

Le système des concessions : une alternative pour la rénovation des services publics ?

Dans un contexte national marqué par la rareté relative des ressources à allouer au financement d'une demande sociale en croissance rapide, la rénovation des grands services publics se fait de plus en plus sentir à un haut niveau des autorités publiques centrales et locales.

Cette perspective est paradoxalement favorisée, aujourd'hui, par l'aggravation de la crise de nombreux services publics stratégiques pour le quotidien des usagers (transport, alimentation en électricité et en eau, assainissement) parallèlement à l'émergence, dans le contexte actuel de mondialisation, de grands réseaux transnationaux candidats à des partenariats avec des acteurs nationaux publics et privés.

De fait, ce sont donc les dysfonctionnements liés à des modalités inefficaces de gestion de certains services publics qui ont conduit les pouvoirs publics à adopter d'autres formes d'organisation des activités et des politiques publiques plus adaptées aux exigences du nouvel environnement économique et politique dans le sens d'une plus grande implication des acteurs économiques privés nationaux et étrangers.

Désormais, la voie recherchée nationalement est celle d'un rééquilibrage et d'une complémentarité entre le secteur privé national et transnational et le secteur public, sans pour autant que le principe d'intérêt collectif et les missions de service public soient vidés de leur sens.

I. Les services publics : de l'engagement au recentrage des missions de l'Etat

Il faut remonter aux toutes premières années de la colonisation pour retrouver les embryons de ce que va devenir le secteur public national.

Cette période fut caractérisée par la mise en place de structures renforçant la mainmise coloniale sur les richesses du pays. Toutefois, il faut attendre l'après-indépendance pour voir le Maroc, grâce à des conjonctures interne et externe favorables, bâtir ses propres établissements et services publics. Ces établissements et ces services étaient, en principe, appelés, contrairement à l'optique coloniale, à doter le pays d'instruments de décision, de gestion et de répartition aptes à assurer un développement politique, économique et social harmonieux pour l'ensemble du pays.

Driss Guerraoui

Université Mohammed
V-Agdal, Rabat
(dguerraoui@hotmail.com)

Depuis lors, les divers établissements et services publics créés se sont répartis entre ceux à portée locale gérés par des collectivités territoriales pour couvrir les besoins essentiels des populations et ceux à caractère central sensés contribuer à la mise en place des infrastructures requises pour le développement industriel.

On peut admettre, sous certaines réserves, que le rôle des établissements et des services publics au sein d'une économie, notamment en voie de développement, peut être avantageux puisqu'ils permettent de combler l'absence de dynamisme du secteur privé (ils peuvent même le promouvoir).

En fait, l'absence d'un secteur privé dynamique n'est pas l'unique justification de l'intervention de l'Etat dans l'économie. Sont évoquées, également et souvent, la volonté de maintenir au profit de l'Etat une activité économique dans un but purement financier (logique de l'équilibre) et la nécessité de s'approprier une activité directement indispensable au fonctionnement de l'Etat (logique de la reproduction).

Selon des études récentes, on estime que la production de ces établissements et de ces services contribue pour 20 % au P.I.B. national, 23 % du total des investissements et participe à raison de 90 % dans le secteur minier et 60 % dans le secteur des communications et des transports (Guerraoui, El Aoufi et *alii*, 1999).

En dépit de cette importance, de nombreux services publics connaissent de sérieuses difficultés financières et managériales les empêchant de remplir de façon efficiente et équitable leurs missions d'intérêt général.

Les efforts consentis par l'Etat pour la sauvegarde des missions d'intérêt collectif par le maintien de ces services publics s'avèrent peu appropriés dans la mesure où les difficultés qu'ils connaissent sont devenues structurelles (inéluctabilité du maintien des subventions, incapacité d'affronter la concurrence, dégradation de la qualité).

Sur un autre plan, les experts estiment que le maintien de ces services publics dans leur taille et leur état actuels est contraire au principe même d'égalité entre les entreprises devant la concurrence. Mieux encore, dans un contexte de libéralisation et d'ouverture, l'existence d'activités publiques pléthoriques ne permet plus de limiter l'élévation excessive des tarifs, comme il ne permet plus aux pouvoirs publics de maîtriser la détérioration du pouvoir d'achat, notamment pour ce qui est des catégories de la population fort utilisatrices des grands services publics.

Cette réalité nouvelle a provoqué l'émergence d'un mouvement de réforme et de rénovation des activités et des politiques publiques. Une telle réforme, qui repose sur une politique prolongée d'austérité, a été façonnée par les instances financières internationales et a été mise en application en accord avec les pouvoirs publics marocains.

En dépit de la diversité de ces réformes et de cette rénovation, l'objectif visé est de tenter d'assurer un meilleur équilibre entre le secteur privé et le secteur public et donc entre l'Etat et le marché, en introduisant une

nouvelle approche de la gestion de la chose publique qui concilierait efficience et mission d'intérêt général.

Ainsi, il a fallu des années pour se rendre compte que l'Etat n'avait ni le profil ni la vocation du marché et qu'il ne pouvait objectivement pas assurer convenablement et efficacement les rôles qu'il remplit.

De fait, l'Etat est, aujourd'hui, convaincu de la nécessité de se désengager partiellement et graduellement de la sphère du marché au profit d'acteurs privés, et ce dans le cadre de nouvelles alliances stratégiques dont la finalité est de couvrir les besoins d'un marché de plus en plus global et où la demande sociale est en croissance rapide.

Ces alliances prennent plusieurs formes allant de la simple sous-traitance à la privatisation pure et simple, en passant par le contrat de gestion, la régie intéressée, l'affermage ou la concession. Cette dernière occupe une place importante parmi les modes contractuels les plus prisés par les gouvernements et les entreprises en matière de gestion des activités publiques.

II. La concession, une alternative pour la rénovation des services publics ?

Ce procédé n'est pas nouveau au Maroc. Son application remonte aux débuts de la décennie 1910 lorsque les pouvoirs publics avaient concédé, en 1913, la gestion des secteurs de transport ferroviaire et urbain, de production de l'énergie électrique, de distribution d'eau et l'exploitation portuaire. Il s'agit d'une forme de partenariat axée sur l'implication du secteur privé dans la gestion des activités publiques. Ce procédé permet à l'Etat de bénéficier du savoir-faire et du concours technique et financier du secteur privé, sans se déposséder définitivement de la propriété du service ou de l'activité y afférente.

Il s'agit d'un mouvement réellement mondial. Car nous constatons de par le monde la profusion de telles formes de partenariat. Le Maroc n'échappe pas à ce mouvement. En effet, les secteurs concernés par la concession se multiplient et se diversifient. Il s'agit à titre d'exemple des concessions de l'autoroute Rabat-Larache, de la communication (Medi 1 et 2M), de l'exploitation du réseau téléphonique/téléboutique, de la production de l'électricité, de la distribution de l'eau et de l'électricité, de l'assainissement liquide de Rabat et de Casablanca ainsi que des concessions des affaires communales tels que le transport de malades par ambulance, le transport mortuaire, le transport de viandes, pour ne citer que les exemples les plus connus.

Ce regain d'intérêt pour la concession est inscrit dans la déclaration générale du gouvernement d'alternance, dans le Programme de réformes économiques et sociales (PRES), dans la Lettre de politique de développement ainsi que dans la note d'orientation du Plan de développement économique et social 2000-2004. Dans tous ces textes, le gouvernement relève avec force que « l'ouverture au secteur privé des

prestations et services publics sera poursuivie à chaque fois que les conditions de transparence, de concurrence et de succès auront été réunies (Lettre de politique de développement, août 1998).

L'importance de cette dimension de la gestion publique est telle pour le gouvernement d'alternance que le Premier ministre a institué le 19 octobre 1998 une Commission interministérielle sur les concessions chargée de définir un cadre juridique et réglementaire national des concessions des services publics.

Car, si la vision publique du rôle que les concessions sont appelées à jouer dans la modernisation du système productif national à l'échelle locale et centrale est claire, il n'existe pas à ce jour de cadre unifié approprié aux nouvelles réalités et situations des concessions. Aussi, ce procédé continue-t-il à être régi par les dispositifs généraux du droit administratif et du droit des obligations et des contrats ainsi que par des dahir et lois réglementant la situation de certains secteurs, aujourd'hui dépassés par les données du nouveau contexte national et international (dahir de 1962 pour la distribution de l'énergie électrique, la loi 10-95 pour l'eau et le dahir de 1976 sur les concessions communales).

Cette refonte du cadre légal et réglementaire constitue une priorité pour le gouvernement afin d'asseoir le système national des concessions sur des bases à la fois éthique et opératoire.

Quels que soient, donc, les avantages comparatifs de ce système (allègement du fardeau administratif et financier, augmentation des opportunités d'emploi, amélioration des revenus fiscaux et des recettes des collectivités locales), sa réussite dépendra demain de la pertinence et de la teneur du cadre institutionnel, légal et organisationnel, clé de voûte des modalités d'octroi, de fonctionnement et de mise en œuvre de cette forme renouvelée de gestion du service public.

Références bibliographiques

- Debene Marc et Raymundie Pmovoer (1996), « Du service d'intérêt économique général au service universel : quel service public pour le marché unique ? », *in Problèmes économiques*, n° 2481 du 7 août, Paris.
- La Documentation française (1997), *la Modernisation du service public*, série "Regard sur l'actualité", n° de janvier, Paris.
- Guerraoui Driss, Noureddine El Aoufi et Jocelyne Barreau (1999), *le Devenir du service public*, Toubkal-Casablanca et l'Harmattan, Paris.
- Guerraoui Driss (1998), *Analyse et évaluation des activités et des politiques publiques*, séminaire doctoral d'économie publique, faculté de droit de Fès.
- Pritchett Lant et Kaufmann Daniel (1998), « Libertés publiques, démocratie et réussite des investissements publics », revue *Finances et développement*, n° de mars, Washington.
- Rousset Michel (1993), *le Service public au Maroc*, Ed. La Porte, Rabat.
- Saâf Abdallah (dir.) (1997), *Contribution à l'étude des politiques publiques au Maroc*, faculté de Droit de Rabat-Agdal.