

Work shop

de la compétitivité



**Gouvernance locale :
quel partenariat public-privé ?**

Coordonné par Adil El Mezouaghi
Modération : Laetitia Grotti

Avec la participation de
Lalla Asmaa Al Idrissi, Monsef Berbiche,
Faouzi Chaabi, Moh Rejdali, Houcine Tandjaoui

Synthèse

Coordonné et rédigé par Omar Aloui
Economiste et consultant.

Pour une meilleure gouvernance locale Quels partenariats public-privé ?

Si le lien public – société civile revêt un caractère de légitimation, celui entre le public et le privé soulève parfois quelques controverses.

Vecteur potentiel d'efficacité, il peut, même quand il répond à des cahiers des charges précis, ne pas donner entière satisfaction. Qu'il s'agisse d'une prestation de services, d'une délégation de service public ou d'une concession, la formule juridique s'adapte à la réalité de l'organisation, à la vision politique des élus, et à des paramètres institutionnels, politiques, économiques et sociaux complexes.

Les enjeux du partenariat public-privé

Plus qu'une simple question d'internalisation ou d'externalisation, le partenariat public-privé (PPP) peut être défini comme une association et un partage des objectifs, des bénéfices et des risques, entre une collectivité territoriale et un acteur privé. Il semble présenter un certain nombre d'avantages. Il permet à la

collectivité, détentrice d'une compétence institutionnelle, de dégager une marge de manœuvre financière, des moyens humains et techniques, dans le but de les affecter ailleurs. L'acteur privé, détenteur d'un métier, offre ses services à la collectivité et réalise des bénéfices. Le citoyen, bénéficiaire supposé du travail des collectivités territoriales, est censé tirer profit des PPP.

Et le contribuable ?

Si une démarche participative est volontiers adoptée pour des financements d'actions sociales ou culturelles locales (type INDH), on constate qu'on n'intègre pas les contribuables dans les prises de décision liées à de grands projets d'investissement, qu'ils soient l'œuvre de la commune ou non. Ailleurs, des référendums locaux peuvent, et dans certains cas doivent, être organisés pour prendre des décisions importantes pour des villes ou des régions, notamment en ce qui concerne des aspects touchant aux partenariats public-privé. Le PPP appelle quelques révisions des modes de prise de décision des collectivités territoriales, notamment en passant outre le traditionnel découpage administratif dans le cadre de l'intercommunalité, et la contractualisation de ses objectifs, afin d'en garantir l'efficacité.

Charte communale et code des marchés publics

Au Maroc, les collectivités territoriales sont régies par divers textes. En ce qui concerne les communes, elles sont soumises essentiellement à la charte communale. Dans leurs rapports avec le secteur privé, c'est surtout le code des marchés publics

A l'approche des échéances électorales, les collectivités locales sont appelées à faire le bilan de leurs mariages de raison avec le privé, l'opportunité pour le CESEM d'inviter élus et acteurs économiques

qui édicte les règles. Si ce dernier n'a pas énormément évolué depuis quelques années, la charte communale, elle, vient de subir une nécessaire révision. A quel point va-t-elle pouvoir améliorer la bonne gouvernance locale ? Quels avantages tire-t-on des partenariats public-privé ? Si le partenariat public-privé est annoncé comme salvateur de communes en difficulté, les résultats sur le terrain tardent parfois à apparaître clairement, souvent d'ailleurs du fait d'un manque de coordination entre les différents acteurs. Sans un véritable transfert de technologie, un partage du risque et une contractualisation des objectifs, les communes ne peuvent espérer tirer profit de ces partenariats. Leur mise en œuvre et le contrôle de leurs résultats posent plus d'une question.

Les Workshops de la Compétitivité du CESEM se sont intéressés à ces partenariats. Ils ont réuni experts et décideurs, élus locaux et acteurs privés. Ces participants ont apporté leur expérience et leur contribution¹ à ce vaste chantier. ■

Liste des participants

- Moh Rejdali, député et président du Conseil municipal de Témara
- Faouzi Chaabi, député et maire d'arrondissement de Rabat Souissi
- Moncef Berbiche, directeur des Relations contractuelles, Veolia Environnement
- Lalla Asmaa Al Idrissi, chargée de communication, Alstom Maroc
- Houcine Tandjaoui, conseiller auprès du président de la CDG en charge du Développement durable

Co-animé par :

- Laetitia Grotti, journaliste, La Revue Economia
- Adil El Mezouaghi, chercheur-chargé d'études au CESEM

Pour une meilleure gouvernance locale

Quels partenariats public-privé ?

«Un plus grand professionnalisme, et un service de meilleure qualité»

Faouzi Chaabi

Pour commencer, permettez-moi de vous lire quelques passages de la nouvelle Charte Communale.

«Le conseil communal décide des mesures à prendre, sur le développement économique social et culturel de la commune. Pour ce faire, il exerce des compétences propres qui lui sont transféré par l'Etat (la charte communale art 35-43). Il existe sept compétences : (1) Le développement économique et social, (2) la finance, la fiscalité et les biens communaux, (3) l'urbanisme et l'aménagement du territoire, (4) l'hygiène, la salubrité et l'environnement, (5) l'équipement et les engagements sociaux culturels, (6) la coopération, l'association et le partenariat, (7) les services publics locaux et équipements collectifs».

Il s'agit là des compétences et des attributions de la commune et non pas de ses métiers. Le législateur a donc prévu que le mode de gestion des attributions de la commune puisse se faire par voie de régie directe, de régie autonome, ou de délégation de service public. Quels avantages présente la délégation de service public à une entreprise tierce ? Le partenariat public-privé offre une

meilleure satisfaction du citoyen, un plus grand professionnalisme, et un service de meilleure qualité. Cependant, il ne permet pas de réaliser pleinement les objectifs pour lesquels il a été conçu. Autre illustration de certains dysfonctionnements : des communes voisines ont recours aux

services d'acteurs privés sur des thèmes précis, alors qu'elles auraient intérêt à ne concevoir qu'un seul projet intégré (exemple des abattoirs de Rabat et de Salé). Cela suppose qu'il existe une entente entre les élus en charge de ces dossiers. Or, ce n'est pas le cas. En fin de compte, on constate que les partis politiques ont une part de responsabilité dans cette situation : en présentant à l'élection des gens qui ne sont pas à la hauteur de ce défi, ils ne favorisent pas une meilleure gouvernance locale.



«La nouvelle charte communale encourage la société de développement local»

Moh Rejdali

Ce sujet a une importance vitale pour les collectivités locales. Faisons un rappel historique, afin de mieux le cerner. Le partenariat public-privé est une affaire qui ne date pas d'aujourd'hui. Il a été déjà pratiqué au Maroc depuis 1914 par la Société marocaine de distribution (SMD), qui se chargeait à l'époque de la gestion de l'électricité de la



ville de Casablanca. Cette expérience a duré jusqu'au lendemain de l'indépendance. La période de 1961 à 1970 a connu une vague de « natio-

nalisations » qui s'est traduite localement par des régies. Le recours des collectivités locales à des acteurs privés, il faut le souligner, s'inscrit dans un processus presque obligatoire, pour être en mesure de subvenir aux exigences croissantes des citoyens, pallier l'insuffisance des services publics et l'incompétence des ressources humaines, et régler les questions relatives au financement. Après ce rappel historique, qu'a donc apporté la nouvelle charte communale ? Elle a permis de créer une nouvelle sorte de gouvernance, qui est la société de développement local (en France, elle est appelée société d'économie mixte). Seules conditions techniques à respecter : que le secteur public ait un minimum de 51%, et la collectivité locale au moins 34%. Dans cet ordre d'idée, nous avons été de facto pionniers avec la création de Témara développement, bien avant que la loi ne soit votée.

Pour une meilleure gouvernance locale

Quels partenariats public-privé ?

«La gestion déléguée renforce la bonne gouvernance locale»

Monsef Berbiche

Comme tout autre mode de gestion des services publics, la gestion déléguée a surtout des avantages. Cela concerne particulièrement le financement, l'organisation et le transfert de technologies et de savoir-faire. Elle permet également une flexibilité dans la gestion des services, essentielle pour être en mesure de ré-



pondre aux besoins techniques de garantie de continuité et surtout d'efficience des services publics à caractère industriel et commercial. Elle permet par ailleurs de renforcer la bonne gouvernance locale et répond aux préoccupations des autorités publiques. Elle a aussi un apport considérable en matière de rationalisation des consommations d'eau des communes et d'accompagnement du développement des villes, comme c'est le cas pour les grands projets de dépollution.

Cela se vérifie dans l'accompagnement du projet du tramway de Rabat-Salé à travers la déviation de réseaux structurants, de la Technopolis à Salé, ou encore de Mers El Kheir à Rabat. En matière de transfert de technologie, la gestion déléguée est un véritable pont qui favorise une expertise locale, appuyée par des expériences confirmées à l'étranger, et une revalorisation de la formation continue du capital humain, notamment à travers notre campus de formation. Ce capital humain est en réalité un patrimoine de la ville et du pays en général, au même titre que les biens de retour constitués par les infrastructures qui seront remises aux communes délégantes en fin de contrat. Et, d'une manière générale, la gestion déléguée, outre son apport pour le service public délégué, permet de développer des entreprises qui sont des moteurs de performance et des acteurs dynamiques de l'économie locale.

A Rabat, le tramway a vocation à jouer un rôle structurant pour l'aménagement urbain et la valorisation du patrimoine de la ville. Le transport est important dans la compétitivité des villes sur le plan national.

«A chacun son cœur de métier»

Lalla Asmaa Al-Idrissi

En assistant à cette séance de travail, je découvre qu'au Maroc la commune ressemble à une entreprise à l'échelle internationale. En effet, l'entreprise internationale externalise également ce qui lui permet de se concentrer sur son core business. Conformément à ce cœur de métier, Alstom a un rôle structurant pour tout ce qui est transport urbain. Actuellement, à la suite un appel d'offres, nous nous occupons – à une échelle plus



locale- du tramway de Rabat. Nous travaillons par ailleurs sur des projets dans l'électricité par exemple. Jorf al Asfar, qui assure 42% de l'énergie du Maroc, est l'un de nos fleurons. Pour en revenir au tramway, ce n'est pas qu'un simple moyen de transport. Ce projet offre aux collectivités une vraie opportunité de mé-

tamorphoser la ville de Rabat et d'y valoriser le cadre de vie. Ce tramway a vocation à jouer un rôle structurant pour l'aménagement urbain et la valorisation du patrimoine de la ville. Le transport est important dans la compétitivité des villes sur le plan national. Rabat aspire aussi à se distinguer aux niveaux régional et mondial. Alstom s'est engagée dans ce sens en signant ce partenariat, notamment en participant à la formation de cadres marocains. C'est un projet important, et ce partenariat est une première au Maroc.

Pour une meilleure gouvernance locale

Quels partenariats public-privé ?

«Il y a eu mésentente sur le tramway de Rabat»

Faouzi Chaabi

Le projet du tramway de Rabat, puisque l'exemple vient d'être cité, appelle de ma part quelques mises au point. C'est un projet qui a atterri entre les mains de la Société d'Aménagement du Bouregreg du fait des mésententes entre présidents de commune, incapables de fédérer leurs efforts dans le cadre d'un regroupement de communes. Sur ce dossier, il n'y a pas eu de vote, il y a eu dérogation. Il n'y a pas eu de consultation des conseillers. C'est anti-démocratique ! Mais c'est la réalité. Si on était parti sur un regroupement de communes, cela aurait demandé du temps. Car les présidents ne se sont pas mis d'accord sur le pilote de ce groupement. Rabat voulait à tout prix l'être et les usagers attendaient toujours leur tramway ! Il y a donc eu un appel d'offres présidé par le wali de la région qui a piloté le projet. Et à ce niveau, les choses se sont faites dans les règles de l'art.



«Il y a des équipements qui sortent des attributions communales»

Les transports parisiens n'ont jamais été communaux. Il s'agissait d'une régie autonome et c'était l'Etat - à travers le préfet - qui la dirigeait directement



Hocine Tandjaoui

Relativisons cet aspect particulier du tramway de Rabat. Les transports parisiens n'ont jamais été communaux. Il s'agissait d'une régie autonome et c'était l'Etat - à travers le préfet - qui la dirigeait directement. Aujourd'hui, c'est la région qui en est le principal financeur. En effet, les formes de gestion évoluent avec le processus de décentralisation. En l'occurrence, Paris n'avait pas de commune et était gérée par un préfet. Il y a des situations où un équipement, par sa nature et son envergure, sort des attributions communales.

Mon expérience de partenariat public-privé, c'est l'expérience française. Que le public fasse appel au privé pour des projets d'aménagement, ce n'est pas nouveau ! Un des plus importants canaux de France, le canal du Midi qui relie Sète à Bordeaux, a été réalisé et est géré par une entreprise privée. Un investisseur privé rêvait de relier l'Atlantique à la Méditerranée. Il a donc conçu une forme de partenariat public-privé.

Pour une meilleure gouvernance locale

Quels partenariats public-privé ?

Dans le cadre de la décentralisation, les villes et les communes apprennent à travailler avec le privé. Vous avez parlé d'internationalisation et d'externalisation, c'est un mouvement classique. Mon expérience de la gestion communale indique que des villes célèbres peuvent donner de grandes entreprises. La ville de Lyon, pour construire son métro, a monté une entreprise de droit privé (SEMALIS). Une fois le projet terminé, elle l'a vendue à des acteurs privés. Une question me traverse l'esprit sur les partenariats public-privé. Veut-on vraiment faire du partenariat ? Ce n'est pas certain ! Les partenaires l'envisagent, soit parce qu'ils n'ont pas assez de moyens et de ressources pour accomplir un travail seuls et ils cherchent alors une entreprise capable de se substituer à eux, soit parce qu'ils ne disposent pas de la compétence technique. Il est très rare qu'on aille vers le partenariat en considérant que c'est une affaire de partage de risques. Alors que le partenariat, c'est justement cela ! En réalité, ce qu'on appelle un partenariat public-privé est finalement un recours au privé par les acteurs publics nationaux et locaux [pour que le privé se substitue à eux-mêmes].



“Pour des audits réguliers du délégataire”

Il est très rare qu'on aille vers le partenariat en considérant que c'est une affaire de partage de risques. Alors que le partenariat, c'est justement cela !



Monsef Berbiche

Les contrats entre Veolia et ses partenaires publics locaux ont instauré un service permanent de contrôle, constitué d'au moins six experts permanents (ingénieurs, financiers) qui exercent un contrôle du délégataire au quotidien. En outre, l'autorité délégante [la commune] a la possibilité de recourir à des audits réguliers du délégataire [l'acteur privé], en faisant appel à des ressources externes.

En matière d'évaluation de notre efficacité, nos réunions ne se limitent pas aux communes. Nos services clientèle sont en contact permanent avec les citoyens, en agence ou à travers nos centres d'appel. Par ailleurs, nous organisons régulièrement des réunions de groupes composés

Un leader mondial,
au cœur de votre vie.



VEOLIA
ENVIRONNEMENT

Filiale du leader mondial des services à l'environnement, Veolia Environnement Maroc est un groupe intégré, qui gère depuis 2002, à travers Redal et Amendis, la distribution d'eau, d'électricité et l'assainissement liquide des régions de Rabat-Salé, Tanger et Tétouan.

Le Groupe est fortement engagé dans le développement durable, notamment à travers la dépollution de la baie de Tanger, de l'oued Martil, du littoral atlantique de Rabat-Salé et de la vallée du Bouregreg, ainsi que par le biais d'un vaste programme de branchements sociaux. Les 4300 employés de Veolia Environnement Maroc œuvrent ainsi au quotidien, pour améliorer la qualité de vie des citoyens.

Pour une meilleure gouvernance locale

Quels partenariats public-privé

d'échantillons représentatifs de la population, dans le cadre de nos enquêtes de satisfaction et de nos baromètres qualité. Nous menons enfin de nombreuses actions de proximité auprès des associations de quartier et des ligues de protection des consommateurs notamment, afin d'accompagner et d'expliquer nos actions, d'identifier et de résoudre ensemble les éventuels problèmes rencontrés par nos clients. Ces actions s'inscrivent dans la vision de développement durable de Veolia Environnement Maroc, que ce soit à travers sa mission même de service public ou à travers ses actions sociales et citoyennes. Certaines de ces actions s'inscrivent d'ailleurs dans le cadre de l'Initiative nationale du développement humain (INDH), notamment les opérations de branchements sociaux et l'amélioration des conditions sanitaires et de la qualité de vie des citoyens, grâce à la facilitation et à la généralisation de l'accès aux services par exemple.

"Attirer l'expertise, dans quelles conditions?"

Hocine Tandjaoui

En France, la tendance est de transférer aux régions certaines attributions de l'Etat et de dire que, de toute façon, ces dernières se débrouilleront en augmentant les impôts régionaux. Quant au problème de la qualification, il est particulièrement sensible, puisqu'on touche au statut du personnel communal. Aujourd'hui, en France, une ville peut recruter un ingénieur et lui offrir une



Si délégation il y a, elle doit apporter certaines garanties, de sécurité et de santé publique notamment.



proposition voisine de celle qu'on lui ferait chez Veolia. Mais quelles sont les conditions dont disposent les collectivités marocaines pour attirer l'expertise ?...

Autre défi du partenariat local public – privé au Maroc, le contrôle : si délégation il y a, elle doit apporter certaines garanties, de sécurité et de santé publique notamment. On peut prendre pour exemple une affaire qui a frappé les esprits, quand on a découvert que la société du secteur privé à qui était confiée la production du gazole marocain mettait sur le marché un carburant qui contenait, à des taux inacceptables, des substances (soufre notamment) nuisibles à l'environnement et à la santé.

"L'élu ne fait pas son travail de contrôle et d'encadrement."

Faouzi Chaabi

Des sociétés venant d'Europe ont, sur notre territoire, des pratiques inhumaines et illégales. Premier exemple : quand quelqu'un ne paie pas sa place de parking, on lui met un sabot. Ils ne doivent pas dire que puisque c'est un "pays sous-développé", on peut faire n'importe quoi. Ces Européens devraient nous faire bénéficier de leurs compétences, leur savoir-être, savoir-vivre, etc. Deuxième exemple : lors



La performance réfléchie

INFORMATIONS GÉNÉRALES SUR LE CYCLE NORMAL

Le programme du Cycle Normal de l'Institut des Hautes Etudes de Management - HEM - composé de 5 années universitaires, repose sur un équilibre pertinent entre compétences managériales, culture générale et développement personnel.

Le modèle pédagogique de HEM est fondé sur des méthodes interactives, l'implication de tous les acteurs institutionnels, un encadrement provenant du monde universitaire et de l'entreprise ainsi que des partenariats avancés avec des institutions étrangères prestigieuses.

Sept spécialités sont proposées à partir de la 4^{ème} année :

- Finance
- Marketing
- Management International
- Comptabilité - Contrôle - Audit
- Management des Systèmes d'Information
- Management Industriel
- Management Touristique

Dans le cadre d'un partenariat et d'un système d'équivalence, les lauréats ont la possibilité d'obtenir le Master de l'IAE de l'Université Jean Moulin - Lyon 3.

L'accès à HEM s'effectue par voie de concours (2 sessions : Juillet et Septembre)

HEM CASABLANCA - Tél. : 022.52.52.52 - hem@hem.ac.ma

HEM RABAT - Tél. : 037.65.26.26 - hem.rabat@hem.ac.ma

HEM MARRAKECH - Tél. : 024.38.17.17 - hem.marrakech@hem.ac.ma

HEM TANGER - Tél. : 039.30.19.19 - hem.tanger@hem.ac.ma

www.hem.ac.ma

Pour une meilleure gouvernance locale

Quels partenariats public-privé ?



Il est regrettable que les communes n'aient pas la possibilité de s'endetter et donc de bénéficier d'investissements importants

des travaux d'assainissement, quand la Redal creuse et installe des tuyaux², elle doit remettre la route à peu près dans son état antérieur, au lieu de laisser des dénivellations. C'est le risque qu'on prend lorsqu'on donne à des entreprises étrangères un travail : elles doivent le faire avec une conscience absolue. Malheureusement, au Maroc, souvent, l' élu ne fait pas son travail de contrôle et d'encadrement.

En ce qui concerne le bénéfice pour le citoyen, il est surtout

financier dans ma ville. Le montant de la taxe d'édilité que perçoit la ville de Rabat est supérieur à ce que nous versons aux entreprises, dont Veolia. Cela veut dire que ça marche et qu'on peut arriver à une délégation de ce service.

"Fiers de se mettre aux normes environnementales internationales ;"

Moh Rejdali

La collecte des déchets ménagers à Témara nous coûtait, lorsque nous étions organisés en régie, quelque 8 millions de dirhams. Aujourd'hui, elle en coûte 20 avec la délégation de service public. C'est un surcoût que le contribuable n'assume pas directement à travers la taxe d'édilité. C'est un choix de la commune. Elle y assume ses responsabilités. Nous sommes fiers de nous mettre ainsi aux normes environnementales internationales et de prendre soin de la santé et du bien-être de nos

concitoyens.

Je voudrais réagir sur le droit de regard des élus sur les partenariats avec le privé. La Société de développement locale, initiée par Témara et contenue dans la nouvelle charte communale, apporte un plus: le maire, préside son conseil d'administration et siège dans son comité d'investissement. Quant aux défis qu'affrontent les communes, il est regrettable qu'elles n'aient pas la possibilité de s'endetter et donc de bénéficier d'investissements importants, et qu'elles n'aient pas cet esprit de recouvrement nécessaire à un équilibre financier.

1 Dans un souci de respect de leur liberté d'expression, nous transcrivons fidèlement et avec leur aval les interventions des participants. En revanche, la rédaction leur laisse l'entière responsabilité de leurs propos.

2 Ndlr : Trois circonstances justifient l'intervention des gestions déléguées sur le réseau. Si l'on exclut les situations d'urgence, les travaux entrepris sont programmés à la demande d'un constructeur ou d'une commune qui est censée coordonner l'ensemble du projet et sa finalisation. Les gestions déléguées, dont ce n'est pas le métier, ne sont donc pas directement responsables de l'état des routes et de leurs dénivellations à la fin des interventions...



La revue) sociale, économique et managériale (

ECONOMIA

La Revue Economia

l'indispensable pour déchiffrer
l'économie, le social et le management

Parution trois fois par an : en février, juin et octobre ♦ Disponible
dans tous les kiosques et par abonnement ♦ Pour toutes
informations, contactez le 037 67 37 46 ♦ www.cesem.ma