelière. La gestion des hôtels d'Agadir et de Marrakech devrait être confiée à des opérateurs privés. Naturellement, l'Etat restera soucieux d'éviter l'apparition de monopoles privés là où la taille du marché paraît étroite et prévoiera, le cas échéant, un système de régulation suffisamment efficace pour prévenir l'abus de positions dominantes. S'en remettre simplement à la RAM pour une prestation de service en position de monopole, du fait de son statut d'entreprise publique qui rassure, ne fait qu'escamoter le vrai problème qui est celui d'un arbitrage objectif et harmonieux entre les intérêts du public et ceux de l'entreprise.

Deuxièmement, la RAM devrait cesser de participer aux services de restauration, actuellement pris en charge par la filiale de l'entreprise, la SOTORAM. La prestation des services de restauration devrait faire l'objet d'appels à la concurrence par l'entremise desquels des sociétés privées seraient sélectionnées pour s'occuper désormais de telles activités. Dans ce contexte, la relation commerciale entre la RAM et SOTORAM devrait être réorientée dans l'optique d'un retrait de la RAM du capital de SOTORAM, suite par exemple à la privatisation de cette dernière.

Troisièmement, la compagnie devrait poursuivre avec vigueur le programme visant à rationaliser la structure du personnel dans le but d'améliorer la productivité. Les échelles salariales devraient être liées à des critères de performance. Le nombre des effectifs au sol devrait être considérablement réduit afin d'aligner le ratio du personnel au sol par rapport au personnel navigant sur les ratios courants de l'industrie aérienne internationale (la section "Stratégie d'entreprise et performance opérationnelle de la RAM"). Dans le cadre d'hypothèses prudentes concernant la demande de transport aérien à l'intérieur du réseau de la RAM jusqu'en 1999, près de 1.000 des employés que compte l'entreprise actuellement sont en surnombre. Des mesures doivent être élaborées pour licencier les sureffectifs sans inconvénients excessifs, en étalant par exemple les licenciements sur deux ans. Il faudrait aussi recourir le plus possible aux programmes de pré-retraite.

Quatrièmement, un certain nombre d'itinéraires non rémunérateurs devraient être abandonnés. Cette observation s'applique en particulier à la correspondance entre le Maroc et l'Amérique du Nord. Si ce service était maintenu, le déficit annuel qui pourrait varier entre 200 et 250 millions de Dh au cours de la période 1995 à 1998. En ce qui concerne les itinéraires nationaux pour lesquels la RAM a enregistré des déficits chroniques, l'Etat devrait prendre des mesures visant à assurer une compensation adéquate s'il souhaite que la RAM continue ces liaisons. Chose importante, tous les arriérés dus à ce titre devraient être payés par le Gouvernement sans autre délai (voir ci-dessus).

Le cinquième point est que la RAM devrait revoir les plans d'expansion de sa flotte et vendre tous les avions qui pourraient être superflus au cas où il serait mis fin aux itinéraires

internationaux non rémunérateurs. Par exemple, si le service à destination et en provenance de l'Amérique du Nord est supprimé, les deux Boeing 747 devraient être retirés du service et vendus. De même, la proposition de vente et de *leaseback* mentionnée ci-dessus mériteraient d'être soigneusement examinée. Rien ne justifie qu'une ligne aérienne moderne possède en propre l'ensemble de ses immobilisations : une partie du succès remporté par bon nombre de transporteurs efficaces procède du fait qu'ils ont tiré avantage du "financement hors bilan" rendu possible grâce à la location d'appareils et autres actifs. Enfin, la structure globale de commercialisation et de vente devrait être revue dans l'optique de réduire les commissions exorbitantes payées aux agents (la section "Récents développements affectant la RAM"). Les fonctions ayant trait aux ventes se prêtent particulièrement à la sous-traitance à des tiers dans le cadre de contrats comportant des mécanismes incitatifs basés sur des critères de performance.

Au delà du cas de la RAM, c'est l'ensemble de la desserte aérienne du pays qui doit retenir l'attention des autorités. L'objectif principal est de mieux intégrer le Maroc dans l'économie mondiale en assurant des transports aériens de bonne qualité à des prix raisonnables. La concurrence est une puissante incitation à l'efficacité et il conviendrait, que disparaissent à terme, les monopoles de pavillon et les restrictions à la concurrence découlant des accords bilatéraux traditionnels. Des études sont nécessaires afin de clarifier les options en matière de concurrence et de définir les étapes d'une transition réussie vers un marché libéralisé.

Réseau aéroportuaire commercial du Maroc

Le réseau aéroportuaire commercial du Maroc comprend 13 aéroports principaux parfaitement équipés pour répondre aux besoins du transport aérien moderne (tableau 20.2 Trafic Commercial Aérien aux Aéroports Marocains—1994) et qui traitent plus de 90 pour cent de l'ensemble du trafic aérien. Plusieurs installations de moindre importance, capables de fournir les services essentiels et éparpillées dans des zones à faible densité démographique, complètent ce réseau de base. Alors que les aéroports qui constituent le réseau central travaillent avec des lignes régulières et charters, les installations secondaires répondent aux besoins occasionnels. Entre 1980 et 1994, les mouvements de passagers dans les 13 principaux aéroports ont augmenté d'environ 50 pour cent, le débit de marchandises de 63 pour cent, et le nombre des mouvements d'avions de 37 pour cent. Sur les quatre dernières années, le volume du trafic aéroportuaire a toutefois été pratiquement stagnant, passant d'un peu moins de 4,6 millions de passagers en 1990 à un peu plus de 4,7 millions en 1994. Tous ces indicateurs sont de niveau relativement modestes par comparaison internationale, et au vu de la montée en flèche du trafic aérien ailleurs.

Le Gouvernement considère les aéroports comme un élément important de l'infrastructure touristique nationale. Depuis que le tourisme a été reconnu comme moteur important de la croissance économique au Maroc, un vaste programme de modernisation et d'expansion aéroportuaire a été lancé en 1993. Des investissements s'élevant à près de 800 millions de Dh ont été prévus sur la période de 1993 à 1997. Ces investissements visent à doter les principaux aéroports de systèmes de navigation de pointe, à restaurer et renforcer les pistes d'envol, et à agrandir substantiellement les installations terminales. A plus d'un titre, les plans d'investissements des aéroports, chacun pris individuellement, paraissent excessivement ambitieux. Si les investissements en systèmes de navigation s'imposaient afin que le Maroc suive les normes internationales de sécurité, les capacités des autres installations nouvelles ou agrandies excèdent largement la demande prévisible à moyen terme (jusqu'en l'an 2005). Par

exemple, les capacités de débit annuel des deux terminaux de Casablanca et de celui d'Agadir sont respectivement de l'ordre de sept et trois millions de passagers, environ trois fois supérieures aux mouvements observés actuellement. Tout en reconnaissant la difficulté inhérente à la programmation d'investissements aéroportuaires qui implique de prévoir les besoins à un horizon lointain et l'influence qu'a pu avoir la croissance soutenue du trafic aérien au cours de la décennie précédente sur l'optimisme sous-jacent des plans, il semblerait qu'il eût été plus prudent de procéder à la construction par étape de moindre importance, en raison notamment des contraintes budgétaires et du niveau important d'endettement entraîné par ces investissements. Comme la quasi-totalité des programmes d'investissements est déjà bien entamée (certains projets sont déjà achevés), l'option d'un développement fractionné n'est plus disponible.

Tableau 20.2 Trafic aérien commercial aux aéroports marocains (1994)

<i>Aéroport</i>	<i>Passagers</i>	<i>Fret (tonnes)</i>	<i>Escales aériennes (#)</i>	<i>Mouvements d'appareils</i>
Casablanca	2.183.637	39.635	22	29.466
Agadir	918.260	2.435	20	9.896
Marrakech	804.547	2.018	31	9.267
Tanger	297.113	728	6	4.752
Rabat-Salé	145.381	1.265	2	2.790
Oujda	166.899	565	2	2.350
Fès-Saïss	71.350	332	2	1.508
Ouarzazate	44.294	28	6	1.075
Al Hoceïma	41.997	8	2	862
Laayoune	37.103	241	1	1.272
Tétouan	9.440	1	1	326
Tan-Tan	6.187	0	1	344
Errachida	1.654	23	1	152
TOTAL	4.727.862	47.280	97	64.060

Source : Office National des Aéroports

Gestion du réseau aéroportuaire

L'Office National des Aéroports (ONDA) est un établissement public chargé de toutes questions liées au développement, à l'exploitation et à l'administration des aéroports commerciaux du Maroc. L'ONDA est également officiellement chargé depuis 1992 de gérer le système national de contrôle du trafic aérien, à l'exception de certains aspects spécialisés sous juridiction militaire. La législation portant création de l'ONDA a été promulguée en décembre 1989, et l'agence a commencé à assumer ses responsabilités au début de 1990. L'ONDA a succédé à l'ancien Office des Aéroports de Casablanca dont le mandat initial s'étendait aux aéroports situés dans la zone métropolitaine de Casablanca, ainsi qu'aux aéroports qui viendraient à être créés par la suite. Avec l'ONDA, ce mandat a été généralisé à l'ensemble des aéroports commerciaux de l'Etat au Maroc. Les droits et obligations de l'ancien Office des Aéroports de Casablanca étaient déjà très étendus, et comprenaient l'autorisation de sous-traiter certaines activités et services à des tiers. Tous ces droits et obligations ont été transférés à l'ONDA.

Tout comme l'Office des Aéroports de Casablanca, l'ONDA est régi par un conseil d'administration regroupant des représentants des administrations publiques, notamment les ministères du Transport (qui assure la tutelle technique), des Finances et du Tourisme. La participation des transporteurs aériens et prestataires de services au conseil est restreinte, puisque seule la RAM y siège. Le ministre des transports exerce la fonction de président par délégation du premier ministre. Le conseil prend toutes les décisions en matière de gestion et de développement du réseau aéroportuaire—des tarifs à la dotation en personnel et aux investissements. Toute décision prise par l'ONDA pour faire participer des tiers à la prestation de services aéroportuaires doit obtenir l'approbation du conseil. Le directeur de l'ONDA et son équipe de gestion exécutent les décisions du conseil. La flexibilité dont ils disposent est de ce fait limitée, et on ne peut affirmer que l'ONDA est une agence aéroportuaire réellement autonome, comme il en existe dans beaucoup d'autres pays.

Le niveau de performance

La situation financière de l'ONDA s'est sensiblement améliorée après que lui furent transférées les fonctions de contrôle aérien et le produit des taxes de survol y-afférentes. Selon son propre rapport d'activité pour 1994, l'ONDA a enregistré un déficit de 124,6 millions de Dh sur un chiffre d'affaires total de 646,6 millions de Dh, mais ce résultat provient avant tout de la comptabilisation d'une provision de 156 millions de Dh pour charges exceptionnelles. L'endettement à court terme de l'agence s'élevait à près de 850 millions de Dh au 31 décembre 1994, son endettement à long terme étant proche de 500 millions de Dh.⁵ Dans les deux cas, les montants traduisent une augmentation importante du niveau d'endettement de l'ONDA depuis 1993. Dans une certaine mesure, la situation financière de l'ONDA a été affaiblie par les retards mis par plusieurs utilisateurs aéroportuaires à payer leurs factures. Le débiteur principal est la RAM qui enregistrerait des arriérés de paiements vis-à-vis de l'ONDA de l'ordre de 230 millions de Dh à la fin de l'année 1994. Le désengagement financier de l'Etat depuis 1992 est un autre contrainte à laquelle l'ONDA doit faire face. Les subventions sont désormais limitées aux équipements à caractère non commercial (couverture radar du territoire, installations militaires) et, au cas par cas, à certaines créations d'infrastructure commerciale. A la fin de l'exercice 1994, le montant cumulé des subventions reçues atteignait 385 millions de Dh qui, à l'exception d'un don saoudien reçu en 1994 pour la construction d'une piste à Errachidia, provenait des gestions antérieures à 1992.

Le Gouvernement, par le biais du conseil d'administration, a donné pour instruction à l'ONDA de parvenir à l'auto-suffisance financière. L'ONDA dispose d'une certaine marge de manoeuvre pour augmenter les redevances de survol qui sont faibles par rapport à celles que l'on pratique en Europe. Pour les autres tarifs, les possibilités sont moindres si l'on en croit les enquêtes réalisées par l'Association du Transport Aérien International, montrant que les coûts d'usage des installations aéroportuaires au Maroc sont déjà relativement élevés par rapport aux normes internationales. Quoi qu'il en soit, l'approche consistant à maximiser les rentrées pour résorber progressivement les dettes de l'agence et couvrir les coûts de toutes les activités liées au vaste mandat de l'ONDA irait à l'encontre des objectifs du Gouvernement visant à promouvoir le tourisme et les exportations de produits marocains—les hausses inévitables des coûts qui en résulteraient auraient un impact négatif sur leur attrait et compétitivité. On peut

5. Il est passé à Dh 722 millions en 1995.

tirer un parallèle avec des pratiques similaires de l'Office d'Exploitation des Ports (ODEP).⁶ Le véritable enjeu pour l'ONDA, comme pour l'ODEP, est d'améliorer la productivité—un critère qui ne servira pas seulement à améliorer le service à la clientèle, mais également à améliorer l'autofinancement. A cet égard, des progrès importants restent à faire pour mieux cerner le coût des services et guider l'action visant à les minimiser. C'est bien à ce niveau que se situe le problème. En tant que monopole public, l'ONDA n'est pas soumis aux pressions du marché et peut s'accommoder durablement de surcoûts de structure, tels que ceux de sureffectifs, en gérant sa rente de situation et en imposant au client captif des actions discrétionnaires.

Ce risque de dérive monopolistique est renforcé par la certaine confusion des rôles que l'on retrouve aussi bien à l'ONDA qu'à l'ODEP. En effet, ces deux agences réunissent des fonctions de gestion commerciale et des missions de puissance publique: la capitainerie pour l'ODEP, et le contrôle aérien pour l'ONDA. Même si le cas des aéroports marocains ne témoigne pas d'anomalie flagrante à l'heure actuelle, il convient de remarquer que la dualité des fonctions présente un risque intrinsèque de conflits d'intérêt et d'abus de position dominante (discrimination tarifaire ou autre). C'est la raison pour laquelle les lois régissant les deux offices devraient être amendées afin de les libérer des fonctions non commerciales qui seraient confiées au Ministère du Transport pour l'ONDA, comme c'est le cas dans la plupart des autres pays. Au delà de ces simples aspects, il faudrait veiller à ce que l'administration de tutelle chargée de formuler et de mettre en oeuvre la politique et la réglementation du sous-secteur reste suffisamment forte pour contrer le risque plus subtil de perdre son indépendance de jugement face à un office monopolistique qui ferait peser, sous couvert de son statut d'établissement public, le poids de sa compétence technique dans la gestation des décisions. Une telle situation irait sans nul doute à l'encontre de l'objectif d'ouverture des aéroports à la participation privée, car les incitations au changement seraient faibles.

Options en vue d'améliorer l'efficacité

Une question fondamentale se pose : faut-il que l'Etat, sous une forme ou sous une autre, continue à être autant impliqué dans le contrôle de la gestion du système aéroportuaire Marocain? Comme dans le cas de la plupart des pays qui se sont engagés dans le processus de restructuration de l'organisation de leurs aéroports, il est clair que le Gouvernement devrait jouer un rôle dans la régulation économique des redevances aéroportuaires, et il serait préférable que ce rôle fût exercé par une entité étatique indépendante (par exemple, le Ministère des Transports ou celui de l'Incitation de l'Economie). Il faudrait aussi que l'Etat continue seul à veiller à l'application des règlements techniques portant sur les activités aéroportuaires, qu'il s'agisse de certification des pistes ou de normes de navigation et de sécurité. Cependant, l'ONDA devrait se voir reconnaître une autonomie complète dans tous les autres domaines, éventuellement sous la tutelle d'un régulateur, mais à l'abri d'interférences par les pouvoirs publics dans la gestion commerciale. Il semble qu'il s'agisse là des conditions minimales pour que l'ONDA devienne une autorité aéroportuaire véritablement autonome, capable de s'adapter aux conditions changeantes du marché, à l'instar d'organismes comparables dans d'autres pays. En bref, l'ONDA devrait être transformé en une véritable entreprise.

Des réformes en profondeur de la gestion et du financement des aéroports nationaux sont en cours dans plus de 50 pays. La cession des aéroports existants par vente ou location est

6. Voir ci-dessus le chapitre 18.

plus courante dans les pays industriels, alors que la construction de nouveaux aéroports ou terminaux dans le cadre de projets "BOT" (concession de travaux suivie de l'exploitation) est plus répandue dans les pays en voie de développement. Comme la plupart des aéroports marocains ont bénéficié d'investissements récents pour moderniser leurs installations, la priorité n'est pas à la mobilisation du capital privé pour l'expansion des aéroports. L'accent est plutôt à mettre sur la recherche de moyens de rationaliser la gestion du système aéroportuaire national afin de pourvoir aux besoins de l'économie industrielle naissante et du tourisme. Il serait utile d'étudier le résultat de réformes plus radicales du système aéroportuaire national dans des pays comme l'Australie, le Royaume Uni, ou encore le Canada. Dans ces trois pays, la gestion des aéroports nationaux a été décentralisée (voir encadré 20.2 sur l'expérience canadienne). Ce faisant, on a fait entrer le secteur privé par voie d'appel d'offres concurrentiel pour prise en charge d'un grand nombre de services aéroportuaires.⁷

Un premier et important point du programme visant à améliorer la gestion des aéroports au Maroc serait de redéfinir le rôle et les fonctions de l'ONDA. La composition de son conseil d'administration devrait être élargie aux représentants des usagers, au delà du siège occupé par la RAM. Dans toute organisation moderne de prestation de services, des dispositions efficaces donnant voix aux usagers constitue un impératif. La direction de l'ONDA devrait pouvoir disposer d'une grande liberté de définition et d'organisation de la prestation des services, ainsi que de l'exploitation et de la maintenance des infrastructures. Une plus grande concurrence devrait être encouragée à ces niveaux car elle est un moyen essentiel d'amélioration de la productivité. Dans cette optique, l'ONDA devrait ouvrir plus largement sa base commerciale au secteur privé. Si la sous-traitance est la règle pour l'entretien des bâtiments, le travail en régie demeure relativement important pour un certain nombre de tâches (par exemple, l'entretien courant et la maintenance des équipements de navigation aérienne), dont certaines pourraient être passées à l'entreprise sur base de cahiers des charges idoines. Quant aux services à la clientèle des aéroports, la participation du secteur privé y demeure modeste. La direction de l'ONDA a indiqué qu'environ 20 pour cent de son chiffre d'affaires annuel provenait des concessions accordées à des tiers. Ces revenus se rapportent à des paiements perçus pour la location des magasins implantés dans les aéroports, la sous-traitance de l'entretien, de la gestion des installations de stationnement, de la prestation des services au sol, de la restauration et d'autres services de cette nature.

Mettre fin au privilège de la RAM en matière de service au sol (la section "L'organisation sociale de la RAM et son interaction avec l'état") donnerait à l'ONDA la possibilité de négocier d'autres accords avec les différentes compagnies aériennes. La mise en concurrence d'entreprises pour ce type de prestation permettrait d'assurer de meilleures conditions (prix et qualité) aux usagers des aéroports. Cette concurrence pourrait aller au delà de la soumission pour une concession exclusive. Le pluralisme de l'offre de services au sol devrait être admis, étant entendu que les compagnies étrangères seraient libres de sous-traiter leurs services à une entreprise locale si l'efficacité économique le rendait souhaitable.

7. Voir également une dizaine d'études de cas sur la participation privée dans les services aéroportuaires dans *Airport Infrastructure : The Emerging Role of the Private Sector*, Ellis Juan, Banque mondiale, 1995.

Encadré 20.2 Stratégie adoptée par le Canada pour commercialiser les aéroports nationaux

Le ministère des transports ("Transport Canada") est au Canada l'organe responsable du réseau aéroportuaire national. Cependant depuis la fin des années quatre vingt, des mesures successives ont été prises par le Gouvernement fédéral en vue de son désengagement total de la gestion aéroportuaire. La stratégie a pour but de mettre en place des autorités aéroportuaires locales à but non lucratif, sous contrôle communautaire. Les conseils d'administration des nouvelles entités, indépendants, sont mis en place par les collectivités locales ou par des organismes professionnels (par exemple, chambre de commerce). La privatisation des aéroports canadiens par l'établissement d'autorités aéroportuaires locales n'implique pas l'intervention des gouvernements locaux, mais la gestion et l'exploitation d'une structure toute entière tournée vers les affaires où figurent redevances d'usage, subventions et éléments d'actifs. C'est au marché du tourisme et aux compagnies aériennes qu'il revient d'exercer le contrôle des nouvelles autorités aéroportuaires locales en matière de qualité, de ponctualité et d'amélioration des services.

L'autorité aéroportuaire locale est un concept intéressant basé sur la "corporatisation" (transformation en société commerciale) des services aéroportuaires. Il fournit le type de structure et la dynamique de gestion propres aux institutions du secteur privé tout en maintenant la propriété publique des installations. Ce concept pourrait être défini comme étant "la privatisation d'une fonction publique". Les autorités aéroportuaires locales ne sont pas soumises à la réglementation économique et gèrent les aéroports dans le cadre de contrats de location à long terme avec des prestataires de services privés.

Toutefois une importante mobilisation de capitaux privés pour le développement des aéroports est également en train de se matérialiser dans le cadre du nouveau dispositif des autorités aéroportuaires locales. L'aéroport international Pearson à Toronto est un exemple de la manière dont ce processus fonctionne. Le Terminal 3 a été le premier projet d'investissement important du réseau aéroportuaire canadien à être financé, conçu, construit, et exploité par le secteur privé. La modernisation des Terminaux 1 et 2 et la construction de nouvelles pistes d'envol font actuellement l'objet de baux à long terme et d'accords de développement avec des partenaires privés—la Pearson Development Corporation (PDC). PDC regroupe des partenaires locaux et étrangers et exploitera les installations nouvelles et modernisées pendant 37 ans. PDC sera rémunéré au moyen de droits d'atterrissage et de concessions. L'Etat restera néanmoins le propriétaire de l'installation aéroportuaire et percevra un pourcentage fixe des recettes annuelles de PDC.

Le Canada a également cédé le système de contrôle aérien pour \$1,1 milliard à une organisation privée sans but lucratif, Nav Canada. Les raisons étaient doubles : d'une part, dégager l'Etat de cette activité d'exploitation; et d'autre part, mobiliser un capital massif pour moderniser les systèmes. Nav Canada est gérée par un conseil d'administration composé notamment de représentants des compagnies aériennes, du gouvernement fédéral et des syndicats. Il est prévu que les taxes fédérales de survol soient remplacées par des commissions et redevances d'usage fixées par Nav Canada, au terme d'une courte transition.

Source : Banque mondiale.

Un schéma plus radical serait que l'ONDA concède l'exploitation d'une branche de services à des intérêts privés dans le cadre d'un accord- cadre de concession. Les exemples de tels dispositifs mis en place dans les aéroports d'autres pays sont multiples. La gestion des services aux avions en escale, la réception et l'acheminement des passagers et du fret, ainsi que la maintenance des équipements constituent autant d'excellents candidats pour une initiative de

ce genre. Les concessions pour ce type de services seraient accordées sur une base concurrentielle, et leurs performances seraient soumises à la supervision de l'ONDA. Une des implications les plus conséquentes pour l'ONDA serait qu'une proportion importante des 2.300 employés actuels deviendrait superflue dans le cadre de leur statut d'emploi tel qu'il est défini aujourd'hui (l'encadré 20.3 fournit quelques illustrations du phénomène). Une manière d'atténuer les conséquences sociales d'une telle mesure serait d'encourager les employés à constituer des entreprises qui pourraient participer aux soumissions des services à sous-traiter ou concéder. Ce concept a été appliqué avec succès dans le cadre des réformes de la gestion portuaire et aéroportuaire au Venezuela.

Enfin, on pourrait aller jusqu'à la concession d'un aéroport entier par l'Etat ou privé, l'ONDA n'y conservant que la fonction de contrôle aérien. Cette formule serait plus directement applicable aux aéroports les plus fréquentés où les conditions de rentabilisation sont favorables. Mais elle pourrait être aussi envisagée pour les aéroports secondaires du Maroc, dans la mesure où l'on pourrait espérer que des trafics de transbordements y soient attirés par un exploitant privé mieux placé pour faire valoir les avantages que représenteraient une base aéroportuaire marocaine pour des compagnies étrangères soucieuses de rationaliser leurs dessertes vers l'Afrique et le Moyen Orient.

Encadré 20.3 Mise en concession des services aéroportuares

"L'approche multi-concessions" est un concept de désengagement fréquemment adopté à l'heure actuelle suivant lequel une autorité aéroportuaire délègue le maximum de services, tant aérien qu'au sol, à des intérêts privés. En agissant de la sorte l'autorité aéroportuaire devient en fait un administrateur de concessions avec un nombre limité d'employés pour exercer de telles fonctions.

Dans le cas de l'Autorité Aéroportuaire d'Othopeni (Bucarest, Roumanie), la plupart des services auxiliaires ont été donnés en concession au secteur privé, p.ex., la gestion du terminal et les services de manutention au sol à une association Germano-Roumaine, et le reste à des entreprises privées locales. L'Autorité Aéroportuaire continue à assurer le contrôle du trafic aérien d'approche et la gestion des mouvements d'appareils au sol, ainsi que les dispositifs internes de sécurité. Mises à part ces fonctions, l'Autorité se charge du suivi des divers contrats de concession privée. Dans le contexte de ce transfert de fonctions aéroportuares publiques au secteur privé, les effectifs de l'autorité ont pu être réduits de plus de 5.000 à 236 à peine.

A l'aéroport Kai Tak de Hong Kong, propriété de l'Etat, toutes les activités aéroportuares, à l'exception du contrôle du trafic aérien et de la gestion des pistes d'envol et aires de stationnement, sont assurées par le secteur privé dans le cadre de concessions et de programmes "BOT". L'aéroport est extrêmement rentable et est un exemple frappant de partenariat public-privé au niveau de la prestation de services aéroportuares auxiliaires. L'aéroport de Kai Tak emploie 25.000 travailleurs, mais 370 seulement sont employés par l'Etat. Les services internes de sécurité y sont également assurés par des organismes privés.

Source : Banque mondiale.

Un autre défi auquel l'ONDA et son conseil d'administration doivent faire face est celui de la dette importante contractée pour la réalisation de son programme d'investissement. L'Etat ayant décidé de ne plus verser de subventions, l'ONDA risque d'être confronté à des difficultés de trésorerie et à être contraint d'adopter des pratiques de tarification des services qui

engendreraient des conséquences négatives importantes. L'allégement des difficultés financières est donc à rechercher d'une autre manière. Une option serait de vendre les immobilisations aéroportuaires d'une manière sélective à des intérêts privés en leur reconnaissant le droit d'exploiter ces installations à leur convenance, mais il faut reconnaître que les conditions locales ne se prêtent guère à une évolution aussi radicale. Une autre option serait d'inviter des intérêts privés à entrer dans le capital des aéroports. Toutefois, pour qu'un tel processus puisse aboutir avec succès, d'importantes réformes seront vraisemblablement nécessaires qui modifieront fondamentalement le statut juridique du système de gestion du réseau aéroportuaire du Maroc. Bien que cette approche semble prometteuse à plus d'un titre, ses chances de réalisation semblent lointaines en raison du faible niveau des trafics et de ses perspectives de croissance. En attendant des réformes de gestion plus radicales, l'ONDA devrait être encouragé à prendre des mesures de compression de coûts et à la maintenance des installations aéroportuaires. La solution consistant à mobiliser les surplus de la fonction de contrôle aérien pour financer les besoins de liquidité de la fonction aéroportuaire devrait être écartée. Ici comme ailleurs, la péréquation entraîne des distorsions économiques et des risques de gaspillage des fonds ainsi "captés" que le contrôle financier externe pourra moins facilement prévenir.

21 Secteur Ferroviaire

Eléments de diagnostic du secteur ferroviaire

L'Office national des chemins de fer (ONCF), établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) créé par Dahir 1-63-225 du 6 août 1963 assure la gestion et l'exploitation de l'ensemble du réseau ferroviaire marocain¹ dans les conditions définies par un Cahier des charges approuvé par Décret royal 23-67 du 25 avril 1967. L'ONCF est administrée, sous la tutelle du Ministre chargé des transports, par un Conseil d'administration présidé par le Ministre et comprenant huit représentants de l'Administration, et dirigée par un Directeur général nommé par Décret. Les procédures de gestion appliquées sont celles des EPIC et sont souvent lourdes et contraignantes (visa des dépenses par le contrôleur financier, application des procédures du code des marchés publics, . . .).

Infrastructures et matériels ferroviaires

Le réseau exploité par l'ONCF comporte 1907 km de ligne à voie normale, dont 271 à double voie. Plus de la moitié du réseau (1003 km) est électrifié. Le réseau est constitué d'une ligne principale à voie normale Oujda (frontière algérienne)/ Fès/ Rabat/ Casablanca/ Marrakech, avec antennes sur Bou Arfa (ligne à trafic restreint), Tanger, Jorf Lasfar, Oued Zem et Safi. La structure du réseau est satisfaisante; la plupart des grandes villes, les principaux ports (à l'exception de Nador au nord et Agadir au sud), ainsi que les centres miniers et industriels d'activité phosphatière sont desservis. Il n'y a ainsi pas lieu d'envisager d'extension du réseau à moyen terme, sauf éventuellement pour ce qui concerne la relation Taourirt/Nador (longueur 120 km).² La densité d'utilisation des infrastructures est importante (3,7 million unités de trafic par km de ligne). Bien qu'en général en bon état d'entretien, les infrastructures ferroviaires sont pour partie vétustes et une partie du réseau est à limite de capacité. Le parc de matériel utilisé sur le réseau comporte pour l'essentiel³ 120 locomotives de ligne, 9064 wagons à marchandises et 580 voitures à voyageurs; le parc est en totalité propriété de l'ONCF, à la seule exception de quelques wagons spécialisés qui appartiennent aux utilisateurs (wagons dits "de particuliers"). Le matériel roulant a une disponibilité satisfaisante, mais est également vieillot (80 pour cent du

1. L'ONCF s'est substitué à sa création aux anciennes compagnies concessionnaires (Compagnie des chemins de fer du Maroc et Compagnie des chemins de fer du Maroc oriental) qui avaient construit le réseau ferroviaire pendant l'époque coloniale. La ligne Tanger/Fès a toutefois été exploitée jusqu'en 1987 par l'ONCF pour le compte de la Compagnie franco-espagnole Tanger/Fès qui en est restée concessionnaire jusqu'à cette date.

2. Par contre, l'extension du réseau de Marrakech sur Agadir, et, au-delà, vers Laayoun, envisagée dans le plan de développement à long terme de l'ONCF, ne saurait être économiquement justifiée dans les conditions actuelles, compte tenu des perspectives limitées de trafic au sud de Marrakech.

3. Chiffres arrondis.

matériel roulant a plus de 20 ans d'âge). D'importants investissements de renouvellement et de modernisation des infrastructures et matériels auront ainsi à être engagés dans les années prochaines.⁴

Rôle économique du chemin de fer

Le chemin de fer intervient sur trois segments du marché des transports: le transport des phosphates, le transport des marchandises générales et le transport voyageurs intervilles.

Le transport des *phosphates* est effectué pour le compte de l'Office chérifien des phosphates (OCP) au départ des centres miniers de Khourigba/Oued- Zem à destination du port de Casablanca et des usines chimiques de Jorf Lasfar et au départ de Benguerir et Youssoufia à destination du port et de la zone industrielle de Safi. Le trafic⁵ porte en 1994 sur environ 19 millions tonnes, correspondant à un volume d'activité d'environ 3400 millions tk (soit 53 pour cent de l'activité totale de l'ONCF); les recettes s'élèvent à 720 Millions Dh (47 pour cent des recettes totales du trafic), soit une recette unitaire de 21 centimes par tk. L'organisation technique du trafic est bonne et la qualité du service rendu est satisfaisante. Le trafic s'effectue dans le cadre d'une convention entre l'ONCF et l'OCP fixant un tarif de base à la tk, révisé mensuellement pour tenir compte de la variation des prix des principaux facteurs de production; une ristourne est accordée lorsque le tonnage transporté excède 18 millions de tonnes.⁶ Après arbitrage gouvernemental faisant suite à un long conflit entre l'ONCF et l'OCP, le tarif de base a fait l'objet en 1995 d'une augmentation de 26 pour cent, applicable rétroactivement à partir de 1994; le nouveau tarif couvre l'ensemble des coûts d'exploitation encourus par l'ONCF, l'amortissement du matériel et une partie des amortissements relatifs aux infrastructures. Les perspectives à moyen terme du trafic des phosphates sont bonnes; toutefois, le trafic est sujet à des variations annuelles qui peuvent être importantes en fonction de la conjoncture internationale sur les marchés des phosphates et des engrais.

Le transport des *marchandises générales* porte en 1994 sur environ 4,5 millions tonnes pour un volume d'activité légèrement supérieur à 1000 millions tk (16 pour cent de l'activité totale de l'ONCF); les recettes s'élèvent à 352 Millions Dh (23 pour cent des recettes totales du trafic), soit une recette unitaire de 33 centimes par tk. Les transports portent principalement sur les céréales, le ciment et les matériaux de construction, les produits pétroliers, les engrais et le sucre. Le trafic des marchandises générales est soumis à d'assez fortes variations d'année en année, en raison notamment de la conjoncture agricole pour ce qui concerne les transports de céréales. Globalement, il n'a pas connu de développement notable depuis le début des années 1980, et a même baissé sensiblement en 1993 et 1994. En fait, compte tenu des distances moyennes de transport relativement faibles (233 km en 1994) et d'une qualité de service parfois médiocre (en particulier en ce qui concerne le respect des délais de livraison) pour partie liée aux problèmes de capacité des infrastructures, le chemin de fer subit une importante concurrence de la part des transports routiers sur le marché des transports de marchandises

4. Le programme d'investissements envisagé par l'ONCF pour la période 1996–2000 s'élève au total à 5,1 milliards DH, dont 4,1 milliards au titre des infrastructures et environ 1 milliard au titre du matériel roulant et de l'outillage.

5. Au trafic des phosphates proprement dit s'ajoute un trafic de brouettage des matières premières et produits de l'industrie de la chimie des phosphates de Safi. Ce trafic porte en 1994 sur 3,5 millions tonnes, pour un volume de trafic de 87 millions tk et des recettes de 59 millions DH (4 pour cent des recettes totales du trafic).

6. Un système de tarification par tranches de tonnage serait plus approprié.

générales. Pour mieux lutter contre la concurrence, l'ONCF a tenté de développer les transports combinés rail-route; ses efforts en la matière se heurtent toutefois à la réglementation générale des transports marchandises actuellement en vigueur, qui l'empêchent de contracter l'exécution des transports routiers d'approche ou de diffusion dans des conditions avantageuses. L'ONCF doit en effet organiser les transports routiers terminaux par l'intermédiaire de l'Office national des transports (ONT) qui en fixe les tarifs; l'ONCF ne peut pas librement négocier la sous-traitance de ces transports ni s'équiper en moyens routiers lui permettant de réaliser ces transports par ses moyens propres. Le marché des transports de marchandises est actuellement en voie de déréglementation, le rôle d'affréteur de l'ONT devant notamment être prochainement aboli. Dans ce contexte, le développement à moyen terme de l'activité de transport ferroviaire des marchandises générales dépendra largement de l'aptitude de l'entreprise ferroviaire à améliorer la qualité des services offerts, diminuer ses coûts, et accroître son agressivité commerciale.

Le transport *voyageurs intervilles* porte en 1994 sur près de 10 millions de voyageurs pour un volume d'activité d'environ 1900 millions vk (30 pour cent de l'activité totale de l'ONCF); les recettes s'élèvent à 390 Millions Dh (26 pour cent des recettes du trafic), soit une recette moyenne unitaire de 21 centimes par vk. Trois types de services sont offerts: (a) un service de desserte cadencée sur la liaison Rabat/Casablanca par trains dits "Trains-Navettes Rapides" (TNR) (223 millions vk; distance moyenne de transport 81 km); (b) des trains rapides climatisés reliant les principales villes à Casablanca et Rabat (780 millions vk; distance moyenne de transport 211 km); et (c) des trains dits ordinaires (878 millions vk; distance moyenne de transport 255 km). La qualité du service (vitesse commerciale, ponctualité, confort et propreté des trains) est en général excellente sur les TNR et les trains rapides climatisés; elle est moyenne sur les trains ordinaires. Après avoir connu une croissance continue et un doublement en volume de 1981 à 1991 (2300 millions vk), le trafic global des voyageurs a décliné de manière relativement importante de 1992 à 1994; toutefois, la chute du trafic porte sur les trains ordinaires (dont la clientèle est essentiellement constituée de personnes à faibles revenus), tandis que la fréquentation des trains-navettes Rabat/Casablanca et des trains rapides climatisés, qui offrent généralement une excellente qualité de service et s'adressent à une clientèle à revenus plus élevés, continuait à croître. Bien qu'occupant la plupart du temps une position dominante sur les principales relations intervilles, le chemin de fer doit faire face à une concurrence déjà importante de la part du transport par autocars, concurrence qui devrait, notamment à la faveur du développement du réseau autoroutier, s'accroître à moyen terme, plus particulièrement sur les relations entre les pôles de Casablanca-Rabat et Meknès-Fès. L'ONCF ne dispose pas actuellement d'un système de suivi permanent de la rentabilité des divers services et relations et aucune distinction n'est faite entre les services à caractère commercial, dégagant une rentabilité acceptable, et les services, déficitaires, qui pourraient présenter le caractère de service public et dont l'exploitation serait effectuée à la demande de l'Etat.

Personnel

Les effectifs du personnel de l'ONCF sont d'environ 14000 agents permanents à mi-1995,⁷ auxquels s'ajoutent environ 1100 agents temporaires employés principalement sur des chantiers.

7. Personnels des hôtels non compris.

L'encadrement supérieur et moyen est d'excellente qualité et le personnel d'exécution compétent; les programmes de formation et de perfectionnement mis en oeuvre sont adéquats. Les effectifs ont connu une croissance continue depuis le début des années 1980 (où les effectifs étaient alors de 10300). La productivité globale du personnel était en 1994 légèrement inférieure à 450 milliers unités de trafic par agent; ce niveau de productivité est relativement proche de celle des chemins de fer d'Europe occidentale.⁸ Toutefois, ce niveau de productivité est désormais très sensiblement inférieur aux niveaux atteints lors de la décennie 1980, où la productivité était passée de 458 en 1980 à 565 en 1988. Le rapport des charges de personnel aux recettes du trafic s'élève en 1994 à 51,5 pour cent, ce qui dépasse largement le niveau de 35 à 40 pour cent généralement considéré comme nécessaire pour garantir durablement une gestion financièrement équilibrée de l'entreprise ferroviaire. La définition du niveau-cible des effectifs de l'entreprise nécessiterait naturellement une étude approfondie. Toutefois, pour fixer les idées, un niveau-cible de 10.000 agents semblerait tout à fait raisonnable pour le volume actuel du trafic. La productivité atteindrait alors environ 640 milliers unités de trafic par agent, ce qui paraît tout à fait envisageable compte tenu de la part prépondérante du trafic phosphatier lourd dans le trafic global. Le ratio de frais de personnel sur recettes du trafic atteindrait alors un niveau satisfaisant d'environ 36 pour cent, en supposant que les tarifs moyens de transport et le niveau des rémunérations moyennes restent dans les mêmes proportions qu'actuellement. Le personnel de l'ONCF bénéficie d'un régime particulier de retraites, globalement plus favorable que le régime de droit commun de la sécurité sociale, et pour lequel les prestations sont servies directement par l'ONCF. Le paiement des retraites pèsera très lourdement à l'avenir sur l'équilibre financier de l'ONCF, le nombre de retraités et d'ayant-droits devant augmenter fortement à l'avenir, alors que le nombre de cotisants sera très vraisemblablement appelé à décroître.

Organisation interne de l'ONCF

L'organisation interne de l'ONCF—semblable à celle des chemins de fer européens dans les années 60—s'articule essentiellement sur les grandes fonctions techniques de l'activité ferroviaire. Grâce à ce type d'organisation et à des méthodes modernes de gestion technique, l'ONCF a pu obtenir dans le passé d'excellents résultats en matière de qualité de l'entretien des infrastructures et des matériels ferroviaires et une très bonne maîtrise de la mise en oeuvre de ses programmes d'investissement. Cette organisation s'est toutefois fortement alourdie et bureaucratisée au fil des ans, conduisant à une hypertrophie des services centraux du siège, dont les effectifs atteignaient début 1995 près de 1900 agents (soit 13 pour cent des effectifs totaux du personnel permanent de l'entreprise); le processus de décision s'en est trouvé fortement ralenti. En outre, dans une organisation qui donne priorité aux fonctions techniques plutôt qu'aux "marchés" de l'entreprise, aucune structure n'est responsable à la fois des recettes et des coûts des services correspondant à un segment donné du marché de l'entreprise. Il s'ensuit une incitation souvent insuffisante à la satisfaction des besoins réels de la clientèle et un manque de recherche de la performance financière de l'entreprise. Plusieurs actions de rationalisation de l'organisation de l'entreprise ont été initiées depuis mi-1995 afin de corriger les principaux dysfonctionnements, notamment une simplification de l'organigramme et un allègement des

8. Productivité SNCF (France) en 1992: 566.

effectifs des services centraux du siège et un renforcement des responsabilités de la direction chargée des relations avec la clientèle (Direction de l'exploitation).

Performance financière et relations financières entre l'état et l'ONCF

Le résultat financier net de l'ONCF est négatif depuis 1980. Le déficit cumulé sur la période 1980–1994 s'élève à 4.130 millions Dh, correspondant à 24 pour cent des produits d'exploitation de la période. Le déficit s'est fortement aggravé depuis 1991; sous l'effet notamment de l'augmentation des consommations intermédiaires et, spécialement en 1994, des frais financiers; il atteint 744 millions Dh en 1994, soit plus de 40 pour cent des produits d'exploitation de l'exercice. Depuis 1991, la capacité d'autofinancement de l'entreprise est fortement négative (–374 millions Dh en 1994). L'équilibre financier du secteur ferroviaire n'a été ainsi assuré depuis 1980 que grâce à d'importants transferts financiers de l'Etat. Les contributions financières totales de l'Etat au secteur ferroviaire sur la période 1980–1994 s'élèvent à 10.097 millions Dh, soit 58 pour cent des produits d'exploitation de l'ONCF. Ces contributions ont été appliquées pour environ 70 pour cent au financement des investissements, entièrement pris en charge par l'Etat sur la période, et pour environ 30 pour cent à une capitalisation de la dette de l'ONCF envers l'Etat effectuée en 1994. Au delà de l'ampleur des montants en cause, le mécanisme des contributions financières de l'Etat mis en oeuvre sur la période est inadéquat. Le financement systématique des investissements ferroviaires par l'Etat incite l'entreprise ferroviaire au surinvestissement et peut introduire des distorsions dans les conditions de concurrence entre modes de transport. Il ne permet pas de différencier dans le déficit global de l'entreprise ferroviaire la partie qui correspond aux contraintes de service public imposées par l'Etat (application de conditions tarifaires particulières en faveur de certains clients, blocage des augmentations tarifaires, maintien en exploitation de services déficitaires pour des motifs sociaux ou politiques) de celle qui correspondrait à une inefficacité de la gestion. Le mécanisme des contributions financières de l'Etat à l'ONCF doit être redéfini dans le Contrat-Plan 1996–2000 en cours de négociation; il est envisagé que les concours de l'Etat prennent la forme d'une dotation en capital d'un montant annuel forfaitaire de 700 millions Dh; cette formule resterait inadéquate, la compensation des contraintes de service public imposées par l'Etat au chemin de fer—qui est la seule justification réelle des contributions financières de l'Etat à l'ONCF—n'étant toujours pas assurée de manière transparente.

Contexte et perspectives d'avenir de l'activité ferroviaire

Le contexte général de l'activité ferroviaire devrait sensiblement se modifier à moyen terme, en ce qui concerne tant la concurrence avec les autres modes de transport que les transferts financiers de l'Etat vers le chemin de fer. La concurrence entre modes et entreprises de transport se développera fortement, tant pour ce qui concerne les transports de marchandises que les transports de voyageurs, à la faveur des mesures de déréglementation et de privatisation, d'ailleurs déjà engagées. Le nouveau cadre réglementaire du marché des transports devrait favoriser l'exercice de cette concurrence sur des bases saines. Il devrait aussi prévoir une distinction claire entre services de transport exploités à titre commercial—dont les opérateurs, y

inclus l'opérateur ferroviaire, devraient avoir la liberté totale de fixer la configuration⁹ et la tarification—et les services exploités à la demande expresse de l'Etat (ou des collectivités locales) à titre d'obligation de service public, dans le cadre de conventions de service public prévoyant une compensation financière adéquate de l'opérateur par l'Etat. Enfin, les divers modes et entreprises de transport devraient, à terme, couvrir l'intégralité des charges d'entretien et de renouvellement de leurs infrastructures. Le volume global des transferts financiers de l'Etat vers le secteur ferroviaire sera dans l'avenir limité par les fortes contraintes qui continueront à peser sur le budget de l'Etat. En tout état de cause, les transferts devraient correspondre exclusivement à la compensation financière des déficits ou manques à gagner de l'opérateur ferroviaire engendrés par les services exploités à titre d'obligation de service public et par les obligations faites à l'opérateur ferroviaire de consentir des conditions privilégiées (notamment en matière de tarifs) à certains clients des services commerciaux. Dans ce contexte général et à moyen terme, la part du chemin de fer dans le marché global des transports terrestres continuera vraisemblablement, comme elle l'a fait dans les décennies passées, à décroître au profit des transports routiers. Le chemin de fer peut cependant continuer à jouer un rôle essentiel dans le système national des transports s'il est géré de manière commerciale et à la fois, (i) développe son action commerciale et améliore la qualité du service rendu à la clientèle, particulièrement dans le domaine des transports de marchandises générales; (ii) diminue de manière importante ses coûts de production, notamment en poursuivant les efforts de rationalisation de la gestion déjà entrepris et en mettant en oeuvre une politique de réduction importante des effectifs du personnel; et (iii) mobilise les ressources financières nécessaires pour financer un important programme d'investissements de renouvellement et de modernisation. Globalement, le trafic ferroviaire pourrait alors connaître une croissance modérée (avec un taux annuel moyen de l'ordre de quelques pour-cent par an dans le domaine des marchandises générales, et un taux au moins supérieur à celui de la croissance démographique dans le domaine des transports voyageurs intervilles).

L'intervention du secteur privé pourrait constituer un des instruments importants pour asseoir une gestion commerciale de l'activité ferroviaire et assurer le financement par le secteur privé d'une partie des investissements du secteur. Cette intervention pourrait soit s'effectuer, de manière limitée, en appui à l'opérateur ferroviaire gardant un statut d'entreprise publique, soit, de manière plus substantielle, par privatisation partielle ou totale de l'exploitation ferroviaire. Les principales modalités et options d'intervention du secteur privé sont évoquées ci-après.

Intervention du secteur privé en appui à l'opérateur ferroviaire public

Le secteur privé est susceptible d'intervenir en appui à l'opérateur ferroviaire public ONCF. Les principales formes d'intervention concernent: (a) le transfert par l'ONCF au secteur privé d'activités non ferroviaires ou ne présentant pas (ou plus) de synergie essentielle avec l'activité ferroviaire; (b) la sous-traitance au secteur privé des activités de "support ferroviaire"; (c) l'association entre l'ONCF et le secteur privé pour la réalisation de certaines prestations; et (d) le financement par le secteur privé des matériels ferroviaires. L'ONCF a déjà l'expérience de ce type d'appui du secteur privé, qu'il conviendrait ainsi de développer.

9. L'opérateur ferroviaire devrait ainsi être autorisé à offrir sans restrictions, par des moyens dont il déciderait, des services multi-modaux pour le transport des marchandises et des voyageurs.

Transfert au secteur privé d'activités non ferroviaires

La principale activité non ferroviaire dans laquelle l'ONCF est actuellement impliquée est l'activité hôtelière et touristique. L'ONCF est propriétaire ou détient des actions dans les hôtels suivants: Société anonyme de l'hôtel La Mamounia à Marrakech (ONCF actionnaire à 60 pour cent), Hôtel Palais Jamaï à Fès (établissement ONCF), chaîne hôtelière Transatlantique, chaîne hôtelière Moussafir (ONCF actionnaire à 38 pour cent). Même lorsqu'elle est bénéficiaire, l'activité hôtelière, qui ne présente pas de synergie avec l'activité ferroviaire voyageurs, est un facteur de dispersion des préoccupations de l'entreprise ferroviaire. L'activité hôtelière mériterait ainsi d'être purement et simplement abandonnée par l'ONCF et les hôtels dont elle est propriétaire et ses participations financières dans les sociétés hôtelières devraient être vendus. Ce programme de vente est d'ailleurs déjà entamé, puisqu'un programme de privatisation est en cours pour ce qui concerne la chaîne Transatlantique.¹⁰

Sous-traitance au secteur privé des activités de support ferroviaire

De nombreuses activités de support ferroviaire sont susceptibles d'être sous-traitées au secteur privé. Il s'agit notamment: (a) de travaux de maintenance et de renouvellement des infrastructures ferroviaires (débroussaillage et curage des fossés, bourrage mécanique lourd, production de ballast, renouvellement de la voie, entretien des bâtiments, entretien des installations de télécommunications et de signalisation); (b) de la maintenance du matériel moteur (locomotives, locotracteurs) et du matériel remorqué (wagons à marchandises, voitures à voyageurs) et du nettoyage du matériel remorqué; (c) des activités annexes au transport des marchandises (stockage, manutention, camionnage terminal) et aux services voyageurs (restauration à bord des trains, service des wagons-lits, transports terminaux par autocars); (d) de la maintenance du parc automobile; et (e) d'activités sociales destinées au personnel.

L'ONCF fait déjà appel à la sous-traitance pour certaines de ces activités. Il semble toutefois que le champ d'appel à la sous-traitance pourrait être sensiblement accru et il est recommandé que l'ONCF lance une étude détaillée de la faisabilité de développement de la sous-traitance. L'appel accru à la sous-traitance pourrait être couplé avec les programmes de réduction des effectifs de l'ONCF dont la mise en oeuvre est recommandée par ailleurs, certaines activités étant alors reprises par des entreprises à créer par le personnel qui quitterait l'ONCF. L'analyse de la concurrence potentielle entre entreprises sous-traitantes constitue un élément-clé d'appréciation des avantages et des risques du recours à la sous-traitance des activités de support ferroviaire. La sous-traitance est sans risque et généralement bénéfique pour l'entreprise ferroviaire (amélioration de la qualité des prestations, diminution des coûts) lorsque plusieurs entreprises sous-traitantes concurrentes fournissent les prestations (concurrence dans le marché). La participation financière de l'ONCF dans l'entreprise sous-traitante n'est alors pas justifiée.¹¹ La sous-traitance peut être plus difficile à mettre en oeuvre et peut présenter des

10. Les deux hôtels de Meknès et Essaouira de cette chaîne ont été vendus. On notera que le produit des ventes est allé directement à l'Etat, et non à l'ONCF.

11. L'ONCF est actuellement actionnaire dans la Société des Basaltes de Meknès (71 pour cent du capital) et les Grandes Carrières Marocaines (80 pour cent du capital par l'intermédiaire de sa filiale Carré) qui produisent du ballast. Elle est également actionnaire (24.5 pour cent du capital) dans la Société Chérifienne des industries ferroviaires (SCIF) spécialisée dans le montage et la fabrication de matériel roulant. Le maintien des

risques potentiels lorsque les prestations ne peuvent, en raison en particulier de la taille réduite du marché, être fournies que par une seule entreprise, qui doit mettre en oeuvre des investissements importants (ce serait par exemple le cas pour l'entretien des locomotives), et ce même si l'entreprise est sélectionnée par appel à la concurrence. Dans ce cas, l'activité peut toutefois être assurée par le secteur privé soit dans le cadre d'un contrat de gestion de l'activité (qui continue à être assurée dans les installations de l'entreprise), soit dans le cadre d'une association ("joint venture") entre l'ONCF et le secteur privé.

Sous-traitance ou association entre l'ONCF et le secteur privé pour la réalisation de certaines prestations de transport

L'ONCF est susceptible soit de sous-traiter, soit de s'associer avec le secteur privé pour la réalisation de certaines prestations de transport, notamment pour ce qui concerne des services particuliers dans lesquels le secteur privé peut jouer le rôle de "détaillant", l'ONCF jouant le rôle de "grossiste", pour l'exploitation d'installations terminales marchandises ou voyageurs et pour la réalisation de transports routiers marchandises et voyageurs complémentaires au transport ferroviaire (transports d'approche et de diffusion). La sous-traitance simple est vraisemblablement préférable lorsque plusieurs sous-traitants peuvent être mis en concurrence "dans le marché" pour la fourniture de la prestation; l'association entre l'ONCF et le secteur privé dans une entreprise conjointe étant plus adéquate dans le cas où l'opérateur du service ne peut être qu'un opérateur unique. L'ONCF a une expérience en la matière pour le transport des colis qui est effectué par l'entreprise de groupage Carré, où l'ONCF est actionnaire majoritaire. Il convient toutefois de noter qu'au fur et à mesure de l'évolution des marchés, la pertinence de l'association peut cesser; il est ainsi recommandé d'examiner si l'implication de l'ONCF—par l'intermédiaire de sa participation financière dans l'entreprise Carré—dans le trafic des colis est bien toujours justifiée, compte tenu du caractère tout à fait marginal de ce trafic dans l'activité globale du chemin de fer. Par contre, de nouveaux domaines d'association pourraient voir le jour dans le futur, par exemple dans le domaine du trafic des conteneurs.¹²

Financement par le secteur privé des matériels ferroviaires

Dans un contexte général où le financement du programme d'investissement de l'ONCF est difficile à assurer à partir des ressources d'autofinancement ou des ressources en provenance de l'Etat, le secteur privé pourrait contribuer au financement des matériels ferroviaires à acquérir dans le cadre du programme. Une première formule, déjà mise en oeuvre au Maroc—mais où, limitée, elle ne concerne que certains des wagons pour le transport des hydrocarbures—est celle des wagons dits "de particuliers", dans laquelle des wagons spécialisés utilisés pour des trafics particuliers sont acquis soit par le chargeur, soit par une entreprise de leasing, qui les loue au chargeur. La formule est susceptible d'être étendue à d'autres catégories de wagons, notamment

ces participations financières n'apparaît aujourd'hui plus justifié, compte tenu de la concurrence existante sur le marché local du ballast et de la concurrence internationale sur le marché des matériels roulants ferroviaires.
12. On signalera l'intéressante tentative d'association de l'ONCF—par l'intermédiaire de Carré—avec des opérateurs belges pour le trafic marchandises Europe/Maroc (Projet Train Express Fret Europe Maghreb), même si les conditions actuelles du marché n'ont pas permis à ce service d'effectivement voir le jour.

les wagons phosphatiers.¹³ De manière plus générale, les possibilités de recours au leasing pour d'autres matériels ferroviaires (locomotives, voitures à voyageurs) mériteraient d'être explorées.

Privatisation de l'exploitation ferroviaire

L'intervention en appui de l'entreprise ferroviaire publique ONCF ne fait jouer au secteur privé qu'un rôle restant marginal dans l'activité ferroviaire et n'aura en conséquence qu'un impact très limité sur la gestion du chemin de fer. Une implication plus profonde du secteur privé correspondrait à l'exploitation de services de transport ferroviaire par le secteur privé. De telles formules de privatisation, totale ou partielle, de l'activité ferroviaire se développent depuis quelques années dans le monde, et pourraient éventuellement être appliquées au cas du Maroc. Les principales options susceptibles d'être imaginées sont présentées ci-après.

Privatisation complète du chemin de fer

Cette option consisterait à vendre au secteur privé l'ensemble des actifs du secteur ferroviaire (matériels et infrastructures ferroviaires, y inclus terrains d'emprise du chemin de fer). Le chemin de fer marocain se trouverait alors dans une situation semblable à celle de la quasi-totalité des chemins de fer des Etats-Unis. Juridiquement, cette formule pourrait par exemple s'effectuer par la privatisation de l'ONCF, préalablement transformée en société par actions. Une telle formule—retenue dans son principe pour la privatisation des chemins de fer japonais, d'ailleurs encore inachevée—serait vraisemblablement considérée, dans le contexte du Maroc, comme politiquement inacceptable. Elle heurterait profondément la tradition juridique marocaine qui veut que les infrastructures ferroviaires appartiennent au domaine public. Compte tenu des perspectives de profit de l'activité ferroviaire, le prix de vente global du chemin de fer ne correspondrait qu'à une partie réduite des investissements de création ou de remplacement de l'outil ferroviaire. La privatisation complète du chemin de fer pourrait ainsi être considérée sur le plan politique comme une opération de "bradage" du patrimoine national.

Séparation de la gestion des infrastructures et des services de transport?

Une autre option de privatisation de l'exploitation ferroviaire consisterait à séparer la gestion des infrastructures ferroviaires—qui resterait assurée par une entreprise publique—de la gestion des services de transport ferroviaire, qui serait assurée par une ou plusieurs entreprises privées qui pourraient même être en concurrence sur certains segments du marché; en contrepartie de la mise à disposition des infrastructures, les opérateurs de services de transport paieraient un "péage" à l'entreprise gestionnaire des infrastructures. Cette formule est celle mise en oeuvre, selon diverses variantes, par les chemins de fer suédois et qui est en cours de mise en place dans le cadre de la privatisation des chemins de fer britanniques. L'adoption d'un tel schéma—dont l'application à l'étranger est d'ailleurs encore trop limitée pour juger de sa faisabilité

13. Il pourrait être imaginé que l'ONCF transfère la propriété de la totalité des wagons du parc phosphatier soit à l'OCP, soit à une société "Maroc Phosphate Wagons" dont les actions seraient vendues sur le marché boursier, et qui louerait les wagons à l'ONCF (ou, mieux, à l'OCP). Le produit de la vente des wagons (ou des actions de la société Maroc Phosphate Wagons) permettrait de financer une partie du programme d'investissements de l'ONCF.

opérationnelle—est, dans les circonstances actuelles, fortement déconseillée pour le secteur ferroviaire marocain. Ce schéma présente a priori plusieurs graves inconvénients. Dans un système très intégré techniquement tel que le chemin de fer, il est difficile de gérer “contractuellement” les conflits techniques courants qui se font jour en matière de gestion des infrastructures et de gestion des services de transport (coordination des opérations d’entretien de la voie et de l’acheminement du trafic par exemple). Ensuite, le schéma prive l’opérateur des services ferroviaires de tout contrôle sur les coûts d’infrastructure, qui représentent une part élevée (jusqu’à 40 pour cent) des coûts totaux du transport ferroviaire; si cet opérateur n’est pas satisfait du service du gestionnaire de l’infrastructure (ou du niveau du péage d’utilisation des infrastructures appliqué), il n’a naturellement pas la possibilité de s’adresser à un autre gestionnaire des infrastructures, ni d’influer de manière significative sur sa gestion. Enfin, la formule rend dans la pratique très difficile la détermination du niveau économiquement et financièrement optimal d’entretien de la voie, même si, en théorie, il est possible d’imaginer des formules de calcul du péage qui permettraient d’atteindre cet optimum.

Mise en concession de l’activité ferroviaire—généralités

La formule la plus prometteuse de privatisation de l’exploitation ferroviaire consisterait en la mise en concession de l’activité. Cette formule, si elle était mise en oeuvre dans des conditions adéquates, permettrait de garantir une gestion commerciale du secteur ferroviaire et de confier au secteur privé le soin de mobiliser l’essentiel des financements du programme d’investissement du chemin de fer. Les mécanismes détaillés de la concession peuvent être très variés d’une solution à l’autre. Dans tous les cas, l’Etat conserve la propriété des infrastructures et l’activité ferroviaire est exploitée par le concessionnaire à titre d’activité commerciale, à ses risques et périls. Contrairement à la solution de séparation de la gestion des infrastructures et des services de transport décrite ci-dessus, le concessionnaire est techniquement responsable de la gestion, de l’entretien, du renouvellement et des aménagements des infrastructures. Les investissements en matériels sont généralement directement financés par le concessionnaire. Les investissements de renouvellement, d’aménagement et de développement des infrastructures sont de préférence directement financés par le concessionnaire (“concession” stricto sensu); dans certains cas, l’Etat peut toutefois être amené à financer tout ou partie des investissements en infrastructures, avec remboursement adéquat par le concessionnaire (“affermage”). La concession peut enfin prévoir la possibilité pour le concessionnaire de “sous-concéder” ou de faire exploiter par des tiers certaines des activités objet de la concession.

Mise en concession globale de l’activité ferroviaire ou mise en concession partielle?

Dans le cas du Maroc, il serait possible d’envisager soit une mise en concession globale de l’activité ferroviaire, soit une mise en concession d’une partie seulement des activités, l’ONCF conservant la gestion des activités ferroviaires autres que les activités concédées. Dans la mise en concession globale, le concessionnaire est responsable de la gestion de l’ensemble des infrastructures et de la gestion de l’ensemble des activités de transport (transport des phosphates, transport des marchandises générales, transport des voyageurs). La mise en concession partielle ou par activité ne concerne au contraire qu’une partie de l’activité de transport ferroviaire. Dans ce cas, le concessionnaire de l’activité est alors techniquement et financièrement responsable de la gestion de l’ensemble des services de transport relatifs à cette

activité (traction des trains, entretien du matériel moteur et remorqué); en matière d'infrastructures, le concessionnaire d'activité est techniquement et financièrement responsable de la gestion des seules infrastructures dont il est l'utilisateur principal; le concessionnaire peut par ailleurs faire circuler ses trains sur les infrastructures dont il n'est pas l'utilisateur principal moyennant paiement d'un "péage" à l'ONCF, gestionnaire desdites infrastructures.¹⁴ Dans la pratique, deux variantes principales de configuration de concessions partielles pourraient être imaginées:

- mise en concession séparée de l'activité de *transport des phosphates*. Le concessionnaire de l'activité assure la gestion et l'exploitation des services de transport des phosphates (traction des trains, entretien du matériel moteur et remorqué). L'ONCF conserve la gestion et l'exploitation des services de transports de marchandises générales et de voyageurs. En matière d'infrastructures, le concessionnaire assure la gestion des sections de ligne Benguerir/ Safi, Oued-Zem/ Sidi El Aidi et Nouasseur/ Jorf Lasfar; il fait circuler les trains phosphatiers sur les sections Sidi el Aidi/ Nouasseur/ Casablanca sur les infrastructures ONCF moyennant paiement d'un péage.
- mise en concession séparée de l'activité de *transport des marchandises (phosphates et marchandises générales)*. Le concessionnaire assure la gestion de l'ensemble des services de transport des phosphates et des marchandises générales. L'ONCF conserve la gestion des seuls services de transport voyageurs. En matière d'infrastructures, le concessionnaire marchandises assure la gestion des sections de ligne Benguerir/Safi, Oued Zem/ Sidi El Aidi et Nouasseur/ Casablanca, ainsi que de la ligne de Bouarfa. Les trains phosphatiers et de marchandises générales circulent sur le reste du réseau—que gère l'ONCF, les services voyageurs en étant l'utilisateur principal en nombre de circulations—moyennant paiement d'un péage à l'ONCF.

La faisabilité des diverses variantes de mise en concession séparée mériterait de faire l'objet d'un examen détaillé; la forte intégration technique de la partie sud du réseau—et notamment la traction électrique des trains—pourrait rendre assez difficile l'exploitation technique des services de transport des phosphates ou des marchandises séparément de celle des services de transport voyageurs, ce qui rendrait douteuse la faisabilité technique des mises en concessions partielles. La suite du document examine ainsi plus particulièrement les modalités d'une éventuelle mise en concession globale de l'activité ferroviaire.¹⁵

Principales dispositions de la convention de concession d'exploitation de l'activité ferroviaire

Le cadre réglementaire de l'activité ferroviaire serait défini dans une convention de concession, signée entre l'Etat et la société concessionnaire. La convention prévoirait la liberté pour le concessionnaire de définir la configuration et la tarification des services de transport dits commerciaux; les éventuels services (essentiellement dans le domaine des transports voyageurs)

14. L'utilisation par des opérateurs "secondaires" d'une infrastructure ferroviaire gérée par son utilisateur principal est de pratique courante en Amérique du Nord ("trackage rights"). Elle est également utilisée dans divers chemins de fer d'Afrique sub-saharienne pour le trafic minéralier (Sénégal, Gabon). Son utilisation devrait se développer dans les prochaines années dans les pays de l'Union Européenne. Cette formule ne doit pas être confondue avec la formule de séparation de la gestion des infrastructures et des services de transport évoquée plus haut.

15. Des modalités du même type sont envisageables en cas de mise en concession partielle.

exploités à la demande expresse de l'Etat à titre d'obligation de service public le seraient dans le cadre de conventions de service public passées entre l'Etat et le concessionnaire, avec compensation financière adéquate du concessionnaire; de même, les éventuelles réductions tarifaires appliquées à la demande de l'Etat en faveur de certains clients des services commerciaux seraient compensées financièrement par l'Etat. La concession prévoirait la possibilité pour l'Etat d'autoriser l'utilisation des infrastructures ferroviaires par d'autres opérateurs de services ferroviaires (qui paieraient alors un péage au concessionnaire), en particulier en cas d'abus de position dominante du concessionnaire sur un segment donné du marché des transports. Les infrastructures, qui restent la propriété de l'Etat, seraient gérées par le concessionnaire, qui en assurerait l'entretien, le renouvellement et l'aménagement à ses frais; le financement des créations d'infrastructures nouvelles—qui dans la pratique ne pourraient éventuellement concerner dans les années à venir que la ligne Taourirt/Nador—ferait l'objet d'un examen au cas par cas entre l'Etat et le concessionnaire. Le concessionnaire serait propriétaire du matériel moteur et remorqué,¹⁶ dont il financerait l'acquisition. Le personnel du concessionnaire serait régi par la législation et le règlementation du travail applicable au secteur privé (Code du travail, conventions collectives) et serait affilié au régime de retraites et de protection sociale des entreprises privées. En contrepartie de la mise à disposition des infrastructures existantes et du droit d'exploiter les services ferroviaires, le concessionnaire verserait à l'Etat une "redevance de concession" calculée en fonction du volume du trafic ferroviaire et/ou en pourcentage des recettes du trafic. La concession serait conclue pour une durée longue, de nature à permettre l'amortissement des investissements engagés par le concessionnaire.¹⁷ Enfin, le contrôle de la concession par l'Etat devrait être conçu de manière à éviter l'interférence de l'Etat dans la gestion de la société concessionnaire. Le contrôle direct concernerait essentiellement la sécurité de l'exploitation ferroviaire et la protection de l'environnement. Le concessionnaire transmettrait également à l'Etat des informations sur son activité et un audit annuel de la concession devrait être effectué par un auditeur indépendant. Les litiges relatifs à la convention de concession devraient de préférence être résolus par voie d'arbitrage.

Structuration du capital de la société concessionnaire

La société concessionnaire serait une société anonyme de droit marocain. Afin d'assurer une direction forte de la société, il est souhaitable que la société soit dotée d'un actionnaire de référence (constitué en consortium comportant en son sein un opérateur ferroviaire chevronné), détenant statutairement la majorité au Conseil d'administration. La participation de l'Etat au capital de la société concessionnaire, bien que vraisemblablement peu souhaitable, serait toutefois acceptable si cette participation restait minoritaire et était conçue de manière à ne pas ouvrir la porte à l'ingérence de l'Etat dans la gestion de l'entreprise. Outre les actions détenues par l'actionnaire de référence, d'autres actions pourraient être détenues par des actionnaires privés et être échangées librement sur le marché boursier marocain. Une partie des actions pourrait aussi être acquise dans des conditions privilégiées par le personnel de la société. Une

16. En variante, le matériel existant en début de concession pourrait être loué au concessionnaire par l'Etat.

17. Une formule intéressante en matière de durée de la concession est celle de la convention "glissante" conclue pour une période initiale de 20 ans par exemple, et qui peut être prolongée par période successives de cinq ans, à décider à l'issue de chaque période quinquennale.

l'actionnariat de référence, mérite d'être encouragée. En ce qui concerne les mécanismes de mise en concession, deux formules sont a priori susceptibles d'être envisagées, la mise en concession par appel d'offres, ou la mise en concession par privatisation de la société concessionnaire.

Encadré 21.1 L'utilisation des infrastructures ferroviaires par des tiers opérateurs dans le cadre d'une concession d'exploitation ferroviaire

La Convention de concession de l'exploitation des transports ferroviaires sur l'axe Abidjan/Ouagadougou conclue en Décembre 1994 entre les Etats de Côte d'Ivoire et du Burkina et le concessionnaire privé SITARAIL prévoit que les infrastructures, dont le concessionnaire assure l'exploitation, peuvent être utilisées par des tiers opérateurs de transport ferroviaire à l'issue d'une période d'exclusivité d'exploitation accordée au concessionnaire. Les dispositions correspondantes de la convention de concession sont les suivantes:

- Le Concessionnaire peut passer avec des opérateurs de services de transport de marchandises ou de voyageurs des conventions relatives notamment à l'utilisation, par lesdits opérateurs, des infrastructures du réseau ferroviaire exploité par le Concessionnaire. Les conventions sont passées soit à l'initiative du Concessionnaire, soit à la demande de l'Etat intéressé par le service, soit à la demande conjointe des deux Etats lorsqu'il s'agit d'un service à caractère international.
- Les conventions passées à l'initiative du Concessionnaire et sous sa responsabilité sont librement négociées entre le Concessionnaire et l'opérateur. Les termes des conventions ne sont pas rendus publics (. . .).
- Dans le cas où les conventions sont à passer à la demande de l'un des Etats ou à la demande conjointe des deux Etats, le Concessionnaire s'engage à ne pas appliquer à l'opérateur désigné, compte tenu de la nature du service en cause, des mesures discriminatoires par rapport à celles appliquées aux autres utilisateurs des infrastructures. Par autres utilisateurs des infrastructures, il convient d'entendre soit le Concessionnaire lui-même, soit les autres opérateurs avec lesquels le Concessionnaire a passé des conventions d'utilisation des infrastructures. A défaut pour le Concessionnaire et l'opérateur de se mettre d'accord sur les termes de la convention, ces termes sont arrêtés par un groupe de trois experts, l'un désigné par le Concessionnaire, le second par l'opérateur, et le troisième étant choisi d'accord parties par les deux précédents (. . .).
- Les Etats, agissant soit individuellement, soit conjointement, s'engagent, pour une période de sept ans à partir de la date d'entrée en vigueur de la présente convention de concession, à ne pas utiliser leur droit de demander au Concessionnaire (. . .) de passer avec des opérateurs des conventions relatives à l'utilisation, par lesdits opérateurs, des infrastructures du réseau ferroviaire exploité par le Concessionnaire. Les dispositions (précédentes) n'interdisent pas au Concessionnaire de passer à son initiative et sous sa responsabilité, pendant la période considérée, de telles conventions (. . .).

Source: Banque mondiale.

Mise en concession directe par appel d'offres

Dans cette formule, la mise en concession privée est faite sans restructuration préalable du secteur ferroviaire. L'Etat procède à un appel à la concurrence pour le choix de l'actionnaire de référence de la société concessionnaire à créer. La procédure recommandée est alors une

référence de la société concessionnaire à créer. La procédure recommandée est alors une procédure en trois étapes. Dans une première étape, les candidats à l'actionnariat de référence font l'objet d'une présélection sur des critères de capacité technique et financière. Dans une deuxième étape, l'Etat transmet aux candidats présélectionnés un projet de convention de concession et demande aux candidats de lui présenter leurs commentaires sur le projet et de préparer un Plan d'entreprise à moyen terme précisant la politique (politique commerciale, politique du personnel et notamment effectifs ONCF que le concessionnaire reprendrait, investissements, ..) que mènerait la société concessionnaire; les propositions des candidats sont discutées avec l'Etat. Dans une troisième étape, l'Etat arrête définitivement le texte de la convention de concession et demande aux candidats ayant présenté des propositions acceptables à l'issue de la deuxième étape de lui présenter leur offre financière en matière de redevance de concession; la concession est accordée au candidat ayant présenté l'offre la plus élevée. A la mise en vigueur de la concession, le concessionnaire sélectionne parmi le personnel existant de l'ONCF le personnel qu'il reprend. L'Etat crée un organe de liquidation (qui pourrait être l'ONCF maintenue) chargé de (a) redéployer et, le cas échéant, procéder aux licenciements du personnel de l'ONCF non repris par le concessionnaire; (b) résoudre les questions relatives aux retraites des personnels ONCF repris par la société concessionnaire ou non repris; (c) vendre les actifs de l'ONCF qui n'auraient pas été repris par le concessionnaire; et (d) assurer l'apurement financier des dettes de l'ONCF.¹⁸ La durée totale de l'opération de mise en concession (entre la décision de mise en concession et la reprise effective de l'exploitation par le concessionnaire) serait d'environ 18 mois. Cette formule, dans son principe et avec diverses variantes de mise en oeuvre, est celle qui a été appliquée pour la mise en concession des chemins de fer argentins et du chemin de fer ivoiro-burkinabé; c'est celle qui sera employée pour la mise en concession, en cours de préparation, du chemin de fer du Congo et du Cameroun.

Encadré 21.2 La mise en concession des chemins de fer argentins

En 1990, l'entreprise publique des chemins de fer argentins, Ferrocarriles Argentinos (FA) gérait un réseau de 35.000 km. Le trafic ferroviaire portait sur les marchandises (7.500 Millions tk), les voyageurs intervilles (4.700 Millions vk) et les voyageurs de la banlieue de Buenos-Aires (5.900 Millions vk). Le trafic était en déclin continu, l'outil ferroviaire fortement dégradé, la gestion des FA soumise à de nombreuses interférences politiques et à l'influence des syndicats. Les effectifs du personnel étaient surabondants (92.000 agents) et le déficit annuel des FA atteignait le chiffre énorme de 1,3 Milliards dollars US par an.

Une première tentative de restructuration du chemin de fer avait été lancée en 1987; elle prévoyait la séparation de la gestion des infrastructures et des ateliers (qui aurait été conservée par FA) de la gestion des services de transport (qui aurait été effectuée par trois sociétés, à participation privée majoritaire, respectivement pour les marchandises, les services voyageurs intervilles et les services voyageurs de banlieue). Elle fut abandonnée devant l'opposition conjuguée des syndicats de cheminots, de la direction des FA et de l'industrie de fabrication des matériels ferroviaires.

18. La société concessionnaire ne reprendrait pas la dette de l'ONCF, sauf éventuellement pour ce qui concerne la dette des matériels roulants qu'elle acquerrait. La dette sur infrastructures devra donc en particulier être servie par l'Etat; la redevance de concession versée par le concessionnaire pourra contribuer à la couverture du service de la dette, mais serait très vraisemblablement insuffisante à en assurer la couverture totale. Cette question devrait être examinée par une simulation financière détaillée de la concession.

En 1989, à la suite de l'élection du Président Carlos Menem, et dans un climat d'hyperinflation, le Gouvernement fut autorisé à procéder à la privatisation des entreprises publiques sans accord préalable du Parlement. Des mesures d'urgence de réduction des coûts de l'activité ferroviaire et les grandes lignes d'un programme de privatisation de l'activité ferroviaire par mise en concession furent alors arrêtées. La conduite du programme de privatisation fut confiée à une "Unité de restructuration des chemins de fer" placée initialement auprès du président des FA, puis ultérieurement auprès du Ministre des transports.

Activité marchandises. La mise en concession concerna d'abord l'activité de transport de marchandises. Le réseau des FA fut partagé en six réseaux élémentaires, qui correspondaient grossièrement aux anciens réseaux privés antérieurs à la nationalisation menée en 1946-1947 et aux structures régionales des FA. Les concessions sont accordées pour une durée de 30 ans, avec possibilité d'extension de 10 ans. Le concessionnaire est responsable du marketing et de l'exploitation des services ferroviaires et de l'entretien des matériels et des infrastructures ferroviaires; il bénéficie de l'exclusivité d'exploitation des services marchandises pendant toute la durée de la concession; il fixe librement ses tarifs, sous réserve du respect de tarifs plafonds soumis à non-objection de l'Etat. Les matériels existants des FA sont répartis entre les concessionnaires. Les investissements de réhabilitation des matériels et des infrastructures, ainsi que ceux relatifs aux acquisitions de matériels neufs, sont à la charge du concessionnaire. Le concessionnaire paie une redevance pour l'utilisation des infrastructures et un loyer pour la mise à disposition des matériels. Chaque concessionnaire réembauche des personnels des FA, dans la seule limite des besoins de son exploitation, et renégocie les conditions d'emploi du personnel repris.

Le choix des concessionnaires s'est effectué par appels d'offres, lancés en trois groupes entre Janvier 1991 et Février 1992. Dix soumissionnaires constitués en consortium au total répondirent; trois des réseaux firent l'objet de deux offres, deux d'une seule offre, et l'un d'entre eux d'aucune offre. La sélection du concessionnaire pour un réseau donné s'est faite en deux étapes: une étape dite de "qualification", suivie d'une étape d'évaluation des propositions techniques et économiques, par l'intermédiaire d'une grille de jugement comportant dix critères (expérience de l'opérateur, programme d'investissement proposé, redevance proposée, nombre d'agents FA repris, etc.). Les négociations finales avec les concessionnaires retenus furent longues (de 13 à 24 mois) et souvent difficiles. En Octobre 1993, l'exploitation de cinq des six réseaux marchandises était entre les mains des concessionnaires privés; le sixième réseau, pour lequel aucune offre n'avait été reçue, étant exploité par une nouvelle entreprise publique (indépendante des FA); il fera l'objet d'un nouvel appel d'offres pour sa mise en concession lorsque sa réhabilitation aura été effectuée. Les consortiums auxquels ont été attribués les concessions regroupent de grandes entreprises argentines et des opérateurs de chemins de fer régionaux nord-américains; deux des consortiums sont conduits par les principaux clients des réseaux concernés.

Il est encore trop tôt pour juger du succès des différents réseaux. Un important programme de réhabilitation des infrastructures et des matériels a été lancé et des mesures de rationalisation de l'exploitation (avec notamment adoption des techniques d'exploitation nord-américaines) sont mis en oeuvre. Le personnel total repris par les concessionnaires est d'environ 20.000 agents.

Activité voyageurs de la banlieue de Buenos Aires. Un processus de mise en concession par appels d'offres, semblable à celui décrit ci-dessus, a été lancé à mi-1991 et a abouti à la signature en Janvier 1994 de contrats avec quatre concessionnaires privés. Les contrats prévoient un contrôle des tarifs par l'Etat et le versement par l'Etat de subventions d'exploitation aux concessionnaires (dont les montants sont spécifiés dans le contrat).

Activité voyageurs intervilles. Dans la conception initiale des concessions marchandises, il était prévu que les concessionnaires pourraient, s'ils le désiraient, exploiter des services voyageurs, mais qu'ils n'y seraient pas tenus; par contre, ils auraient l'obligation d'accepter que les infrastructures qu'ils gèrent au titre de la concession soient utilisées par des opérateurs voyageurs spécialisés, moyennant paiement au concessionnaire par ces opérateurs d'un péage. La mise en concession séparée, incluant la gestion des infrastructures, de l'activité voyageurs du corridor Buenos-Aires/Mar de la Plata fut également envisagée et un appel d'offres lancé à cet effet en 1992. Il s'avéra toutefois, à l'issue d'études conduites en 1992, que l'exploitation de services voyageurs intervilles ne pourrait s'effectuer sans le versement de subventions aux opérateurs. En Août 1992, le Gouvernement rejeta l'idée de telles subventions—dans la mesure où le pays était doté d'un réseau routier développé et d'une industrie des transports par autocars qui assurait la desserte de l'ensemble du pays—et décida d'abandonner la totalité des services ferroviaires voyageurs intervilles. Toutefois, l'exploitation des services sur le corridor Buenos Aires/Mar de la Plata est poursuivie, à la demande et sous la responsabilité (notamment financière) de la Province de Buenos Aires, à laquelle l'Etat a transféré les installations et équipements correspondants; la Province a annoncé son intention de principe confier cette exploitation à un concessionnaire privé dans le futur.

Source: Banque mondiale.

Mise en concession par privatisation de la société concessionnaire

Dans cette formule, qui s'inspire de celle mise en oeuvre pour la privatisation de l'activité ferroviaire en Nouvelle-Zélande¹⁹ (voir encadré 21.3) et de celle envisagée pour la privatisation des chemins de fer du Mexique, la mise en concession privée s'effectuerait en deux étapes:

- **Première étape: Création d'une société concessionnaire sous forme de société anonyme dont le capital est détenu par l'Etat.** Il est créé en première étape une société anonyme ("Société marocaine d'exploitation ferroviaire", en abrégé SOMEF), totalement distincte de l'ONCF sur le plan juridique, et à laquelle est confiée la concession de l'exploitation de l'activité ferroviaire, dans le cadre d'une convention de concession signée entre l'Etat et la SOMEF.²⁰ La souscription initiale du capital de la SOMEF est effectuée en totalité par l'Etat, essentiellement par apport en nature des matériels roulants actuellement propriété de l'ONCF; les dettes ONCF relatives aux matériels roulants sont également transférées par l'Etat à la SOMEF, à l'exclusion des autres dettes ONCF (en particulier des dettes relatives aux infrastructures). La SOMEF est administrée par un Conseil d'administration, désigné par l'Etat, mais composé uniquement de personnalités du monde des affaires issues du secteur privé. L'équipe de direction issue pour l'essentiel de l'ONCF assure, sous la responsabilité du Conseil d'administration, la gestion de la SOMEF. La SOMEF reprend à sa création une partie importante du personnel de l'ONCF, la partie non reprise étant alors redéployée, ou licenciée par l'ONCF. Cette opération de réduction des effectifs, indispensable pour

19. Bien que l'exploitation de l'activité ferroviaire en Nouvelle-Zélande ne s'effectue pas sous le régime juridique de la concession à proprement parler.

20. Les caractéristiques principales de la convention de concession—qui seraient d'ailleurs identiques à celles de la convention de concession dans le cas de la mise en concession par appel d'offres—sont esquissées à la section "Concession privée" ci-dessus.

permettre que l'équilibre financier de la SOMEF ne soit pas trop gravement compromis, constitue l'aspect le plus difficile dans la mise en oeuvre de la formule; elle est toutefois susceptible d'être conduite de manière relativement souple. Il pourrait notamment être fait appel à des mises à la retraite anticipée et à des départs volontaires. La SOMEF pourrait également accepter initialement un certain niveau de sureffectifs, pourvu que ces sureffectifs puissent être résorbés dans un délai raisonnable de quelques années. L'ensemble du processus de réduction des effectifs pourrait enfin être mis en oeuvre dans le cadre d'une concertation avec les syndicats qui permettrait d'en réduire l'impact négatif sur le fonctionnement du secteur ferroviaire. Il serait également nécessaire de trouver le mécanisme financier adéquat pour assurer le paiement des retraites des ex-agents ONCF, la SOMEF—dont les personnels seraient d'emblée affiliés au régime général applicable aux entreprises privées—ne pouvant s'en charger. A l'issue de la reprise de l'exploitation ferroviaire par la SOMEF dans le cadre juridique de la concession, l'ONCF serait soit mise en liquidation, soit transformée en "société de patrimoine ferroviaire", qui détiendrait la propriété des infrastructures ferroviaires pour le compte de l'Etat.

- **Deuxième étape: Privatisation de la société concessionnaire.** A l'issue d'une période intérimaire d'une durée de deux à trois ans pendant laquelle la SOMEF serait gérée dans des conditions purement commerciales (et devrait atteindre une gestion bénéficiaire), les actions de la SOMEF détenues par l'Etat—ou tout au moins la majorité des actions, si l'Etat souhaitait rester actionnaire minoritaire de la société—seraient vendues à des investisseurs privés. Afin d'assurer la présence au sein du capital de la société d'un actionnaire de référence, un bloc majoritaire d'actions serait vendu par appel d'offres, au plus offrant des candidats à l'actionariat de référence (éventuellement préalablement soumis à une procédure de présélection); le reste des actions serait placée sur le marché boursier marocain dans les conditions habituelles.

Encadré 21.3 La privatisation de l'activité ferroviaire en Nouvelle-Zélande

En Juillet 1993, la totalité des actions de la société New Zealand Rail Limited (NZRL), dont l'Etat néo-zélandais était propriétaire, était vendue à un consortium d'investisseurs privés, étrangers et néo-zélandais. Cette privatisation de l'entreprise ferroviaire constituait le couronnement d'un processus de restructuration entamé en 1982.

NZRL exploite aujourd'hui un réseau d'environ 4000 km. Sa principale activité est le transport des marchandises (trafic de 10 millions tonnes par an, soit 2800 Millions tk) pour lequel la part du marché total détenue par le chemin de fer est d'environ 20 pour cent. L'activité voyageurs porte sur environ 10 millions voyageurs. NZRL possède 200 locomotives et 7500 wagons; son personnel est d'environ 4500 agents.

Antérieurement à 1982, le chemin de fer était géré en tant que service spécialisé de l'Administration sous la responsabilité d'un Ministre des chemins de fer. L'activité ferroviaire était fortement protégée par une réglementation stricte du marché des transports. Le chemin de fer était considéré comme inefficace et dégageait un déficit annuel d'environ 50 millions NZ\$.

En 1982, dans le but de donner un caractère commercial à l'activité ferroviaire, le Gouvernement transforme le chemin de fer en une société d'Etat ("Crown Statutory Corporation"), *New Zealand Railways Corporation* (NZRC) et, simultanément, dérègle largement le marché des transports. L'objectif essentiel donné à NZRC est de devenir une entreprise commerciale financièrement viable. Afin de dépolitiser la gestion de l'entreprise, le contrôle exercé par l'Administration est réduit et le Conseil d'Administration de NZRC est composé en majorité de personnalités appartenant au secteur privé. NZRC abandonne l'organisation par fonctions techniques et se structure par secteurs d'activités (Marchandises, Voyageurs, Domaine immobilier et Communications) auxquels une large autonomie de gestion est déléguée. La direction de NZRC axe ses efforts sur l'amélioration de la productivité (grâce en particulier à la suppression de certains services, la rationalisation des méthodes d'exploitation et d'entretien et la modernisation du matériel et des installations de télécommunications) et la réduction des coûts; les effectifs du personnel sont notamment ramenés de 22.000 environ à la création de NZRC à 8.400 en 1990 par l'intermédiaire d'un programme d'incitation au départ volontaire.

Une nouvelle étape de restructuration est franchie en 1990. Une nouvelle société, *New Zealand Rail Limited* (NZRL), dotée d'un statut semblable à celui des Sociétés Anonymes du droit français ("Limited Liability Company", ne bénéficiant pas de la garantie financière de l'Etat), est créée pour exploiter les services ferroviaires. Dans un premier temps, l'ensemble des actions de NZRL est détenu par l'Etat, l'objectif étant de vendre ces actions au secteur privé dès que la rentabilité financière de la société rendra cette vente attractive. NZRC est conservée et détient la propriété des terrains du domaine ferroviaire (qui sont donnés en location à NZRL) ainsi que des actifs ferroviaires dont NZRL n'a pas l'utilisation, que NZRC se charge de vendre. L'opération s'accompagne d'une restructuration financière permettant d'assurer la viabilité financière de NZRL. NZRL mène alors une politique de strict contrôle de ses coûts, poursuit les réductions d'effectifs et réforme profondément le statut du personnel.

Les bons résultats financiers de NZRL permettent d'en lancer la privatisation en 1993. L'opération de privatisation est conduite par Bankers Trust (New Zealand), sous la supervision d'un haut fonctionnaire du Ministère des finances. Un document d'information présentant notamment les perspectives financières de la société est transmis à divers investisseurs potentiels qui avaient fait part de leur intérêt pour l'acquisition de NZRL. Ces investisseurs potentiels sont invités à présenter une offre "indicative", à partir desquelles une liste restreinte d'acquéreurs possibles est arrêtée. Ces acquéreurs possibles peuvent alors visiter les installations de NZRL, rencontrer ses dirigeants, et avoir accès à l'information confidentielle relative à l'entreprise. Le processus aboutit en Août 1993 à la vente de la totalité des actions de NZRL à un consortium composé de Wisconsin Central Transportation Corporation (Etats-Unis), Berkshire Partners III LP (Etats-Unis) et Fay Richwhite and Company Limited (Nouvelle-Zélande).

Source : Banque mondiale.

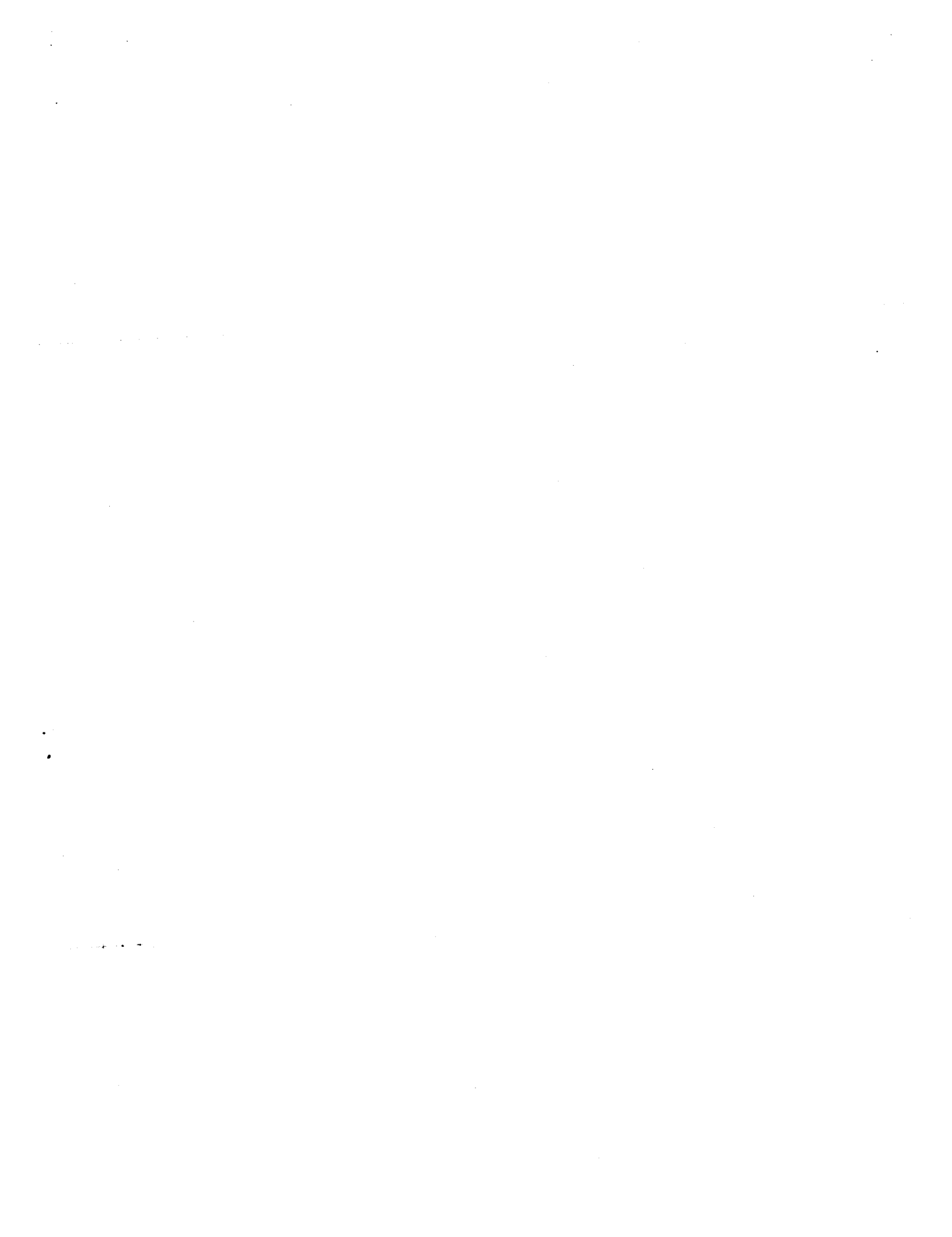
Choix des modalités de mise en concession

Le choix entre les deux modalités de mise en concession décrites ci-dessus—mise en concession directe par appel d'offres ou mise en concession par privatisation de la société concessionnaire²¹—mériterait d'être effectuée à la lumière d'un examen détaillé de leur

21. Des variantes à l'intérieur de chacune des formules de base sont d'ailleurs susceptibles d'être envisagées. Par exemple, afin de limiter l'impact des réductions brutales d'effectifs correspondant à la mise en concession directe par appel d'offres, on pourrait imaginer que la faculté soit laissée au concessionnaire d'étaler sur une

faisabilité respective dans le contexte du Maroc, examen qui dépasse le cadre de la présente étude. On notera toutefois que la mise en concession directe par appel d'offres présente l'avantage d'être irréversible et de mieux associer les partenaires potentiels à l'actionnariat de référence à la définition des conditions de la concession, en leur permettant de présenter formellement leurs suggestions sur les modalités de la convention de concession. La formule pourrait par contre être considérée—d'ailleurs à tort—comme étant faite "contre" l'ONCF, ce qui pourrait éventuellement occasionner une réaction de rejet, en particulier de la part des organisations syndicales de cheminots, et, partant, conduire à des perturbations de l'activité ferroviaire pendant la phase de préparation de la mise en concession. La mise en concession par privatisation de la société concessionnaire est à cet égard plus progressive et plus souple et évite de faire apparaître une solution de continuité nette avec la gestion actuelle de l'activité. Mais elle prendrait plus de temps et présente vraisemblablement plus de risques d'échec, dans la mesure où la vente des actions de la SOMEF pourrait être rendue difficile si les résultats de gestion de cette entreprise dans ses premières années d'exploitation étaient médiocres.

période de quelques années la mise en oeuvre du programme de réduction des effectifs, l'Etat assurant pendant cette période le financement du programme (indemnités de départ).



22 Les Autoroutes

Diagnostic du système en place

Situation générale

Au cours de la dernière décennie, on a enregistré au Maroc une forte croissance de la demande de transport routier au rythme annuel d'environ 7 pour cent. Afin de prévenir les risques d'engorgement du réseau routier dont certains axes supportent déjà une circulation très dense, la Direction des Routes et de la Circulation Routière (DRCR) du Ministère des Travaux Publics a élaboré un schéma directeur autoroutier à l'horizon 2010 qui prévoit notamment la construction d'un peu plus de 1000 km jusqu'en 2004, ce qui correspond à la construction d'environ une centaine de km par an. Ce programme répond à l'appellation de "Décennie des Autoroutes".

Selon une étude réalisée par un bureau local, les taux de rentabilité économiques des différentes sections d'autoroute à réaliser sur la décennie seraient compris entre 13 et 17 pour cent, à l'exception du tronçon Agadir-Taroudant dont le taux n'atteindrait que 7,5 pour cent. Il est difficile d'émettre une opinion définitive sur le réalisme de ces taux, dans la mesure où les hypothèses détaillées du calcul économique n'ont pas été communiquées. Il semble, toutefois, que les niveaux de trafic escomptés pour l'année de mise des diverses sections (entre 4.000 et 7.500 véhicules par jour) soient inférieurs à ceux que l'on considère généralement comme nécessaires pour garantir une rentabilité économique adéquate pour le pays. Si cette présomption était fondée, de sérieux problèmes de rentabilisation financière de l'opération ne manqueraient pas de se poser, dans la mesure où le calcul économique tient compte de bénéfices qui ne peuvent qu'en partie être internalisés par une entité de gestion au moyen de redevances d'usage, péages et autres types de recettes. C'est dire que le financement privé des autoroutes serait alors difficile à attirer à moins que l'ampleur et le calendrier du programme ne soient revus à la baisse. Ce sous-secteur pourrait ne pas être de ceux où les thèmes de ce rapport trouveraient le champ d'application le plus favorable.

Assez tôt, l'Etat s'est avisé que le financement au moyen de crédits budgétaires ne permettraient pas de réaliser le réseau autoroutier au rythme voulu¹ et, à l'instar de ce qui se fait dans de nombreux pays, une loi fût promulguée en 1989 afin de permettre de recourir au péage et à la concession de travaux et d'exploitation pour mobiliser des capitaux publics ou privés. La même année voyait la création de la Société Nationale des Autoroutes du Maroc (ADM) dont la mission était la construction et l'exploitation d'autoroutes concédées par l'Etat. La création de la société ADM faisait suite à un appel d'offres pour la sélection de sociétés concessionnaires lancé en 1988 et déclaré infructueux par l'Etat (la seule offre venant d'un consortium mené par

1. Quinze ans avaient été nécessaires pour achever en 1987 la construction de la section Casablanca-Rabat. Il n'aura fallu à ADM que 24 mois pour la réalisation de la construction de la section Rabat-Kenitra

une société française avait demandé des garanties que l'Etat n'avait pas accepté de donner). Société anonyme au capital initial de 120 millions Dh, ADM se voyait dotée d'un statut de droit privé bien que la répartition du capital montre que l'Etat et les entreprises publiques regroupent la plupart des actions (le Trésor détient 40 pour cent; les offices et entreprises publiques, 56 pour cent; les 4 pour cent restant appartiennent à des sociétés récemment privatisées : une banque, la BMCE, et une entreprise d'autocars interurbains, CTM-LN).²

Les caractéristiques de la concession ADM

ADM s'est vue concéder l'exploitation à péage de l'autoroute Rabat-Casablanca (70 km), la construction et l'exploitation des sections Rabat-Larache (150 km) dont la partie Rabat-Kenitra vient d'être mise en service, portant à environ 110 km le réseau en exploitation. La concession pour la construction et l'exploitation de l'autoroute Rabat-Fez (180 km) a été récemment donnée à ADM.³ Le réseau placé sous concession ADM représente donc aujourd'hui 400 km dont près de 300 (30 pour cent) font partie de la Décennie des Autoroutes. Il convient de noter qu'ADM n'a aucun monopole de droit pour la concession des autres autoroutes dudit programme.

La concession qui lie l'autorité concédante (L'Etat représenté par le Ministre des Travaux Publics et le Ministre des Finances) à la Société concessionnaire (ADM) a une durée de 35 ans. L'Etat (DRCR) procède aux études d'Avant-Projet, à la définition des emprises et acquiert les terrains qu'il met ensuite gratuitement à la disposition de la société concessionnaire. ADM procède aux études d'exécution et passe les marchés pour la construction des ouvrages. On peut noter que la société ADM applique, bien que son statut de droit privé l'en dispense (Dahir du 14 avril 1960), les règles de passation des marchés publics en vigueur au ministère des TP (Décret Royal No 209-65 du 19 oct. 1965, modifié par Décret Royal No. 154-68 du 31 Juillet 1968).

Le conseil d'administration est l'organe qui prend les décisions de gestion. Il est aujourd'hui présidé par le ministre des travaux publics et, compte tenu de sa composition, il est difficile d'imaginer que le conseil ait une vision distincte de celle de l'Etat. Les relations entre l'Etat (DRCR) et ADM ne sont pas formellement réglementées en ce qui concerne les circuits de consultation et d'approbation des dossiers d'étude, les procédures d'inspection des travaux et d'ouverture à la circulation, ou encore le suivi des performances d'exploitation. Les procédures suivies à l'heure actuelle sont satisfaisantes, mais devront être formalisées si des concessions sont attribuées à une entreprise privée.

Les aspects financiers

L'Etat joue un rôle important dans le financement des autoroutes concédées. Il y a d'abord la participation initiale au capital social qui, suite aux augmentations intervenues entre-temps, atteignait en 1995 quelque 88 millions de Dh. L'Etat est aussi, par l'intermédiaire de ses prolongements industriels et commerciaux du secteur des entreprises et offices publics, à

2. Le mouvement de privatisation s'intensifiant, la part privée du capital d'ADM serait passée à plus de 10 pour cent en 1996.

3. En juin 1995, cette concession n'avait pas encore de caractère officiel, retard causé par la négociation des termes du cahier des charges.

l'origine des autres souscriptions au capital social qui totalisait 217 millions de Dh en 1995. L'emprunt constitue l'autre source de financement pour la réalisation des investissements d'ADM, source principale puisque la structure type de financement en fixe la part à 70 pour cent. Pour le premier projet de construction (Rabat-Larache), ADM a pu contracter des emprunts concessionnels auprès des bailleurs de fonds et des organismes de l'aide bilatérale (il s'agissait des fonds arabes et de crédits de l'aide bilatérale italienne). L'Etat contribue activement à l'obtention de ces prêts concessionnels et apporte sa garantie aux organismes prêteurs. Le tableau de l'aide apporté par l'Etat à la société ADM serait incomplet, s'il n'était fait mention de la concession de l'autoroute Casablanca-Rabat, entièrement financé par l'Etat,⁴ mais dont les recettes de péage sont perçues par ADM.

En matière d'exploitation, l'Etat a également créé un cadre favorable : il a approuvé la mise en place d'un plan comptable adapté à la durée de vie de la concession (durée d'amortissement des investissements sur la période de la concession), permet la récupération de la TVA sur les travaux d'investissement, et impose les péages à un taux de TVA réduit (7 pour cent) en vertu de l'article 8 de la loi de Finances 1994, alors que les bénéfices restent taxés au taux normal (39,6 pour cent, y-compris la participation à la solidarité nationale). Il faut ici préciser que les impôts payés par ADM ne sauraient entrer dans un bilan visant à démontrer que l'Etat récupère très largement les aides qu'il consentirait à l'entreprise. En effet, les ressources qui se dépensent dans la construction et l'utilisation d'autoroutes seraient, en leur absence, nécessairement affectées à des usages autres qui seraient également (et sans doute plus lourdement) soumis à la fiscalité de l'Etat. Ainsi, les rentrées fiscales de l'Etat ne sont pas affectées par l'existence d'ADM, par contre, les aides accordées par l'Etat à ADM constituent une charge directement liée à son existence. Cette remarque serait superflue si l'argument du "bilan fiscal" n'était pas invoqué pour justifier les subventions à la construction d'autoroute au Maroc.

Les tarifs sont arrêtés par le Conseil d'Administration d'ADM. Pour les véhicules légers, ils sont actuellement de 15 Dh sur Rabat-Casablanca et de 10 Dh sur Rabat-Kenitra. On peut noter que le tarif sur Rabat-Casablanca a été récemment augmenté à l'occasion de la mise en service de la section Rabat-Kenitra (de 10 Dh à 15 Dh). On a constaté que le trafic de cette section a marqué une légère inflexion dans sa courbe de progression sans réelle conséquence, démontrant que l'élasticité du trafic au péage pourrait être faible au Maroc, ce qui rejoindrait l'expérience internationale.

La poursuite du programme autoroutier

Les limites du système actuel de financement

Outre la question de savoir si les investissements autoroutiers prévus par l'Etat sont rentables au plan économique et à laquelle des études devront apporter une réponse objective, celle de la faisabilité financière du programme entier se pose en des termes particulièrement difficiles. L'Etat s'est engagé dans un processus de redressement des finances publiques et l'heure est aux compressions budgétaires. Un secteur comme celui des autoroutes, qui n'est sans doute pas le plus déterminant des progrès sociaux recherchés, ne devrait plus émarginer au budget de l'Etat

4. La valeur brute au bilan de cette concession est donnée pour 865 million Dh dans les comptes de l'exercice 1994.

dont la volonté de désengagement a d'ailleurs été exprimée. De même, certains bailleurs de fonds sont en train de repenser leurs stratégies d'aide au développement dans le sens d'une plus grande sélectivité, les conduisant à rechercher une plus grande complémentarité avec les financements privés pour la matérialisation desquels la mise en place d'un cadre institutionnel adapté est ce qui compte le plus. A terme, la source des prêts concessionnels pourrait se révéler moins disponible que par le passé, les bailleurs de fonds recentrant leurs aides sur les secteurs sociaux.

Dans ce contexte, on peut craindre que les systèmes de financement envisagés par ADM se révèlent insuffisants. L'analyse financière préparée par ADM en avril 1994 sur l'hypothèse de la construction de 1000 km d'autoroutes à l'horizon 2004 pour un montant total d'investissement d'environ 20 milliards Dh, avait les implications suivantes :

- ADM devait participer à raison de 1,9 milliards Dh jusqu'en 2004, ce qui représente une charge annuelle moyenne proche de 200 millions Dh. On prévoyait que ces fonds proviendraient de deux sources : l'autofinancement généré par l'exploitation des sections d'autoroute en service et les augmentations de capital. Comme le cash flow prévisionnel montrait que l'autofinancement serait limité à 516 millions Dh, soit environ la moitié des charges de remboursement de la dette entre 1995 et 2004, les fonds propres affectés au financement ne peuvent venir que des augmentations de capital. Or, la prévision n'envisageait de versement de dividendes qu'à partir de l'année 2011! Comment inciter des actionnaires à investir dans l'entreprise, avec la perspective de devoir attendre aussi longtemps pour commencer à rentabiliser son apport? Certes, les entreprises publiques ont par le passé fait preuve de discipline quant il s'agissait de souscrire au capital d'ADM. Cependant, certaines n'ont pu le faire en raison de difficultés financières (par exemple, l'ONCF), tandis que le mouvement de privatisation qui s'accroît fera que les nouveaux propriétaires des sociétés actionnaires d'ADM seront moins disposés à souscrire aux augmentations de capital futures. La conclusion qui se dessine est que, vraisemblablement, c'est le Trésor Public qui supportera l'essentiel du poids des souscriptions.⁵
- L'Etat devrait aussi apporter 20 pour cent du financement sous forme de subventions, c'est à dire une total de 3,8 milliards Dh jusqu'en 2004. Comme cette participation au financement d'ADM ne tient pas compte d'apports de l'Etat tels que le financement d'études et des terrains qui représentent en moyenne quelque 10 pour cent du coût des projets, les contributions du budget de l'Etat devraient porter ici sur environ 1,9 milliards supplémentaires. Au total, le budget de l'Etat supporterait une charge annuelle d'aides aux autoroutes proche de 600 million Dh.
- Enfin, le plan prévoyait la mobilisation d'emprunts pour un total de 13,3 milliards Dh jusqu'en 2004). Ces emprunts devaient provenir des Fonds Arabes (71 pour cent) et de protocoles bilatéraux (29 pour cent). Les fonds des bailleurs arabes et la moitié des fonds bilatéraux étaient supposés concessionnels.

Ces projections financières sont basées entre autres sur des tarifs de 0,20 Dh/km pour les véhicules légers et de 0.40 Dh / km pour les poids lourds, et sur une évolution des trafics de 6 pour cent par an (il est de l'ordre de 7 pour cent actuellement) avec une répartition de 80-20

5. Naturellement, cette conclusion repose sur une étude d'ADM que d'autres études sur le sujet plus récentes pourraient modifier. Cependant, elle devrait se maintenir pour l'essentiel car les structures fondamentales sont solidement établies.

entre véhicules légers et poids lourds. Le tableau 8.1 résume les principales caractéristiques du programme autoroutier envisagé à l'horizon 2004⁶ et détaille son mode de financement. La conclusion qui s'impose est que ce plan prévoit un engagement excessif des fonds publics. Sur base de ce qui a été dit au paragraphe précédent, la participation de l'Etat ressort à environ 800 millions Dh par an (augmentations de capital plus subventions). Il se pourrait même que cette somme fût dépassée si la garantie des emprunts venait à être appelée ou en cas de retard ou de surcoût à la mise en service des opérations en construction. La prévision des trafics comporte une marge d'incertitude et il se pourrait que le trafic réel soit inférieur au trafic prévu, réduisant les recettes de péage et empêchant ADM d'assurer le service de sa dette. On constate, par exemple, que le trafic est plus faible que prévu sur la nouvelle section Rabat-Kenitra (2000 véh./jour au lieu de 6700 prévus).⁷ L'Etat ayant garanti les prêts contractés par les bailleurs, il sera étroitement associé aux difficultés d'ADM.

Le niveau des péages est-il optimal?

L'habitude de payer pour emprunter une route n'est pas encore quelque chose de complètement naturel chez les utilisateurs marocains. On peut remarquer que le prix élevé de l'essence (environ 7,15 Dh le litre) comme ceux des véhicules, constituant autant d'indices que les usagers de la route restent parmi les privilégiés du pays et disposent d'une certaine capacité de paiement. Mais la perception moins forte qu'ont ici les particuliers du temps et de la sécurité qui peuvent être gagnés en utilisant l'autoroute peut faire que l'existence d'un itinéraire concurrent, satisfaisant et gratuit, joue en défaveur de l'autoroute à péage.

L'élasticité du trafic par rapport au tarif mériterait d'être plus clairement établie en tenant compte de l'existence et de l'état des itinéraires concurrents. Cela permettrait d'arrêter une stratégie de relèvement progressif des tarifs vers le tarif optimum et de revoir les simulations financières en conséquence. Le tarif au km pratiqué dans d'autres pays dénote de la faiblesse du niveau des péages pratiqués au Maroc. Il est probable que le tarif pratiqué pourrait être réajusté en hausse. Cela est d'autant plus souhaitable que la société ADM a subi une baisse de ses résultats financiers en 1994⁸ et que les simulations financières laissent attendre des périodes prolongées de déficit.

6. Information extraite du "Programme autoroutier de 1000 km à l'horizon 2004—Analyse financière" publié en avril 1994 par ADM.

7. Il faut noter que le déficit de trafic est lié au fait que le tronçon complémentaire Kenitra-Larache est encore en construction et surtout, à l'absence d'une voie de contournement au nord de Rabat qui réduit l'intérêt actuel du trajet autoroutier Rabat-Kenitra.

8. Le résultat net d'impôt a chuté de 8,1 millions Dh en 1993 à 2,6 millions Dh en 1994.

Tableau 22.1 Tableau des investissements (MDH)

<i>Section</i>	<i>Longueur (km)</i>	<i>Coût invest.</i>	<i>Payé</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>
Casablanca-Rabat	70	974									473	501	
Rabat-Kenitra	40	542	542										
Kénitra-Larache	110	1595	446	723	426								
Fèz-Meknès	70	1053		511	542								
Mèknès-Khemisset	50	797			387	410							
Khemisset-Rabat	60	1080					435	645					
Tetouan-Sebta	40	805							391	414			
Casablanca-Settat	45	758				410	348						
Larache-RP37	40	727					174	553					
RP37-Tanger	35	668						277	391				
Casablanca-El Jadida	90	1567				492	522	553					
Settat-Marakech	170	3426						461	1173	1243	549		
Marrakech-Agadir	250	5782								518	1428	1862	1974
Agadir-Taroudant	80	1878									439	698	740
Total TTC	1150	21655	988	1234	1355	1313	1479	2490	1955	2176	2889	3062	2715
Total HT		18995	866	1083	1188	1152	1297	2184	1715	1908	2534	2686	2381

Echéancier de mise en place du montage financier (MDH)

	<i>Total</i>	<i>Passé</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>
Ressources :												
ADM (10 pour cent)	1892	260	97	107	104	117	197	154	172	228	242	214
Subvention Etat (20 pour cent)	3807	0	227	250	242	272	459	360	401	532	564	500
Emprunts (70 pour cent)	13297	607	758	832	806	908	1529	1200	1336	1774	1880	1667
TOTAL	18995	866	1083	1188	1152	1297	2184	1715	1908	2534	2686	2381

Note : Les emprunts sont constitués par :

- des Fonds Arabes (maturité 17 ans, taux 4,5 pour cent, 5 ans de délai de grâce)
- des crédits d'aide (maturité 15 ans, taux 1 pour cent, 10 ans de délai de grâce)
- des crédits acheteurs (maturité 10 ans, taux 7,8 pour cent, 4 ans de délai de grâce)

Source : Société Nationale des Autoroutes du Maroc—Programme Autoroutier de 1,000 km à l'horizon 2004—avril 1994

Tableau 22.2 Péage moyen pratiqué en 1994 sur autoroutes (véhicules lignes)

<i>Pays</i>	<i>PNB 1994 par hab. (US \$)</i>	<i>Tarif par km (US cents)</i>
Turquie	2450	1.0
Maroc	1150	1.7
Indonésie	790	4.0
Pologne (environ)	2250	5 prévu
Etats Unis	26 600	2 à 8
Portugal (environ)	8000	7
France	23 000	7 à 12
Hongrie (environ)	3800	14
Mexique	4010	13 à 50

Note : 10 Dh pour 70 km Rabat / Casablanca avec un taux de change de 1\$=8,37Dh (2) Autoroutes publiques à péage.

Source : Banque mondiale.

Les coûts des autoroutes peuvent-ils être réduits?

Les coûts au km de construction d'autoroutes, tels qu'ils ressortent des appels d'offres de travaux, sont en fait relativement bas. Ces coûts limités s'expliquent par une concurrence très forte entre les entreprises de travaux, mais il faut peut-être s'attendre à des réclamations de la part des entreprises qui pourraient amener à revoir à la hausse ces évaluations. Il reste que la constatation de caractéristiques géométriques généreuses, notamment sur la section Rabat-Larache (large terre-plein central affectant le coût des ouvrages d'art, échangeurs largement dimensionnés) permettent d'envisager une certaine marge de réduction des coûts.

Tableau 22.3 Coûts moyens de construction au km d'autoroute au Maroc

<i>Section</i>	<i>Coût projet</i>	<i>Longueur</i>	<i>Coût au km</i>
Rabat-Kenitra	580 million Dh	40 km	14.50 million Dh
Kenitra-Larache	1706 million Dh	110 km	15.50 million Dh
Rabat-Khemisset ^a	1264 million Dh	70 km	18.05 million Dh
Khemisset-Meknès ^a	1023 million Dh	48 km	21.30 million Dh
Meknès-Fez ^a	1140 million Dh	62 km	18.40 million Dh

a. Estimation ADM—Instruction du projet—Etude financière—octobre 1994.

Source : Société Nationale des Autoroutes du Maroc.

Au niveau de l'exploitation et plus particulièrement dans le domaine de la sécurité, il semblerait que les accidents soient principalement dus au comportement général des usagers (vitesse excessive, traversée de piétons) plutôt qu'à des caractéristiques géométriques insuffisantes. On peut toutefois s'interroger sur l'emplacement et le nombre d'ouvrages de traversées d'autoroutes en relation avec les besoins révélés des piétons, point qui relève de la conception des projets en relation avec les rétablissements de communication des zones traversées. Un autre point qui mériterait d'être approfondi concerne l'absence de réseaux d'appel d'urgence forçant l'exploitant à maintenir des patrouilles en permanence pour détecter les véhicules en difficulté (panne, accident) et appeler les secours ou les dépanneuses.

Une autre stratégie est-elle souhaitable?

Le programme autoroutier ne fait que commencer. Son accélération et l'expansion géographique des responsabilités de gestion qu'il implique représentent des défis dont la complexité ira croissante. Tant qu'ADM pourra recourir aux subventions de l'Etat pour le financement des déficits, ses motivations pour être aussi efficace que possible sur le plan des coûts (investissement et exploitation) et dans ses réponses aux conditions du marché (trafic, tarif, sécurité) resteront amoindries, quelle que soit la compétence de ses cadres qui n'est pas en cause. L'absence de concurrence conforte ADM dans une position dominante sur un marché qu'elle doit à l'Etat et aux exigences duquel il lui est difficile de s'opposer. ADM est en effet tenue statutairement⁹ de s'engager dans les opérations que l'Etat veut réaliser, quelle que soit la rentabilité financière de ces opérations. Ne peut-on craindre aussi qu'en cas de difficultés budgétaires au niveau de l'Etat, les subventions prévues dans les simulations financières ne puissent être débloquées, affectant par voie de conséquence les performances de la société, la qualité du service, et le maintien en état des infrastructures?

L'alternative serait de revoir le rythme de réalisation du programme d'autoroutes en fonction des possibilités du moment. Il faudrait se rapprocher du secteur privé afin de l'intéresser à participer au financement. Cela suppose d'engager une réflexion sur les priorités d'investissements, sur le niveau de péage, sur le niveau de service optimal et les divers moyens de réduire encore les coûts globaux. Enfin, il faudrait repenser le rôle de l'Etat et limiter ses engagements financiers, qu'il s'agisse de subventions ou de garanties. Une large autonomie de gestion devra être reconnue au concessionnaire, tant dans les limites du cadre contractuel retenu que dans celles de normes techniques et financières raisonnables et adaptées aux circonstances locales.

Le recours au secteur privé (expérience internationale)

Les options de participation du secteur privé

ADM recourt largement à l'expertise du secteur privé, notamment pour les études de trafic, les études de définition et d'exécution, les travaux de construction et de maintenance. ADM passe également des contrats d'assistance technique à la maîtrise d'ouvrage de ses chantiers et donc à la gestion de ses contrats de travaux.

Trois grandes options de développement du secteur privé dans le secteur autoroutier marocain pourraient être explorées; il s'agit de la privatisation du capital d'ADM, de l'octroi au secteur privé (en association éventuelle avec l'Etat—Société d'économie mixte) de nouvelles concessions autoroutières, ou bien simplement de l'entretien et de l'exploitation privée d'une partie du réseau, les investissements restant pris en charge par l'Etat. Ces options ne sont pas

9. Article 3 des Statuts de la Société Nationale des Autoroutes du Maroc en date du 5 mai 1989 : "La société a pour objet, dans le cadre et en application de la Convention entre le Ministre des TP, de la Formation Professionnelle et de la Formation des Cadre, agissant au nom de l'Etat et la présente société : a) La construction, l'entretien et l'exploitation d'autoroutes, de voies de communication à grande capacité, y compris les raccordements aux voies existantes, les dépendances et installations annexes, que lui concédera l'Etat, ainsi que toutes extensions et opérations de même nature que la société se verra concéder par voie de concession ou contrat".

bien sûr exclusives. Les caractéristiques de ces options sont résumées dans le tableau page suivante (voir tableau 22.4 en annexe).

Privatisation du capital d'ADM, opérateur unique

La privatisation du capital d'ADM est amorcée avec celle des entreprises et offices publics qui en détiennent une partie. La poursuite de la privatisation du capital d'ADM peut être poursuivie de 3 manières :

- Privatisation des autres actionnaires publics; la privatisation de quelques autres entreprises publiques actionnaires d'ADM est prévue dans un proche avenir mais cela reste malgré tout limité (on parle de BP, CIH et BNDE qui détiennent 12 million Dh en capital soit 5,5 pour cent).
- Augmentation du capital; il paraît difficile d'attirer des investisseurs privés à l'occasion des augmentations de capital dans la mesure où les perspectives de dividendes sont lointaines et où la survie de la société est très largement dépendante des subventions de l'Etat.
- Vente d'actions détenues par le secteur public; l'observation ci-dessus vaut également pour cette alternative.

L'ouverture du capital d'ADM à l'actionariat privé comprendrait deux types d'avantage. L'un s'évalue en termes d'apport de capital; l'autre, non moins important, serait de développer l'expertise financière au sein de l'entreprise et la maîtrise des techniques modernes d'ingénierie financière. On peut toutefois s'interroger sur les possibilités réelles de voir la majorité du capital d'ADM passer dans les mains du privé. On peut encore citer le risque qu'une partie des subventions de l'Etat soit capitalisée avec pour effet la dilution des actions détenues par le privé. On ajoutera que l'intérêt d'une privatisation du capital d'ADM ne serait pleinement efficace que si les actionnaires pouvaient réellement influencer sur le cours de l'exploitation, condition difficile à remplir, dès lors que l'Etat resterait l'actionnaire majoritaire. Enfin, la privatisation d'ADM n'est pas souhaitable si l'on reste dans un système de concessionnaire unique, où les risques de rente de situation et l'absence d'émulation constituant autant d'obstacles à une gestion efficace des autoroutes.

Concession privée

Les avantages d'un recours au secteur privé sur des nouvelles concessions sont multiples :

- Accéder à de *nouvelles sources de financement* (privés—encadré 22.1). Ces financements privés pourraient libérer les prêts concessionnels et les aides publiques pour utilisation par le pays à d'autres fins. Il n'est pas exclu, dans l'hypothèse où l'opération n'est pas rentable sur le plan financier, qu'une subvention puisse être accordée par l'Etat dans la mesure où l'opération serait rentable sur le plan économique. La concession pourrait dans ces conditions être donnée au consortium privé qui demanderait la subvention la plus faible (c'est le cas de la liaison ferrée britannique entre Londres et la Manche). Une telle démarche permettrait également d'approfondir l'analyse économique du projet et amènerait les pouvoirs publics à s'interroger d'avantage sur le choix et l'opportunité de l'investissement à réaliser.

Encadré 22.1 L'expérience en Asie

La Malaisie a eu recours au secteur privé pour le financement, la réalisation et l'exploitation de son premier grand projet en concession (30 ans) et qui a concerné l'autoroute Nord Sud longue de 800 km, comprenant 47 échangeurs, 35 barrières de péage. Ce projet d'un coût de \$3,4 milliards traverse de part en part le pays depuis la Thaïlande jusqu'à Singapour. Démarré fin des années 1980, il vient d'être mis en service. De nouveaux projets routiers sont en cours de lancement selon le même schéma de financement :

- un deuxième franchissement du détroit de Johor entre la Malaisie et Singapour autre projet de \$1,6 milliard gouvernement de Malaisie à construire et exploiter pendant 30 ans par le secteur privé;
- l'autoroute de Shah Alam à l'autoroute Kuala Lumpur / Seremban de \$1,1 milliard avec une concession de 25 ans.

La Thaïlande a également eu recours au mécanisme de la concession dans le but d'alléger la charge du budget de l'Etat et d'accélérer la réalisation du programme d'infrastructures. C'est ainsi que le secteur privé (Bangkok Expressway Company Ltd) réalise le "Bangkok Second Stage Expressway" d'une longueur de 20 miles, d'un montant de \$1,060 milliard dans le cadre d'une concession de 30 ans.

Source : Banque mondiale. Synthèse d'articles de presse préparée par Pierre Vicedo.

- Mieux *reconnaître et analyser les risques* notamment commerciaux. L'expérience autoroutière mexicaine apporte une illustration de projets réalisés en l'absence de toute analyse du risque commercial, l'Etat ayant garanti un certain niveau de trafic au secteur privé (voir encadré 22.2) et ayant retenu la durée de la concession comme critère de sélection des offres. Les soumissionnaires furent incités à proposer des péages trop élevés qui aggravèrent la surestimation des trafics par l'Etat, et forcèrent celui-ci à faire jouer sa garantie.

Encadré 22.2 L'expérience mexicaine

C'est en février 1989, dans un contexte d'Etat endetté et de déficits budgétaires importants que le Président Salinas annonce son programme consistant à construire en concession 4000 km d'autoroutes et 7 nouveaux ponts en 5 ans. Le coût en était estimé à \$5 milliards. Les tracés, la conception et les tarifs initiaux furent définis par le ministère des transports. La sélection des concessionnaires fût faite sur la base de la période de concession la plus faible, et nécessairement inférieure à 20 ans. Le gouvernement garantissait les trafics (qu'il avait estimés) et les surcoûts au-delà de 15 pour cent du coût estimé. Toutes les demandes ou interférences du Gouvernement pouvaient donner lieu à augmentation de la durée des concessions.

Les contrats furent attribués à des entrepreneurs ayant offert des concessions d'une durée de 8 à 14 ans, beaucoup trop courte du fait qu'elle commençait à la date de signature du contrat de concession et comprenait les périodes de construction. Il en a résulté des tarifs très élevés (\$0,17 par km en 1991) qui ont découragé les utilisateurs potentiels et conduit à des pertes de revenus. La situation a été rendue encore plus insurmontable par l'absence de financements à long terme et par de sérieux surcoûts de construction (l'autoroute Cuernavaca-Acapulco a vu son budget tripler). Les banques sous contrôle de l'Etat ont dû suivre les instructions du Gouvernement de mettre des financements à la disposition des constructeurs. Ces banques qui ont depuis été privatisées seront désormais plus prudentes avant d'accorder des prêts.

Quelque 3600 km étaient concédés en 1992 (29 concessions au total; on en compte plus de 50 aujourd'hui) et 1300 km étaient déjà en service. Dès 1990 des actions ont dû être prises par le gouvernement pour secourir les concessions en difficulté (péréquations entre entreprises, prolongement des périodes de concession, subventions, plan de refinancement). Les surcoûts de construction ont contribué aux difficultés que des études techniques préalables auraient pu minimiser. Les marges bénéficiaires des entrepreneurs ont été excessives. Elles leur ont permis de financer leur participation aux sociétés d'exploitation d'autoroute constituées avec les banques. Ces dernières sont les grandes perdantes.

Source : José A. Gómez-Ibanez and John R. Meyer, 1993. *Going Private—The International Experience with Transport Privatization*. The Brookings Institution Washington DC.

- *Optimiser le coût global de l'opération.* Par l'intégration de la conception, de la construction et de l'exploitation, on est en mesure de mieux identifier les risques et de leur apporter des réponses optimales (voir Encadré 22.3 L'expérience US); La séparation des études de la construction et de l'exploitation ne permet pas actuellement au Maroc d'optimiser le coût global de l'opération, même s'il est vrai qu'ADM est invité à commenter les dossiers d'études préparés par la DRCR. Il est préférable de laisser à l'opérateur la maîtrise des projets en lui donnant la responsabilité des études, car il est le mieux placé pour rechercher les économies et optimiser le couple investissement / entretien—exploitation.
- *Stimuler le secteur public.* ADM serait incité à développer une démarche plus proche des usagers. On pourrait en effet regretter l'absence de concurrence au sein du secteur, si ADM devait se voir confier la poursuite du programme autoroutier, contrairement à ce qui se fait dans la plupart des autres pays disposant d'un réseau autoroutier à péage—voir l'exemple français (encadré 22.4) où la société privée Cofiroute joue ce rôle d'aiguillon des autres sociétés d'économie mixte).

Encadré 22.3 L'expérience américaine

L'expérience américaine est intéressante par son évolution récente dans les Etats de Virginie et de Californie. Le secteur privé a été en effet autorisé à proposer lui même des projets, à les réaliser et à les exploiter en composant avec les groupes de pression (écologistes notamment).

En 1986, un groupe d'entreprises privées (promoteurs immobiliers principalement), plus tard regroupées sous le nom de TRCV (Toll Road Corporation of Virginia), a proposé et obtenu de l'assemblée de l'Etat de Virginie l'adoption d'une loi autorisant la réalisation d'autoroutes privées à péage dans l'Etat. TRCV a reçu dès 1991 toutes les autorisations gouvernementales pour démarrer la construction de son projet (14 miles—\$312 million) reliant l'aéroport de Dulles à Leesburg en Virginie, dans la périphérie de Washington DC. La route a été inaugurée en septembre 1995. La durée de la concession est fixée à 42,5 années. Bien que financée par le privé, la route sera propriété de l'Etat au terme de la concession. Aucune garantie n'a été donnée. Les péages sont soumis au plafonnement des marges bénéficiaires par l'Etat. Ils étaient d'environ 8 cents US par véhicule/km à l'ouverture, niveau élevé pour les Etats-Unis. L'accès aux sources de financement avantageuses des investisseurs institutionnels (assurances, caisses de retraite) a été un facteur déterminant du bouclage du plan de financement. Les trafics enregistrés dans les premiers mois de l'exploitation étaient très en de ça des prévisions et la société concessionnaire s'est trouvée en sérieuses difficultés.

Caltrans (California Department of Transportation) a organisé en 1990 une compétition entre proposition privées de projets autoroutiers en vue de la sélection et de la réalisation sur financement privés. Quatre propositions ont été choisies sur huit soumises. Trois mois de négociation intense ont permis à Caltrans d'aboutir à des accords en janvier 1991.

L'autoroute en Virginie et deux des projets californiens sont dans des zones en cours de développement et misent sur la croissance de ces zones dans la décennie à venir. Les deux autres projets californiens en zone très urbanisées prévoient de récupérer du trafic existant sur des voies à fort trafic.

Source : Banque mondiale. Synthèse d'articles de presse préparée par Pierre Vicedo.

- *Limiter la subvention éventuelle.* On laisserait le privé fixer le tarif se rapprochant le plus possible du coût économique. Le tarif vraisemblablement plus élevé imposé par l'opérateur privé aurait aussi le mérite de permettre à ADM un relèvement progressif de ses propres tarifs.

La tentative avortée de 1988 pourrait, dans cette perspective, être renouvelée sur certains tronçons, sous réserve d'être soigneusement préparée. Un récent appel d'offres de consultants a d'ailleurs été lancé en mai 1995 pour la préparation d'un appel d'offres de sociétés concessionnaires pour le tronçon Casablanca-Settat. Pour des raisons non publiées par l'Administration,¹⁰ le dossier a été retiré au dernier moment alors qu'un certain nombre de Bureaux d'Etudes avaient travaillé et investi sur la préparation d'une offre. L'Administration semblait avoir opté à nouveau pour l'octroi de la

10. La raison invoquée par les responsables est leur prise de conscience des retards qui résulteraient d'un appel d'offre débouchant sur l'octroi d'une concession au secteur privé. En effet, il aurait fallu exécuter des études techniques beaucoup plus détaillées. On notera que ce besoin n'est pas moins réel en cas de concession à ADM.

concession à ADM. Il convient de noter en passant que ce type de contretemps coûte cher au secteur privé, tout en le conduisant à s'interroger sur les intentions réelles de l'Administration.

Encadré 22.4 L'expérience française

L'expérience française dans le domaine autoroutier commence en 1955 avec la création de 5 sociétés d'économie mixtes (SEM), puis en 1963 de la Caisse Nationale des Autoroutes (CNA) qui est chargée d'émettre des emprunts et de contracter des prêts affectés à la construction et à l'aménagement des autoroutes à péage. Environ 1500 km d'autoroutes sont réalisés au cours de cette période. Quatre sociétés privées sont ensuite créées en 1970 pour accélérer la construction du réseau (capitaux privés, emprunts bancaires ou sur marchés obligataires avec dans certains cas garantie de l'Etat).

La crise pétrolière de 1973, qui a amené une augmentation des coûts de construction (bitume) et des taux d'intérêt et un ralentissement de la croissance du trafic, a conduit l'Etat dans la décennie suivante à restructurer le système autoroutier en :

concedant des avances de trésorerie pour aider les SEM à faire face aux déficits initiaux;

- convertissant en SEM 3 des sociétés privées mises en difficulté par les hausses des coûts de construction (notamment des chaussées) et des baisses dans les trafics attendus. Cofiroute qui a relativement moins souffert des conséquences du choc pétrolier, car une partie de ses constructions étaient déjà terminées et généraient de la trésorerie, passera le cap et restera privée;
- créant un mécanisme de péréquation des ressources entre SEM (ADF) consistant à recycler les remboursements d'avance par les sociétés excédentaires pour financer les nouvelles avances à consentir aux autres SEM (Cofiroute est restée en dehors de ce système).

Grâce à ces mesures, la France disposait en 1986 de 6580 km d'autoroutes. En 1987, l'Etat renforce les SEM en les dotant de fonds propres (ADF entre au capital des six SEM en substitution des avances de l'Etat) pour compléter le réseau et le porter à 8500 km en 1993. La dernière réforme a été la création de pôles régionaux par filialisation de certaines sociétés auprès de celles dont l'assise financière était plus solide, et l'établissement de contrats de plan entre l'Etat et les grands pôles (investissements, politique tarifaires).

On note dans cette expérience française le rôle important joué par l'Etat comme support des sociétés en difficulté dans la première période d'exploitation. Cofiroute a bénéficié d'un réseau à fort trafic lui permettant de passer les périodes difficiles et a été en quelque sorte un aiguillon pour les SEM. Cofiroute est une société efficace qui a su développer une bonne approche commerciale dans ses relations avec les usagers; elle n'a bénéficié d'aucune aide de l'Etat et, en 1995, exporte largement son savoir-faire acquis en France.

Source : Banque mondiale. Synthèse préparée par Pierre Vicedo.

Le tronçon le plus adapté au schéma précité est probablement Casablanca-Settat. Le trafic dans le corridor dépasse les 10 000 véhicules / jour, avec des pointes élevées à proximité de l'aéroport.

Plusieurs éléments militent en faveur d'une intervention du secteur privé :

- la réutilisation d'une partie des infrastructures existantes avec des réaménagements sur place permettant de réduire le coût des investissements initiaux;
- des possibilités d'aménagements multiples en matière de tracé et de phasage (plusieurs variantes dans la section comprise entre Berrechid et Casablanca et à Casablanca avec la

partie Est de la rocade de Casablanca) que le secteur privé est mieux à même d'optimiser;

- plusieurs options sont possibles également en matière de barrières de péage (type et positionnement).

Dans l'hypothèse où la rentabilité financière de l'opération ne peut être assurée, la participation du secteur privé reste possible dans le cadre d'un arrangement du même type, moyennant le déblocage d'une subvention de l'Etat qui trouverait sa justification dans la rentabilité économique de l'opération. L'un des critères de sélection de l'investisseur privé serait le montant de subvention le plus faible. Le recours à l'aide publique devrait cependant être évité dans le contexte des pénuries budgétaires actuelles. La péréquation par "adossement" d'une section nouvelle à une section existante devrait constituer l'essentiel de l'aide publique au concessionnaire. Reste que cette possibilité paraît limitée au Maroc dans la mesure où la seule section financée par l'Etat est exploitée par ADM et où la construction d'une nouvelle section par l'Etat, adossant un programme de construction par un privé peut ne pas être dans les limites de son budget.

Concessions mixtes

L'apport par le secteur public à l'investisseur privé de terrains, ou d'autres avantages spécifiques peuvent être valorisés dans les comptes de la société concessionnaire et prendre la forme d'une participation de l'Etat au capital de cette société (Société d'Economie Mixte). Cette alternative peut rassurer l'investisseur privé vis-à-vis du risque politique, mais aussi faciliter ses démarches Administratives. Une variante de ce système serait qu'ADM soit désormais limitée aux concessions déjà obtenues (Rabat-Casablanca; Rabat-Larache; Tanger-Fès) et ne participe à l'essor ultérieur du réseau que par une participation minoritaire dans le capital des concessionnaires privés, afin de faciliter le montage financier de leurs investissements, tout en laissant le dynamisme de la gestion privée s'exprimer librement. Ce système évoque celui par lequel ADM fût formée (participation demandée aux entreprises et banques publiques). L'encadré 22.5, l'expérience Hongroise, illustre cette formule de concession à une société d'économie mixte.

Encadré 22.5 L'expérience hongroise

L'Etat Hongrois a été confronté à la nécessité de satisfaire une demande de trafic très forte dans des conditions d'endettement préoccupantes. Le gouvernement s'est engagé en Septembre 1991 dans un processus de consultation de consortium privés pour la réalisation en concession de ses autoroutes en commençant par les autoroutes à péage M1 (42,4 km) et M15 (14,5 km) actuellement en construction. Les travaux correspondants, estimés à \$380 million, ont fait l'objet d'une concession de 35 ans, confiée après appel d'offres à un consortium mené par Transroute et comprenant des entreprises hongroises et autrichienne avec le support de la BNP, de la CDC et également de la BERD. La société concessionnaire est une SEM au capital de laquelle l'Etat participe à hauteur de ses apports (essentiellement le terrain des emprises).

Source : Banque mondiale. Synthèse préparée par Pierre Vicedo.

Affermage

Une autre option pourrait être de diviser le réseau autoroutier en plusieurs pôles dont l'exploitation et l'entretien seraient confiés à des sociétés privées qui percevraient les péages. Ces sociétés pourraient être sélectionnées sur la base de la redevance la plus élevée proposée à l'Etat ou à l'organisme en charge de la gestion du patrimoine (gestion des prêts) ou sur celle du tarif le plus bas, l'autre facteur étant fixé. On peut concevoir que la redevance soit proportionnelle aux recettes, forfaitaire ou bien encore liée en partie à la qualité de l'entretien, ou répondre à toute autre formule permettant de partager le risque commercial (trafic / tarif) et d'assurer l'entretien des infrastructures et la qualité du service. Ce type d'options limite la concurrence à l'exploitation, l'Etat gardant la charge des investissements. Cette option permet d'optimiser localement les recettes et d'amortir les infrastructures au niveau national par le biais de la structure en charge de la gestion du patrimoine. Elle peut paraître d'un intérêt limité dans la mesure où l'exploitant ne prend pas la charge des investissements. Toutefois, le "fermier" peut contribuer à réduire le coût des investissements si on l'associe à la conception et/ou à la réalisation des travaux, en sus des avantages attendus d'exploitation plus efficace. On peut ajouter sur l'affermage qu'il est peut être la seule formule acceptable dans les conditions actuelles du Maroc pour les sociétés étrangères spécialisées dans les autoroutes.

Les conditions du succès

L'introduction du secteur privé dans la construction et l'exploitation de sections autoroutières constitue un défi. Ce défi consiste à faire pleinement bénéficier la communauté marocaine des gains d'efficacité et de l'apport de financements privés indispensables au succès du programme autoroutier. Il s'agit pour cela de structurer le secteur de façon à introduire la compétition là où elle est possible et de définir les arrangements contractuels de façon à minimiser les négociations post-contractuelles. La formalisation des procédures régissant les rapports entre concessionnaire et concédant est sans doute à développer. Une évolution des mentalités est également souhaitable au sein d'une administration marquée par la tradition française "interventionniste".

Cadre légal et réglementaire—renforcement de la DRCR

L'introduction d'une participation du secteur privé et le suivi de ses performances est un processus complexe qui exige de la part de l'Administration des compétences et une pratique qu'elle n'a pas toujours développées en son sein. Des équipes spécifiques devront être formées à la gestion de contrats et à la négociation, à moins que l'administration ne s'entoure pour cela d'une expertise privée indépendante.

Par ailleurs, il est indispensable de préparer l'intervention du secteur privé et de compléter le cadre légal, institutionnel, fiscal et contractuel. La loi¹¹ permet le classement d'un itinéraire en autoroute et l'octroi de concessions par l'Etat à des personnes de droit public ou

11. Article premier du Décret n° 2-89-189 du 2 février 1993 pour l'application de la loi n° 4-89 relatives aux Autoroutes promulguée par le Dahir n° 1-91-109 du 6 août 1992.

privé pour la construction, l'entretien et l'exploitation ou bien simplement l'entretien et l'exploitation. Un certain nombre de points sont à clarifier parmi lesquels:¹²

- les conditions d'arbitrage, notamment international, en cas de conflits d'interprétation du contrat;
- les procédures d'instruction des dossiers techniques et administratifs, de contrôle de la conception et de l'exécution, d'octroi de l'autorisation d'ouverture au public; les procédures d'enquêtes publiques, de libération des emprises, d'autorisations diverses en matière de carrières, de circulation des véhicules de chantier, d'intervention sur les réseaux des services concessionnaires ou des régies (eau, électricité, gaz, eaux pluviales, eaux usées, etc.) ou sur les voiries communales, etc.;
- les règles en matière de TVA et d'impôt sur les sociétés; les règles d'amortissement et d'établissement des provisions;
- les règles en matière de fixation et de révision des tarifs. On notera que, dans la mesure où des itinéraires concurrents et libres de péage existent, la liberté des tarifs devrait être la meilleure option; dans ce cas, les garanties que le gouvernement pourrait accorder devraient être étudiées avec soin pour éviter qu'elles ne couvrent des risques qu'il appartient au secteur privé d'assumer seul.

En plus de la clarification des procédures précitées, il est essentiel que la DRCR s'entoure d'expertise juridique et financière pour négocier avec le secteur privé la prise en compte dans les contrats des risques techniques, commerciaux, politiques ou économiques, puis pour gérer le contrat passé avec le secteur privé. Sur ce dernier point, la DRCR pourrait contracter, auprès d'un organisme spécialisé et indépendant, l'audit de l'exécution du marché de concession ou d'affermage.

Les financements et les aides au secteur privé

L'importance des besoins en financement pour la réalisation des projets autoroutiers et l'importance du risque commercial (trafic de départ relativement faible) peuvent conduire les investisseurs privés à solliciter toute aide que l'Etat jugerait opportune.¹³ On peut envisager dans ce cas que l'Etat :

- mette à la disposition des sociétés concessionnaires (privées ou mixtes) des prêts concessionnels (garantis par lui) soit directement, soit par le canal d'un fonds autoroutier (type Caisse Nationale des Autoroutes en France);
- garantisse des prêts à long terme qui seraient contractés par ces sociétés concessionnaires auprès de banques commerciales; il faudrait dans ce cas que la société concessionnaire ne soit pas libre de fixer le montants des péages;
- apporte une subvention (une opération peut être rentable sur le plan économique et ne pas l'être sur le plan financier) ou fasse une avance remboursable au secteur privé pour atténuer les problèmes de trésorerie au début de la période d'exploitation.

12. La convention de concession en cours de négociation avec le secteur privé pour le financement, la construction et l'exploitation de la centrale de production d'électricité à Jorf Lasfar pourrait apporter quelques éclaircissements dans ces domaines ainsi que dans celui du traitement des contentieux (dispositions en cas d'arbitrage).

13. L'octroi d'aide publique devrait cependant être l'exception plutôt que la règle.

D'autres aides du type de celles accordées à ADM peuvent être envisagées (mise à disposition des terrains d'emprise, exonération de TVA sur investissements, TVA limitée sur péage, amortissement des investissements sur la période de la concession, etc.).

On peut également concevoir que l'Etat fasse don à l'investisseur privé de terrains riverains du projet et que l'investisseur pourrait développer pour son propre compte (par exemple un projet de technopole à proximité de l'aéroport de Casablanca, le long de l'itinéraire Casablanca Settat). C'est ainsi, notamment, que la plupart des voies ferrées ont été développées aux Etats-Unis par le secteur privé. En Allemagne, le financement des grands axes autoroutiers est apporté par l'entreprise sélectionnée qui, au terme des travaux, transfère l'autoroute à l'Etat et se fait rembourser par lui sur le long terme. L'Etat non seulement garantit un taux de rendement du capital minimum, mais octroie des incitations supplémentaires telles que la possibilité de louer des terrains sur les emprises afin de construire des stations-service, des hôtels, restaurants, etc., et de les exploiter ensuite (voir encadré 22.6). Un autre exemple est celui du contrat de construction d'un pont sur le détroit de Johore entre Singapour et la Malaisie, qui prévoit le développement d'une ville au débouché en Malaisie (Gelang Patah).

Encadré 22.6 L'expérience allemande de prêt-bail

La réunification Allemande a beaucoup sollicité le financement public pour l'aide sociale et la restructuration industrielle. L'endettement de l'Etat Fédéral et des collectivités territoriales (Etats, municipalités) a pris des proportions telles (encours de la dette publique atteignant 6 pour cent du PNB) que l'Etat Fédéral prit la décision de plafonner sa capacité nette d'emprunts. Comme la concession privée aurait supposé l'instauration d'un péage politiquement inacceptable, on se tourna vers le financement privé des autoroutes selon une formule proche de celle du prêt-bail (leasing).

Les principales caractéristiques sont les suivantes :

- l'administration fixe les normes techniques, et invite le privé à soumettre une offre pour les plans détaillés, le financement, et la construction de l'autoroute;
- le groupe moins-disant forme un partenariat commercial ("Kommanditgesellschaft" ou "Objekt-KG") qui apporte en capital 20 pour cent des coûts du projet et emprunte le reste;
- l'administration octroie à l'Objekt-KG un bail de 60 ans pour la jouissance des terrains adjacents à l'autoroute sur les emprises. Ces terrains pourront être développés et exploités commercialement (restaurants, stations-services, etc.);
- l'Objekt-KG remet l'autoroute à la disposition de l'administration dans le cadre d'un prêt-bail sur 27 ans; l'administration paie un loyer/amortissement mensuel calculé de façon à couvrir le coût du capital emprunté (9 pour cent) et le rendement des fonds propres (8,7 pour cent); au terme du prêt-bail, l'administration aura remboursé 90 pour cent du coût de l'autoroute; elle a le choix entre payer les dix pour cent restant, ou prolonger le prêt-bail avec l'accord de l'Objekt-KG;
- l'Objekt-KG peut amortir 35 pour cent de son investissement sur les cinq premières années; les taxes et impôts sur les bénéfices sont dues à partir de la sixième année.

Source : Banque mondiale.

Un dernier type d'avantage concédé au secteur privé, classique, serait de faire profiter l'investisseur de la trésorerie générée par des sections à péage en exploitation. Beaucoup de pays ont recouru à cette formule, dont la France. L'encadré 22.7 montre comment on l'a appliqué dans le cas de ponts au Royaume Uni. C'est d'ailleurs ce qui a fait le Maroc avec la

mise à péage de la section existante Casablanca-Rabat qui a permis de financer en partie Rabat-Larache.

Cette pratique de l'adossement aux sections existantes peut prendre plusieurs formes :

- Le recours à un concessionnaire unique (ADM) qui élargit au maximum le champ de la péréquation interne entre sections. Cette solution, cependant, ne permet pas l'émulation entre deux opérateurs et, de toutes les façons, s'inscrit mal dans une logique de privatisation.

Encadré 22.7 L'expérience britannique

Les anglais ont eu recours en deux occasions à des infrastructures existantes pour financer en partie, par leur mise à péage, de nouvelles infrastructures :

- une concession de 20 ans a été donnée à Trafalgar House pour le financement, la construction et l'exploitation du pont Queen Elisabeth II long de 9127 pieds sur la rivière Datford à l'Est de Londres. Son coût de \$146 million a été partiellement financé par les péages collectés par Trafalgar House sur 2 tunnels existants;
- une concession de 30 ans a été donnée à John Laing Construction Plc (UK) / GTM-Entrepose (France) pour le financement, la construction et l'exploitation d'un nouveau pont sur la Severn (\$915 million) avec l'exploitation à péage du pont existant.

Source : Banque mondiale.

- La création d'une redevance de concession fonction des résultats financiers, et son affectation à un *fonds dédié* qui verserait une aide au concessionnaire de sections déséquilibrées financièrement. Il y aurait externalisation de la péréquation entre sections (mais maintien d'une péréquation interne au système autoroutier). Il convient de souligner que seule cette externalisation permet l'ouverture du marché à de nouveaux concessionnaires éventuels.
- La perception des péages par le nouveau concessionnaire pourrait être faite pour le compte d'un tiers (Etat, fonds dédié, ADM...). Le nouveau concessionnaire recevrait de ce tiers un péage fictif assurant une rémunération satisfaisante sur la base des prévisions de trafic de sa proposition. Le concessionnaire prendrait donc un risque significatif, celui du trafic, introduirait la dynamique privée et percevrait, par transfert du reste du secteur, une rémunération adéquate.

Les principales difficultés financières d'une concession autoroutière sont attendues dans les 10 premières années, la situation s'inversant ensuite. On peut envisager la mise en place d'un système par lequel un organisme national prélèverait les surplus de recettes des sociétés bénéficiaires pour les recycler sous forme d'avances à celles qui connaîtraient des problèmes passagers de trésorerie (type ADF Autoroutes de France). Mais il importe que des mécanismes appropriés soient prévus dans les projets de contrats de concession pour éviter une dilution du risque commercial et inciter les sociétés à la performance, malgré le prélèvement opéré en cas de gains.

Processus de privatisation et engagement de l'état

L'introduction du secteur privé, pour être réussie, doit être préparée soigneusement. Les principales étapes sont les suivantes :

- mise à jour des études de trafic et de sa sensibilité au tarif des péages au moyen d'enquêtes et de comptages pour mieux cerner le risque commercial qui reste le paramètre le plus déterminant. Ces études préliminaires doivent permettre de procéder à des simulations financières et de s'assurer des conditions de faisabilité de l'opération :
- mise au point du cadre légal et réglementaire;
- préparation des documents de consultation des investisseurs privés qui doivent inclure le projet de contrat de concession ou d'affermage; préqualification de consortium et lancement de l'appel d'offres après réunion d'information avec les préqualifiés;
- mise au point de l'offre sélectionnée jusqu'à la conclusion des accords financiers.

L'engagement de l'Etat et le recrutement d'experts techniques, juridiques et financiers sont essentiels dans toute cette phase préparatoire. Les bailleurs de fonds peuvent apporter une contribution utile dans ce domaine.

Marché financier local

Le développement sur le plan local d'un marché financier permettant de mobiliser l'épargne locale sous forme obligatoire pourrait permettre à l'investisseur privé de réduire le risque de change en contractant une partie de la dette localement. Les revenus des péages étant en monnaie locale, le recours aux emprunts en devises, peut aboutir à des pertes de change d'effet désastreux pour les concessionnaires. Des obligations à 30 ans indexées sur l'inflation et garanties par l'Etat constitueraient un instrument bien adapté au financement des autoroutes.

Tableau 22.4 Les options de participation du secteur privé

<i>Options</i>	<i>Exemple</i>	<i>Financement des investissements^a</i>	<i>Efficacite performance</i>	<i>Cadre reglementaire</i>
A. Monopole ADM "public"		Public via ADM : Fonds propres, Crédits concessionnels, Subventions Etat	ADM ne choisit pas les opérations qui lui sont concédées par l'Etat. Pas de compétition "pour le marché"	Inchangé
B. Privatisation du capital ADM par: • Augmentation du capital • Vente d'actions détenues par secteur public • Privatisation des autres actionnaires publics		<ul style="list-style-type: none"> • Ressources additionnelles (Fonds privés) • privé via ADM mais montant des ressources inchangé • comme en A 	<ul style="list-style-type: none"> • Besoin d'un marché financier actif • Besoin d'un marché financier actif sinon nécessité d'une majorité d'actions détenue par un seul propriétaire • Même chose 	<ul style="list-style-type: none"> • Question de la forme prise par les subventions de l'Etat • Même chose • Même chose
C. Pures concessions (capital privé)	Voir Tableaux 22.2, 22.3, 22.4 et Encadre 22.3	Nouvelles sources privées de financements (avec ou sans subvention de l'Etat). La dette peut provenir d'une caisse nationale de gestion des prêts (d'origine concessionnels et/ou garantis par l'Etat). Possibilité d'un mécanisme d'avance aux sociétés ayant des difficultés de trésorerie, provenant du cash flow des sociétés concessionnaires bénéficiaires.	Bon. Compétition possible pour le marché (tarifs, Marge sur capital investi, subvention minimum de l'Etat, ..). Concurrence de référence "yardstick competition" ensuite dans le marché.	Renforcer la capacité de gestion et de suivi des marchés et de négociation de la DRCR. Procédure de contrôle de la conception et de l'exécution et autorisation de mise en service à formaliser.
D. Concessions avec capital mixte	Voir Encadrés 22.2 & 22.4	Comme en C	Comme en C. La participation de l'Etat dans le capital de la société concessionnaire peut représenter une garantie pour le privé.	La partie du capital public représente la valorisation des apports de l'Etat (terrains, études, subvention,..) en tant que moyens de générer du cash flow
E. Affermage / exploitation privée		L'Etat reste en charge des investissements au moyen des crédits concessionnels, des fonds budgétaires, obligataires et des redevances payées par les sociétés fermières (une partie des péages collectés par l'exploitant fermier pourrait être réservée au service de la dette et reversée à l'Etat).	Bon au niveau de l'exploitation. Concurrence pour le marché sur la base de la redevance à l'Etat (la plus élevée) ou/et des tarifs (les plus bas). Mais perte de contrôle des investissements par les exploitants privés	Risque commercial supporté par le fermier; on peut envisager également tout autre sorte de redevance calculée de façon à partager le risque commercial (i.e. "UK Shadow Toll").

a. La propriété des infrastructures reste à l'Etat.

Source : Banque mondiale.

Appendices

Appendice 1 Ebauche de Stratégie de développement de la participation du Secteur Privée à l'Infrastructure

Tableau App 1.1 Distribution d'eau et d'électricité et assainissement

<i>Catégorie d'analyse</i>	<i>Constats et stratégie préconisée</i>	<i>Programmes et actions</i>
Objectifs à rechercher	<ol style="list-style-type: none"> 1. Combler le déficit quantitatif et qualitatif de l'offre. 2. Soulager les finances publiques. 	Organisation d'audits permettant de comparer les performances des différents prestataires de services et de déterminer les fonctions à sous-traiter immédiatement.
Maturation du processus	<ol style="list-style-type: none"> 1. Des concessions de distribution d'eau et d'électricité avaient été établies avant l'indépendance. Des négociations sont en cours pour l'octroi de nouvelles concessions avec certains opérateurs internationaux. 2. Pas de véritable consensus au sein de l'administration sur la nécessité d'une implication accrue du secteur privé. 	Compléter le rapport par des diagnostics à établir par les utilisateurs et les administrations. Organisation d'une table ronde pour examiner le présent rapport, et formuler des recommandations au Gouvernement.
Organisation du secteur	<ol style="list-style-type: none"> 1. Simplification et limitation du pouvoir de tutelle. 2. Désignation d'un organe unique et centralisé (par ex. le Ministère de la Privatisation) pour gérer le processus de réforme et, notamment, sélectionner les opérateurs privés. 3. Liquidation des régies là où des opérateurs privés sont sélectionnés. 	Un organisme interministériel incluant les ministres directement impliqués dans les secteurs concernés devrait adopter les grandes lignes d'une stratégie d'ouverture de ces secteurs au privé et désigner l'organe chargé de la gestion du processus de réforme.
Mode d'entrée du privé	<ol style="list-style-type: none"> 1. Lancement, dès avant la mise en place du cadre réglementaire, d'un projet pilote dans une municipalité où les élus sont favorables aux réformes. 2. Priorité, pour l'ensemble du programme, à des formules permettant le financement privé des infrastructures. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Définition, dans une loi, des règles essentielles gouvernant l'activité des opérateurs privés (par ex., secteurs qui leurs sont ouverts, sélection transparente et concurrentielle...) 2. Lancement des procédures de sélection avec l'appui d'experts extérieurs.
Régulation du secteur	Mise en place d'un organe réglementaire autonome, si possible multi-sectoriel, et national, doté de réels pouvoirs en matière de tarif et de qualité de service, appuyé par des experts extérieurs.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Assistance technique à mobiliser pour développer le cadre réglementaire. 2. Adoption du Code de l'Electricité et mise en place de la Commission de l'Electricité, dont les compétences réglementaires pourraient ultérieurement être étendues à d'autres secteurs d'infrastructure.
Financement	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ajustement des tarifs tenant compte des variations de coûts liées aux facteurs géographiques, horaires, etc. permettant d'assurer l'équilibre financier du secteur. 2. Développement éventuel de mécanismes de protection contre les risques politiques. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Diminution des taxes à l'importation sur les produits pétroliers. 2. Adoption d'un plan de paiement des arriérés au sein du secteur public. 3. Mise en oeuvre de mesures visant à limiter la consommation au sein des administrations.

Tableau App 1.2 Transports urbains

<i>Catégorie d'analyse</i>	<i>Constats et stratégie préconisée</i>	<i>Programmes et actions</i>
Objectifs à rechercher	<ol style="list-style-type: none"> 1. Combler le déficit quantitatif et qualitatif de l'offre. 2. Assurer le bon fonctionnement des mécanismes de marché. 	Etablir un diagnostic plus approfondi des concessions de transport urbain.
Maturation du processus	<p>1. La participation privée a déjà presque dix ans d'expérience. On entre dans la phase de renouvellement des concessions privées. La crise des transports dans les grandes villes met en cause la viabilité du système de la complémentarité entre régies et secteur privé. Les conditions sont mures pour des réformes.</p>	Afin de rechercher un consensus sur les modalités des réformes, une commission comprenant des représentants des ministères impliqués (ou à impliquer), des collectivités locales, des banques et des organismes professionnels, devrait être créée pour mettre ces modalités au point et préparer un échéancier réaliste.
Organisation du secteur	<p>1. La ségrégation du marché entre transports de masse et de première classe ne donne pas de bons résultats. Le secteur privé devrait pouvoir participer au transport de masse.</p>	<p>1. Des études de schéma directeur des transports urbains sont à lancer. Elles serviront de cadre de référence à la politique de mise en concession de lignes combinées.</p>
Mode d'entrée du privé	<ol style="list-style-type: none"> 1. Les conditions de concurrence pour obtenir les marchés doivent être améliorées. 2. La privatisation des régies viables pourrait être examinée. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mise au point de nouveaux cahiers des charges. 2. Limiter durée des concessions (5 ans). 3. Elaboration d'un plan de dissolution des régies, et/ou de transformation en SA.
Régulation du secteur	<ol style="list-style-type: none"> 1. Les faiblesses actuelles de la réglementation sont à l'origine de nombreux problèmes. 2. Le renforcement de la régulation se place à deux niveaux: <ul style="list-style-type: none"> • le Ministère des Transports devrait être responsable de la définition des normes et du cadre général des concessions; • des capacités de régulation locales sont à mettre en oeuvre. 3. La régulation doit porter sur les tarifs, le respect des cahiers des charges, les normes de sécurité et de pollution, etc. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Il est nécessaire de mettre au point un contrat-type de concession que les collectivités locales adapteraient à leurs particularismes, ainsi que des directives en matière de procédures d'appel d'offre. 2. Une réflexion est à développer sur les organes de régulation et leur niveau d'implantation dans la pyramide administrative (par exemple, séparation de l'autorité concédante et de l'autorité de régulation).
Financement	<ol style="list-style-type: none"> 1. Les lignes "sociales" sont à mettre en concurrence, pour être adjudgées à l'entreprise demandant la subvention minimale. 2. Des financements plus longs sont à mettre en place. Un fonds de transport urbain et des garanties de risques non commerciaux sont parmi les solutions possibles. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Une étude sur le financement des transports urbains est nécessaire, y compris ressources permettant aux communes de payer les subventions prévues aux contrats. Elle examinerait aussi des systèmes de paiement direct des subventions aux ayant-droits désignés par la réglementation. 2. La réforme des finances locales est nécessaire.

Tableau App 1.3 Autoroutes

<i>Catégories d'analyse</i>	<i>Constats et stratégie préconisée</i>	<i>Programmes et actions</i>
Objectifs à rechercher	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mobiliser le capital privé pour alléger les charges de l'Etat; 2. Renforcer l'efficacité de la conception et de l'exploitation. 	Ajuster le calendrier de réalisation de la "Décennie des Autoroutes" pour éviter la réalisation prématurée de certaines sections.
Maturation du processus	<ol style="list-style-type: none"> 1. Les chances de participation privée massives sont affaiblies par des conditions difficiles de rentabilisation. 2. Le véritable intérêt de la participation privée ne semble pas encore bien perçu par l'administration. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Différer le démarrage des travaux de la section Casablanca-Settat. 2. Relancer l'appel d'offre pour la préparation du dossier de mise en concession du tronçon Casablanca-Settat.
Organisation du secteur	<ol style="list-style-type: none"> 1. La formule actuelle de l'opérateur unique est à changer. Le pluralisme de la gestion autoroutière devrait être introduit pour créer un climat d'émulation. 2. L'ouverture du capital d'ADM au privé n'est pas indispensable. 	L'entrée d'une nouvelle société d'autoroute privée doit être recherchée. Il faudrait répartir le réseau autoroutier équitablement entre les deux opérateurs (ADM et un privé). La participation d'intérêts étrangers est souhaitable pour faciliter l'accès aux capitaux et promouvoir l'innovation dans la conception et l'exploitation d'autoroutes.
Mode d'entrée du privé	<ol style="list-style-type: none"> 1. La formule de la mise en concession est à privilégier. 2. La concurrence pour obtenir les marchés doit être instituée. 	Le nouveau concessionnaire privé devrait être sélectionné par voie d'appel d'offre international. Il en va de même pour la sélection des entreprises de construction.
Régulation du secteur	<ol style="list-style-type: none"> 1. La direction des routes doit se renforcer afin d'exercer les fonctions de régulation technique et économique. 2. Les péages devraient être relevés pour une plus juste participation des usagers aux coûts. Le péage pourrait être défini par le concessionnaire sous contrôle de l'Etat. 3. La définition des normes techniques est à fixer d'une façon moins restrictive par l'Etat, pour encourager l'innovation. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Une assistance technique est à rechercher auprès des bailleurs de fonds pour développer une compétence de régulation autonome. 2. Un dossier d'appel d'offre type est à développer en fonction du partage de compétence entre Etat et privé. 3. La rédaction des dossiers tiendra compte de ce besoin. Le recours à l'analyse de la valeur est à encourager.
Financement	<ol style="list-style-type: none"> 1. Le recours aux aides budgétaires est à minimiser. L'octroi de concessions connexes (terrains à développer pour des opérations commerciales et immobilières) est la solution de premier recours. 2. L'adossement de section nouvelles, déficitaires les premières années, aux sections plus anciennes à fort trafic déjà exploitées, ne doit pas être une rente exclusive pour le concessionnaire. 3. Un fonds de développement autoroutier pourrait être utile. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. L'octroi de garanties de risques de souveraineté est à examiner. 2. On pourrait envisager une caisse mutuelle des deux opérateurs comme moyen indirect d'adossement des sections nouvelles, et de mise sur un pied d'égalité des deux opérateurs. 3. Ce fonds pourrait être alimenté par le surplus d'exploitation des sections en service et/ou par une taxe affectée.

Tableau App 1.4 Ports

<i>Catégories d'analyse</i>	<i>Constats et stratégie préconisée</i>	<i>Programmes et actions</i>
Objectifs à rechercher	<ol style="list-style-type: none"> 1. Améliorer la qualité et les coûts des services portuaires. 2. Améliorer la productivité de ports. Accélérer la modernisation des ouvrages et équipements. 	<p>Consulter les utilisateurs sur les priorités à mettre en oeuvre. Publier des statistiques sur les performances portuaires par rapport aux normes internationales.</p>
Maturation du processus	<p>La participation privée est limitée dans les ports. Le système de monopole public est fortement implanté, mais l'exemple des ports étrangers, l'importance de ce secteur pour la compétitivité internationale et la pression des usagers plaident pour des réformes radicales.</p>	<p>Adoption d'une nouvelle politique portuaire, fondée sur le développement de la participation privée et de la concurrence dans les ports et entre ports et publications d'un document de référence (du type "Livre Blanc" de la réforme des transports britanniques). Lancement d'une opération BOT pilote à Tanger. Privatisation des installations spécialisées de Jorf Lasfar.</p>
Organisation du secteur	<ol style="list-style-type: none"> 1. Unifier les responsabilités de la manutention bord et terre. 2. La plupart des services portuaires sont marchands. Il faut démembrer l'intégration verticale et horizontale de l'ODEP afin de créer les conditions d'un marché concurrentiel. 	<p>Entreprendre une petite étude pour faciliter la décision sur les options d'organisation. Des aspects tels que le statut des ports de pêche, l'opportunité de régionaliser la structure d'autorité portuaire, le démembrement des services, seraient couverts.</p>
Mode d'entrée du privé	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pour les services marchands à céder par l'ODEP, on peut prévoir la vente des équipements, ou leur location. Là où le potentiel de concurrence est fort, l'entrée sur le marché sera libre. Ailleurs, un contrat de service serait attribué par appel d'offre. 2. En cas d'investissements, la formule de la concession devrait être envisagée. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Démonopoliser la manutention, le gardiennage, les terminaux spécialisés, etc. 2. Définir des normes nationales d'accès aux professions portuaires. Ne pas décourager l'entrée d'opérateurs étrangers. 3. Faire l'inventaire des équipements à céder par l'ODEP. 4. Organisation d'appels d'offres.
Régulation du secteur	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nécessité de distinguer les fonctions de propriétaire, de police, de régulateur et d'opérateur de services portuaires. 2. Fusion de la Direction des Ports et de la Direction du Port de Casablanca et Mohammedia, qui pourraient assumer certaines fonctions de réglementation, et de planification de l'exploitation du littoral. 3. Les lignes directrices de la politique de concession des services portuaires pourraient faire l'objet d'une loi. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Maximiser la concurrence intra- et inter-portuaire sera le meilleur outil de régulation. 2. Il revient à l'Etat de préparer des directives nationales sur la structure des cahiers des charges et des contrats de concessions, les modalités de l'appel à la concurrence. 3. Mise en place de mécanismes réglementation et d'un comité consultatif reflétant le point de vue de la communauté portuaire et des utilisateurs.
Financement	<ol style="list-style-type: none"> 1. Le secteur privé devra contribuer au financement des ports. 2. Examiner l'opportunité de garanties étatiques pour attirer le financement privé étranger. 	<p>Une étude financière est à réaliser pour faire l'inventaire des péréquations actuelles dans le système financier de l'ODEP, et définir les ajustements tarifaires ou autres nécessaires pour assurer l'équilibre du secteur (y compris le service de la dette).</p>

Tableau App 1.5 Chemins de fer

<i>Catégories d'analyse</i>	<i>Constats et stratégie préconisée</i>	<i>Programmes et actions</i>
Objectifs à rechercher	<p>1. Assurer une gestion de type résolument commercial de l'activité ferroviaire et développer la compétitivité du chemin de fer sur un marché des transports de plus en plus concurrentiel.</p> <p>2. Limiter les concours financiers de l'Etat au secteur ferroviaire à la seule compensation des obligations de service public imposées.</p>	<p>1. Identifier clairement les services ferroviaires commerciaux et les services à exploiter à titre d'obligation de service public.</p> <p>2. Améliorer la qualité du service, diminuer les coûts, notamment de personnel, mobiliser le financement du programme d'investissements de renouvellement et de modernisation.</p>
Maturation du processus	<p>La crise financière de l'ONCF trahit l'inadaptation des modalités actuelles de gestion et d'organisation du secteur. Le développement de la concurrence routière accroîtra encore les difficultés si des réformes fondamentales ne sont pas des entreprises. Les diverses expériences à l'étranger montrent que la mise en concession de l'activité ferroviaire facilite au mieux la restructuration en profondeur du sous-secteur.</p>	<p>Une déclaration gouvernementale de politique ferroviaire définira les objectifs et les modalités essentielles de restructuration. Les aspects légaux et juridiques de la restructuration sont à examiner au préalable. Une campagne de sensibilisation est à entreprendre auprès du personnel de l'ONCF. Une attention spéciale sera accordée à la mise au point du "dégraissage" des effectifs et à la solution du problème des retraites.</p>
Organisation du secteur	<p>L'activité ferroviaire sera exploitée dans le cadre d'une concession par un opérateur privé qui fixera librement la configuration et la tarification des services commerciaux. Les services sous contrainte de service public feront l'objet de conventions avec l'Etat. L'option d'accès au réseau par des opérateurs secondaires servira à dissuader l'abus de position dominante. Les actifs non ferroviaires seront vendus. L'ONCF sera liquidée ou transformée en société de patrimoine ferroviaire.</p>	<p>1. Conduire, avec l'aide de consultants spécialisés, une simulation financière de la mise en concession et examiner les modalités détaillées de la concession (projet de convention de concession)</p> <p>2. Préparer la cession rapide des actifs non ferroviaires et des participations financières de l'ONCF.</p>
Mode d'entrée du privé	<p>1. Mise en concession par appel à la concurrence pour le choix de l'actionnaire de référence de la future société concessionnaire, sans restructuration préalable du secteur ferroviaire; ou bien:</p> <p>2. Création d'abord d'une société anonyme, distincte de l'ONCF, dont l'Etat souscrit entièrement le capital, à laquelle est confiée la concession. Ensuite (après deux à trois ans), vente des actions au privé et en bourse.</p>	<p>1. Sélection d'une des formules de mise en concession après comparaison détaillée des avantages et inconvénients des deux formules.</p> <p>2. Prospection d'investisseurs et lancement de l'appel à la concurrence (formule 1) ou création de la société anonyme (formule 2)</p> <p>3. Mise au point du programme de rationalisation des effectifs et des mécanismes de financement des retraites (après mise en concession)</p>
Régulation du secteur	<p>L'instrument de régulation sera la convention de concession dont les comptes seront audités annuellement. La concertation entre l'Etat et le concessionnaire sera assurée par un Comité de Suivi. La sécurité du trafic et la protection de l'environnement reste une fonction étatique.</p>	<p>Préparation du projet de convention de concession. Le concessionnaire sera amené à donner son avis sur les dispositions envisagées. Examen des modalités de contrôle de la sécurité de l'exploitation ferroviaire et de la protection de l'environnement.</p>
Financement	<p>Le concessionnaire financera tous les coûts d'exploitation et d'entretien des infrastructures et matériels plus les investissements en matériels. Les d'infrastructure (hors extension du réseau) serait de préférence à la charge du concessionnaire, mais l'Etat pourrait être amené à préfinancer tout ou partie de ces dépenses et se fera alors rembourser de façon adéquate. Les obligations de service public devront être compensées par l'Etat.</p>	<p>Etudier les mécanismes (notamment de garanties) permettant de favoriser le financement direct par le concessionnaire des investissements en infrastructures de longue durée de vie.</p> <p>Effectuer une simulation des financements à mobiliser par l'Etat pour la compensation des obligations de service public.</p>

Tableau App 1.6 Aéroports

<i>Catégories d'analyse</i>	<i>Constats et stratégie préconisée</i>	<i>Programmes et actions</i>
Objectifs à rechercher	Amélioration de la qualité et des coûts des services aéroportuaires. Eliminer le besoin de subventions publiques et de péréquation par les taxes de survol.	Réexamen du rôle de l'efficacité de l'ONDA par rapport à ces objectifs. (Etude à réaliser).
Maturation du processus	Tous les aéroports marocains sont gérés et contrôlés par l'ONDA dont le conseil d'administration est composé de représentants du gouvernement, sans représentation des utilisateurs autres que la RAM. Le passage à une forme de gestion plus commerciale et participative est désirable.	Etude d'organisation de la gestion des aéroports et de définition d'une nouvelle politique de gestion des aéroports, qui encouragerait la plus grande participation du secteur privé dans les services au sol pour le fret et les passagers. (Déclaration de politique en conclusion).
Organisation du secteur	La gestion des aéroports nationaux devrait être régionalisée en laissant à chaque aéroport l'autonomie de gestion journalière. L'Etat resterait propriétaire des aéroports et gestionnaire du contrôle aérien. Le secteur privé gérerait les plateformes aéroportuaires sous contrôle de l'Etat.	Amorcer les réformes nécessaires pour décentraliser la gestion des aéroports nationaux et restructurer le statut, l'organisation et le mandat de l'ONDA. (Mise au point du cadre légal et réglementaire).
Mode d'entrée du privé	Les gros investissements ayant déjà été réalisés, la participation privée pourrait de faire par voie d'octroi de concessions de service suivant appels d'offres.	Définir les modalités d'une plus grande participation privée. (Préparation de dossiers de contrats de service et lancement d'opérations pilotes).
Régulation du secteur	Réorienter l'ONDA vers des fonctions de contrôle et de coordination. Les droits et obligations de chaque aéroport devront être précisés, notamment en ce qui concerne les modes de participation privée.	Assurer une saine concurrence entre aéroports, d'une part, et entre prestataires de services au sein d'un même aéroport, de l'autre. Etablir des normes d'octroi et de suivi de concessions. Etablir un conseil représentatif des utilisateurs des aéroports. (Mise au point d'un système de régulation).
Financement	Entièrement privé dans la mesure où aucun investissement lourd ne semble requis à court ou moyen terme.	Evaluer les dettes et autres obligations de l'ONDA avant d'effectuer la réorganisation du secteur, et prévoir les modalités d'apurement

Tableau App 1.7 Transport aérien

<i>Catégories d'analyse</i>	<i>Constats et stratégie préconisée</i>	<i>Programmes et actions</i>
Objectifs à rechercher	Améliorer la qualité du transport aérien, notamment pour le fret. Supprimer le besoin de subventions.	Réexaminer le rôle et l'efficacité de la RAM dans ce contexte. (Compléter les études existantes, centrées sur l'entreprise, par des analyses élargies aux besoins du secteur).
Maturation du processus	Plus de 50 compagnies aériennes (lignes régulières et charters) desservent le Maroc. La part de la RAM dans le transport international est à la baisse, tandis qu'elle exerce le monopole du trafic intérieur. La concurrence est immanente; la stratégie doit être de s'y adapter. Aller à contre-courant de cette tendance serait voué à l'échec.	Le Gouvernement a déjà adopté une politique d'ouverture aux transporteurs étrangers pour les charters. On devrait faire de même pour les services de ligne et éliminer les monopoles de pavillon et autres dispositions visant à protéger la RAM. Des accords inter-entreprises sont à substituer aux accords étatiques bilatéraux. (Révision du cadre légal à prévoir).
Organisation du secteur	L'Etat devrait se retirer de l'actionnariat et de la gestion de la RAM. Les contraintes de service public doivent être réduites, en tous cas évaluées et compensées par l'Etat.	Mise au point des mesures préparatoires à la privatisation de la RAM, en particulier financières. Evaluer le potentiel de filialisation des activités connexes au transport aérien en vue d'une cession au secteur privé.
Mode d'entrée du privé	Pour privatiser la RAM, une première option serait d'organiser un appel d'offres pour la vente d'un bloc de contrôle à un investisseur stratégique, tout en réservant une tranche aux salariés. Une seconde de forger une alliance avec une (ou plusieurs) compagnie aérienne étrangère (s), tout en sous-traitant le transport aérien domestique.	Vérifier le cadre légal et le modifier le cas échéant pour permettre la privatisation et la libéralisation du transport aérien. (Expertise à mener dans le cadre de la refonte globale du cadre légal et réglementaire)
Régulation du secteur	Limiter le rôle de l'Etat à la fixation et au respect de normes techniques et de sécurité.	Instaurer une concurrence totale entre transporteurs aériens, dans le respect de règles de sécurité et de normes techniques acceptées internationalement. Assurer la formation des cadres locaux.
Financement	Est et devrait rester entièrement privé. Les obligations de service public justifieraient cependant de compensations par l'Etat demandeur.	Trouver une solution aux contraintes financières de la RAM, avant privatisation. Etudier l'opportunité de la vente des appareils assortie de leur reprise dans le cadre d'un contrat de crédit-bail.

Tableau App 1.8 Transport maritime

<i>Catégories d'analyse</i>	<i>Constats et stratégie préconisée</i>	<i>Programme et actions</i>
Objectifs à rechercher	Améliorer les services de transport maritime (gamme de services, régularité, couverture géographique, qualité, prix,...)	Abandonner tout projet de nature protectionniste notamment l'établissement de quota réservé au pavillon national ou l'exclusion des armements étrangers de certains trafics.
Maturation du processus	Le commerce maritime marocain est transporté par des bateaux étrangers (86,5 pour cent) et marocains (13,5 pour cent). COMANAV est en difficulté et sa survie pourrait dépendre d'aides publiques peu compatibles avec la rigueur à laquelle doit s'astreindre l'Etat. L'expérience internationale montre qu'une politique de "mer ouverte" permettant une pleine concurrence entre transporteurs porte le plus de fruits.	Adoption d'une politique maritime ouvrant le transport maritime à tout transporteur qualifié, quelque soit son pavillon; modification de lois et règlements.
Organisation du secteur	L'Etat devrait se désengager complètement de l'actionnariat et de la gestion d'entreprises de transport maritime. Les armateurs privés ont une activité marginale et une surface financière insuffisante; il est souhaitable que des regroupements s'opèrent pour permettre à l'armement privé d'atteindre la taille critique.	Préparer la privatisation de la COMANAV. Envisager des incitations au regroupement des armateurs privés au sein d'associations spécialisées sur un type de service (ligne régulière, vrac et tramping) ainsi que la création d'un fonds maritime permettant de renforcer leurs structures financières.
Mode d'entrée du privé	COMANAV pourrait être privatisé de différentes façons: (1) vente de bloc de contrôle suite à appel d'offres; (2) transfert graduel d'actions par voie de mise en bourse; (3) rachat par les cadres et employés.	Modifier le cadre juridique, si nécessaire, pour réaliser la privatisation. Assouplir les contraintes actuelles de l'immatriculation des navires sous pavillon marocain afin de réduire le handicap des armateurs nationaux sur leurs concurrents étrangers.
Régulation du secteur	Le rôle du Gouvernement devrait être limité au respect de normes techniques et de sécurité.	Libéralisation du marché. Ouverture soumise uniquement au respect de normes techniques et de sécurité internationales.
Financement	Entièrement privé	Régler la restructuration financière de la COMANAV avant sa privatisation.

Appendice 2 Leçons de l'Expérience Internationale

L'expérience internationale en matière de réforme des secteurs d'infrastructure est riche d'enseignements sur les exemples à suivre et les erreurs à ne pas commettre, comme l'illustrent une importante étude de la Banque mondiale sur la privatisation, de même que les expériences britanniques et argentines en la matière, ainsi que les nombreux autres exemples cités dans le corps de la présente étude.¹

Etude de la Banque mondiale sur la privatisation d'entreprises d'infrastructure

Une étude publiée en juin 1994 par la Banque mondiale a analysé en profondeur les effets de douze privatisations au Royaume-Uni, au Chili, au Mexique et en Malaisie.² Il s'agit de la privatisation des compagnies aériennes British Airways, Malaysian Airline Systems et Aeroméxico, des sociétés de télécommunications British Telecom, Compañía de Teléfonos de Chile et Teléfonos de México, des sociétés électriques Chilgener et Enersis (Chili), du transporteur National Freight (Royaume-Uni), du port à conteneurs de Kelang (Malaisie) et de Sports Toto Malaysia (loterie). A l'exception de cette dernière, toutes les entreprises étudiées étaient donc des secteurs d'infrastructure et de transport.

L'objet de ce livre était de comparer les situations avant et après privatisation en y ajoutant un modèle hypothétique représentant ce qui se serait probablement passé en l'absence de privatisation. Les auteurs ont essayé d'isoler les gains et pertes dus à la privatisation des autres facteurs. Ils ont calculé l'impact sur l'Etat-vendeur, les acquéreurs (nationaux et étrangers), les travailleurs, les utilisateurs et consommateurs (nationaux et étrangers) et les concurrents de l'entreprise privatisée. Dans onze des douze cas examinés les effets nets de la privatisation ont été positifs tant pour l'entreprise que pour l'économie.

L'exception était la privatisation de la société aérienne Mexicana, où les effets négatifs subis par les acheteurs et les utilisateurs (tant mexicains qu'étrangers) se sont révélés supérieurs aux effets positifs dont a bénéficié le gouvernement, alors que l'impact net global sur les travailleurs était nul. Suite à leur privatisation, Mexicana et Aeroméxico se sont lancées dans une lutte commerciale intensifiée par l'arrivée sur le marché de nouveaux transporteurs aériens. Mexicana se trouva rapidement dans une situation financière difficile, obérée notamment par le fort endettement résultant de l'acquisition de 36 Airbus. En février 1993, Aeroméxico acquit le

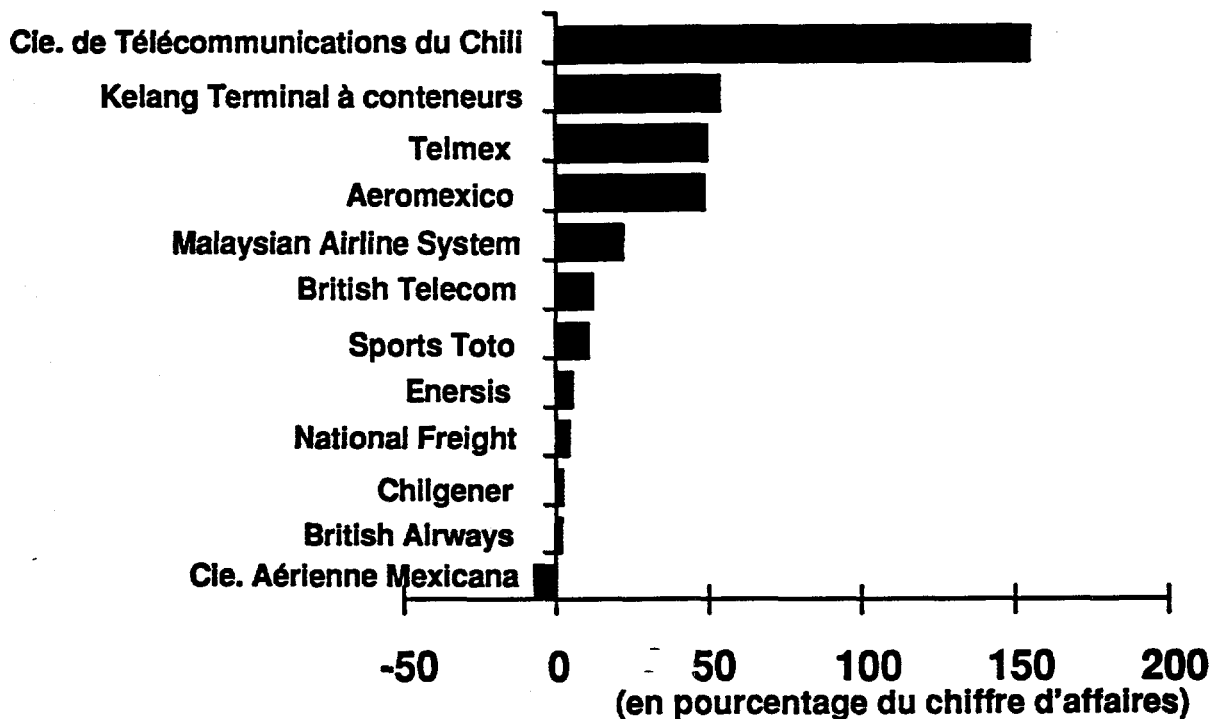
1. Le texte de cette annexe est dans une large mesure emprunté de: Pierre Guislain, *Les privatisations. Un défi stratégique, juridique et institutionnel*, De Boeck Université, Bruxelles, 1995, 342 p. Cet ouvrage a été réédité en couverture souple pour l'Afrique en co-édition avec Nouveaux Horizons.

2. Galal, Jones, Tandon et Vogelsang, *Welfare Consequences of Selling Public Enterprises*, Oxford University Press, 1994, 619 p. Voir également le sommaire de cette étude publié en français sous le titre *Les effets de la cession d'entreprises publiques sur le bien-être général*, Banque mondiale, 1994, 52 p.

contrôle de Mexicana, mais ne parvint pas à la restructurer et l'intégrer, se retrouva à son tour en état de cessation de paiements en septembre 1994, qui se dénoua par la reprise de la société par un consortium des banques créancières.

Dans tous les autres cas, la privatisation examinée a représenté un bénéfice économique net, tant pour l'économie nationale du pays concerné que pour l'économie mondiale. Ces privatisations ont non seulement été bonnes pour l'économie, mais également pour les travailleurs. L'étude relève que dans aucune de ces douze opérations de privatisations, les travailleurs se sont retrouvés dans leur ensemble dans une situation moins favorable au terme du processus. Elle souligne également l'impact positif important des mesures de libéralisation économiques qui ont accompagné ces privatisations, et de la mise en place d'un cadre réglementaire avant ou au moment de la privatisation des sociétés d'infrastructure. Il n'est toutefois pas possible d'extrapoler à partir de cette étude et d'en conclure que les privatisations auront toujours un effet positif. La situation des quatre pays concernés par cette étude (un pays de l'OCDE et trois pays en développement parmi les plus prospères) peut en effet être fort différente de la situation dans des pays pauvres ou en transition. Le tableau ci-dessous illustre les résultats de cette étude importante.

**Tableau App2.1 Amélioration du niveau de vie résultant des privatisations
(au plan national et international)**



Les privatisations britanniques

Certaines leçons provisoires se dégagent d'ores et déjà de l'expérience des pionniers. Des leçons importantes peuvent ainsi être tirées de l'expérience britannique en matière de privatisation de secteurs d'infrastructure.

Il apparaît tout d'abord que cette privatisation a bénéficié aux actionnaires et gestionnaires des sociétés privatisées, mais également aux consommateurs, qui ont, à quelques exceptions près, bénéficié d'un meilleur service et de prix moindres (en termes réels). Elle a également permis de recapitaliser les secteurs concernés et de mobiliser d'importants financements pour réaliser les investissements urgents que la condition du trésor public avaient retardés.

D'autre part, les premières privatisations de sociétés d'infrastructure, en particulier au niveau des télécommunications et du gaz, ont été réalisées sans mettre en oeuvre les changements de structure nécessaires au niveau du secteur. Ce choix était dû en partie à une volonté de maximiser le produit des cessions et fut fortement critiqué. Le gouvernement a tenu compte de ces critiques lors des privatisations suivantes, notamment des secteurs de l'eau et de l'électricité, en introduisant davantage de concurrence au sein du secteur. Cela dit, même dans ces secteurs, les réformes entreprises se sont avérées insuffisantes; ainsi, le sous-secteur de la production électrique aurait probablement dû être scindé en plus petites unités se faisant concurrence.

Les règles en matière d'accès des tiers aux réseaux d'infrastructure privatisés, ainsi que les procédures pour les faire respecter, se sont avérées essentielles pour créer un certain degré de concurrence dans ces secteurs.

Dans tous les cas, les privatisations ont été précédées de restructuration en profondeur de l'entreprise, que ce soit en assainissant le bilan, en se défaisant du personnel excédentaire ou par d'autres mesures de redressement prises avant le lancement des privatisations.

En stimulant la concurrence au sein du secteur, et en leur laissant une grande liberté pour la formulation de leurs choix stratégiques, les privatisations ont permis aux grandes sociétés d'infrastructure britanniques de devenir des leaders internationaux dans leur secteur.

Le gouvernement a eu tendance à sous-estimer l'inefficacité de ses entreprises publiques et les gains de productivité qui pouvaient être réalisés par le secteur privé suite à la privatisation. En n'organisant pas réellement de concurrence pour l'acquisition des entreprises privatisées, le gouvernement n'a pas pu extraire au moment des privatisations les rentes de monopole qui demeuraient dans ces secteurs. Quant au système d'ajustement des prix, il a produit les effets escomptés, donnant aux opérateurs le bénéfice de leurs efforts, mais il semble a posteriori que des formules plus strictes de réduction de tarif auraient pu être imposées. Cette différence entre la perception a priori et a posteriori est inhérente au processus de régulation. En effet, le régulateur ne pourra jamais disposer de toutes les informations dont il a besoin pour prendre ses décisions et les entreprises réglementées auront toujours tendance à sous-estimer (du moins publiquement) les gains de productivité pouvant être réalisés.

L'expérience en la matière illustre bien la spécificité de ces secteurs, qui est liée au concept de service public. En effet, une société privatisée aura en général du mal à justifier des profits élevés, même lorsque ceux-ci sont attribuables à une croissance de productivité due à la gestion privée et vont de pair avec un maintien, voire même une baisse, des tarifs. Par ailleurs, en essayant de confisquer ces profits exceptionnels, le régulateur risque de décourager l'innovation et la prise de risques, transformant l'entreprise privatisée en une quasi-entreprise

publique. La privatisation n'entraînera les bénéfices escomptés que dans la mesure où le secteur privé est rétribué pour ses efforts et sanctionné pour ses échecs. L'équilibre entre les intérêts de l'opérateur et ceux du public sera toujours difficile à établir. La création de conditions de concurrence ne pourra qu'en faciliter la réalisation.

Enfin, le mécanisme institutionnel de régulation mis sur pied au Royaume-Uni est aujourd'hui fortement critiqué, entre autre pour son trop grand degré de personnalisation du pouvoir (un Directeur Général par secteur, qui prend toutes les décisions importantes en matière de régulation dans son secteur) et pour son manque de transparence et de possibilité de recours.³

L'exemple argentin

L'Argentine s'est inspirée de l'expérience britannique dans la privatisation de ses grandes infrastructures, en y apportant toutefois quelques adaptations. Ils ont ainsi créé des conditions qui bien que monopolistiques permettent un certain type de concurrence dite de référence (ou statistique; *benchmark* ou *yardstick competition* en anglais). En télécommunications, où une plus grande concurrence aurait probablement dû être introduite au sein même du secteur, le service de téléphonie de base assuré précédemment par l'ancienne ENTEL a été scindé en deux zones géographiques (le nord et le sud) dont l'exploitation est assurée par deux sociétés distinctes, toutes deux privatisées. Cela permet non pas une concurrence directe (le service de base faisant l'objet d'une exclusivité temporaire), mais une concurrence indirecte, le régulateur (et le client public) pouvant comparer qualité de service, taux de desserte et prix entre ces deux sociétés, et exercer les pressions requises sur l'opérateur moins performant.

La structure sectorielle adoptée en Argentine dans le domaine de la distribution électrique, où huit sociétés avec monopoles locaux ont été établies et privatisées, ainsi que dans le secteur gazier, où Gas del Estado fut scindé en deux sociétés de transport (une couvrant le nord du pays, l'autre le sud) et huit sociétés de distribution,⁴ permet également l'application de mécanismes de concurrence de référence. De même, cette méthode trouve à s'appliquer dans d'autres secteurs d'infrastructure dans lesquels les économies d'échelle, bien que présentes, ne se réalisent pas au-delà du niveau local. Une telle scission du territoire permet non seulement d'établir les conditions d'une concurrence indirecte (de référence), mais (sous certaines conditions) également de mobiliser davantage de capitaux, de ressources humaines et techniques et d'approches technologiques et managériales, en ayant recours à plusieurs groupes concurrents. Enfin, elle permet au régulateur de mieux contrôler les opérations des entreprises réglementées en multipliant les sources d'information sur le secteur, les nouvelles technologies, et les moyens de réduire les coûts d'opération.

Le même procédé avait été envisagé dans le secteur de l'eau, où la ville de Buenos-Aires aurait été scindée en deux zones avec concessions distinctes attribuées à deux consortia différents,⁵ mais a dû être abandonné vu la complexité technique d'une telle scission; ceci dit, des éléments de comparaison restent possibles entre la gestion privée de Aguas Argentinas (concessionnaire pour le grand Buenos-Aires) et les résultats des sociétés d'eau des autres villes

3. Voir notamment Dieter Helm, *British Utility Regulation: Theory, Practice and Reform*, Oxford Review of Economic Policy, Vol. 10, No. 3, pp. 17-39, 1994.

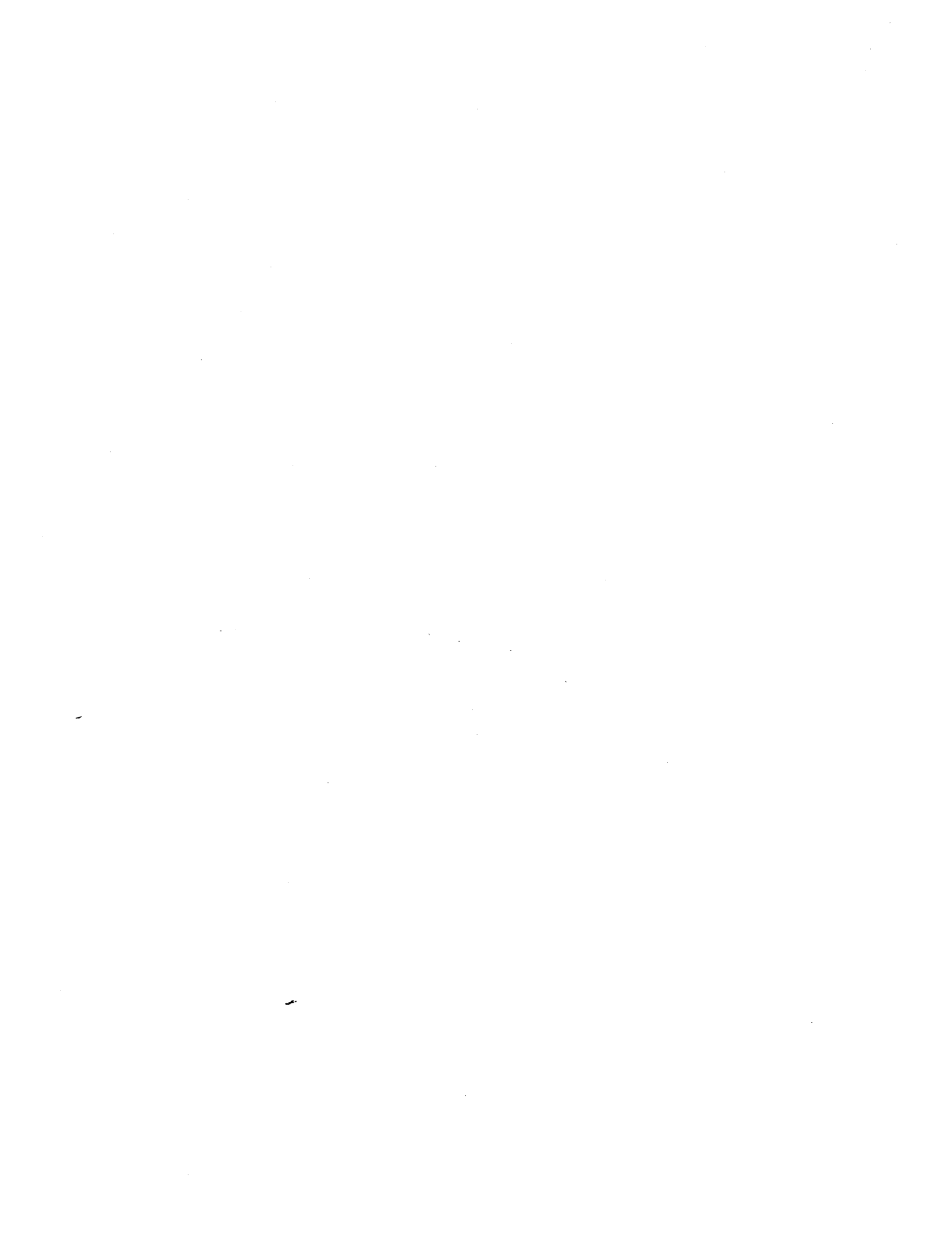
4. Voir articles 2 et 3 du décret 1189/92 de juillet 1992.

5. Il est intéressant de noter qu'à Paris la distribution d'eau a été scindée en deux zones faisant l'objet de contrats d'affermage avec deux sociétés privées différentes: le réseau rive gauche est géré par la SPE, filiale de la Lyonnaise des Eaux-Dumez, et le réseau rive droite par la CEP, filiale de la Compagnie Générale des Eaux.

du pays. L'établissement d'une concurrence dans le marché entre opérateurs différents n'étant pas possible, les Argentins ont créé une concurrence pour le marché.⁶

Enfin, le gouvernement décida également de privatiser de nombreuses lignes ferroviaires pour mettre fin aux énormes pertes subies dans ce secteur, qui étaient de l'ordre de US\$1 milliard en 1987. Suite à un décret de 1989, le secteur fut radicalement restructuré notamment par l'octroi de concessions pour une majorité des services potentiellement rentables, la réorganisation du service de transport de passagers dans la métropole de Buenos-Aires, la fermeture ou le transfert aux provinces de nombreuses lignes et activités non rentables et la vente d'une bonne partie du patrimoine immobilier de la société. Des concessions ont également été octroyées en matière portuaire et routière et pourraient l'être d'ici peu en matière aéroportuaire.

6. Douze sociétés furent préqualifiées pour le contrat de concession de Buenos-Aires et certaines de ces sociétés s'allièrent au sein de consortia. Cinq offres furent reçues et un consortium mené par la Lyonnaise des Eaux remporta le contrat, ayant offert un prix de l'eau inférieur de 27 pour cent au prix de l'ancienne entreprise publique.



Appendice 3 Régime de Pensions et Caisses de Retraite

Le transfert de personnel des entreprises publiques vers des entreprises privées peut poser des problèmes épineux en matière de retraite. Ces problèmes sont particulièrement difficiles à régler lorsque le régime public des retraites n'est pas autofinancé et que l'Etat n'a pas les capitaux nécessaires pour transférer à une caisse de retraites les droits acquis du personnel passant d'un statut public à un statut privé.

Il n'y a pas au Maroc de régime uniforme à toutes les entreprises publiques, la question devra donc être examinée au cas par cas. Certaines entreprises—parmi lesquelles l'ONCF, l'ONE (et les régies de distribution), et l'ODEP—ont leur propre caisse de retraite financée par leur budget de fonctionnement. Leur régime est en général plus avantageux que le régime ordinaire. Les obligations encourues envers le personnel actuel et retraité ne sont généralement pas couvertes par un capital investi; l'entreprise a toutefois l'obligation de combler un éventuel déficit de la caisse. La question de la responsabilité du financement des retraites se pose avec une acuité particulière dans les cas où l'entreprise publique est transformée en société anonyme, restructurée ou privatisée.

Lorsque les employés de l'entreprise privatisable sont déjà affiliés à la CNSS, ils pourront y rester affiliés après leur passage sous statut privé. Dans ces cas, la privatisation de l'activité ne devrait pas susciter de problème particulier.

Le régime des caisses de retraite au Maroc a été décrit dans le rapport économique de la Banque mondiale pour le Maroc de 1995 (annexe IV-B) et fait l'objet d'études et recommandations dans le cadre du projet d'ajustement du secteur financier. Il devrait faire l'objet d'études plus approfondies (suivies de réformes) dans le cadre d'autres opérations appuyées par la Banque mondiale.

La privatisation d'entreprises publiques ou le transfert de leur activité dans le cadre de concessions ou d'autres mécanismes constitue une occasion unique pour renforcer le système des caisses de retraite, en passant notamment d'un système de répartition à un système de capitalisation. Le Chili a ainsi joué un rôle de pionnier dans le développement de fonds de retraite privés, comme le montre le tableau ci-dessous; le succès de l'expérience chilienne a incité d'autres pays à suivre la même voie.

Tableau App 3.1 Développement de caisses de retraites privées

Chili	La première étape a consisté à privatiser le système de retraite en 1981 en confiant la gestion des cotisations sociales à des sociétés privées (les "administradoras de fondos de pensiones" ou AFP) détenues par des investisseurs nationaux et étrangers. Ensuite, en 1985, la loi sur les caisses de retraite a été modifiée pour permettre à celles-ci d'investir dans des actions de sociétés. Pour encourager plus directement encore l'exécution des privatisations, la réglementation imposée aux caisses de retraite interdit à ces dernières d'acquérir des participations dans les entreprises publiques qui transfèrent moins de 30 pour cent de leur capital au public. Les caisses de retraite sont ainsi devenues de loin les plus importants acheteurs institutionnels d'actions de sociétés publiques en cours de privatisation au Chili entre 1985 et 1989, dont Chilmetro, Endesa, Entel, Schwager et CTC. La concurrence existant entre les différentes caisses pour attirer les cotisations des travailleurs a contribué à limiter le montant des commissions versées aux AFP et à maintenir leur rendement à un niveau largement supérieur à celui de la bourse de Santiago.
Pérou	En parallèle avec son ambitieux programme de privatisation, le gouvernement péruvien a mis sur pied, en septembre 1993, des caisses de retraites privées, inspirées du modèle chilien. Le directeur de l'agence chargée de la régulation des caisses de retraite au Chili était en contact direct avec son homologue péruvien et les AFPs péruviennes sont toutes liées à des compagnies ou des AFPs opérant au Chili. Une différence existe cependant entre les deux modèles : alors qu'au Chili les travailleurs sont tenus de cotiser auprès d'une des caisses de retraite privées, les travailleurs péruviens affiliés au régime public de sécurité sociale ont eu le choix entre le transfert de leurs contributions aux nouvelles caisses privées ou le maintien au sein du régime public de sécurité sociale. Huit caisses privées ont ainsi été établies et se concurrencent pour obtenir les cotisations des travailleurs affectés. Les caisses privées semblent se développer rapidement : en moins d'un an, plus de 800.000 travailleurs sur un groupe ciblé de quelques 1.200.000 avaient transféré leurs cotisations aux caisses privées. Le gouvernement s'attend à ce que, à l'avenir, ces caisses soient en mesure de fournir des capitaux à moyen et long terme aux entreprises.
Bolivie	En Bolivie de nombreuses entreprises de services publics font partie du programme de capitalisation, qui prévoit que des investisseurs privés seront appelés à souscrire à des augmentations de capital (à concurrence de 50 pour cent du nouveau capital) et à prendre en charge la gestion desdites entreprises. Plusieurs ont déjà été privatisées de la sorte, et notamment la société de télécommunications. L'article 7 de la loi de capitalisation du 21 mars 1994 prévoit le transfert, à des caisses de retraite à établir à cet effet, des actions détenues par l'Etat dans ces entreprises, ces caisses de retraite devant être administrées par des administrateurs sélectionnés par appels d'offres internationaux. 3,2 millions de citoyens deviendront ainsi actionnaires par l'intermédiaire de ce nouveau régime de sécurité sociale.
Singapour	Les réglementations sur l'emploi des fonds de la Caisse centrale de prévoyance (Central Provident Fund) de Singapour (l'équivalent d'une caisse de retraite) ont été modifiées en 1986 pour permettre des retraits destinés à l'achat de valeurs mobilières cotées en bourse et approuvées par le conseil d'administration de la caisse.
Italie	Le décret législatif n° 124 du 21 avril 1993 permet l'établissement de caisses de retraite privées.

Source : Pierre Guislain (1995), *Les privatisations*, pp. 89-91.

Appendice 4 Le Programme de Garanties de la Banque Mondiale

L'ampleur des besoins de financement d'infrastructure à travers le monde et une politique ambitieuse de privatisation ont conduit de nombreux gouvernements à faire appel de plus en plus largement aux promoteurs, exploitants et investisseurs privés. Depuis septembre 1994, la Banque met à la disposition des gouvernements et des entrepreneurs un *programme de garanties* pour les aider à obtenir des marchés financiers internationaux et locaux les capitaux à long terme nécessaires au financement de projets d'infrastructure.

Les promoteurs de projets d'infrastructure rencontrent souvent des difficultés à emprunter à long terme lorsque les prêteurs craignent que les revenus du projet soient affectés par des interventions arbitraires ou par le non-respect, par l'Etat, de ses obligations contractuelles. Leurs craintes sont d'ordre législatif et réglementaire : fixation des tarifs, convertibilité des recettes d'exploitation pour assurer le service des emprunts en devises, ou simplement du respect de leurs obligations contractuelles par les entreprises du secteur public auxquelles le projet devra vendre sa production ou acheter l'énergie dont il aura besoin.

Le Maroc a entrepris un vaste programme de modernisation du cadre législatif et réglementaire régissant la vie économique du pays. Ce cadre nouveau a pour objectif de favoriser l'investissement privé et de réduire les risques évoqués plus haut. Toutefois, tant que ces réformes ne seront pas achevées (notamment par l'adoption de nouvelles lois sectorielles) et bien enracinées, les marchés financiers privés seront peu enclins à consentir des crédits à long terme sans garanties publiques ou multilatérales. C'est pourquoi la Banque a intégré un *programme de garantie* à ses activités courantes. S'il existe d'importantes sources potentielles de capitaux participatifs pour le lancement de projets d'infrastructure privés, les possibilités d'emprunts privés sont en revanche limitées, les prêteurs privés n'étant souvent pas disposés à assumer certains risques souverains. Par l'octroi de garanties partielles, la Banque contribue à lever cet obstacle en apportant aux prêteurs une protection efficace contre ce type de risques.

Le premier principe d'intervention de la Banque sous forme de garanties est de limiter la part des risques couverts par sa garantie au minimum indispensable pour rendre le projet finançable. Pour ce faire, la Banque dispose de deux types d'instrument : les garanties partielles des risques souverains et les garanties partielles du risque de crédit.

Les *garanties partielles de risques* sont bien adaptées au contexte international actuel qui met l'accent sur les privatisations et le recours au secteur privé pour le financement des projets d'infrastructure. La garantie partielle de la Banque peut couvrir certaines obligations du gouvernement au titre du (des) contrat(s) le liant à l'entité de droit privé qui réalise le projet. Ce type de garantie partielle de risques est le mieux adapté au financement de projet sur la base d'un recours limité aux seuls actifs du projet, c'est à dire des montages financiers ou les prêteurs

attachent plus d'importance aux actifs du projet et aux flux de revenus qu'il génère qu'au crédit du promoteur; ce peut être le cas de contrats de concession, de *Build-Operate-Transfer* (BOT) ou *Build-Own-Operate* (BOO).

La garantie partielle de risques permet à l'entité juridique privée qui réalise le projet d'assurer le service de sa dette au cas de défaut de paiement causé par la non-exécution des obligations qui incombent au gouvernement ou à ses agences. Ces obligations contractuelles varient d'un projet à l'autre, selon les secteurs et les circonstances particulières à chaque pays. Pour le gouvernement, ces obligations peuvent inclure :

- maintenir le cadre réglementaire défini en accord avec la Banque, y-compris, par exemple, les formules de calcul des tarifs de fourniture des biens et services ;
- l'indemnisation des promoteurs pour tout retard ou interruption des travaux de réalisation du projet, causé par des décisions gouvernementales ou par des événements politiques locaux ;
- la fourniture d'intrants ou de matières consommables telle, par exemple, la fourniture de carburant à une centrale thermique privée ;
- veiller au paiement ponctuel des fournitures et prestations par le secteur public, tels que la fourniture d'électricité à une entreprise publique de distribution par un producteur privé.

Investisseurs et prêteurs peuvent aussi se trouver confrontés à des risques de convertibilité résultant de restrictions imposées par le gouvernement sur la disponibilité et/ou le transfert de devises. Ces risques de convertibilité peuvent résulter de délais d'exécution, de restrictions imposées par l'instauration d'un contrôle des changes, mais aussi d'une baisse du niveau des réserves de change ou, de manière plus générale, de la détérioration de l'environnement macro-économique du pays hôte.

Le fait générateur d'une garantie partielle de risque est toujours un défaut dans le service de la dette commerciale, défaut causé par le non-respect par le gouvernement ou ses agents d'une des obligations qui leur incombent au titre de la convention (concession ou autre) conclue avec la société privée chargée de la réalisation et de l'exploitation du projet.

Des garanties partielles des risques souverains ont été utilisées pour couvrir des prêts aux projets privés de centrales électriques de Hub et de Uch au Pakistan (voir l'encadré ci-dessous).¹

Dans le cas des *garanties partielles de risque de crédit*, les risques sont répartis différemment. La Banque garantit le remboursement, mais pour une fraction seulement de la durée du financement. L'objectif est d'améliorer les conditions d'emprunt par un allongement de la durée des crédits, et c'est pourquoi les garanties s'appliquent généralement aux dernières tranches de remboursement du principal. Elles peuvent aussi porter sur un nombre restreint de paiements d'intérêts, et il peut également arriver qu'elles couvrent les deux types de paiement. Ainsi, les garanties partielles de risque de crédit ont permis à la Chine d'attirer des financements privés d'une durée beaucoup plus longue et d'un coût sensiblement plus bas que ce que les emprunteurs auraient pu obtenir en l'absence de ces garanties (entreprises publiques d'électricité de Yangzhou et de Zeijiang).

Une contre-garantie publique est exigée de l'Etat d'accueil lorsque la Banque fournit sa garantie. Cette exigence ajoute certes une série de formalités supplémentaires, mais elle a pour

1. Un prêt conditionnel assimilable à une garantie partielle de risques souverains a été mis en place pour le financement de la centrale électrique privée de Rockfort en Jamaïque.

avantage de renforcer l'engagement des pouvoirs publics à l'égard du projet. Cette contre-garantie permet à la Banque d'obtenir le remboursement de toute indemnité qu'elle serait amenée à verser au bénéficiaire de sa garantie.

Les garanties donnent lieu à perception de commissions. La commission d'engagement, couvrant la période pendant laquelle la garantie n'est pas appelable, est de 0,25 pour cent l'an sur l'encours garanti. Lorsque la garantie devient appelable, la commission de garantie est fixée entre 0,40 et 1,00 pour cent, selon l'étendue des risques couverts. Toutes commissions supérieures à 0,25 pour cent sont rétrocédées au gouvernement.

D'abord centrées sur le secteur de l'énergie (électricité, gaz et pétrole), les opérations de garantie ont maintenant été élargies au secteur de l'assainissement, de l'eau et aux routes à péage. La plupart des opérations en préparation sont des garanties partielles de risques pour des projets d'infrastructure privés.

Encadré App 4.1 Garantie partielle de risques pour le financement de la centrale de Hub River

La centrale électrique de Hub River au Pakistan est l'un des plus grands projets privés qui ait été réalisé dans un pays en développement sur le modèle *Build-Own-Operate* (BOO). Le financement nécessaire à la réalisation de cette centrale de 1.292 MW s'élève à 1,8 milliard de dollars. La structure financière du projet—20 pour cent de fonds propres et 80 pour cent de fonds empruntés—comporte environ 680 millions de dollars de prêts syndiqués. Sur ce total, environ 320 millions de dollars bénéficient de garanties d'agences de crédit à l'exportation et le solde, 360 millions de dollars est garanti par la Banque et par l'*Export-Import Bank of Japan*. Le chiffre d'affaires du projet est lui garanti par un contrat de fourniture d'électricité à long terme conclu avec WAPDA, la compagnie nationale pakistanaise d'électricité.

La Banque a donné sa garantie partielle de remboursement du principal du prêt à hauteur de 240 millions de dollars au cas de survenance au Pakistan de certains risques politiques, tandis que l'*Export-Import Bank of Japan* garantit le solde, soit 120 millions de dollars. Le fait générateur de la garantie est un défaut de paiement des intérêts et/ou du principal du prêt syndiqué de 320 millions de dollars dès lors qu'il est causé par le non-respect par le Gouvernement du Pakistan, WAPDA et la banque centrale du Pakistan des obligations suivantes : (i) paiement par WAPDA de l'électricité fournie par la centrale de Hub River et d'éventuelles pénalités de retard de paiement, (ii) fourniture par la société nationale pétrolière pakistanaise du fioul nécessaire au fonctionnement de la centrale, et (iii) livraison par la banque centrale du Pakistan des devises nécessaires au service de la dette. Sont également couverts par la garantie de la Banque, certains événements de force majeure tels que des changements de législation, des événements politiques survenant au Pakistan ainsi que certains événements naturels spécifiques.

<i>Signature des conventions de crédit :</i>	<i>Décembre 1994</i>
<i>Emprunteur :</i>	<i>Hub Power Company</i>
<i>Type de financement :</i>	<i>Prêt syndiqué (à recours limité)</i>
<i>Montant du financement :</i>	<i>US\$360 millions</i>
<i>Instrument :</i>	<i>Prêt syndiqué</i>
<i>Echéance finale :</i>	<i>12 ans (avec 4 ans de différé d'amortissement)</i>
<i>Taux d'intérêt :</i>	<i>Variable sur base Libor</i>

Bibliographie non Exhaustive

Rapports de la Banque mondiale sur le Maroc

François Amiot et Ovadia Salama. 1996. "Logistical Constraints on International Trade in the Maghreb," Policy Research Working Paper no. 1598, Middle East and North Africa Country Department I, May.

"Maghreb Transport and Trade Facilitation Study." Middle East and North Africa Country Department I, 1995.

Questions relatives à l'administration marocaine, septembre 1995.

David Sewell, Thomas Tsiopoulos, and Jack Mintz. 1995. *Tax Effects on Investment in Morocco*. Middle East and North Africa Discussion Paper no. 15, August.

"Morocco: Energy Sector Institutional Development Study." 1995. ESMAP Report no. 173/95, July.

"Kingdom of Morocco: Water Sector Review." 1995. Report no. 14750-MOR, June.

"Kingdom of Morocco: Country Economic Memorandum. Towards Higher Growth and Employment." report no. 14155-MOR, September 15, 1995.

"Royaume du Maroc: Dépenses publiques—problématique et perspectives." Rapport no. 13413-MOR, septembre 1994.

"Morocco: Repowering of Power Plant." Global Environment Facility, Project Document, July 1994.

"Maroc à Grande Vitesse." Documents issus de la conférence de juin 1994 (Rabat).

"Royaume du Maroc: Vers le 21e siècle—Renforcement du Secteur privé au Maroc." Rapport no. 11894-MOR, 30 juin 1994.

"Royaume du Maroc: Rapport sur la stratégie applicable aux transports." Rapport 9712-MOR, juillet 1993 (version originale anglaise finale de septembre 1993).

Hamid Alavi, 1993. *International Competitiveness of the Private Industry and the Constraints to its Development: The Case of Morocco*. Middle East and North Africa Discussion Paper no. 6, June 1993.

Autres études sur le Maroc

- Association Marocaine des Anciens Élèves de l'école Polytechnique. 1995. Colloque international sur "La déréglementation et le financement des infrastructures", Casablanca, 6 et 7 octobre 1994, 375 p.
- Ministère Des Finances et des Investissements Extérieurs. 1995. Direction du Trésor et des Finances extérieures, *Le financement des infrastructures d'une économie en phase de post-ajustement. Le cas du Maroc*, Comité du Développement FMI/BM, avril 1995.
- Price Waterhouse–USAID. 1993. *Participation du secteur privé dans les prestations de services publics*, 10 volumes.
- Rousset, Michel. 1994. *Le service public au Maroc*, Editions La Porte, Rabat.

Etudes générales sur la privatisation et les infrastructures

- Alexander, Myrna and Carlos Corti. 1993. *Argentina's Privatization Program*. CFS Discussion Paper no. 103. Washington, D.C., World Bank.
- Banque mondiale. 1994. *Rapport sur le développement dans le monde 1994: Une infrastructure pour le développement*. Washington, D.C.
- Cointreau-Levine, Sandra. 1994. "Private Sector Participation in Municipal Solid Waste Services in Developing Countries." Urban Management Program, World Bank, Washington D.C.
- Estache, Antonio. 1995. *Decentralizing Infrastructure: Advantages and Limitations*. World Bank Discussion Paper no. 290. Washington D.C.
- Galal, Ahmed, Leroy Jones, Pankaj Tandon, and Ingo Vogelsang. 1994. *Welfare Consequences of Selling Public Enterprises: An Empirical Analysis*. New York, Oxford University Press. Résumé en français sous le titre Les effets de la cession d'entreprises publiques sur le bien-être général, Banque mondiale, 1994, 52 p.
- Gomez-Ibanez, José A. and John R. Meyer. 1993. *Going Private: The International Experience with Transport Privatization*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Guislain, Pierre. 1995. *Les privatisations. Un défi stratégique, juridique et institutionnel*. De Boeck Université, Bruxelles, 342 p.
- Hachette, Dominique et Rolf Lüders. 1993. *Privatization in Chile. An Economic Appraisal*. San Francisco, ICS Press.

- Israel, Arturo. 1993. *La gestion de l'infrastructure : Les enjeux des années 90*. Document de synthèse de la Banque mondiale no. 171 F. Washington, D.C., Banque mondiale.
- Juan, Ellis. 1995. *Airport Infrastructure : The Emerging Role of the Private Sector*, CFS Discussion Paper Series, no. 115, World Bank, Washington D.C.
- Kessides, Christine. 1993. *Institutional Options for the Provision of Infrastructure*. World Bank Discussion Paper no. 212. Washington, D.C.,
- Klein, Michael. 1996. "Competition in Network Industries." Policy Research Working Paper no. 1591. Private Sector Development Department, World Bank.
- Kopicki, Ron et Louis Thompson. 1995. *Best Methods of Railway Restructuring and Privatization*. CFS Discussion Paper 111. World Bank, Washington, D.C.
- Privatisation International. annuel. *Privatisation Yearbook*, Rodney Lord ed., et *Infrastructure Yearbook*, Henry Gibbon ed., London, Privatisation International.
- World Bank. 1995. *Bureaucrats in Business—The Economics and Politics of Government Ownership*. New York, Oxford University Press.
- . 1996a. *Getting Connected. Private Participation in Infrastructure in the Middle East and North Africa*. Washington, D.C.
- . 1996b. *From Scarcity to Security : Averting a Water Crisis in the Middle East and North Africa*.
- . 1996c *Sustainable Transport : Priorities for Policy Reform*. Washington, D.C.



BANQUE MONDIALE

1818 H Street, N.W.

Washington, D.C. 20433 U.S.A.

Téléphone: 202.477.1234

Télécopie: 202.477.6391

Téléc: MCI 64145 WORLDBANK

MCI 248423 WORLDBANK

Adresse télégraphique: INTBAFRAD

WASHINGTONDC

World Wide Web: <http://www.worldbank.org>

Messagerie électronique: books@worldbank.org

0037-3

Internal Documents Unit,

H E1-151



ISBN 0-8213-3990-7