PN-ABU-902
ISN 94593

Royaume du Maroc

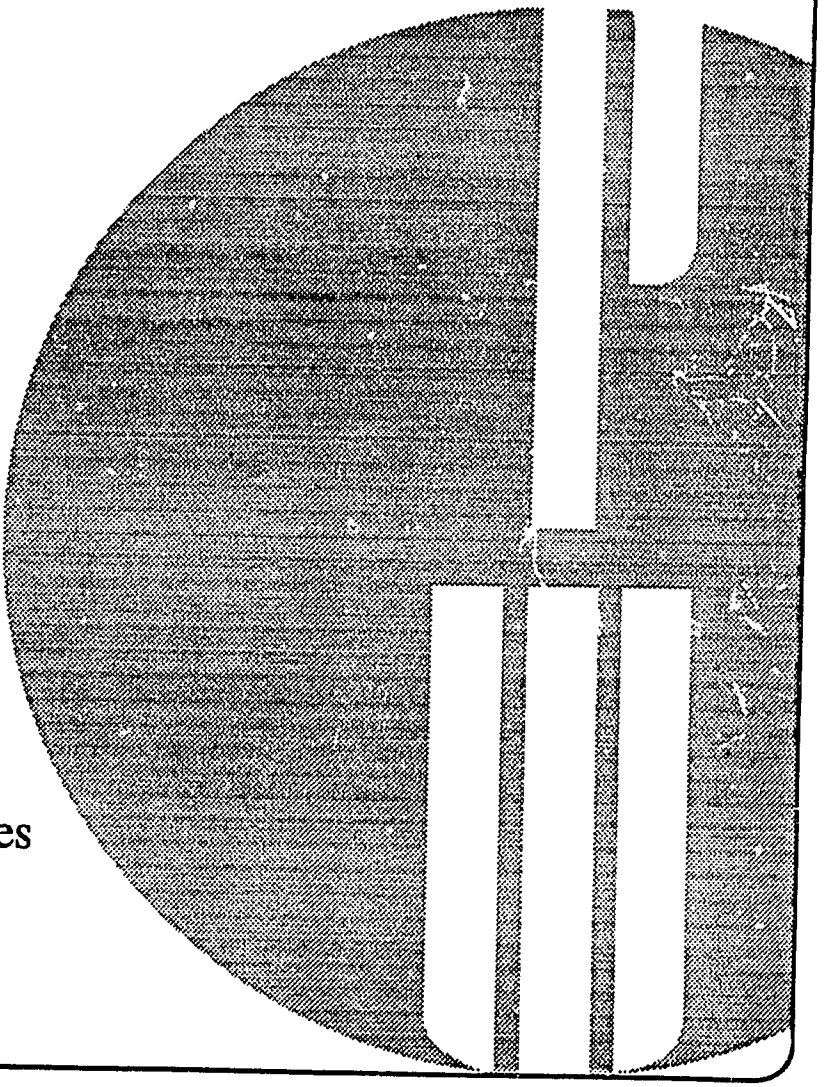
USAID

PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVE DANS LES PRESTATIONS DE SERVICES PUBLICS

Rapport Final

VOLUME 1

DIAGNOSTIC ET RECOMMANDATIONS D'ORDRE GENERAL



31 Aout 1993

Price Waterhouse
International Consulting Services
1801 K St., N.W.
Washington, D.C. 20006, USA

Office of Government Services
1801 K Street, N.W.
Washington, DC 20006

Telephone 202 296 0800

Price Waterhouse

le 31 août 1993

Mr. Fassi Fehri
Directeur des Etudes et de la Planification
Ministère des Travaux Publics, de la Formation
Professionnelle et de la Formation des Cadres
Rabat, Maroc

Cher monsieur Fassi Fehri,

Nous vous prions de bien vouloir trouver ci-joint 50 exemplaires de notre rapport final concernant l'étude sur la participation du secteur privé dans les prestations de services publics du Maroc (PSP-PSP).

Chacun de ces rapports est composé de 4 volumes distincts:

Le **Volume 1** présente le diagnostic et les recommandations de portée générale. Nous suggérons au lecteur une lecture approfondie de ce volume qui présente de nombreux concepts utilisés pour le développement des recommandations sectorielles et du plan d'action.

Le **Volume 2** présente un sommaire de l'ensemble des recommandations sectorielles. Bien qu'un bref diagnostic sectoriel soit présenté, la portée de ces recommandations ne peut être véritablement assimilée sans procéder à la lecture des rapports sectoriels regroupés dans le volume 4.

Le **Volume 3** présente le plan d'action suggéré pour assurer la poursuite de la réflexion engagée avec la présente étude et la mise en place progressive des recommandations (générales et sectorielles). Les mêmes conseils relatifs à la lecture préalable du **Volume 1** s'appliquent à ce volume.

Finalement, le **Volume 4** présente les rapports d'analyse sectorielle pour chacun des secteurs de l'économie ayant fait l'objet de l'étude, incluant une brève description de l'état de la situation actuelle, le diagnostic des principales lacunes identifiées, les recommandations pour améliorer la performance du secteur et permettre une participation accrue du secteur privé et une proposition de plan d'action sectoriel pour assurer la poursuite de la réforme.

Nous remercions l'administration marocaine ainsi que l'USAID/Rabat pour nous avoir permis d'effectuer cette importante étude et pour le soutien qui nous a été accordé. Nous nous tenons à votre disposition pour toute information supplémentaire. Le cas échéant, vous pouvez contacter Dr. A. E. Rimpel, Jr. par téléphone au 1-212-296-0800 ou par fax au 1-202-467-4405.

Nous vous prions d'agréer, cher monsieur, l'expression de nos sentiments distingués.

Price Waterhouse

Price Waterhouse

AVERTISSEMENT AU LECTEUR

Considérant la densité et l'important volume d'informations contenus dans ce rapport final, il a été jugé nécessaire de le présenter en différents volumes. Nous tenons à rappeler au lecteur que l'objectif général de cette étude est d'effectuer une réflexion globale et intégrée sur un train de mesures cohérentes pour maximiser les potentialités de participation du secteur privé dans les prestations de services actuellement rendus par le secteur public. De ce fait, une lecture globale est vivement recommandée.

Ce rapport final est constitué de 4 volumes distincts mais faisant partie intégrante de cette étude:

Le **Volume 1** présente le diagnostic et les recommandations de portée générale. Nous suggérons au lecteur une lecture approfondie de ce volume qui présente de nombreux concepts utilisés pour le développement des recommandations et du plan d'action.

Le **Volume 2** présente les recommandations sectorielles. Bien qu'un bref diagnostic sectoriel soit présenté, ces recommandations ne peuvent être lues et analysées indépendamment des autres volumes.

Le **Volume 3** présente le plan d'action pour la mise en place des recommandations (générales et sectorielles). Les mêmes conseils quant à la lecture préalable du **Volume 1** s'appliquent à ce volume.

Finalement, le **Volume 4** présente les rapports d'analyse sectorielle, diagnostics et recommandations.

Ces quatres volumes font partie intégrante de cette étude et doivent être lus et analysés globalement. Une lecture partielle ne rendrait pas justice au travail intensif effectué pour réaliser cette étude. Les points de vue présentés sont issus d'une réflexion sectorielle approfondie, mais nécessairement limitée par les **courts délais impartis pour la réalisation de l'étude, et par l'ampleur du travail.**

Nous suggérons aux lecteurs intéressés par un secteur spécifique de lire le **Volume 1** avant d'entreprendre la lecture et l'analyse des recommandations sectorielles et du plan d'action. Les rapports d'analyse sectoriel inclus dans le **Volume 4** ont été développés pour servir de base à la réflexion globale entreprise. Ces rapports sectoriels ne peuvent être considérés comme exhaustifs, leur valeur analytique est intrinsèquement liée au sujet et à la vision globale de l'étude.

Nous remercions l'administration marocaine pour sa collaboration et son soutien et restons à son entière disposition pour répondre à toute question pouvant surgir à la lecture de ces documents.

Price Waterhouse

TABLE DES MATIERES

1. INTRODUCTION 1
   1.1. Objectif de l'étude 1
   1.2. Intérêt de l'étude 1
   1.3. Méthodologie 1
   1.4. Contraintes de réalisation 2
   1.5. Mise en garde au lecteur 3
   1.6. Structure du rapport 4

2. CONTEXTE 7
   2.1. La fonction publique Marocaine 7
   2.2. L'importance relative des principaux centres d'activité de la fonction publique 8
   2.3. Le cheminement de la réflexion gouvernementale 10
   2.4. Les réformes structurelles 11
   2.5. L'évolution des mentalités 12
   2.6. L'expérience Marocaine 13
      2.6.1. Transports urbains 13
      2.6.2. Education 15
   2.7. Caractéristiques du secteur privé marocain 16

3. CADRE CONCEPTUEL DE REFERENCE POUR LA PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVE A LA PRESTATION DE SERVICES PUBLICS 19
   3.1. Définition d'un Service Public 19
      3.1.1. Les services publics administratifs 19
      3.1.2. Les services publics à caractère industriel et commercial 19
   3.2. Rôle et responsabilités prioritaires de l'administration 20
   3.3. Les options politiques de désengagement 20
      3.3.1. La dénationalisation 21
      3.3.2. La démonopolisation 21
      3.3.3. La déréglementation 22
      3.3.4. La restructuration ou la rationalisation des opérations 22
      3.3.5. La privatisation 24
   3.4. Les mécanismes de participation du secteur privé 24
      3.4.1. Les mécanismes d'assistance du secteur privé en support aux activités du secteur public 26
      3.4.2. Les mécanismes de transfert de responsabilités publiques vers le secteur privé 28
      3.4.3. Les ententes contractuelles relatives à la construction d'infrastructures 30
      3.4.4. Les contrats de participation mixte (Joint Venture) 34
      3.4.5. La Vente ou la Liquidation 35
      3.4.6. Autres mécanismes d'encouragement à la participation du secteur privé 35

3.5. Entraves à la prestation privée de services publics 38
3.5.1. Respect des ententes contractuelles 38
3.5.2. Protection des acquéreurs contre des poursuites judiciaires éventuelles 39
3.5.3. Eliminer le favoritisme en matière d'accès au crédit 40
3.5.4. Protéger les fonds accumulés dans les caisses de retraite 40

4. CONSTAT GENERAL 42
4.1. Sommaire 42
4.2. Croissance de la demande pour les services publics 44
4.2.1. Demande exprimée en termes quantitatifs 44
4.2.2. Demande exprimée en termes qualitatifs 45
4.3. Atouts du gouvernement pour la conduite de la réforme 46
4.3.1. La fonction publique Marocaine 46
4.3.2. Les compétences disponibles au sein de la fonction publique 46
4.3.3. La volonté de désengagement de l'Etat 46
4.3.4. La cohérence de l'action gouvernementale 47
4.3.5. L'expérience de l'Administration en matière de privatisation 48
4.4. Lacunes de l'Administration actuelle 48
4.4.1. Saturation de la capacité d'endettement du gouvernement 48
4.4.2. Dilution des responsabilités de la fonction publique 49
4.4.3. Inadéquation de la répartition des centres de coût et de la comptabilisation des frais d'exploitation 50
4.4.4. Lourdeur des instruments de contrôle du gouvernement 51
4.4.5. Multiplicité des interventions régulatrices de l'Etat 51
4.4.6. Abus de privilèges propres à la puissance publique 52
4.4.7. Mobilisation de ressources au détriment de services plus essentiels 53

5. CHOIX DES SECTEURS D'INTERVENTION PRIORITAIRES 54
5.1. Choix des secteurs prioritaires en fonction des objectifs fondamentaux du gouvernement 54
5.2. Sélection des secteurs prioritaires en fonction des contraintes de réalisation 57
5.3. Sélection des secteurs prioritaires en fonction des facteurs d'exploitation 59
5.4. Sélection pondérée globale des secteurs prioritaires 60
5.5. Les étapes du processus de désengagement de l'Etat 63

6. RECOMMANDATIONS DE PORTEE GENERALE 69
6.1. Principes directeurs proposés pour guider les réformes 69

6.2. Les facteurs de succès 71
6.2.1. La transparence dans le processus de désengagement 71
6.2.2. La préservation d'un noyau dur de gestionnaires 71
6.2.3. La création d'un environnement concurrentiel sain 71
6.2.4. Mise en place d'un environnement opérationnel propice au secteur privé 72
6.2.5. Les mécanismes de péréquation régionale et sociale 73
6.2.6. L'Autofinancement et l'autogestion des services spécialisés de support 73
6.2.7. La gestion experte du changement 74
6.2.8. Clarification des rôles et responsabilités respectives des détenteurs d'intérêts 75
6.3. Les contraintes de réalisation 75
6.3.1. Réaffectation des ressources de la fonction publique 76
6.3.2. L'existence d'acheteurs crédibles et responsables 80
6.3.3. Les limites politiques du recours à l'investissement étranger 80
6.3.4. L'abandon de pouvoirs économiques détenus par la techno-bureaucratie 80
6.3.5. L'établissement d'un climat de confiance vis à vis du secteur privé 81

Annexe A - Impact du désengagement de l'Etat 82

Annexe B - Mécanismes de Péréquation 84

Annexe C - Classification des Secteurs Prioritaires 86

1. INTRODUCTION

1.1. Objectif de l'étude

L'Etat marocain cherche à identifier les moyens par lesquels il pourrait poursuivre le processus de désengagement, amorcé en 1990 avec le lancement de la première phase de son programme de privatisation, **par une participation accrue du secteur privé aux prestations de services publics.**

Pour assister le gouvernement dans cette démarche, *Price Waterhouse* a réalisé une analyse globale et intégrée de l'ensemble des activités de service public et a entrepris **une réflexion préliminaire** afin d'évaluer dans quelle mesure certaines de ces activités pourraient être prises en charge (partiellement ou totalement) par le secteur privé. Nous proposons quelques orientations institutionnelles, organisationnelles et macro-économiques susceptibles de faciliter le processus de désengagement en capitalisant sur les potentialités de synergie avec le secteur privé.

1.2. Intérêt de l'étude

En dépit de l'étendue des domaines d'intervention de la fonction publique marocaine et de la complexité des problématiques à analyser, cette étude offre la rare opportunité de poser un diagnostic global, multidisciplinaire et multisectoriel sur l'ensemble des activités de l'Etat. Le projet est ambitieux, mais il permet de mettre en évidence les synergies intersectorielles qui peuvent être exploitées et de dégager quelques principes directeurs de portée générale pouvant être simultanément mis en application au sein de plusieurs secteurs de l'économie nationale.

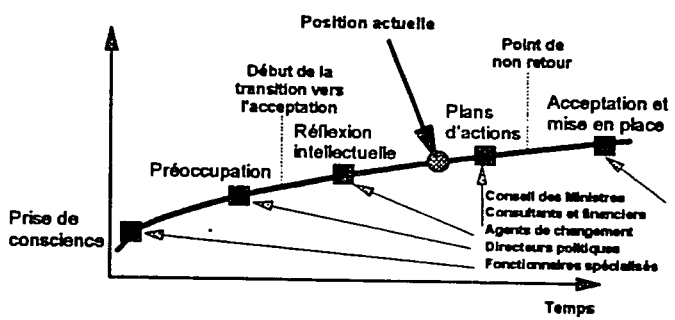
1.3. Méthodologie

La méthodologie d'intervention retenue par le Consultant comprend trois phases consécutives:

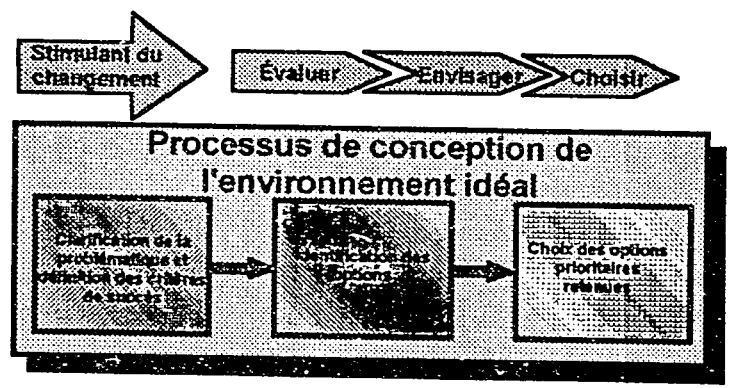
- **Phase I - Définition, évaluation.**
  On y définit les problématiques globales et sectorielles du secteur public. Du 15 décembre 1992 au 28 février 1993, les experts sectoriels ont étudié les caractéristiques des principaux secteurs de l'économie, dans le but de bien en saisir les particularités et les modes de fonctionnement. Le travail a débuté par une revue systématique des études sectorielles antérieures et s'est poursuivi par

Les tendances structurelles

Le processus de prise de conscience



Notre approche méthodologique



des entrevues avec les cadres supérieurs des grands établissements publics et les hauts fonctionnaires de chacun des Ministères concernés.

- **Phase II - Identification des options**
  Cette phase a été menée parallèlement à la précédente. Dans un premier temps, nous avons consulté les stratèges du Gouvernement et obtenu leur opinion sur les mécanismes d'ajustement qu'ils jugent souhaitables. Dans un second temps, nous avons soumis à l'appréciation de ces même personnes et des dirigeants des grands établissements publics les orientations proposées par le Consultant, afin d'en tester la viabilité et de préciser la nature des mesures d'accompagnement jugées indispensables au succès de leur mise en application.

  Les interventions jugées prioritaires par le Consultant ont été présentées aux hauts fonctionnaires des quatre Ministères à vocation économique (Ministère des Finances, Ministère de l'Economie, Ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Privatisation et le Ministère des Travaux Publics, de la Formation Professionnelle et de la Formation des Cadres). Ces présentations ont servi à tester la viabilité, dans le contexte Marocain, des recommandations préliminaires du Consultant et de prendre en compte les réactions spontanées des participants.

  Un séminaire de présentation des concepts préconisés, des mécanismes de mise en application et de l'impact macro-économique et social des recommandations du Consultant a été tenu les 14 et 15 mai 1993 à Rabat.

- **Phase III - Choix final des options prioritaires et du programme de réalisation**
  Après la tenue du séminaire, le Consultant a déterminé avec une perspective globale l'ensemble des activités de l'Etat, et en intégrant les observations des participants au séminaire, quelles étaient les actions que le Gouvernement devrait entreprendre en priorité et a précisé le programme d'action.

1.4. Contraintes de réalisation

Cette étude ne vise qu'à identifier quels pourraient être les services publics et domaines d'intervention prioritaires les plus aptes à un désengagement progressif de l'Etat au profit d'une participation accrue du secteur privé.

Du fait que cette étude s'inscrit dans le cadre des conditions préalables à la mise en vigueur du second programme d'ajustement structurel du Royaume du Maroc, **de strictes contraintes de temps ont été imposées au Consultant:** les travaux ont débuté dans la deuxième semaine de décembre 1992 et les recommandations préliminaires pour chacun de secteurs économiques ont été présentées à la mi-mai 1993. Il n'est pas possible, en une si courte période de temps, de maîtriser toutes les données factuelles relatives aux aspects stratégiques et opérationnels de tous les secteurs et domaines d'intervention de la fonction publique marocaine, qui touchent tous les aspects de l'activité économique du pays.

Le Consultant a donc dû concentrer ses efforts sur les seuls éléments macro-économiques et stratégiques qui lui permettaient de saisir rapidement les caractéristiques et problématiques des principaux secteurs de l'économie. Les informations recueillies proviennent de sources multiples et disparates et n'ont pas été vérifiées par le Consultant. Seules les informations pouvant aider le Consultant à formuler des recommandations crédibles, rationnelles et pragmatiques ont été traitées. Les rapports sectoriels présentés dans le volume 4 ne peuvent donc pas être considérés comme des analyses exhaustives et détaillées des secteurs analysés. **Ces rapports ne sont utiles que dans le cadre restreint des objectifs de la présente étude et les informations limitées recueillies par le Consultant devront faire l'objet d'analyses techniques plus poussées avant que le programme d'action définitif du gouvernement ne puisse être arrêté.**

Les analyses et recommandations du Consultant doivent servir de base de réflexion neutre, globale et intégrée, **en complément de la connaissance intime des dossiers qu'ont les hauts fonctionnaires marocains.** Le séminaire de présentation a eu précisément pour but de dégager les synergies pouvant résulter de la rencontre de la réflexion indépendante et neutre du Consultant et de l'expérience et la connaissance approfondie de l'environnement des participants marocains.

1.5. Mise en garde au lecteur

Les problématiques que le Consultant a analysées sont complexes et les recommandations formulées devront s'appuyer sur des modalités d'application cohérentes, dans le cadre d'un programme de réalisation ordonné et soigneusement dosé. Une multitude d'actions complémentaires les unes des autres, de nature institutionnelle, structurelle, financière, sociale et opérationnelle devront être menées de front.

Le danger inhérent aux études de ce genre est une mise en oeuvre précipitée, hors séquence ou incomplète **de recommandations partielles,** sans la mise en place de mesures d'accompagnement indispensables au bon fonctionnement du nouvel environnement opérationnel souhaité.

La plupart de nos recommandations impliquent des changements de paradigmes importants et il peut en résulter en des modifications majeures de l'environnement opérationnel d'un grand nombre d'exploitants publics et privés. L'introduction des changements proposés ne peut se concevoir que par une mise en application progressive, échelonnée sur cinq à dix ans, et dans le cadre **d'une action multisectorielle et multidisciplinaire soigneusement coordonnée par les plus hautes instances décisionnelles de l'Etat et avec la pleine collaboration des organismes en mutation.** La qualité, la cohérence et la transparence du processus de réalisation technique, dans le respect des limitations financières, politiques et sociales imposées par les spécificités de la société marocaine, sont les facteurs garants du succès de la mise en oeuvre de la réforme. **Toute action précipitée, partielle ou confuse est susceptible de produire des résultats décevants ou contraires aux objectifs visés.**

1.6. Structure du rapport

Le rapport présente tous les éléments techniques dans un ordre prédéterminé devant faciliter la compréhension progressive de la problématique globale du désengagement de l'Etat et des mécanismes intégrés envisageables pour sa réalisation dans des conditions harmonieuses.

Le rapport final est présente en 4 volumes :

Le volume 1 : DIAGNOSTIC ET RECOMMANDATIONS DE PORTEE GENERALE, présente les données de base nécessaires à la bonne compréhension des recommandations, y sont présentés les principes généraux qui ont prévalus tout au long de cette étude, ainsi que les recommandations d'ordre général dont la mise en application est jugée nécessaire dans le cadre de cette étude.

Le volume 2 : RECOMMANDATIONS SECTORIELLES, présente les recommandations du Consultant pour chacun des secteurs prioritaires de désengagement de l'Etat sélectionnés au chapitre 5, comprenant:

- un sommaire du diagnostic posé pour le secteur (ou le sous-secteur),
- les recommandations du Consultant relatives aux modifications à apporter à l'environnement institutionnel et opérationnel du secteur,
- les mécanismes de participation du secteur privé qui peuvent être envisagés et, le cas échéant, les étapes intermédiaires recommandées pour un désengagement progressif et harmonieux de l'Etat,
- les mesures d'accompagnement jugées indispensables au succès de l'entreprise.

Le volume 3 : PLAN D'ACTION, propose les éléments de base nécessaire à la bonne mise en place des recommandations. Ce plan d'action tient compte des actions déjà entreprises par l'Etat.

Le volume 4: RAPPORTS D'ANALYSE SECTORIELLE, représenté la fondation de cette étude. Bien que n'étant pas exhaustifs, les diagnostics contenus dans ces rapports ont la profondeur requise pour l'analyse et le développement des recommandations contenues dans ce volume.

Le volume 1 se compose des chapitres suivants :

Le chapitre 1: INTRODUCTION situe le cadre général de l'étude, en définit la portée et les limitations et sensibilise le lecteur aux dangers d'une mise en application partielle et non intégrée des recommandations formulées.

Le chapitre 2: CONTEXTE précise les particularités essentielles de la fonction publique marocaine et résume les principales étapes du processus de réflexion et d'actions entrepris par le gouvernement au cours des dernières années pour amorcer le désengagement progressif de l'Etat des activités productives de l'économie au profit du secteur privé. Ce chapitre décrit également l'expérience marocaine ainsi que les caractéristiques générales du secteur privé marocain.

Le chapitre 3: CADRE CONCEPTUEL DE REFERENCE POUR LA PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVE A LA PRESTATION DE SERVICES PUBLICS définit et décrit les principaux mécanismes de désengagement dont d'autres pays ont fait l'expérience et pouvant être envisagés par le gouvernement du Maroc. Les options politiques de désengagement de l'Etat y sont décrites et les particularités de chacun des mécanismes de participation du secteur privé y sont présentées.

Le chapitre 4: CONSTAT GENERAL résume les principaux éléments de la problématique globale et macro-économique qui se dégagent des observations du Consultant lors de la phase diagnostic de son intervention. Ce chapitre met en évidence les raisons fondamentales qui devraient inciter l'Etat à poursuivre son programme de désengagement ainsi que les forces et faiblesses qui caractérisent la fonction publique.

Le chapitre 5: CHOIX DES SECTEURS DE DESENGAGEMENT PRIORITAIRES explique la démarche du Consultant dans son choix des services publics jugés comme étant prioritaires pour débuter le processus de désengagement de l'Etat. On y explique les critères de sélection et les services sont cotés en fonction de ces critères.

Le chapitre 6: RECOMMANDATIONS DE PORTEE GENERALE introduit les facteurs de succès jugés les plus importants pour un désengagement harmonieux de l'Etat et met en évidence les principales contraintes de réalisation auxquelles le gouvernement et l'administration devront faire face.

2. CONTEXTE

2.1. La fonction publique Marocaine

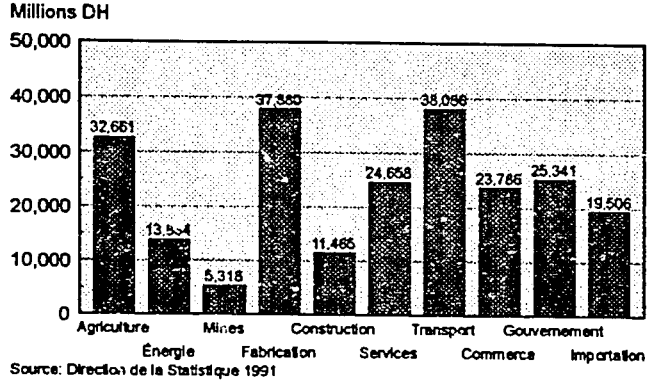
La présence active du secteur public dans tous les domaines d'activité de l'économie marocaine s'est développée non pas sous la pression d'une philosophie politique ou par vocation naturelle mais en raison de l'obligation de l'Etat, au terme du protectorat Français, de prendre en charge l'appareil économique et de promouvoir la création de nouveaux secteurs d'activité. Cette présence s'est accentuée par le mécanisme de filiation entrepris au sein des établissements publics et par de nombreuses participations des fonds publics dans des entreprises d'économie mixte ou du secteur privé. De cette situation a résulté la constitution d'un secteur public ayant des ramifications dans presque tous les secteurs de l'économie nationale.[1]

Le secteur public ne s'est pas contenté de prendre en charge les infrastructures de base, telles que les routes, ports, aéroports, barrages, systèmes d'irrigation, santé, éducation, etc., mais a également assumé un rôle actif dans la production de biens et de services, dû au manque de dynamisme et à l'incapacité d'intervention du secteur privé à cette époque. De fait, la participation directe et indirecte de l'Etat, par le biais du Trésor Public, était répartie dans plus de 750 entreprises en 1988. A cette date, un quart de la formation brute de capital fixe provenait des entreprises publiques et des participations de l'Etat.

Le secteur public marocain est composé de 30 ministères employant plus de 450 000 personnes bénéficiant du statut de fonctionnaire, ce qui représente environ 17 à 18 % de la population active employée. Ce nombre ne tient pas compte des employés temporaires, des fonctionnaires des administrations locales, du personnel des administrations publiques autonomes et du personnel militaire. En 1990, le secteur public marocain a contribué pour environ 16 % au Produit national brut (PNB) et pour 19 % de la consommation nationale.

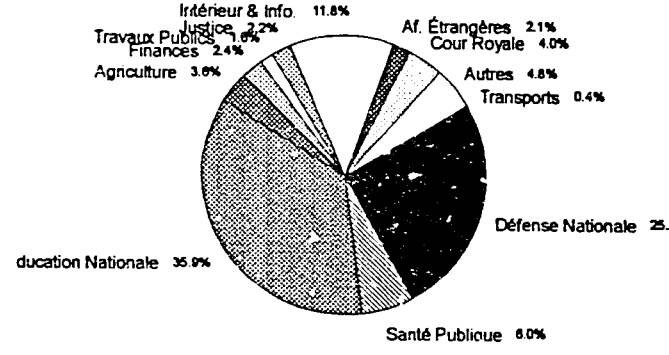
[1] "Secteur public/secteur privé, poids respectifs, atouts et handicaps", M. Mohamed Berrada, Ministre des Finances.

Poids relatif des secteurs d'activité sur le P.I.B. (en 1990)



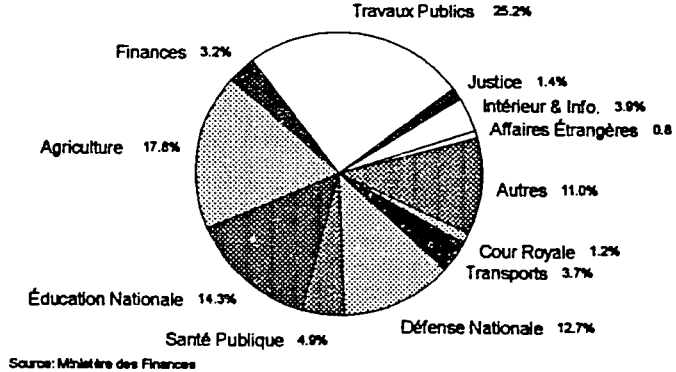
Source: Direction de la Statistique 1991

Budget de fonctionnement (1992)



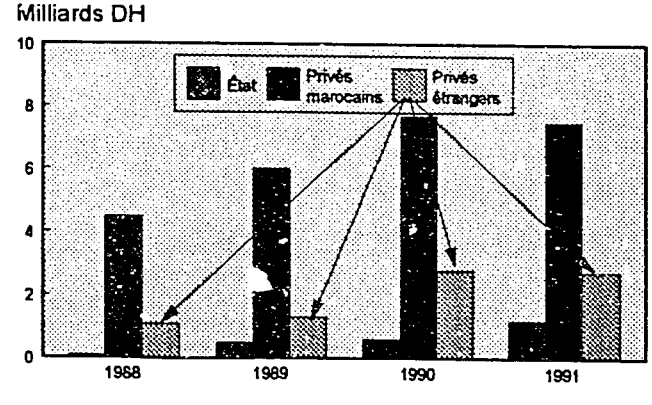
Source: Ministère des Finances

Budget d'investissement (1992)



Source: Ministère des Finances

Les investissements privés dominent...



La valeur ajoutée à l'économie, produite par le secteur public se caractérise par une répartition inégale parmi les branches d'activités. En 1985, 80 % de cette valeur a été réalisée dans les branches des industries extractives, des transports, des télécommunications, de l'énergie, de l'eau, des institutions financières et de l'industrie alimentaire.

Lorsque l'on prend en considération le nombre d'employés travaillant dans les grands établissements publics, les administrations locales et l'armée, le nombre total des employés rémunérés directement ou indirectement par l'Etat peut être estimé entre 800.000 et 850.000 personnes. Ce qui représente une masse salariale de 40 à 50 milliards de Dh par an.

A titre d'exemple, citons le volume des effectifs à l'emploi des grands établissements publics à la fin de 1992.

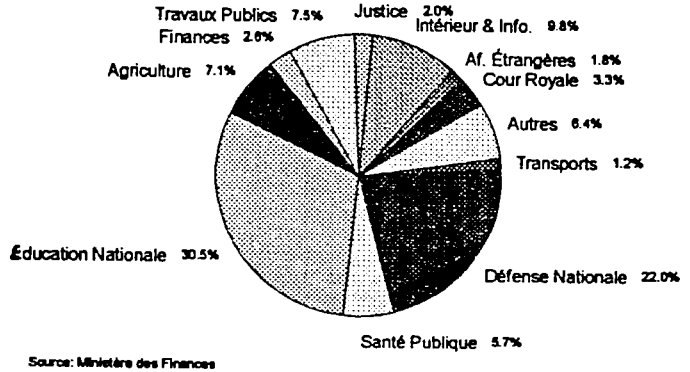
		Permanents	Temporaires
-	ONE	9 997	1 200
-	ONPT	9 800	1 100
-	ONCF	14 200	3 000
-	Régies Autonomes	9 497	1 000

Le gouvernement marocain a pris conscience de la taille de son appareil administratif et a déjà pris certaines mesures pour réduire l'importance du secteur public. La présente étude rentre dans ce contexte.

2.2. L'importance relative des principaux centres d'activité de la fonction publique

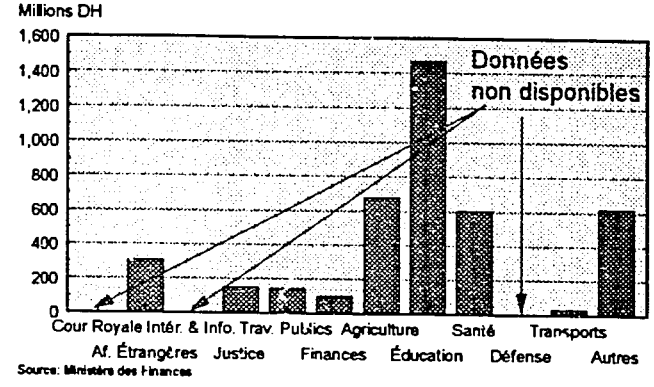
Les diagrammes de la page opposée et de la page suivante illustrent bien le poids relatif de chacun des principaux secteurs de l'activité économique marocaine et l'importance de la participation de l'Etat dans chacun d'eux. Ces diagrammes sont suffisamment explicites mais il faut mentionner que les données budgétaires présentées ne concernent que le budget régulier de l'Administration publique, hors budgets d'exploitation et d'investissement en fonds propres des Etablissements Publics autonomes, et n'incorporent pas les budgets annexes de l'Administration. D'autre part, Price Waterhouse ne peut juger de la pertinence des dépenses en matière de Défense Nationale et ne formule donc aucun commentaire à cet égard.

Budget global (1992)



Source: Ministère des Finances

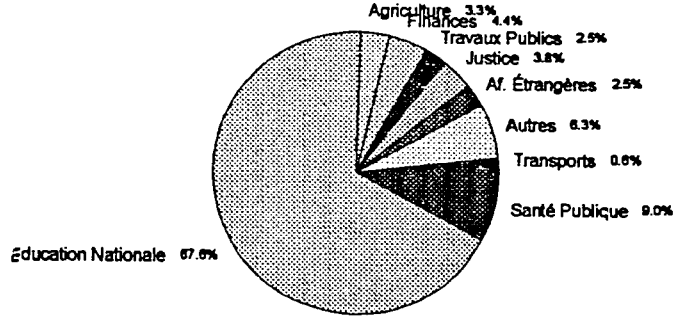
Budget Matériel & Dépenses (1992)



Source: Ministère des Finances

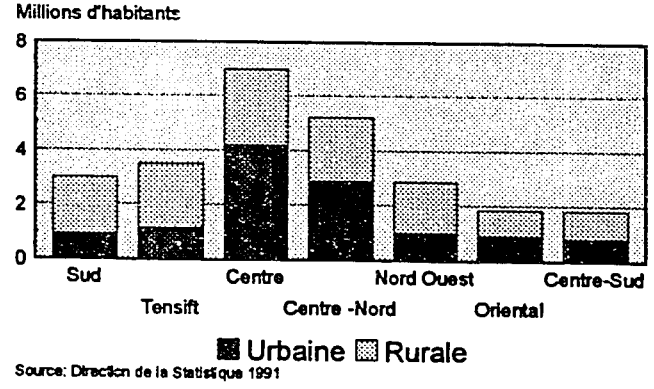
Éducation, Agriculture et Santé sont les plus gros acheteurs de produits et services....

Budget salaires (1992)



Source: Ministère des Finances

Les régions du Centre accaparent l'activité économique.....



Source: Direction de la Statistique 1991

Les diagrammes illustrent bien que les dépenses du secteur de l'éducation absorbent une part disproportionnée du budget de fonctionnement de l'Etat, surtout comparées aux ressources affectées au secteur de la santé. Le secteur de l'éducation peut donc à cet égard être qualifié comme un secteur de préoccupation prioritaire.

En matière de budget d'investissement, les engagements de l'Etat dans le secteur des Travaux Publics, de l'Agriculture et de l'Education Nationale accaparent le gros des ressources de l'Etat. Les dépenses d'investissement dans le secteur des travaux publics incluent des programmes de développement des infrastructures lourdes dans les secteurs de l'Electricité, de l'Eau et des Télécommunication, qui feront l'objet de recommandations de désengagement spécifiques dans le cadre cette étude.

Les dépenses d'investissement de l'Etat dans le secteur de l'Agriculture sont encore importantes, ce qui est révélateur du rôle de promotion du développement de l'Agriculture joué par l'Etat, en lieu et place d'un engagement direct des agriculteurs qui bénéficient de ces investissements. Cette question est préoccupante, car elle dénote soit la non-compétitivité commerciale des exploitations agricoles, soit une mentalité d'attentisme, sachant que les investissements productifs vont d'une manière ou d'une autre être réalisés par l'Etat.

En dépit de l'importance des investissements réalisés directement par l'Etat, les investissements privé nationaux et étrangers dominent largement l'investissement public. **Les investissements privés ont toutefois légèrement diminué depuis 1990 alors que les investissements publics poursuivent leur croissance.**

Les Ministères de l'Education, de l'Agriculture, et de la Santé Publique sont les plus gros consommateurs de matériel et de services courants. De ces trois ministères, celui de l'Education est le plus gros consommateur de biens et services. Pourtant, ses dépenses en ce domaine ne représentent qu'environ 12% de son budget global, le reste étant constitue par la masse salariale. Ceci explique la disproportion de la masse salariale du Ministère de l'Education Nationale par rapport à la masse salariale globale de l'ensemble de la fonction publique.

Il convient en dernier lieu de mentionner le poids économique relatif important des régions du Centre et du Centre-Nord par rapport à celui des autres régions du pays.

2.3. Le cheminement de la réflexion gouvernementale

Au début des années 1970, le Maroc a décidé de relever le défi du développement économique et social. Aussi a-t-on adopté un vigoureux plan de développement national (1973-1977) ainsi qu'une série de mesures de marocanisation visant principalement le secteur agricole, mais touchant aussi l'industrie et les services, afin qu'une plus grande partie des moyens de production soit aux mains de Marocains. Par conséquent, les investissements étrangers au Maroc ont été restreints et l'Etat a encouragé les industriels marocains à fabriquer des produits de remplacement dans le but de limiter les importations, souvent au moyen d'une intervention directe. Les moyens d'intervention de l'Etat passaient par l'institution de codes favorisant les investissements et les exportations, et par les investissements des sociétés d'Etat.

Durant les années 1970, le Maroc a mis en oeuvre ses plans d'investissement à long terme, en partie en distribuant les recettes tirées des exportations des phosphates à des entreprises publiques. Le Maroc était alors au niveau mondial, le premier exportateur de phosphates, celles-ci représentaient environ 30 % du total des exportations. Les recettes exceptionnelles attribuables au prix élevé des phosphates sur le marché mondial ont profité à l'Etat, par le biais de l'imposition et des transferts en provenance de l'entreprise publique qui détenait le monopole de production des phosphates, et lui ont permis d'investir dans de nouvelles sociétés. Jusqu'à 1979, les taux de change ont eu des effets positifs : les recettes accrues tirées des exportations de phosphates ont largement dépassé les coûts majorés des importations de produits pétroliers. Au total, le Maroc a bénéficié de la hausse du prix des matières premières. La croissance massive du portefeuille public a été rendue possible par le recyclage des bénéfices tirés des phosphates, au moyen d'une augmentation importante du crédit octroyé par les établissements financiers, organismes publics pour la plupart.

En l'absence d'un secteur privé national, capable et désireux de fournir les capitaux et les connaissances techniques nécessaires à l'industrialisation souhaitée, et prêt à prendre les risques, le gouvernement a investi massivement dans de grandes industries capitalistes. Par la suite, ces entreprises publiques se sont distinguées par leur mauvaise gestion, devenant ainsi les principales candidates au programme de privatisation actuel. On croyait que la distribution aux entreprises publiques de rentes tirées des ressources naturelles ouvrirait la voie au développement. La réalité fut plutôt celle d'une sélection improvisée des projets, d'un manque d'attention aux lois du marché, d'un contrôle des frais d'exploitation insuffisant et donc du recours aux subventions. C'est en partie pour cela qu'il faut maintenant privatiser. En conséquence de la forte croissance du

portefeuille public durant cette période, des 112 entreprises et hôtels du Maroc qui figurent sur la liste de privatisation, au moins 30 ont été créés ou acquis en partie par l'Etat durant les années du boom des phosphates (1973-1977).

D'autres facteurs ont joué, notamment la décision du gouvernement marocain de mettre les consommateurs à l'abri des fluctuations du marché mondial en subventionnant le pétrole, le sucre et autres denrées, dont les prix avaient augmenté. De même, en 1975, les dépenses militaires se sont accrues, suite à la récupération de l'ancien Sahara espagnol.

Au début des années 1980, l'économie du Maroc manquait de stabilité et de dynamisme, ayant connu de lourds déficits de la balance des paiements et du budget. Après l'éphémère boom des phosphates et même après la deuxième flambée des prix du pétrole en 1979, le Maroc a continué d'emprunter massivement à l'étranger pour financer son important programme d'investissements publics. De 1975 à 1983, la dette externe du Maroc a grimpé de 1,8 milliards de dollars à 13,9 milliards, dont plus de 60 % étaient assujettis aux taux du marché. De 1980 à 1984, le Maroc a souffert d'une sécheresse prolongée qui a entraîné une diminution des exportations agricoles et accru la nécessité d'importer les denrées de base. A cause des aléas du climat et des prix internationaux, mais également à cause de politiques gouvernementales inappropriées, le déficit fiscal et le déficit du compte courant ont atteint quelques 12 à 13 % du PIB, en 1982. En 1983, lorsque le ratio du service de la dette a grimpé à 53 %, le gouvernement a compris qu'une réforme économique s'imposait. Cette année-là, une nouvelle équipe de pensée libérale a entrepris un programme de stabilisation macro-économique, avec l'aide du FMI, et un programme d'ajustement structurel, avec l'aide de la Banque mondiale.

2.4. Les réformes structurelles

Le Maroc a entrepris d'importantes réformes structurelles depuis le début des années 1980. Une grande partie du commerce extérieur a été libéralisée, la plupart des contrôles des prix intérieurs ont été levés, et les subventions ont été éliminées graduellement. Il y eut aussi l'ouverture aux investisseurs étrangers, la réforme du régime fiscal, la promotion des exportations et l'instauration de la convertibilité commerciale du dirham. En 1989, le Maroc a abrogé les règlements de la loi sur la marocanisation, en guise de prélude à la privatisation. On est en train de lever tous les obstacles à l'investissement étranger qui subsistent dans l'unique secteur encore visé par la marocanisation. Par conséquent, les étrangers peuvent maintenant, ou pourront bientôt, investir dans tous les secteurs qui étaient réservés auparavant aux Marocains. Les mesures de libéralisation qui

ont été appliquées de façon graduelle ont posé les fondements du programme global de privatisation en permettant que des changements-clés de politiques soient effectués avant le début de la privatisation.

D'autres mesures importantes sont en cours, notamment: l'adoption d'un système comptable moderne, la création d'un organisme professionnel des comptables et des vérificateurs qui permettra d'améliorer la gestion globale des entreprises, et la réforme et la revitalisation de la Bourse de Casablanca.

Par ses politiques de privatisation, qui font partie du schéma libéral global du Maroc, l'Etat poursuit son retrait à long terme de l'activité économique. Ce retrait s'est traduit par une baisse de la participation du secteur public à la consommation et à l'investissement et par une hausse concomitante de la participation du secteur privé. Durant les 15 dernières années, la part de l'Etat dans la consommation et l'investissement a chuté respectivement de 9 % et de 30 %. Le portefeuille du secteur public n'a pas suivi cette tendance au retrait et a plutôt continué à croître durant les années 1980. Par conséquent, la privatisation est nécessaire à l'harmonisation des différents éléments de la politique économique.

Au cours des dernières années, on a eu tendance au sein du gouvernement à juger de la performance du secteur public selon des critères non économiques et par conséquent d'accorder plus de poids à la composante politique qu'à la composante économique des décisions. Bien qu'il y ait eu plusieurs tentatives pour imposer des objectifs de performance financière aux Etablissements Publics et aux Ministères, on a appris par expérience qu'il n'existe pas de meilleur substitut pour dynamiser une entreprise que la discipline et les contraintes d'un marché concurrentiel.

2.5. L'évolution des mentalités

Les hommes politiques, comme les industriels Marocains, ont progressivement accepté cette réalité et ont compris que tant et aussi longtemps que des activités productives traditionnelles seront maintenues dans le giron du secteur public, elles risquent d'être plus influencées par des considérations politiques que par les forces et contraintes du marché et cela au détriment du dynamisme de l'économie.

La tendance qui semble se dégager actuellement au Maroc (comme dans plusieurs autres pays) est l'évolution progressive vers une plus grande libéralisation de l'économie, **en suivant un processus socialement responsable**, et de permettre aux forces du marché de jouer pleinement leur rôle régulateur en compensation du rôle interventionniste direct et omniprésent de l'Etat.

Le gouvernement marocain travaille depuis quelques années en étroite consultation et de concert avec le secteur privé pour rationaliser l'environnement économique du pays. Il a également entrepris des mesures concrètes pour assainir les finances publiques et améliorer la performance économique d'un grand nombre d'activités de service public dans le but d'en faire des entités potentiellement plus intéressantes pour le secteur privé. On semble être arrivé à un consensus raisonnable au sein du gouvernement et de l'administration publique quant aux conséquences bénéfiques à long terme du désengagement éventuel de l'Etat de la prestation de divers services publics. On semble généralement accepter aujourd'hui que le désengagement de l'Etat soit de nature à:

- dynamiser l'économie et les marchés financiers,
- valoriser le pouvoir des consommateurs,
- augmenter la productivité de l'économie et la concurrence,
- simplifier le problème de la croissance de la fonction publique,
- réduire la complexité des choix politiques en matière de décisions d'investissement,
- réduire les besoins d'emprunt du secteur public.

2.6. L'expérience Marocaine

2.6.1. Transports urbains

Le secteur des transports urbains a été l'un des premiers à s'ouvrir à l'entreprise privée au Maroc. En 1984, face à la détérioration croissante de la situation financière des transports en commun, dont Casablanca et Rabat plus que d'autres essuyaient le contrecoup, l'Etat décida de les libéraliser en y admettant des exploitants du secteur privé.

Déjà à ce moment-là, plusieurs réseaux publics étaient au bord de la faillite, après avoir été incapables de rentrer dans leurs frais pendant quelques années successives. Certes, les tarifs d'autobus étaient élevés, surtout si l'on considère le revenu moyen des usagers, mais les recettes restaient largement inférieures aux dépenses entraînées par l'inefficacité des réseaux et le grand nombre d'usagers circulant à tarif réduit (étudiants, écoliers).

Les subventions ne suffisaient plus pour combler le manque à gagner, et les transporteurs publics continuaient de s'endetter au point que cela compromettait dangereusement la viabilité de leur exploitation. Le système avait atteint un état de déstabilisation tel que les délais d'attente excessifs et, les terminus et autobus bondés incitaient un nombre croissant de gens à se déplacer à pied. Malgré des budgets importants alloués par les Collectivités locales, la demande en transports en commun était manifestement mise à dure épreuve, et l'on constata en conséquence une baisse de la mobilité (les statistiques pour les zones urbaines indiquaient alors une moyenne de 0,95 déplacement motorisé par personne par jour).

En permettant à l'entreprise privée de pénétrer dans le secteur des transports urbains, l'Etat entendait segmenter le marché, c'est-à-dire cantonner le secteur privé dans les déplacements dits de «première classe», dans des autobus plus petits et placés sous l'interdiction pour les passagers de s'y tenir debout. En échange de ce service à valeur ajoutée, les entrepreneurs ont eu le droit d'exiger le double du tarif normal, étant entendu que ce tarif serait révisé tous les ans selon une formule prédéterminée.

Au départ, la cohabitation des réseaux public et privés fut une réussite. En 1989, 200 autobus privés sillonnaient déjà les rues de Rabat et plus de 520 celles de Casablanca, et ensemble ils s'arrogeaient environ le tiers du marché. La population constata surtout une nette amélioration de la qualité et de la fréquence des dessertes. Par contre, on se mit à relever un nombre croissant de plaintes à propos d'entrepreneurs qui ne respectaient pas les conditions de leur contrat. Les conducteurs d'autobus privés étaient généralement moins bien payés que leurs confrères du secteur public. On observa également une nette tendance du secteur privé à ne solliciter et ne desservir que les itinéraires rentables au détriment de trajets moins fréquentés. Quant aux autorités, elles manquèrent à leur engagement de revoir les tarifs annuellement et n'autorisèrent que de rares majorations qui, lorsqu'elles ont été approuvées ont été si brutales qu'elles firent chuter le nombre d'usagers. En réaction à l'inaction du gouvernement sur la question des ajustements de tarifs et malgré l'obligation de «première classe» à laquelle ils étaient tenus, les conducteurs se mirent à accepter des passagers debout.

Au départ, le secteur financier se montra réticent à appuyer des transporteurs privés, de crainte que ces derniers ne soient pas en mesure de faire suffisamment de profits sur la base des tarifs qu'on les autorisait à demander. Cette réticence s'est peu à peu estompée lorsqu'on constata que des dérogations aux cahiers des charges étaient tolérées et que les conducteurs ne se contentaient plus de ne remplir que les places assises. Mais lorsque les majorations tarifaires tardèrent à se concrétiser, les banques perdirent tout intérêt. On rapporte d'ailleurs que celles qui ont effectivement participé au financement d'autobus sont actuellement aux prises avec de graves ennuis de portefeuille, ce qui remet sérieusement en doute la viabilité financière d'entreprises privées de transports urbains, du moins sous le régime actuel.

Après que furent apportées une première série d'améliorations à la qualité et à la fréquence des dessertes, le service se mit à se détériorer, particulièrement dans les grandes villes. Cette tendance devrait se maintenir si les transporteurs privés n'améliorent pas leur marge d'exploitation et qu'ils se mettent à rogner sur l'entretien ou le renouvellement de leur parc.

2.6.2. Education

La présence du secteur privé dans le milieu de l'éducation n'a rien de nouveau au Maroc. Depuis l'Indépendance, plus d'un millier d'établissements de formation privés ont été créés sous une forme ou sous une autre. Cependant, dans la majorité des cas, ils sont mal organisés et la très grande majorité n'ont proposé qu'une formation d'apprentissage élémentaire et ne répondant pas toujours à des standards élevés. Au début des années 1980, l'Etat autorisa officiellement la pénétration du secteur privé dans d'autres segments de l'éducation nationale. Depuis, plusieurs écoles privées se sont mises à enseigner un certain nombre de disciplines spécialisées, pour la plupart liées au travail de bureau, à l'administration, à l'informatique et à la gestion.

La qualité de l'enseignement de ces établissements privés varie considérablement, tout comme l'intérêt qu'ils suscitent. Une étude effectuée récemment sur 35 écoles privées a fait le décompte de 5 300 inscriptions au total, sur une capacité d'effectifs globale de 8 000 élèves en cours réguliers de jour, et de 13 000 élèves si l'on prend en considération la capacité d'accueil supplémentaire qui pourrait résulter de l'ajout de cours du soir au sein de certaines de ces écoles. On constate cependant que lorsqu'un établissement arrive à se bâtir une solide réputation, son taux de fréquentation augmente sensiblement. Par exemple, les trois meilleures écoles de gestion du secteur privé sont

désormais obligées de trier leurs élèves sur le volet en appliquant des critères de sélection rigoureux.

On peut donc s'attendre à ce que des écoles commerciales privées, dont une bonne part des enseignants ont une expérience pratique du milieu des affaires arrivent bientôt à égaler la réputation de l'ISCAE. Dans ce contexte on est en mesure de se poser la question à savoir s'il est encore nécessaire pour l'Etat de maintenir une école publique dans ce domaine de spécialisation et si celle-ci ne devrait pas être privatisée.

Plusieurs avenues s'ouvrent aux pouvoirs publics pour encourager la participation accrue du secteur privé dans le milieu de l'éducation. En dépit de l'institution récente d'un code des investissements qui accorde plusieurs exonérations fiscales aux établissements d'enseignement, les écoles privées restent assujetties à une taxe locale par habitant, ce qui n'est pas pour les encourager. Le fait aussi qu'on ne reconnaisse pas toujours officiellement la valeur des diplômes qu'elles délivrent est loin d'arranger les choses. Enfin, on estime dans l'ensemble qu'un système de bourses ou qu'une autre forme d'aide financière aux études ferait monter sensiblement le nombre d'inscriptions dans les établissements privés d'enseignement.

2.7. Caractéristiques du secteur privé marocain

Le secteur privé marocain a été récemment étudié en profondeur par la Banque mondiale. Les remarques suivantes ne sont que partielles et nous suggérons au lecteur de se référer aux différentes études de la Banque mondiale.

Le secteur privé marocain est caractérisé principalement par une culture marchande et des entreprises dont toutes les activités sont sous contrôle familial direct. Un grand nombre d'entre elles sont encore au stade pré-industriel. Le propriétaire est simultanément président, chef comptable et directeur commercial et très peu de ses pouvoirs sont délégués. L'entreprise reste de petite taille et recherche des profits surs à court terme plutôt que des profits plus importants mais ne pouvant être matérialisés qu'à long terme. Un nombre restreint d'entreprises familiales sont parvenues à passer le cap de la formalisation de leur structure organisationnelle et à être administrées par un Conseil d'Administration et des gestionnaires professionnels indépendants de la structure familiale.

Les entrepreneurs marocains sont traditionnellement d'excellents marchands plutôt que d'excellents industriels. Cette culture mercantile explique l'expansion de certains secteurs, comme celui du textile, le faible développement de l'industrie lourde et la très faible participation du secteur privé dans les grandes entreprises.

D'autre part, le système financier et législatif renforce les aspects distincts du monde des affaires marocain. En mars 1992, le taux d'escompte privilégié du trésor était de 13%. A ce taux, on ne peut investir que dans des projets très rentables à court terme et limiter les fonds investis. Les capitaux privés ne sont donc pas investis dans l'industrie lourde ou semi lourde ou dans tout projet dont la rentabilité ne pourrait être établie que sur le moyen où long terme.

L'inefficacité ou le manque de confiance dans le système législatif incite également les industriels à faire des affaires en famille. Une autre stratégie consiste à ne passer que des petites commandes et à ne signer que des contrats à court terme. Les fournisseurs, qui n'ont que des relations temporaires avec leurs clients, ne peuvent investir sur le long terme, et restent par conséquent petits et peu productifs, ce qui freine considérablement le développement de l'économie.

Les caractéristiques culturelles et structurelles du milieu des affaires ont conduit les industriels et investisseurs à favoriser des stratégies à court terme et une offre de produits peu chers mais de moindre qualité. L'importance de la famille limite le plus souvent la croissance et la diversification[2].

Ce diagnostic n'est pas très favorable ni très encourageant en ce qui concerne la capacité éventuelle du secteur privé marocain à reprendre la propriété et la gestion des grandes infrastructures industrielles et commerciales lourdes et à fournir les services publics pour lesquels nous recommandons le désengagement de l'Etat.

Toutefois les grandes infrastructures industrielles et commerciales actuelles sont relativement bien administrées par des cadres et des fonctionnaires marocains. **Les compétences techniques et gestionnaires nécessaires à la pérennité de l'exploitation de ces grands ensembles existe donc, même si elles ne sont pas encore parvenues à s'émanciper de la confortable sécurité de l'Administration publique.** Ces cadres, bien qu'expérimentés et compétents, n'ont toutefois jamais été exposés aux dures contraintes

[2] Maroc: Le Prochain Dragon?, Serge Leymarie et Jean Tripier

imposées par un environnement concurrentiel et n'ont jamais expérimenté la pression résultant de la gestion d'une entreprise en **totale autonomie** et dans un contexte où ils doivent assumer seuls et sans protecteur toutes les conséquences de leurs décisions.

Pour réaliser son programme de désengagement au meilleur bénéfice de la collectivité et de l'économie marocaine, le gouvernement devra sans doute prendre des mesures incitatives puissantes pour contraindre, encourager et accompagner moralement et financièrement les cadres les plus compétents de la fonction publique et des grands établissements publics pour les amener à devenir la nouvelle génération des entrepreneurs industriels marocains.

3. CADRE CONCEPTUEL DE REFERENCE POUR LA PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVE A LA PRESTATION DE SERVICES PUBLICS

3.1. Définition d'un Service Public

Pour cette étude nous n'avons analysé que les opportunités d'accroissement de la participation du secteur privé pour **la fourniture de prestations de Service Public,** par opposition aux participations détenues par l'Etat dans des entreprises du secteur commercial.

Par **"service public"**: on entend toute activité poursuivie par la collectivité publique pour la satisfaction de l'intérêt général.

Les services publics se répartissent en deux catégories : les services publics administratifs et les services publics industriels et commerciaux.

3.1.1. Les services publics administratifs

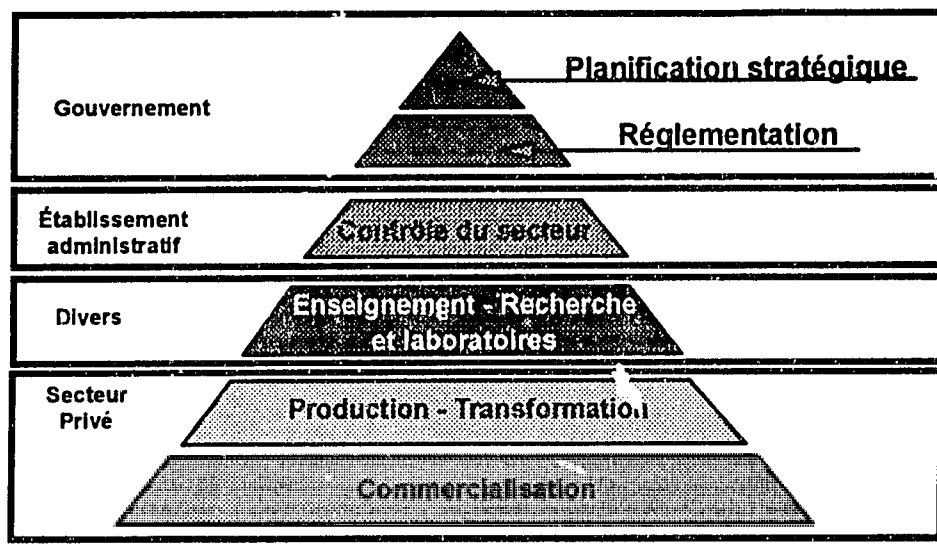
Constitue un service public administratif, une activité d'intérêt général et à but non lucratif financée quasi exclusivement sur fonds publics et dotée de prérogatives de puissance publique (exemples : routes nationales et communales, complexes sportifs, etc.).

3.1.2. Les services publics à caractère industriel et commercial

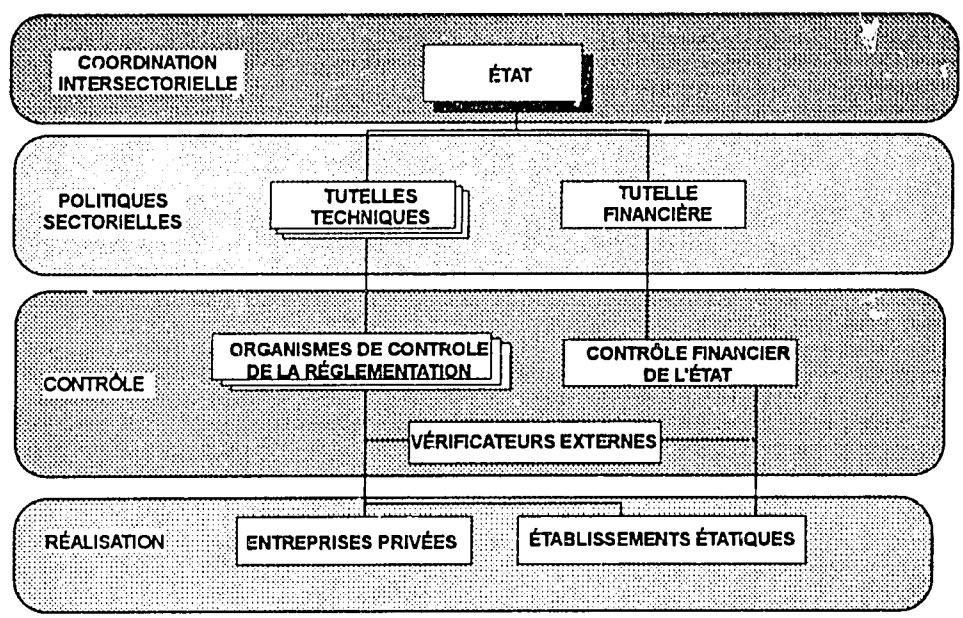
Constitue un service public à caractère industriel et commercial, une activité d'intérêt général à objet économique financée majoritairement sur fonds propres.

Ces services sont fournis contre **rémunération**, la plupart du temps par **des Etablissements Publics**, régis par une combinaison de droit commercial et de droit public, détenant parfois un monopole national et exploités sous Tutelle technique et financière de l'Etat. Ils sont généralement caractérisés par des unités de service bien définies, mesurables et pouvant être facturés proportionnellement à la consommation, comme, par exemple, l'électricité, l'eau, le téléphone, le transport ferroviaire des passagers, les transports urbain, aérien et maritime, les soins médicaux, etc.

Le partage des responsabilités



Le partage des responsabilités



3.2. Rôle et responsabilités prioritaires de l'administration

Le diagramme de la page jointe illustre de manière simplifiée la hiérarchie des responsabilités et des niveaux d'intervention vers laquelle il serait souhaitable d'évoluer progressivement. Nous avons pu constater au cours de notre analyse que la fonction publique marocaine est actuellement fortement impliquée à tous les niveaux de la structure pyramidale, jusqu'aux niveaux de la commercialisation et de la production (principalement dans le secteur de l'agriculture).

Le rôle de l'administration devrait se cantonner aux deux premières strates de la pyramide, qui correspondent à des responsabilités de planification stratégique et de cadres réglementaires. **Ces activités ne peuvent être adéquatement exécutées par d'autres intervenants que la puissance publique en raison des fortes composantes politique et de protection des intérêts de la population qui sont les fonctions premières d'un gouvernement.** Les orientations d'un pays doivent être formulées par son gouvernement, la mise en oeuvre étant favorisée par le cadre juridique développé par son Administration.

Une fois le cadre juridique et réglementaire défini et mis en place, il est souhaitable (pour les secteurs d'activité les plus importants et les plus stratégiques) **de déléguer la responsabilité du suivi de l'application de la réglementation à des organismes de contrôle neutres et indépendants à la fois de l'Etat et des exploitants des secteurs concernés.** Cette responsabilité peut être déléguée à un Etablissement Public Administratif lorsque la question de la neutralité et de l'indépendance du gouvernement n'est pas essentielle ou, dans le cas contraire à une organisation indépendante de l'administration, spécifiquement crée par la loi à cette fin.

Les activités de commercialisation, de production et de services aux entreprises devraient, dans toute la mesure du possible être confiés au secteur privé, chaque fois que celui-ci est en mesure d'en prendre la responsabilité sur des bases économiquement et socialement saines et responsables.

3.3. Les options politiques de désengagement

Au terme du protectorat, l'intervention de l'Etat dans la plupart des secteurs de l'économie marocaine était considérée comme allant de soi. Elle se justifiait par l'ampleur et la diversité des actions à entreprendre immédiatement et par l'incapacité à cette époque du secteur privé marocain à se mobiliser de façon coordonnée, à la hauteur

des objectifs politiques stratégiques et sociaux du pays. Cependant, à partir des années 1980, la complexité grandissante de l'économie et les faibles résultats de certains secteurs réglementés ou appartenant à l'Etat, ont fait naître une poussée en faveur de la déréglementation et du désengagement progressif du secteur public des domaines productifs de l'économie.

A cause de contraintes techniques et politiques de réalisation, le désengagement de l'Etat s'est généralement fait de façon graduée dans la plupart des pays. La terminologie employée pour caractériser les étapes du désengagement ainsi que les particularités de chacune peut porter à confusion et mérite d'être précisée. Sur la base des choix politiques et stratégiques spécifiques au Maroc, l'Etat peut choisir une des options politiques décrites ci-dessous et la mettre en oeuvre totalement ou partiellement.

3.3.1. La dénationalisation

Est un terme qui traduit **un choix politique** accordant une prépondérance aux mécanismes autorégulateurs de l'économie de marché par opposition à la planification centralisée (nationalisation). La dénationalisation implique que les propriétés/entreprises ont été précédemment crées ou appropriées par l'Etat.

3.3.2. La démonopolisation

La démonopolisation consiste à ouvrir un secteur de l'économie à la concurrence du secteur privé, en abolissant les barrières légales qui protègent un seul Etablissement Public jouissant du monopole d'exploitation.

Qu'elles soient publiques ou privées, les entreprises fonctionnent plus efficacement lorsqu'elles sont exposées à la concurrence. Dans la mesure où la démonopolisation ravive la concurrence, elle contribue à l'augmentation de la performance du secteur et à l'harmonisation des services fournis par rapport aux besoins et à la capacité de payer de l'économie.

La démonopolisation d'un secteur économique est souvent le premier geste politique et le premier pas vers un processus de désengagement irréversible de l'Etat.

3.3.3. La déréglementation

Consiste en l'allégement d'un cadre réglementaire trop contraignant en faveur des mécanismes autorégulateurs de la libre concurrence. On a généralement recours à cette mesure lorsqu'un secteur déjà démonopolisé, opérant sous le couvert d'une réglementation trop élaborée, offre des services à un coût excessif ou répondant à des normes trop élevées par rapport à la capacité de payer du consommateur ou de l'économie nationale.

De nombreuses comparaisons entre activités réglementées et non réglementées, dans des pays ayant atteint un certain niveau de discipline économique, ont démontré qu'une réglementation trop élaborée ou rigide se traduit généralement par des coûts de production et des prix plus élevés.

La déréglementation implique le démantèlement des monopoles publics ou privés, la suppression des obstacles à la libre concurrence et la réduction sensible du rôle incitateur de l'Etat.

La déréglementation peut donc être définie comme une stratégie permettant une augmentation de la concurrence en donnant aux entreprises privées de plus grandes responsabilités décisionnelles dans des marchés où le secteur public ou de puissantes entreprises privée détenaient une position de monopole. En général, la déréglementation peut être entreprise soit conjointement, soit indépendamment de toute autre forme de privatisation.

3.3.4. La restructuration ou la rationalisation des opérations

On a recours à la restructuration ou à la rationalisation des opérations d'un secteur public lorsqu'il n'est pas possible d'envisager immédiatement une mesure de désengagement. Cette étape est retenue lorsque la performance d'un secteur économique géré par le secteur public s'est tellement détériorée qu'il n'est pas possible d'envisager y intéresser immédiatement le secteur privé.

L'Etat procède alors à la restructuration administrative et financière du secteur, avec l'assistance éventuelle d'un organisme externe spécialisé, afin de créer des conditions plus favorables pour son désengagement ultérieur.

Plusieurs options de restructuration peuvent être envisagées:

3.3.4.1. La décentralisation ou filialisation

Consiste à procéder à la fragmentation des grands Etablissements Publics en unités régionales ou en services fonctionnels, dotés d'une large autonomie administrative et financière.

Cette technique est un moyen efficace de responsabiliser les cadres régionaux ou fonctionnels et **elle s'inscrit dans une logique d'amélioration de la qualité du service en rapprochant les centres décisionnels des préoccupations de la clientèle.** Elle est souvent une étape préparatoire à la privatisation de certaines activités, puisqu'elle permet d'évaluer la viabilité économique de chacune des nouvelles unités décentralisées, de les placer dans un contexte concurrentiel, de transparence comptable, et de les contraindre à s'adapter rapidement en vue de la prochaine étape, la privatisation.

Il est possible de décentraliser la gestion de sous-secteurs d'une entreprise sans en rompre l'unité globale. Ceci peut être atteint par le maillage des unités décentralisées

3.3.4.2. La réduction des budgets

Il s'agit d'une mesure de pression exercée par le gouvernement sur un Etablissement Public récalcitrant ou géré avec laxisme pour le contraindre, par la force des choses, à prendre des mesures de redressement, réduire ses coûts d'exploitation et mieux déterminer ses priorités d'investissement.

Au Maroc, comme ailleurs, on a constaté que cette mesure s'exerce généralement sur des organisations publiques gérées sans grande préoccupation pour les questions de rendement économique. Dans les faits, les coupes mises en vigueur par ces entreprises, en réaction aux compressions budgétaires, ne s'attaquent que très rarement au superflu. Dans la plupart des cas elles ne touchent que les frais opérationnels ou d'entretien, **ou les dépenses qui n'ont pas d'impact immédiat sur les individus.** Paradoxalement, l'effet produit va à l'encontre des objectifs visés et la dégradation de la performance du secteur économique ne fait que s'accentuer.

Les gouvernements ont tendance à faire un usage démesuré de ce mécanisme en raison de sa facilité de mise en application et de la perception, malheureusement illusoire, que les problèmes de fonctionnement se régleront par eux-mêmes, sans avoir à recourir aux mesures impopulaires qu'il serait indispensables de mettre en oeuvre pour régler définitivement les problèmes de fond, qui affectent ces entreprises publiques.

Le gouvernement du Royaume du Maroc a déjà procédé à de nombreuses coupures budgétaires dans plusieurs secteurs vitaux de l'économie. Le danger vient du côté des grands Etablissements Publics monopolistes et centralisateurs, tels que les Chemins de Fer ou l'Education Nationale, qui précipitent leur marginalisation en poursuivant une politique expansionniste et résistent à toute notion de restructuration, en dépit des réductions budgétaires. Ces organismes se maintiennent en vie depuis quelques années au détriment de la conservation et l'entretien de leurs infrastructures ou du service à la clientèle.

Le même phénomène est perceptible, dans une moindre mesure, dans les secteurs de la santé, de l'énergie électrique et de l'eau, sauf que ces secteurs ont pris conscience des raisons des réductions budgétaires et reconnaissent les limites de la capacité d'intervention de l'Etat. **Ces secteurs sont mûrs pour une restructuration en profondeur et leurs dirigeants sont prêts à collaborer.**

3.3.5. La privatisation

La privatisation est l'aboutissement ultime du désengagement de l'Etat. Elle implique la reprise du patrimoine par une société anonyme de droit commercial à laquelle sont vendus ou apportés en intégralité les actifs de l'Etat. Dans les cas de privatisations de grandes entreprises à capitalisation lourde, l'Etat doit généralement faciliter la transition en conservant des titres de propriété sur la portion du capital n'ayant pas trouvé preneur privé. Les actions conservées à titre provisoire par l'Etat sont progressivement vendues au fur et à mesure que la demande commerciale se matérialise ou sont offertes au personnel de l'entreprise privatisée à un prix réduit.

3.4. Les mécanismes de participation du secteur privé

Le gouvernement peut recourir à différents mécanismes pour permettre la participation du secteur privé au niveau de la prestation de services publics. Chacun de ces mécanismes correspond à un degré différent de la nature des responsabilités transférées au secteur privé.

Il peut s'agir d'une participation allant de l'engagement total, où le secteur privé acquiert tout le patrimoine de l'entreprise, jusqu'à un engagement partiel et limité, où le secteur privé ne fournit que son expertise à l'entreprise, sans engager de participation financière.

La prestation d'un service public par le secteur privé peut revêtir plusieurs aspects. L'environnement légal ou financier, le type de service envisagé, l'importance que l'investisseur privé accorde au contrôle des activités de l'entreprise ou le degré de contrôle que le secteur public est prêt à lui accorder, sont des facteurs qui serviront à déterminer le caractère que prendra la prestation privée et la nature du mécanisme de désengagement retenu. Le tableau suivant énumère les principaux mécanismes d'intervention qui peuvent être envisagés au Maroc. Chacun est décrit dans la section suivante.

Participation partielle du secteur privé
Contrat de service ou sous-traitance
Contrat de Gestion ou Gérance
Régie Intéressée ou Contrat de Gestion avec intéressement au résultat
Concessions de Service Public
Franchises
Contrat d'affermage (Franchise leasing)
Construction, Exploitation, Transfert (Build, Operate, Transfer - BOT)
Construction, Transfert, Exploitation (Build, Transfer, Operate - BTO)
Entreprises en participation (Joint Venture)
Engagement avec participation totale
Vente avec rachat des actifs
Construction, Propriété, Exploitation (Build, Own, Operate - BOO)

3.4.1. Les mécanismes d'assistance du secteur privé en support aux activités du secteur public

3.4.1.1. Les contrat de prestation de Services

Dans les secteurs où le gouvernement, pour des raisons qui lui sont propres, juge prématuré de confier la prestation intégrale d'un service public à une entreprise du secteur privé, la sous-traitance par appel d'offres national ou international est un moyen efficace de contribuer à l'abaissement des coûts d'exploitation et des besoins d'investissements du secteur public.

Dans la plupart des grands Etablissements Publics, il existe de nombreuses opportunités de sous-traitance des activités (construction, ingénierie, construction de lignes, nettoyage, gardiennage, entretien, services de restauration, transport des employés, impression etc.). La sous-traitance est déjà bien engagée au sein des Ministères les plus dynamiques du Maroc. Par contre on décèle une résistance dans les Ministères et Etablissements Publics centralisateurs, en dépit des pressions imposées par la réduction des budgets d'investissement.

Par ce mécanisme, une entreprise publique ou un ministère entre en relation contractuelle avec une entreprise privée pour la prestation d'un service bien défini s'inscrivant dans le cadre d'une activité d'exploitation d'un service public. Ce type de contrat peut s'appliquer aux travaux suivants:

- **administratifs**, tels que la facturation et l'encaissement des comptes à recevoir, le traitement informatique de la solde des employés etc.,
- **d'entretien,** tels que les feux de signalisation ou l'éclairage public dans une ville;
- **de services professionnels,** tels que des études techniques ou d'ingénierie;
- **de construction**, tels que l'édification d'un bâtiment ou d'un barrage.

Dans plusieurs pays, y compris au Maroc, la plupart des administrations publiques sous-traitent de nombreuses activités administratives ou techniques.

3.4.1.2. Les contrats de gestion ou de gérance

Un contrat de gestion est négocié avec des sociétés privées lorsque l'Etat a des raisons de croire que la gestion d'un service public serait plus efficace et performante si elle était confiée à un opérateur du secteur privé plutôt que d'être assumée par le secteur public.

La prestation de service demeure la responsabilité de l'institution publique adjudicatrice du contrat. Les sommes payées par les bénéficiaires du service sont perçues directement dans la caisse de l'institution publique, qui en verse une partie à l'exploitant en rémunération de sa prestation de gestion.

Un contrat de gestion intérimaire est parfois négocié avec des firmes spécialisées dans le redressement d'entreprises, en marge d'un processus de privatisation, lorsque le secteur s'est gravement détérioré, au point qu'une privatisation ne peut être envisagée sans le redressement préalable des activités et la réhabilitation des infrastructures.

Il est toutefois possible que, dans la mesure où le gouvernement déciderait de lancer un processus de désengagement massif, il soit nécessaire de négocier des contrats d'assistance technique à durée déterminée avec des firmes spécialisées, afin d'assister les cadres des entreprises et les fonctionnaires dans la gestion des aspects techniques du processus de désengagement.

3.4.1.3. La Régie Intéressée ou les Contrats de gestion avec intéressement au résultat

Ce mécanisme est semblable au contrat de gestion/gérance, sauf que la société privée chargée de la gestion perçoit, en sus de sa rémunération de base, une partie des bénéfices réalisés ou une prime liée à sa performance comme gestionnaire, évaluée sur la base de l'atteinte des objectifs définis au contrat.

3.4.2. Les mécanismes de transfert de responsabilités publiques vers le secteur privé

3.4.2.1. Les concessions de service public

La concession de service public est un mode de gestion dans lequel la collectivité publique confie à une entreprise privée le soin **de développer un service public ou de réaliser un équipement et de l'exploiter à ses risques et périls en se rémunérant directement auprès des usagers.** Tout nouveau développement ou réhabilitation des infrastructures est également prise en charge par la société privée. **La société reçoit en contrepartie des droits d'exploitation exclusifs qui peuvent être limités à un service ou à un territoire de portée restreinte**, mais doit se charger du financement, y compris le coût du capital et du fonds de roulement. Le concessionnaire paie une redevance à l'administration publique en rémunération de l'utilisation du patrimoine de l'Etat qui lui est confié au démarrage de la concession, et les fonds publics supplémentaires qui pourraient être ultérieurement requis doivent provenir de cette redevance.

Une concession est généralement accordée pour 30 ans afin de permettre au secteur privé de récupérer le coût de ses investissements initiaux. A la fin de la période de concession, les immobilisations sont retournées à l'administration sur la base des ententes négociées au moment de l'attribution de la concession.

Exemple:

Une concession territoriale est accordée en France pour une trentaine d'années ou plus pour les canalisations d'eau dans les grandes villes. La société privée achète, purifie, distribue, mesure la consommation et facture l'eau. Des concessions territoriales sont également en vigueur au Chili et au Guatemala. La tarification est approuvée par le Ministère des Travaux Publics. Au Chili, le contrôle de la qualité relève de 3 institutions publiques alors qu'au Guatemala le Ministère de la Santé remplit cette fonction.

3.4.2.2. Les Franchises

Cette notion, populaire en Amérique du nord, est très proche du concept européen de la concession ou de l'affermage. Ce mécanisme est utilisé dans les situations de monopole naturel ou les économies d'échelle sont importantes et pour lesquelles il n'est pas essentiel que le service soit rendu par un Etablissement Public. La prestation du service peut être confiée à une entreprise privée exploitant le service public dans le cadre d'une réglementation ayant force de loi, qui lui impose des obligations de respect des standards

et protège le public contre les abus de pouvoir qui pourraient résulter de la position de force de l'entreprise privée en situation de monopole.

Exemple:

En Amérique du nord, des sociétés privées ont été chargées de la distribution de services publics tels que l'eau, l'électricité, la câblodistribution ou le téléphone dans de nombreuses villes, dans le cadre de contrats de franchises en zones territoriales limitées. Les sociétés sont mises en concurrence pour l'obtention de ces franchises et il est possible de comparer la performance relative d'une franchise par rapport à une autre. Du fait de la longévité des équipements et des infrastructures de service public, ces franchises sont généralement octroyées pour une longue durée, pouvant aller de 20 à 30 ans. La société "franchisée" est responsable de la réalisation des investissements requis pour l'exploitation du service concédé.

3.4.2.3. Les Contrats d'affermage

Dans le cadre d'un contrat d'affermage, la puissance publique remet à une entreprise privée un équipement et lui confie le soin de l'exploiter à ses risques et périls. La charge financière des travaux à prendre en charge par les parties fait l'objet de dispositions contractuelles spécifiques. Le prix payé par l'usager est réparti entre la puissance publique qui a financé l'investissement et le fermier qui assure le fonctionnement courant du service et réalise un certain nombre de travaux. Généralement, ce type de contrat est d'une durée de 10 ans à 20 ans.

Exemple:

La société privée responsable de la fourniture de l'eau à Abidjan est la Société de Distribution d'Eau de la Cote d'Ivoire (SODECI); une société différente est responsable de la collecte des eaux usagées. Jusqu'en 1967, SODECI était une filiale à part entière d'une société française, la Société d'Aménagement Urbain et Rural (SAUR). Depuis 1967, SAUR ne possède plus que 47 % des actions dans la SODECI, 49 % sont détenus par des investisseurs prive, et 4 % par l'Etat. Les opérations de la SODECI commencerent en 1960 sur la base d'une "Concession de Service Public" de 30 ans pour la fourniture d'eau pour la ville d'Abidjan. En 1973, ce contrat a été modifié pour prendre la forme d'un contrat "d'Affermage" et la SODECI a vu son territoire s'étendre à tout le pays.

Le système de distribution de l'eau exploité par la SODECI va du réseau souterrain complexe de la ville d'Abidjan jusqu'à des réseaux de conception beaucoup plus simple et l'exploitation de puits dans les zones rurales. Une division du Ministère des Travaux Publics est responsable de la planification et de la construction de touts les grandes infrastructures en matière de distribution de l'eau. Cette division est aussi responsable de la supervision de la SODECI. La SODECI recoit un paiement lié au volume d'eau distribué. Ce paiement est calculé sur la base des dépenses d'exploitation à laquelle est ajoutée une prime négociée sur les frais généraux et les bénéfices. Cette prime est indexée au taux d'inflation. De ce fait, la SODECI est raisonnablement bénéficiaire, alors que d'autres sociétés de distributions (généralement publiques) d'Afrique de l'Ouest sont souvent déficitaires. Le paiement que recoit la SODECI correspond à environ un tiers du tarif public, et couvre non seulement les frais d'exploitation mais aussi le service de la dette.

Malgré la rapide expansion du réseau en Cote d'Ivoire, les standards en matière de qualité et pression de l'eau distribuée sont parmi les plus élevés en Afrique. La consommation est relevée par compteurs et les pertes en eau sont faibles.[3]

3.4.3. Les ententes contractuelles relatives à la construction d'infrastructures

On a recours à ces mécanismes surtout dans les situations où un large investissement initial est nécessaire quand la société privée (ou un consortium) prend l'initiative de la production d'un service non existant ou de la construction d'une infrastructure majeure requise pour l'expansion d'un service existant.

[3] Gabriel Roth, The Private Provision of Public Services, EDI Series in Economic Development

3.4.3.1. Contrats clés-en-main (Build-Transfer)

Les contrats de construction clés-en-main font généralement appel au secteur privé pour la conception et la construction d'un projet de grande envergure. **Quand la phase de construction est achevée, on transfè e le projet au secteur public pour exploitation par un Etablissement public**. Certains de ces contrats incluent la conception et la mise en place des systèmes administratifs et de contrôle des procédés de production, ainsi que le recrutement et la formation du personnel requis pour l'exploitation. Comme tout projet de ce genre, l'entrepreneur n'étant responsable que du respect du cahier des charges, il est indispensable que les devis soient bien préparés, afin que le produit livré corresponde bien aux besoins de l'organisation contractante.

Exemples:

Un très large éventail d'usines de production construites pour le compte de Sociétés d'Etat (aciéries, raffineries, usines hydroélectriques, etc.) ont fait l'objet de contrat de construction clés en main dans la plupart des pays.

3.4.3.2. Contrats de Construction, d'Exploitation et de Transfert (Build-Operate-Transfer-BOT)

Le mécanisme "BOT" sert à réaliser de grands programmes de développement d'infrastructures de service public aux caractéristiques d'exploitation complexes. L'entreprise privée ou le consortium qui finance le projet se charge de la conception et de la construction de l'infrastructure **et en assume l'exploitation pour une période prédéterminée, correspondant généralement à la durée d'amortissement de l'actif faisant l'objet du contrat.**

Au terme du contrat, la propriété doit être transférée à l'Etat ou la durée du contrat d'exploitation peut être prolongée dans le cadre d'un contrat d'affermage prévoyant de nouvelles ententes de rémunération de l'opérateur. Le choix de cette dernière option dépend de la qualité de l'exploitation par l'entreprise ou le consortium privé, de la durée de vie économique restante des infrastructures et de la capacité de l'Etat à en assumer l'exploitation.

Une des raisons majeures justifiant la clause de transfert au terme de ce type de contrat est la préoccupation de certains gouvernements au sujet de la propriété et du contrôle à long terme d'activités économiques stratégiques pour le pays.

Exemple:

Parmi les exemples types de cette catégorie de contrat, on compte des projets de routes à péage, des centrale de production d'électricité ou tout autre projet majeur assurant des revenus stables, constants et prévisibles.

3.4.3.3. Contrats de Construction, de propriété et d'Exploitation (Build-Own-Operate - BOO)

Une variante du contrat "BOT" est le Contrat de Construction, de Propriété et d'Exploitation (Build - Own - Operate - BOO), également utilisé lorsque des infrastructures lourdes sont à créer. **Le consortium qui finance le projet se charge de la construction et de l'exploitation des infrastructures en qualité de propriétaire, sans obligation contractuelle de transfert ultérieur des actifs.** Le financement de telles opérations est généralement prisé par les investisseurs institutionnels à très long terme, tels que les fonds de pensions, lorsque la durée de vie utile de l'actif est très longue tel que pour les barrages, les usines de production d'électricité et que l'investissement peut continuer de générer des revenus importants au terme de l'amortissement comptable. Avec ce mécanisme, il peut être envisagé de négocier des conditions de facturation des services plus favorables pour l'économie nationale au terme de la période d'amortissement comptable.

L'Etat choisit généralement cette option lorsqu'il n'est pas soumis à des pressions politiques relatives à la propriété éventuelle des infrastructures ou que celles-ci ne présentent pas un intérêt stratégique à long terme. En général, les pays qui affirment leur volonté d'aider au développement du secteur privé et à la libéralisation des marchés ont tendance à favoriser cette méthode comme stratégie de privatisation.

Exemples:

Parmi les exemples de projets par la méthode BOO, on trouve l'autoroute à péage du Mexique, le tunnel français MUSE et la centrale électrique de la Hab River au Pakistan.

Le projet de la Hab River est la plus grande centrale électrique au monde avec un montage financier de plus de 1,1 milliards de dollars américains. Les négociations pour sa construction commencèrent en 1989, et ont été difficiles et très complexes sur les questions telles que la tarification, les clauses de force majeure, les contraintes de cession et de compensation ainsi que sur les garanties de l'Etat réclamées par les investisseurs privés en rapport avec la performance commerciale des institutions de distribution de l'électricité qui doivent acheter l'électricité et sur lesquelles le consortium n'a aucun contrôle direct. Les négociations furent conclues en décembre 1990.

La tarification du projet Hab River est formée de deux composantes, l'une est établie sur la capacité de production et l'autre sur les charges d'exploitation. Les clauses de rémunération de l'investisseur incluent des mécanismes permettant d'ajuster régulièrement les tarifs en fonction de l'évolution des coûts réels des intrants de production. La composante de rémunération des promoteurs liée à la capacité de production permet de couvrir les coûts fixes d'exploitation des centrales, le service de la dette et la rémunération du capital investi. La composante de rémunération basée sur les charges d'exploitation couvre tous les autres coûts, qui sont principalement le fuel, et les coûts variables, tels que la maintenance et les frais associés au développement des ressources humaines.

3.4.3.4. Contrats de Construction, de Transfert et d'exploitation (Build-Transfer-Operate - BTO)

Ce type de contrat est une autre variante des "BOT". Avec cette méthode, pour des raisons stratégiques ou en raison du fait que le secteur privé n'est pas disposé à en assumer la responsabilité, la propriété des infrastructures reste du domaine public. Ce type d'opération ressemble plus à une concession de service public qu'à un contrat BOT. Les projets BTO comprennent souvent une participation financière importante du secteur public et il n'est pas rare de voir l'Etat financer la construction et l'entretien des immobilisations. **Cette méthode est préférée à celle des BOT lorsque l'on cherche à limiter les risques légaux.** Il est plus difficile d'intenter un procès à un Etat qu'à une société privée. Le poids de l'investissement demeure celui de l'Etat et à ce titre, cette option ne présente pas le même degré d'intérêt pour celui-ci qu'un contrat "BOT" pour lequel le secteur privé assume cette responsabilité.

Exemples:

Parmi les exemples de projets de type BTO, on trouve les autoroutes à péages allemandes et hongroises ainsi que l'aéroport Modlin en Pologne.

Dans la plupart des cas de projets de type BT et BOT, BOO et BTO, des études et analyses de faisabilité économique et financière poussées sont nécessaires.

3.4.4. Les contrats de participation mixte (Joint Venture)

Une association entre les secteurs public et privé est souvent formée quand les négociations butent sur les questions de la capacité de financement du secteur privé ou sur la propriété des infrastructures lors du montage des projets d'investissement. Ces associations sont généralement liées à un projet ou une activité particulière et peuvent être entrepris par le biais de la création d'une Société d'Economie Mixte.

Ce type d'association peut se concevoir dans le cadre de la mise en place de chacun des mécanismes cités précédemment: BT, BOT, activités spécifiques et contrats de gestion ainsi que tout arrangement nécessitant une participation commune. **Une association secteurs public-privé peut aussi être favorisée quand un taux de rendement économique élevé est associé à un taux de rendement financier faible.**

Exemples:

Les villes de Hradec Kralove, Pardubice et Chrudim dans la République tchèque ont regroupé leurs ressources pour négocier un contrat en participation mixte (co-entreprise) avec une société de services environnementaux danoise afin de d'exploiter un nouveau site d'enfouissement en conformité avec les normes stipulées par la loi de 1990 de ce pays sur les déchets solides. L'entente de co-entreprise traduit un partenariat secteurs public-privé avantageux pour les deux parties où la plupart des engagements en capitaux et la technologie relèvent du secteur privé tandis que, les terrains, les ressources humaines pour la collecte des résidus solides et la garantie d'approvisionnements en déchets (donc de revenus) sont garantis par les trois collectivités.

3.4.5. La Vente ou la Liquidation

3.4.5.1. La vente

La vente est le transfert d'infrastructures spécifiques du patrimoine de l'Etat au secteur privé. Les actifs de l'Etat sont généralement vendus par offre publique. Dans certains cas ils font l'objet d'une vente privée dans laquelle des actions détenues par l'Etat sont cédées à des entreprises nationales ou étrangères.

3.4.5.2. La liquidation

Cette option est retenue lorsque l'analyse de la performance opérationnelle, commerciale et financière d'un exploitant démontre qu'un service non essentiel n'est pas économiquement viable ou qu'un service peut être obtenu d'autres exploitants plus performants.

3.4.6. Autres mécanismes d'encouragement à la participation du secteur privé

3.4.6.1. Les coupons ou bons d'achat

Le principe des "coupons" ou des "bons d'achat" est utilisé par un gouvernement pour permettre la consommation d'un bien ou d'un service public par une classe de consommateurs défavorisés bien spécifique. **Au lieu de subventionner le producteur du service et de restreindre le choix du consommateur, le système des coupons subventionne directement le consommateur et lui permet de choisir librement son produit.**

Par exemple, avec la mise en place d'un tel système utilisé pour l'habitat social, l'émission de coupons/loyers pourrait être plus appropriée sur le plan politique que des subventions directes accordées aux promoteurs immobiliers. Des coupons nominatifs d'une valeur vénale mensuelle, par exemple de 1 000 Dh pourraient être distribués à des familles répondant à des critères bien spécifiques, pour les aider à payer le coût de leur logement. Le consommateur choisit lui même son logement et si le loyer mensuel est de 1 500 DH, celui-ci acquitte 500 DH et donne le coupon d'une valeur de 1 000 DH au propriétaire qui échange par la suite le coupon contre espèces auprès de l'administration désignée.

Avec un tel système, le prestataire du service est soumis aux contraintes régulatrices du marché et l'Etat et le consommateur payent conjointement ce producteur pour le service rendu. Le consommateur a le choix du dispensateur du service, mais ce dernier doit bénéficier d'une accréditation en bonne et due forme, l'autorisant à encaisser la contre valeur des coupons perçus. L'accréditation des fournisseurs de service est requise pour éviter la commercialisation des coupons à d'autres fins. Dans l'exemple précité, seuls les propriétaires enregistrés d'appartements en location, répondant à des normes précises et prédéterminées, peuvent échanger les coupons.

Le principe des coupons/nourriture est un autre bon exemple de l'utilisation qui peut être faite du mécanisme des coupons. Au lieu de créer un organisme public de distribution de nourriture aux nécessiteux, les coupons/nourriture sont distribués, par un organisme social accrédité par l'Etat, à des personnes admissibles en vertu de la politique sociale du gouvernement. Le bénéficiaire peut utiliser les coupons pour l'achat de nourriture dans le commerce de son choix et est motivé pour faire des achats sélectifs, et à rechercher les bonnes affaires puisque les coupons représentent l'équivalent d'argent mis à sa disposition, qu'il doit gérer de telle sorte à maximiser son pouvoir d'achat. Tout gaspillage de sa part est directement à son désavantage.

Ses réactions, en tant que consommateur subventionné ne diffèrent pas de celles d'un consommateur non subventionné. Par opposition, lorsque la distribution de nourriture est gratuite, le consommateur adopte une attitude différente qui peut devenir irresponsable puisqu'il n'a aucune motivation à ne consommer que les quantités dont il a réellement besoin.

Un tel système pourrait également être envisagé dans le domaine de la Santé Publique pour le paiement de certains services spécifiques à la charge de l'Etat.

Le programme américain "GI Bill" destiné aux anciens combattants après la Deuxième Guerre Mondiale comprend un système de coupons qui permet aux vétérans de poursuivre des études universitaires. Ces coupons couvrent les frais de scolarité et ce distingue du mode classique de financement des universités pour lesquelles des fonds publics sont utilisés pour payer les enseignants et les gestionnaires pour la prestation de services d'éducation. Avec le système des coupons, l'équivalent des frais de scolarité est délivré directement et uniquement aux étudiants admissibles qui les utilisent en règlement de leurs frais de scolarité **dans l'école ou l'université de leur choix.** Il va de soi que seules les institutions accréditées ne recevant pas de subventions directes d'enseignement peuvent fournir ces services aux vétérans. Un tel système pourrait être un puissant moyen

d'encouragement pour le développement d'écoles de formation professionnelles ou d'universités privées et forcer celles-ci à fonctionner dans un contexte de concurrence pour obtenir la faveur des étudiants.

Des systèmes de coupons ont également été introduits sur une base expérimentale pour des activités culturelles. Au lieu de subventionner directement des théâtres, l'Etat alloue un certain nombre de coupons à des consommateurs selon une procédure prédéterminée pour encourager leurs visites. Le porteur du coupon peut aller au spectacle de son choix, le théâtre reçoit le coupon et se fait rembourser par la suite.

Les pratiques frauduleuses en rapport avec l'utilisation des coupons peuvent être contenues par l'émission de coupons nominatifs, ainsi que par une bonne supervision et un contrôle étroit des prestataires de services demandant remboursement des coupons émis.

Le système français des "Tickets Restaurants" est également un bon exemple de mécanisme permettant de réduire les frais de fonctionnement. Les entreprises ou Ministères participant dans ce système subventionnent en partie le coût de ces tickets, l'autre partie étant directement déduite de la paie des employés. Ces tickets peuvent être utilisés dans de nombreux endroits, principalement des restaurants mais aussi récemment dans des supermarchés. A travers ce système, l'entreprise n'a pas à fournir un service de restaurant d'entreprise, coûteux et sujet à des critiques variées et fait donc des économies sur ses frais généraux. Le choix est laissé à l'employé sur la façon d'utiliser ces tickets.

Un tel principe pourrait être utilisé pour les fonctionnaires de l'administration marocaine. De tels tickets pourraient être émis pour le transport du personnel, ainsi que pour tout service de type secondaire fourni par l'administration à ses fonctionnaires et ayant certaines caractéristiques:

1. Le service peut être fourni ou est déjà fourni à titre payant aux usagers non-fonctionnaires.

2. Il existe un choix pour le consommateur entre plusieurs prestataires de service privés.

3. Le service, fourni par l'administration, nécessite un personnel permanent ou semi-permanent n'ayant pas de fonction directe avec les attributions de cette administration particulière.

Le gouvernement marocain a introduit récemment un mécanisme très similaire au principe des coupons pour assurer le paiement des consommations d'eau, d'électricité et de téléphone de l'Administration auprès de l'ONE, de l'ONEP et de l'ONPT.

3.5. Entraves à la prestation privée de services publics

3.5.1. Respect des ententes contractuelles

Les problèmes associés au respect des obligations contractuelles signées entre l'Etat et le secteur privé constituent actuellement une des principales entraves à la prestation privée des services publics. Du point de vue du gouvernement, il s'agit notamment de s'assurer que le travail est effectué en temps voulu et de façon satisfaisante et qu'il n'y a pas de dépassement des coûts. Quant aux entrepreneurs privés, ils se préoccupent le plus souvent du paiement rapide des services fournis et de la mise en place d'un mécanisme de règlement des différends neutre, fiable et crédible pour soumettre leur griefs en cas de conflits avec l'Administration.

Il est possible de prendre diverses mesures pour s'assurer que les travaux octroyés par le **gouvernement** soient effectués en temps voulu et de façon satisfaisante. Dans de nombreux pays, les contrats contiennent des clauses stipulant qu'une pénalité déterminée sera imposée si les travaux ne sont pas achevés dans les délais prescrits. De la même façon, on stipule qu'une pénalité sera imposée si le produit fini n'est pas conforme aux normes prescrites dans le contrat. De telles dispositions sont déjà courantes dans le contexte Marocain.

Plusieurs pays ont également mis au point des mécanismes originaux pour s'assurer que les **entrepreneurs privés** soient payés à temps. L'un des moyens les plus traditionnels de garantir un paiement rapide est d'incorporer des clauses de «paiement tardif» dans le contrat : si le paiement n'est pas reçu à temps, une pénalité de retard mensuelle--habituellement sous forme d'intérêts -- doit être payée sur le solde des arriérés. Ces méthodes sont également utilisées au Maroc.

Des pays comme la Nouvelle-Zélande, la Micronésie et le Pakistan ont adopté une méthode plus novatrice. Le gouvernement doit déposer une somme égale à un

pourcentage déterminé du contrat (habituellement supérieur à 50 %), au moment du placement de la commande, dans un compte en fidéicommis dans un établissement financier commercial et géré par une tierce partie. Ces fonds demeurent entiercés et inviolables jusqu'à l'achèvement des travaux et ils sont remis à l'entrepreneur par tranches en fonction de l'état d'avancement des travaux selon une formule convenue à l'avance.

Ce genre de système présente deux avantages : **du point de vue de l'entrepreneur**, cela fournit une meilleure garantie de paiement qui n'existerait pas autrement. Les réclamations de l'entrepreneur concernant les fonds entiercés sont exécutoires en vertu de la loi et, en cas de différend, les tribunaux peuvent ordonner que le paiement soit effectué. **Du point de vue du gouvernement**, cela oblige les ministères à évaluer avec soin leurs besoins de sous-traitance puisqu'ils doivent engager des fonds dès le démarrage des travaux. Cela aide à éviter les dépassements de budget, de la même façon que «l'établissement d'un budget sur la base zéro».

3.5.2. Protection des acquéreurs contre des poursuites judiciaires éventuelles

L'un des problèmes principaux que suscite la privatisation de certains services est la réticence du secteur privé à assumer la responsabilité de poursuites judiciaires éventuelles pour des actes ou gestes posés par l'Administration antérieurement à la privatisation. Cette situation peut survenir lorsqu'on transfère au secteur privé certaines entreprises (ex. laboratoires, fabricants de pesticides, produits chimiques, exploitation minière), qui fournissent des services qui comportent des risques intangibles dont les effets sur la santé et l'environnement ne sont découverts qu'après un bon nombre d'années.

Pour vaincre la réticence compréhensible d'un acquéreur sur cette question, certains gouvernements adoptent une législation qui édicte que l'acquéreur ne pourra faire l'objet de poursuites civiles déterminées (tels que, maladie attribuable à l'utilisation de certains pesticides; dégradation de l'environnement), attribuable à l'ancienne gestion. Une autre solution souvent adoptée en Europe de l'Est consiste à exiger du gouvernement qu'il assume les frais éventuels de dépollution ou de réclamations connexes en matière d'atteintes à la santé des employés ou de la population, qui pourraient se déclarer après la date d'acquisition de l'entreprise. La conception des mécanismes de protection légale de l'entreprise privée contre de telles réclamations se fait habituellement au moment des négociations relatives au transfert de propriété.

3.5.3. Eliminer le favoritisme en matière d'accès au crédit

Trop souvent, les entrepreneurs privés sont désavantagés lorsqu'ils essaient d'obtenir du crédit. Les établissements financiers, plus particulièrement ceux qui sont contrôlés par le gouvernement, ont tendance à prêter plus facilement aux entreprises publiques ou à imposer des taux d'intérêt différentiels plus élevés à leurs clients du secteur privé.

Il est possible de régler ces problèmes de deux façons. La méthode habituelle consiste à contraindre par réglementation les banques et autres établissements financiers à accorder un certain pourcentage de leurs prêts à des clients du secteur privé dans le cadre d'un processus intitulé «crédits assignés». Plus récemment, on a appliqué des techniques de l'offre et de la demande, selon lesquelles le gouvernement et les banques travaillent avec des clients du secteur privé pour les aider à structurer leurs demandes de crédit.

3.5.4. Protéger les fonds accumulés dans les caisses de retraite

Le problème des fonds accumulés dans les caisses de retraite des fonctionnaires complique également les efforts du transfert au secteur privé des services auparavant fournis par le secteur public. Les fonctionnaires hésitent évidemment à renoncer à leur emploi stable s'ils risquent de perdre leurs droits acquis et leur fonds de retraite accumulé. Cela est d'autant plus vrai lorsque des systèmes de pension similaires ne sont pas disponibles dans le secteur privé.

La plupart des pays ont surmonté ce problème en adoptant des lois prévoyant des «pensions transportables», qui permettent de transférer sans frais et sans impôt le solde de la caisse de retraite d'un fonctionnaire démissionnaire. Ainsi, un employé qui quitte le gouvernement pour un poste dans le secteur privé peut demander soit que sa pension soit détenue en main tierce jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge de la retraite, soit que celle-ci soit transférée sans frais et ni impôt dans un établissement financier pour y être investie jusqu'à sa retraite.

Le problème est plus compliqué lorsque les fonds de pension de la fonction publique ne sont pas spécifiquement pourvus par l'Etat, c'est à dire lorsque les fonds de retraite accumulés par les fonctionnaires ne sont pas couverts par des fonds correspondants placés en réserve pour assurer le paiement des retraites. Dans une telle situation, lorsqu'un grand nombre de fonctionnaires doivent quitter la fonction publique à la suite d'une restructuration majeure, en période de compression budgétaire pendant laquelle il n'est pas possible de dégager les fonds nécessaires pour verser à chacun une somme forfaitaire

importante pour le paiement des fonds de retraite accumulés, les gouvernements choisissent généralement l'option de verser les prestations de retraite acquises sous forme d'une rente annuelle répartie sur plusieurs années.

Dans le cas des îles Fidji et de la Micronésie, le gouvernement a offert d'échanger les fonds accumulés dans les caisses de retraite contre une dette garantie par le gouvernement (bons du Trésor portant intérêt et indexés au coût de la vie). Dans des situations de désengagement de l'Etat d'activités de production ou de commercialisation rentables, il est également possible de compenser, (dans la mesure de l'acceptation par les personnes concernées) la perte partielle ou totale de bénéfices de retraite acquis, par du capital-actions de l'entreprise transférée, offert à prix réduit ou gratuitement aux employés affectés par la transaction.

4. CONSTAT GENERAL

4.1. Sommaire

Les diagrammes de la page suivante illustrent l'évolution de la croissance de la dette extérieure et intérieure de l'Etat et le poids relatif de la dette totale par rapport au PIB. Le service de cette dette représente actuellement une charge d'environ 30% du budget de fonctionnement. Les diagrammes démontrent la saturation de la capacité d'emprunt de l'Etat, résultant, d'une part, des pressions du marché et, d'autre part, de la décision de l'Etat de contenir la croissance de la dette.

Bien que la performance économique du Maroc se soit considérablement améliorée au cours des dix dernières années, suite aux courageuses mesures d'ajustement structurel entreprises, l'Etat doit toujours financer un reliquat de déficit de la balance commerciale externe.

La demande de services publics est en croissance rapide, aussi bien en termes quantitatifs que qualitatifs. On estime que, pour les cinq prochaines années, cette croissance (hors rattrapage des retards accumulés) devrait se maintenir entre 7 et 13 % par an, selon les secteurs. **L'Etat réalise qu'il ne pourra satisfaire seul cette demande, en raison de l'importance des investissements requis et de la saturation de sa capacité d'endettement.**

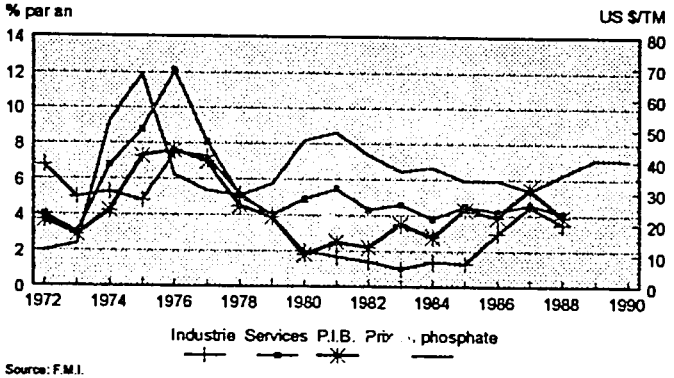
L'Etat marocain a clairement exprimé sa volonté de désengagement de toutes les activités économiques qui peuvent être adéquatement reprises par le secteur privé. Au cours des dernières années, cette volonté s'est traduite par des actions cohérentes, notamment le lancement, en 1992, du programme de privatisation de plus de 110 entreprises et établissements publics, dans lesquels l'Etat détient des participations importantes.

Cette décision d'initier une première phase de désengagement des fonds publics, bien que de portée limitée, permettra d'alléger légèrement la pression financière ressentie par l'Etat durant la période d'exécution du programme. **Ceci ne permettra toutefois pas de régler la problématique de fond relative à l'incapacité de l'Etat de mobiliser seul des financements à hauteur des besoins réels créés par la croissance de l'économie.**

Les effets négatifs de l'insuffisance de capacité de financement de l'Etat ont commencé à se faire sentir en dépit des efforts d'ajustement structurel. Depuis quelques années, et malgré une croissance économique soutenue, l'Etat ne parvient plus à doter les grands

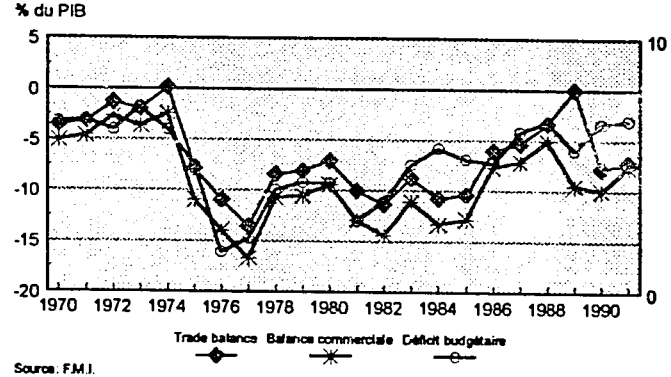
Taux de croissance du P.I.B.

Moyenne mobile centrée sur 3 ans



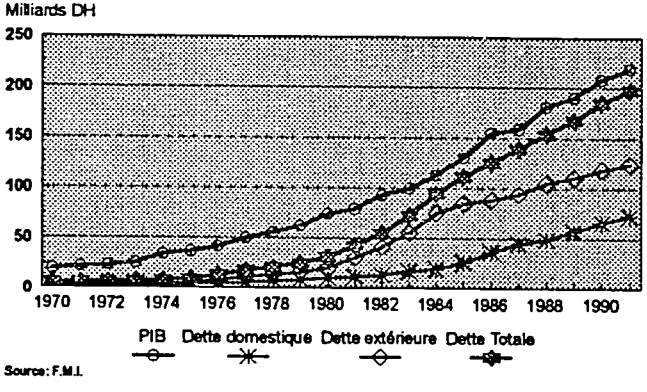
Source: F.M.I.

Indicateurs économiques



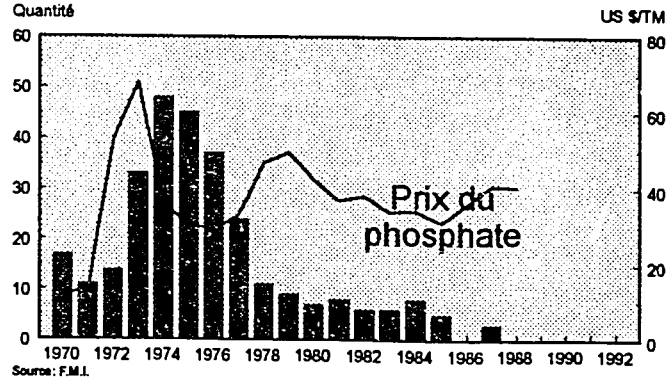
Source: F.M.I.

La dette nationale représente 90% du PIB



Source: F.M.I.

Nouvelles entreprises publiques



Source: F.M.I.

Etablissements Publics des budgets de fonctionnement et d'investissement requis pour rencontrer la demande. Il s'ensuit un ralentissement du rythme de mise en oeuvre des programmes de développement des infrastructures et surtout, de manière plus pernicieuse, et **plus lourde de conséquences à long terme**, une compression sensible des dépenses d'entretien, ce qui risque de compromettre rapidement les acquis des dernières années.

Afin de poursuivre le développement accéléré du pays, **l'Etat doit envisager la rationalisation de ses moyens d'intervention** et réclamer de la population qu'elle s'acquitte progressivement et de manière socialement responsable du coût réel des services consommés. **L'Etat devra également encourager le secteur privé à se mobiliser pour prendre le relais** et contribuer au financement et à l'exploitation des infrastructures de services publics pour lesquelles il dispose de l'expertise et des ressources appropriées.

L'époque du mythe de l'Etat providence aux ressources inépuisables, pourvoyeur de services publics de plus en plus nombreux et gratuits est bel et bien révolue et, pour le bien-être futur de la société marocaine, il est urgent d'en prendre pleinement conscience. De toute évidence, l'acceptation de ce changement de paradigme est manifeste depuis déjà plusieurs années au niveau des instances supérieures et décisionnelles de l'appareil administratif étatique. Elle n'est toutefois pas encore totalement perceptible au niveau de plusieurs des Etablissements publics et des services d'exécution de l'Administration qui sont encore sous la fausse impression qu'il n'est pas nécessaire de modifier le modus operandi et que les beaux jours vont revenir. Cette attitude est dangereuse et doit être gérée avec prudence afin que les changements fondamentaux de modes opératoires imposés par l'évolution de la société puissent se matérialiser.

L'action régulatrice de l'Etat sur l'économie est également de plus en plus limitée en raison de la complexité grandissante de la société, du rythme d'introduction des nouvelles technologies et de la charge de gestion de l'Administration. **Pour remédier à cette situation, l'Etat doit prendre du recul, se désengager de la multitude des activités qui peuvent être exécutées plus efficacement par d'autres.** Il doit responsabiliser chacun des acteurs de la scène économique, laisser jouer dans toute la mesure du raisonnable les mécanismes autorégulateurs de l'économie de marché (en substitution aux nombreux mécanismes de contrôle étatique) et **concentrer son action sur les questions stratégiques que nul autre n'est à même de résoudre.**

La lourdeur des instruments de contrôle administratifs, la dilution des responsabilités au sein de la fonction publique, l'insuffisance des procédures de comptabilisation des frais d'exploitation, la multiplicité des interventions de l'Etat dans les mécanismes de détermination des prix, les abus de privilèges propres à la puissance publique au détriment du secteur privé et la mobilisation de ressources publiques à des fins marginales au détriment de services essentiels, ne sont pas de nature à inciter la participation du secteur privé à la prestation de service public.

Pour encourager le secteur privé à assumer pleinement son nouveau rôle de partenaire souhaité par l'Etat, il sera nécessaire de procéder à la réforme progressive des modes de fonctionnement de l'Administration pour les harmoniser aux règles et contraintes du marché auxquelles le secteur privé est soumis.

Tels sont les défis que le gouvernement doit relever à moyen terme. La tâche est complexe et délicate, mais porteuse de progrès et de stabilité économique et sociale pour l'avenir.

4.2. Croissance de la demande pour les services publics

4.2.1. Demande exprimée en termes quantitatifs

Les besoins de la population pour les services essentiels tels que l'eau, l'électricité, le téléphone, le transport urbain, les services de santé, l'éducation et les grandes infrastructures de transport, devraient croître au rythme annuel d'environ 7 à 12%, selon les secteurs ou les régions. Les principales composantes de la prévision conservatrice de l'accroissement annuel de la demande sont:

-	accroissement démographique net	3.4%
-	poursuite de la croissance économique	3.2%
-	rattrapage du retard au niveau des services existants	2.2%
-	accroissement du niveau des attentes de la population en matière de qualité et de diversité des services	2.0%
	Prévision de croissance annuelle pour les cinq prochaines années	**10.8%**

Par exemple, la croissance réelle annuelle de la demande des services de l'eau et de l'électricité a été de l'ordre de 7 à 9% au cours des dernières années et le rattrapage pour la demande insatisfaite des services téléphoniques a été de l'ordre de 25% par an depuis deux ou trois ans.

La croissance de l'offre pour faire face à cette demande observée est cependant artificiellement réduite du fait que les Etablissements Publics détenant le monopole de la prestation des services **n'ont pas pu mobiliser des financements à la hauteur des besoins.**

Dans le contexte des contraintes imposées par les marchés financiers et le sur-endettement des gouvernements à l'échelle mondiale, on constate que le maintien de grands monopoles étatiques **ne constitue plus une garantie de mobilisation des fonds nécessaires au développement des infrastructures de base.** L'expérience du Maroc illustre bien cette nouvelle tendance et la situation ne fera que se détériorer au cours des prochaines années.

L'Etat doit donc prendre dès à présent d'autres mesures pour mobiliser les fonds de développement des infrastructures essentielles aux besoins réels de l'économie.

4.2.2. Demande exprimée en termes qualitatifs

Plus subtilement, le défi est également d'ordre **qualitatif,** en réponse aux attentes de plus en plus exigeantes de la population et de l'industrie en matière de qualité, de fiabilité, de performance et de coût des services. L'introduction rapide au Maroc des nouvelles technologies et l'ascension à des postes de commande de la nouvelle génération, plus instruite et mieux formée à l'utilisation de ces nouvelles technologies, fait surgir de nouveaux besoins et de nouvelles attentes. Les fournisseurs de services seront forcés de modifier leur technologie pour rencontrer des standards de performance plus exigeants (principalement dans le secteur des télécommunications). La pression qualitative va donc nécessiter des investissements supplémentaires qui vont ajouter aux pressions dues à l'accroissement quantitatif de la demande.

Durant les 10 dernières années, le Maroc a eu massivement recours à sa capacité d'emprunt sur le marché national et international afin de réaliser ses programmes d'investissement d'infrastructures. Des progrès substantiels ont été réalisés au cours de ces années et la plupart des secteurs de l'économie en ont bénéficié. **On doit pourtant souligner que, malgré l'importance des sommes mobilisées, les investissements ont**

tout juste permis de soutenir la satisfaction d'une croissance effective de la demande limitée à 7 à 8% par an.

Les financements qui sont requis et qui devront continuer d'être mobilisés au cours des prochaines années sont considérables et on peut conclure que, sur la base des modes opérationnels actuels, **l'Etat n'aura plus la capacité de les mobiliser seul.**

4.3. Atouts du gouvernement pour la conduite de la réforme

4.3.1. La fonction publique Marocaine

Bien que sommaire, notre étude de l'ensemble des activités en régie des administrations centrale et locales ainsi que des établissements publics sous tutelle de l'Etat, met en évidence la qualité et la cohérence de l'administration publique marocaine. L'administration est diversifiée, disciplinée et dotée d'importants moyens techniques modernes. L'administration publique participe largement à la planification stratégique, la coordination et la mise en place d'une vaste gamme de services comme soutien au développement de l'économie et des infrastructures. La fonction publique produit un nombre considérable d'excellentes analyses et informations relatives aux activités de l'Etat (à l'exception des données comptables en matière de coûts d'exploitation).

4.3.2. Les compétences disponibles au sein de la fonction publique

Les hauts fonctionnaires que nous avons eu l'occasion de rencontrer sont expérimentés et possèdent une solide formation académique et professionnelle. Ils sont bien au fait des problématiques de fond qui affectent le développement de la société marocaine et nuisent à son intégration au sein de l'économie mondiale. Les diagnostics formulés au sein de la plupart des services de la fonction publique sont précis et réalistes et s'accordent, dans une large mesure, avec les observations des spécialistes sectoriels du Consultant.

4.3.3. La volonté de désengagement de l'Etat

Le gouvernement du Royaume du Maroc souhaite vivement que s'établisse un meilleur équilibre entre le secteur public et le secteur privé. Les hauts fonctionnaires jugent toutefois important de déterminer et de préciser la nature des activités qu'il conviendrait de confier au secteur privé et d'analyser avec soin les modalités de transfert appropriées.

Obtenir une meilleure efficience avec moins de moyens et intensifier la synergie entre le public et le privé sont les objectifs recherchés. On estime que l'établissement progressif d'un marché concurrentiel au niveau de la prestation des services publics favorisera un changement des comportements et des mentalités.

Un des facteurs motivants de la volonté de désengagement progressif de l'Etat est de réduire la croissance de son endettement en réinvestissant le produit de la cession d'une partie de son patrimoine dans les secteurs à caractère social de l'économie pour lesquels une importante demande reste encore insatisfaite.

L'Etat souhaite se désister de son obligation de combler les déficits des entreprises et établissements publics et d'orienter ses énergies vers l'établissement d'un climat propice à l'exercice des capacités d'initiatives privées en créant des mécanismes financiers efficaces pour promouvoir les investissements privés et l'émergence d'une nouvelle génération de jeunes entrepreneurs Marocains.

L'Etat compte sur la capacité du secteur privé à générer une plus grande productivité par emploi que celle obtenue par le secteur public. Ceci permettra la mobilisation d'investissements par unité de ressource humaine relativement plus importante que celle actuellement réalisée par l'Etat.

4.3.4. La cohérence de l'action gouvernementale

Le diagnostic des hauts fonctionnaires sur les causes profondes des difficultés de financement du gouvernement depuis quelques années correspond aux thèses avancées par le Consultant et les bailleurs de fonds internationaux. Les politiques et les orientations prônées par le gouvernement en matière de désengagement de l'Etat s'appuient sur des principes généralement acceptés et pour lesquels d'autres pays ont fait l'expérience. Tous ces facteurs sont de bon augure pour la poursuite du programme de désengagement de l'Etat.

Les hauts fonctionnaires insistent toutefois sur le fait que l'Etat doit poursuivre sa mission de protection de la qualité des services publics à la collectivité, de protection de l'intérêt public et de réglementation sectorielle de l'économie, en

- sauvegardant l'indépendance et la souveraineté nationale,
- protégeant les intérêts patrimoniaux et stratégiques de l'Etat,

- rationalisant, harmonisant et disciplinant le développement économique et les pratiques commerciales dans chacun des sous-secteurs économiques,

- réduisant les disparités sociales ou régionales,

Ce qui ne veut pas dire que l'Etat doive exécuter ou contrôler lui-même toutes les activités économiques du pays. L'action de l'Etat devrait se borner à créer les conditions nécessaires au développement harmonieux des entreprises **en agissant avec mesure au niveau du climat économique général**, et en préservant son rôle essentiel en matière de planification stratégique et de réglementation.

4.3.5. L'expérience de l'Administration en matière de privatisation

Plusieurs hauts fonctionnaires ont activement participé aux réflexions entreprises au sein du gouvernement depuis une dizaine d'années sur les mécanismes de désengagement de l'Etat et ont développé une grande expertise et une pensée cohérente en matière de privatisation. Plusieurs services de l'Administration et membres du gouvernement ont acquis une expérience de première main en matière de gestion du processus de désengagement de l'Etat et de résolution des problématiques inhérentes à la réalisation des objectifs visés.

4.4. Lacunes de l'Administration actuelle

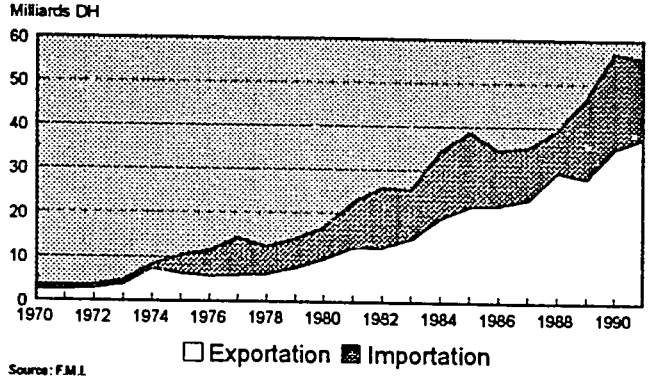
Au terme des analyses sectorielles, il est possible de formuler un certain nombre de constats diagnostics de portée générale, applicables à tous les secteurs analysés.

4.4.1. Saturation de la capacité d'endettement du gouvernement

Les diagrammes de la page opposée illustrent la problématique des prochaines années, qui se résume en ces termes:

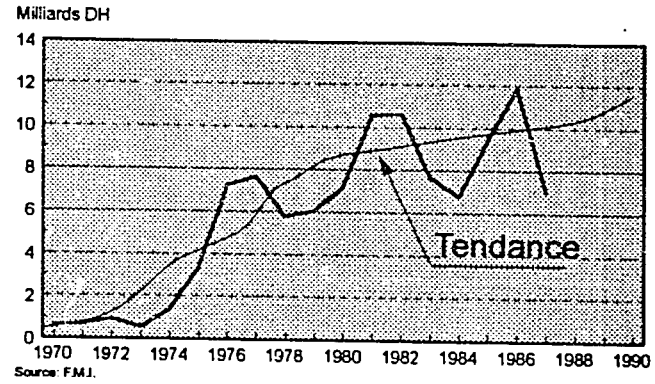
- La dette interne et externe n'a cessé de croître au cours des dernières années et atteignait, fin 1992, 90% du Produit Intérieur Brut, ce qui représente le plafond de l'endettement généralement reconnu par les normes internationales.

Le déficit commercial se maintient.....

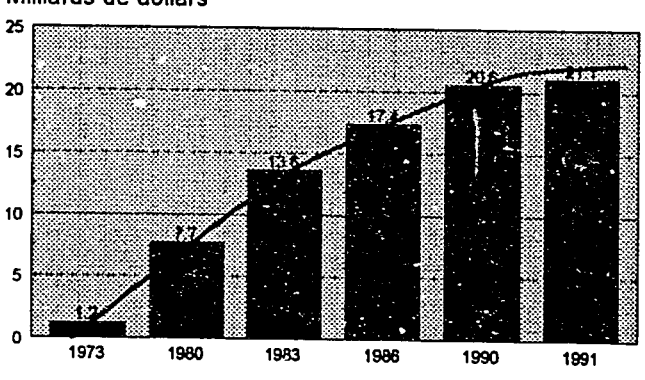


Ce déficit doit être financé par l'État

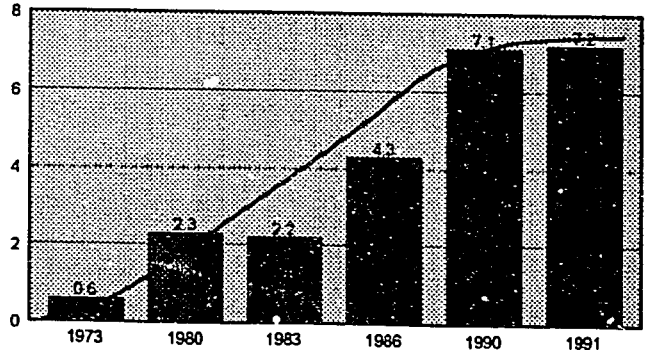
Le déficit budgétaire continue de croître



La dette extérieure s'alourdit...



... imitée par la dette intérieure



- Le Maroc a renoncé aux possibilités de ré-échelonnement de sa dette auprès des Clubs de Paris et de Londres. Pour quelques années encore les possibilités d'emprunt sur le marché international seront donc à toute fin pratique limitées.

- Bien que le déficit de la balance commerciale se soit amélioré au cours des dernières années à la suite des nombreuses mesures d'ajustement structurel entreprises par le gouvernement, il demeure un léger déficit commercial qui doit être financé par l'Etat au détriment des programmes de financement des nouvelles infrastructures.

Compte tenu des besoins de financement des cinq prochaines années pour satisfaire la demande en services publics de base et remédier aux limites du marché financier international quant à la capacité d'emprunt du gouvernement Marocain, **la solution la plus rationnelle et la plus bénéfique à ce dilemme semble être de faire massivement appel aux capacités du secteur privé pour assumer une part grandissante du financement, du développement et de l'exploitation des infrastructures de service public.**

4.4.2. Dilution des responsabilités de la fonct on publique

Les établissements publics ont été souvent ballottés entre des missions techniques ambitieuses et des ressources financières rationnées et aléatoires. Les budgets d'entretien des infrastructures et de fonctionnement des services établis ont été les premiers affectés par la diminution des fonds disponibles, ce qui s'est traduit par une dégradation de la qualité des services de certains secteurs (santé, éducation, eau, électricité, etc.).

Au sein de la fonction publique, on a tendance à percevoir les Etablissements publics comme appartenant à tout le monde et, par conséquent, à personne. Les manquements ou abus de gestion y sont rarement sanctionnés. Le concept de l'Etat providence sert à justifier une gestion qui tient peu compte de la notion de rendement économique et d'utilisation judicieuse des ressources limitées.

Par opposition, dans les sociétés privées, on est à la recherche constante de nouveaux gains de productivité afin d'assurer sa subsistance dans un environnement de plus en plus concurrentiel, où l'efficience est devenue une question de survie. **C'est dans cette logique de compétitivité que s'inscrit la lutte pour la réduction du déficit budgétaire.** L'Etat pourrait réduire ses transferts budgétaires aux entreprises publiques en couverture de leurs frais d'exploitation ou d'investissement et augmenter ses ressources par la

cession au secteur privé des actifs du secteur public ne relevant pas fondamentalement de sa mission.

4.4.3. Inadéquation de la répartition des centres de coût et de la comptabilisation des frais d'exploitation

Notre analyse des secteurs économiques et des services publics a été rendue difficile par l'impossibilité, dans la plupart des cas (à l'exception des grands Etablissements Publics), de vérifier l'adéquation des tarifs en remontant la chaîne des coûts de production du service. **Les raisons de cette situation sont liées aux modes de fonctionnement et aux pratiques comptables en vigueur au sein de la fonction publique.** Les principales lacunes sont les suivantes:

- dans les cas où une agence gouvernementale fournit des services à une autre agence ou Etablissement Public, dont les budgets sont distincts, l'agence qui fournit le service ne facture pas celle qui le reçoit. Le coût de ces services n'est pas comptabilisé par l'agence bénéficiaire et ne se trouve donc pas incorporé dans le coût de production du service produit. Ces pratiques comptables rendent difficile une tarification réaliste reflétant les coûts réels de production **et une comparaison équitable entre les coûts de production réels du secteur public et ceux du secteur privé.** Ce commentaire ne s'applique qu'aux services fournis par la fonction publique; les services fournis par les grands établissements publics, tels que l'ONE, l'ONPT, l'ONEP, sont normalement facturés à l'Administration, comme en fait foi l'accumulation des arriérés de paiement de cette dernière.

- les centres de coût créés au sein des principales directions de l'Administration publique ne correspondent pas toujours aux centres de production d'un service déterminé.

- le sous-équipement chronique en systèmes de gestion administrative et financière conçus pour une opération autonome et décentralisée.

- l'insuffisance de préoccupation au sein de la fonction publique pour le contrôle rigoureux des coûts de fonctionnement et le peu d'acceptation du principe de la facturation au juste coût des services rendus à une tierce partie de la fonction publique.

A titre d'exemple, citons les cas de l'eau fournie gratuitement pour la production d'énergie électrique, de l'eau potable et de l'eau d'irrigation, d'un bâtiment fourni gratuitement à un laboratoire ou à un bureau d'étude gouvernemental, d'un détachement de personnel payé par un autre service, de machinerie ou d'équipement fournis à titre gracieux, de la prise en charge du coût des financements ou du risque de change sur les emprunts en monnaie étrangère des Etablissements Publics, etc.

4.4.4. Lourdeur des instruments de contrôle du gouvernement

Traditionnellement, le secteur public est sous le contrôle de plusieurs tutelles (administratives et techniques) et est soumis à la vérification préalable systématique de ses opérations. La prolifération des contrôles à priori exige une large consultation préalable à l'approbation et rend la gestion des établissements publics lourde et inadaptée aux contraintes du nouvel environnement industriel et commercial émergent.

Pour échapper à ces paralysies bureaucratiques, les plus grands et puissants établissements publics prennent parfois leurs distances vis-à-vis de l'Etat en contrôlant la nature de l'information transmise et **finissent par constituer un Etat dans l'Etat que les Tutelles techniques et financières arrivent difficilement à contrôler.** S'abritant sous le couvert des monopoles qui les protègent, ces organismes poursuivent leur croissance et la diversification de leurs activités dans un contexte fortement centralisé. Toute remise en question de leur mode de fonctionnement est perçue comme une menace. Cette situation est particulièrement perceptible dans les secteurs des Télécommunications, de l'Education et des Chemins de Fer.

4.4.5. Multiplicité des interventions régulatrices de l'Etat

Conscient de sa responsabilité de répartir équitablement les ressources nationales, qui se font de plus en plus rares, afin de corriger les inégalités sociales et régionales, l'Etat intervient directement et abondamment à tous les niveaux de l'activité économique (dans les domaines productifs, financiers, fiscaux, sociaux, légaux, commerciaux et tarifaires de tous les secteurs).

La taille du portefeuille de l'Etat et la complexité et le rythme de changement des processus technologiques donne lieu à un problème de coordination et de gestion administrative et financière des interventions de l'Etat. **L'Etat n'est plus en mesure de maîtriser les complexités de ses propres interventions ni de mesurer les impacts réels de ses actions régulatrices.**

En s'engageant dans un processus de désengagement, l'Etat vise à **réduire le poids du fardeau de gestion de l'Administration,** qui constitue actuellement un frein à la poursuite du développement économique.

Le désengagement progressif de l'Etat n'est pas une mode passagère, ni le fruit de considérations idéologiques ou de pressions externes, **mais une évidence qui découle de considérations bien pragmatiques, issues des modifications structurelles profondes dans l'économie nationale et internationale.** Les contraintes économiques de la vie moderne tendent à prendre un poids relatif plus important par rapport aux anciens concepts de l'Etat providence et de la prestation de services publics gratuits. **La notion de service public doit évoluer et répondre désormais à de nouveaux impératifs, y compris ceux du respect des principes d'efficience, d'innovation et de responsabilisation des gestionnaires.** C'est pourquoi une révision des modes de gestion et de financement des services publics s'impose avec acuité depuis quelques années dans la plupart des pays, quel qu'en soit le régime politique.

4.4.6. Abus de privilèges propres à la puissance publique

L'accès privilégié des services publics aux marchés financiers ou aux ressources du patrimoine de l'Etat, à des conditions avantageuses, fausse les règles du jeu de la concurrence. **Ces pratiques protectionnistes constituent une forme de concurrence déloyale envers le secteur privé, qui ne peut s'épanouir pleinement et jouer son rôle de partenaire économique efficace de l'Etat.** A court terme, ces interventions de l'Etat peuvent constituer un atout important pour le lancement des activités des Etablissements publics, mais elle perdent rapidement leur efficacité et **isolent les bénéficiaires des réalités du marché.**

La réglementation salariale des Etablissements Publics est calquée sur celle de la fonction publique et vise principalement la sécurité et la stabilité d'emploi, sans prendre en considération la rémunération de la performance et de l'initiative. On constate également un déséquilibre entre le secteur public et le secteur privé en matière d'avantages sociaux et autres avantages annexes. **Ces deux facteurs, la sécurité d'emploi et des avantages appréciables, expliquent en partie le développement continuel de la fonction publique, indépendamment des pressions économiques, alors que le secteur privé doit s'ajuster aux réalités du marché mondial.**

4.4.7. Mobilisation de ressources au détriment de services plus essentiels

Le secteur public tend à gérer ses ressources avec plus de détachement et moins d'austérité que ne le fait le secteur privé. Sous le prétexte de sa mission de service public à bas prix, on lui fixe ou il se fixe lui-même d'autres objectifs que l'efficience économique. Chaque service peut ainsi encourager le développement en son sein de services de soutien logistique ou administratif visant à assurer son indépendance de tout autre intervenant externe au service. C'est ainsi que l'on peut constater la création au sein de la fonction publique d'une multitude de services secondaires n'ayant aucun rapport avec la mission essentielle de l'Etat (le transport du personnel, les imprimeries d'Etat, les bureaux d'études, les laboratoires de recherche ou d'analyse, les camps et hôtels de vacances, etc.).

La mobilisation de ressources pour des activités marginales, dont le coût se répercute dans le coût des services essentiels, contribue à l'exploitation déficitaire et inefficace de nombreux établissements publics. L'Etat doit injecter des fonds publics pour combler ces déficits, au détriment d'autres activités plus favorables au développement économique ou au bien-être de la population. **Dans un contexte de restriction budgétaire, l'Etat doit réagir contre la prolifération de tels services qui représentent une forme de gaspillage de ressources.**

L'Etat doit prendre l'initiative d'exposer dans toute la mesure du possible les services étatiques aux mécanismes régulateurs et dynamisants de la libre concurrence.

5. CHOIX DES SECTEURS D'INTERVENTION PRIORITAIRES

Les analyses sectorielles de la présente étude ont touché la plupart des domaines d'intervention directe ou indirecte de la fonction publique Marocaine. Tous ces secteurs n'ont pas le même poids en termes d'impact sur la croissance de l'économie ou sur le budget de l'Etat et tous n'ont pas à répondre aux mêmes attentes de la part de la population.

Il n'est ni recommandé ni possible au gouvernement de lancer des programmes de désengagement simultané dans tous les secteurs de l'économie. Les organes décisionnels et de planification du gouvernement ne pourraient pas gérer un si grand nombre de changements et la population ne pourrait pas les assimiler.

D'où l'importance de savoir quelle priorité donner à quel service public dans le processus de désengagement de l'Etat. Pour tenter de répondre à cette question il faut considérer les objectifs fondamentaux et les contraintes qui doivent être pris en considération par le gouvernement pour fixer ses priorités d'intervention. Ceux-ci relèvent de trois grandes catégorie de préoccupations:

- **Les objectifs prioritaires du gouvernement** en terme de résultats attendus de son action de désengagement;
- **Les contraintes de réalisation** qui vont se traduire en difficultés de mise en application;
- **Les facteurs d'exploitation** qui sont plus où moins favorables à une intervention commerciale du secteur privé.

5.1. Choix des secteurs prioritaires en fonction des objectifs fondamentaux du gouvernement

Les objectifs de résultats essentiels visés par le gouvernement au terme de son programme de désengagement sont les suivants:

1) **La réduction de la ponction sur le budget de l'Etat** et la génération de revenus additionnels pouvant être réinvestis dans des activités stratégiques ou à caractère social d'urgence;

2) **L'accroissement de la participation du secteur privé au financement et à l'exploitation des infrastructures de service public** et la capitalisation sur son savoir-faire et son dynamisme;

3) **La dynamisation du secteur privé** afin de lui permettre d'augmenter rapidement le degré de couverture et l'efficacité de la prestation des services publics;

4) **La réduction de la charge administrative de l'Etat** et du volume des interventions régulatrices de l'économie en accordant plus d'emphase sur le libre jeu des mécanismes autorégulateurs de l'économie de marché;

5) **La régionalisation de l'activité économique** et l'élargissement de l'assiette de la propriété du capital.

Tenant compte de ces objectifs et de notre compréhension des problématiques relatives au fonctionnement de la fonction publique, nous accordons un poids relatif plus important à court terme aux objectifs #1, #2 et #3. L'objectif #1 sera automatiquement réalisé à moyen terme dans la mesure où les objectifs 2, 3 et 4 le seront. Il est malheureusement probable que pour atteindre ces trois objectifs il sera nécessaire de puiser encore à court terme dans le budget de l'Etat pour procéder aux redressements administratif et financier requis en préparation du désengagement ou pour verser des indemnités de transfert correspondant aux droits sociaux acquis des fonctionnaires qui devront être déplacés vers le secteur privé.

L'atteinte de l'objectif #5 est uniquement fonction d'une volonté politique et de la capacité à mobiliser les épargnes individuelles et régionales. Ceci pourra être réalisé, à la hauteur des épargnes et des capacités d'emprunt privé disponibles, dans la mesure où le processus de désengagement sera mené sur des bases crédibles et inspirera confiance au secteur privé régional.

Le résultat de cette évaluation est présenté en **"annexe C"**. Le premier tableau fait état de la note attribuée à chacun des principaux secteurs économiques étudiés sur la base de notre perception des résultats qui peuvent être attendus du désengagement de l'Etat en rapport avec chacun des cinq objectifs ci-dessus mentionnés.

Le tableau #1 ci-dessous récapitule le classement relatif de chacun des secteurs analysés en fonction de la moyenne pondérée des notes obtenues pour l'ensemble des cinq objectifs fondamentaux du gouvernement.

Tableau #1 - SOMMAIRE DE LA CLASSIFICATION DES SECTEURS ECONOMIQUES EN FONCTION DES OBJECTIFS VISES PAR LE GOUVERNEMENT

Secteur économique	Rang
Eau	1
Electricité	2
Télécommunications	3
Agriculture	4
Santé	5
Services Municipaux	6
Education	7
Travaux Publics	8
Transports	9
Habitat	10
Tourisme	11
Commerce	12
Finances	13

5.2. Sélection des secteurs prioritaires en fonction des contraintes de réalisation

Les principaux secteurs économiques étudiés ont également été évalués sur la base des difficultés de mise en application qui peuvent être envisagées. Nous avons procédé à une évaluation comparative des secteurs sur la base des cinq critères de réalisation suivants:

1) **Le degré de complexité technique pour monter les dossiers de justification de l'action de désengagement et pour rationaliser les secteurs avant le transfert de responsabilité.** Ce travail peut inclure les analyses techniques plus poussées, les études de rendement économique, la restructuration administrative et institutionnelle des entreprises, la conception et l'installation de nouveaux systèmes administratifs, etc.

2) **Les impacts sociaux de l'action de désengagement de l'Etat.** Parmi ces impacts, on doit tenir compte du nombre de fonctionnaires de l'Etat qui devront être défonctionnarisés avant leur transfert vers le secteur privé, la résolution des problèmes relatifs aux bénéfices sociaux, les besoins de formation complémentaire, les besoins de réaffectation d'une main d'oeuvre excédentaire, etc.

3) **Les impacts politiques, positifs ou négatifs, qui peuvent être anticipés suite à la décision de désengagement.** Certaines décisions de désengagement dans des secteurs chauds tels que l'Education, les Télécommunications, l'Eau, peuvent susciter des réactions émotives plus difficiles à gérer que d'autres.

4) **L'importance des capitaux qui devront être mobilisés pour réaliser le désengagement de l'Etat dans des conditions favorables.** Ceci peut inclure les besoins en fonds de réhabilitation ou de restructuration de l'entreprise préalablement au désengagement, les fonds requis pour la reprise du patrimoine de l'Etat concerné, les besoins de financement, etc.

5) **Le degré de complexité prévu pour la modification des lois et l'élaboration des ententes contractuelles.**

Tenant compte et de notre compréhension des problématiques relatives aux secteurs concernés et de notre expérience en matière de réalisation de programmes de privatisations, nous avons procédé à la notation de chacun des secteurs en rapport avec chacune des cinq contraintes de réalisation ci-dessus mentionnées.

Le résultat de cette évaluation est présenté en **"annexe C"**. Le second tableau fait état de la note attribuée à chacun des principaux secteurs économiques en fonction du degré de complexité auquel il faut s'attendre pour compléter le désengagement de l'Etat dans de bonnes conditions.

Le tableau #2 ci-dessous récapitule le classement relatif de chacun des secteurs analysés en fonction de la moyenne pondérée des notes obtenues pour l'ensemble des cinq contraintes de réalisation ci-dessus mentionnées.

Tableau # 2 - SOMMAIRE DE LA CLASSIFICATION DES SECTEURS ECONOMIQUES EN FONCTION DES CONTRAINTES DE REALISATION

Secteur économique	Rang
Services Municipaux	1
Commerce	2
Travaux Publics	3
Finances	4
Tourisme	5
Transports	6
Electricité	7
Télécommunications	8
Habitat	9
Eau	10
Agriculture	10
Santé	12
Education	13

5.3. Sélection des secteurs prioritaires en fonction des facteurs d'exploitation

Une troisième évaluation du poids relatif de chacun des secteurs économiques a été effectuée en fonction de cinq facteurs environnementaux jugés propices à la prestation d'un service public par le secteur privé. Les cinq facteurs considérés sont les suivants:

1) **La possibilité de mesurer et de facturer le service** proportionnellement au niveau de consommation, sur la base d'une unité de facturation bien identifiée;

2) **L'existence d'entreprises spécialisées privé au Maroc**, capables de reprendre les activités desquelles l'Etat souhaite se désengager;

3) **Les synergies intersectorielles qui peuvent résulter de la participation du secteur privé**, susceptibles de contribuer à l'accélération de développement économique du pays ou à l'épanouissement du secteur privé;

4) **La possibilité de créer et de maintenir un environnement opérationnel concurrentiel** réel ou simulé par le biais d'une réglementation appropriée;

5) **La possibilité de mobiliser des agents économiques et des intérêts financiers crédibles sur la scène régionale.**

Pour classer les secteurs économiques en fonction de leur intérêt du point de vue des facteurs d'exploitation, nous avons accordé un poids relatif plus important aux facteurs #1, #3 et #4.

Le résultat de cette évaluation est présenté en **"annexe C"**. Le troisième tableau fait état de la note attribuée à chacun des principaux secteurs économiques étudiés sur la base de notre perception de la présence de facteurs d'exploitation favorables dans le contexte marocain.

Le tableau #3 ci-dessous récapitule le classement relatif de chacun des secteurs analysés en fonction de la moyenne pondérée des notes attribuées pour l'ensemble des facteurs d'exploitation ci-dessus mentionnées.

Tableau # 3 - SOMMAIRE DE LA CLASSIFICATION DES SECTEURS ECONOMIQUES EN FONCTION DES FACTEURS D'EXPLOITATION

Secteur économique	Rang
Télécommunications	1
Electricité	2
Santé	3
Agriculture	4
Transports	5
Eau	6
Services Municipaux	7
Finances	8
Tourisme	9
Travaux Publics	10
Habitat	11
Commerce	12
Education	13

5.4. Sélection pondérée globale des secteurs prioritaires

Le quatrième tableau présenté en **"annexe C"** résume l'intégration des notes obtenues par chacun des secteurs pour les trois ensembles de notation décrits ci-dessus. Pour l'établissement de la note finale, nous avons accordé un facteur de pondération de 40% pour les notes obtenus pour le degré de satisfaction potentiel des objectifs fondamentaux du gouvernement et pour l'existence de facteurs opérationnels favorables. Nous avons accordé un facteur de pondération de 20% pour les notes indicatives du degré de complexité du processus de réalisation.

Le tableau #4 ci-dessous présente le résultat final de l'exercice de classification des secteurs par ordre d'intérêt et de priorité décroissant pour le désengagement de l'Etat.

Tableau # 4 - SOMMAIRE DE LA CLASSIFICATION DES SECTEURS ECONOMIQUES EN FONCTION DE LA COMBINAISON DE L'ENSEMBLE DES CRITÈRES

Secteur économique	Rang
Electricité	1
Télécommunications	2
Eau	3
Services Municipaux	4
Travaux Publics	5
Agriculture	6
Santé	7
Transports	8
Education	9
Tourisme	10
Habitat	11
Commerce	12
Finances	13

Parmi les secteurs prioritaires, ceux de l'Eau, de l'Electricité et des Télécommunications réunissent les meilleures conditions de réalisation du désengagement de l'Etat. Essentiellement techniques de nature, ces secteurs ont atteint une certaine maturité de leur développement et ont fait l'objet de multiples expériences de démonopolisation et de privatisation, sous divers régimes politiques dans le monde entier. **Le désengagement de ces secteurs allégera la charge d'investissement de l'Etat et se traduira par la dynamisation du développement des infrastructures et du taux de couverture du service public.**

Les **services municipaux** sont également considérés comme prioritaires du fait de la simplicité des moyens d'action et des mécanismes de désengagement à disposition et de la visibilité de telles actions auprès du grand public. L'expérience internationale démontre que les services municipaux sont généralement parmi les premiers services à être fournis

par le secteur privé. Dans le cas du Maroc, ces services sont toutefois embryonnaires et réclament un développement considérable, ce qui implique la mise à disposition de fonds importants pour les collectivités locales, ces fonds n'étant malheureusement pas disponibles. C'est principalement pour cette raison que nous suggérons de procéder avec patience en ce domaine et d'attendre que les actions de désengagement du gouvernement des secteurs précités aient produits leurs effets et permettent de dégager des budgets qui pourront être investis (entre autres) dans les services municipaux.

Le désengagement de l'Etat du secteur de l'**Agriculture** est également souhaitable, mais s'inscrit dans le cadre d'une problématique différente en ce sens que la plupart des activités conduites au sein du Ministère relèvent en règle générale de la responsabilité du gouvernement. Toutefois un grand nombre d'activités d'études, de recherche et de tests de laboratoires peuvent être sous-traitées au secteur privé. L'Etat est également engagé dans ce secteur dans une multitude d'activités de production, de transformation et de commercialisation des produits. Ces activités ne constituent pas des services publics au sens de l'objectif visé par la présente étude. Ces activités relèvent du secteur industriel et commercial et devraient progressivement retourner au secteur privé.

Le désengagement progressif de l'Etat des secteurs de l'**Education** et de la **Santé**, bien que souhaitable et recommandé, sera de réalisation plus difficile en raison de la dimension humaine, sociale et émotive rattachée à ces secteurs et d'une tradition de services gratuits établie depuis longtemps. Toutefois, la lourde charge financière qu'ils imposent au budget de fonctionnement du gouvernement est telle (et sera en croissance continue pour les prochaines années) que l'Etat se doit, en dépit des difficultés, de prendre immédiatement des mesures pour les rationaliser. **Le secteur privé peut jouer un rôle important dans cette réforme et prendre progressivement à sa charge des activités traditionnellement considérées comme relevant du secteur public.**

Le secteur de l'Habitat est également propice à une action de rationalisation immédiate: l'Habitat social et intermédiaire souffre d'un déficit chronique et l'habitat clandestin prolifère. Les mécanismes actuels d'accès à la propriété ne sont pas adaptés à la clientèle et les organismes publics créés pour remédier à la carence de logements sociaux ont tous évolué progressivement vers le logement de haut de gamme, au détriment de leur mission originelle. Ce glissement progressif est le résultat de mécanismes de financement de l'Habitat social inadaptés aux spécificités du secteur et cela se traduit par de nombreux dédoublements de responsabilités entre les intervenants publics et privés. **L'intervention accrue des promoteurs privés dans le secteur est possible et souhaitable et devrait améliorer l'efficience globale du secteur.**

5.5. Les étapes du processus de désengagement de l'Etat

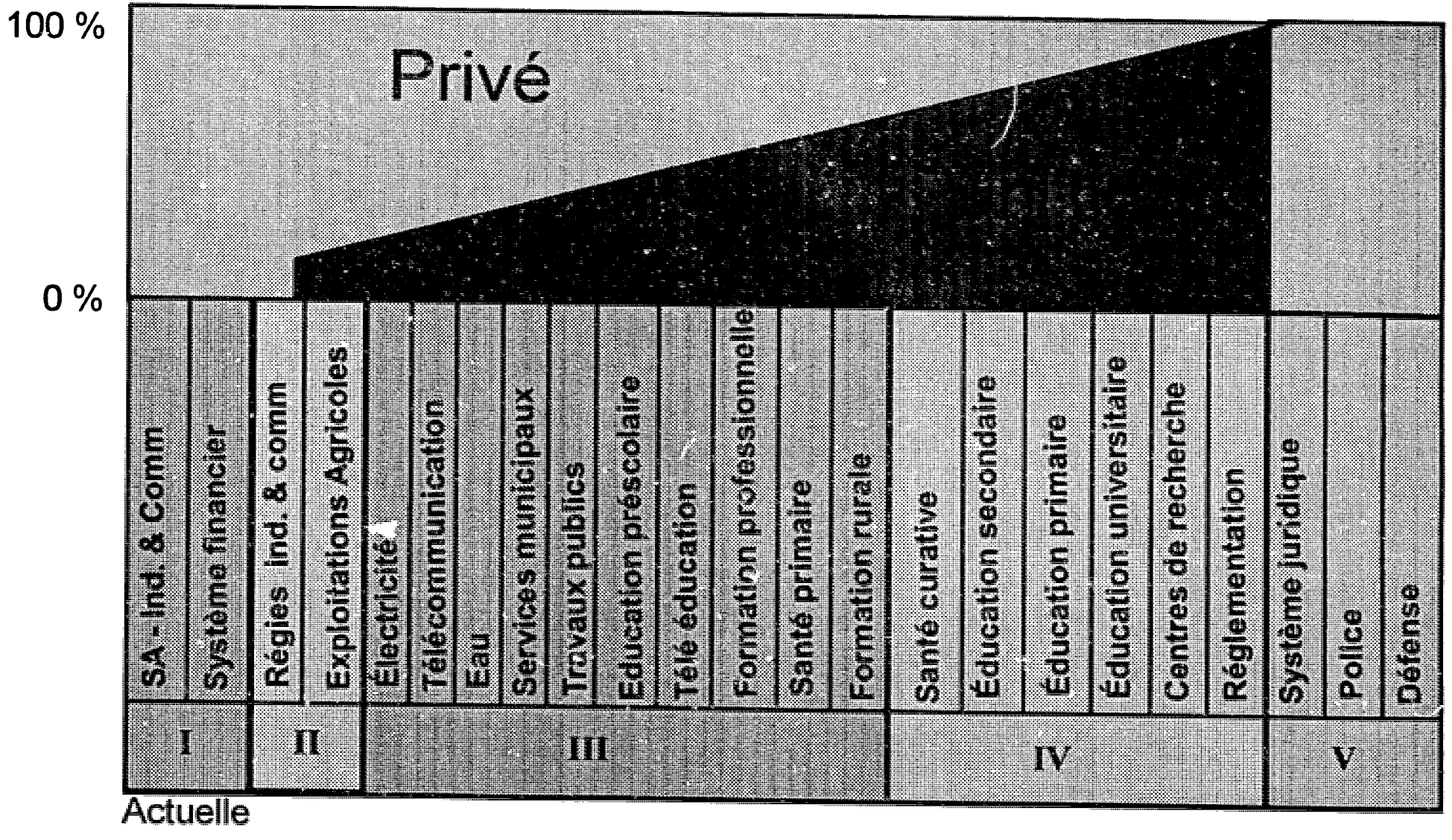
Le diagramme de la page opposée résume graphiquement l'ordre relatif dans lequel le programme de désengagement de l'Etat devrait être envisagé. Il convient toutefois de réaliser que le désengagement de l'Etat des secteurs ci-dessus mentionnés ne se réalisera pas du jour au lendemain. Pour plusieurs de ces secteurs, le processus se déroulera sur une période de cinq à dix ans et à ce titre, il n'est pas envisageable de procéder secteur par secteur en adoptant une approche séquentielle. L'Etat n'aura pas le loisir d'ignorer certains secteurs au profit d'autres et il lui faudra agir simultanément et de manière coordonnée au niveau de chacun d'entre eux. Le classement de la page précédente n'a donc qu'une valeur indicative de l'ordre probable dans lequel le désengagement effectif de l'Etat se réalisera dans les faits.

Phase 1: Désengagement de l'Etat des entreprises de droit commercial rentables

L'Etat a déjà bien amorcé son désengagement par le lancement en 1990 de son programme de privatisation. Le choix du gouvernement pour cette première phase s'est porté sur la privatisation de 112 entreprises de droit commercial rentables, dans lesquelles l'Etat détient des participations importantes. Plusieurs de ces entreprises étaient déjà gérées comme des entreprises privées et les fonds publics n'étaient plus indispensables à leur survie. Sur le plan technique, cette première phase ne présente pas trop de difficultés d'exécution. Il n'en sera pas ainsi des phases subséquentes, dont le degré de difficulté ira en s'accroissant.

Le processus a quand même été laborieux parce qu'il a fallu préparer les esprits et générer un consensus d'opinions sur le principe même du désengagement de l'Etat. Une législation spécifique aux 112 entreprises a été promulguée pour autoriser la vente des actifs de l'Etat. Ce processus est indispensable dans une démocratie où la transparence et la légalité des actions entreprises sont de rigueur. Cette étape aura permis de défricher un terrain vierge à bien des égards au Maroc et devrait permettre de simplifier la mise en marche des phases subséquentes.

Priorités d'intervention



634

Quelques leçons importantes doivent être tirées des difficultés de mise en marche de cette première phase:

1) Le Maroc n'est pas le seul pays à faire face au problème de la saturation de sa capacité d'emprunt. Tous les pays industrialisés, en passant par les pays de l'Est et les économies en voie de développement, font face à la même problématique. En réponse aux contraintes émergentes de l'économie mondiale, tous ont entrepris des programmes plus ou moins vastes de privatisation et de retranchement des activités gouvernementales. **Il s'ensuit un appel sans précédent pour la mobilisation des capitaux privés à l'échelle mondiale et sans commune mesure avec la capacité de financement disponible.**

   Il est à prévoir que les capitaux privés seront portés à favoriser les opportunités les plus sures et les plus prometteuses. **Les pays engagés dans un programme de privatisation vont rapidement se concurrencer les uns les autres pour mobiliser les capitaux disponibles.** La question de la **rapidité d'action** pour piloter les dossiers et rendre commercialement intéressants les services à privatiser, **devient stratégique.** Les retards accusés au cours de la mise en marche de la première phase du programme de désengagement, s'ils ont permis l'établissement d'un bon niveau de consensus national, ont retardé de deux ans le processus de lancement des appels d'offres. Ceux-ci doivent maintenant ce dérouler dans un climat de récession mondiale et dans un contexte de concurrence pour le financement beaucoup plus vive.

2) Pour que le secteur privé national ou international s'intéresse à la reprise d'activités traditionnellement conduites par les Etats, il faut démontrer la viabilité économique à long terme de l'activité concernée. Pour en faire la preuve, il faudra disposer de données comptables fiables et conformes aux principes comptables internationalement reconnus par le milieu des affaires. La fonction publique dispose rarement de ces informations, qui demanderont un travail et des délais importants pour être reconstituées. Ces contraintes doivent être reconnues très tôt dans le processus de désengagement, afin de ne pas retarder indûment la conclusion des négociations. **Dans un contexte où les opportunités d'investissement sont nombreuses, les capitaux privés s'intéresseront en priorité aux dossiers les mieux préparés et les plus crédibles.**

3) Les liquidités provenant de la vente des participations de l'Etat seront immédiatement accaparées par les besoins en investissements requis pour

combler la demande en services publics essentiels. Dans la mesure où la plupart des services publics continueront d'être déficitaires, il arrivera un moment où toutes les participations commercialisables disp ᵇles de l'Etat auront été épuisées et où il faudra faire face aux déficits d'exploitation de ces services sans pouvoir compter sur des apports de liquidité des privatisations et avec une capacité d'emprunt saturée. **Pour éviter une telle impasse il est important d'entreprendre sans tarder les phases ultérieures du processus de désengagement de l'Etat.** La réalisation des phases 2, 3 et 4 décrites ci-après exigera l'assainissement progressif et la mise en équilibre financier des secteurs concernés, réduisant d'autant l'obligation de l'Etat de financer ultérieurement des déficits d'exploitation et des besoins d'investissement.

Phase 2: Désengagement de l'Etat des services industriels ou commerciaux rendus en régie interne par la fonction publique

La phase logique suivante consistera à confier au secteur privé les activités industrielles ou commerciales actuellement conduites en régie interne par la fonction publique. Ces activités, financées totalement ou partiellement par le budget de fonctionnement et d'investissement de l'Etat, mobilisent des ressources publiques qui pourraient être dépensées à des fins socialement plus justifiées. Le secteur privé fournit actuellement des services identiques sur des bases commerciales et il est directement concurrencé par l'Etat, ce qui limite ses chances de prendre son plein essor.

Ces activités, qui comprennent les laboratoires d'analyse, les bureaux d'études, les services de gestion de projet, le transport du personnel, les services d'imprimerie, de génie civil, de construction, d'entretien, etc, ne sont généralement pas des services publics au sens propre du terme et à ce titre n'ont pas constitué un sujet de préoccupation prioritaire de l'équipe *Price Waterhouse* dans le cadre de la présente étude. Nous avons malgré tout identifié au cours de notre travail un nombre important de ces activités qui devraient logiquement faire l'objet d'une seconde vague de privatisation sur la base de mécanismes d'exécution similaires à ceux retenus pour la conduite de la phase précédente.

Le désengagement de l'Etat de ces activités ne se traduira pas par l'élimination totale des dépenses de fonctionnement, puisque la plupart de ces services doivent continuer d'être rendus. Cependant, leur prestation par le secteur privé sera généralement plus performante et les procédures d'appels d'offres et de passation de contrats qui s'y rattachent contraindront la fonction publique à porter un jugement plus critique sur la

nécessité de l'activité et à prendre conscience de son coût réel. **Le retrait de l'administration de ces activités se traduira par contre par le transfert vers le secteur privé d'une charge administrative importante et de la responsabilité du financement des infrastructures et des équipements nécessaires à la prestation des services concédés.**

L'exécution de cette seconde phase de désengagement est plus complexe de réalisation que la première car en plus de la vente des actifs servant à la fourniture des services, il est généralement nécessaire de défonctionnariser le personnel et de négocier son intégration dans les entreprises privées qui reprendront les activités.

Phase 3: Désengagement de l'Etat des services publics tangibles facturables à l'unité de service

Cette phase concerne le désengagement de l'Etat des services publics qui peuvent être facturés à l'unité de service **(eau, électricité, téléphone)**.

Le désengagement de l'Etat de ces grands services publics dotés d'infrastructures lourdes, **nécessite la rationalisation préalable de ces secteurs et leur mise en équilibre financier.** Si l'on veut éviter que les repreneurs privés n'exigent des garanties d'approvisionnement ou d'emprunt limitant le jeu de la concurrence, les flux monétaires découlant de la vente des services à la population doivent être globalement suffisants pour rémunérer sur des bases commerciales normales tous les exploitants oeuvrant dans ces secteurs. L'équilibre financier des secteurs étant réalisé, la prestation du service peut devenir la responsabilité de divers exploitants du secteur privé, sans intervention ni garantie directe de l'Etat.

Dans un premier temps, la mise en équilibre financier de ces secteurs dégage l'Etat de la responsabilité de combler les déficits des entreprises exploitantes et permet d'amorcer l'ouverture vers le secteur privé. Dans un deuxième temps, la reprise progressive des activités par le secteur privé dégage l'Etat de la responsabilité du financement des infrastructures et décharge l'Administration d'une lourde charge de gestion.

Les difficultés de réalisation de cette phase sont plus importantes que pour les deux phases précédentes et sont liées à:

- la nécessité de mettre en place une réglementation adéquate pour assurer le fonctionnement harmonieux et dynamique des secteurs concernés,

- la complexité des mesures de rationalisation et de restructuration administrative et financière du secteur préalablement au désengagement de l'Etat,
- la nécessité de libéralisation progressive de la tarification et de la mise en équilibre financier des secteurs,
- l'importance des investissements privés nécessaires à l'acquisition et au renouvellement des infrastructures,
- la complexité des remaniements institutionnels et juridiques à entreprendre,
- la complexité des ententes contractuelles liant l'Etat et les exploitants du secteur privé.

Lorsque l'équilibre financier approximatif de ces secteurs à été préalablement réalisé, la reprise de ces services par le secteur privé ne devrait pas présenter de risques d'insolvabilité majeurs à long terme.

Bien que le retrait de l'Etat de ces services publics "lourds" comporte de nombreuses difficultés, il contribue à alléger considérablement et de façon durable les charges de l'Etat. Les fonds et les charges administratives ainsi libérés peuvent être mobilisés à d'autre fins, dont la prestation de services publics tels que les services sociaux, l'éducation et la santé publique.

Lorsque le principe du désengagement de l'Etat de ces secteurs aura été accepté, il ne faudrait pas retarder indûment le démarrage de cette phase, car plusieurs années de travail ardu seront nécessaires à sa réalisation. Le processus sera lent, mais comme il s'inscrit dans un contexte de services à forte croissante de la demande, il sera possible d'en gérer les impacts sociaux sans déstabilisation majeure.

Phase 4: Désengagement de l'Etat des services publics à forte teneur sociale

Sur le plan technique, cette phase est la plus complexe et lourde de conséquences à long terme à réaliser. Elle concerne le désengagement de l'Etat des services publics à très forte teneur sociale, tels que la **santé publique** et l'**éducation.**

Les difficultés de réalisation de cette phase sont liées au fait que:

- ces services ont traditionnellement été fournis gratuitement,

- le coût des services est sensiblement le même, que ceux-ci soient dispensés aux classes moyenne et aisée qui ont la capacité de payer ou à la population à faible revenus et aux indigents qui n'ont pas la capacité de s'acquitter du coût réel des services,

- l'égalité des chances et de traitement pour tous est un principe moral universellement reconnu,

- les effets tangibles des services sont difficilement mesurables et contrôlables et ne sont pas toujours directement proportionnels aux unités de services dispensées (services mous). Ils peuvent être plus facilement abusés et, par conséquent, peuvent occasionner des débordements budgétaires importants,

- les investissements en infrastructures et les frais d'exploitation sont importants.

L'effet combiné de ces facteurs rend plus difficile, ou à tout le moins délicate, la reprise de ces services par le secteur privé, qui ne peut généralement pas prendre la responsabilité des dépassements budgétaires dans des secteurs à très forte composante sociale. **Si les mécanismes de financement de ces secteurs sont complexes et s'ils ne sont pas appropriés, l'Etat pourrait se retrouver dans la position peu enviable de continuer à assumer cette responsabilité, même si le secteur privé est fortement engagé dans la prestation du service.**

Lorsque de tels services s'adressent à une large population à faibles revenus, les mécanismes de contrôle des abus et de la fraude revêt une importance primordiale sur le plan des conséquences financières à long terme pour l'Etat.

6. RECOMMANDATIONS DE PORTEE GENERALE

Des constats formulés aux chapitres précédents, on peut dégager quelques principes de portée générale sur lesquels devrait s'appuyer le gouvernement pour conduire son programme de désengagement.

6.1. Principes directeurs proposés pour guider les réformes

L'action du gouvernement, pour être cohérente dans son application, doit pouvoir s'appuyer sur certains principes directeurs connus de tous et qui pourront servir de référence ultérieure pour faciliter ou orienter les prise de décisions. Nous proposons les quelques principes suivants pour la conduite du programme désengagement de l'Etat:

- Retirer systématiquement l'Etat de toutes les activités productives lorsqu'il existe des conditions opérationnelles propices à la création d'un environnement de libre concurrence et lorsque le secteur privé est apte à prendre la relève;

- Veiller à ce que l'environnement opérationnel d'un même sous-ensemble économique soit le même pour tous, que les exploitants soient du secteur public ou du secteur privé;

- Instaurer dans la fonction publique les principes comptables du secteur commercial et responsabiliser les cadres en matière de contrôle et de récupération des coûts de production;

- Multiplier dans les Ministères et Etablissements publics les centres de coût distincts, qui devront assumer pleinement et en forte autonomie administrative et financière, la réalisation d'unités de services publics homogènes;

- Fractionner progressivement les grands monopoles en plus petites unités homogènes décentralisées et économiquement viables, jouissant de l'autonomie administrative et financière (financement des opérations, gestion de la dette, amortissement des immobilisations, gestion opérationnelle et commerciale et gestion des ressources humaines), qui seront plus facilement privatisables. Ceci implique l'ouverture progressive de ces secteurs à la concurrence et l'accélération de la régionalisation de l'activité économique.

- Encourager la transparence en matière de gestion et favoriser l'échange de l'information entre les unités autonomes (organisations maillées et développement des télécommunications pour le transfert électronique des données);

- Regrouper tous les exploitants essentiels à un service spécifique au sein d'un même sous-ensemble économique et mettre en place les mécanismes nécessaires à l'équilibre financier global de ce sous-secteur;

- Favoriser la mise en place de mécanismes concurrentiels et commerciaux entre les unités autonomes décentralisées (respect des lois du marché);

- Faire assumer par l'ensemble des exploitants d'un même sous-ensemble économique le coût réel des services spécialisés requis par le sous-ensemble (écoles, laboratoires de recherche et d'analyse, services conseils, centres de promotion etc.);

- Facturer au coût de production réel tous les services fournis par l'Etat aux exploitants publics ou privés oeuvrant au sein d'un sous-ensemble économique;

- Incorporer dans chacun des sous-secteurs économiques les mécanismes de péréquation régionale ou sociale jugés appropriés, tout en respectant les impératifs de l'équilibre financier du sous-secteur.

- Limiter l'intervention régulatrice de l'Etat au seul niveau des intrants et des extrants de chacun des sous-ensembles économiques et des aspects relatifs à la réglementation requise pour assurer les conditions d'un environnement opérationnel sain (réduction du nombre des zones d'intervention de l'Etat)

Dans toute la mesure du possible, on devrait tenir compte de ces principes dans la définition et la mise en application du programme de désengagement de l'Etat.

6.2. Les facteurs de succès

6.2.1. La transparence dans le processus de désengagement

Afin de favoriser les chances de succès et le rendement du désengagement de l'Etat, il est primordial que toutes les étapes du processus d'évaluation des secteurs à privatiser et de la définition des modalités de désengagement soient menées de façon crédible et professionnelle par des ressources neutres et indépendantes des équipes de gestion du programme de désengagement de l'Etat. L'information doit être communiquée équitablement et en toute transparence à tous les partenaires sociaux concernés.

6.2.2. La préservation d'un noyau dur de gestionnaires

Le véritable défi du désengagement de l'Etat est la performance économique ultérieure des entreprises privatisées ainsi que la qualité et la stabilité des Services Publics concédés.

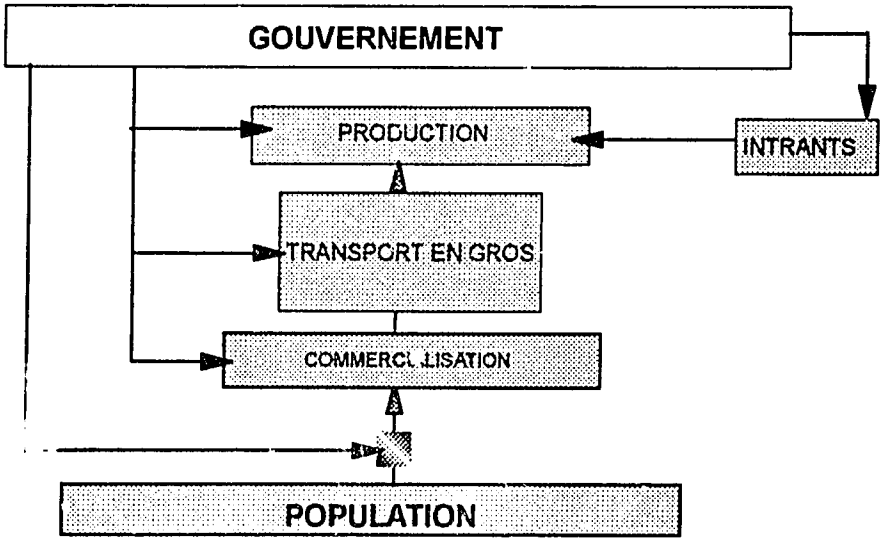
Ceci implique l'identification et la mobilisation d'un noyau dur de gestionnaires expérimentés, capables de fonctionner efficacement en toute autonomie et techniquement capables d'assumer l'exploitation à long terme des services concédés dans un environnement commercial concurrentiel. Sans l'existence d'un tel noyau dur au sein de l'entreprise, la viabilité et la survie à long terme de l'entreprise de laquelle l'Etat se désengage, ne sont pas assurées.

6.2.3. La création d'un environnement concurrentiel sain

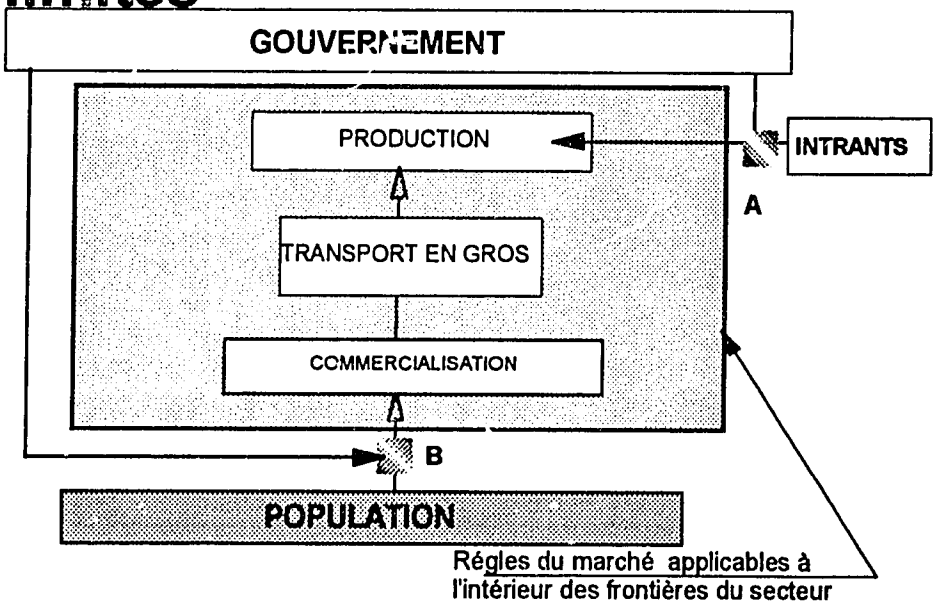
La création et le maintien d'un environnement concurrentiel sain (réel ou simulé), approprié à la nature du service à rendre est un facteur essentiel pour assurer la stabilité et la rentabilité à long terme du secteur duquel l'Etat se désengage.

Un bon moyen d'encourager le développement du secteur privé et d'un environnement concurrentiel est de sous-traiter systématiquement la production des biens et services dont les grands Etablissements publics ou les organismes de l'Etat ont besoin au secteur privé.

L'intervention de l'État est onmiprésente



Elle devrait se concentrer sur quelques points d'action limites



Dans ce contexte, il est essentiel que le Maroc se dote dans les meilleurs délais, d'organismes de réglementation neutres et indépendants et ce, avant même la libéralisation des secteurs desquels l'Etat souhaite se désengager. Ainsi, le gouvernement sera en mesure de bien maîtriser l'évolution de son désengagement et de bien démarquer les services qui seront offerts sous le futur régime de la concurrence.

6.2.4. Mise en place d'un environnement opérationnel propice au secteur privé

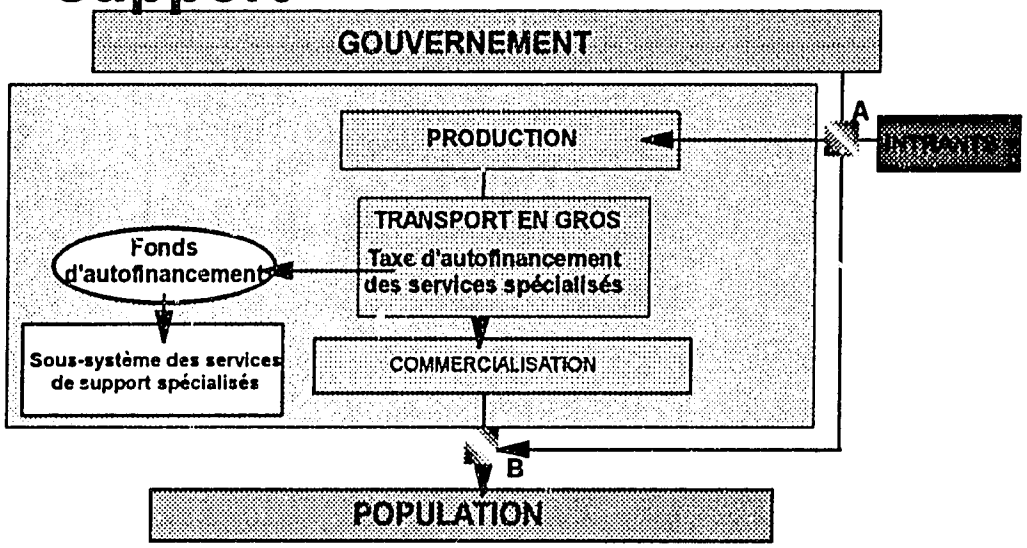
Les diagrammes de la page précédente illustrent le principe de la création d'un environnement opérationnel simplifié où l'Etat se retranche progressivement de son rôle d'intervenant direct à **tous les niveaux de l'économie d'un secteur d'activité**, au profit **d'un environnement où les activités au sein des frontières du secteur sont soumises aux règles du marché concurrentiel**, sans intervention directe de l'Etat.

Toutes les activités au sein des frontières du secteur s'ajustent sous la pression des lois du marché pour constituer un ensemble globalement en équilibre financier, sans que l'Etat n'ai besoin d'intervenir pour en influencer l'équilibre naturel. Dans ce nouvel environnement, l'action de l'Etat s'exerce de manière uniforme et transparente, uniquement par le biais du jeu de la taxation des entreprises et des particuliers oeuvrant au sein des frontières du secteur ou par une action de taxation sélective sur quelques intrants stratégiques, uniquement lorsque jugé approprié pour influencer le prix de vente au détail des services publics produits par le secteur.

A l'intérieur des frontières du secteur, les régles du jeu commercial et de la réglementation sont connues de tous et sont uniformément appliquées, que les entreprises qui y oeuvrent relèvent du secteur public ou du secteur privé.

Plus un secteur économique s'aproche de son équilibre financier global, sans intervention directe de l'Etat, et en respectant les règles du marché et de la réglementation, plus il est aisé pour l'Etat et la communauté des affaires de s'entendre sur les rôles respectifs qui devraient être joués par l'un et l'autre et sur l'opportunité de procéder au désengagement progressif de l'Etat au profit du secteur privé.

L'autofinancement des services spécialisés de support



6.2.5. Les mécanismes de péréquation régionale et sociale

Ces deux mécanismes sont décrits en annexe B. La décision de mettre en application ces instruments de solidarité nationale et régionale relève du domaine politique. La **"péréquation régionale"** et la **"péréquation sociale"** font partie de mesures de solidarité nationale qui doivent être sérieusement considérées dans toute situation où il existe d'importantes disparités, puisqu'elles favorisent l'accès des services essentiels à toute la population et un développement plus harmonieux des régions économiquement défavorisées. L'introduction de ces mécanismes au sein des frontières d'un secteur économique donné, permet de transférer au secteur privé la responsabilité de l'autogestion des programmes de solidarité nationale et sociale.

6.2.6. L'Autofinancement et l'autogestion des services spécialisés de support

Le diagramme de la page suivante introduit à l'intérieur des frontières d'un secteur de l'économie un sous-secteur regroupant tous **les services de soutien spécialisés** requis pour le bon fonctionnement du secteur. Par exemple, les organismes de réglementation, les écoles de formation d'ouvriers, de techniciens ou d'ingénieurs, les centres de recherche et laboratoires sont des services de soutien spécialisés.

Ces services sont actuellement financés par le budget de l'Etat et sont exploités sans grande synergie avec les exploitants des secteurs économiques qu'ils doivent supporter.

Le concept préconisé consiste à transférer la responsabilité de la supervision et du financement de ces services spécialisés vers la collectivité des exploitants oeuvrant au sein des frontières de chacun des secteurs économiques. Le financement est assuré par une taxe spéciale imposée sur le prix moyen du service, selon le même principe que la taxe spéciale de 1,6% imposée aux entreprises pour le financement de la formation professionnelle.

La politique et les orientations de formation, de recherche ou de réglementation jugées prioritaires en réponses aux besoins du secteur peuvent être déterminées directement par les exploitants du secteur, qui agissent par l'intermédiaire de chambres professionnelles sectorielles.

Les fonds requis pour le financement des services de soutien spécialisés étant assurés par le canal d'une taxe générant des revenus proportionnels à la croissance de la demande, donc du rythme de croissance du secteur, **le développement équilibré des services de**

soutien peut être assuré en toute indépendance des contraintes budgétaires de l'Etat. On peut alors envisager de confier l'exploitation de ces services au secteur privé.

Le rôle de l'Etat en la matière s'exerce par le biais de la réglementation du secteur, qui fixe et révise de temps à autre, pour chacun des secteurs de l'économie, le pourcentage de la taxe d'autofinancement des services spécialisés. Le coût de cette taxe est répercuté dans le prix de vente du service public, ce qui revient à dire que le consommateur en assume directement le coût, qui n'a plus à être supporté par le budget de l'Etat.

Le point d'entrée logique pour la mise en application d'une telle taxe est au niveau du noyau de transit en gros des unités de services, avant vente aux Agences de commercialisation du service public (ONE, ONEP, ONPT, etc.).

Ce concept d'autofinancement des services de soutien spécialisés permet de dégager l'Etat d'une lourde charge de financement et de gestion, tout en responsabilisant collectivement les exploitants du secteur. Ceci permet également de créer les conditions de financement favorables à la privatisation de ces services.

6.2.7. La gestion experte du changement

Dans un programme majeur de désengagement de l'Etat, une multitude d'actions de type législatif, financier, social, et technique doivent être menées. Il s'ensuit forcément des déplacements de main d'oeuvre entre le secteur public et le secteur privé et de multiples changements de l'environnement opérationnel du secteur et des rapports de force qui y existent.

Le rythme et l'amplitude des changements doivent donc être gérés de façon perspicace pour ne pas excéder la capacité d'absorption et d'acceptation du milieu.

Certains secteurs de l'économie sont plus délicats que d'autres à faire évoluer. Les plus difficiles sont les secteurs isolés des contraintes commerciales, qui dispensent des services de type "mou", et ont une longue tradition de services gratuits et pour lesquels les questions de principe et d'idéologie sont plus importantes que les considérations commerciales et financières (enseignement, recherche, justice, santé etc.).

Pour réussir le désengagement ordonné et sans accrochage de l'Etat de tels secteurs, on doit s'assurer, préalablement à toute action, que les raisons et les objectifs du désengagement soient basés sur des arguments logiques et sans faille. Il est également

essentiel que les modalités de réalisation du désengagement et les mesures d'accompagnement proposées soient incontournables sur le plan du respect des principes juridiques et de la justice sociale.

L'acceptation d'un processus de changement complexe impliquant un grand nombre d'intérêts, peut-être facilité si on procède par petites actions successives de portée limitée et par le lancement de quelques projets pilotes présentant des variations mineures, plutôt que de s'attaquer à tous les problèmes de front ce qui risque de déclencher les réactions simultanées de tous les détenteurs d'intérêts.

De son côté, la fonction publique devra abandonner certains mécanismes de contrôle, d'influence et de pouvoir dont elle dispose actuellement. Ces pertes sont généralement perçues comme étant une menace à la stabilité des emplois subalternes au sein de la fonction publique et il faut s'attendre à une certaine résistance passive au changement qu'il faudra contourner et gérer avec prudence et dans le respect des préoccupations justifiées de ces employés.

6.2.8. Clarification des rôles et responsabilités respectives des détenteurs d'intérêts

L'Etat devra concentrer ses efforts vers des tâches de planification stratégique plus nobles et plus conformes à sa vocation première qui est celle de jouer un rôle d'intégration et d'harmonisation du développement économique et social du pays. La fonction publique devra de plus en plus jouer un rôle d'arbitre et de chef d'orchestre, garant du développement harmonieux et équilibré de l'économie, plutôt que de se retrouver dans la position politiquement inconfortable d'être le gérant contesté d'activités qui peuvent être efficacement exécutées par d'autres.

6.3. Les contraintes de réalisation

Les plus importantes contraintes de réalisation qui devront être gérées avec expertise et précaution pour ne pas enrayer le processus de désengagement de l'Etat sont:

- la réaction humaine face au changement et à la perception d'une perte potentielle de pouvoir, de contrôle ou d'influence (pouvoirs économiques détenus par la techno-bureaucratie);

- les préjugés et le poids des habitudes, des coutumes, des idéologies et de l'adhérence aux modes opératoires établis;

- les problèmes techniques liés à la réaffectation de fonctionnaires hors la fonction publique et le traitement juste et équitable de leurs droits sans créer d'attentes irréalistes au sein du secteur privé qui les accueille;

- les ajustements de tarification et de taxation ainsi que la mise en place des mesures d'accompagnement transitoires requises pour rétablir l'équilibre financier de chacun des sous-secteurs économiques;

- la définition de tous les éléments de réglementation et la mise en place des agences de réglementation jugées nécessaires;

- la capacité et la volonté de prise en charge de la prestation de service public par le secteur privé Marocain et la capacité de mobilisation de l'épargne nationale par les Banques commerciales;

- les limites politiques au recours à l'investissement étranger;

- l'établissement d'un climat de confiance et de collaboration vis à vis du secteur privé.

6.3.1. Réaffectation des ressources de la fonction publique

Un programme de désengagement de l'Etat nécessite le déplacement des fonctionnaires vers le secteur privé, au même rythme et dans les mêmes proportions que le transfert des responsabilités. Cette opération est délicate et doit respecter les droits fondamentaux des individus.

Diverses mesures d'accompagnement sont requises à cet effet, que nous regrouperons sous les catégories suivantes:

- les mesures d'atténuation des effets de la réaffectation;

- les mesures de motivation envers la réaffectation;

- les mesures compensatoires.

6.3.1.1. Les mesures d'atténuation des effets de la réaffectation

Ces mesures visent à éviter ou à réduire l'insatisfaction en maintenant les principaux avantages et bénéfices liés au statut de fonctionnaire et certains privilèges additionnels consentis au fil des ans dans des circonstances particulières. En définissant ces mesures il ne faut pas créer de facteurs déstabilisants au sein du secteur privé qui devra accueillir ces employés, ni créer de précédents.

Ces mesures s'articulent autour des concepts suivants:

a- Une protection raisonnable du lien d'emploi.

Le statut de fonctionnaire comporte une notion de sécurité d'emploi quasi absolue. Proposer des mesures de protection de l'emploi raisonnables aux personnes transférées ne devrait pas poser de probième insurmontable dans les secteurs en forte croissance (ce qui est le cas pour la plupart des secteurs considérés). Cette garantie ne pourra toutefois (et ne devrait pas) être absolue. Elle devrait plutôt être conçue sous forme d'ententes particulières à durée limitée entre les entreprises visées et leurs travailleurs.

Il faudra également prévoir des statuts particuliers pour les employés et des mécanismes d'ajustement relativement à toute la question de la représentation syndicale.

b- Protection du niveau de rémunération.

Le niveau actuel des gains ainsi que l'espérance des gains à court terme devraient être protégés. Toutefois, les nouvelles entreprises devraient incorporer des mécanismes de rémunération reflétant davantage les règles du jeu du secteur commercial concurrentiel, tels l'incitation à l'augmentation de la productivité.

c- Protection des avantages sociaux.

Il faudra assurer aux employés transférés le maintien d'une couverture sociale similaire à celle dont ils bénéficiaient. Cela suppose l'existence de mutuelles d'assurance sociale et de fonds de retraite privés, habilités à recevoir les fonds accumulés au sein de la fonction publique au bénéfice de ces employés. Ces mutuelles devront prendre en charge la couverture du risque futur et la gestion de leurs régimes de retraite et d'assurance sociale.

Cette question n'est jamais facile à régler parce que, généralement, le gouvernement ne couvre pas adéquatement les bénéfices acquis et les fonds ne sont donc pas disponibles pour être transférés aux mutuelles privées. De plus, les employés de la fonction publique n'ont pas été habitués à verser une quote-part du coût commercial des protections sociales qui leurs étaient accordées, ce qu'il leur faudra sans doute faire après leur transfert.

Si le secteur privé n'offre pas actuellement des produits adéquats permettant le maintien de la couverture sociale au même niveau que l'Etat, il faudra des négociations entre le gouvernement et les assureurs privés pour que cette protection soit en place préalablement à tout transfert de fonctionnaire. L'absence de couverture compromettra à coup sûr le succès de toute tentative en ce sens. La mise en place de tels régimes de protection sociale nécessitera de lourds investissements en ressources humaines et financières.

d- Protection des autres bénéfices.

Nous avons pu constater l'existence de nombreux autres bénéfices au sein de la Fonction Publique et dans la plupart des Etablissements Publics, notamment, des parcs immobiliers pour le logement des employés, des centres de vacances, des hôtels de villégiature pour le personnel cadre, des centres sportifs, des voyages à l'étranger, des voitures de fonction. Ces bénéfices entraînent des coûts d'exploitation directs et indirects et des dépenses d'investissement importantes, que le secteur privé ne devrait pas perpétuer afin de ne pas compromettre sa compétitivité sur le marché.

Là où la nature du bénéfice le permet, tels les centres de vacances et les parcs de logements, nous recommandons la mise en place de coopératives avec rétrocession des actifs à prix réduit. Le parc des voitures de fonction des employés à transférer devrait être liquidé par appel d'offres restreint aux employés quittant la fonction

publique, en donnant la préséance à l'utilisateur actuel. Nous recommandons de liquider les autres bénéfices après en avoir fait l'évaluation sur une base pluriannuelle et de donner aux employés une compensation monétaire appropriée plutôt que de transférer ces avantages en nature aux nouvelles entreprises.

6.3.1.2. Les mesures incitatives

Le plus grand attrait qui puisse inciter les fonctionnaires à accepter sereinement une réaffectation dans le secteur privé demeure la perspective d'une amélioration substantielle et durable de sa rémunération et des perspectives d'avancement. Il y a là une occasion unique de motiver ces employés en leur proposant un système de rémunération et de planification de carrière qui lie leur sort personnel à celui de la performance économique de leur nouvelle entreprise.

Une telle approche devrait comprendre, outre un système de boni à la performance, un système de participation aux bénéfices, où la participation serait sous forme de participation au capital de l'entreprise, monnayable uniquement quelques années plus tard. L'employé aurait ainsi tout intérêt à contribuer activement au développement de son entreprise, puisque le montant de sa rémunération et la valeur de sa participation en dépendront directement.

Il faudrait également envisager la possibilité d'achat annuel de titres de la compagnie, à prix réduit et assortie d'une gamme de possibilités en termes de financement. Les fonctionnaires déplacés pourraient être encouragés à monnayer certains droits acquis dans la fonction publique sous formes d'actions achetées à prix réduit. On pourrait également envisager la création des mécanismes d'épargne sur le salaire en vue de l'achat d'actions à prix réduit, etc.

6.3.1.3. Les mesures compensatoires

Il y aura en cours de désengagement de l'Etat un certain nombre d'employés qui, pour toutes sortes de raisons, n'accepteront pas le passage de la fonction publique au secteur privé. Il faudra prévoir pour ces employés un mécanisme de liquidation des droits avec une compensation pour perte d'emploi qui soit la plus juste possible sans toutefois être trop généreuse au point d'être incitative.

En effet, l'objectif de l'Etat est de transférer les ressources vers le secteur privé, non de procéder à une compression des effectifs. Il faudra donc faire preuve d'une certaine fermeté pour éviter de contourner le problème en transférant les récalcitrants vers d'autres secteurs de la fonction publique, ce qui gonflerait inutilement les effectifs tout en risquant un effet d'entraînement sur les autres employés, qui y verraient une porte de sortie face à la peur de l'inconnu.

6.3.2. L'existence d'acheteurs crédibles et responsables

Existe-t-il un groupe social au Maroc dont la capacité économique et financière est suffisante pour permettre l'acquisition des intérêts actuellement détenus par l'Etat et d'en prendre la responsabilité sans assistance de l'Etat? Si ce groupe n'existe pas, on court le risque de substituer à court terme une assistance financière au secteur public par une assistance financière au secteur privé, sans garantie de succès.

Le capital privé, au Maroc comme ailleurs, a démontré sa préférence pour les risques faibles et les activités à cycle court ou de nature spéculative.

6.3.3. Les limites politiques du recours à l'investissement étranger

Le recours massif à des participations étrangères ou ne présentant pas d'affinités particulières avec la société civile Marocaine devra être géré avec prudence, si l'on veut éviter les risques de débats politiques et nationalistes ou de contestations de la société civile. Pour les mêmes raisons, l'Etat peut difficilement faire bénéficier ces groupes d'avantages politico-économiques trop importants par rapport aux avantages offerts aux nationaux ou faire des concessions socialement inacceptables dans le seul but d'attirer des capitaux.

Ceci étant dit, le programme de désengagement de l'Etat, pour être réalisé à la hauteur des pleines potentialités qui peuvent en être tirées, nécessitera des apports importants de capitaux et de transferts de technologie étrangers.

6.3.4. L'abandon de pouvoirs économiques détenus par la techno-bureaucratie

Les faits ont démontré que la techno-bureaucratie, détenant le réel pouvoir d'accumulation et d'appropriation du capital au sein des établissements publics, reste rarement indifférente aux tentatives de désintégration de ce pouvoir.

La bourgeoisie d'Etat résiste généralement à l'affaiblissement de ses pouvoirs au profit des classes dominantes du secteur privé.

Devant l'érosion de ce pouvoir, on invoque la primauté de l'intérêt public pour justifier le maintien des secteurs publics dans le giron de l'Etat (eau, électricité, télécommunications, transport de masse).

6.3.5. L'établissement d'un climat de confiance vis à vis du secteur privé

Le secteur privé Marocain n'a pas une longue tradition industrielle et, sauf quelques exceptions, ne semble pas avoir encore démontré ses capacités financières et managérialles pour assumer pleinement, avec efficacité et responsabilité, la lourde charge des établissements publics.

Le gouvernement devra mettre en place des mesures d'accompagnement soigneusement dosées pour encadrer le secteur privé et lui permettre de prendre son plein essor au cours des premières années de transition .

Annexe A - Impact du désengagement de l'Etat

Les recommandations de désengagement de l'Etat, formulées dans le présent rapport, devraient résulter en un transfert progressif, sur une période de 5 à 10 ans, du secteur public vers le secteur privé d'environ 80 000 à 100 000 employés directs ou indirects de l'Etat. Ce personnel proviendrait généralement des secteurs productifs de la fonction publique et des Etablissements publics qui sont parmi les mieux rémunérés de la fonction publique. Si l'on prend pour base la moyenne salariale par employé d'une entreprise telle que l'ONE ou l'ONPT, qui se situait à la fin de 1992 aux environs de 75 000 à 85 000 Dh/an/employé, le transfert de 100 000 personnes du secteur public vers le secteur privé pourrait représenter une économie annuelle sur le budget d'opération de l'Administration de 7 à 8 milliards de DH/an à laquelle viendraient s'ajouter les bénéfices sociaux et les frais indirects relatifs au maintien de ces emplois. Il est donc réaliste de tabler sur des économies potentielles pour l'Etat de l'ordre de 10 milliards de DH par an (dirhams 1992) sur un horizon de 5 à 10 ans, sous le seul chapitre des économies de masse salariale pour l'Etat. **Il convient toutefois de réaliser que ces transferts ne correspondent pas à des licenciements.** Ces personnes vont venir grossir les rangs du secteur privé, qui va devoir absorber cette masse salariale et l'intégrer dans le prix de vente des services publics fournis (celle-ci l'est déjà intégralement pour tous les employés des établissements publics). Pour ne pas entraîner de majorations excessives du prix de vente au consommateur des services, ces transferts devront être accompagné de certains ajustements de la taxation applicable aux secteurs concernés.

Sur le plan de l'estimation du produit des ventes d'éléments d'actifs du patrimoine de l'Etat qui pourraient résulter de la mise en application du programme de désengagement de proposé, il nous est difficile d'avancer des chiffres (même indicatifs d'un ordre de grandeur) à ce stade ci de l'étude. En effet, la valeur comptabilisée des actifs du patrimoine de l'Etat au sein des différentes Administrations et des grands établissements publics, ne peut être considérée comme fiable ou représentative de la valeur technico-commerciale actuelle de ces actifs. La gestion des immobilisations n'est pas une priorité au sein des administrations et celles-ci n'ont pas fait l'objet de prise d'inventaire ni d'évaluation récemment.

A titre indicatif seulement et sans aucune prise de position de Price Waterhouse en rapport avec la validité des chiffres produits, la valeur des immobilisations rapportées par les grands établissements publics est la suivante (en milliards de Dh fin 1991):

		1991
-	ONE	13,0
-	ONEP	9,0
-	ONPT	8,3
-	ONCF	9,.0
-	Régies Autonomes (estimation)	5,0
-	Barrages hydro-électriques(actuels)	9,3
-	Barrage Al Wahda (en construc)	7,5
	TOTAL	**61.5 milliards**

(La valeur des immobilisations de l'ONCF semble à première vue douteuse)

La valeur des immobilisations en écoles et en hôpitaux, cliniques et centres de santé n'est pas connue. Les actifs des Régies Autonomes de Distribution d'eau et d'électricité ne sont pas toujours bien inventoriées et font l'objet de nombreuses contestations entre Régies de territoires limitrophes et entre Régies, l'ONEP et l'ONE.

Pour conduire le programme de désengagement de l'Etat sur des bases crédibles et transparentes, un gigantesque travail de prise d'inventaire, d'arbitrage et d'évaluation de la valeur actualisée des immobilisations faisant partie du patrimoine de l'Etat devra être entrepris. Ce travail devrait débuter sans délais et son ampleur justifie la création d'une unité d'intervention spéciale, dotée d'un encadrement technique expert et des équipements informatiques adéquats pour s'acquitter de cette tâche dans des délais raisonnables (deux à trois ans).

Annexe B - Mécanismes de Péréquation

Les mécanismes de péréquation régionale

Le premier diagramme de la page suivante illustre le concept de **la péréquation régionale** que l'on ne peut ignorer dans le contexte socio-économique et géographique du Maroc. Les disparités de climat, de structure sociale et de distribution de l'activité économique au sein du pays sont telles que pour plusieurs services publiques il peut être souhaitable d'envisager la mise en place de mécanismes de solidarité nationale prévoyant des transferts planifiés de ressources des régions favorisées au profit des régions les moins favorisées.

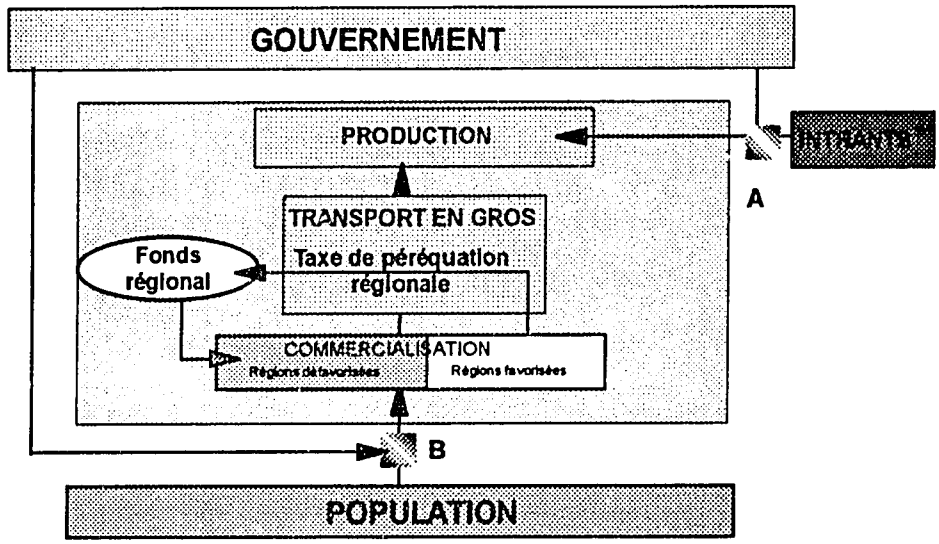
La péréquation régionale relève non seulement d'un principe d'équité et de solidarité sociale, mais constitue également un puissant outil économique qui permet de favoriser le développement de l'arrière pays avec un rythme de croissance proportionnel à celui du développement des régions les plus favorisées. On peut ainsi ralentir l'exode rural vers les zones urbaines et bâtir un tissu social plus homogène sur toute l'étendue du territoire.

Selon le concept de la péréquation régionale on impose une surtaxe sur la vente en gros des unités de service public aux distributeurs au détail des régions économiquement les plus favorisées. Le produit de cette taxe est versé dans un fonds de péréquation régional dont l'utilisation est réservée aux régions les plus défavorisées.

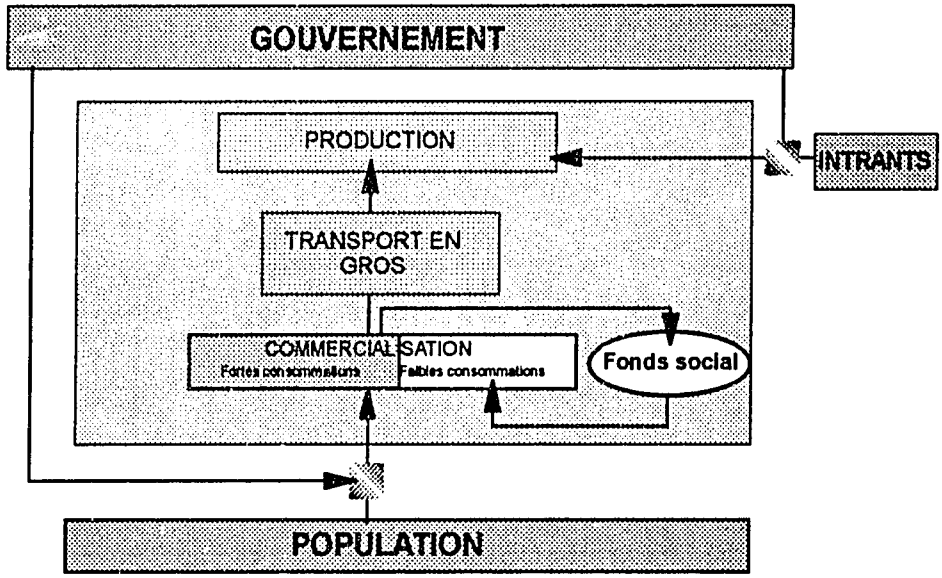
Ces dernières ne peuvent disposer des fonds de péréquation régionale que dans le cadre des modalités établies par la réglementation de chacun des secteurs et uniquement pour compenser le différentiel des coût de construction d'infrastructures de service public. Les projets de développement régionaux subventionnés par les fonds de péréquation doivent être préalablement accrédités auprès des autorités réglementaires appropriées pour en assurer la conformité avec les standards et priorités stratégiques nationaux.

Le modèle proposé suggère que les fonds de péréquation soient gérés, hors compte d'exploitation, par l'exploitant de chacun des secteurs qui assure le transit interrégional en gros des services concernés. L'intervention directe de l'Etat dans la gestion des fonds de péréquation régionale n'est pas nécessaire. Ceux-ci doivent toutefois faire l'objet d'une étroite surveillance par les Organismes de réglementation de chacun des secteurs.

La péréquation régionale



La péréquation sociale



Les taux de la surtaxe de péréquation régionale applicable à chacun des services publics sont une prérogative politique et peuvent être établis annuellement par des commissions nationales composées de membres de la Direction Nationale des Prix du Ministère des Affaires Economiques et Sociales et de délégués des Elus Locaux représentant chacune des régions.

Par la mise en place d'un fonds de péréquation régionale pour des services publics tels que l'eau, l'électricité, le téléphone, le transport, l'habitat social etc. on peut rationaliser, automatiser et régulariser le financement du développement des infrastructures en milieu rural, sans intervention directe de l'Etat. Le coût de la péréquation se trouve répercuté dans le prix de vente des services et ce système permet d'alléger considérablement la charge de gestion de l'Etat.

Les mécanismes de péréquation sociale

Dans le contexte social marocain, on ne peut non plus écarter le concept de **la péréquation sociale** illustré par le diagramme du bas de la page précédente La péréquation sociale est déjà en vigueur depuis plusieurs années au Maroc, particulièrement en ce qui concerne la tarification de l'eau et de l'électricité. Ce mécanisme consiste à facturer aux clients à faible consommation (faible revenus) un prix inférieur au coût moyen de production des services et à facturer aux clients à forte consommation un prix supérieur, en compensation du manque à gagner généré par les premiers.

Comme la péréquation sociale s'applique directement à la facturation, celle-ci est gérée par les Agences commerciales chargées de la distribution au détail des services. Le diagramme met en évidence la création d'un fonds de péréquation sociale, mais dans la pratique la compensation tarifaire se fait au sein même de la comptabilité client de l'agence de commercialisation. La mise en application de la péréquation sociale devrait produire un effet financier neutre pour les agences de commercialisation et celles-ci doivent conserver la pleine responsabilité d'équilibrer leur résultat d'exploitation.

La définition des mécanismes d'application de la "péréquation sociale" relève d'un processus politique et cette responsabilité devrait être assumée par une Commission Nationale composée du personnel technique de la Direction des Prix du Ministère des Affaires Economiques et Sociales et du Ministère de l'Intérieur et de la Communication. Les mêmes mécanismes de "péréquation sociale" établis par cette commission devraient être appliqués à l'ensemble du territoire et à tous les services publics admissibles.

Annexe C - Classification des Secteurs Prioritaires

TABLEAU # 1	CLASSIFICATION EN FONCTION DES OBJECTIFS DU GOUVERNEMENT					
Secteur économique	Budget fonctionn	Budget investis	Develop secteur privé	Charge gestion	Regionalisation	Note
Poids du critère >>>>	20%	30%	25%	15%	15%	
Electricité	2	8	8	6	9	7.05
Eau	6	8	8	8	9	8.15
Télécommunications	1	9	8	5	9	7
Services Municipaux	2	6	7	8	9	6.5
Agriculture	5	6	7	7	7	6.65
Habitat	4	5	3	5	5	4.55
Santé	6	4	7	9	7	6.55
Education	8	5	6	6	6	6.4
Transports	3	6	4	4	5	4.75
Travaux Publics	5	7	6	5	6	6.25
Tourisme	1	4	5	3	4	3.7
Commerce	1	2	5	3	5	3.25
Finances	2	1	6	5	2	3.25

Note: Une note élevée est indicative d'une meilleure conformité avec les objectifs visés par le gouvernement

TABLEAU # 2	CLASSIFICATION EN FONCTION DES CONTRAINTES DE REALISATION					
Secteur économique	Difficulté technique	Impact social	Nuisance politique	Contraintes financières	Difficulté juridique	Note
Poids du critère >>>>	15%	25%	25%	25%	15%	
Electricité	8	7	8	5	5	6.95
Eau	6	8	6	4	4	6.00
Télécommunications	7	8	6	6	3	6.50
Services Municipaux	9	6	9	8	9	8.45
Agriculture	8	4	6	5	7	6.00
Habitat	7	6	6	5	5	6.05
Santé	3	4	7	6	7	5.75
Education	2	3	5	4	6	4.20
Transports	6	5	8	7	8	7.10
Travaux Publics	8	7	8	7	9	8.05
Tourisme	9	6	8	6	8	7.55
Commerce	9	7	8	8	8	8.30
Finances	6	7	9	8	6	7.80

Note: Une note élevée est indicative d'une plus grande facilité de réalisation

TABLEAU # 3	CLASSIFICATION EN FONCTION DES FACTEURS D'EXPLOITATION					
Secteur économique	Unité de facturation	Existence secteur privé	Synergie économique	Environnement concurrentiel	Acteurs régionaux	Note
Poids du critère >>>>	30%	15%	20%	25%	15%	
Electricité	9	3	8	6	9	7.60
Eau	8	3	7	5	9	6.85
Télécommunications	9	3	9	6	9	7.80
Services Municipaux	4	7	6	8	9	6.80
Agriculture	7	7	4	8	8	7.15
Habitat	6	9	5	7	4	6.50
Santé	8	8	4	7	8	7.35
Education	4	6	7	4	8	5.70
Transports	8	6	7	6	6	7.10
Travaux Publics	5	8	6	8	5	6.65
Tourisme	7	7	4	8	5	6.70
Commerce	6	7	6	8	3	6.50
Finances	7	8	7	7	2	6.75

Note: Une note élevée est indicative d'un environnement plus favorable à la participation du secteur privé

TABLEAU # 4	SOMMAIRE DES COTES DE CLASSIFICATION			
Secteur économique	Objectifs du gouvernement	Contraintes de réalisation	Facteurs d'exploitation	Note Globale
Poids du critère > > > >	40%	20%	40%	
Electricité	7.05	6.95	7.60	7.25
Eau	8.15	6.00	6.85	7.20
Télécommunications	7.00	6.50	7.80	7.22
Services Municipaux	6.50	8.45	6.80	7.01
Agriculture	6.65	6.00	7.15	6.72
Habitat	4.55	6.05	6.50	5.63
Santé	6.55	5.75	7.35	6.71
Education	6.40	4.20	5.70	5.68
Transports	4.75	7.10	7.10	6.16
Travaux Publics	6.25	8.05	6.65	6.77
Tourisme	3.70	7.55	6.70	5.67
Commerce	3.25	8.30	6.50	5.56
Finances	3.25	7.80	6.75	5.56

Note: Une note élevée est indicative d'un secteur prioritaire pour le désengagement de l'Etat

PN-ABU-902

Royaume du Maroc

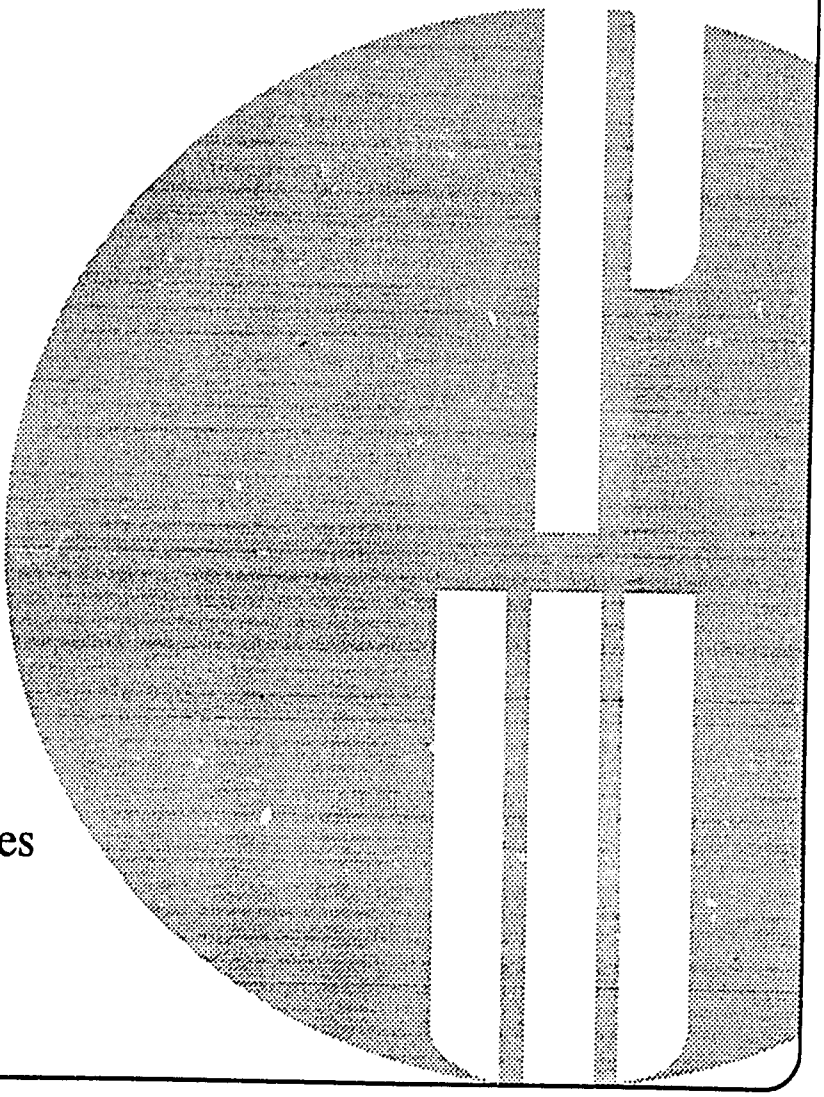
USAID

PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVE DANS LES PRESTATIONS DE SERVICES PUBLICS

Rapport Final

VOLUME 2

RECOMMANDATIONS SECTORIELLES



31 Aout 1993

Price Waterhouse
International Consulting Services
1801 K St., N.W.
Washington, D.C. 20006, USA

60

AVERTISSEMENT AU LECTEUR

Considérant la densité et l'important volume d'informations contenus dans ce rapport final, il a été jugé nécessaire de le présenter en différents volumes. Nous tenons à rappeler au lecteur que l'objectif général de cette étude est d'effectuer une réflexion globale et intégrée sur un train de mesures cohérentes pour maximiser les potentialités de participation du secteur privé dans les prestations de services actuellement rendus par le secteur public. De ce fait, une lecture globale est vivement recommandée.

Ce rapport final est constitué de 4 volumes distincts mais faisant partie intégrante de cette étude:

Le **Volume 1** présente le diagnostic et les recommandations de portée générale. Nous suggérons au lecteur une lecture approfondie de ce volume qui présente de nombreux concepts utilisés pour le développement des recommandations et du plan d'action.

Le **Volume 2** présente les recommandations sectorielles. Bien qu'un bref diagnostic sectoriel soit présenté, ces recommandations ne peuvent être lues et analysées indépendamment des autres volumes.

Le **Volume 3** présente le plan d'action pour la mise en place des recommandations (générales et sectorielles). Les mêmes conseils quant à la lecture préalable du **Volume 1** s'appliquent à ce volume.

Finalement, le **Volume 4** présente les rapports d'analyse sectorielle, diagnostique et recommandations.

Ces quatres volumes font partie intégrante de cette étude et doivent être lus et analysés globalement. Une lecture partielle ne rendrait pas justice au travail intensif effectué pour réaliser cette étude. Les points de vue présentés sont issus d'une réflexion sectorielle approfondie, mais nécessairement limitée par les **courts délais impartis pour la réalisation de l'étude, et par l'ampleur du travail.**

Nous suggérons aux lecteurs intéressés par un secteur spécifique de lire le **Volume 1** avant d'entreprendre la lecture et l'analyse des recommandations sectorielles et du plan d'action. Les rapports d'analyse sectoriel inclus dans le **Volume 4** ont été développés pour servir de base à la réflexion globale entreprise. Ces rapports sectoriels ne peuvent être considérés comme exhaustifs, leur valeur analytique est intrinsèquement liée au sujet et à la vision globale de l'étude.

Nous remercions l'administration marocaine pour sa collaboration et de son soutien et restons à son entière disposition pour répondre à toute question pouvant surgir à la lecture de ces documents.

Price Waterhouse

Table des Matières

1 EAU ET ELECTRICITE 1
1.1 Le sous-secteur de la production électrique 1
1.2 Le sous-secteur du transport de l'énergie électrique 4
1.3 Le sous-secteur de la Commercialisation électrique 6
1.4 Le sous-secteur de la distribution de l'énergie électrique 11
1.5 Le sous-secteur de la commercialisation et de la distribution de l'eau . . . 12
1.6 Le sous-secteur des services d'assainissement des eaux usées 15
1.7 Le sous-secteur des services de soutien spécialisés au secteur de l'électricité et de l'eau 16

2 POSTES ET TELECOMMUNICATIONS 18
2.1 Le sous-secteur des télécommunications 18
2.2 Le sous-secteur de la Poste et des Services Financiers Postaux 21

3 SANTE 25
3.1 Sommaire des recommandations et des mesures d'accompagnement suggérées 25
3.2 Stratégies applicables aux services sélectionnés 25
3.2.1 Mesures concernant le réseau des soins préventifs
3.2.2 Mesures concernant le réseau de soins curatifs
3.2.3 Mesures concernant le Centre National de Transfusion Sanguine

4 HABITAT 35
4.1 Recommandations d'ordre général (mesures d'accompagnement) 35
4.1.1 Vente des logements du patrimoine de l'Etat
4.1.2 Cloisonnement du secteur aux fins d'établissement des politiques et règlements
4.1.3 Harmonisation des politiques, règlements et normes de l'habitat et de l'urbanisme
4.1.4 Rationalisation des rôles et responsabilités respectifs des Ministères de "l'Habitat" et de "l'Intérieur et de l'Information" en matière d'urbanisme
4.1.5 Renforcement et réforme du cadre institutionnel du secteur de l'habitat
4.1.6 Démonopolisation de la construction des installations de réseaux de distribution des services publics essentiels
4.1.7 Révision des missions des Etablissements sous tutelle
4.1.8 Création d'un mécanisme de protection du risque d'insolvabilité temporaire des emprunteurs immobiliers
4.2 Recommandations spécifiques au sous-secteur de l'habitat de standing, commercial et industriel 47
4.3 Recommandations spécifiques au sous-secteur de l'habitat intermédiaire . . 48
4.4 Recommandations spécifiques au sous-secteur de l'habitat social 52

5 SERVICES MUNICIPAUX 58
5.1 Contraintes et recommandations touchant tous les services municipaux . . 58
5.2 Services choisis : une stratégie pour la prestation par le secteur privé . . . 59
5.3 Directives générales pour la transition vers la prestation privée 61

6 EDUCATION 63
6.1 Conclusions 63
6.2 Recommandations 63
6.2.1 Le sous-secteur de l'éducation pré-scolaire
6.2.2 Le sous-secteur de l'enseignement fondamental primaire et secondaire
6.2.3 Le sous-secteur de l'Education Universitaire
6.2.4 Le sous-secteur de l'enseignement professionnel
6.2.5 Le sous-secteur de la Formation des Cadres
6.2.6 Le sous-secteur de la Télé-Education

7 AGRICULTURE 82
7.1 Remarques touchant l'ensemble du secteur 83
7.1.1 Accélération et simplification des procédures administratives de paiement.
7.1.2 Protection des droits de retraite accumulés par les fonctionnaires
7.1.3 Protection des acquéreurs privés contre des poursuites judiciaires éventuelles en rapport avec des actes posés antérieurement à la privatisation
7.1.4 Favoriser l'accès au crédit pour les entreprises du secteur privé
7.2 Possibilités de participation du secteur privé 85
7.2.1 Le secteur de la Petite et Moyenne Irrigation
7.2.2 Le secteur des Grands Projets d'Irrigation (GPI)
7.2.3 Imposition de frais pour l'utilisation de l'eau
7.2.4 Les services de vulgarisation agricole
7.2.5 Services d'amélioration génétique
7.2.6 Les services d'inspection agricole
7.2.7 Les services de laboratoire
7.2.8 Les services agro-alimentaires

1 EAU ET ELECTRICITE

1.1 Le sous-secteur de la production électrique

1.1.1 Diagnostic

Le secteur de l'énergie électrique au Maroc a connu une croissance soutenue au cours des cinq dernières années, le taux de croissance moyen de la production brute ayant été de 7,5% par an. Ce taux de croissance dépasse le taux d'accroissement de la population de près de 4%.

Le taux de croissance de la demande devrait se maintenir dans les années à venir et même augmenter de 1 à 2% avec la montée du niveau économique des classes productives de la nouvelle génération. Il est probable que l'insuffisance des capacités de production nationale et d'importation d'énergie électrique des pays voisins prévue pour les prochaines années contribuera à maintenir artificiellement bas le niveau de la demande réelle de l'économie par rapport aux véritables besoins.

1.1.2 Capacité de génération de puissance

Au début de 1993, la puissance maximum installée pour la production d'énergie électrique au Maroc s'établit à 2.200 MW et se décompose comme suit:

-	Puissance thermique	1500.00 MW	67.99%
-	Puissance hydraulique	686.74 MW	31.13%
-	Puissance achetée de producteurs autonomes	20.23 MW	0.91%
	Total puissance installée	**2 206.00 MW**	**100.00%**

En 1992, à cause des restrictions imposées par la sécheresse sur l'utilisation effective des installations de production hydraulique, la puissance thermique mobilisable n'a pas pu rencontrer la pointe journalière de la demande, en dépit du report de certains travaux d'entretien. La capacité de production thermique installée est actuellement exploitée au-dessus de sa capacité normale en régime de croisière. La puissance effective mobilisable à la fin de 1992 était d'environ 1 540 MW, soit environ 70% de la puissance totale installée.

L'ONE estime que la puissance totale appelée à la pointe à la fin de 1992 était d'environ 1800 MW, laissant apparaître un déficit de puissance net de 260 MW. Pour combler ce déficit, le Maroc a dû acheter au réseau algérien une puissance d'appoint journalière de 155 MW et procéder à des délestages techniques rotatifs et sélectifs en fin de journée, à hauteur de 100 MW de puissance, pour ajuster artificiellement la demande à la capacité de production effectivement mobilisable. **Ceci représente un déficit net de puissance mobilisable de près de 14% par rapport à la demande de pointe.**

Cette situation devrait continuer de s'aggraver et atteindre un déficit net d'environ 21% durant la période de l'été 1993 et surtout à la fin de 1993, puisque les nouvelles installations ne pourront être mises en exploitation qu'au début de 1994.

Des études récentes en Egypte pour le compte de la USAID ont permis de calculer la perte économique qui découlait de la pénurie d'électricité et des délestages. La valeur induite de cette perte a été estimée à 0.4 $US par KWh délesté. Pour le Maroc, ceci pourrait représenter, à la fin de 1992, une perte globale de productivité de 2,4 milliards de Dirhams par an.

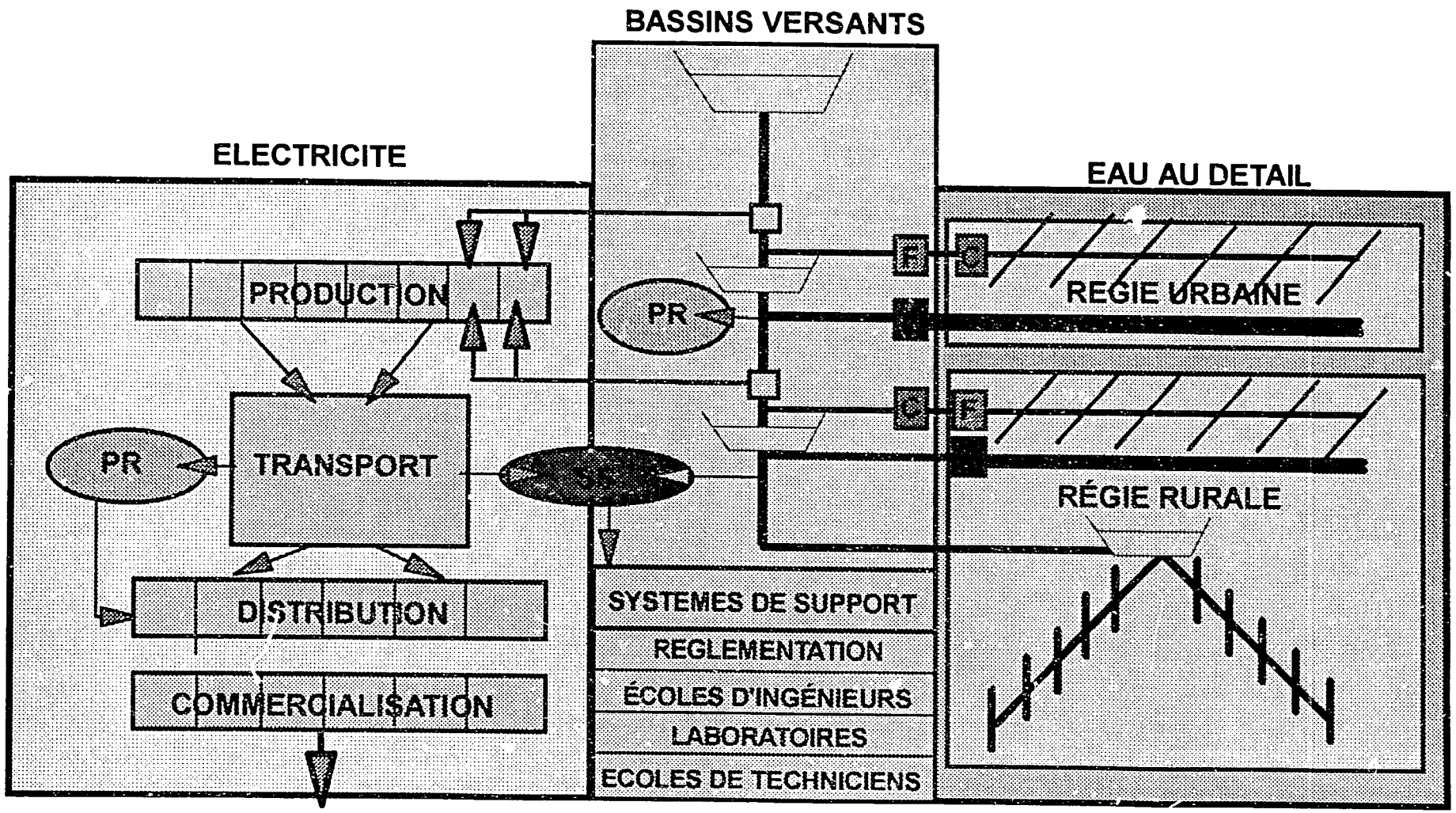
1.1.3 Recommandations

1) Que le sous-secteur de la production de l'énergie électrique soit démonopolisé pour permettre l'émergence de producteurs indépendants privés.

2) Que chacune des centrales de production d'électricité thermique ou hydraulique actuellement en service fasse l'objet d'une restructuration institutionnelle et financière visant à en faire à moyen terme des producteurs indépendants les uns des autres et de l'ONE (incluant la pleine responsabilité de la dette et de l'amortissement de leurs immobilisations respectives). Cette recommandation n'exclut pas la possibilité que ces nouvelles entreprises soient d'abord constituées en filiales partielles ou totales de l'ONE.

3) Que le gestionnaire du réseau national de transport de l'énergie électrique (ONE) conserve l'exploitation d'au moins une centrale de production thermique et une centrale de production hydraulique. Ces deux unités de production permettront au transporteur national de conserver une souplesse d'exploitation du réseau en lui réservant une certaine capacité d'intervention en cas d'urgence et serviront de témoin pour comparer ses coûts de production à ceux des producteurs indépendants.

Intégration des sous-secteurs



4) Que le gestionnaire du réseau national de transport (ONE) négocie annuellement avec chacun des producteurs indépendants un contrat d'approvisionnement garanti, sur la base des principes suivants:

- l'achat d'une quantité minimum d'énergie à prix prédéterminé par KWh, suffisante pour couvrir les frais d'exploitation fixes du producteur indépendant

- la définition précise des modalités de mobilisation de la puissance disponible du producteur indépendant et les mécanismes de rémunération pour la puissance effectivement mobilisée

Les modalités d'achat d'énergie des producteurs indépendants par l'opérateur du réseau national de transport devraient faire l'objet d'un cadre réglementaire équilibré visant à protéger équitablement les intérêts de toutes les parties.

5) Que le gestionnaire du réseau national de transport achète les compléments d'énergie requis pour rencontrer la demande (en surplus des minimum contractuels négociés) selon les mécanismes de l'offre et de la demande et dans le respect d'une planification à moyen terme connue de tous les producteurs.

6) Que l'Etat incorpore dans la réglementation du secteur l'obligation du réseau national d'acheter toute l'électricité produite par les producteurs indépendants désireux d'alimenter le réseau national. Cette obligation devrait être valable jusqu'à concurrence des besoins requis pour rencontrer la demande et dans la mesure où le coût d'acquisition de cette énergie est inférieur au coût de production des unités-témoins exploitées par le gestionnaire du réseau national de transport. Par mesure de réciprocité, les producteurs indépendants ne devraient pas être autorisés à vendre leur électricité directement à des tiers. Une exception à cette règle peut être envisagée dans le cadre de concessions spécifiques accordées pour une durée limitée par le Ministère de l'Energie à des producteurs privés indépendants opérant en région éloignée non desservie par le réseau de transport national.

Cette recommandation, similaire à la législation PURPA américaine (Public Utility Regulatory Policy Act de 1978) implique que dans l'éventualité où les producteurs indépendants privés sont capables de rencontrer la demande à un coût de production inférieur à celui des unités-témoins du gestionnaire du réseau de transport national, les centrales du transporteur national ne sont exploitées qu'en appoint aux centrales privées. Dans le contexte où le réseau de transport national est exploité par un Etablissement Public, cette recommandation revient à dire qu'une surcapacité de production nationale serait à la charge financière de l'Etat.

1.2 Le sous-secteur du transport de l'énergie électrique

Le sous-secteur du transport et de la gestion en temps réel du réseau national interconnecté, comprend les lignes de transmission haute tension primaires (150Kv) et secondaires (60Kv) ainsi que toutes les sous-stations de transformation ou d'interconnexion haute tension. Les sous-stations de transformation en 22Kv de sortie du réseau de transport pour livraison aux distributeurs en gros font également partie intégrante du réseau national.

1.2.1 Diagnostic

Le réseau national Marocain de transport de l'énergie électrique est interconnecté et géré par le centre de contrôle du réseau de Mohammedia à proximité de Casablanca. Celui-ci est également interconnecté à celui de l'Algérie, à qui le Maroc achète de l'électricité pour combler le déficit de puissance lors de la période de pointe journalière. Seules quelques unités de production de faible capacité en régions éloignées ne sont pas reliées au réseau national et alimentent directement de petits réseaux locaux. Le réseau est en bon état et l'uniformisation des tensions de transport est en voie d'achèvement.

Le réseau de transport national constitue le maillon intégrateur, de liaison et de coordination intermédiaire entre les producteurs d'électricité en amont et les Agents de commercialisation et de distribution au détail en aval.

Le réseau de transport en milieu rural est en cours de développement et assure pour le moment un service limité. Les coûts de développement de ce réseau doivent être subventionnés.

La planification du développement du réseau et son exploitation sont assumées par **l'Office National de l'Electricité (ONE)** dans le cadre du monopole d'Etat en matière de transport de l'électricité.

A cause des économies d'échelle, qui peuvent être réalisées dans la construction des lignes et de la rationalisation des transferts d'énergie entres régions productrices et régions consommatrices sur l'ensemble du territoire, **le sous-secteur du transport d'énergie électrique présente les caractéristiques d'un monopole naturel.** Dans le contexte Marocain actuel, il ne serait pas économiquement approprié de favoriser la création de réseaux de transport concurrentiels.

La performance énergétique du réseau de transport correspond sensiblement aux standards de performance atteints par les meilleurs réseaux. Des pertes techniques de l'ordre de 7% sont enregistrées, incluant les pertes par transformation en sortie des usines de production.

La répartition des flux énergétiques et l'équilibrage en temps réel du réseau pour répondre aux fluctuations de la demande en fonction des heures de la journée nécessite une intervention centralisée et de puissants moyens de contrôle de tous les paramètres du réseau. Il est vital de pouvoir réagir instantanément et de stabiliser le réseau en cas d'incident.

Le sous-secteur transport est bien positionné pour jouer un rôle d'intégrateur des coûts de l'énergie achetée à des prix différents de chacun des producteurs et déterminer un prix de vente moyen uniforme pour l'énergie "moyenne tension" livrée aux distributeurs en fin de réseau.

1.2.2 Recommandations

1) Que le transport de l'énergie électrique en haute tension sur l'ensemble du territoire demeure, encore pour quelques années, sous le contrôle de l'Etat. L'ONE assume actuellement ce rôle avec compétence et devrait continuer de le faire. Il n'est pas concevable pour le moment dans le contexte marocain d'envisager la coexistence de plusieurs réseaux de transport indépendants. L'option ne devrait toutefois pas être définitivement écartée à long terme, la zone nord et la zone sud du pays pouvant éventuellement être desservies par deux réseaux interconnectés, mais gérés par des organismes distincts.

2) Que le gestionnaire du réseau de transport national achète son électricité des différents producteurs indépendants à un prix déterminé par les régles du marché concurrentiel.

3) Que le gestionnaire du réseau de transport national procède à l'intégration des prix d'achat avec ses propres coûts d'exploitation pour en arriver à un **prix commercial de base** (prix moyen uniforme) pour la vente de l'énergie électrique en gros à la sortie du réseau de transport national.

4) Qu'on impose aux Régies Autonomes des régions les plus prospères, **une surtaxe de péréquation régionale**, sur le **prix commercial de base** en sortie du réseau de transport. **A cause de ce mécanisme de péréquation régionale, l'électricité ne sera plus achetée au transporteur national (l'ONE) au même prix de gros par toutes les Régies ou Agences de commercialisation sur toute l'étendue du territoire.** Toutes les Régies achèteront l'électricité au même prix commercial de base correspondant au coût moyen de production à la sortie du réseau de transport national, mais les Régies des régions prospères devront s'acquitter de la taxe de péréquation régionale.

5) Que le gestionnaire du réseau de transport national soit mandaté par l'Etat pour gérer le système de **la taxe de péréquation régionale**. Ce fonds devrait être administré hors compte d'exploitation.

6) Que le gestionnaire du réseau de transport national fasse le suivi de la demande et de la planification des besoins de production d'électricité pour l'ensemble du territoire national. Il doit en informer régulièrement tous les producteurs autonomes, sous forme d'un programme roulant actualisé décrivant la planification des dix prochaines années. Il devra également se charger de la planification du développement du réseau de transport national en fonction de l'évolution de cette demande.

7) Que le gestionnaire du réseau de transport national soit également responsable de la préparation des cahiers des charges et des documents d'appels d'offres destinés au secteur privé désireux de reprendre le financement, la construction et l'exploitation des nouvelles unités de production à établir.

8) Que les propositions d'investissement déposées par le secteur privé, soient analysées par une "Commission Nationale de l'Energie Electrique", composée de représentants techniques du Ministère de l'Energie et des Mines, de la Direction de l'Hydraulique du Ministère des Travaux Publics, de l'Agence Nationale de Réglementation du Secteur de l'Electricité, de l'Association des Producteurs Autonomes d'Energie Electrique et du Gestionnaire du Réseau National de Transport de l'Electricité.

1.3 Le sous-secteur de la Commercialisation électrique

1.3.1 Diagnostic

- Le bon fonctionnement du sous-secteur de la commercialisation de l'électricité est essentiel à l'équilibre financier de tous les exploitants en amont du secteur de l'énergie électrique. Si l'énergie produite n'est pas entièrement facturée en fonction d'une tarification bien équilibrée et centrée sur le coût moyen de production ou encore si la perception des comptes clients est déficiente, les sommes perçues ne seront pas suffisantes pour rémunérer le transporteur national et les producteurs indépendants.

- La recherche d'un rendement commercial élevé et stabilisé pour l'ensemble des exploitants du sous-secteur commercial doit être la préoccupation majeure de tous les intervenants et gestionnaires du secteur de l'électricité. La survie économique de chacun en dépend.

- Le volume et la multiplicité des classes de consommateurs et la dispersion géographique de la clientèle rendent la gestion du sous-secteur commercial plus complexe sur les plans logistique, administratif et financier que celle des autres sous-secteurs de la production et du transport de l'électricité.

- Pour les Régies des grands centres urbains, dont les réseaux sont en pleine expansion, la charge simultanée de la distribution de l'eau et de l'électricité en plus de leur nouvelle responsabilité de la collecte et de l'assainissement des eaux usées, est très lourde. Dans le contexte de la marge commerciale insuffisante qui leur est actuellement consentie, il est peu probable que les Régies parviennent à assainir, sans assistance, la qualité de leur exploitation.

- Aucune régie ne dispose pour le moment de systèmes de gestion informatisés adéquats qui leur permettent de gérer efficacement, en temps réel et en toute autonomie, les activités commerciales fondamentales à leur mission. Les activités administratives, telles que la facturation, le suivi des comptes clients, la gestion et le suivi des compteurs, la gestion des dossiers de la clientèle, la gestion et le suivi des ordres de travail, etc., réclament des systèmes de gestion informatisés intégrés et performants. Le développement d'un nouveau système de facturation est en cours, sous la responsabilité de la RAD de Casablanca et la RED de Rabat vient de signer un contrat pour le développement et la mise en place d'un nouveau système de gestion comptable conçu pour répondre aux besoins de l'ensemble des Régies.

- La plupart des petites Régies de l'arrière pays consacrent trop de leur temps et de leurs maigres ressources financières à l'installation en régie de lignes et de branchements.

1.3.2 Recommandations

1) Que le gouvernement central accorde une assistance logistique, et si nécessaire financière aux Régies, **quelle que soit leur taille**, afin qu'elles se dotent rapidement de nouveaux systèmes informatisés et intégrés de gestion de la facturation, de la clientèle, de la comptabilité générale et analytique et des ordres de travail. Ces systèmes devront être conçus selon une architecture de données normalisée et devront pouvoir être opérés en temps réel, en complète autonomie les uns par rapport aux autres. Il est essentiel que ces systèmes soient rapidement finalisés et rendus opérationnels dans toutes les Régies.

2) Que l'on autorise les Régies à revoir leur marge brute pour équilibrer leurs comptes d'exploitation sans avoir à réaliser elles-mêmes les travaux de construction de lignes et de branchements qui peuvent être économiquement sous-traitées à de petites entreprises privées locales. La raison invoquée par les Régies, à savoir qu'il n'existe pas localement de petits entrepreneurs qualifiés pour effectuer ces travaux ne doit pas prévaloir; les entrepreneurs locaux ne peuvent émerger tant et aussi longtemps que ce marché leur est fermé.

3) Que les Régies lancent immédiatement des programme de "qualité totale" en matière de service, dont la priorité sera les besoins spécifiques de la clientèle. Ces programmes

devront inclure l'installation de centraux téléphoniques modernes, de centres de services à la clientèle ayant un accès direct et en temps réel aux dossiers informatisés des clients. Les communications, la planification et le contrôle des ordres de travail entre les Régies de commercialisation et leurs sous-traitants devront être développés et mécanisés.

4) Que toutes les Régies de commercialisation de l'Electricité, publiques ou privées, (ou toute nouvelle Agence de commercialisation ou Coopérative de commercialisation éventuellement à créer en milieu rural) achètent leur électricité moyenne tension en gros du "Transporteur National". Cette électricité devrait leur être vendue à un **prix commercial de base** uniforme identique sur toute l'étendue du territoire. Le **prix commercial de base** correspond à la somme des coûts de toutes les activités de production et de transport engagées en amont des points de livraison aux Agences de commercialisation au détail.

   En vertu de la mise en application de la politique de péréquation régionale recommandée au chapitre précédent, les Agences de commercialisation des régions les plus favorisées devront payer, en sus du **prix commercial de base**, la taxe de péréquation qui leur est applicable.

5) Que le gouvernement central formalise une **politique nationale de solidarité sociale**, prévoyant une "**péréquation sociale**", similaire à celle décrite dans le volume 1, conçue pour atténuer le prix des services publics essentiels aux familles démunies et faire combler le manque à gagner commercial par les mieux nantis.

6) Que l'Etat n'impose plus une tarification uniforme sur toute l'étendue du territoire pour la vente au détail de l'énergie électrique. Les raisons de la libéralisation des prix sont:

   - un marché concurrentiel naturel aura été mis en place au niveau de la production de l'énergie. Le Transporteur National achète son énergie au meilleur coût offert par le marché.

   - le transporteur national intégrera les prix d'achat différents pour en arriver à un prix commercial moyen à la sortie du réseau de transport.

   - le mécanisme de "**péréquation régionale**", devrait être introduit au niveau du maillon du transport de l'énergie électrique. De ce fait, le coût de l'énergie moyenne tension achetée en gros par les différentes Agences de Commercialisation, n'est plus le même pour toutes les régions.

   - la composition de la clientèle de chaque Agence de Commercialisation diffère d'une région à l'autre. Dans un tel contexte, la mise en application

de la **"péréquation sociale"**, à introduire dans la tarification au détail de chacune d'entre elles, devra respecter les contraintes imposées par la composition de sa clientèle. Pour respecter leur obligation d'équilibrer leurs résultats d'exploitation, les Agences de commercialisation de l'électricité devront recourir à des structures de tarification au consommateur différentes d'une région à l'autre.

Si l'Etat persistait à imposer une tarification uniforme sur toute l'étendue du territoire, il devrait soit renoncer aux concepts de la péréquation de solidarité régionale et sociale, soit acculer certains producteurs indépendants ou Agences de Commercialisation à la faillite à plus ou moins brève échéance. Ceci contribuerait à fausser le libre jeu du marché au sein des frontières du secteur de l'électricité et à compromettre son équilibre financier global.

7) Que l'Etat limite son intervention régulatrice du secteur de l'énergie électrique aux seuls mécanismes suivants:

- **la taxation des intrants énergétiques de base** utilisés pour la production de l'électricité (fuel, charbon, eau, importations).

- **l'imposition d'une surtaxe au titre de la "péréquation régionale"** à chacune des régions prospères.

- **le taux de surtaxe "d'autofinancement des services spécialisés en soutien au secteur de l'électricité"**

- **les mécanismes d'application de la "péréquation sociale"** (effet nul sur le prix moyen de vente de l'électricité, mais impact sur le prix relatif payé par les différentes classes sociales).

- **le taux maximum de retour sur l'investissement fixé pour le secteur privé exploitant une activité quelconque au sein du secteur** (cet élément devra être négocié avec les exploitants privés dans le cadre de l'octroi de leur concession).

Le rôle de l'Etat, limité à ces cinq mécanismes, devrait permettre de faire fluctuer et d'équilibrer le prix de vente de l'électricité sur l'ensemble du territoire. C'est une façon de faire harmonieuse, transparente et respectueuse des principes de solidarité sociale et nationale, dont les principes sont tout à fait défendables sur le plan politique.

8) Que tout besoin justifié d'ajustement de la tarification à la consommation au détail par les Agents de Commercialisation Régionaux accrédités fasse l'objet d'une demande d'approbation auprès de **l'Agence de Réglementation du Secteur Electrique**. Les demandes d'approbation devront fournir les informations statistiques et financières prévues par la réglementation.

9) Que toute demande économiquement justifiée d'un ajustement de la tarification au détail par les Agences de Commercialisation de l'Electricité soit accordée, dans la mesure où les conditions définies dans la réglementation du secteur sont satisfaites.

10) Que l'Etat central s'assure que les frontières territoriales et de propriété des infrastructures de distribution entre Agences de commercialisation soient définitivement précisées dans les plus brefs délais. De nombreuses contestations de propriété et de valeur comptable des actifs existent actuellement entre les Régies de Distribution limitrophes et l'ONE. Les actifs immobilisés de toutes les entités commerciales du secteur de l'énergie électrique devront faire l'objet d'un inventaire physique et d'une évaluation systématique et être gérés avec beaucoup plus de rigueur à l'avenir.

11) Qu'après avoir rationalisé financièrement le sous-secteur de la commercialisation de l'énergie électrique et stabilisé la tarification au détail après la libéralisation des prix et l'introduction des péréquations régionale et sociale, les Collectivités Locales se désengagent progressivement du secteur en faveur du secteur privé régional.

Pour les mêmes raisons que celles invoquées pour les autres secteurs de l'économie où il est possible de créer un environnement opérationnel concurrentiel, **il est souhaitable à moyen terme que les Collectivités Locales se désengagent progressivement de toute participation directe aux opérations des Agences de commercialisation de l'électricité**. Les gouvernements locaux ne devraient plus avoir à combler d'éventuels déficits du résultat d'exploitation des Agences de commercialisation, ni à garantir les emprunts contractés par celles-ci pour assurer le développement de leurs infrastructures.

12) Que le gouvernement central, en accord avec les gouvernements locaux, établisse rapidement la réglementation du sous-secteur de la distribution de l'énergie électrique. Cette réglementation devra définir les conditions d'attribution et de révocation des concessions de service de commercialisation de l'électricité et spécifier clairement les attentes en matière de prestation et d'éventuelles pénalités en cas de défaillance grave. La mise en vigueur de la réglementation du secteur doit précéder le désengagement des gouvernements central et régionaux.

1.4 Le sous-secteur de la distribution de l'énergie électrique

1.4.1 Diagnostic

- Les installations et équipements physiques de distribution, incluant les transformateurs et compteurs localisés dans les limites du domaine public, sont la propriété des Agences de Commercialisation de l'Electricité (ONE et Régies Autonomes).

- La construction, la réparation et l'inspection des installations de distribution sont des activités physiques normalisées, soumises à des normes bien définies (ou qui devraient l'être).

- Dans la plupart des régions, le volume des activités d'installation ou d'entretien des réseaux de distribution est suffisant pour soutenir plusieurs entrepreneurs spécialisés.

- La planification, le suivi et le contrôle des travaux sous-traités au secteur privé exigent les mêmes ressources que s'ils étaient exécutés en régie par les Agences de Commercialisation.

1.4.2 Recommandations

1) Que l'essentiel des travaux techniques et physiques à exécuter sur les réseaux de distribution des Agences de commercialisation soient systématiquement sous-traités au secteur privé par appel d'offres national, dans le cadre de contrats de sous-traitance annuels ou pluriannuels. A prix sensiblement égal, l'adjudication des contrats devrait favoriser les entrepreneurs régionaux.

2) Que chacune des Agences de Commercialisation conserve toutefois en régie une petite unité technique (maximum 20% de la charge annuelle de travail), performante et bien équipée, qui pourra intervenir avec rapidité en cas d'urgence et servira d'unité-témoin fiable et réaliste pour l'évaluation des offres techniques et financières déposées par le secteur privé.

   L'unité interne devrait être systématiquement mise en compétition avec le secteur privé lors d'appels d'offres annuels. Pour que la comparaison de performance avec le secteur privé soit valable, l'unité ne doit pas être subventionnée par les activités commerciales de la Régie. Tous les coûts d'exploitation doivent être adéquatement comptabilisés au centre de profit de l'unité technique. Une façon de s'assurer d'une comparaison fiable serait de créer une filiale, constituée en Société Anonyme, propriété entière de la Régie, mais gérée en toute autonomie administrative et financière.

3) Que chacune des Agences de Commercialisation soit équipée rapidement d'un logiciel de gestion des ordres de travail, intégré au système de gestion des abonnés, afin de gérer adéquatement les tâches déléguées aux sous-traitants du secteur privé et d'en contrôler la bonne exécution. Une liaison de transfert électronique de données devrait être établie entre le Département technique de la planification et du contrôle du service à la clientèle des Régies et les sous-traitants privés accrédités.

4) Que les Agences de Commercialisation de l'Electricité demeurent responsables du suivi de l'évolution de la demande énergétique sur leurs territoires ainsi que de la planification de l'expansion et du renforcement de leurs réseaux de distribution. Elles sont seules responsables de la satisfaction des besoins de la clientèle et de la fiabilité du service offert, incluant les services sous-traités au secteur privé.

5) Que lorsque la restructuration des Agences Commerciales de distribution de l'électricité est achevée et que leurs relations avec les entrepreneurs privés sous-traitants sont stabilisées, les Collectivités locales et l'ONE entreprennent la privatisation des Agences de Commercialisation de l'électricité.

1.5 Le sous-secteur de la commercialisation et de la distribution de l'eau

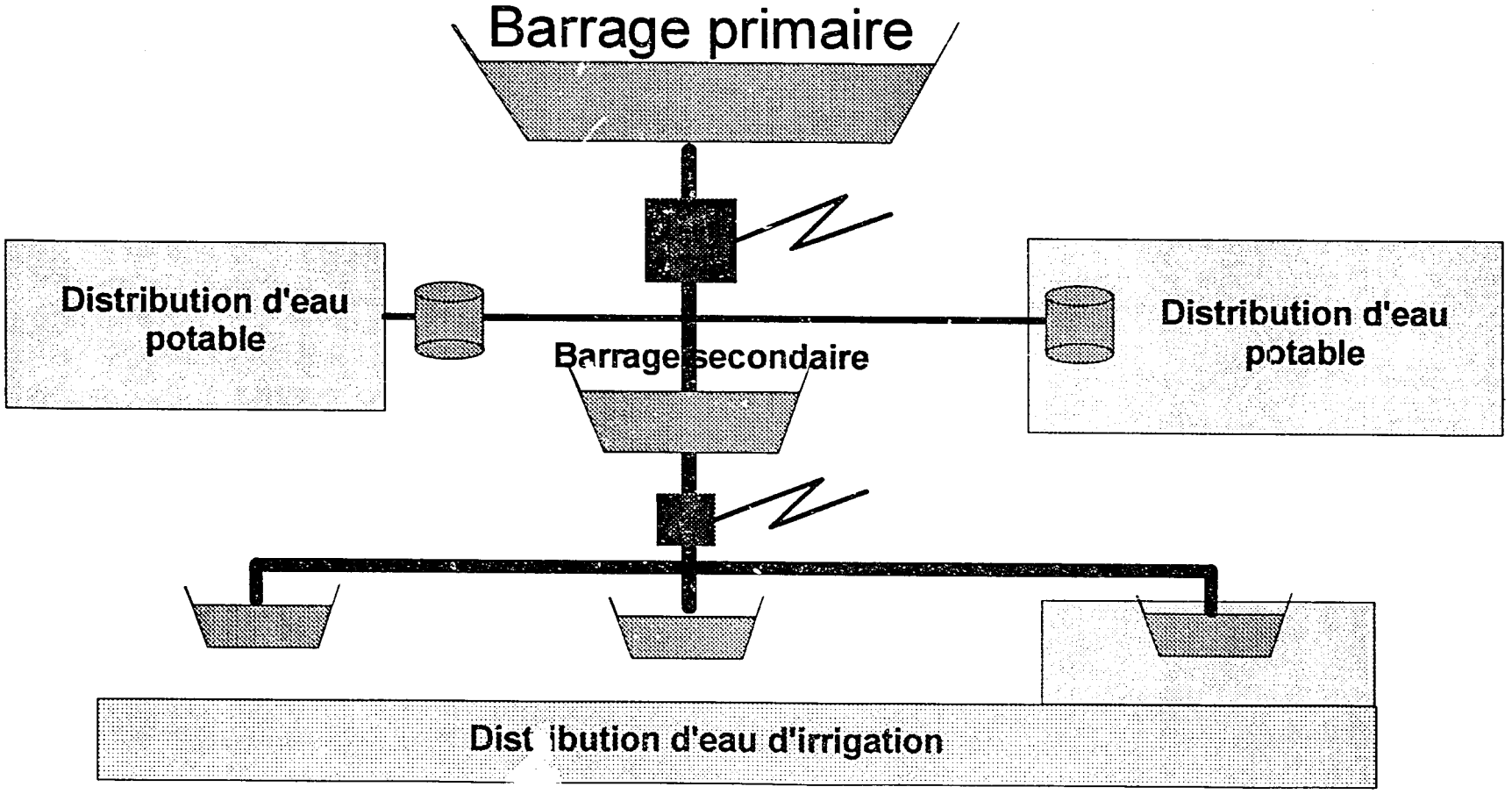
1.5.1 Diagnostic

- L'eau potable et l'eau industrielle sont actuellement distribuées au détail par les Régies Autonomes de Distribution de l'eau et de l'électricité dans les principales zones urbaines, et par l'ONEP dans toutes les autres zones non desservies par les Régies.

- La tarification de l'eau potable et industrielle incorpore actuellement une péréquation régionale et une péré ..ation sociale.

- L'eau brute fournie par l'Etat aux Régies de distribution et à l'ONEP pour distribution au détail n'est pas facturée.

Les composantes du système



- Contrairement à la distribution de l'électricité, le réseau de distribution de l'eau n'est pas interconnecté sur l'ensemble du territoire. Le transport de l'eau se fait principalement par gravité sur les territoires naturels des bassins versants. Les zones à proximité des bassins versants sont alimentées par pompage. Les grandes agglomérations sont desservies par des grands réseaux de transport en provenance de plusieurs bassins versants.

- Des études antérieures de tarification de l'eau d'irrigation ont démontré qu'une majoration du prix de vente de l'eau d'irrigation n'aurait pas une répercussion significative sur le prix des denrées agricoles.

1.5.2 Recommandations

1) Que les nouvelles sociétés de gestion des bassins versants soient responsables du transport en gros de l'eau brute, de la gestion des réservoirs tampons en aval des barrages et de l'optimisation commerciale de l'utilisation de cette eau brute.

2) Que l'eau brute vendue en gros aux agences de commercialisation leur soit facturée au prix commercial réellement engagé pour produire et livrer cette eau. La facturation devrait être basée sur les volumes d'eau livrés et sur une tarification variable selon que l'eau est brute ou traitée et selon la plage horaire de la livraison (pour encourager la construction de châteaux d'eau par les Agences de commercialisation). La tarification de l'eau brute devra être calculée sur la base des coûts financiers et d'exploitation des gestionnaires des bassins versants, diminués des produits dégagés au titre de l'utilisation de l'eau pour la production d'électricité. Lorsque l'eau vendue a été traitée, la tarification devra refléter le plein coût commercial du traitement, incluant les frais financiers et d'amortissement des infrastructures.

3) Que l'ONEP continue d'assumer la responsabilité de la planification et du développement de l'approvisionnement en eau des zones isolées non alimentées par le réseau d'un bassin versant.

4) Que l'ONEP continue d'assurer la planification, la construction et l'exploitation initiale des usines de traitement de l'eau potable et des châteaux d'eau potable. Le rôle de l'ONEP à ce niveau est de traiter l'eau brute achetée en gros des Sociétés de gestion des bassins versants, pour la convertir en eau potable vendue en gros aux distributeurs (Régies Autonomes ou Coopératives de distribution).

L'ONEP devrait également se charger d'optimiser le coût de l'eau traitée livrée aux distributeurs. Ces usines étant construites et leurs opérations stabilisées, l'ONEP devrait les privatiser ou transférer leur exploitation aux Régies Autonomes de Distribution. Le produit des ventes pourra être utilisé pour poursuivre la réalisation de son programme d'investissement.

5) Que l'Etat, à titre de mesure préparatoire à la réforme globale des secteurs de l'eau, finance la restructuration administrative et financière des Régies Autonomes de Distribution Régionales pour en faire des organisations commerciales performantes et fortement orientées vers le service à la clientèle.

6) Que le Ministère de l'Intérieur et de l'Information encourage la création de nouvelles Régies Autonomes ou de Coopératives Rurales pour assumer la responsabilité de la distribution de l'eau dans les zones rurales non desservies par les Régies actuelles. Les Régies et Coopératives de commercialisation seront responsables de la mise en application des mécanismes de **péréquation sociale** sur leurs territoires.

7) Que, dans un deuxième temps, les Régies Autonomes de distribution consolidées et stabilisées soient privatisées par appel d'offres pour être transformées en Agences Privées de Commercialisation de l'Eau et de l'Electricité.

8) Que l'Etat délegue aux Agences de commercialisation de l'eau, la facturation de l'eau d'irrigation agricole, en lieu et place des ORMVA. Cette recommandation a de sérieuses conséquences pour les ORMVA, car elle implique que de nouvelles sources de financement devront être identifiées pour en assurer la survie, en remplacement des revenus générés de la vente de l'eau d'irrigation. Ce problème doit pouvoir être résolu dans le cadre de la conduite de la réforme des ORMVA.

9) Que l'Etat maintienne la responsabilité des ORMVA pour la planification de la construction des réseaux d'irrigation et de la mise en valeur des terres agricoles. Les ORMVA ne devraient plus être responsables de la facturation de l'eau d'irrigation (transférée aux Régies Autonomes ou aux Coopératives de commercialisation) ni intervenir au niveau de la construction en régie des réseaux d'irrigation, ces travaux devant être sous-traités au secteur privé. Les ORMVA deviennent alors uniquement des agents de planification, des organes de transfert de connaissances et de technologies et des promoteurs du développement agricole et se retirent complètement de toutes les activités opérationnelles.

10) Que les Régies Autonomes et les Coopératives de Distribution sous-traitent systématiquement au secteur privé les travaux de construction et d'entretien des réseaux

de distribution de l'Eau potable et des réseaux de distribution de l'eau d'irrigation agricole.

11) Que le Ministère de la Santé publique assume la responsabilité du suivi systématique des analyses de la qualité de l'eau.

1.6 Le sous-secteur des services d'assainissement des eaux usées

1.6.1 Diagnostic

- Le problème de la récupération et de l'assainissement des eaux usées en milieu urbain est actuellement préoccupant et fait l'objet d'une attention récente de la part des pouvoirs publics. La mise en place et la gestion des infrastructures requises en milieu urbain ont été confiées aux Régies Autonomes de Distribution de l'eau et de l'électricité.

- A l'heure actuelle il se fait peu de traitement industriel des eaux usées et celles-ci ne sont pas commercialement réutilisées. Les volumes d'eaux usées rejetés et filtrés par des moyens naturels sont toutefois théoriquement pris en considération par la Direction de l'Administration de l'Hydraulique et l'ONEP lorsqu'ils font la planification des apports d'eau disponibles le long des bassins versants.

- Le principe du financement des infrastructures des réseaux d'assainissement, de collecte et de traitement des eaux usées par le bais de la facturation de l'eau potable, industrielle et d'irrigation est accepté. La tarification actuelle de l'eau ne permet pas toutefois de dégager les marges suffisantes pour assurer ce financement.

- Les principales Régies Autonomes ont toutes entrepris des études pour l'établissement des plans directeurs et la planification des travaux les plus urgents à réaliser pour l'aménagement des réseaux d'assainissement des territoires urbains sous leur responsabilité. Des négociations préliminaires sont en cours avec les grands organismes internationaux pour en organiser le financement.

1.6.2 Recommandations

1) Que le recouvrement des coûts de construction et d'exploitation des infrastructures de récupération et d'assainissement des eaux usées se fasse par le biais de la tarification de l'eau potable et de l'eau industrielle. Pour les eaux industrielles vendues à des industries très polluantes, cette tarification devra incorporer une surtaxe pour tenir compte des caractéristiques qualitatives des eaux rejetées et de la complexité du processus de leur assainissement et de leur traitement pour les rendre conformes aux normes nationales.

2) Que les Régies ou Agences de Commercialisation des eaux soient autorisées à revendre leurs eaux usées traitées aux gestionnaires des bassins versants ou soient autorisées à en faire elles-mêmes la commercialisation à leur propre compte dans les limites de leurs territoires respectifs et des contraintes de qualité réglementées.

3) Que les Régies Autonomes de Distribution confient au secteur privé la construction et l'exploitation de leurs usines de traitement et d'assainissement des eaux usées. Ces usines font généralement appel à des technologies nouvelles, ou peu connues du secteur privé et des Régies. Pour les premières unités mises en opération, il pourrait être envisagé d'en confier la conception, la construction et l'exploitation pour les premières années à l'ONEP. Une fois les usines rendues opérationnelles et stabilisées et le personnel formé par l'ONEP, celles-ci pourraient être privatisées et le produit de la vente utilisé par l'ONEP pour poursuivre son programme d'assistance et de support technique aux Collectivités locales et aux Agences de commercialisation de l'eau pour l'assainissement et la réutilisation des eaux usées.

4) Que les travaux de construction et d'entretien des égouts collecteurs et des bassins de décantation des eaux usées soient systématiquement confiés au secteur privé par appel d'offre national et international. Les Régies Autonomes de distribution devraient restreindre leurs activités à la détermination des besoins, à la planification du développement du réseau et au financement et contrôle des travaux.

1.7 Le sous-secteur des services de soutien spécialisés au secteur de l'électricité et de l'eau

1.7.1 Diagnostic

- La réglementation actuelle des secteurs de l'eau et de l'électricité n'est pas suffisante ni adéquate pour permettre leur développement harmonieux dans un contexte de libéralisation du monopole de l'Etat et de l'intervention d'une pluralité d'opérateurs économiques.

- Il n'existe pas pour le moment d'Agence formellement mandatée pour contrôler le respect de la réglementation des secteurs de l'eau et de l'électricité.

- Les normes techniques des deux secteurs sont insuffisamment développées et diffusées.

- Il existe une pléthore de laboratoires, de centres de recherche et d'écoles de formation spécialisées en soutien direct aux deux secteurs. Une rationalisation de ces services est possible et souhaitable.

- Certains de ces services de soutien dépendent de subventions et leur clientèle ne suffit pas à leur assurer la rentabilité économique.

1.7.2 Recommandations

1) Que le Maroc se dote dans les meilleurs délais, d'une Agence de réglementation neutre et indépendante de l'Etat et des opérateurs du secteur et ce, avant même la démonopolisation du secteur et la privatisation partielle ou totale des activités de l'ONEP et des Régies Autonomes. Ainsi, le gouvernement sera en mesure d'en bien maîtriser l'évolution et de bien démarquer les services qui seront offerts sous le futur régime de la concurrence.

2) Que l'Etat se retire progressivement de toute intervention directe au niveau de la tarification au consommateur. En contrepartie de cette libéralisation, l'Etat devra continuer, par le canal de l'Agence de réglementation des secteurs de l'Eau et de l'Electricité, de superviser et de contrôler la chaîne des coûts de production en amont du consommateur et à approuver toutes les demandes de majoration de la tarification au détail.

   Dans la mesure où la performance économique des entreprises publiques ou privées ne dépasse pas les plafonds fixés par la réglementation, ces approbations devraient être automatiques.

3) Que l'Etat envisage la possibilité d'inclure dans les secteurs de l'eau et de l'électricité les écoles, laboratoires et organisations de recherche spécialisés dans leurs domaines d'activité. Le financement de ces activités de soutien devrait être prélevé à même les activités commerciales normales du secteur, sans intervention directe de l'Etat. Lorsque l'équilibre financier global des secteurs de l'eau et de l'électricité sera stabilisé, ces unités pourront être progressivement privatisées.

2 POSTES ET TELECOMMUNICATIONS

2.1 Le sous-secteur des télécommunications

2.1.1 Diagnostic

- Depuis 1988 le gouvernement marocain a poursuivi un programme accéléré de rattrapage dans l'ensemble du pays. Le nombre d'abonnés au service téléphonique de base est passé de 266 000 en 1987 à 654 000 en 1992, ce qui représente 146% d'augmentation.

- Le programme d'expansion a touché la commutation, le réseau de transmission local, le réseau de transmission interurbain ainsi que les liaisons internationales.

- Par ailleurs, un réseau de radiotéléphonie mobile cellulaire a été introduit en 1987 et le service de transmission de données a été inauguré en 1991.

Ce secteur a été choisi comme offrant de bonnes potentialités pour un accroissement de la participation du secteur privé pour les raisons suivantes:

- l'importance des investissements en infrastructures qui devront être réalisés au cours des 10 prochaines années pour combler le retard qualitatif et quantitatif du Maroc en matière de télécommunications.

- en dépit de l'importance des financements consentis par l'Etat au cours des dernières années, la qualité et le volume des services sont encore bien inférieurs aux attentes de la population et aux besoins du secteur industriel et commercial. Le coût des services demeure également très élevé et l'Etat et l'ONPT rencontreront des difficultés de plus en plus grandes pour mobiliser seuls les financements requis pour soutenir la pression du marché.

- le rythme et la complexité des changements technologiques qui affectent le secteur imposent un renouvellement accéléré des infrastructures et un temps de réaction très court face au changement.

- une organisation très centralisée et monolithique telle que l'ONPT ne permet plus de gérer avec un temps de réponse acceptable les aspects logistiques résultant des demandes qualitatives et quantitatives multiples issues du marché des zones urbaines et rurales (services de meilleure qualité, nouvelles technologies et nouveaux services à valeur ajoutée). L'inertie inhérente à la taille d'une structure étatique centralisée oeuvrant sur toute l'étendue du territoire national est incompatible avec les réalités d'un marché aussi rapidement évolutif que celui des télécommunications.

Si une ouverture du secteur des télécommunications n'est pas entreprise dans le sens d'une plus grande décentralisation des responsabilités de développement au profit d'un plus grand nombre d'intervenants, le secteur continuera d'accuser (par inertie, manque de dynamisme et insuffisance d'investissement) des retards de développement par rapport aux nations les plus avancées en la matière. Les régions éloignées subiront de plus en plus le poids d'un retard technologique, freinant leur développement économique, en raison de l'accaparement des énergies et des ressources de l'ONPT pour rencontrer les attentes grandissantes des grands centres urbains.

2.1.2 Recommandations

Les recommandations que nous formulons pour le secteur des Télécommunications sont les suivantes:

a) Le cadre institutionnel

1. Que le secteur des Postes et celui des Télécommunications soient gérés à moyen terme en toute indépendance l'un de l'autre. Le processus de séparation des deux entités est déjà amorcé sur le plan structurel et devrait se poursuivre jusqu'à la séparation institutionnelle complète sur un horizon de deux à trois ans.

2. Que les fonctions de développement des politiques en matière de Postes et de Télécommunications, de gestion des relations avec les organismes internationaux de réglementation et de standardisation de télécommunication et la représentation officielle du Gouvernement marocain au sein de ces organismes soient regroupées dans une Direction du Ministère des Postes et Télécommunications.

3. Que le modèle institutionnel et les mécanismes de réglementation retenus pour la réorganisation du secteur soient conçus de manière à rendre les services de télécommunications aussi accessibles que possible, y compris ceux de la radio et de la télévision et ce, sur l'ensemble du territoire (élimination des barrières artificielles mises en place par les organisations dominantes pour empêcher la pénétration du marché par la concurrence).

4. Que le monopole de l'Etat ne soit maintenu que pour le service téléphonique entre points fixes (transport en gros des télécommunications), les services de télécommunications sécuritaires de l'Etat, la distribution par câble en milieu urbain et la télévision par systèmes de transmission à canaux multiples (câblodistribution).

   En règle générale, le monopole de l'Etat ne devrait être maintenu que pour les services où la libre concurrence empêcherait (de manière évidente) la réalisation d'économies d'échelles substantielles. Tout argument avancé en faveur du maintien d'une situation de

monopole pour un service de télécommunication déterminé devrait faire l'objet d'une démonstration concluante des bénéfices qui peuvent en résulter, chiffres à l'appui et tout bien considéré.

Le maintien éventuel de certains monopoles de portée réduite par l'Etat, n'en exclut pas l'exploitation par le secteur privé par le biais de concessions de service public valides pour des territoires bien délimités.

5. Que tous les services à valeur ajoutée, autres que ceux ci-dessus mentionnés, soient ouverts à la libre concurrence dès que les mécanismes législatifs et réglementaires auront été mis en place. Cela comprend, sans s'y limiter, le télex, la télécopie par fac-similé ou par tout autre moyen, le courrier électronique, la messagerie vocale, les réseaux de transmission de données, les télécommunications mobiles de toute nature, le transport de l'image et des signaux de point-à-point, la diffusion de la voix, des données, de l'image et de la télévision de point à multipoints.

b) Le cadre réglementaire

6. Que le Maroc se dote dans les meilleurs délais, d'un organisme de réglementation neutre et indépendant de l'Etat et des entreprises du secteur des télécommunications et ce, avant même la démonopolisation du secteur et la privatisation partielle ou totale des activités de l'ONPT. Ainsi, le gouvernement sera en mesure de bien maîtriser l'évolution de son désengagement et de bien démarquer les services qui seront offerts sous le futur régime de la concurrence.

7. Que l'organisme de réglementation du secteur à mettre en place au Maroc comprenne trois (3) entités administratives ayant chacune un mandat distinct et clairement défini, soit: une direction de la réglementation des services, une direction de la gestion du spectre et une direction de l'agrément des équipements terminaux.

8. Que le mandat de l'organisme de réglementation couvre non seulement les télécommunications traditionnelles, mais également la diffusion et la distribution des signaux radio et vidéo, quel que soit le moyen de transmission emprunté. Cette recommandation vise le développement cohérent et intégré de la réglementation du secteur dans le but de permettre au Maroc de profiter des opportunités qui découleront de l'émergence des nouvelles technologies digitales dans les domaines des Télécommunications et de la radio-télé-diffusion.

c) Le cadre opérationnel

9. Que, dès que le cadre législatif et réglementaire approprié aura été mis en place, des concessions d'exploitation, pour les services ouverts à la concurrence, soient négociées et octroyées aux entreprises privées qui en feront la demande dans le respect des conditions prévues par la législation.

10. Que les entreprises qui souhaiteraient offrir des services concurrentiels dans le domaine des Télécommunications libéralisées soient contraintes, par la loi, de déposer leurs projets d'investissement devant un organisme de réglementation indépendant et appelées à démontrer qu'elles seront en mesure de respecter les conditions d'exploitation fixées par la réglementation du secteur.

11. Que les services limités relevant du domaine du monopole de l'Etat soient ouverts à la concurrence par l'attribution de concessions de service public pour des territoires bien délimités, avec une définition précise des points et des modalités de raccordement aux réseaux limitrophes.

12. Que les tarifs des services libéralisés soient établis librement en fonction des contraintes du marché concurrentiel. Cette recommandation devra s'appliquer dès qu'une saine situation de concurrence aura été établie et après s'être assuré que des services libéralisés ne puissent faire l'objet d'interfinancement au détriment d'autres services offerts sous la protection d'un monopole.

13. Que, dans la mesure où les réalités du marché financier privé national ne permettraient pas de financer le développement optimum du secteur, la participation au capital social des entreprises des secteurs privatisés soit ouverte à l'investisseur institutionnel ou privé etranger. La participation du capital et des ressources techniques étrangers devrait être recherchée surtout pour les entreprises de technologie de pointe, où d'important transferts de technologie pourraient être réalisés. La participation du capital étranger dans les entreprises de télécommunication devrait être réglementée.

2.2 Le sous-secteur de la Poste et des Services Financiers Postaux

2.2.1 Diagnostic

Les services Postaux

- Cette branche d'activité croît à un rythme plus lent que les télécommunications (5% par année contre 15% pour les télécommunications).

- Cette évolution est due d'une part à l'introduction de nouvelles technologies de messagerie électronique et d'autre part au dynamisme du secteur privé dans le domaine du transport de colis, qui profite de la lourdeur administrative des Postes.

- Du point de vue financier, cette branche est déficitaire. Des hausses tarifaires sont prévues à l'horizon 1993-1997 pour équilibrer ce déficit.

- Malgré l'informatisation du réseau d'acheminement et la création d'un nombre important d'établissements postaux, les régions rurales ainsi que les quartiers périphériques des grandes villes sont souvent engorgés et souffrent en général d'une mauvaise qualité de service.

- Le monopole de l'Etat dans le domaine de la distribution du courrier international commercial est déjà contesté et déjoué dans les grandes villes par les grands services de messagerie internationaux (DHL).

- La modification de la Loi des Télécommunications entraînera également la réforme des éléments de législation relatifs au secteur des Postes. Dans la pratique, il sera vraisemblablement nécessaire de promulguer deux lois distinctes pour chacun, qui devront être conçues pour que chacun des deux secteurs puisse être opérationnel en toute indépendance juridique l'un de l'autre.

Les Services Financiers Postaux

- Les services financiers postaux offrent essentiellement des services bancaires. Ce secteur est en évolution rapide et de plus en plus concurrencé en milieu urbain par les banques commerciales.

- Les services financiers sont élémentaires et peu diversifiés ce qui affaiblit considérablement la position concurrentielle des Services Postaux par rapport aux banques commerciales.

- Malgré le faible pourcentage du chiffre d'affaires global que représente cette branche d'activité de l'ONPT, elle joue un rôle essentiel dans la vie économique du pays, particulièrement dans les régions rurales et les zones périphériques des grandes villes et auprès des familles à faibles revenus, intimidées par le formalisme des banques.

2.2.2 Recommandations

1. Que le sous-secteur des postes et celui des télécommunications soient immédiatement administrés séparément, sous forme de deux filiales distinctes de l'ONPT.

2. La Poste et la distribution du courrier sont des services publics essentiels qui doivent être maintenus. Toutefois, l'Etat ne doit pas forcément en détenir le monopole, principalement en ce qui concerne les services à valeur ajoutée. L'ouverture du secteur à une saine concurrence, basée sur les régles du marché libre doit être encouragée pour contraindre le service national à améliorer sa performance.

3. La promulgation de la nouvelle loi des Télécommunications officialisera la scission entre le secteur des Télécommunications et le secteur des Postes et des services Financiers Postaux. Les exploitants du secteur des Télécommunications n'auront donc plus à recourir aux services des guichets postaux pour assurer leur service à la clientèle. Le secteur des postes devra entreprendre un effort de modernisation et de réforme en profondeur pour améliorer rapidement sa performance financière et les bureaux de poste devront offrir des services à valeur ajoutée à des prix concurrentiels. Dans un tel contexte commercial, le secteur des postes devra démontrer aux exploitants du secteur des Télécommunications (et éventuellement du secteur de l'Eau et de l'Electricité) que leur utilisation des guichets postaux est économiquement avantageuse, surtout en province.

4. L'exploitation des services Postaux en totale indépendance du secteur des Télécommunications permet quand même aux bureaux de poste d'exploiter sur une base commerciale des concessions de services de télécommunications et de devenir des centres de communication polyvalents (cabines téléphoniques, ventes de cartes téléphoniques, télex, fax, vidéotexte, accès à des banques de données, ventes d'appareils de télécommunication, etc.). Une approche commerciale dynamique et fortement orientée vers le service à la clientèle et la commercialisation de l'usage des technologies de pointe sera indispensable pour assurer la viabilité économique du secteur des services postaux.

5. Une organisation souple, décentralisée, avec forte délégation de responsabilité et d'initiative au niveau local devra être instituée afin de satisfaire les attentes de la population. La structure monolithique et centralisée actuelle devra être réformée réforme la culture du secteur repensée, de nouvelles technologies introduites et des programmes de formation intensive du personnel mis en place. On ne doit pas non plus écarter la possibilité d'octroyer au secteur privé l'exploitation de certains bureaux de poste, dans le cadre de contrats de concession de service public.

6. Le réseau des Services Financiers Postaux, étendu à toute le territoire marocain, constitue le facteur de différentiation le plus important à l'avantage des Postes par rapport aux banques commerciales. Toutefois, ses revenus ne suffisent pas à assurer sa rentabilité commerciale, dans les conditions d'exploitation actuelles. Sur le plan social, le réseau est utile aux populations rurales et devrait être conservé comme un service à valeur ajoutée dans les bureaux de poste, même si on doit le subventionner pendant quelques

années encore. Afin d'en tirer rapidement le meilleur parti et encourager le développement économique et commercial des régions éloignées, le gouvernement devrait favoriser la mise en place de mesures incitatives à la mobilisation de l'épargne populaire en milieu rural. Les services financiers postaux pourraient par exemple mettre sur pied, avec le soutien de l'Etat, un nouveau service "d'épargne logement" sur la base des modalités d'application recommandées dans notre chapitre relatif au secteur de l'Habitat.

3 SANTE

3.1 Sommaire des recommandations et des mesures d'accompagnement suggérées

L'analyse précédente a permis de dégager un certain nombre de réformes possibles pour le MSP à partir de critères fonctionnels, et de mettre en évidence certaines des activités pour lesquelles le secteur privé était susceptible de participer plus largement à la prestation des services actuellement assurés par le Ministère de la Santé publique. Nos recommandations pour chaque cas sont formulées ci-après.

La réforme de ces services ne peut se faire sans mesure d'accompagnement dont les plus facilement identifiables sont les suivantes:

1. L'établissement d'un système d'**assurance maladie universel et obligatoire** et la mise en place des mécanismes de financement et de gestion de ce système sont des mesures préalables à la réforme en profondeur du secteur de la santé.

2. **Une modification de la réglementation** pour permettre au MSP de passer légalement des contrats avec des praticiens indépendants pour assurer la prestation de services identiques à ceux qui sont fournis par le réseau public de dispensaires et de centres de santé du pays. La réglementation à cet effet devrait permettre d'assortir ces contrats de mesures incitatives pour encourager l'installation de ces praticiens privés dans des régions désignées comme prioritaires.

3. **Une modification de la législation** qui redéfinirait en profondeur le cadre institutionnel relatif aux programmes d'assurance maladie et préciserait le rôle et les responsabilités relatives des secteurs public et privé en relation avec la mise en application du nouveau régime d'assurance maladie. Sur le plan de la réforme, les modifications à la réglementation devront viser à responsabiliser les associations professionnelles du secteur pour autodiscipline la profession et contribuer activement à la lutte contre les abus, la corruption et les dérogations au code d'éthique et à la réglementation du secteur.

3.2 Stratégies applicables aux services sélectionnés

3.2.1 Mesures concernant le réseau des soins préventifs

Aucun désengagement à court terme de l'Etat des unités publiques de service existantes, mais mise en place de mesures de rationalisation sur les plans administratif et opérationnel pour en augmenter le degré d'efficience.

Toute expansion future du réseau devrait s'effectuer dans toute la mesure du possible dans le cadre d'ententes de services conclues avec le secteur privé (emploi de praticiens indépendants sous contrat avec le MSP). Ceci devrait entraîner en conséquence l'arrêt (ou la diminution sensible) de la construction de nouveaux dispensaires et centres de santé publics supplémentaires.

Des mesures incitatives, telles que l'instauration de facilités de crédit, encourageront des médecins indépendants à s'établir dans des localités où les prestations sont pour le moment inadéquates.

L'Etat pourra envisager à moyen terme, dans la mesure où une demande pourra se matérialiser, de vendre au secteur privé des dispensaires ou des cliniques publics de premiers soins pour les reconvertir en des cliniques privées dispensant des services polyvalents (préventifs et curatifs).

3.2.1.1 Description du service

A l'heure actuelle, le MSP exploite 474 centres de santé et 1 181 dispensaires. Ce réseau est à ce point répandu au pays que 64 % de la population vit à présent dans un rayon de dix kilomètres d'une installation médicale. Ces petites installations servent d'antennes au programme de dépistage et de soins préventifs du MSP et constituent des centres de soins primaires pour la majorité de la population en cas de maladie. On envisage encore d'étendre ce réseau, dans un premier temps, à même les fonds du budget d'investissement du MSP consacrés à la construction des infrastructure, puis dans un second temps, à même le budget de fonctionnement du Ministère pour assurer le financement de la fourniture des prestations.

Avant de puiser exclusivement dans le budget de l'Etat ou d'utiliser des facilités de crédit garanties par l'Etat pour financer ces nouvelles installations (dans la mesure où elles sont indispensables), toutes les modalités de participation du secteur privé à titre d'investisseur et d'exploitant devraient être envisagées.

3.2.1.2 Modalités et incidences d'une participation du secteur privé

Une démarche possible pour étendre les ramifications du réseau de dispensaires consisterait à attirer, par des incitatifs financiers, des médecins récemment diplômés pour établir leur cabinet privé dans des régions où le MSP projette de construire de nouveaux dispensaires et centres de santé. **La principale modalité considérée serait de consentir un financement à taux réduit aux praticiens désirant équiper leur cabinet particulier pour la prestation de soins de base. Le MSP pourrait ensuite passer avec eux des contrats de sous-traitance pour assurer la prestation de services de prévention à leur propre compte à partir de leur cabinet privé.**

Le budget d'investissement de 1993 prévoit 86,7 M DH pour l'expansion du réseau de soins de base en zones périphériques. En outre, la Banque africaine de développement a consenti un prêt de 610 M DH pour l'expansion des centres de santé de premiers soins au cours des cinq prochaines années dans les provinces et préfectures de Azilal, Boulemane, Chefchaouen, Errachidia, Essaouira, Marrakech, Ouarzazate, Tata et Tan-Tan. Si le MSP adoptait la procédure de passation de sous-contrats avec des médecins indépendants dans le but d'étendre la couverture de prestation de soins primaires, une portion seulement de ces fonds pourrait être suffisante pour les motiver à engager un investissement personnel pour la construction de leur cabinet médical privé dans ces régions (en conformité avec les standards imposés par le Ministère pour assurer la fourniture des services concédés). Des prêts, aux conditions avantageuses des bailleurs de fonds institutionnels, pourraient leur être accordés à cette fin, assortis de conditions de remboursement à long terme au MSP qui, à son tour, rembourserait la Banque africaine de développement.

A moyen terme, la couverture du système d'assurance maladie universel devrait assurer la solvabilité de la clientèle de ces régions et assurer la viabilité économique des cabinets de médecins privés en régions éloignées au même titre que pour les centre urbains. Même en l'absence d'un système d'assurance maladie, le MSP pourrait s'entendre avec des médecins indépendants pour assurer la prestation à contrat et à moindre coût des services médicaux relevant de la responsabilité sociale de l'Etat.

Il est difficile d'évaluer, sur la base des données financières disponibles, quel est le coût de fonctionnement actuel d'un centre de santé primaire ou d'un dispensaire public type. Il est toutefois probable que le fait de confier la prestation de ces services à un praticien indépendant opérant à partir de son cabinet privé, serait plus économique que d'assumer les frais de fonctionnement d'un centre qui appartiendrait et serait géré directement par le MSP. Cette façon de procéder réduirait la demande en investissements nouveaux pour la construction de nouveaux centres de santé par le MSP et encouragerait le secteur privé à s'installer dans des régions où ces services sont insuffisants. Avec le temps, le réseau des cliniques de santé et de dispensaires privés finirait par s'étendre et par ouvrir encore davantage la voie à la privatisation.

Dans un premier temps, soit jusqu'à ce que le régime d'assurance maladie universel soit mis en vigueur, le budget de fonctionnement du MSP ne serait pas sensiblement affecté puisque le coût des prestations fournies par les médecins privés devrait continuer d'être subventionné sur fonds publics. Cependant, à moyen terme, la participation qui devra émarger du budget de fonctionnement du Ministère diminuera lorsque l'assurance maladie remboursera les services de routine aux médecins indépendants. Seuls les coûts de réalisation de campagnes exceptionnelles de protection de la santé publique, non spécifiquement couverts par l'assurance maladie, devront être assumés par le budget du MSP.

3.2.1.3 Contraintes et mesures d'accompagnement liées à la participation du secteur privé

1 - Des modifications devront être apportées à la réglementation en vue :

- de permettre au MSP d'impartir à des praticiens indépendants la prestation de certains services;
- d'instituer un code d'investissement applicable spécifiquement aux fournisseurs indépendants de services de santé.

2 - Des mesures législatives et des négociations avec les bailleurs de fonds internationaux devront être conclues pour permettre au MSP de proposer des conditions de crédit à des taux privilégiés et autres mesures incitatives à des praticiens du secteur privés qui se porteront volontaires pour s'établir dans les régions prioritaires du pays. Un cadre législatif approprié devra également être mis en place pour permettre au MSP de passer avec eux des engagements contractuels de longue durée pour assurer la prestation de services sociaux particuliers.

3.2.2 Mesures concernant le réseau de soins curatifs

Après instauration du système d'assurance maladie universel, l'Etat devrait se désengager totalement du mode d'exploitation des hôpitaux et cliniques en Régie directe. Seuls les hôpitaux universitaires pourront bénéficier d'une subvention de fonctionnement en couverture de leur charge d'enseignement et de recherche.

Conversion progressive de tous ces Etablissement pour en faire (dans toute la mesure du possible) des Sociétés de droit commercial fonctionnant dans un environnement où tous les patients sont solvabilisés par une assurance maladie couvrant les soins de base.

Privatisation immédiate des cliniques pour lesquelles le secteur privé exprime un intérêt d'acquisition. Expansion des services hospitaliers au sein du réseau de soins curatifs avec, à terme, la privatisation des 98 hôpitaux provinciaux, régionaux et universitaires du MSP.

3.2.2.1 Description du service

On a calculé qu'une part d'environ 70 % du budget de fonctionnement du MSP serait consacrée aux soins curatifs dans son réseau de 98 hôpitaux, contre seulement 30 % pour les soins préventifs. Une analyse des budgets de fonctionnement de 1989 à 1993 indique qu'en

valeur nominale les coûts ont augmenté de 87 % durant cette période, tandis que la portion correspondante du budget allouée aux hôpitaux n'a pratiquement pas bougé.

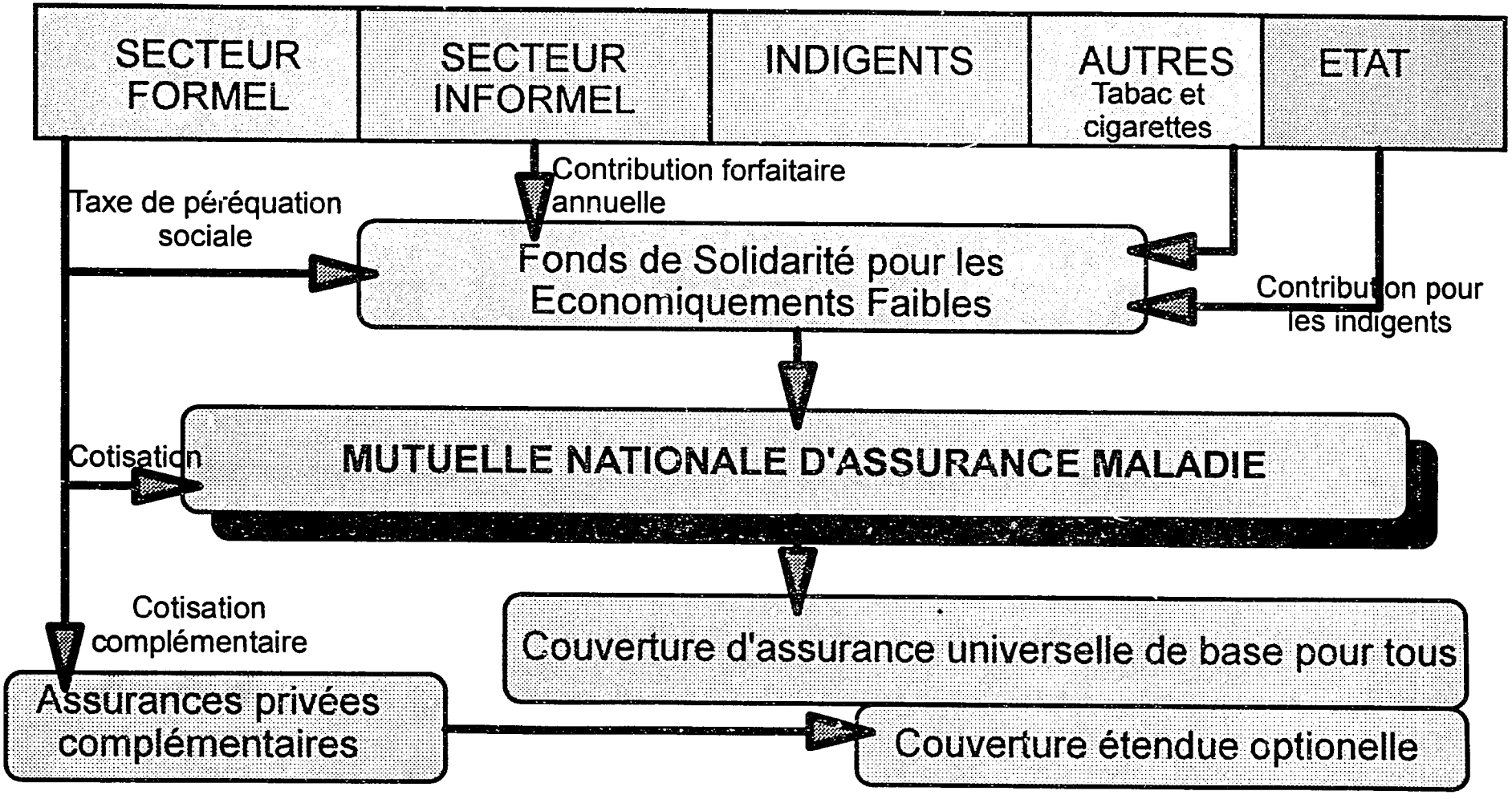
3.2.2.2 Modalités et incidences de la participation du secteur privé

La principale modalité de mise en application de la réforme pour ce secteur serait d'encourager financièrement les cadres les plus compétents assumant actuellement la gestion de ces hôpitaux afin de les amener à abandonner leur statut de fonctionnaires de l'Etat et à constituer des sociétés de gestion privées de droit commercial, spécialisées dans la gestion de centres de santé et d'hôpitaux. La manière suggérée pour lancer un tel processus serait de procéder avec quelques projets pilotes soigneusement sélectionnés et de lancer des appels d'offres sur le marché national pour obtenir des soumissions du secteur privé dans le but d'assumer la responsabilité de la gestion intégrale et autonome des projets pilotes sélectionnés. Les appels d'offres devraient être assortis de conditions particulières favorisant les groupes constitués de fonctionnaires de la fonction publique désireux d'assumer cette responsabilité à titre privé. Pour les meilleurs groupements constitués, crédibles sur les plans professionnel et financier, l'action du Ministère devrait aller jusqu'à leur faciliter les formalités de défonctionnarisation (dans des conditions financières justes et équitables), et les assister, sur les plans logistique, légal et opérationnel pour la période transitoire. La gestion des projets pilotes serait confiée à ces nouveaux organismes privés ou personnes morales, avec ou sans but lucratif, dans le cadre de contrats de gestion pour une concession de service public accordée pour les territoires concernés.

L'organisme de gestion devrait bénéficier de la latitude nécessaire pour fixer les barèmes d'honoraires qu'il juge être appropriés afin d' assurer la viabilité commerciale de l'institution gérée, mais il ne pourra être remboursé par l'assurance maladie universelle qu'en conformité avec les tarifs standards nationaux établis à cette fin. S'il existe un différentiel entre les barèmes nationaux de l'assurance maladie et les tarifs facturés par l'institution, celui-ci devra être assumé par le patient, soit à titre personnel, soit par le canal d'une assurance complémentaire personnelle à sa charge.

L'organisme gestionnaire privé devra également bénéficier de l'autorité pour embaucher et débaucher le personnel, pour établir sa juste rémunération et pour les payer à l'acte si jugé approprié. Ceci implique la résolution du problème de la défonctionnarisation préalable du personnel de l'institution gérée. Cet organisme gérerait l'hôpital tout comme s'il s'agissait d'un établissement du secteur privé, et verserait au gouvernement marocain un loyer commercialement approprié pour l'utilisation qu'il fait des installations propriétés du patrimoine de l'Etat.

Mécanismes de financement suggérés



gel

3.2.2.3 Mesures d'accompagnement et contraintes liées à la participation du secteur privé

L'établissement **d'un système d'assurance maladie universel, obligatoire et autofinancé** (dans lequel l'Etat ne contribuerait, par l'intermédiaire du budget des Collectivités Locales, que pour assurer la couverture des indigents) est la plus importante des mesures d'accompagnement requises pour permettre le fonctionnement adéquat du nouvel environnement opérationnel proposé.

Les travailleurs du secteur formel seraient tenus d'autofinancer le système à la hauteur de leurs consommations et de contribuer à un mécanisme de péréquation sociale au profit des plus défavorisés de la société. Pour cette catégorie d'employés, la cotisations au régime pourrait s'effectuer par déduction à la source sur leur salaire ou pour les professionnels par l'imposition d'une taxe sur le chiffre d'affaire ou d'une prime d'assurance annuelle,

Les travailleurs du secteur informel devront être également mis à contribution par l'intermédiaire d'un mécanisme de cotisation à préciser et pourront bénéficier d'une certaine proportion du produit de la péréquation sociale.

Les indigents devraient être partiellement pris en charge par le budget des Collectivités Locales et partiellement par le solde du produit de la taxe de péréquation sociale imposée sur les employés du secteur formel. Divers autres mécanismes de financement des cotisations d'assurance des indigents (taxe sur le tabac et l'alcool) peuvent être également envisagés.

Les assurés devront avoir le choix de se faire soigner indifféremment dans des établissements publics ou privés, le barème de remboursement du coût des soins étant standardisé de manière à décourager les abus et à couvrir adéquatement les besoins minima et essentiels de la population. Des assurances privées complémentaires devraient être accessibles pour les personnes qui désirent une protection plus complète ou veulent bénéficier de services personnalisés plus élaborés que ceux couverts par l'assurance universelle. L'annexe A passe en revue quelques mécanismes de financement du secteur de la santé et certaines expériences originales tentées en la matière dans le monde. Comme nous l'avons vu à la section 3 du rapport sectoriel, il y aurait lieu d'établir rapidement une orientation nette entre l'option de l'Etat unique assureur et l'option d'un marché de fournisseurs multiples de couvertures d'assurance maladie.

Les contraintes susceptibles d'affecter la réorganisation du secteur des hôpitaux sont entre autres les suivantes :

- La privatisation des hôpitaux présuppose le transfert de personnel du statut de fonctionnaires de l'Etat vers celui d'employés du secteur privé. Cette question est complexe et chargée d'implications émotives et devra être résolue à la satisfaction de tous les intéressés.

- Le chômage entraîné par la rationalisation du secteur hospitalier. A ce titre, le secteur de la santé étant un secteur en pleine croissance et avec de nombreux besoins non satisfaits, le personnel déclaré excédentaire dans le cadre de la rationalisation et de la réforme du secteur devrait pouvoir être rapidement réintroduit dans le circuit, au terme d'une formation d'actualisation de ses connaissances, et trouver de l'emploi chez les fournisseurs privés de services de santé.

- Un mouvement de pressions de la part des compagnies d'assurance privées existantes dans le but de devenir parties prenantes dans la gestion du système d'assurance maladie universel.

- La levée des fonds nécessaires au financement de la portion des cotisations d'assurance maladie pour les employés du secteur informel et des indigents. La participation financière du gouvernement sera vraisemblablement requise pour équilibrer les flux financiers durant la période d'ajustement transitoire.

- Une importante augmentation de la demande pour des besoins actuellement non satisfaits risque de surcharger le système durant les premiers mois suivant la mise en vigueur du système d'assurance maladie.

- La réglementation n'est pas modifiée comme prévu, ce qui ralentit ou stoppe la capacité de développement et d'absorption du secteur privé.

- L'incapacité de la réglementation et des mécanismes de contrôle mis en place de conserver la maîtrise sur la croissance des honoraires et des coûts médicaux.

12

3.2.3 Mesures concernant le Centre National de Transfusion Sanguine

Le **Centre national de transfusion sanguine (CNTS)** est l'une des deux principales unités de production du MSP. Bien qu'on puisse envisager son désengagement dès à présent, une étude plus approfondie devrait être réalisée pour déterminer dans quelle mesure il pourrait être économique ou opportun de confier la gestion du CNTS à des organismes sans but lucratif, tels la Croix Rouge ou le Croissant Rouge dans le contexte marocain.

3.2.3.1 Description du service

Les Centres de transfusion sanguine (CTS) de Rabat et de Casablanca produisent ensemble environ 80 000 des 100 000 unités de plasma et de dérivés sanguins produites au Maroc. Les 20 000 autres unités proviennent de 40 CTS de moindre envergure disséminés à l'échelle du pays et placés sous la surveillance technique du CNTS, mais dotés de personnel recruté et rémunéré localement.

Il n'y a pas d'importation de produits sanguins et la demande pour les perfusions dépasse légèrement l'offre, l'excédent étant absorbé par des pratiques illégales de transfusions directes sans contrôle ou traitement préalable du sang. La demande de plasma est directement fonction des soins de santé prodigués. On utilise le sang là où on le prélève. Le CNTS importe en vrac les récipients, produits chimiques et composants essentiels, et les répartit selon les besoins.

3.2.3.2 Modalités et incidences de la participation du secteur privé

Le CNTS pourrait faire l'objet d'un désengagement partiel pour devenir un organisme financièrement autonome. Si l'on cherche à rationaliser les coûts de production de base, le CNTS pourrait être constitué en un établissement autonome investi de l'autorité nécessaire pour fixer ses prix de manière à couvrir ses coûts de production et à ne vendre ses produits aux divers centres de santé publics ou privés que contre rémunération pour le service rendu.

Si les bénéficiaires, hôpitaux gouvernementaux compris, étaient prêts à acquitter promptement leurs achats de sang, la direction du CNTS estime que 300 dirhams l'unité serait une somme suffisante pour couvrir les frais engagés pour la collecte et le traitement du sang, même si le CNTS assumait la responsabilité de la rémunération du personnel et du poids des investissements. Le budget du Ministère pourrait être allégé de sa contribution actuelle en couverture des frais de fonctionnement du centre. Les sommes dégagées par le ministère seraient toutefois transférées sur les hôpitaux et par conséquence sur les patients par le canal de l'assurance maladie.

3.2.4 Mesures concernant L'Institut Pasteur

L'Institut Pasteur est la deuxième unité de production du MSP en importance. L'Institut compte parvenir à l'autonomie financière complète d'ici 1997, y compris sur le plan des salaires et des charges sociales.

3.2.4.1 Description du service

L'Institut Pasteur du Maroc a été créé en 1967 par décret royal, à titre d'organisme indépendant appartenant en toute propriété à l'Etat mais fonctionnant de façon autonome sur le plan financier. A l'origine, la mission de l'Institut était de mener des recherches sur des maladies, d'assurer des services éducatifs en microbiologie et en parasitologie, et de préparer ou d'importer des sérums, vaccins et produits biologiques.

Depuis 1987, d'importants investissements y ont été faits dans le cadre d'une nouvelle stratégie de fonctionnement. La Direction de l'Institut estime que l'établissement doit être en mesure de subvenir entièrement à ses besoins tout en assurant la prestation de services publics. Dans l'orientation stratégique et opérationnelle qu'elle lui a imprimée, la direction a cherché à positionner tous ces services dans un continuum d'activités complémentaires les unes des autres et ce en partant de la gamme des services de production à but lucratif jusqu'aux services publics non lucratifs. Les activités sont classifiées selon les trois grands axes suivants:

- **Activités productives.** Le Département commercial de production et le Département de contrôle fabriquent des produits biologiques comme des sérums, des vaccins, des solvants de laboratoire et des milieux de culture.

- **Activités intermédiaires.** Situées à la frontière des activités de production et de services publics, ces activités sont exercées par le Département de biologie médicale, qui se consacre principalement aux analyses, contrôles et essais de laboratoire. Ces activités sont généralement rémunérées.

- **Activités de services publics.** Ces activités relèvent

  1° du Département de recherche, en ce qui concerne les travaux sur les rétrovirus du sida, l'immunogénétique, les virus hépatiques, la microbiologie moléculaire, l'immunothérapie, les mycobactéries et la biochimie,

  2° du Département d'enseignement, qui se consacre aux disciplines pasteuriennes, et,

12 61

3° du Département médical, qui oeuvre dans le secteur de la vaccination antirabique et de la consultation spécialisée et internationale.

3.2.4.2 Modalités et incidences de la participation du secteur privé

Pour ouvrir la porte à une participation du secteur privé aux activités de l'Institut, il faudrait modifier son statut juridique pour en faire une Société d'Economie Mixte ou une Société Anonyme à but non-lucratif. La structure de capitaux propres de l'entreprise pourrait être remaniée de manière à autoriser une participation majoritaire du secteur privé et inciter ainsi à une rentabilité commerciale accrue. Une participation minoritaire de l'Etat au capital de l'institut pourrait être maintenue, bien que ceci ne soit pas indispensable. L'Etat pourrait continuer d'accorder à un Institut privatisé des contrats rémunérés pour entreprendre des activités de recherche de portée sociale non commerciale. Les activité de recherche d'intérêt commercial conduites par un Institut privatisé devraient être autofinancées par le canal des ventes des produits commerciaux.

Les subventions gouvernementales à l'Institut devraient être rapidement éliminées. En 1992, le MSP a fourni des subventions à l'investissement de l'ordre de 10 millions de DH. La privatisation de l'Institut, dans la mesure où celle-ci peut être envisagée en vertu des contrats ou conventions de coopération liant l'organisme Marocain à l'organisme Français du même nom, n'est de toute manière pas une priorité dans le contexte de l'importance relative qu'elle représente par rapport à la réforme de l'assurance maladie et à la réforme des centres dispensateurs de soins.

4 HABITAT

4.1 Recommandations d'ordre général (mesures d'accompagnement)

4.1.1 Vente des logements du patrimoine de l'Etat

L'Etat dispose actuellement d'un important parc de logements dont la construction a été financée à l'aide de fonds publics et qui est géré par la Direction du Patrimoine du Ministère des Finances.

Ces logements sont loués à diverses catégories de fonctionnaires à des prix inférieurs à ceux du marché pour des logements de qualité équivalente. La gestion de la facturation et de l'encaissement des loyers est assumée par la CIFM, filiale de la Caisse de Dépôt et de Placement (actuellement placée sur la liste des entreprises privatisables).

L'Etat étudie la possibilité de vendre ces logements depuis quelques années. Diverses études ont été effectuées afin d'en évaluer la valeur marchande et de sonder l'intérêt des occupants à s'en porter acquéreurs. Ces études ont démontré que la majorité des locataires semble intéressée à acheter leur logement, dans la mesure où ils sont offerts à un prix raisonnable, compte tenu qu'ils ont payé un loyer depuis plusieurs années. Le Ministère de l'Habitat estime que la vente de ces logements pourrait rapporter environ 10 milliards de Dirhams au Gouvernement.

La vente de ces logements permettrait:

- de dégager des liquidités qui pourraient être investies à des fins plus conformes aux objectifs prioritaires de l'Administration

- d'alléger considérablement le fardeau administratif de la CIFM, de la CDG et de la Direction du Patrimoine du Ministère des Finances.

- de mobiliser à des fins productives les épargnes des fonctionnaires-locataires. Le financement à faible risque de l'achat de ces logements par une population détenant un emploi stable et jouissant de revenus suffisants pour rembourser les emprunts permettrait également de dynamiser et de renforcer le marché des prêts hypothécaires,

- de dynamiser le marché de la rénovation immobilière et de valoriser le parc immobilier national. L'expérience des autres pays montre en effet que les nouveaux propriétaires ont tendance à améliorer leur nouvelle acquisition.

4.1.2 Cloisonnement du secteur aux fins d'établissement des politiques et règlements

Même si on adopte une politique de quartiers intégrés, **il peut quand même être opportun et souhaitable de maintenir un cloisonnement en sous-secteurs en matière de politique nationale de l'habitat et d'urbanisme ainsi qu'en matière de programmes d'aide de l'Etat au secteur de l'habitat.** A notre avis, les **Politiques**, la **Réglementation**, les **Standards** et les **Programmes d'Assistance de l'Etat** dans le secteur de l'habitat doivent continuer d'être établis en fonction des caractéristiques particulières des trois sous-secteurs traditionnels déjà mentionnés, soit:

- Le sous-secteur de l'habitat social à prix modique;
- Le sous-secteur de l'habitat intermédiaire;
- Le sous-secteur de l'habitat de standing, commercial et industriel.

Les Politiques, la Réglementation, les Standards et les Programmes d'Assistance devraient être orientés, dans la mesure du possible, dans le sens du respect des principes directeurs suivants:

Principe No 1: **Ajustement des standards et des normes de la construction et de l'urbanisme en fonction de la capacité de payer moyenne de la société**

La séparation des responsabilités entre le Ministère de l'Habitat (développement de l'habitat) et le Ministère de l'Intérieur et de l'Information (plans d'urbanisme) en matière d'urbanisation et de développement de l'habitat, et le manque d'harmonisation de leurs actions sont deux causes de la hausse du coût d'accessibilité à la propriété.

Le problème semble provenir du fait que les concepteurs des plans d'urbanisme municipaux **n'ont pas à subir les conséquences financières de leurs décisions en matière de choix de standards d'urbanisation.** On constate occasionnellement que, pour des raisons de fierté et de rayonnement local, les villes ont tendance à imposer, pour quelques projets de développement d'habitat à haute visibilité, d'ambitieux standards d'urbanisation qui dépassent les capacités financières réelles du bassin de population à desservir.

N'ayant pas à défrayer directement le coût de la viabilisation des lotissements d'habitation, les Collectivités Locales ont tendance à charger les Etablissements sous tutelle du Ministère de l'Habitat de la réalisation de projets de lotissement de prestige (boulevards et trottoirs très larges, éclairage public abondant et luxueux, vastes espaces verts, etc.). Les coûts supplémentaires qui en découlent sont hors de portée de la population ciblée et une certaine proportion de celle-ci doit se rabattre sur l'habitat clandestin. Il ne s'agit pas bien entendu de préconiser des standards de second ordre en matière d'urbanisme et de construction, mais

d'optimiser le niveau de ces standards afin de permettre une urbanisation simple, de qualité raisonnable et correspondant à la capacité de payer des populations ciblées.

Principe No 2: **Neutralité de l'Etat dans le tiers médian de la distribution des logements (habitat intermédiaire)**

Dans la mesure où la réglementation et les normes de la construction et de l'urbanisme des lotissements d'habitat intermédiaire ont été établis selon la capacité financière de la population à revenus moyens, l'Etat ne devrait pas subventionner ce secteur de la construction. La classe moyenne de la société, qu'elle provienne du secteur formel ou informel de l'économie, a les moyens de s'acquitter du coût de son logement, pourvu que les standards de construction imposés et le coût du crédit immobilier sont raisonnables. Pour ce sous-secteur, l'action de l'Etat devrait se limiter à créer un environnement facilitant:

- la mobilisation de l'épargne en prévision de l'acquisition d'un logement;
- l'accès au crédit immobilier en quantité suffisante et à un coût raisonnable;
- la protection du risque d'insolvabilité temporaire des emprunteurs immobiliers.

Quelques principes de mécanismes de financement seront proposés dans le chapitre des recommandations relatives à la catégorie de l'habitat intermédiaire.

Principe No 3: **Taxation de péréquation sociale pour le tiers supérieur de la distribution des logements (habitat de standing ou commercial)**

Le Maroc connaît une forte demande pour la construction d'habitations résidentielles de haut standing et spéculatives et pour les constructions commerciales ou industrielles. Les standards de construction de ces catégories d'habitat dépassent les normes nationales, sans limite supérieure des superficies ou de la qualité des matériaux.

Pour cette catégorie de construction, l'intervention financière de l'Etat est injustifiée. On peut même envisager d'imposer une taxe de péréquation sociale sur les coûts de construction afin d'alimenter un fonds national (ou des fonds régionaux) de péréquation, en faveur des bénéficiaires de l'habitat social. La difficulté de la mise en place de cette taxe de solidarité sociale réside dans la conception de mécanismes d'imposition équitables et de gestion simple.

Quelques principes d'imposition pouvant être envisagés pour la péréquation seront proposés dans le chapitre des recommandations relatives à la catégorie de l'habitat haut de gamme. Cette question est toutefois complexe et devra faire l'objet d'études complémentaires pour en préciser les modalités de mise en application.

Principe No 4: **Bénéfices de péréquation sociale et d'assistance financière de l'Etat pour le tiers inférieur de la distribution des logements**

Une importante couche de la population marocaine ne dispose ni des moyens financiers ni de la stabilité économique leur permettant d'envisager l'acquisition d'un logement répondant aux normes minimales ou d'emprunter à cette fin aux établissements financiers commerciaux. Contraindre cette classe de citoyens à subvenir à leurs besoins en matière de logement ne peut que favoriser le développement anarchique de l'habitat sauvage, l'émergence de bidonvilles et la détérioration de la salubrité publique. L'image du Maroc en serait ternie et les tensions et problèmes sociaux se multiplieraient.

Un certain investissement social, combinant l'aide financière et matérielle de l'Etat et la solidarité sociale nationale (péréquation) par la population bien nantie, est donc nécessaire pour les classes défavorisées. Les normes de construction et d'urbanisme de cette catégorie de logements devraient être proches de celles établies pour l'habitat intermédiaire en matière de disponibilité et de fonctionnalité des services publics et sanitaires de base, mais elles devraient aussi répondre à des critères de coûts de réalisation et d'exploitation moindres.

Quelques principes de financement pour la construction d'habitat social seront proposés ci-dessous.

4.1.3 Harmonisation des politiques, règlements et normes de l'habitat et de l'urbanisme

Une politique nationale visant le développement optimal de l'habitat doit harmoniser les objectifs et la réglementation des secteurs de l'urbanisme et de l'habitat en tenant compte des contraintes sociales et environnementales du Maroc. Ces deux secteurs sont complémentaires et indissociables.

L'urbanisation incombe aux Collectivités Locales, qui sont responsables de leur développement social et économique ainsi que de la qualité de vie au sein de leurs communautés. Cependant, l'achat et la viabilisation des terrains et la mise en place de la gestion des financements relèvent du Ministère de l'Habitat, d'où les difficultés d'harmonisation actuelles entre les objectifs et les attentes en matière d'urbanisation et d'habitat. On constate une dissociation d'objectifs, d'attentes et de moyens entre:

- les ordonnateurs des projets d'urbanisation (Collectivités Locales) qui ont tendance à lancer des projets d'urbanisation correspondant parfois à des standards qui excèdent la capacité de payer réelle des attributaires, dans le but de renforcer l'image de marque de leurs municipalités;

- le maître d'oeuvre délégué (le Ministère de l'Habitat) qui doit faire face aux contraintes et réalités du marché pour l'identification et l'acquisition des terrains, le financement des travaux d'infrastructure relatifs à leur viabilisation et aux contraintes de la commercialisation des terrains viabilisés;

- les clients ultimes, qui sont les foyers à la recherche d'un logement dont les caractéristiques sont compatibles avec leurs moyens et les contraintes financières.

Lorsque les travaux commandés par les ordonnateurs induisent des contraintes de coûts que les clients ultimes ne seront pas en mesure de défrayer, l'Etat, le système bancaire ou les couches les plus dynamiques de la population devront en assumer les conséquences et payer le différentiel que les couches les plus défavorisées ne peuvent assumer.

Une étude économique devrait être entreprise afin d'analyser la nature des contraintes et les lacunes d'harmonisation de la réglementation marocaine en matière d'habitat et d'urbanisme. Cette étude devrait évaluer les implications financières des contraintes imposées par la législation actuelle et le niveau des normes établies pour les sous-secteurs de l'habitat social et intermédiaire ainsi que recommander des modifications aux règlements de façon à abaisser sensiblement le coût de ces logements (construits sur terrains viabilisés). L'étude pourrait également suggérer des façons d'harmoniser et d'intégrer les réglementations d'urbanisme et d'habitat.

4.1.4 Rationalisation des rôles et responsabilités respectifs des Ministères de "l'Habitat" et de "l'Intérieur et de l'Information" en matière d'urbanisme

Comme on l'a déjà mentionné, le fait que le Ministère de l'Intérieur et de l'Information soit responsable de la planification de l'urbanisation (par le canal des Collectivités Locales) et que l'identification, l'achat et la viabilisation des terrains potentiellement constructibles relèvent d'un autre Ministère (le Ministère de l'Habitat), pose un problème de cohérence des actions de ces deux Ministères. L'intégration de leurs objectifs et de leurs actions doit s'inscrire dans le contexte des contraintes de commercialisation ultérieure des produits d'habitat social finis. Ce commentaire doit toutefois être nuancé par le fait que certaines Collectivités Locales font également de la viabilisation de terrains, au même titre que les organismes sous tutelle du Ministère de l'Habitat.

Afin que les actions d'urbanisation puissent rencontrer les besoins de croissance des municipalités, dans le cadre des contraintes imposées par les réalités économiques propres à chacune des Collectivités Locales ou Municipalités, il serait souhaitable que la protection ou la reconstitution du patrimoine foncier des terrains constructibles des municipalités deviennent exclusivement du domaine de la responsabilité des Collectivités Locales.

Les Collectivités locales devraient entreprendre les actions jugées appropriées (zonage, acquisition de terrains privés ou du domaine de l'Etat, expropriation, recasement de quartiers délabrés, réglementation, imposition de taxes, etc.), selon les contraintes commerciales locales, pour protéger et reconstituer, à leur propre compte et en fonds propres, le patrimoine foncier dont elles ont besoin pour s'inscrire harmonieusement dans leurs plans d'urbanisme respectifs. Les terrains disponibles du parc foncier municipal, zonés en fonction de la vocation qui leur aura été attribuée, pourront être mis à disposition dans un second temps, par appel d'offres auprès de promoteurs immobiliers publics ou privés, pour en assurer le développement (viabilisation, construction et commercialisation) sur des bases commerciales et en ayant recours aux divers programmes disponibles d'aide à la construction. Avec la procédure d'appel d'offres proposée, les organismes publics sous tutelle du Ministère de l'Habitat seront mis en compétition contre le secteur privé pour obtenir la maîtrise d'oeuvre déléguée pour réaliser le développement des terrains concédés par les Collectivités Locales. Le partage des responsabilités entre les Collectivités Locales et les promoteurs de développement immobilier devient ainsi clair et sans ambiguïté et les promoteurs privés bénéficient d'une égalité de traitement et d'opportunité par rapport aux promoteurs publics.

Les Etablissements sous tutelle du Ministère de l'Habitat pourraient continuer d'agir comme maître d'oeuvre délégué pour le compte des Collectivités locales, mais ce rôle ne devrait pas leur être dévolu d'office. Le secteur privé devrait pouvoir leur faire concurrence et soumettre des idées originales de développement de lotissements intégrés pour habitat social et intermédiaire.

4.1.5 Renforcement et réforme du cadre institutionnel du secteur de l'habitat

Comme on l'a déjà mentionné, on retrouve de nombreuses missions et quantité d'actions qui font double emploi au sein du secteur de l'Habitat. Avec le temps et pour des raisons d'autofinancement, l'ANHI, les ERAC et la SNEC, qui avaient des missions bien distinctes à l'origine, ont progressivement glissé vers des réalisations couvrant tout le spectre des activités propres au secteur de l'habitat, y compris les réalisations commerciales.

En l'absence de programmes de financement institutionnels et formels, les différents comptes du Trésor gérés par le Ministère de l'Habitat sont essentiellement administrés comme des comptes courants d'entreprises commerciales au travers desquels transitent des fonds publics et des fonds privés en provenance des transactions commerciales dans lesquelles les Etablissements sous tutelle sont engagés. Par la force des choses, les Etablissements publics sont actuellement gérés de façon semblable à toute entreprise de promotion immobilière privée.

Le fonctionnement interne et l'image de marque du Ministère de l'Habitat souffrent de l'imprécision et du manque de différentiation des missions et des programmes sociaux financés par l'Etat. Il serait souhaitable de procéder au recentrage des actions du Ministère, en insistant sur sa mission de gestion de programmes de soutien et d'encouragement à la construction d'habitations sociales et intermédiaires et en laissant au secteur privé, qui peut s'en acquitter adéquatement, les activités de développement et de commercialisation. Le rôle accru du secteur privé dans les projets d'habitations sociales et intermédiaires peut être envisagé dans la mesure où les programmes d'aide gouvernementaux réussiront à améliorer la solvabilité des foyers à faibles revenus et l'accès au crédit immobilier des foyer à revenus moyens.

Parallèlement à cette réforme des missions fondamentales du Ministère, on devrait mettre en place les structures financières appropriées pour la gestion transparente des flux monétaires relatifs à l'alimentation et au tirage des fonds spécialisés de chacun des programmes gouvernementaux d'aide au secteur de l'habitat.

Dans la mesure où l'on consent à rendre les Collectivités Locales responsables de la reconstitution de leurs réserves foncières en terrains constructibles et où l'on souhaite accroître l'intervention du secteur privé dans l'aménagement des terrains, la construction des logements et leur commercialisation, le rôle du Ministère de l'Habitat et de ses Etablissements sous tutelle doit nécessairement être révisé.

Les nouvelles responsabilités du Ministère de l'Habitat devraient être orientées vers:

- le suivi de l'évolution des tendances en termes de besoins, de demande, de ressources et de réalisations des trois sous-secteurs de l'habitat,

- l'assistance aux Collectivités Locales dans la préparation de leurs plans d'urbanisation et la planification du développement de l'habitat en milieu urbain;

- la promulgation et le contrôle du respect de la réglementation du secteur de l'habitat et son harmonisation avec la réglementation en matière d'urbanisme;

- la gestion des processus d'appels d'offres, à titre de maître d'oeuvre délégué pour le compte des Collectivités Locales, pour la réalisation de projets majeurs de développement d'habitat social et intermédiaire (publics ou privés) sur des terrains du domaine foncier des municipalités;

- la conception et la gestion de programmes gouvernementaux (taxes et fonds de péréquation sociale de l'habitat, épargne logement, assurance contre les risques

d'insolvabilité, abattements sur les taux d'intérêt commerciaux, etc.) destinés à améliorer la solvabilité des foyers demandeurs de logements et à leur faciliter l'accès à un financement immobilier abordable;

- le rôle de catalyseur pour la promotion de l'intégration de l'habitat social et de l'habitat intermédiaire et la responsabilisation du secteur privé envers ce type d'habitations;

- la promotion, le financement et le contrôle de la réalisation d'éventuels projets majeurs d'habitat à haut risque financier ou de relogement de groupes sociaux, dans le cadre de la mise en oeuvre de la politique sociale de l'Etat.

4.1.6 Démonopolisation de la construction des installations de réseaux de distribution des services publics essentiels

Afin de réduire les coûts de la viabilisation des terrains à vocation d'habitat social et intermédiaire, il est important de créer rapidement un environnement concurrentiel dynamique pour la réalisation des travaux d'aménagement de services publics essentiels (adduction d'eau, assainissement, électricité, téléphone, transport en commun, collecte des résidus solides, éclairage public, etc.). La réalisation de ces travaux doit pouvoir faire l'objet de l'émission d'appels d'offres auprès des secteurs privé et public.

4.1.7 Révision des missions des Etablissements sous tutelle

Dans un contexte où les Collectivités Locales sont responsables de la reconstitution de leur patrimoine foncier à des fins d'habitat et où le secteur privé assume une plus grande part de responsabilité en matière de construction d'habitat social et intermédiaire, les rôles et responsabilités des Etablissements sous tutelle, à titre d'agents d'exécution du Ministère de l'Habitat, devraient être circonscrits aux actions suivantes:

a) **L'établissement de la réglementation et des standards du secteur de l'habitat.** Cette responsabilité devrait s'accompagner de la responsabilité de contrôler le respect de la réglementation, d'émettre les permis de construction et de verbaliser en cas d'infraction majeure. Ces activités sont du domaine de la mission fondamentale de l'Etat. Le Ministère de l'Habitat devrait être responsable de tout ce qui touche la viabilisation des terrains et les constructions qui y seront érigées et le Ministère de l'Intérieur, de tout ce qui touche la réglementation en matière d'urbanisation. **Ces activités sont actuellement insuffisamment développées au sein des deux Ministères, qui devront faire l'objet d'un renforcement institutionnel afin de réviser, développer et harmoniser la réglementation et mettre en place les mécanismes de contrôle appropriés.**

b) **Le suivi des besoins et la planification stratégique du développement de l'habitat urbain et rural sur l'ensemble du territoire.** Cette responsabilité s'inscrit en support aux Collectivités Locales et autres organismes planificateurs de l'Etat et consiste à faire le suivi statistique des grandes tendances et mouvements démographiques, le suivi des besoins spécifiques de la population en matière de logement et de services publics essentiels et le suivi de l'évolution des revenus. Ces activités sont également du ressort de l'Etat et devraient être prises en charge par le Ministère de l'Habitat. Elles sont actuellement insuffisamment développées (pour ne pas dire inexistantes). Une petite unité de recherche et d'analyse statistique devrait être mise en place au sein du Ministère. Ses membres pourraient travailler en étroite collaboration avec les gestionnaires des banques de données pertinentes des autres Ministères.

c) **La gestion des programmes gouvernementaux d'assistance financière à l'accès à la propriété.** Tous les programmes d'assistance à incidence financière devraient être rigoureusement gérés et contrôlés, de telle sorte que les flux monétaires y transitant puissent être adéquatement suivis. Leur impact social réel devrait être mesuré afin que les modalités d'application puissent être ajustées de temps à autre pour en améliorer l'efficacité. Ces activités sont également du ressort de l'Etat et le Ministère de l'Habitat devrait en prendre la charge.

L'Etat intervient actuellement à différents niveaux et de manière substantielle pour favoriser le développement harmonieux de l'habitat social. Ces interventions apparaissent toutefois être confuses, insuffisamment documentées et gérées par une multitude d'intervenants relevant de divers Ministères. Les flux monétaires transitent par des comptes du Trésor à usage multiple, qui sont essentiellement destinés à financer les activités des Etablissements publics sous tutelle de l'Etat.

Une formalisation et une rationalisation de ces programmes et de leur gestion serait souhaitable et chacun des programmes devrait avoir son propre compte du Trésor afin de faciliter le contrôle des flux monétaires et d'en mesurer la performance. Bien que la gestion des programmes d'aide à l'habitat soit la responsabilité du Ministère de l'Habitat et que ceux-ci soient actuellement gérés directement par les organismes sous-tutelle, on pourrait envisager de confier la gestion des aspects financiers et juridiques de ces programmes au secteur privé (banques, compagnies d'assurances, notaires, etc.).

d) **Un éventuel rôle transitoire de maître d'oeuvre délégué pour planifier, pré-financer, superviser et contrôler la bonne marche des travaux de viabilisation des terrains et de leur commercialisation pour le compte des Collectivités locales,** (rôle semblable à celui actuellement dévolu à divers degrés aux Etablissements sous tutelle).

En cas de nécessité, ce rôle pourrait être attribué à un organisme d'Etat sous tutelle du Ministère de l'Habitat, ayant préférablement des ramifications régionales (pour être plus près des Collectivités Locales et de la clientèle à desservir). Les aspects les plus problématiques de cette activité sont le préfinancement des travaux de viabilisation et la commercialisation (de longue haleine) des terrains viabilisés, afin d'assurer le service de la dette contractée. En raison de la forte composante sociale de ces projets et des risques d'insolvabilité de la clientèle visée, le secteur privé n'a jamais montré un grand enthousiasme à assumer un rôle déterminant à ce chapitre.

Pourtant ces activités pourraient être efficacement reprises par le secteur privé marocain, dans la mesure où elles s'inscrivent dans le cadre d'une planification municipale crédible et où des mécanismes adéquats sont mis en place pour aider à solvabiliser la clientèle cible et à partager les risques inhérents à ces projets. Le secteur privé peut déjà intervenir efficacement, contre rémunération forfaitaire ou selon un pourcentage du coût des travaux, dans la composante gestion des projets.

On pourrait également intéresser le secteur privé dans les composantes préfinancement et commercialisation de ces projets, dans la mesure où le Ministère de l'Habitat mettrait formellement en place un programme national de péréquation sociale pour la viabilisation des terrains, régis par réglementation et fonctionnant sur les mêmes principes que ceux qui sont actuellement pratiqués par l'ANHI, la SNEC et les ERAC.

Si, à titre de mesure transitoire, le Ministère de l'Habitat jugeait malgré tout indispensable de conserver pour quelques années une capacité d'intervention étatique dans ce domaine, l'organisme d'Etat investi de cette mission devrait être systématiquement mis en concurrence avec le secteur privé pour l'obtention des mandats de maîtrise d'oeuvre.

On pourrait envisager le scénario suivant pour le transfert progressif de ces responsabilités vers le secteur privé:

1) L'Etat confie au Ministère de l'Habitat la mission de créer et de gérer un "Fonds National de Péréquation" pour la viabilisation des lotissements à vocation d'habitat social et intermédiaire (compte du Trésor public).

2) L'objet du Fonds est d'améliorer la solvabilité des foyers à faibles revenus afin de leur faciliter l'acquisition d'un terrain dûment viabilisé (selon les normes nationales) pour la construction de leur logement.

3) L'Etat réinvestit dans ce Fonds une portion du produit de la vente des logements du domaine de l'Etat au titre de dotation de démarrage.

4) Le Ministère de l'Habitat définit la réglementation relative aux mécanismes de perception des fonds de péréquation sur la vente des terrains de haut de gamme et commerciaux. Les fonds perçus par le maître d'oeuvre du projet sont versés au compte du Trésor établi pour le "Fonds de Péréquation National".

5) Le Ministère de l'Habitat définit la réglementation relative aux conditions d'utilisation des Fonds de péréquation et d'admissibilité pour une assistance financière aux foyers à faibles revenus pour l'acquisition d'un terrain viabilisé. L'assistance financière consentie par le Ministère de l'Habitat est versée directement au maître d'oeuvre du projet, en sus des sommes acquittées directement par le bénéficiaire de l'assistance.

6) L'assistance financières du Ministère de l'Habitat est versée indifféremment au maître d'oeuvre du projet, que celui-ci soit un organisme d'Etat ou une entreprise privée.

Par la mise en application d'un mécanisme de péréquation sociale centralisé pour le sous-secteur de la viabilisation des terrains d'habitation, le secteur privé jouira des mêmes avantages que le secteur public, les flux monétaires relatifs aux transferts de péréquation et à leur utilisation feront l'objet d'une réglementation nationale et de contrôles appropriés et le secteur privé pourra concurrencer le secteur public.

e) **Un éventuel rôle transitoire de maître d'oeuvre délégué pour superviser la réalisation de projets de lotissements d'habitat à vocation sociale, financés par l'Etat, pour les plus démunis de la société.**

Tant que des programmes formels d'aide adéquatement financés n'auront pas été mis en place pour compenser l'insolvabilité des foyers à faibles revenus (ce qui pourrait s'avérer impossible dans un avenir prochain, à cause des difficultés financières de l'Etat), l'Etat peut occasionnellement décider de financer, sur fonds publics et dans le cadre de sa politique d'action sociale, des projets de lotissements d'habitat pour les couches les plus défavorisées de la population ou pour reloger les habitants des bidonvilles. Dans ces cas, un Etablissement public sous tutelle du Ministère de l'Habitat pourrait agir au titre de maître d'oeuvre délégué pour la planification du projet, l'adjudication des contrats de construction, la surveillance des travaux et la supervision de l'affectation des logements aux populations admissibles.

Un mécanisme de péréquation sociale similaire à celui décrit ci-dessus pour la viabilisation des terrains pourrait servir à subventionner l'habitat social. Ce fonds de péréquation pourrait être alimenté par une taxe sur les matériaux de construction de luxe, dont le produit serait versé au "Fonds de Péréquation de l'Habitat Social" spécialement créé.

4.1.8 Création d'un mécanisme de protection du risque d'insolvabilité temporaire des emprunteurs immobiliers

Offrir à tous la possibilité d'acquérir un terrain viabilisé constitue un premier pas important et indispensable vers le développement harmonieux à long terme de l'habitat au Maroc. Cependant, il faut par la suite s'assurer que les constructions qui y seront érigées répondent aux normes de salubrité, de sécurité et de l'environnement. La réalisation de ce second volet est possible, dans la mesure où les foyers marocains auront accès à un financement hypothécaire adéquat, à un prix abordable. Actuellement, ces deux conditions ne sont pas satisfaites, et c'est une des causes de la prolifération de l'habitat.

Comme les mécanismes de financement hypothécaire pouvant remédier à cette situation varient sensiblement selon le type de clientèle (foyers à faibles revenus, à revenus moyens ou élevés, provenant du secteur formel ou informel), les recommandations concernant leur réforme seront présentées au chapitre des recommandations spécifiques aux trois sous-secteurs de l'habitat.

Toutefois, comme on l'a déjà vu, le coût élevé du financement hypothécaire est dû en partie au fait que le secteur bancaire perçoit ce type d'investissement comme étant très risqué, à cause du long terme des prêts consentis et de la relative instabilité économique de la clientèle. Afin de contrer ce risque, les banquiers n'accordent des prêts qu'à une clientèle sûre, de laquelle ils exigent des taux élevés et de courts délais de remboursement. Ces actions ont pour effet d'aggraver le problème, en rendant les prêts hypothécaires encore plus inaccessibles à plus de personnes.

Afin de diminuer les risques d'insolvabilité, on pourrait **créer une mutuelle nationale d'assurance "insolvabilité temporaire" à laquelle tout emprunteur hypothécaire devrait obligatoirement souscrire lorsqu'il contracte un emprunt.** Ainsi, le risque serait réparti sur une large assiette de cotisants au fonds d'assurance. Comme le système bancaire n'assumerait plus un aussi haut risque, les taux d'intérêt pourraient être abaissés et les délais de remboursement, allongés. Chacun des organismes prêteur du secteur immobilier dispose d'une convention d'assurance avec une compagnie ou mutuelle d'assurance qui intervient à l'occasion de l'octroi d'un prêt immobilier pour couvrir le risque de décès de l'emprunteur. Toutefois, à notre connaissance, il n'existe pas de couverture pour la protection du risque

d'insolvabilité temporaire en cas de perte d'emploi (ce qui devient un facteur de risque de plus en plus important).

Les primes d'assurance constituent bien entendu un coût qui doit s'ajouter à celui du remboursement de l'emprunt. Cependant, l'emprunteur le perçoit généralement comme une dépense positive et sécurisante, plutôt que comme une dépense négative et usurière. De plus l'élargissement de l'assiette des cotiseurs permet de minimiser le risque global et d'augmenter la performance du régime d'assurance. Une étude par un actuaire pourra déterminer le montant de la prime nécessaire à une protection raisonnable et évaluer les retombées positives d'un tel mécanisme.

La gestion de la mutuelle d'assurance hypothécaire nationale (fonds publics) pourrait être assurée par un Etablissement Public Administratif sous la tutelle conjointe du Ministère de l'Habitat et du Ministère des Finances ou être confiée au secteur privé par contrat de gestion. Dans un cas comme dans l'autre, la gestion centralisée d'une Mutuelle d'Assurance Nationale devrait être beaucoup plus efficace et plus économique que la gestion informelle du risque telle qu'elle est actuellement pratiquée individuellement par les établissements bancaires.

4.2 Recommandations spécifiques au sous-secteur de l'habitat de standing, commercial et industriel

- Le développement du sous-secteur de l'habitat de standing, commercial et industriel devrait être laissé intégralement à l'initiative du secteur privé, **sans aucune subvention de l'Etat.** L'achat des terrains, les coûts de construction et le financement devraient être négociés selon les règles du marché et de la libre concurrence.

- L'Etat devrait envisager de rétablir une taxe de péréquation sociale raisonnable sur les matériaux de luxe ou spécialisés utilisés dans ce type de construction, afin d'alimenter un "Fonds National de Péréquation de l'Habitat Social".

  Ce fonds pourrait être géré soit par un Etablissement Public sous la tutelle conjointe du Ministère de l'Habitat et du Ministère des Finances, soit par une ou plusieurs banques privées, dans le cadre des dispositions prévues dans la réglementation du programme. Le Crédit Immobilier et Hôtelier (CIH) serait tout désigné dans ce rôle, mais ce processus devrait faire l'objet d'un appel d'offres ouvert à toute institution financière désireuse d'investir massivement dans le crédit immobilier.

- Le surcroît d'activités financières et administratives, dûment rémunérés, qu'occasionnera la gestion des fonds et des transactions d'un tel programme, devrait améliorer sensiblement le rendement financier de l'institution choisie et lui permettre

d'offrir en contrepartie des rendements plus élevés sur ses plans d'épargne-logement, et des taux d'intérêt compétitifs aux emprunteurs immobiliers.

- Les fonds de péréquation accumulés dans le programme au titre du produit de la taxe de péréquation sur l'habitat de haut de gamme (matériaux de luxe) pourraient être utilisés soit pour subventionner directement les acheteurs d'un logement principal de bas de gamme, et de ce fait contribuer à augmenter la solvabilité des foyers à bas revenus, soit pour subventionner directement le coût de la construction d'habitations sociales, permettant ainsi de les commercialiser à un coût inférieur au prix du marché. Dans un cas comme dans l'autre, l'admissibilité à des fonds de péréquation devrait être limitée à l'acquisition d'un premier logement d'habitation principal pour l'unité familiale. Toute acquisition à des fins spéculatives doit être exclue du programme.

- Tout investisseur sollicitant un emprunt hypothécaire pour financer une construction correspondant aux caractéristiques de ce sous-secteur, devrait être tenu de fournir aux banques prêteuses des garanties financières suffisantes en couverture de l'emprunt contracté. L'objectif est de réduire au minimum le risque de l'institution financière en cas d'insolvabilité temporaire ou permanente de cette catégorie de clientèle. On pourrait imposer à cette catégorie de clientèle la souscription obligatoire à l'assurance hypothécaire nationale décrite au chapitre 7.1.7. du rapport sectoriel. La souscription de cette clientèle à faible risque permettrait d'élargir l'assiette des cotisants et de subventionner indirectement la couverture du risque pour les clientèles moins solvables.

- Pour la catégorie des constructions à vocation commerciale, intégrées au sein de projets de lotissements d'habitat social et intermédiaire, sur terrains viabilisés par un Etablissement sous tutelle du Ministère de l'Habitat, le juste coût des infrastructures de services publics devrait être payé par le promoteur et une taxe de péréquation sur le coût des terrains devrait continuer d'être appliquée.

4.3 Recommandations spécifiques au sous-secteur de l'habitat intermédiaire

La clientèle de l'habitat de classe intermédiaire **jouit de la stabilité économique et de moyens financiers suffisants lui permettant d'envisager l'acquisition d'un logement de qualité supérieure à celle des logements sociaux.**

Les principaux éléments de préoccupation de cette clientèle sont:

1) la nécessité de maintenir un environnement réglementaire, fiscal et économique propice à la réalisation d'habitations de classe intermédiaire de qualité et commercialisées à un prix compétitif compatible avec sa capacité de payer;

2) l'accessibilité (à des prix non spéculatifs) à des terrains viabilisés conformes aux normes nationales en matière de services publics essentiels, et bien intégrés dans les plans d'urbanisme des municipalités;

3) l'accessibilité à un financement hypothécaire à long terme (20 à 25 ans), en quantité suffisante et à un coût raisonnable. Ceci implique la mise en place des mécanismes appropriés pour rationaliser, stabiliser et sécuriser le marché hypothécaire destiné à cette catégorie de clientèle;

4) la mise en place de mesures d'accompagnement visant à encourager cette clientèle à accumuler le pécule personnel de départ, requis pour réduire le montant des emprunts nécessaires et faciliter l'accès au financement hypothécaire.

a) Réforme de la réglementation du secteur

- La réponse à la première préoccupation relève de l'harmonisation et du recentrage de la réglementation de l'habitat et de l'urbanisation, avec pour objectif de s'assurer que les normes nationales ayant un impact sur les coûts de construction soient compatibles avec la capacité de payer moyenne de la population. Cette question a déjà été traitée dans les recommandations de portée générale. Il convient toutefois de mentionner que bien que le Maroc bénéficie d'un Ministère de l'Habitat, c'est le Ministère des Travaux Publics qui est l'instigateur et le garant de la réglementation du secteur du bâtiment et des travaux publics. Ce dernier dispose d'une division qui s'occupe de l'organisation et de la réglementation de la profession. Il est également chargé de la normalisation du travail dans le secteur (normes et standards techniques) et de la classification des entreprises BTP par sous-secteur de spécialisation. Dans ce contexte, il est important pour le Ministère de l'Habitat d'harmoniser ses actions avec celles du Ministère des Travaux Publics et de transmettre à ce dernier ses recommandations en matière de normes et de réglementation des secteurs de la construction et de l'urbanisme.

b) Création d'un marché de l'offre pour les terrains constructibles viabilisés

- La question de la mise à disponibilité de terrains viabilisés a également été traitée aux chapitres precedants et de la description du principe de la péréquation sociale pour la viabilisation des terrains.

c) Stabilisation et sécurisation du crédit immobilier

- Pour faciliter l'accessibilité au crédit immobilier et en réduire le coût, nous avons suggéré precedemment la création d'un programme d'assurance national du risque d'insolvabilité temporaire des emprunteurs. Préalablement à la mise en place d'un tel programme, il serait nécessaire de procéder à une analyse en profondeur de la composition des portefeuilles et de la performance des activités de prêt immobilier du secteur financier public et privé marocain.

d) Création d'un marché du prêt hypothécaire dynamique pour la clientèle à revenus moyens

- Pour remédier à la rareté de capital de risque sur le marché national et créer à court terme des disponibilités de fonds pour le financement de prêts hypothécaires pour cette clientèle, il pourrait être envisagé, **en dépit des difficultés de financement actuelles du gouvernement**, de créer, sur fonds publics, un "Fonds national d'investissement hypothécaire" destiné à servir de capital de démarrage pour relancer le prêt hypothécaire pour les familles à revenus intermédiaires. La gestion de ce fonds pourrait être confiée, dans le cadre d'une réglementation précise, à un organisme privé spécialisé dans le prêt immobilier. En raison de l'impact social et économique important qui pourrait résulter de la création d'un tel programme, les fonds publics à mobiliser pourraient être négociés, à taux préférentiel et à très long terme, auprès des grandes organisations de financement internationales. Le taux d'intérêt hypothécaire facturé à la clientèle admissible à ce programme devrait être suffisant pour couvrir le service de la dette publique contractée, le risque de change international et la juste rémunération du (ou des) gestionnaire (s) privé (s) du programme.

  L'objectif de ce fonds public serait de dynamiser le marché du prêt immobilier et de démontrer au secteur financier privé, la viabilité financière de cette catégorie de prêt dans le contexte de la mise en application des autres mesure d'accompagnement recommandées (assurance insolvabilité, programme d'épargne-logement, etc.). Les taux d'intérêts hypothécaires offerts dans le cadre de ce programme devraient rapidement évoluer pour se rapprocher de ceux qui peuvent être supportés par le secteur financier privé sur placement de fonds privés.

  La priorité d'accès au programme devrait être accordée aux détenteurs d'un plan d'épargne-logement. Le montant des prêts consentis à des taux bonifiés devrait être directement proportionnel aux sommes accumulées dans leur plan d'épargne- logement et engagées à titre de contribution personnelle pour l'acquisition d'un terrain ou la construction de leur logement.

e) Amélioration des programmes d'épargne-logement

- Les dispositions et avantages fiscaux prévus pour le programme d'épargne-logement devraient être sensiblement modifiés et adaptés aux besoins particuliers de la population à revenus intermédiaires. Dans le contexte marocain, où il est difficile de mobiliser l'épargne populaire, il convient de revaloriser les bénéfices financiers tangibles en récompensant une gestion prudente des revenus familiaux dans le but de faciliter l'accès ultérieur à la propriété.

- L'Etat pourrait encourager l'offre de programmes d'épargnes-logement bonifiés au sein de toutes les banques commerciales et des comptoirs de services financiers de la Poste. Les grandes entreprises privées et les Etablissements publics devraient être également encouragés à offrir à leurs employés la possibilité de prélever sur leur salaire mensuel, une certaine somme devant servir à alimenter leur compte d'épargne-logement. Les sommes investies et les intérêts accumulés par des particuliers dans leur programme d'épargne-logement devraient être intégralement exonérées d'impôt sur le revenu.

- L'Etat devrait également envisager la possibilité de réglementer les modalités d'octroi des prêts et autres avantages à la construction offerts par les Comités des Oeuvres Sociales des Ministères, des Etablissements Publics et des grandes entreprises privées. Moyennant un certain abattement sur les charges sociales et patronales de ces organismes, il pourrait en effet être plus économique et productif pour l'employeur, comme pour les employés, de canaliser toutes leurs contributions vers le programme d'épargne-logement de leurs employés, plutôt que de créer des structures et programmes d'assistance parallèles aux systèmes et programmes nationaux spécialement créés à cette fin.

  L'employeur pourrait apporter une contribution financière au programme d'épargne-logement privé des employés, en proportion directe des sommes investies par l'employé (mesure incitative supplémentaire pour encourager les salariés à cotiser à un plan d'épargne-logement).

- Les banques commerciales investies de la responsabilité de gérer des fonds publics d'investissement hypothécaire (tels que décrits en d) ci-dessus) devraient être légalement tenues d'accorder automatiquement à un particulier détenteur d'un fonds d'épargne-logement, un prêt hypothécaire à taux bonifié, pour un montant correspondant au minimum accumulé dans son fonds d'épargne-logement. Tout emprunt dépassant ce plancher devra faire l'objet des garanties hypothécaires d'usage et être assujetti au taux commercial en vigueur.

- L'Etat pourrait également envisager la possibilité d'accorder à tout particulier détenteur d'un fonds d'épargne-logement une subvention sur fonds publics égale à un certain pourcentage de la somme accumulée par le particulier dans son fonds, lorsque celui-ci engage son épargne accumulée pour l'acquisition ou la construction d'un logement principal érigé sur un terrain dûment viabilisé.

4.4 Recommandations spécifiques au sous-secteur de l'habitat social

La clientèle de ce sous-secteur **souffre d'instabilité économique et de faibles revenus, qui ne lui permettent pas de faire l'acquisition d'un logement conforme aux normes de salubrité ni d'avoir recours au financement du secteur commercial.**

Les problématiques les plus importantes de cette clientèle sont:

1) la difficulté de se porter acquéreur d'un terrain viabilisé, dans un quartier officiellement intégré aux plans d'urbanisme des municipalités;

2) l'impossibilité d'accéder au marché financier traditionnel pour contracter un emprunt hypothécaire, même modeste;

3) la spéculation mobilière et immobilière, formelle et informelle;

4) l'insuffisance des ressources allouées et le manque de formalisme des programmes d'assistance financière et logistique aux foyers à faibles revenus désireux de s'acquitter de leurs obligations;

5) l'inexistence d'un marché locatif officiel pour des logements sociaux à loyers modiques, pouvant être loués par des familles à faible revenus durant la période transitoire pendant laquelle un fonds d'épargne-logement est accumulé en prévision de l'acquisition ultérieure d'un logement familial.

Les actions correctives à entreprendre pour ce sous-secteur devraient s'inscrire dans la pensée du dicton "Aide-toi et le ciel t'aidera" et des orientations décrites au niveau du principe No 4 precedemment decrit.

Les recommandations formulées spécifiquement pour ce sous-secteur sont les suivantes:

a) Transfert de responsabilités aux Collectivités Locales

- Confier aux Collectivités Locales la responsabilité de procéder elles-mêmes à la reconstitution de leur patrimoine foncier de terrains destinés à la construction

d'habitations de type social et intermédiaire et d'inscrire ce patrimoine dans leur plan d'urbanisation. (Ceci semble être déjà réalisé au niveau de la législation)

b) Développement de la réglementation

- Etablir une réglementation d'urbanisation relative à la viabilisation des terrains du patrimoine foncier des municipalités destinés à l'habitat social et intermédiaire.

- Conversion de l'un des Etablissements Publics sous la tutelle du Ministère de l'Habitat en un Etablissement Public Administratif responsable de la formulation de la réglementation du sous-secteur de l'habitat social et de son respect ainsi que de la conception et de la supervision des programmes d'action sociale du gouvernement en support au secteur de l'habitat social.

c) Aménagement et viabilisation des terrains d'habitation sociale et intermédiaire

- Procéder, en fonction des besoins, à des appels d'offres auprès des secteurs public et privé pour les mandats de maître d'oeuvre délégué pour le compte des Collectivités Locales pour assurer la viabilisation des terrains mis à disposition. La responsabilité du maître d'oeuvre délégué devrait inclure:

  . l'organisation du préfinancement des projets de viabilisation des terrains et l'encaissement des avances des attributaires (dans le respect de dispositions réglementaires conçues pour protéger les intérêts des attributaires);

  . l'acquisition, au prix coûtant réel, des terrains mis à disposition par la municipalité;

  . la planification du lotissement, de l'aménagement et de la viabilisation des terrains, dans le respect de la réglementation nationale en matière d'urbanisation et de construction,

  . la supervision et le contrôle de la réalisation et des coûts des travaux d'aménagement et de viabilisation des terrains;

  . la répartition équitable de ces coûts en fonction des caractéristiques et de la vocation planifiée de chaque parcelle viabilisée et la détermination de leur prix coûtant (incluant la rémunération pour les services de maître d'oeuvre);

. l'incorporation de la taxe de péréquation sociale (définie par réglementation) sur les terrains à vocation commerciale ou haut de gamme, et calcul du prix de commercialisation final des parcelles viabilisées;

. livraison des parcelles réservées par les attributaires, facturation et perception des soldes dus sur le prix de vente commercial de chacune des parcelles livrées. Commercialisation des autres parcelles disponibles non attribuées;

. versement au "Fonds de Péréquation National pour la Viabilisation de Terrains" du produit des taxes de péréquation sociale perçues sur les terrains commerciaux et haut de gamme,

d) Assistance financière de l'Etat aux attributaires à faibles revenus

- Les attributaires à faibles revenus, admissibles à une assistance financière de l'Etat pour l'acquisition de leur parcelle de terrain, devront en faire la demande auprès du gestionnaire du programme national d'assistance, mandaté par l'Etat (gestionnaire public ou privé). La subvention de l'Etat devrait être payable sur présentation d'une attestation de mise à disponibilité du terrain et d'une quittance de payement pour la partie non subventionnée du coût du terrain. Le paiement de la subvention devrait être fait directement au maître d'oeuvre délégué responsable de la commercialisation des terrains. Celui-ci remettra les titres de propriété du terrain à l'attributaire sur réception des sommes correspondant au solde du coût du terrain subventionné par le programme.

e) Création d'un programme national d'Epargne-Logement spécialement conçu pour les foyers à faibles revenus et les employés du secteur informel

- La gestion d'un tel programme pourrait être confiée aux caisses d'épargne gérées par la Poste. Les services financiers postaux sont perçus par la population comme étant plus accessibles, moins intimidants et plus proches des préoccupations des petits épargnants que le secteur financier traditionnel.

- Ce programme pourrait bénéficier de mesures d'encouragement financières de l'Etat plus importantes que celles qui seraient disponibles en vertu du programme d'Epargne-Logement offert par le secteur bancaire traditionnel (plus orienté vers la population à revenus intermédiaires du secteur formel).

- La défiscalisation des sommes accumulées dans un plan d'épargne-logement a peu d'intérêt pour une population qui ne paie pas d'impôts. D'autres mesures financières incitatives originales et positives devront donc être imaginées pour entraîner

l'adhésion de cette catégorie de clientèle. Les mesures suivantes peuvent être envisagées et devraient faire l'objet d'études complémentaires pour en approfondir la portée et les coûts:

. une rémunération bonifiée par l'Etat sur le capital déposé dans le plan d'Epargne-Logement;

. la priorité devrait être accordée à tout détenteur d'un plan d'épargne-logement actif pour la location d'un logement à loyer modique propriété des Collectivités Locales. (voir recommandation g) ci dessous);

. l'octroi par l'Etat, une seule fois dans la vie du détenteur, d'un plan d'épargne-logement, d'une subvention équivalant au montant du capital épargné dans le plan, au moment de la liquidation du compte pour l'acquisition d'un terrain viabilisé ou la construction de son logement;

. l'obligation pour l'organisme bancaire gestionnaire du programme d'épargne-logement d'accorder un prêt hypothécaire aux conditions du marché, pour une somme minimum équivalant au montant de l'épargne accumulée dans le plan personnel de l'épargnant (emprunt garanti par l'investissement immobilier réalisé).

f) **Mise en place d'un programme de péréquation national pour assistance à la construction d'habitations sociales** (taxe sur les matériaux de luxe)

- Ce mécanisme a déjà été décrit precedemment. Les sommes accumulées dans le Fonds de péréquation au titre de la taxe sur les matériaux de luxe (ou de tout autre mécanisme jugé plus approprié) pourraient financer les programmes d'action gouvernementaux de portée sociale (décrits ci-après), conçus pour améliorer la solvabilité des foyers à bas revenus (bonifications diverses sur plans d'épargne-logement, abattements sur les taux d'intérêt commerciaux etc.).

g) **Création par l'Etat d'un fonds spécial pour aider les Collectivités Locales à se constituer un parc de logements sociaux à loyer modique,**

- Ce Fonds pourrait être alimenté à partir du produit de la vente des logements actuellement propriété du patrimoine de l'Etat. Le transfert de plusieurs milliards de Dirhams tirés de cette vente des logements haut de gamme vers le financement de projets d'habitat social s'inscrirait dans la logique de la nouvelle orientation politique d'action sociale du gouvernement.

- Les logements sociaux construits à partir de ce Fonds seraient la propriété des Collectivités Locales qui auraient contribué à leur financement.

- La gestion des parcs municipaux de logements locatifs pourrait être confiée à des opérateurs du secteur privé. La rémunération de ces opérateurs devrait être établie sur la base de la qualité de la gestion et de l'entretien du lotissement et des logements. Le produit des locations devrait être versé dans le fonds d'investissement national et servir à l'amortissement de la dette, l'exploitation et l'entretien des lotissements et la poursuite du programme de développement et de promotion de l'habitat social.

- La priorité pour l'attribution de ces logements devrait être orientée vers les foyers à faibles revenus, détenteurs d'un programme d'épargne-logement actif. L'objectif visé par cette orientation est de fournir un logement décent et une assistance transitoire positive aux foyers ayant la volonté de prendre activement leur destin en main, en dépit des difficultés financières passagères qu'ils connaissent.

  Ces habitations locatives devraient être considérées comme des centres de logement transitoires, pour des familles professionnellement actives et responsables, pour la période durant laquelle celles-ci accumulent dans leur programme d'épargne logement le pécule qui leur permettra ultérieurement de faire l'acquisition d'une parcelle de terrain viabilisée et de construire leur propre logement.

  Il est certain que la proposition de créer un parc de logements locatifs à loyers modestes, propriété des Collectivités Locales, ne soulèvera pas un enthousiasme débordant en raison d'expériences antérieures négatives en ce sens et de préoccupations légitimes en rapport avec la gestion de ces actifs. Des expériences similaires entreprises dans différents pays se sont malgré tout révélées socialement et économiquement très positives. Les clés du succès semblent être étroitement liées aux critères de sélection des locataires, à la qualité de la gestion des projets et à la qualité et la cohérence des mesures d'encadrement et de soutien aux locataires pour les aider à faire l'acquisition de leur propre logement.

- En raison de la forte composante de financement public dans la construction des logements locatifs à loyer modeste, propriété du domaine des Collectivités Locales, ceux-ci ne devraient pas être vendus avant plusieurs années afin de ne pas faire l'objet d'investissements spéculatifs fortement subventionnés par des fonds publics. Après une dizaine d'années d'exploitation locative, les logements pourraient être vendus sur le marché sur la base d'une évaluation au coût commercial. Le profit de la vente devrait être intégralement retourné au "Fonds National de l'Habitat Social"

- Le Ministère de l'Habitat pourrait éventuellement modifier la mission originelle de l'un de ses Etablissements Publics et lui confier la responsabilité de la maîtrise d'oeuvre pour le compte des Collectivités Locales (lorsqu'une telle maîtrise ne peut être confiée au secteur privé), pour assurer la supervision de la construction de ces unités de logement. Les ERAC, avec leur structure régionale et leur expertise acquise en la matière, seraient un choix tout désigné pour cette mission.

5 SERVICES MUNICIPAUX

5.1 Contraintes et recommandations touchant tous les services municipaux

Nécessité de mettre à jour les données financières et opérationnelles

Jusqu'à présent, les collectivités locales au Maroc semblent ne pas recueillir de données financières par unité de service pour chaque service offert. En raison de la nature complexe et très centralisée des finances publiques et des structures institutionnelles, même des estimations forfaitaires par service sont rares. Les administrations locales doivent réunir les données sur les coûts et assurer un suivi, par service, pour les utiliser comme base de comparaison pour les soumissions du secteur privé.

Rôle de la collectivité locale et nécessité de surveiller les contrats.

A mesure qu'augmente la participation du secteur privé dans la prestation de services municipaux, l'état acquiert un nouveau rôle, celui d'assurer la surveillance du service, la conformité aux normes convenues mutuellement et l'application de pénalités, si nécessaire. Ainsi, les administrations locales engageant des sociétés privées pour la prestation de services doivent arriver à un degré de surveillance et de réglementation équilibré et prudent. Cet équilibre varie non seulement d'une collectivité locale à l'autre, mais aussi d'un entrepreneur à l'autre. Selon l'expérience mondiale, même si une collectivité locale n'est plus directement responsable d'un service public donné, il est avantageux de maintenir le contact avec les aspects opérationnels de la prestation de ce service afin de pouvoir juger des ressources humaines et financières nécessaires à la prestation du service.

Rôle de l'administration centrale

Même si l'administration centrale cherche à déléguer les pouvoirs au niveau régional, elle ne se dissocie pas entièrement de ses fonctions de supervision, mais seulement de l'exploitation et de la mise en oeuvre quotidienne. Au Maroc, de nombreuses approbations nécessaires au bon fonctionnement des services publics sont encore centralisées au Ministère de l'intérieur, entraînant des retards inutiles et décourageant le secteur privé. Dans son nouveau rôle, une administration centrale n'interfère pas avec le déroulement du travail, au contraire, elle établit des directives pour les collectivités locales. A cet effet, elle trace une politique nationale vers une activité donnée, fixe des normes et conseille les collectivités locales. Cette division des responsabilités permet aux collectivités locales de surveiller et de faire respecter les normes établies par la politique nationale, tout en se gardant la possibilité de répondre aux requêtes spécifiques des administrations locales.

Campagne de communication et opinion publique

Le bien-fondé de la participation du secteur privé à la prestation et à la gestion de services publics n'est pas toujours évidente pour la collectivité. Le manque de renseignements peut facilement susciter de la méfiance et de l'opposition envers la participation du secteur privé, surtout si elle est associée à la mise à pied d'employés. Aussi, est-il est important d'inclure une campagne d'information publique aux premières étapes de la transition vers la prestation privée. Non seulement cette campagne instruira-t-elle le public sur les plans du gouvernement local, mais elle intégrera aussi les commentaires recueillis auprès de la collectivité.

5.2 Services choisis : une stratégie pour la prestation par le secteur privé

Etant donné le peu de connaissances du Maroc quant à la prestation privée de services municipaux, nous recommandons une transition graduelle vers la prestation privée d'un nombre choisi de services. Une série de projets pilotes apportera non seulement des renseignements opérationnels précieux, mais augmentera également le niveau de connaissance et d'acceptation, par la collectivité, du secteur privé dans la prestation de services municipaux. Les services suivants apporteront des expériences assez diverses qui pourraient s'appliquer à d'autres services municipaux. Les services énumérés ci-dessous vont de ceux qui sont directement imputables à l'usager ou au foyer, aux services d'intérêt public financés par des taxes. Pour certains services, il serait préférable d'utiliser des contrats de gestion ou de services tandis que d'autres sont assurés de façon appropriée grâce à des concessions.

Il est important de noter que bien que ce rapport décrive les potentialités de mise en place de prestation privée de 4 types de services municipaux, de nombreuses recommandations inclues dans d'autres analyses sectorielles ont des implications directes au niveau des collectivités locales et des services municipaux.

Bien qu'étant considérés comme des services offerts par les municipalités, la distribution d'eau et d'électricité par les régies autonomes et les recommandations y afférent ne sont pas présentées dans ce rapport mais font partie intégrante du rapport sur l'eau et l'électricité. De nombreuses autres recommandations affectant les collectivités locales et donc les services municipaux sont présentées dans d'autres rapports sectoriels.

Transport urbain

L'expérience marocaine dans le domaine de la prestation privée de transport urbain a non seulement amélioré la qualité des services, allégé le fardeau administratif et financier des collectivités locales et régionales ainsi que promu le développement du secteur privé mais a aussi familiarise les collectivités locales avec les bienfaits de la prestation privée de service public. Les recommandation suivantes ont pour objet l'augmentation de la participation du secteur privé:

- l'utilisation continue de concessions comme mécanisme contractuel pour la prestation privée, ce qui allégera le fardeau financier de l'administration locale et favorisera une utilisation plus efficace des ressources.

- permettre aux collectivités locales d'approuver les marchés concessionels et de fixer une échéance pour l'approbation.

- normaliser les marchés de concession, de façon à offrir une structure de base et à permettre ainsi des modifications selon le cas conformément aux besoins d'une collectivité particulière.

- instaurer des règlements interdisant la prestation monopoliste non supervisée.

- établir un système fiable de révision des tarifs selon des échéances convenues mutuellement.

- Eliminer les tarifs réduits (tarifs sociaux).

Gestion des déchets solides

Il semble qu'il y ait une série de problèmes dans la gestion des déchets solides au niveau municipal: inefficacité opérationnelle, personnel nombreux, mauvaise affectation des ressources, niveau de service insuffisant, ainsi qu'un équipement en mauvais état. Le service semble nécessiter un apport de capitaux ainsi qu'une restructuration selon une perspective organisationnelle mais aussi opérationnelle.

Pour ce qui concerne la gestion des déchets solides, nous recommandons l'incorporation graduelle de contrats de gestion et/ou de contrats de services pour ce qui est du ramassage, de la gestion des dépôt, du traitement des déchets, avec des sociétés privées dans certains districts déterminés. La définition des districts doit tenir compte et représenter une variété de lieux, d'usagers et de niveau de déchets variés. Cela perme7ttra aux collectivités locales et urbaines de gagner de l'expérience, et cela grâce au secteur privé, dans l'application d'un

système de tarification, une technologie nouvelle ainsi que dans la supervision de ces contrats.

Entretien des parcs et des jardins

Les contrats de service à court et moyen terme octroyés par appel d'offres concurrentiels constituent une façon pratique de faire exécuter rapidement l'entretien des parcs par des petites entreprises locales. De façon à mettre en oeuvre la prestation privée de maintenance des parcs et jardins, il sera nécessaire de :

- collecter les information comptable sur les coûts ainsi que les données opérationnelles.

- définir les termes de vente, leasing, location ou vente des équipements aux entrepreneurs privés.

- établir une ligne de crédit pour les petites entreprises créées pour fournir les services d'entretien des parcs.

Eclairage des rues

L'éclairage des rues ne représente pas une grande partie du budget de la collectivité, ni ne nécessite une technologie avancée, il constitue cependant un service essentiel au bon déroulement des affaires de la ville. La participation privée dans l'éclairage des rues est en général exécutée par des contrats de service car il est impossible d'imputer les coûts directement aux usagers.

5.3 Directives générales pour la transition vers la prestation privée

On peut diviser la participation du secteur privé aux services publics en de nombreuses phases ou stades. Aux fins de ce projet, nous avons déterminé trois phases principales : **définition, appel d'offres** et **mise en oeuvre**. Un processus sain de sous-traitance commence par une décision éclairée de transférer un service traditionnellement public au secteur privé. On doit prendre cette décision en s'appuyant sur une définition claire du service actuel et du niveau bien défini du service recherché. Une fois que la décision de privatiser est prise et que le service est défini, on doit ensuite se concentrer sur la phase complexe de l'appel d'offres. Les caractéristiques principales d'un processus valable d'appel d'offres sont l'équité, la transparence et une application systématique des critères d'exigences de service. Une fois le processus d'appel d'offres terminé et qu'une collectivité locale conclut une entente, la phase de mise en oeuvre prend la priorité. La participation du secteur privé se

matérialise au cours de la phase de mise en oeuvre et il est primordial que le processus qui y conduit soit équitable pour assurer la réussite de la participation du secteur privé.

6 EDUCATION

6.1 Conclusions

L'analyse présentée dans le rapport sectoriel montre clairement que le secteur de l'éducation et de la formation au Maroc est vaste, complexe et coûteux. Le système a quand même réussi, de 1956 jusqu'à 1984 environ, à former une main-d'oeuvre moyennement ou très spécialisée pour répondre aux besoins de la nation. Ses succès sont impressionnants, mais les problèmes critiques que doivent résoudre les décideurs dans les années 1990 sont centrés sur la possibilité ou l'impossibilité de revitaliser le secteur sur le plan structurel et financier.

D'après le bref examen du secteur, il semble que les problèmes structurels présents dans les sous-systèmes sont importants.

L'examen du secteur a fait clairement ressortir une gamme de problèmes structurels qu'il importe de régler; les recommandations qui suivent sont donc centrées sur le règlement de problèmes structurels qui pourraient avoir un impact positif en allégeant les pressions budgétaires. Ce point est souligné dans les recommandations formulées.

On ne sait pas avec autant de certitude dans quelle mesure le secteur privé peut participer davantage à l'éducation et à la formation afin d'alléger les pressions budgétaires. Comme le signalait l'examen, certains groupes de Marocains ont une attitude négative et sont d'avis que l'on doit limiter l'influence du secteur privé dans le domaine de l'éducation. Nonobstant cette opinion, les faits montrent que le secteur privé joue actuellement un rôle très important dans la prestation de services d'éducation et de formation à tous les niveaux. Pour encourager l'entreprise privée à participer davantage à la prestation de services de formation, il faudrait, tout d'abord, essayer de modifier cette attitude, puis créer des stimulants qui rendraient cette participation intéressante.

6.2 Recommandations

Nous avons décomposé le secteur de l'Education en sept sous-secteurs principaux:

- Le sous-secteur de l'éducation pré-scolaire,
- Le sous-secteur de l'enseignement fondamental primaire et secondaire,
- Le sous-secteur de l'éducation universitaire,
- Le sous-secteur de la formation professionnelle,
- Le sous-secteur de la formation des cadres,
- Le sous-secteur de l'éducation privée,
- Le sous secteur de la télé-éducation

6.2.1 Le sous-secteur de l'éducation pré-scolaire

Diagnostic

- L'enseignement préscolaire au Maroc n'est ni ins[illegible]ionnalisé, ni formalisé. Ce secteur est laissé à l'initiative des parents et du secteur privé. Seuls les enfants des familles des milieux urbains les plus favorisés ont les moyens de fréquenter les écoles privées.

- Les spécialistes de l'éducation mentionnent que les disparités au niveau du développement et l'absence de préparation uniforme des enfants avant leur entrée dans le système d'éducation formel serait une des causes des problèmes d'adaptation et des difficultés d'apprentissage qui se manifestent à l'école primaire.

- On estime que seulement 15% des enfants entrant à l'école primaire ont été exposés à une formation préscolaire formelle. Ce pourcentage ne serait que de l'ordre de 5% en milieu rural.

Recommandations

1) Que **ce sous-secteur devrait demeurer du domaine du privé et rester à la charge financière des familles qui ont les capacités de payer.** Toutefois l'Etat devrait prendre des mesures concrètes pour favoriser le développement de telles écoles en défiscalisant les crèches, les écoles pré-maternelles et les maternelles. L'Etat pourrait également parrainer un programme de sensibilisation des masses, par le canal de la radio et de la télévision, sur l'importance de la préparation des jeunes enfants à leur entrée à l'école.

   Cette recommandation, qui se justifie sur le plan économique, pénalise toutefois les familles à faibles revenus qui n'ont pas les moyens d'envoyer leurs enfants dans des écoles privées payantes, bien que ce soit précisément ceux-là qui bénéficieraient le plus d'une telle formation, et on comprend que, sur le plan social, elle puisse être contestée comme mesure discriminatoire.

   Si l'Etat décidait de subventionner la formation pré-scolaire des enfants défavorisés, il devrait le faire non pas en s'engageant dans la construction et l'administration d'écoles, mais plutôt en subventionnant directement les familles par l'émission de coupons nominatifs, dont la valeur permettrait d'acquitter les frais de scolarité des enfants admissibles. Ceci permettrait aux familles de choisir l'école et les revenus des coupons assureraient la viabilité et la croissance des écoles privées.

3) **Que les organes de recherche du Ministère de l'Education définissent les principes de la formation pré-scolaire** et conçoivent un guide de l'enseignement pré-scolaire, qui serait mis à la disposition des professeurs des écoles du secteur privé.

4) **Que les employeurs du secteur public et privé et les collectivités locales encouragent l'ouverture de crèches, d'écoles pré-maternelles et maternelles privées sous l'initiative de leurs Comités des oeuvres sociales**, au profit des familles de leurs employés ou des population rurales locales.

5) **Qu'en milieu rural isolé, le Ministère de l'Education encourage la création d'unités de formation préscolaire privées, en marge des écoles primaires,** en distribuant des coupons de formation pré-scolaire aux enfants des familles à faible revenus. Une ou plusieurs ressources adultes, bénéficiant du niveau de formation approprié, devraient être accréditées au sein de chaque village pour dispenser cette formation et encaisser les coupons de formation.

6) **Que l'Etat crée au sein du Ministère de l'Education le sous-système de Télé-Education, proposé au chapitre ci-dessous**, qui pourrait être un puissant moyen de soutien pédagogique aux formateurs préscolaires privés sur toute l'étendue du territoire national.

6.2.2 Le sous-secteur de l'enseignement fondamental primaire et secondaire

Diagnostic

- Les problèmes les plus souvent mentionnés et les plus graves du système sont ceux de l'enseignement primaire et secondaire, notamment:

  . l'importance du budget consommé par rapport au nombre des diplômés,

  . la part disproportionnée du budget affectée à la masse salariale (90% du budget pour les salaires, 10% pour les dépenses d'administration). Il s'ensuit une dégradation des infrastructures scolaires et une diminution de la performance des enseignants, à cause de l'insuffisance de moyens matériels mis à leur disposition,

  . le sureffectif du corps professoral sur le plan national, mais une carence chronique de professeurs adaptés aux besoins spécifiques du milieu rural,

. le pourcentage élevé des élèves qui doublent leur année scolaire (plusieurs prennent 4 ou 5 ans de plus que la norme pour terminer leurs études secondaires et doivent se recycler dans les écoles privées),

. le taux élevé de décrochage scolaire,

- Le secteur privé, principalement en milieu urbain, assure un complément de formation ou la reprise de l'éducation des étudiants en difficulté, expulsés du système public. Les frais de scolarité des écoles privées sont à la charge des parents, qui ne reçoivent pas d'aide directe de l'Etat.

- Quelques écoles privées élitistes d'enseignement primaire et secondaire existent en milieu urbain, mais elles sont difficiles d'accès pour les enfants des régions rurales ou éloignées.

- La dégradation progressive de l'enseignement public engendre une demande croissante pour des écoles primaires et secondaires privées.

- Le problème de l'enseignement fondamental en milieu rural est critique. Les écoles publiques des régions éloignées souffrent d'un manque chronique de professeurs. Ceux qui y sont en poste éprouvent de grandes difficultés d'adaptation et ne persévèrent pas . Ce sont souvent de jeunes diplômés qui sont recrutés par concours national selon les mêmes critères que le recrutement en milieu urbain. Ils arrivent dans un milieu souvent inconnu,, sans préparation particulière et sans encadrement sur place. Laissés à eux-mêmes, ils souffrent de l'isolement et se découragent rapidement. Plusieurs demandent leur rapatriement vers un grand centre et vont augmenter le nombre des professeurs en surnombre dans les villes (on a parlé à plusieurs reprises d'un sureffectif de 30 000 professeurs à l'échelle nationale).

Recommandations

1) Que le Ministère de l'Education réforme en profondeur la formation, le recrutement, la rémunération et la mission éducatrice des professeurs en milieu rural et en région éloignée. Les mécanismes actuels sont inadéquats et sont à la source des problèmes de sureffectif du Ministère de l'Education Nationale et de la faible performance de l'éducation rurale. La réforme de l'enseignement fondamental en milieu rural est complexe et dépasse le cadre de la présente étude. Le problème est toutefois d'une telle importance qu'il est opportun d'avancer quelques idées à partir desquelles une réflexion pourra éventuellement s'amorcer.

- Une catégorie de professeurs spécifiquement formés et recrutés pour l'enseignement primaire et secondaire en **milieu rural** devrait être créée. Ceux ou celles qui opteraient pour cette carrière devront s'engager à rester dans la région pour laquelle ils sont recrutés. Un choix vers la branche "enseignement rural" ne donne pas automatiquement la possibilité d'intégrer ultérieurement la branche "enseignement urbain"

- Les professeurs de la branche "enseignement rural" devraient être choisis sur une base opportuniste au fur et à mesure de l'ouverture des postes à pourvoir. Le recrutement devrait se faire sur appel d'offres restreint aux volontaires originaires de la région ou de l'ethnie à desservir.

- Les couples volontaires formant une équipe d'enseignement devraient être systématiquement favorisés, quitte à leur dispenser une formation complémentaire intensive et accélérée.

- Les qualifications et les aptitudes des professeurs choisis devraient être adaptées aux besoins du milieu et de la tâche: par exemple, une capacité d'enseigner à plusieurs niveaux de scolarité, une affinité avec les populations et les moeurs des régions où ils sont affectés, une capacité et une volonté d'adaptation, le sens d'accomplir une mission utile et valorisante, etc...

- Une solution à long terme serait d'encourager les jeunes des régions éloignées à embrasser la profession et de les inciter à retourner enseigner dans leurs communautés natales. Des bourses d'étude pourraient être offertes en priorité aux jeunes qui s'engagent à s'orienter vers la filière "enseignement rural". Leur formation devrait les préparer à remplir leur fonction d'éducateur en milieu rural.

- La rémunération des professeurs en milieu isolé devrait être basée sur des principes différents de ceux qui prévalent pour le corps professoral de la filière "enseignement urbain". On pourrait aller jusqu'à les considérer comme des propriétaires de petites écoles rurales privées, subventionnées par l'Etat et bénéficiant d'une concession d'enseignement. Une rémunération de base pourrait leur être versée par l'Etat, leur assurant un revenu et maintenant la pérennité de l'école rurale, quel que soit le nombre des élèves inscrits, qui serait augmentée d'une rémunération complémentaire provenant de la valeur des coupons d'éducation nominatifs remis aux familles des enfants admissibles.

La rémunération totale de l'enseignant rural serait donc proportionnelle au nombre des enfants inscrits. Les coupons de scolarité ne pourraient être encaissés que dans la mesure où les étudiants fréquentent assidûment l'école et ne pourraient être monnayés à d'autres fins. Une prime de rendement pourrait être accordée aux professeurs pour tout élève réussissant les examens du Ministère.

- Les conjoint(e)s des professeurs en milieu rural pourraient être engagés sur une base contractuelle pour exécuter des travaux connexes à l'enseignement ou remplir des fonctions administratives en rapport avec la prestation de services publics (écoles maternelles, centres de premiers soins, alphabétisation, formation des adultes, télé-éducation, facturation et encaissement des notes d'électricité, d'eau, de téléphone, service de la poste et des caisses d'épargne rurales, recensement des habitants du village, gestion et entretien des unités de production d'énergie alternative, des puits ou adductions d'eau, etc...).

- Les professeurs de la filière "enseignement rural" recevraient des avantages sociaux similaires à ceux de leurs collègues de l'enseignement urbain (assurance santé, régimes de retraite, assistance financière pour la construction d'un logement etc...). Ces services seraient toutefois autofinancés en fonds propres par l'enseignant lui-même, en versant des contributions volontaires dans des régimes privés, spécialement conçus pour cette catégorie d'entrepreneurs.

- Les professeurs en milieu rural éloigné pourraient bénéficier, en soutien à leur enseignement, de programmes de formation de Télé-Education spécialement conçus pour eux (voir chapitre sur la télé-éducation).

Les enseignants ruraux, seuls ou en couple, pourraient devenir des animateurs au coeur de l'activité éducative, culturelle et administrative de leur village ou de leur communauté. Il pourraient agir comme des promoteurs de transfert de connaissance et de technologie au sein de leur communauté. Le rendement économique et social d'une telle structure d'intervention serait certainement bien supérieur par rapport à celui obtenu avec le système actuel. Pour tirer plein profit d'une telle structure d'intervention, une télé-éducation diffusant des programmes de formation bien conçus serait un atout précieux.

La mise en place d'une telle conception de l'enseignement et de l'encadrement administratif et social en milieu rural pourrait se traduire par la défonctionnarisation volontaire de plusieurs milliers (20 à 30 000) de titulaires de l'enseignement primaire et secondaire et par une réduction substantielle de la masse salariale globale du Ministère de l'Education Nationale.

2) Que le Ministère de l'Education Nationale offre un programme d'incitation à la retraite anticipée pour les enseignants en surnombre et ceux qui sont entrés dans le système au début des années soixante et dont la formation est insuffisante. Ces enseignants ont tous approximativement l'âge de la retraite. Le coût d'un tel programme ne devrait pas être exorbitant et permettrait de résorber rapidement d'importants surplus de ressources.

3) Que l'Etat, avec la coopération du Ministère, mette sur pied un programme visant à encourager la croissance des écoles privées élitistes et de rattrapage scolaire en milieu urbain par la conversion de certaines écoles publiques en établissements privés par des professeurs du secteur public et à résorber le surplus des effectifs du Ministère. Un objectif de compression par départ volontaire d'au moins 20 000 professeurs devrait être fixé pour l'été 1995 (des propositions en ce sens ont déjà été mises de l'avant par le gouvernement).

4) Que pour toutes les situations où des groupes de professeurs se porteraient volontaires pour assumer la responsabilité de l'ouverture de nouvelles écoles privées, l'Etat considère sérieusement la possibilité de leur vendre, avec facilité de paiement échelonné, des écoles du secteur public.

5) Que, pour favoriser la viabilité économique des meilleures écoles privées, l'Etat envisage de recourir au concept des "coupons de frais de scolarité" selon les modalités décrites dans le rapport sectoriel. Ces coupons pourraient être émis nominativement aux étudiants de l'enseignement national en difficulté pour leur permettre de couvrir une portion du coût de leur scolarité de rattrapage en école privée spécialisée. La valeur nominative des coupons pourrait diminuer de 20% pour chacune des années suivant le redoublement de l'élève. Le différentiel de coût entre la valeur nominative des coupons de scolarité et les frais de scolarités des écoles privées devra être à la charge de l'étudiant. Les écoles privées élitistes ou d'excellente réputation en grande demande pourront se permettre de facturer des frais plus importants et d'autres pourront fournir une scolarisation pour le coût approximatif de la valeur des coupons de scolarité.

6) Les écoles privées devraient être laissées libres de fixer leurs horaires de formation comme elles l'entendent, afin d'accommoder des étudiants à plein temps, des étudiants à temps partiel et en cours du soir. La combinaison du système des coupons de scolarité pour certaines catégories d'étudiants et la possibilité d'étendre les plages horaires de formation pour accroître la clientèle des écoles privées devraient être deux puissants facteurs pour les rentabiliser et les dynamiser.

7) Les coupons de formation pourraient être également implantés dans les entreprises des secteurs public et privé pour le personnel déplacé pour cause d'insuffisance de formation et ayant besoin de cours de rattrapage avant d'être réaffecté ou promu. Ces employés, munis de coupons de formation pourront choisir les écoles privées qu'ils veulent fréquenter et les plages horaires qui leur conviennent.

8) Que le Ministère mette en place un programme d'encouragement des jeunes professeurs à postuler pour l'attribution d'une charge d'enseignement contractuelle en milieu rural éloigné sur la base des principes ci-dessus mentionnés.

9) Que l'on réduise sensiblement le niveau de tolérance du système d'éducation nationale envers les élèves insuffisamment motivés pour poursuivre sérieusement leurs études (les redoublants). Un trop grand nombre de redoublants perturbe l'équilibre du système et impose une lourde charge financière à l'Etat. De plus hauts standards devraient contribuer à diriger un plus grand nombre de redoublants vers l'enseignement privé et l'enseignement professionnel court.

10) Que la construction et l'entretien des écoles publiques primaires et secondaires en milieux urbain et rural deviennent la responsabilité respectivement des Municipalités et des Collectivités locales et soient financés selon le nombre des élèves inscrits. L'administration locale des infrastructures scolaires permettrait de rapprocher les

autorités décisionnelles des préoccupations de la population. Le système de décentralisation actuel instauré par la création des Académies et des délégations régionales ne concerne que la surveillance de la formation et la transmission des directives de l'autorité centrale. Les autorités locales ne disposent d'aucun pouvoir de gestion ou financier leur permettant de prendre des initiatives en matière de programmes d'éducation. Il est clair que les problèmes qui découlent de la sélection et de l'affectation des enseignants dans les écoles rurales seraient moins critiques si l'on faisait intervenir les collectivités locales dans leur recrutement.

Mesures d'accompagnement essentielles

a) Une compression majeure des effectifs par un programme d'incitation à la retraite anticipée devrait être accompagnée d'un programme de communication, mis en place plusieurs mois avance, afin d'informer et de sensibiliser les personnes susceptibles d'être touchées Les modalités de versement des prestations de retraite sont complexes et devront être bien étudiées avant leur mise en application.

b) La réforme de l'enseignement en milieu rural sur la base des concepts avancés précédemment sera complexe, plusieurs questions organisationnelles, administratives, financières et logistiques devant être résolues pour en assurer le bon fonctionnement. Il serait opportun de lancer quelques projets pilotes au sein de chacune des académies et de solliciter le concours des Collectivités Locales concernées. Les enseignants participant aux projets devraient être choisis en fonction de leurs aptitudes (dynamisme, sens des valeurs sociales, connaissance du milieu, etc...) et invités à contribuer à la conception et à l'évaluation des projets pilotes. Un encadrement technique et financier adéquat devra être assuré pour en favoriser les chances de succès.

6.2.3 Le sous-secteur de l'Education Universitaire

Diagnostic

- Le taux d'échec en milieu universitaire est élevé. Dans un contexte où la formation universitaire est gratuite, où les étudiants sont admissibles à une bourse d'études et où le chômage est élevé, les étudiants ont tendance à prolonger leur séjour à l'université, au frais de la société. Le rendement social qui est attendu de l'enseignement universitaire n'est alors plus à la hauteur des investissements consentis.

- Sur un budget de 1 940 514 000 Dh pour l'exercice 1992, pour couvrir les frais de onze universités, le Ministère de l'Education Nationale a versé une somme de 593 millions de Dh en bourses universitaires (30% du budget). De cette somme, 3000

étudiants de nationalité étrangère ont reçu 70 millions, soit une bourse d'études moyenne de 23 300 Dh par an par étudiant (12% du budget des bourses universitaires).

- En plus de recevoir des bourses d'études, il semble que les étudiants étrangers ne paient pas de frais de scolarité.

- Les étudiants en cité universitaire ne défraient pas non plus le coût réel de leur logement et de leur subsistance. En 1992, pour 22 000 étudiants, le budget du Ministère prévoyait une somme de 95 millions de Dh à cette fin, soit approximativement 4400 Dh par étudiant universitaire inscrit par an.

- Le coût global de la contribution directe annuelle de l'Etat pour chaque étudiant universitaire s'établit à environ 25 000 Dh/an, auquel s'ajoutent les charges d'enseignement et des infrastructures.

- L'Etat a à sa charge un grand nombre de centres de recherche et de laboratoires autonomes. Une plus grande synergie entre les universités et la recherche industrielle serait profitable aux deux secteurs et permettrait de réaliser des économies sensibles en équipements de laboratoire de pointe.

Recommandations

1) Que le Ministère de l'Education Nationale modifie sa politique relative aux frais de scolarité pour exiger que les Etudiants s'acquittent sur fonds propres d'environ 20 à 30% du coût réel de leur scolarité dans les universités d'Etat.

2) Que le Ministère établisse un fonds de prêts formel et substantiel de manière à faciliter le financement d'une portion des études supérieures des étudiants . Ce fonds devrait être administré par le secteur bancaire privé et servir à octroyer des prêts d'études aux étudiants universitaires, subventionnés par l'Etat sous forme d'exonération d'intérêt pendant la période des études et remboursables progressivement lorsque la carrière de l'étudiant est bien établie.

3) Que le système des bourses universitaires soit réformé et devienne plus sélectif et essentiellement dirigé vers les étudiants les plus performants et ceux provenant de milieux modestes, pour les exempter du paiement de leur contribution personnelle à leur frais de scolarité. La politique d'accorder des bourses d'études aux étudiants étrangers est acceptable, dans la mesure où celle-ci n'est pas nuisible aux étudiants marocains et qu'il y ait réciprocité envers les marocains étudiant à l'étranger.

4) Que la Direction de l'Enseignement Universitaire du Ministère améliore ses capacités de gestion administrative et financière, de manière à être en mesure de facturer régulièrement les frais de scolarité et les frais de subsistance et de logement des étudiants (mise en place d'une fonction commerciale dynamique et performante).

5) Que l'Etat encourage le regroupement des centres de recherche et des laboratoires publics en unités homogènes, de manière à établir des relations de coopération et de synergie plus intenses entre ces centres et les grandes universités. Certains travaux de recherche ou d'analyse pourraient être sous-traités à des laboratoires universitaires qui pourraient être gérés de plus en plus comme des entités à vocation universitaire et commerciale. L'assimilation de plusieurs centres de recherche ou laboratoires de l'Etat par la nouvelle université privée en voie de création renforcerait considérablement sa vocation commerciale et contribuerait à la rentabilisation progressive des centres de recherche et des laboratoires.

6) Que les universités et les grandes écoles de formation des cadres négocient des ententes de coopération et de co-financement pour monter conjointement, en frais partagés, des programmes scolaires de contenu commun.

6.2.4 Le sous-secteur de l'enseignement professionnel

Les industries du Maroc ont un grand besoin de main-d'oeuvre qualifiée, que le système national de formation professionnelle n'a pas toujours été en mesure de satisfaire à la hauteur des attentes du secteur privé. Dans une étude de 1992, la Banque mondiale en arrivait à la conclusion que la pénurie de main-d'oeuvre qualifiée, pour certains secteurs de l'économie, était le troisième problème en importance auquel le monde des affaires était confronté, juste après le coût élevé du financement et la lourdeur des obligations fiscales.

Diagnostic

- Le sous-secteur de la formation professionnelle projette depuis quelques années une image de dynamisme et semble bien administré. Les progrès réalisés en matière de formation professionnelle d'ouvriers qualifiés et de techniciens sont importants et on constate un effort constant, en collaboration avec les associations patronales, pour que les programmes de formation collent de plus près aux besoins précis des employeurs. Le Maroc dispose d'un ensemble d'écoles professionnelles publiques et privées diversifiées qui contribuent à la formation d'une main-d'oeuvre semi-qualifiée pour la plupart des secteurs de l'économie.

- Les écoles de formation professionnelle sont toutefois limitées et surtout concentrées dans les secteurs mous. On attribue à plusieurs facteurs le manque d'enthousiasme des écoles privées à prendre plus de risques:

  - comparativement à la formation légère dans les domaines du travail de bureau et d'initiation aux affaires, la formation technique et professionnelle nécessite un apport de capital important,

  - il est plus difficile de recruter de bons professeurs de techniques spécialisées que des professeurs de gestion. Les meilleurs experts des techniques et outils de production modernes sont en grande demande dans les entreprises et ne sont en général pas disponibles pour une charge d'enseignement,

  - la clientèle de ces établissements provient généralement de milieux moins instruits et moins favorisés que la moyenne des candidats s'inscrivant à des études commerciales ou administratives.

  - pour les métiers rares et hautement spécialisés, la clientèle étudiante est trop peu nombreuse et ne permet pas la rentabilisation commerciale des écoles de formation.

  - la plupart des grands Etablissements publics exploitent leurs propres écoles professionnelles et assurent la formation spécialisée de leurs employés. La formation théorique et technique dans ces écoles est parfois semblable à celle dispensée par des écoles nationales ou privées.
  - On a noté dans d'autres pays la même hésitation du secteur privé à se lancer dans la formation professionnelle lourde. On devra donc penser à de nouveaux moyens d'inciter les organismes privés à s'engager de manière plus dynamique dans ce secteur.

- A l'heure actuelle, les diplômés du sous-système de la formation professionnelle peuvent emprunter jusqu'à 1 000 dirhams au titre de capital de démarrage de leur propre entreprise. La somme est minime et il n'est pas réaliste de s'attendre à de grands résultats. A notre connaissance, il n'existe pas au Maroc de structures d'encadrement favorisant le démarrage et l'incubation de petites et moyennes entreprises.

- Pour certains corps de métiers, et dans le cadre de la politique de décentralisation, la tendance a été de construire des écoles de formation professionnelle dans plusieurs régions du pays, créant d'une part, une sur-capacité de formation et, d'autre part, une insuffisance de clientèle dans certaines de ces écoles, au détriment de leur rentabilisation.

- L'Office de la formation professionnelle et de la promotion du travail (OFPPT) relève du Ministère des Travaux Publics, et perçoit des employeurs, sous forme de cotisations sociales, une taxe de 1,6 %, servant à financer son système national de formation professionnelle. On reproche cependant à l'OFPPT de ne s'intéresser qu'à l'offre et d'être coupé des besoins du secteur manufacturier.

Recommandations

1- Que l'on regroupe en unités économiquement viables les écoles de formation professionnelle dont les programmes sont identiques ou complémentaires. La rentabilisation de ces écoles passe par la concentration des moyens d'enseignement lourds (équipements, machinerie, laboratoires et professeurs spécialisés) et de l'utilisation optimum de ces moyens. La construction de nouvelles écoles de formation professionnelle ne devrait être envisagée que si la demande vient à dépasser la capacité de mobilisation des ressources.

2- Que l'on encourage au sein des institutions professionnelles la formation simultanée des jeunes et la formation continue des adultes en milieu de travail. Pour maximiser la capacité des ressources lourdes de formation (machinerie, laboratoires, professeurs), on devrait envisager d'enseigner deux cycles de formation par jour (enseignement régulier de jour et formation des adultes et formation permanente le soir). L'implication simultanée du corps professoral au niveau de la formation des jeunes et de la formation des adultes (actifs dans le milieu de travail) permet de maximiser les synergies entre le système éducatif et le milieu de travail et de dispenser une formation beaucoup plus adaptée et conforme aux besoins des industriels.

3- Que l'on concentre au sein de mêmes unités d'enseignement des disciplines professionnelles complémentaires les unes des autres. La multidisciplinarité est devenue un élément important de la formation professionnelle et correspond de plus en plus aux besoins des entreprise de pointe. Elle peut être encouragée et grandement facilitée en regroupant dans un centre de formation des disciplines complémentaires ou faisant usage de technologies similaires (électronique, optique, chimie, etc...). Des transferts de technologie et une meilleure sensibilisation aux spécificités interdisciplinaires se font directement entre étudiants et professeurs de diverses disciplines.

4- Que les écoles de formation spécialisée pour les besoins spécifiques d'un secteur de l'économie (écoles de techniciens et d'ingénieurs des mines, écoles de formation de techniciens du textile, écoles de techniciens de l'électricité ou de l'hydraulique, etc...) soient financées directement par le secteur économique justifiant leur existence, selon le mécanisme décrit dans le Volume 1 "Autofinancement et autogestion des services de support spécialisés"

5- Que toute école de formation professionnelle répondant approximativement aux caractéristiques décrites dans les trois recommandations précédentes soit privatisée et exploitée par le secteur privé. Le coût de formation par étudiant dans ces écoles devrait être substantiellement inférieur au coût de formation dans les écoles publiques traditionnelles.

6- Que l'Etat et les entreprises du secteur industriel envisagent la possibilité de recourir aux "coupons de frais de scolarité", tels que décrits dans le Volume 1, pour les étudiants adultes admissibles à un programme de formation permanente ou devant recevoir un complément de formation dans le cadre d'un programme de réaffectation faisant suite à une restructuration.

6.2.5 Le sous-secteur de la Formation des Cadres

Diagnostic

- Le secteur de la formation des cadres souffre, dans plusieurs champs de spécialisation, de la pluralité des écoles, du nombre parfois très restreint des étudiants inscrits et de la faiblesse des taux de croissance des inscriptions. Il s'ensuit des coûts de formation élevés et des extrants limités en nombre et parfois en qualité.

- La formation des cadres est coûteuse, puisque les seuls coûts d'administration, hors les charges financières et d'amortissement des infrastructures, s'établissent actuellement à environ 33 000 à 34 000 dirhams par étudiant par année. Comparativement, les coûts moyens de l'enseignement primaire sont de 1 400 dirhams par an par étudiant et ceux du secondaire de 4 000 dirhams.

- Notre examen a dénombré 93 établissements qui se consacrent à la formation des cadres au Maroc. Sur ce nombre, 26 sont des établissements privés, 11 des universités et 11 spécialisés dans la formation des enseignants, ce qui laisse 45 établissements spécialisés dans les domaines de la science et de la technologie, du droit, de l'économie et des sciences sociales.

Sur ces 4 établissements, huit sont des Grandes Ecoles formant des ingénieurs ou des cadres administratifs et commerciaux dans des secteurs spécialisés de l'économie.

- La viabilité économique de certaines écoles de formation des cadres est démontrée par le fait que 26 de ces établissements sont exploités par le secteur privé. Toutefois, la plupart de écoles de formation de cadres privées oeuvrent dans les secteurs de la gestion administrative et financière, qui réclament très peu d'investissements lourds (équipement, machinerie, laboratoires).

- La qualité de l'enseignement de ces établissements privés varie considérablement, tout comme l'intérêt qu'ils suscitent. Une étude effectuée récemment sur 35 écoles privées a fait le décompte de 5 300 inscriptions au total, sur une capacité d'effectifs globale de 8 000 élèves en cours réguliers de jour, et de 13 000 élèves quand on compte la capacité d'accueil supplémentaire qu'on pourrait créer par l'ajout de cours du soir.

- On constate cependant que lorsqu'un établissement arrive à se bâtir une solide réputation, son taux de fréquentation augmente sensiblement. Par exemple, en raison de l'accroissement de la demande, les trois des meilleures écoles de gestion du secteur privé sont désormais obligées de trier leurs élèves sur le volet en appliquant des critères de sélection rigoureux.

- Ces trois écoles sont en concurrence directe avec le seul institut commercial de l'Etat, l'ISCAE, qui relève du Ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Privatisation. La fréquentation de cet institut est gratuite et, depuis sa création, il y a 22 ans, il a acquis ses lettres de noblesse en appliquant des critères de sélection particulièrement rigoureux et en dispensant une formation de haute qualité. Chaque année, l'Institut reçoit plusieurs milliers de demandes d'admission pour les 200 places disponibles, ce qui montre tout son attrait.

- On peut donc s'attendre à ce que des écoles commerciales privées, dont une bonne part des enseignants ont une expérience pratique du milieu des affaires, arrivent bientôt à égaler la réputation de l'ISCAE. Dans ce contexte on est en mesure de se demander s'il est encore nécessaire que l'Etat maintienne une école publique dans ce domaine de spécialisation et si l'ISCAE ne devrait pas être privatisée.

Recommandations

1- Les 45 écoles spécialisées dans la formation des cadres desservant des secteurs spécifiques et spécialisés de l'économie devraient être à la charge financière de ces secteurs, selon le principe de financement décrit au chapitre 6.2.6. "Autofinancement et autogestion des services de soutien spécialisés". Une fois leur financement assuré hors budget de l'Etat, leur privatisation progressive devrait être envisagée.

2- Afin d'encourager une plus grande participation du secteur privé à la formation des cadres, il faudrait rationaliser le secteur en regroupant les écoles dispensant une formation équivalente ou complémentaire, de manière à augmenter le nombre des inscriptions et en améliorer la rentabilité potentielle.

3- Plutôt que de fournir une éducation gratuite dans des écoles publiques financées par le budget de l'Etat, il serait sans doute plus favorable pour l'Etat et pour le secteur privé si ces écoles étaient contraintes de fonctionner dans un environnement concurrentiel, en compétition à armes égales avec les écoles du secteur privé. Ceci pourrait être réalisé par l'attribution directe aux étudiants de "coupons de frais de formation" qui leur serviraient à défrayer **une portion** de leurs frais de scolarité auprès de l'école de leur choix parmi celles où ils auront été acceptés. Les écoles de plus grand renom pourraient, en fonction du jeu de l'offre et de la demande, réclamer des frais de scolarité plus élevés, qui devraient être acquittés directement par les étudiants en sus de la valeur de leurs coupons de scolarité. Le système de bourses d'études au mérite pourrait permettre de couvrir le coût de ce différentiel pour les plus brillants, qu'ils soient de milieux à faibles revenus ou de milieux aisés.

6.2.6 Le sous-secteur de la Télé-Education

Diagnostic

- Un système de Télé-Education national formel n'existe pas encore au Maroc. Il serait pourtant un excellent mécanisme de soutien à l'enseignement, surtout pour les professeurs en poste dans les régions éloignées.

Arguments en faveur d'un tel système

Les mêmes installations de production, d'enregistrement des émissions, de reproduction de bandes vidéo-magnétiques et de diffusion des émissions sur l'ensemble du territoire pourraient être utilisées aux niveaux suivants:

- les écoles maternelles
- les classes d'enseignement primaire
- les classes d'enseignement secondaire
- les programmes d'alphabétisation des adultes et des jeunes
- les programmes d'hygiène et de médecine préventive
- les programmes de formation professionnelle agricole et des métiers ruraux

La production centralisée des émissions de Télé-Education permet de capitaliser sur l'expertise et les qualités pédagogiques d'une petite cellule composée des meilleurs professeurs et communicateurs du pays et d'en faire bénéficier, à faible coût, l'ensemble de la population.

Les avantages de cette technique de communication comme soutien à l'enseignement sont nombreux:

- elle ne réclame que des moyens de production et de diffusion déjà existants et un faible investissement pour l'achat de postes de télévision, de magnétoscopes et, pour les villages non pourvus de l'électricité, l'installation de petites unités de production d'électricité solaire.

- elle peut s'appuyer sur les réalisations antérieures et les ressources de plusieurs pays ayant développé d'importantes banques de cours de formation sur bande vidéo. Pour démarrer le système, il serait possible de s'inspirer dans un premier temps des réalisations existantes et de les adapter, à relativement peu de frais, au contexte Maghrébin et à la langue arabe.

- le degré d'assimilation du message éducatif audio-visuel est beaucoup plus élevé que pour les méthodes d'enseignement classique.

- la conception et la production des émissions de formation peut être confiée en sous-traitance au secteur privé, aux associations

et écoles professionnelles spécialisées, aux universités et aux grands établissements de service public.

- Il existe un marché dans les pays de langue Arabe pour la commercialisation des émissions réalisées au Maroc.

Les objectifs traditionnellement visés par un système de télé-éducation sont les suivants:

- L'alphabétisation universelle et une formation élémentaire disponible pour tous quelque soit leur lieu de résidence et leurs horaires de travail,

- L'amélioration des conditions intellectuelles et culturelles ainsi que de la capacité d'apprentissage des jeunes enfants et des adultes des régions éloignées,

- Le rattrapage scolaire des étudiants en difficulté,

- La hausse du niveau de sensibilisation et de formation élémentaire de la population en matière d'hygiène et de contrôle des maladies endémiques,

- Le développement des initiatives individuelles et collectives en milieu rural et l'encouragement à la réforme progressive de la mentalité d'assisté public,

- L'organisation en groupements homogènes du milieu rural,

- La création dans le milieu rural de conditions et d'un mode de vie plus satisfaisants et motivant,

- La vulgarisation de techniques et de résultats de recherches adaptés aux conditions particulières du monde rural,

- La promotion des activités secondaires et tertiaires d'appui à l'agriculture, à l'élevage et au reboisement,

- La promotion de l'épargne rurale et de l'assouplissement des circuits financiers et commerciaux en faveur des milieux ruraux,

Expériences de Télé-Education dans le monde

D'intéressantes expériences de Télé-Education ont été menées dans de nombreux pays, particulièrement dans des pays où la population est dispersée sur de vastes territoires et n'a pas accès à des infrastructures de service public.

Citons l'exemple du Canada, dont les programmes de Télé-Education et de Télé-Université sont dirigés vers la formation des populations isolées du Grand Nord. Le Gabon, dont le programme Média-Village, d'envergure nationale, est destiné à l'éducation des adultes en milieu forestier et rural.

Ces programmes visent la formation élémentaire des communautés villageoises suivant des programmes prioritaires définis à partir des besoins nationaux. En matière d'équipement, les écoles participantes sont dotées d'équipements télévisuels et vidéo, alimentés à l'énergie solaire lorsque l'électricité fait défaut. Le domaine d'intervention de Média-Village au Gabon intègre l'éducation formelle, l'alphabétisation, la santé, le développement économique rural et le domaine social et culturel.

Recommandations

1) Que l'Etat crée une Direction de Télé-Education au sein du Ministère de l'Education (ou du Ministère jugé le plus approprié). Le contenu pédagogique des émissions devrait être préparé par des cellules de formateurs spécialisés triés sur le volet. La réalisation des émissions et la production des bandes vidéo devraient être du ressort du secteur privé.

2) Que le Ministère de l'Education mandate le Centre de Développement des Energies Renouvelables (CDER) pour développer, mettre au point et commercialiser des postes autonomes de télévision alimentées par énergie solaire, assurer pour la réception des émissions de télé-éducation en milieu rural no alimenté par le réseau de distribution d'électricité.

7 AGRICULTURE

Le Ministère de l'Agriculture et de la Réforme agraire a subi des modifications assez spectaculaires au cours des dernières années, tant sur le plan des politiques que sur celui de son fonctionnement. Sur le plan des politiques, le Ministère a considérablement réduit ses actions de protection du marché intérieur des fluctuations des prix internationaux et il a pris des mesures courageuses pour libéraliser les prix des produits agricoles et régulariser leur commercialisation. Ces efforts sont encore incomplets puisque le prix de certaines denrées est encore contrôlé, ce qui donne lieu à des déséquilibres structurels. La réduction des disparités entre les prix intérieurs et les prix internationaux peut avoir un impact nuisible sur le secteur de l'agriculture marocaine et augmenter les flux migratoires des campagnes vers les villes.

Le Ministère de l'Agriculture fournit une gamme relativement limitée de services publics susceptibles d'être transférés au secteur privé. La plupart des interventions conduites au sein du Ministère sont de nature macro-économique ou visent des domaines de planification, de protection de l'intérêt général de la population ou qui ne sont pas commercialement viables pour l'immédiat (services de vulgarisation et de recherche agricoles; contrôle des insectes et animaux nuisibles; gestion des terres et conservation du sol). Les services qui étaient de nature commerciale et pour lesquels un transfert vers le secteur privé pouvait être envisagé ont été identifiés et des programmes de désengagement progressif de l'Etat sont en cours d'être réalisés, au fur et à mesure de la mise en place des mesures d'accompagnement préalablement requises.

Ces problèmes dépassent toutefois la portée de la présente étude. Nous ne les mentionnons ici que pour souligner le fait que, par contraste avec la plupart des autres secteurs de l'économie marocaine, les modifications nécessaires pour encourager une plus grande participation du secteur privé à l'agriculture sont largement confinées au niveau macro-économique. La libéralisation des prix et l'élimination des subventions aux produits agricoles et aux aliments contribueront bien davantage à réduire les dépenses du gouvernement et à encourager le développement dynamique du secteur privé que des mesures directes prises par le gouvernement pour accroître la sous-traitance ou réduire artificiellement à coup de subventions les coûts de production.

Néanmoins, il y a matière à amélioration, et la réduction du rôle joué par l'Etat dans le secteur productif de l'agriculture, ne serait-ce que marginalement, sera perçue comme un signal important en support aux efforts qui sont déployés par le gouvernement pour créer des conditions favorables à la croissance et au développement du secteur privé et se traduire par un accroissement de l'efficience administrative et financière du gouvernement.

7.1 Remarques touchant l'ensemble du secteur

Certains principes fondamentaux sont susceptibles d'encourager la prestation privée de services actuellement assumés par l'Administration. Les principaux sont les suivants :

7.1.1 Accélération et simplification des procédures administratives de paiement.

Un des problèmes actuels qui doit être résolu pour encourager la participation du secteur privé (ou ne pas la décourager), est le paiement rapide des prestations fournies au service public par le secteur privé.

Certains pays ont mis au point de nouvelles méthodes pour s'assurer que les **entrepreneurs privés** soient payés aussi rapidement que ce qui est la norme dans le secteur commercial. L'un des moyens les plus traditionnels de garantir un paiement rapide est d'incorporer des clauses de «paiement tardif» dans les contrats de sous-traitance: si le paiement n'est pas reçu à temps (généralement dans les trente jours suivant l'acceptation des travaux), une pénalité de retard mensuelle -- habituellement sous forme d'intérêts -- doit être payée sur le montant du solde des arriérés.

Des pays comme la Nouvelle-Zélande, la Micronésie et le Pakistan ont adopté une méthode plus novatrice. Le gouvernement doit déposer dans un compte en fidéicommis dans un établissement financier commercial géré par une tierce partie, au moment de l'attribution d'un contrat, une somme égale à un certain pourcentage du montant du contrat (habituellement supérieur à 80 %). Ces fonds demeurent entiercés et inviolables jusqu'à l'achèvement des travaux et ils sont remis à l'entrepreneur par tranches en fonction de l'état d'avancement des travaux selon des termes contractuels convenus à l'avance entre les parties au moment de la négociation.

Ce genre de système présente deux avantages distincts : **du point de vue de l'entrepreneur,** cela fournit une garantie de la disponibilité des fonds qui n'existait pas autrement. Les réclamations de l'entrepreneur concernant les fonds entiercés sont exécutoires en vertu de la loi et, en cas de différend contractuel, les tribunaux peuvent faire effectuer le paiement. **Du point de vue du gouvernement**, l'utilisation de comptes de mise en main tierce oblige les ministères à évaluer avec soin leurs besoins de sous-traitance puisqu'ils doivent engager des fonds dès le démarrage des travaux. Cela aide également à éviter les dépassements budgétaires.

7.1.2 Protection des droits de retraite accumulés par les fonctionnaires

Le problème des droits de retraite accumulés par les fonctionnaires complique également les efforts pour confier au secteur privé des services auparavant fournis par le secteur public. Les fonctionnaires hésitent évidemment à renoncer à leur emploi stable de fonctionnaire au sein du gouvernement s'ils risquent de perdre leurs droits acquis en matière de retraite. Cela est d'autant plus vrai lorsque des systèmes de pensions similaires ne sont pas disponibles dans le secteur privé et que les droits de retraite accumulés par les fonctionnaires ne sont pas couverts par des fonds dûment approvisionnés par le gouvernement (cotisations aux retraités payées par le budget d'opération du gouvernement).

La plupart des pays ont surmonté ce problème en adoptant des lois prévoyant des «pensions transportables», qui permettent de transférer sans frais et sans impôt le solde de la caisse de retraite d'un employé fonctionnaire démissionnaire. Ainsi, un employé qui quitte le gouvernement pour accepter un poste dans le secteur privé peut demander soit que sa pension soit détenue en main tierce jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge de la retraite, soit que celle-ci soit transférée sans frais dans un établissement financier pour y être investie jusqu'à sa retraite. Lorsque les droits de retraite des fonctionnaires ne sont pas approvisionnés et que les pressions budgétaires auxquelles le gouvernement doit faire face rendent impossible le versement d'une somme forfaitaire importante au titre du paiement des fonds de retraite accumulés, les gouvernements choisissent généralement l'option de verser les prestations de retraite acquises sous la forme d'une rente annuelle répartie sur plusieurs années. Dans le cas des îles Fidji et de la Micronésie, le gouvernement a offert d'échanger les droits de retraite accumulés par les fonctionnaires contre une dette garantie par le gouvernement (bons du Trésor portant intérêt et indexés sur le coût de la vie). Dans des situation de désengagement de l'Etat d'activités de production ou de commercialisation rentables, au profit du secteur privé, il est également possible de compenser, (dans la mesure de l'acceptation par les personnes concernées) la perte partielle ou totale de bénéfices de retraite acquis, par du capital action de l'entreprise transférée, offert à prix réduit ou gratuitement aux employés affectés par la transaction.

7.1.3 Protection des acquéreurs privés contre des poursuites judiciaires éventuelles en rapport avec des actes posés antérieurement à la privatisation

Un autre problème que suscite la privatisation de certains services est la réticence du secteur privé à assumer la responsabilité de poursuites judiciaires éventuelles que cette opération implique pour des actions ou des gestes posés par l'Administration antérieurement à la privatisation. De telles responsabilités existent souvent lorsqu'on transfère au secteur privé des laboratoires, des entreprises de pesticides, de produits chimiques ou d'exploitation minière. Les services fournis par ces entreprises comportent un aspect de risques intangibles

pour lesquels on ne découvre les effets sur la santé et l'environnement qu'après un bon nombre d'années.

Pour vaincre la réticence compréhensible d'un acquéreur à assumer la responsabilité d'un sinistre non quantifiable, les gouvernements adoptent souvent une législation qui édicte que l'acquéreur ne pourra faire l'objet de poursuites civiles déterminées (tels que, maladie attribuable à l'utilisation de certains pesticides; dégradation de l'environnement), attribuable à l'ancienne gestion. Une autre solution souvent adoptée en Europe de l'Est consiste à exiger du gouvernement qu'il assume la responsabilité des frais éventuels de dépollution environnementale ou de réclamations connexes en matière d'atteintes à la santé des employés ou de la population, qui pourraient se déclarer après la date d'acquisition de l'entreprise. Cette dernière solution est particulièrement utile quand on recherche à encourager la participation du secteur privé pour assumer la reprise d'une industrie chimique. La conception des mécanismes de protection légale de l'entreprise privée contre de telles réclamations se fait habituellement au moment des négociations relatives au transfert de propriété.

7.1.4 Favoriser l'accès au crédit pour les entreprises du secteur privé

L'obtention d'un crédit est souvent plus difficile pour une Petite et Moyenne Entreprise installée récemment que pour de grosses entreprises, privées ou publiques. Le développement accéléré du secteur privé ne pourra se faire que dans la mesure où il sera possible d'accéder sans trop de contraintes aux services bancaires et financiers.

Des projets de réforme du système bancaire et financier sont en cours, ainsi que des projets visant à faciliter le développement de petites et moyennes entreprises. Tous ces projets ont entre autre pour objectif de lever les contraintes au développement du secteur privé qu'elles soient d'origine juridique, administrative ou financière.

7.2 Possibilités de participation du secteur privé

7.2.1 Le secteur de la Petite et Moyenne Irrigation

a) Diagnostic du secteur

Ces dernières années, l'Etat a pris des mesures particulières pour développer rapidement la petite et moyenne irrigation. (ne faisant pas partie de la responsabilité des ORMVA).

L'Etat se charge notamment de financer la réhabilitation de certains périmètres ainsi que de leur extension. D'autre part, l'Etat a encouragé le développement des investissements privés dans la production agricole **en subventionnant les aménagements fonciers** ainsi que les

équipements hydro-agricoles des exploitations (creusement de puits, moto-pompes, canalisations, etc ...). Ces subventions représentent en 1992 près de 55 % des subventions accordées au titre du FDA (Fonds de Développement Agricole). Ces périmètres irrigués en zone Bour, sont actuellement moins bien organisés en terme d'infrastructures que les zones gérées par les Offices Régionaux de Mise en Valeur Agricole.

Même si des aménagements sont actuellement effectués par l'Etat, **l'eau utilisée pour ce type d'irrigation est fournie gratuitement.**

Recommandations

- Le gouvernement doit encourager le développement d'associations professionnelles telles que des Chambres d'Agriculture et des coopératives d'exploitants agricoles pour prendre en charge peu à peu, dans le cadre d'autres activités productives ou commerciales, les activités d'aménagement et de réhabilitation de périmètres irrigués bien délimités, en lieu et place de l'Etat.

- Les budgets d'exploitation, d'entretien et d'investissement pour chacun de ces périmètres devront être clairement définis et être pris en charge par les membres de ces associations ou être facturés aux autres usagers qui en bénéficient. Pour les aménagements fonciers et hydro-agricoles l'Etat devra être attentif pour apprécier à quel moment il sera approprié ou opportun de réduire et d'éliminer les subventions.

7.2.2 Le secteur des Grands Projets d'Irrigation (GPI)

Ce secteur relève de la responsabilité des ORMVA et constitue l'une des activités principales de ces Offices. Les Offices assument essentiellement la responsabilité de l'entretien et de l'exploitation des infrastructures lourdes de transport de l'eau d'irrigation. Les exploitants agricoles sont en principe responsables de l'entretien des installations d'irrigation localisées dans le périmètre de leurs exploitations. À ce titre, les ORMVA pourraient être assimilés à des transporteurs d'eau d'irrigation en gros, distribuant celle-ci à des consommateurs au détail (les agriculteurs).

L'Exploitation et l'Entretien (E&E) des GPI.

a) Diagnostic

18

Les ORMVA dépensent actuellement la plus grande partie de leurs budgets d'opération pour les seuls travaux d'E&E courants sur les installations d'irrigation existantes et pour leur remise en état. La partie attribuable à l'E&E courant se sont élevées à près de 280 millions de DH pour l'exercice 1992 (ces dépenses comprennent les travaux de réhabilitation, le coût de l'énergie et l'entretien des installations). Ceci représente en moyenne 16 % du budget des Offices. Il convient toutefois de réaliser qu'en raison des restrictions budgétaires qui affectent les ORMVA, au même titre que tous les autres organismes publics, les sommes réellement dépensée pour l'E&E ne représentent qu'une fraction des besoins réels et que «l'entretien reporté» demeure important, ce qui laisse présager des coûts de réhabilitation encore plus importants pour les années à venir.

De part leur rôle, les ORMVA constituent l'une des trois composantes exploitantes et utilisatrices majeures des ressources hydrauliques pour chacun des bassins versants desquels elles dépendent. Les deux autres composantes étant l'ONE (pour la production d'énergie électrique) et l'ONEP et les Régies (pour la distribution et le traitement de l'eau potable et la collecte et le traitement des eaux usées).

Tenant compte du fait que les périodes d'appel de pointe pour chacune des trois composantes utilisatrices de l'eau ne correspondent pas aux mêmes plages horaires journalières et que leurs consommations maximum ne correspondent aux mêmes périodes de l'année, l'optimisation du partage et de l'utilisation de l'eau entre ces trois composantes et la maximalisation du potentiel commercial de cette ressource impliquent une logistique et une coordination complexe des réserves et des transits d'eau. La maîtrise de cette logistique et de cette coordination experte ne peut s'effectuer que dans la mesure où une seule entité exploitante gère tous les transits et entreposages tampons de l'eau brute sur tout le périmètre d'un même bassin versant.

Dans un premier temps, la question de savoir si ces entités exploitantes des bassins versants devraient être issues du secteur privé ou du secteur public est secondaire par rapport à l'objectif de n'avoir qu'une seule gestion intégrée pour chacun des bassins versants.

Pour de plus amples explications en rapport avec le rationnel de cette recommandation, nous suggérons au lecteur de consulter la section appropriée du rapport sectoriel sur l'eau et l'Electricité publié dans le cadre de la même étude.

Recommandations

- Dans le contexte marocain où l'eau est une denrée rare et où il est impératif d'assurer une gestion optimale de la ressource, il serait préférable **de confier à une seule organisation** la responsabilité d'assurer **la gestion intégrée de toutes les infrastructures de transit en gros de l'eau** sur **tout le périmètre de chacun des bassins versants.**

- Dans un tel contexte, le gestionnaire (public ou privé) de chacun des bassins versants devra assumer la responsabilité de l'entretien et de l'exploitation des infrastructures de transport et de stockage de l'eau d'irrigation.

- Le gestionnaire de chacun des bassins versants devra également assurer la commercialisation de l'eau livrée en gros, soit directement aux cultivateurs, soit à des distributeurs intermédiaires tels que des coopératives agricoles régionales qui se chargeraient de distribuer l'eau d'irrigations aux agriculteurs membres.

- Le meilleur moyen de réduire les frais d'exploitation et d'entretien des systèmes d'irrigation est de s'assurer que chacune des exploitations agricoles irriguées **fasse l'acquisition de tous les équipements d'irrigation localisés sur le périmètre de leur exploitation** et qu'ils en assument l'entière responsabilité pour l'exploitation, l'entretien et le contrôle des volumes d'eau consommés.

- Avec ce schéma, la structure de commercialisation de l'eau d'irrigation serait à trois paliers:

    1) Le gestionnaire intégré du bassin versant alimentant la région,
    2) Des coopératives de distribution de l'eau à leurs membres ou clients,
    3) Les agriculteurs consommateurs.

- Il est possible, pour les grosses exploitations agricoles ou pour des zones sans coopératives agricoles, d'envisager une distribution directe de l'eau du gestionnaire du bassin versant vers les exploitations agricoles (sans intermédiaire)

- La mise en application de cette recommandation implique la restructuration des programmes de développement de la Grande Irrigation et implique la réorganisation et une redéfinition majeure du rôle des Offices Régionaux de Mise en Valeur Agricole.

b) Modalités de participation du secteur privé

Différentes modalités de participation du secteur privé peuvent être envisagées et quelques unes sont en cours d'étude ou d'expérimentation au niveau des ORMVA qui mènent plusieurs expériences, (financées dans le cadre des projets PAGI I et II financés par la Banque Mondiale). L'objectif de ces expériences est le désengagement à moyen terme de l'Etat de la responsabilité de l'exploitation, de l'entretien et de la commercialisation des réseaux de transport et de distribution de l'eau d'irrigation. Les différentes expériences pilotes qui peuvent être considérées comme étant les plus probantes seront généralisées à tous les ORMVA.

Nous citerons à titre d'exemples quelques orientations prometteuses:

- Le soutien au développement des associations d'exploitations irriguées ou de coopératives d'exploitants agricoles afin que les usagers de l'eau d'irrigation prennent en charge leur réseau de proximité immédiate;

- Les contrats pluriannuels de sous-traitance de travaux d'entretien à des entreprises privées.
- le transfert de la gestion des moyens d'exploitations au privé (en particulier au niveau des stations de pompage dans le gharb);

Des études ont été lancées par le ministère pour analyser les problématiques relatives à la gestion des stations de pompage et d'autres seront bientôt lancées pour établir des recommandations en rapport avec l'exploitation des réseaux et systèmes d'irrigation.

Il est envisagé de confier au secteur privé, par contrat de sous-traitance, les travaux d'E&E courants et périodiques sur les réseaux d'irrigation. Les travaux très spécialisés d'E&E, de réhabilitation ou d'extension de réseaux feraient l'objet d'appels d'offres et de l'adjudication de contrats sur une base ponctuelle. Ainsi, les ORMVA n'auraient pas à conserver un important personnel d'entretien et pourraient être assurés que les travaux d'E&E seraient effectués selon les besoins. Une telle approche est un pas dans la bonne direction mais ne représente qu'un élément partiel pour solutionner la problématique à résoudre. La mise en application de cette stratégie présuppose que les ORMVA, **dont la mission essentielle est d'apporter un support et un encadrement technique aux agriculteurs**, poursuivent leur évolution vers une mission de gestionnaires de bassins versants ou d'agences de commercialisation de l'eau d'irrigation. En effet, l'attribution de contrats de sous-traitance des travaux d'entretien ne peut être octroyé que par l'Etat, dans un contexte où le coûts de ces travaux est pris en charge par la collectivité (ce qui n'est pas l'objectif de la réforme) ou par un exploitant commercial des réseaux d'irrigation, dont la mission est de répercuter les coûts de production de l'eau et d'exploitation des réseaux sur les usagers.

Les questions de fond qui se posent sont donc les suivantes:

- La mission essentielle des ORMVA doit elle évoluer vers celle de gestionnaires de bassins versants ou d'agences de distribution et de commercialisation de l'eau d'irrigation ?

- Une telle modification de mission est elle compatible avec celle d'aviseur technique du monde agricole ?

- Les ORMVA bénéficient-elles des compétences et de l'expertise requises pour assumer la responsabilité de la gestion intégrée des bassins versant ?

- Les ORMVA bénéficient-elles d'une expertise supérieure ou plus appropriée que l'ONEP ou les Régies Autonomes de distribution pour assumer la responsabilité de la commercialisation de l'eau d'irrigation?

La présente étude est trop superficielle en matière d'analyse des questions opérationnelles pour que le Consultant émette une opinion formelle en réponse à ces questions. Les recommandations proposées sur la page suivante, relatives à la réforme des ORMVA sont toutefois soumises à titre de contribution au processus de réflexion mais leur pertinence devra être confirmée par d'autres analyses complémentaires plus approfondies.

Recommandations relatives à la réforme des ORMVA

- Regrouper au sein d'un même organisme une mission "d'exploitant de bassin versant", une mission d'"Agent commercial", simultanément avec une mission de "support technique et d'encadrement des agriculteurs", ne nous semble pas être souhaitable;

- La mission d'assurer le développement futur des infrastructures lourdes des réseaux de transport de l'eau d'irrigation devrait être confiée à de nouveaux organismes (publics ou privés) qui devront être créés pour assumer la responsabilité de la gestion intégrée de chacun des bassins versants;

- Les expertises disponibles au sein des ORMVA **en matière d'exploitation et d'entretien de ces infrastructures lourdes** devraient être transférées vers les nouveaux organismes gestionnaires des bassins versants;

- Les expertises disponibles au sein des ORMVA en matière de distribution et de commercialisation de l'eau d'irrigation devraient être transférées vers les Coopératives d'agriculteurs ou Agences de commercialisation de l'eau sur chacun des périmètres irrigués (pas nécessairement identiques aux territoires actuels des ORMVA);

- Les expertises disponibles au sein des ORMVA en matière de vulgarisation agricole et d'assistance technique aux cultivateurs, devraient être intégrées au sein des services de vulgarisation des Directions Provinciales de l'Agriculture, sous la coordination de la Direction de la Production Végétale (ou des autres services appropriés du ministère)

- Au terme de la mise en application de ces réformes et de ces transferts, ce qui devrait prendre trois à quatre années, les ORMVA devraient être dissoutes puisque toute la substance de leurs responsabilités actuelles aura été transférée à d'autre organismes.

c) Economies de coûts prévues

Les travaux d'exploitation et d'entretien (E&E) constituent actuellement un des postes les plus coûteux du budget des Offices Régionaux de Mise en Valeur Agricole (ORMVA), leur performance commerciale est loin d'être optimum. Il existe d'autre part des duplications de ressources et d'énergies en matière de vulgarisation agricole et de support technique aux agriculteurs.

A ce titre, les rationalisations proposées peuvent se traduire par des économies très substantielles pour le gouvernement. Les analyses budgétaires et financières conduites dans le cadre de la présente étude sont toutefois beaucoup trop superficielles pour être en mesure d'avancer des estimations d'économies potentielles crédibles. Cette question devra faire l'objet d'analyses complémentaires plus approfondies dans lesquelles toutes les considérations pratiques relatives à la réalisation de la réforme devront être prises en considération.

De plus, comme les ORMVA sont situés dans des régions où les salaires et les coûts sont peu élevés pour la main- d'oeuvre non spécialisée et que celles-ci paient actuellement leurs fonctionnaires suivant des échelles salariales de la fonction publique, des économies sur le différentiel des coûts de main d'oeuvre pourraient être importants si les travaux étaient exécutés par le secteur privé.

La demande de soumissions publiques concurrentielles devrait donc permettre de réduire encore davantage le coût des travaux d'E&E. D'après l'expérience d'autres pays, la privatisation des activités d'E&E et la demande de soumissions concurrentielles pour ces activités devraient permettre de réaliser des économies globales se situant entre 20 % et 40 %.

Finalement, le fait de confier la responsabilité de la commercialisation de l'eau d'irrigation à des organismes spécialisés devrait permettre d'améliorer sensiblement la performance commerciale et les revenus de la vente de l'eau d'irrigation.

d) Mesures d'accompagnement

Le transfert au secteur privé des travaux d'exploitation et d'Entretien, requiert le développement d'un secteur privé capable de mener à bien ces opérations. Ces expertises existent toutefois au sein des ORMVA et devraient consituer la base du développement d'un secteur privé dynamique. Des mesures incitatives devront être conçues pour encourager les meilleures expertises des ORMVA à créer à leur propre compte des sociétés d'entretien privées régionales. Des programmes d'aides pour le développement des PME font partie des programmes actuels d'amélioration de la Grande Irrigation.

7.2.3 Imposition de frais pour l'utilisation de l'eau

Conformément aux dispositions actuelles, l'eau brute livrée en gros aux ORMVA est fournie gratuitement. Les seuls coûts facturés aux agriculteurs sont relatifs aux frais d'exploitation et d'amortissement des infrastructures d'irrigation. Le coût de production, du transport primaire de l'eau brute et éventuellement de son stockage dans des réservoirs tampons intermédiaires, est actuellement assumé intégralement par l'Etat. Cela n'est pas propice à l'encouragement de la conservation de la ressource et cela prive également l'Etat d'une source de recettes dont il a grandement besoin. De plus, cela porte à croire, à tort, que l'eau est un «bien public» gratuit, fourni en quantité illimitée.

Recommandations

- Il doit être envisagé de facturer progressivement l'intégralité des coûts de production de l'eau, en imposant aux utilisateurs des tarifs établis sur la base des coûts réels de production (du barrage en tête de ligne jusqu'au compteurs de consommation des utilisateurs en bout de ligne).

- Une nouvelle tarification de l'eau d'irrigation est actuellement en cours d'étude par l'Administration de l'Equipement Rural et il semble que l'intention soit de mettre en application une telle politique de facturation.

- Une telle étude tarifaire ne peut toutefois pas être effectuée en circuit fermé au sein d'une seule des trois grandes composantes utilisatrices de l'eau. Cette étude doit être conduite avec une approche de gestion intégrée des bassins versants et implique la prise en compte des impacts d'une politique de péréquation régionale pour niveler les disparités hydrographiques et topographiques entre chacun des bassins versants.

a) Modalités de participation du secteur privé

L'imposition de frais correspondants aux coûts réels de production pour la consommation d'eau d'irrigation pourrait se faire par comptage, c'est-à-dire que les frais seraient imposés aux consommateurs au prorata de la quantité réelle d'eau consommée. La mise en place systématique de compteurs au niveau des points de livraison aux exploitations est également prévue dans la cadre de la réorganisation des ORMVA. La mise en application de cette mesure est un pré-requis pour effectuer une gestion performante de la commercialisation de l'eau.

Recommandation

- La facturation de l'eau d'irrigation devrait être confiée à des **Agences de Commercialisation** professionnelles telles que les «Régies Autonomes de Distribution de l'eau» existantes (lorsque leur territoire inclus des zones de périmètres irrigués) ou de nouvelles Agences de Commercialisation privées, opérant en milieu rural, tel que suggéré dans nos recommandations relatives au secteur de l'eau.

- Plusieurs de ces nouvelles agences de commercialisation de l'eau pourraient être des **associations ou des coopératives de producteurs agricoles.** La responsabilité de la facturation et du suivi des encaissements seraient donc transférées des ORMVA vers ces Agences de Commercialisation.

- Celles-ci auraient la responsabilité de l'alimentation en eau de chacun des agriculteurs exploitants qu'elles desservent et de l'entretien du réseau de distribution jusqu'au point de livraison à l'agriculteur (représenté par le compteur d'enregistrement de la consommation).

- Les Agences de commercialisation de l'eau devraient être progressivement tenues de financer l'intégralité des activités de développement et d'exploitation des réseaux d'irrigation des territoires pour lesquels elles détiennent une concession de service public,

- La rentabilité commerciale des Agences de distribution de l'eau d'irrigation devrait s'établir sur la base de leur tarification pour la vente au détail, après en avoir acquitté le coût de production pour l'eau brute achetée du gestionnaire du bassin versant qui les alimente.

b) Economies de coûts prévues

A l'heure actuelle, l'eau brute est fournie gratuitement, et c'est le gouvernement qui assume tous les frais de cet approvisionnement[1]. Le gouvernement assume maintenant 100 % du coût de tous les investissements en amont des ORMVA. L'imposition de frais d'utilisation

[1] Un peu partout dans le pays, on a commencé à introduire graduellement une facturation partielle pour couvrir certains frais relatifs à l'utilisation de l'eau d'irrigation. Le taux de recouvrement des redevances d'eau s'est nettement amélioré ces dernières années. Il est passé en moyenne de 43 % en 1981 (pour un montant de 60 millions de dirhams à 72 % en 1992 (pour un montant de 420 millions de dirhams) selon le PAGI (AER).

pour la vente en gros de l'eau d'irrigation (au point de transfert entre les gestionnaires des bassins versants et les Agences de distribution) permettrait à l'Etat de se dégager progressivement de son obligation de financer la construction des barrages et autres infrastructures de transport lourdes.

La mise en application de cette politique permettrait de rapprocher le prix de vente de l'eau de celui de ces coûts réels de production et de transférer aux utilisateurs de la ressource des frais qui sont actuellement supportés par le budget de l'Etat. C'est là un des principaux objectifs de l'actuel programme d'ajustement structurel du gouvernement. Il n'a pas été possible dans les temps impartis pour la présente étude et sur la base des informations financières obtenues d'évaluer la valeur des économies qui pourraient être réalisées sous ce chapitre. Des estimations sommaires ont toutefois été produites dans le rapport d'analyse diagnostique du secteur de l'eau et de l'électricité.

c) Impact sur les conditions de travail et la situation sociale.

L'imposition de frais pour l'utilisation de l'eau en augmenterait le coût pour les consommateurs agriculteurs. Cette augmentation sera fonction de la politique qui aura été décidée pour assurer la répartition des coûts de production de l'eau brute entre **l'ONE** (pour la production de l'Electricité, **l'ONEP et les Régies** (pour le transport et la distribution de l'eau potable) et les **Agences de commercialisation de l'eau d'irrigation.**

Diverses études ont déjà démontré que le coût de l'eau d'irrigation n'est pas un facteur critique en terme d'impact sur les coût de production des denrées agricoles. La majoration du prix de vente de l'eau d'irrigation, bien que constituant une charge supplémentaire pour les agriculteurs, ne devrait toutefois pas avoir pour conséquence de déstabiliser le secteur ni de compromettre dangereusement le niveau de compétitivité des produits agricoles marocains sur le marché international. Le transfert intégral des dépenses actuellement assumées par l'Etat sur les consommateurs d'eau ne pourra toutefois vraisemblablement pas être effectué en une seule étape et celui-ci devra s'effectuer progressivement et en douceur sur une période de deux à trois ans.

L'imposition de frais d'utilisation pour le coût réel de l'eau ne devrait pas avoir de répercussions négatives majeures sur la main-d'oeuvre. D'autres opportunités d'emplois seraient créées pour l'installation et l'entretien des compteurs et des réseaux de distribution d'eau, ainsi que pour la lecture des compteurs d'eau.

d) Contraintes et mesures d'accompagnement.

Dans certaines régions, on essaie actuellement d'imposer des frais pour l'utilisation de l'eau, sans beaucoup de succès. La raison principale réside dans la réticence des consommateurs (principalement des agriculteurs) à payer pour l'eau alors que son approvisionnement est souvent peu fiable. Les taux de recouvrement des factures émises est encore à améliorer; de nombreuses factures demeurent impayées et les ORMVA sont extrêmement réticents à cesser l'approvisionnement en eau pour le non-paiement de frais d'utilisation. Le transfert de la responsabilité de la commercialisation de l'eau à des organismes non directement impliqués au jour le jour avec l'exploitation agricole et dont le seule fonction sera de commercialiser l'eau, permettra d'introduire une bien meilleure discipline commerciale.

Les contrats-programmes qui se développent au niveau des Offices du Taddla et des Doukkala engagent les Offices à améliorer leur gestion administrative et commerciale et en particulier à améliorer le taux de recouvrement des redevances d'eau. Celui-ci passe par une responsabilisation des producteurs, une facturation régulière et le positionnement de l'eau au même niveau que les autres intrants requis pour la culture (semences, engrais, produits phytosanitaires etc...) et éventuellement de l'intégrer temporairement, dans le cadre d'une politique transitoire à taux régressifs dans les crédits de campagne accordés par la CNCA.

Cependant on constate qu'un des atouts des ORMVA en matière de perception des comptes à recevoir sur la facturation de l'eau est la contrepartie des services de vulgarisation qu'ils offrent aux agriculteurs. Les contacts fréquents entre les agents des ORMVA et les agriculteurs sont des éléments incitateurs non négligeables. Le Ministère fait remarquer que pour les Offices où l'installation de compteurs n'est pas systématique et pour lesquels les agents doivent aller faire des mesures directes à la parcelle sont les Offices ou les taux de recouvrement sont les meilleurs.

On mentionne que la réussite du développement des périmètres irrigués est liée en partie au fait que les vulgarisateurs de technique étaient également les fournisseurs d'eau. L'association de ces deux éléments semble avoir été efficace durant la phase de développement de la grande irrigation. Il faudrait vérifier si cette affirmation est fondée et si celle-ci demeure toujours aussi valable dans le contexte opérationnel actuel, par rapport aux bénéfices qui pourraient découler de la gestion intégrée des bassins versants. On craint au sein du Ministère de l'Agriculture et des ORMVA que la commercialisation de l'eau par des «Agences de commercialisation» indépendantes risque de séparer ces deux éléments au détriment du développement agricole. La situation des offices est variable d'une région à l'autre et l'augmentation de la participation du secteur privé devra être modulée suivant l'état d'organisation et de gestion des Offices. Certains sont situés dans des régions plus défavorables où l'Etat ne pourra peut être pas se désengager aussi rapidement que dans d'autres zones plus favorables.

On mentionne également qu'il existe encore de nombreuses recherches à faire au niveau de l'utilisation de l'eau à la parcelle et que les Offices constituent des interlocuteurs importants au niveau des bassins versants pour garantir les droits d'eau d'irrigation à des fins agricoles. On s'inquiète du fait que le transfert de la commercialisation de l'eau à une autre structure risque de se faire au détriment de l'agriculture. Ces préoccupations sont légitimes de la part du Ministère de l'agriculture et devront faire l'objet d'études complémentaires pour en vérifier les tenants et aboutissants.

7.2.4 Les services de vulgarisation agricole

Les Services de vulgarisation agricoles au sein des ORMVA

Les ORMVA fournissent actuellement d'autres services comme complément à l'approvisionnement en eau d'irrigation. Il s'agit des services de vulgarisation agricole et de soutien à la production. Des réflexions relatives à la redéfinition de ces services sont actuellement en cours au sein du ministère qui a déjà entrepris des mesures de rationalisation avec l'intégration des services de vulgarisation de la Direction de la production végétale et de l'ex Direction de la vulgarisation et de la réforme agraire. Les services de vulgarisation dispensés par les ORMVA n'ont toutefois pas encore fait l'objet d'une intégration au sein de cette nouvelle structure.

Recommandations

- L'intervention des Offices en ce domaine devrait se faire dans le cadre notamment de la mise en place des réseaux d'informations technico-économiques et d'informations commerciales et en symbiose étroite avec les activités de vulgarisation conduites par les Directions de la Production Végétale et de l'Elevage.

- Les services de vulgarisation devraient s'adapter aux différents types d'exploitation selon leurs besoins, que ceux-ci bénéficient de réseaux de grande irrigation ou de petite et moyenne irrigation. Les deux types d'irrigation se retrouvent d'ailleurs sur les territoires couverts par les ORMVA. De plus, dans le cadre des programmes de l'amélioration du secteur agricole, il sera nécessaire de mettre fortement l'accent sur **la gestion administrative et opérationnelle des exploitations** et les services de vulgarisation devront évoluer pour apporter ce type de conseils aux exploitants.

Le projet de Recherche et Vulgarisation Agricole actuellement financé par la Banque Mondiale participe à la réflexion dans ce domaine. Il faudra éviter les doubles emplois avec d'autres services du même genre au sein du Ministère, ou de l'INRA.

a) Modalités de participation du secteur privé

La participation du secteur privé dans le domaine de la vulgarisation agricole n'est envisageable qu'à long terme.

Recommandations

- La participation du secteur privé peut être envisagée par le canal des Associations Professionnelles, structurées **soit par produit**, telles que par exemple une association possessionnelle des producteurs d'oléagineux, **soit par territoire** telles qu'une association régionale de producteurs (créée par exemple pour exploiter un réseau régional d'irrigation), **soit par industrie de transformation** telle qu'une Coopérative de producteurs laitiers pour assurer la production de produits dérivés du lait. (La responsabilité de la création et de l'encadrement de telles associations relève de la Direction des Entreprises Publiques et des Associations Professionnelles).

- De telles Associations, devraient être financées, à moyen terme, directement par leurs membres et devraient être amenées petit à petit à prendre en charge à leur propre compte les programmes de recherche-développement, de gestion des banques de données et de vulgarisation pour les domaines de spécialisation agricole objet de leur création.

- Le financement de ces Associations professionnelles se fait généralement par prélèvement sur les volumes de production réalisés par les agriculteurs membres ou sur le volume des produits transformés générés par les agro-industries.

- Sur cette base, il est hautement souhaitable que ces associations professionnelles spécialisées assumeent la responsabilité de la formation et de l'encadrement de leurs membres, pour les maintenir à la fine pointe des connaissances internationales dans leur secteur d'intérêt respectif. (ce type de développement existe notamment en France à travers le CETIOM, Centre Technique Interprofessionnel des Oléagineux Métropolitains ou au Canada par le canal des grandes Coopératives de transformation des produits agricoles).

Une politique de participation active des "industries de transformation agro-alimentaire" et de "commercialisation" des produits agricoles pour la réalisation de programmes de vulgarisation s'est révélée très profitable partout où elle a été mise en oeuvre.

Ces organisations, généralement privées, sont en contact direct avec la clientèle internationale achetant les produits et subissent les pressions de la concurrence internationale en provenance de différents pays compétiteurs du Maroc. Ceux-ci sont donc très bien placés pour prendre pleinement conscience de l'importance critique de la qualité des produits mis sur le marché pour demeurer en demande sur le marché international. La survie de ces industriels étant tributaire de la qualité des produits finis mis sur le marché et, la qualité des produits finis étant directement fonction de la qualité des denrées agricoles produit de la ferme, il est de l'intérêt mutuel de tous les intervenants de la chaîne de production, y compris les producteurs, de se maintenir, individuellement et conjointement, à la fine pointe de l'expertise, de la recherche et de la technologie.

b) Economies de coûts prévues

Actuellement, la prestation des services de vulgarisation par les ORMVA **coûte aux environs de 170 millions de DH[2] par an.** L'intégration de ces services au sein d'autres directions spécialisées en la matière du MARA ou leur transfert, à moyen terme, vers le secteur privé, devrait permettre de réaliser de bonnes économies mais surtout, et de manière beaucoup plus importante, améliorer sensiblement le rendement de la formation et des transferts de technologie.

De plus, si les directions centrales du MARA assuraient la coordination centralisée des services de vulgarisation agricole, les régions pourraient mieux profiter des services de très grande qualité offerts par l'INRA, les instituts de recherche et de formation nationaux et les directions centrales du Ministère. La diffusion des programmes de vulgarisation agricole en milieu rural à l'échelle nationale pourrait être assurée par le canal des Directions Provinciales de l'Agriculture, appuyées par le canal de la Télévision éducative recommandé dans notre analyse du secteur de l'Education.

c) Contraintes et mesures d'accompagnement.

Face à une redéfinition aussi dramatique des rôles et responsabilités des ORMVA, on peut s'attendre à une résistance des fonctionnaires employés par les Offices et peut être de certains des services du Ministère de l'Agriculture. La remise en cause de responsabilités au sein des ORMVA, même si elle relève de mesures de rationalisation, n'est toutefois pas

[2] Estimations du MARA/DER.

nécessairement synonyme d'élimination de postes. L'entretien et l'exploitation des réseaux d'irrigation et les programmes de vulgarisation vont toujours devoir être exécutés et il n'y a aucune raison pour que ce travail ne puisse pas continuer d'être réalisés avec le personnel actuellement en poste au sein des ORMVA. Cela se traduira toutefois par des transfert massifs de personnel des ORMVA vers d'autres organismes publics ou privés et la mise en oeuvre de programmes de formation intensifs pour ce personnel afin de le préparer à ses nouvelles responsabilités. La mise en application de telles mesures s'explique aisément sur le plan rationnel mais est toujours la source d'inquiétudes bien compréhensibles pour les employés qui sont affectés par de telles réformes.

Il est possible de minimiser et de gérer cette résistance et ces inquiétudes:

1) en établissant une stratégie et un programme de communication impliquant tous les paliers de la hiérarchie du Ministère et des groupes de pression du secteur agricole;

2) en définissant clairement et en exposant les motifs et les raisons qui sous-tendent les décisions de réforme et de redistribution des attributions;

3) en communiquant rapidement, clairement et en toute transparence avec tous les membres du personnel touchés;

4) en prenant des mesures pour que le personnel déplacé soit affecté à de nouvelles responsabilités le plus rapidement possible et qu'il bénéficie de justes avantages financiers et de mesures d'accompagnement responsables et positives en compensation des inconvéniants encourrus.

5) en mettant au point des mécanismes particuliers tels que des paiements forfaitaires en cas de démission volontaire, des programmes de retraite anticipée, des projets de recyclage, des programmes d'encouragement à la création de petites et moyennes entreprises, etc.) pour aider à résorber d'éventuels surplus de main d'oeuvre, dans le respect et l'intérêt des individus affectés.

La gestion responsable des ressources humaines fait actuellement partie des préoccupations majeures du gouvernement et des cadres supérieurs du Ministère de l'Agriculture. La création d'une nouvelle Direction des Ressources Humaines au sein du Ministère est révélatrice de cette préoccupation.

Les services de vulgarisation du Ministère

Tel que déjà mentionné, beaucoup des structures du Ministère ont dans leurs attributions des responsabilités de vulgarisation. Une rationalisation de ces services doit se poursuivre le plus rapidement possible. Le projet de Recherche-Vulgarisation Agricole financé par la Banque Mondiale tente de résoudre ce problème et a comme priorité la vulgarisation dans les zones Bour (zones de culture en sec).

L'intégration des activités de «développement» au sein de la nouvelle **Direction de l'Enseignement, de la Recherche et du Développement** va certainement entraîner une meilleure coordination et un meilleur transfert des technologies modernes au niveau du terrain. Il s'agira également de former de vrais vulgarisateurs professionnels et de leur donner les moyens de travail appropriés. L'accent doit être mis sur la communication et sur l'amélioration des transferts de technologies des Instituts de Recherche vers les exploitations agricoles.

a) Les modalités de participation du secteur privé et mesures accompagnatrices.

Actuellement la vulgarisation dans les zones Bour est très peu commercialisable et il est peu probable que le secteur privé ne s'y intéresse avant plusieurs années. Le transfert progressif de cette responsabilité pourra toutefois se faire, tel que suggéré pour les ORMVA, par le canal des Associations Professionnelles.

Quelques expériences en ce sens sont actuellement tentées notamment avec la Chambre d'Agriculture de Meknès et la Chambre d'Agriculture de Taounate (région de Fès). Ces transferts ne sont pas concluants pour l'instant car:

1) La structure des Chambres d'agriculture est encore fragile et leurs moyens peu développés. Elles assurent surtout un rôle de représentation plutôt qu'un rôle technique.

2) L'impartition des pouvoirs à la Chambre n'a pas été clairement défini. Actuellement les Chambres d'Agriculture ont le souhait de s'impliquer dans les actions de vulgarisation. Un cadre juridique et financier doit être mis en place afin de préciser les rôles et les attributions de chacun et organiser le financement des Chambres pour leur donner les moyens de leur mission.

Comme il a été mentionné précédemment, les associations professionnelles par produit peuvent aussi s'impliquer dans les actions de vulgarisation.

7.2.5 Services d'amélioration génétique

Par l'intermédiaire de la Direction de l'Elevage, le Ministère de l'Agriculture offre actuellement aux agriculteurs et aux éleveurs des services gratuits pour la vaccination et l'insémination artificielle (IA).

La vaccination gratuite concerne le traitement des maladies contagieuses jugées comme pouvant présenter un fléau pour le cheptel national. En raison de la nature de protection offerte (au bénéfice de l'ensemble de la collectivité) cette activité peut être considérée comme relevant du domaine de la responsabilité de l'Etat.

Le transfert vers le privé des services d'Insémination Artificielle est déjà amorcé par le canal de deux associations professionnelles d'éleveurs spécialisés, l'ANOC (Association Nationale des Ovins et Caprins) et l'ANEB (Association Nationale des Eleveurs de Bovins). La part du coût de ces services actuellement prise en charge par l'Etat demeure toutefois encore importante et relève des actions de vulgarisation préliminaire. La poursuite de l'action du gouvernement dans ce secteur est considérée comme une mesures transitoire ayant pour but d'aider ces deux associations à démarrer leurs activités dans de bonnes conditions.

La privatisation complète des services d'amélioration génétique fait partie des objectifs à long terme de la Direction de l'Elevage.

Recommandations

- Les Associations professionnelles, avec l'aide de la profession des vétérinaires privés, devrait être en mesure d'assumer rapidement la relève du rôle joué par l'Etat et les frais d'amélioration génétiques devraient être dés à présent facturés aux éleveurs.

- Les centres de production des semences génétiques devraient être offert à la privatisation.

a) Modalités de participation du secteur privé

Les soins vétérinaires sont déjà à toute fin pratique privatisés et il n'y a pas de raison technique pour justifier que les services d'insémination artificielle et d'amélioration génétique ne le soient pas également. **Le fait que le gouvernement continue d'absorber une portion des coûts engagés en la matière ne justifie pas que les services soient rendus par du personnel de la fonction publique.** L'intervention de l'Etat peut être gérée par le biais d'un

programme de subvention dégressif dans le temps, permettant au secteur privé de se structurer et de se développer. Le montant des subventions à l'acte devenant de moins en moins important au fur et à mesure que le secteur privé prend de la maturité et que les bienfaits économiques de l'insémination artificielle sont perçus par les éleveurs.

Avant que les centres de production des semences ne soit privatisé, il sera nécessaire de promulguer la législation et la réglementation régissant ce secteur et de mettre en place les mécanismes de contrôle appropriés.

b) Impact sur les conditions de travail et la situation sociale

Le processus de privatisation des services vétérinaires est en cours depuis la fin des années 1980 et a été réalisé jusqu'ici sans déplacement majeur de main-d'oeuvre. En réalité, la croissance de la demande à créé une pénurie croissante, et de plus en plus critique, de vétérinaires professionnels privés, qui ne sont plus en mesure de satisfaire la demande dans plusieurs régions. La valorisation de la profession sur les plans professionnel et financier et l'ouverture qui est offerte aux vétérinaires de diversifier la panoplie des services qu'ils peuvent dispenser en y ajoutant les services d'insémination artificielle, devrait progressivement créer un intérêt accru au niveau des étudiants pour le choix de cette profession.

Il y aura à l'avenir un marché de plus en plus important pour les services vétérinaires et d'amélioration génétique privés au Maroc. Le problème de la pénurie de vétérinaires ne sera pas résolu par une intervention directe du gouvernement au niveau des aspects opérationnels de la profession. Le gouvernement devra se concentrer sur la création de conditions permettant d'attirer davantage d'investissements privés dans ce secteur et trouver les moyens pour encourager davantage de Marocains à faire carrière dans ce domaine.

c) Contraintes et mesures d'accompagnement

On peut s'attendre à ce que les éleveurs s'opposent, au début, au paiement de services qu'ils obtenaient antérieurement gratuitement. Toutefois, cela ne devrait pas constituer un obstacle important puisque de nombreux agriculteurs et représentants d'agriculteurs (par exemple le «syndicat» des agriculteurs) ont déclaré qu'ils paieraient volontiers si cela permettait d'accroître la qualité et la fiabilité des services.

La libération des prix agricoles, surtout en ce qui concerne la viande, aidera également les agriculteurs à mieux recouvrer les coûts de ces services, ce qui amoindrira encore leur résistance en rapport avec le paiement des services cliniques.

La privatisation des services vétérinaires est souvent prise comme exemple au niveau du Ministère car elle a réussi à tous les points de vue :

- Les consommateurs, c'est à dire les éleveurs sont satisfaits et s'acquittent des frais;
- Les cliniques vétérinaires privées se développent rapidement sur toute l'étendue du pays.

Afin d'éviter de ralentir prématurément la pénétration et l'acceptation de la pratique de l'amélioration génétique au sein de certaines classes d'éleveurs, le gouvernement devra vraisemblablement continuer d'octroyer des subventions sélectives orientées vers les segments de la collectivité agricole que l'on juge être pour le moment difficilement capables de payer pour le coût réel des services vétérinaires et d'amélioration génétique (ou de ceux qui sont insuffisamment sensibilisés aux bénéfices qui peuvent en être tirés) - (agriculteurs à très faible revenu ou bénéficiant d'une formation ou d'une sensibilisation insuffisante).

L'expérience de la privatisation des services vétérinaires à démontré que, par la force des choses, des vétérinaires publics sont restés présents dans les zones difficiles telles que les zones de montagne, en raison du faible intérêt du secteur privé pour assurer le service dans ces régions.
A cet effet on est en droit de se poser des questions sur les raisons de fond qui permettent d'expliquer qu'il soit possible de mobiliser un vétérinaire public pour desservir ces régions alors qu'il ne soit pas possible d'y intéresser un vétérinaire privé. C'est à ce niveau qu'il convient de travailler.

7.2.6 Les services d'inspection agricole

La direction de la protection végétale et du contrôle des fraudes (DPVCTRF), par l'intermédiaire de sa division du contrôle technique et phytosanitaire, fournit un service d'importance vitale pour le pays en empêchant qu'on y introduise des maladies, des insectes ou des animaux nuisibles. L'inspection agricole se fait dans les aéroports et aux autres points d'entrée des marchandises et personnes; elle vise des particuliers (touristes, résidents de retour au pays, etc.) ainsi que des importateurs et exportateurs commerciaux.

A l'heure actuelle, tous les services d'inspection sont fournis gratuitement. Le Ministère de l'Agriculture assume tous les coûts des services d'inspection agricole, lesquels sont budgétisés à 57 millions de dirhams pour l'exercice 1993 au niveau du seul budget d'équipement (qui comprend une partie de frais de fonctionnement).

Recommandations

- A l'instar de nombreux pays, le Ministère devrait établir une distinction entre les inspections des particuliers et les inspections industrielles et commerciales;

- Les services d'inspection agricole **visant les individus** sont difficiles à quantifier et à facturer et leur coût devrait continuer d'être absorbé par le budget de l'Etat, (particuliers entrant au pays ou quittant le pays et envois de colis postaux de particuliers à particuliers);

- Par contre, **la communauté des affaires et les grands importateurs et exportateurs commerciaux** devraient payer pour les services d'inspection sur la base de ce qu'il en coûte au Ministère pour fournir ces services. Le coût de ces services devraient être répercutés dans le prix de vente des produits inspectés;

- L'imposition de ces «frais d'inspection» auraient pour but d'accroître le niveau d'autofinancement du système d'inspection sanitaire et de répression de la fraude;

- L'Etat devrait élaborer un barème de frais en fonction du volume des importations et des exportations qui passent par les ports du Maroc, et du nombre de personnes nécessaire pour effectuer les inspections désirées. Ce barème de frais devrait permettre d'assurer l'autofinancement des services d'inspection agricole touchant toutes les transactions commerciales.

a) Modalités de participation du secteur privé

Il est possible de mettre en oeuvre des services d'inspection agricole différenciés en établissant deux services d'inspection distincts : l'un pour les visiteurs occasionnels et les envois privés, l'autre pour le trafic commercial. Chaque service aurait un budget distinct, mais le même personnel serait affecté aux deux services.

Recommandation

- Le personnel commun aux deux services devrait être affecté à l'un et l'autre des deux services sur une base rotative aléatoire, par service et par centre d'inspection, pour limiter les possibilités de collusion entre les inspecteurs et les inspectés;

- Les possibilités de participation du secteur privé pourraient être maximisées par l'impartition systématique par contrat de services auprès du secteur privé d'un grand nombre des postes d'inspecteurs pour lesquels il n'est pas indispensable de recourir à des fonctionnaires;

- En établissant une nette différenciation entre **la formulation de la politique**, responsabilité de l'Etat et **la prestation des services**, qui peut être confiée au secteur privé, on peut réduire le rôle de l'Etat, tout en revalorisant sont pouvoir de réglementation et de contrôle en lui évitant d'être placé en position de juge et de partie;

- Idéalement, la direction ne conserveraient que les services qui ne peuvent être effectués par le secteur privé pour des raisons de sécurité, de stratégie ou de politique antitrust.

b) Economies de coûts prévues

Nous ne pouvons fournir d'estimation précise des économies de coûts parce qu'il n'y pas de distinction, dans les registres du gouvernement, entre les différents genres de services d'inspection agricole. L'expérience d'un certain nombre d'autres pays montre que les services d'inspection agricole touchant le secteur industriel et commercial génèrent souvent suffisamment de revenus pour financer l'intégralité des activités du réseau d'inspection (touchant le commerce et les particuliers).

c) Contraintes

Le gouvernement devra réaménager ses services d'inspection agricole afin de distinguer les services fournis aux particuliers de ceux qui sont fournis aux secteur industriel et commercial. Le travail d'établissement des barèmes pour la facturation des services devra s'appuyer sur le calcul du coût réel de chacune des prestations d'inspection et tenir compte du volume annuel des importations et des exportations qui font l'objet d'une inspection agricole. Il s'agit de tâches complexes sur le plan logistique, mais la méthode est

relativement simple et le gouvernement pourra profiter de l'expérience acquise en la matière par d'autres pays à cet égard.

7.2.7 Les services de laboratoire

Le Ministère de l'Agriculture exploite actuellement un réseau complet de laboratoires afin d'effectuer des tests de laboratoire courants et spécialisés. Certains de ces laboratoires sont bien dotés en personnel et très utilisés (p. ex. l'INRA). D'autres sont moins utilisés ou parfois tout simplement superflus. Le travail qui y est généralement effectué peut facilement être confié à d'autres laboratoires du gouvernement **ou préférablement être sous-traité à des laboratoires du secteur privé.**

La rationalisation de la prestation de services de laboratoire entraînerait une amélioration sensible de la qualité et de la rapidité de traitement pour les services fournis puisque de nombreux laboratoires du Ministère de l'Agriculture manquent de matériel spécialisé et sont dans bien des cas incapables de fournir le genre de services demandé sur des bases fiables et crédibles. De nombreuses préoccupations concernant la qualité et la fiabilité des tests effectués au sein de certains laboratoires régionaux ont été exprimées et militent en faveur de la rationalisation de ce secteur de services.

Les mesures connexes de rationalisation suivantes peuvent être entreprises.

Recommandations

- Dans un premier temps il sera sans doute approprié de rationaliser la prestation des services de laboratoire en réduisant le nombre des laboratoires gouvernementaux du MARA et des établissements sous tutelle (au moyen de fusions et si nécessaire de fermetures pour les laboratoires les moins bien équipés ou marginaux). Le Ministère de l'Agriculture devra justifier ses décisions de rationalisation sur la base d'une étude sur l'utilisation effective et la performance opérationnelle de chacun des laboratoires sous son contrôle.

- En second lieu, le Ministère devra définir:

  1) la nature des analyses qui pourraient être sous-traitées au secteur privé,
  2) définir les procédure de transfert des échantillons vers les laboratoires privés afin d'y être analysés,
  3) définir les procédures de communication des résultats d'analyses par les spécialistes du Ministère.

- Il faudra mener à terme les discussions actuellement en cours visant à permettre aux entrepreneurs privés de louer les installations du gouvernement et songer à vendre ou à louer une partie de ces installations à des entreprises privées. Il serait également approprié de se servir davantage des services spécialisés et des diverses installations de recherche de la région, plus particulièrement du Centre international de recherches agricoles dans les régions sèches (ICARDA).

- A titre de mesure complémentaire, le Ministère devra abandonner la pratique actuelle de fournir la totalité ou la quasi-totalité des services de laboratoire et des services cliniques sur une base gratuite. Les services de laboratoire ayant trait à la santé du public (contrôle et surveillance des maladies; détection de nouvelles souches de virus et de bactéries, et ainsi de suite) devraient continuer d'être fournis gratuitement par le secteur public. Cependant, les services de laboratoire fournis à des particuliers à des fins commerciales (insémination artificielle; vaccination; services d'amélioration génétique et de typage génétique), devraient être fournis contre rétribution calculée sur la base des coût de production réels.

7.2.8 Les services agro-alimentaires

A l'heure actuelle, le gouvernement maintient encore une certaine participation financière dans quelques unités industrielles de stockage (silos à grains, entrepôts frigorifiques, etc ...) ou d'usines du secteur de l'agro-industrie pour la transformation des produits agricoles (sucreries, usines de levure, etc ....).

De telles activités justifiaient vraisemblablement l'intervention de l'Etat il y a quelques années, lorsque le secteur privé était inexistant ou ne bénéficiait pas de l'expertise appropriée pour s'en acquitter. Tel n'est plus le cas aujourd'hui et de tels «services» sont généralement fournis par le secteur privé dans la plupart des pays. Ceux-ci ne peuvent généralement pas être considérés comme étant d'une nature stratégique ou d'intérêt public. Ils constituent plutôt l'un des maillons de la chaîne de production, de transformation et de commercialisation des produits agricoles.

Le gouvernement a déjà entamé son désengagement de ces activités. Certaines de ces entreprises sont déjà en cours de privatisation et les autres devraient suivre dans le futur proche.

Recommandations

- Le gouvernement peut se retirer du secteur des silos de stockage de céréales et des entrepôts frigorifiques en augmentant les facilités de crédit agricole afin de permettre à des associations ou des coopératives d'agriculteurs d'acheter les installations gouvernementales pour les exploiter à titre privé et de construire les nouvelles installations qui pourront être nécessaires pour rencontrer la demande future. (ce deuxième volet est prévu dans le cadre du projet d'aide au secteur de l'agriculture de la Banque mondiale). La viabilité commerciale de ces entreprises est indubitable; des installations similaires existent déjà dans le secteur privé et la solide performance agricole du pays sur le marché national et international garantit leur rentabilité.

- Le désengagement de l'Etat doit être conduit comme pour toute autre entreprise publique, après avoir procédé à une évaluation complète de la valeur des biens et une analyse du flux monétaire actualisé. On peut accorder la préférence aux personnes qui travaillent dans ce secteur, conformément à la pratique actuelle et à la loi sur la privatisation[3].

- La vente de ces actifs devrait s'effectuer sur des bases commerciales sans subventions et les coût d'exploitation devraient être répercutés dans le prix facturé pour les services rendus. (les subventions actuellement accordées à des entrepreneurs réalisant des entrepôts de stockage de céréales ou frigorifiques devraient être remises en question)

Pour faciliter la vente de ces actifs, il faudra faciliter et simplifier les formalités d'accès au crédit industriel pour les investisseurs privés locaux qui voudront en faire l'acquisition ou éventuellement leur accorder des facilités de paiement échelonné pour s'acquitter des sommes qui sont dues au gouvernement en vertu du contrat de vente. Le programme d'ajustement du secteur de l'agriculture du gouvernement s'attaque à ce problème actuellement.

b) Economies de coûts prévues

Compte tenu de la viabilité commerciale démontrée de ces installations, rien n'indique que ces services ne puissent être entièrement satisfaits par le secteur privé marocain, sur des

3 Dans la privatisation des raffineries de sucre, la préférence est accordée aux personnes qui travaillent dans ce secteur. Si les employés et la direction ne lèvent pas leurs «options privilégiées» dans un délai prescrit, la préférence ne tient plus.

bases purement commerciales. Le développement des nouveaux entrepôts frigorifiques au rythme de 16 % par an le prouve. Si l'on se fie aux schémas de dépenses et d'investissements antérieurs, les économies initiales pourraient être de l'ordre de 16 millions de DH/an (hors produit de la vente des actifs), le secteur privé absorbant le coût de l'investissement futur, plutôt que le gouvernement.

c) Contraintes

Le retranchement du gouvernement de ce secteur constituera une tâche fastidieuse, qui nécessitera l'évaluation séparée de chaque installation. De plus, il faudra améliorer le système de financement accessible au secteur de l'agro-industrie et des coopératives d'agriculteurs si l'on veut qu'ils puissent acheter les installations actuellement exploitées par le gouvernement. La Banque mondiale, le Fonds international de développement agricole, USAID et les Nations Unies se penchent en ce moment sur les problèmes de crédit au secteur agricole et seraient vraisemblablement intéressées à supporter un programme de désengagement de l'Etat de ces activités purement industrielles et commerciales.

RECEIVED
FEB 17 1994

PN-ABU-902

Royaume du Maroc

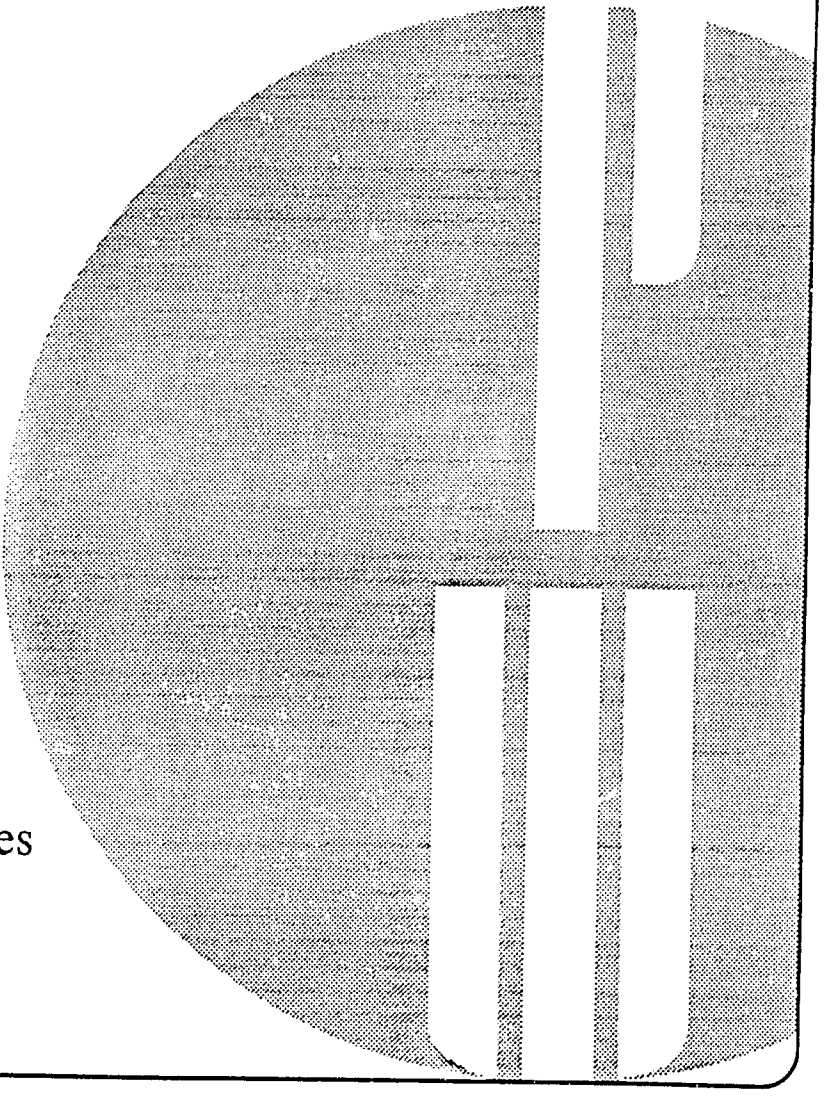
USAID

PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVE DANS LES PRESTATIONS DE SERVICES PUBLICS

Rapport Final

VOLUME 3

PLAN D'ACTION



31 Aout 1993

Price Waterhouse
International Consulting Services
1801 K St., N.W.
Washington, D.C. 20006, USA

TABLE DES MATIERES

1. NOTE AU LECTEUR 1

2. PRIORITES D'INTERVENTION 4

3. ACTIONS DE PORTEE GENERALE POUR L'ENSEMBLE DES SECTEURS PRIORITAIRES 6

4. ACTIONS DE PORTEE SECTORIELLE SPECIFIQUE 13

4.1. Electricité 13
4.1.1. Le sous-secteur de la production de l'électricité 14
4.1.2. Le sous-secteur du transport de l'énergie Electrique 16
4.1.3. Le sous-secteur de la commercialisation de l'électricité 17

4.2. Eau 20
4.2.1. Le sous-secteur de la gestion intégrée des bassins versants 21
4.2.2. Le sous-secteur de la récupération et de l'assainissement des eaux usées 24

4.3. Postes et Télécommunications 25
4.3.1. Le sous-secteur des Télécommunications 25
4.3.2. Le sous-secteur de la Poste 27

4.4. Santé 29
4.4.1. Le système d'assurance maladie universel 29
4.4.2. Réforme institutionnelle et administrative des Etablissements publics dispensateurs de soins de santé 35
4.4.3. Désengagement immédiat de certaine activités privatisables 37
4.4.4. Financement privé de la recherche médicale 37
4.4.5. Réforme de la législation régissant le fonctionnement des professionnels et des établissements privés dispensateurs de soins médicaux 38

4.5. Habitat 40
4.5.1. Les actions relatives à la liquidation d'actifs du patrimoine immobilier de l'Etat 41
4.5.2. Les actions relatives aux problématiques institutionnelles et réglementaires 42
4.5.3. Les actions relatives à la clarification des besoins et des disponibilités en matière d'habitat 45
4.5.4. Les actions relatives au développement et à l'aménagement foncier 46
4.5.5. Les actions relatives à la réforme du financement du logement . . . 47

4.6. Services Municipaux 49
4.6.1. Phase de définition 49
4.6.2. Phase d'appel d'offres 51
4.6.3. Phase de mise en oeuvre 54

4.7. Education 56
4.7.1. Formation professionnelle et formation des cadres 56
4.7.2. Enseignement fondamental 57
4.7.3. La Télé-Education 59

4.8. Agriculture 60
4.8.1. Renforcement de la structure comptable du Ministère de l'Agriculture 61
4.8.2. Poursuite de la réflexion relative à la réorientation des activités et à l'avenir des ORMVA 62
4.8.3. Poursuite de la consolidation des activités de vulgarisation du secteur agricole 63
4.8.4. Etude tarifaire relative à la facturation de l'eau d'irrigation en y incorporant la cote part des coûts de production et de transport de l'eau brute. 64

1. NOTE AU LECTEUR

Objectif

Ce document regroupe les éléments de plan d'action qui ont été proposés dans les rapports sectoriels. Ce rapport ne constitue donc qu'un recueil d'informations, regroupées en un seul document de synthèse afin de faciliter le travail en comité.

Rapports Complémentaires

Les analyses, recherches et recommandations réalisées dans le cadre de cette étude sont présentées en quatre volumes distincts et complémentaires constituant le rapport d'étude final.

Le **Volume 1** présente le diagnostic et les recommandations de portée générale. Nous suggérons qu'il soit lu en premier parce qu'il introduit les principes directeurs et les concepts ayant servi au développement des recommandations et du plan d'action.

Le **Volume 2** regroupe les recommandations présentées dans les rapports d'analyse sectoriels. Il s'agit de fournir aux cadres de l'Administration un document de synthèse de format réduit. Cependant, les recommandations ne peuvent être véritablement analysées et appréciées que dans leur contexte sectoriel, tel que présenté dans les rapports du **volume 4.**

Le **Volume 3** est le présent rapport constitue un document de travail et regroupe le plan d'action pour la mise en place des recommandations (générales et sectorielles). Tout comme pour le **volume 2**, ce plan d'action doit être étudié dans son contexte et sa lecture doit être précédée de la lecture des rapports sectoriels du **Volume 4.**

Finalement, le **Volume 4** regroupe les rapports des analyses sectorielles. Chaque rapport comprend une description de l'environnement opérationnel du secteur, une brève analyse diagnostique, des recommandations de réformes afin de développer la prestation privée de services publics et un plan d'action suggéré afin d'assurer la poursuite de la réforme.

Ces quatres volumes font partie intégrante de l'étude et doivent être analysés globalement. Une lecture partielle ne permettra pas de prendre toute la mesure des potentialités de l'étude et ne rendrait pas justice au travail intensif effectué pour la réaliser.

Nous suggérons aux lecteurs intéressés par un secteur particulier de lire le volume 1 avant de lire le rapport sectoriel qui les intéresse dans le volume 4.

Limites de l'étude

Comme précisé dans les termes de références, cette étude ne constitue qu'**une étape de réflexion préliminaire et de synthèse macro-économique**, émanant d'un survol rapide des activités de l'Etat dans les principaux secteurs de l'économie Marocaine.

L'étude a fait l'objet d'une réflexion sérieuse, mais néanmoins limitée par les **courts délais impartis pour sa réalisation de l'étude, et par le nombre et l'ampleur des secteurs à analyser.**

Interprétation hâtive

Comme l'information regroupée dans le présent rapport n'est pas accompagnée des diagnostics et des recommandations sectorielles , le lecteur n'ayant pas pris connaissance des autres rapports pourra avoir de la difficulté à comprendre le rationnel dans lequel s'inscrivent ces plans d'actions.

Le Consultant a du affronter le défi de synthétiser une masse considérable d'information multisectorielle et multidisciplinaire sur une très courte période de temps. A ce titre il n'a pas été possible de dévouer tout le temps nécessaire pour procéder à une vérification aussi exhaustive que nous l'aurions voulu pour corriger et harmoniser la forme des nombreux rapports publiés. Il reste donc quelques imprécisions et quelques répétitions inévitables au sein de ces rapports et nous nous en excusons auprès du lecteur.

Dans leur formulation actuelle, les recommandations présentées dans les "Rapports Sectoriels" du volume 4 ou le "Sommaire des Recommandations" du Volume 2, ne forment qu'**un assemblage de principes généraux et de grandes orientations** quant aux opportunités d'actions qui ont été identifiées pour améliorer la situation actuelle dans les secteurs étudiés.

Aucune de ces recommandations ne peut faire l'objet (dans sa formulation actuelle) d'une mise en application immédiate sans que des analyses complémentaires n'aient approfondi la portée et les conséquences de chacune de ces recommandations et de préciser la nature et l'impact des mécanismes d'accompagnement qui devront être mis en oeuvre pour en assurer le succès.

212

Commentaires formulés par l'Administration Marocaine

Les commentaires de l'Administration Marocaine en marge du séminaire de présentation ont été incorporés dans les rapports sectoriels définitifs. Lorsque les modifications demandées par l'Administration étaient susceptibles de modifier la nature de nos recommandations, celles-ci ont été ajustées.

2. PRIORITES D'INTERVENTION

A la suite du séminaire de présentation des recommandations, de nos rencontres avec les spécialistes sectoriels et des commentaires formulés par l'Administration, trois types de problématiques sectorielles peuvent être identifiés:

- Les secteurs où des actions spécifiques pourraient être envisagées dans un avenir prochain pour permettre la prestation privée de services publics. Il s'agit des secteurs de l'**Eau**, de l'Electricité, des **Télécommunications**, de la **Santé** et des **Services Municipaux.**

- Les secteurs où des actions de grande portée pourraient être envisagées après qu'une réflexion plus approfondie sur les impacts sociaux à long terme aura été entreprise. Il s'agit des secteurs de l'**Agriculture** et de l'**Habitat**. Le secteur de l'**Agriculture** semble être le plus problématique en raison de la multiplicité des interventions de l'Etat et des impacts sociaux et économiques que les réformes peuvent entraîner dans ce domaine d'activité critique pour l'économie Marocaine. Pour ces deux secteurs, un audit technique et financier beaucoup plus poussé sera nécessaire afin de préciser les options envisageables. Le secteur de l'Agriculture, et les ORMVA en particulier, sont directement concernés par les recommandations du Consultant concernant les secteurs de l'eau et de l'Electricité en matière de gestion intégrée des bassins versants.

- Le secteur où une analyse sectorielle d'une plus grande portée et plus approfondie est nécessaire avant que des recommandations d'actions intégrées ne puissent être formulées et que les responsables de l'Administration n'arrivent à un consensus. Il s'agit du secteur de l'**Education.**

  Les problématiques du secteur de l'Education sont complexes et l'impact de toute restructuration majeure peut avoir des conséquences importantes sur le plan financier et sur la qualité de la formation académique et professionnelle de plusieurs générations de marocains. Il convient de traiter ce secteur avec prudence. La réforme du secteur de l'Education est délicate à traiter en raison de la très haute sensibilité sociale et politique qui caractérise ce secteur. L'analyse du secteur a été trop rapide et superficielle pour prétendre avoir fait le tour de la question et être en mesure de formuler des recommandations qui puissent recevoir l'assentiment de toutes les parties concernées. Un audit technique et financier beaucoup plus poussé sera nécessaire pour clarifier et préciser les options de réforme envisageables. Les recommandations formulées par le Consultant pour ce secteur ne peuvent être considérées pour le moment qu'au titre d'une simple contribution à l'effort de réflexion déjà engagé au sein de l'Administration et de la société Marocaine afin de définir certaines orientations de réformes.

Dans un tel contexte, et prenant en compte l'importance des affectations budgétaires allouées à ce secteur et en dépit de la complexité des problématiques à résoudre, il est indispensable de poursuivre la réflexion déjà bien engagée.

Sans pour autant négliger les secteurs de la seconde et de la troisième catégorie, **nous recommandons que le gouvernement agisse en priorité sur les secteurs les plus favorables de la première catégorie.**

215

3. ACTIONS DE PORTEE GENERALE POUR L'ENSEMBLE DES SECTEURS PRIORITAIRES

Action # 1	**Mise en place d'une structure formelle pour analyser la portée des recommandations du Consultant et financer les actions à entreprendre dans chacun des secteurs prioritaires**

L'Administration marocaine devra mettre en place des mécanismes appropriés pour capitaliser sur l'important effort de réflexion entrepris dans le cadre de l'étude. La portée et les potentialités des recommandations formulées ne peuvent être appréciées et assimilées que par une approche multisectorielle intégrée, une reconnaissance des limitations inhérentes de la présente étude et un recul suffisant par rapport aux préoccupations opérationnelles sectorielles à court terme.

Les mécanismes proposés pour s'assurer que toute la substance de l'étude ait été assimilée et soit effectivement exploitée sont les suivants:

a) **La création d'un comité interministériel chargé de l'étude détaillée et intégrée du rapport de synthèse**

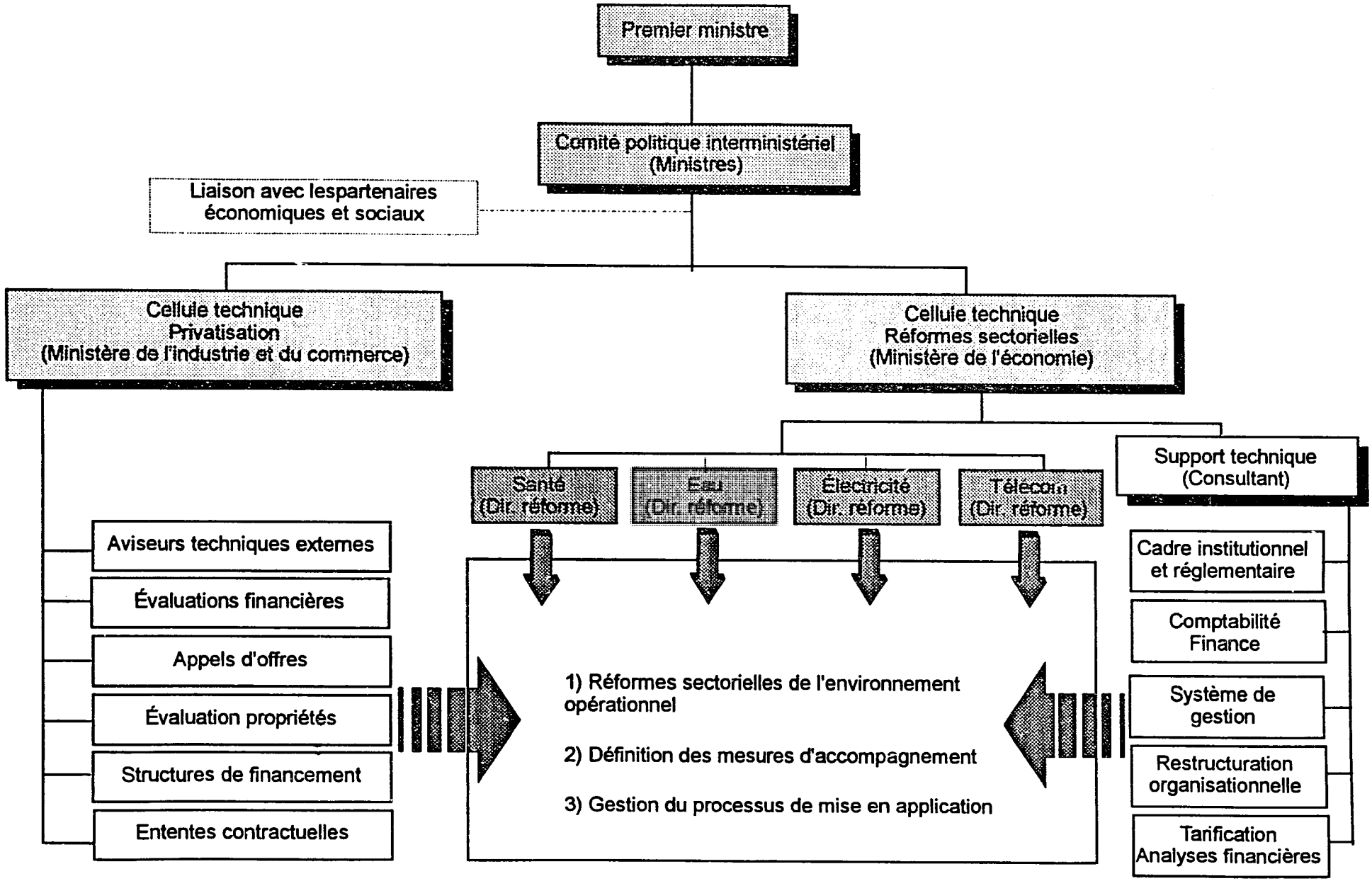
Ce comité devrait être composé de deux représentants de chacun des ministères concernés par l'étude. Idéalement, ces deux représentants devraient être responsables **de la planification stratégique des orientations politiques et réglementaires** de leur ministère et ne pas être directement engagés dans la gestion opérationnelle des activités sujettes à restructuration.

La mission du Comité devrait être d'analyser **avec suffisamment de recul**, les recommandations multi-sectorielles du Consultant. Son objectif devrait être de recommander au nouveau Gouvernement les services publics offrant les meilleures possibilités de désengagement à court terme pour l'Etat ainsi que de déterminer les orientations les plus prometteuses pour la poursuite des analyses en vue d'une action prioritaire.

b) **Harmonisation des recommandations du Consultant, des prises de positions du Gouvernement marocain et des programmes d'actions des bailleurs de fonds internationaux.**

Quand la portée et les impacts des recommandations du Consultant auront été analysées, il serait approprié d'entreprendre une ronde de discussions, et

STRUCTURE DE LA GESTION DE LA REFORME



d'éventuelles négociations, avec les principaux bailleurs de fonds pour clarifier conjointement avec eux quels sont les secteurs d'intervention pour lesquels il existe un consensus technique sur les diagnostics et les orientations à prendre et de finaliser la définition des plans d'action et de financement nécessaires à leur mise à exécution.

c) Stratégie de désengagement et plans d'action détaillés.

Pour tous les domaines d'activités où un consensus technique aura pu être établi entre le gouvernement marocain et ses principaux bailleurs de fonds, il conviendra d'établir une stratégie et des plans d'action détaillés (rédaction des termes de référence) afin de réaliser les études requises pour atteindre les objectifs fixés sur un horizon raisonnable. Ces stratégies et plans d'action varieront en fonction des problématiques et de la culture de chaque secteur ainsi que du degré de collaboration que la fonction publique pourra fournir.

Action #2	**Mise en place d'une structure formelle de gestion de projet pour la mise en oeuvre du programme de désengagement de l'Etat au profit du secteur privé.**

Le diagramme de la page opposée illustre la structure de gestion de projet suggérée pour le contrôle de l'exécution du programme de désengagement de l'Etat et de la mise en oeuvre des mesures d'accompagnement essentielles à sa réalisation.

Le Premier Ministre

En raison des nombreuses implications multi-sectorielles d'un tel projet de réforme, cette structure devrait être présidée par monsieur le Premier Ministre et les principaux ministères à vocation économique devraient y participer. Le Premier Ministre devrait être assisté dans sa responsabilité de coordination et de supervision de la réforme par un petit groupe de personnes techniques de haut calibre et doté de fortes capacités de synthèse et de gestion.

Le Comité Interministériel

Un "Comité Interministériel de la Réforme" devrait être constitué pour étudier tous les aspects politiques de la réforme et en fixer les orientations politiques et stratégiques. Ce comité devrait être composé des Ministres dont les attributions incorporent la définition

de la politique du gouvernement en matière de développement économique. Ces derniers seraient assistés occasionnellement, en fonction des problématiques sectorielles à l'ordre du jour, par les Ministres sectoriels concernés. Le noyau permanent de ce comité devrait être composé des ministres suivants:

- le Ministre des Finances,
- le Ministre de l'Industrie, du Commerce et de la Privatisation,
- le Ministre des Affaires Economiques et Sociales,

Les grandes orientations politiques définies et formellement approuvées par le Gouvernement, la définition et la finalisation des modalités de leur mise en application devront faire l'objet de multiples études techniques de portée multisectorielle, qui devront être coordonnées et approuvées aux plus hauts niveaux de l'Administration.

Liaison avec les Partenaires Economiques et Sociaux

La mise en oeuvre d'un programme de réformes multi-sectorielles de l'ampleur et de la portée suggérés par le Consultant aura des répercussions importantes sur de nombreux détenteurs d'intérêts de la société marocaine. Il sera essentiel de les consulter et de les informer régulièrement des objectifs, des contraintes, des bénéfices, des échéance, des mesures d'accompagnement et des autres conséquences de la réforme. Cet échange d'informations devra être mené dans le cadre de mécanismes de consultation formels et d'un climat de transparence pour entraîner l'adhésion progressive de chacune des parties concernées par la réforme.

Les mécanismes existants de consultation des partenaires économiques et sociaux les plus influents du Maroc devront être judicieusement exploités à cette fin. Deux types de réunions de consultation devraient être envisagées:

- des réunions sur les grandes orientations de politiques et de stratégies, réservées aux discussion entre les Ministres du "Comité Politique Interministériel" et les stratèges des groupes de pressions les plus influents représentatifs des principaux partenaires économiques et sociaux.

- des réunions plus techniques pour discuter des modalités de mise en application de la réforme et de la conception des mesure d'accompagnement qui pourraient être requise pour atténuer les conséquences négatives de la réforme ou en permettre la bonne réalisation.

Les Cellules Techniques de réalisation de la réforme

Deux cellules techniques seraient chargées de la mise à exécution de la réforme.

- Une première cellule, de coordination des réformes sectorielles, sous l'autorité du **Ministère des Affaires Economiques et Sociales** serait responsable de la coordination et de la supervision de toutes les activités de réforme opérationnelles des secteurs touchés et,

- Une seconde cellule, de mise en oeuvre des décisions de privatisation, sous l'autorité du **Ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Privatisation**, serait responsable de la réalisation professionnelle de toutes les activités requises pour la privatisation dans le respect des principes et des modalités de la loi régissant les privatisations.

La Cellule technique des Privatisations

Cette cellule est déjà à toutes fins pratiques en place et opérationnelle au sein du Ministère de **l'Industrie, du Commerce et de la Privatisation**. Celle-ci a été crée pour réaliser la première vague des 110 privatisations d'entreprises décrétée par le gouvernement. Il est proposé qu'elle soit utilisée pour réaliser d'autres privatisations éventuelles découlant de décisions de désengagement de l'Etat de certaines activités de prestation de services publics, au profit du secteur privé.

Les opérations de privatisation sont techniques et complexes et on juge préférable d'en confier la responsabilité à une seule et même équipe de spécialistes expérimentés et compétents plutôt que de les disperser dans des équipes chargées des réformes sectorielles n'ayant ni l'expérience ni la connaissance intime des obstacles à surmonter. La Cellule Technique des Privatisations serait donc chargée de réaliser dans les meilleurs conditions possibles et dans le respect des directives du gouvernement, pour le compte de chacun des secteurs réformés, la vente à des intérêts privés des activités de prestation de services publics desquels l'Etat veut se désengager.

La Cellule Technique des Réformes Sectorielles

Une "Cellule Technique des Réformes Sectorielles" devrait être crée au sein du **Ministère des Affaires Economiques et Sociales** afin d'assurer la coordination, la supervision et le contrôle de la réalisation des réformes intégrées à entreprendre au sein de chacun des secteurs économiques.

Les fonctions essentielles de cette cellule seraient les suivantes:

- Planifier, coordonner, guider, superviser et contrôler les activités de réforme à entreprendre au sein de chacun des secteurs à réformer,

- Définir le cadre des principes techniques de réforme à respecter (dans toute la mesure du possible) au sein de chacun des secteurs pour assurer la cohérence, l'uniformité des approches et l'intégration harmonieuse des mesures de réforme entreprises,

- Assister techniquement les "Directeurs de Réforme" sectoriels pour la conduite des réformes au sein de leurs secteurs respectifs,

- Définir les mesures d'accompagnement de portée multi-sectorielle devant être mises en oeuvre pour assurer le succès de la réforme et rédiger les termes de référence précisant la nature et le calendrier de réalisation,

- Evaluer les besoins de restructuration et de réhabilitation avant le désengagement de l'Etat au profit du secteur privé et rédaction des termes de référence décrivant précisément les actions à entreprendre,

- Synthétiser les recommandations de modalités de mise en application des réformes sectorielles, et les soumettre à l'appréciation du "Comité Interministériel",

- Déclencher la réalisation de toutes les mesures de redressement ou d'analyses complémentaires requises préalablement à la mise en application du désengagement de l'Etat,

- Piloter la conduite des réformes sectorielles approuvées pour mise en application et de faire rapport de l'état d'avancement des travaux.

Les "Directeurs sectoriels de la Réforme"

Le Ministère de Tutelle technique responsable de chacun des secteurs faisant l'objet d'une décision de réforme devrait nommer une personne d'expérience et de fort calibre au titre de "Directeur de la Réforme". Les "Directeurs de la Réforme" devraient assumer la pleine et entière responsabilité de la conduite des réformes approuvées par le Gouvernement pour mise en application dans leurs secteurs respectifs. Avec l'aide de leur équipe d'intervention, ils devront assurer la gestion harmonieuse des relations, de la dissémination de l'information et de la formation appropriée des opérateurs du secteur en rapport avec la mise en vigueur des nouvelles réglementations sectorielles.

Le Sous-groupe de Soutien Technique

Un sous-groupe de soutien technique serait rattaché à cette cellule et serait chargé d'apporter un support expert pour la réalisation de toutes les activités de redressement, de réhabilitation ou de mise en place de systèmes de gestion et des mesures d'accompagnement qui pourraient être requises préalablement au désengagement de l'Etat.

La responsabilité des activités de ce sous-groupe devrait être également confiée à une équipe d'experts externes à l'Administration, complétée de spécialistes fonctionnels locaux. La raison d'être de ce groupe est de constituer un noyau stable d'expertise-conseil en soutien aux "Directeurs sectoriels de la Réforme", pour assurer la cohérence et l'intégration harmonieuse de toutes les activités de redressement, de réhabilitation, de mise en place de systèmes administratifs, de réformes organisationnelles et de définition de cadres institutionnels ou réglementaires au sein de chacun des secteurs réformés.

Ce sous-groupe devra être assisté de diverses et nombreuses équipes de Consultants pour la réalisation des études et des mandats nécessaires au bon déroulement de la réforme. Leur rôle sera de s'assurer que les concepts et les expériences acquises dans le cadre de la réalisation de mandats pour le compte d'un secteur soient réutilisées pour les mandats similaires dans les autres secteurs. Ce sous-groupe devrait également assumer la responsabilité de la rédaction (ou l'approbation) des termes de références pour tous les travaux d'Expertise-Conseil, de l'évaluation technique des offres de services et du contrôle de la qualité des prestations fournies par les Consultants externes.

Ce sous-groupe pourrait également se charger de maximiser le transfert de technologies de pointe en matière de systèmes de gestion ainsi que de

l'uniformisation des technologies utilisées pour mise en application au sein de la fonction publique.

Cette structure de gestion devra mettre en oeuvre une campagne d'information sur la nature des responsabilités qui incombent à chacune des unités de la structure. Une campagne promotionnelle relative aux motifs et au rationnel qui supportent la décision du gouvernement de se désengager de la fourniture directe de certaines prestations de services publics devra être entreprise sur les mêmes bases que celle qui a été organisée pour la Privatisation des 110 entreprises. Il est important que les premières personnes informées soient les fonctionnaires de l'Administration qui pourraient être affectés par la réforme. Ceux-ci devront être conscients des problématiques de la réforme et des mécanismes d'accompagnement envisagés de telle sorte qu'ils soient en mesure d'en mieux comprendre les conséquences et d'adhérer aux actions qui seront entreprises par la suite. Il faut s'attendre à des manifestations de réticence de la part de certains employés de la fonction publique et celles-ci devra être gérées avec une judicieuse campagne d'information, soigneusement préparée et jouissant du plein support de la hiérarchie.

4. ACTIONS DE PORTEE SECTORIELLE SPECIFIQUE

4.1. Electricité

Les réformes de fond suggérées pour modifier l'environnement opérationnel du secteur de l'électricité en maximisant les potentialités de contribution du secteur privé devront être progressives et passer par des étapes transitoires intermédiaires.

Les cadres institutionnel et fiscal devront être aménagés afin pour que l'introduction des prestations privées ne se traduise pas par une augmentation du prix de vente de l'Energie électrique au consommateur. Des mécanismes d'accompagnement transitoires devront également être mis en place pour en assurer le bon déroulement.

L'approfondissement des questions suivantes et des analyses complémentaires seront nécessaires avant que le gouvernement ne puisse finaliser une stratégie de désengagement pour ce secteur vital de l'économie:

Action # 1	**Définition des mécanismes de mise en place d'une agence de réglementation du secteur de l'électricité.**

- Les termes de référence der cette étude devront être similaires à ceux qui ont été récemment émis par le Ministère des Postes et Télécommunications pour la réforme des structures du Ministère et la mise en place de l'organisme de réglementation du secteur. L'objectif de cette étude devra être de définir le cadre institutionnel, la mission, la structure organisationnelle et les éléments essentiels de la réglementation du secteur de l'Electricité à mettre en place avant que la démonopolisation du secteur ne puisse être envisagée et que celui-ci puisse être ouvert à la participation massive du secteur privé. L'étude devra s'attarder sur la clarification des responsabilités qui doivent demeurer du domaine du Ministère de Tutelle, de celles qui doivent être du ressort de l'Agence de Réglementation, de celles qui pourraient être assumées par les Associations des corps professionnels du secteur et de celles qui seront transférées aux exploitants publics ou privés.

  Il sera essentiel de déterminer lors de cette étape si l'Agence de Réglementation du secteur de l'Electricité doit être constituée comme un organisme neutre et indépendant de l'Administration ou si elle peut demeurer un service du Ministère de tutelle. Dans l'éventualité (souhaitable) où il serait décidé de créer une Agence de Réglementation neutre et indépendante, les mécanismes de financement de cette Agence devront être définis.

Cette phase devra également inclure la rédaction de projets préliminaires pour les éléments de loi et de Réglementation à mettre en place pour régir le fonctionnement de l'Agence de réglementation et des différents détenteurs d'intérêts publics et privés qui évolueront dans ce secteur.

4.1.1. Le sous-secteur de la production de l'électricité

Action # 2	**Démonopolisation du secteur de la production**

Avant que la réglementation du sous-secteur de la production d'énergie électrique ne puisse être finalisée et que la stratégie de désengagement de l'Etat ne soit établie, les actions suivantes devront être entreprises:

- **Un audit des coûts de production du diesel mi-lourd (marine diesel oil) par les raffineries marocaines pour le type de fuel utilisé actuellement par l'ONE pour la production d'énergie électrique de source thermique.** L'étude devra faire la distinction entre les coûts directs de production et les coûts induits par la taxation de Marocaine.

  Cette étape devra également inclure l'étude de la possibilité d'utilisation de fuel lourd de type "Bunker C" pour alimenter les unités de production de source thermiques et des capacités techniques des raffineries Marocaines de produire ce même fuel. L'analyse des coûts marocains de production devra être complétée par une analyse comparative des coûts d'acquisition de fuel raffiné de qualité similaire sur le marché mondial. Dans l'éventualité d'un différentiel de coût important au désavantage du Maroc, des recommandations techniques précises devront être formulées pour remédier à la situation.

- **Une analyse détaillée de l'impact de la taxation actuelle sur les intrants énergétiques et les opérations globales de l'ONE.** L'ONE s'acquitte actuellement d'une charge élevée de taxes et impôts divers dont il conviendrait de prendre la mesure réelle et d'évaluer l'effet direct sur le prix de vente du KWh et les revenus de l'Etat. Cette étude devrait inclure la conception d'un modèle mathématique simple permettant de faire des simulations relatives à l'impact de la taxation en fonction de la proportion des inputs de production (charbon national et importé, Fuel mi-lourd, Gasoil et Eau brute).

- **La décomposition détaillée, pour chacune des unités de production, des coûts actuels de production d'énergie électrique de source thermique et hydraulique.** Le résultat de cette étude devrait être intégré au modèle mathématique ci-dessus pour permettre des simulations diverses en fonction des critères de production choisis. L'étude devra réviser

les modalités actuelles de répartition et de comptabilisation des dépenses, de gestion de la dette et de l'amortissement des immobilisations, pour chacune des unités de production. Une estimation de la valeur comptable aux livres, de la valeur technico-commerciale et de la valeur de remplacement de chacune des unités de production devra être fournie. Une évaluation technique de l'état actuel des équipements et des infrastructures de production devra être présentée et être accompagnée d'une estimation des investissement qui pourraient être requis pour réhabiliter les équipements déficients ou pour convertir les unités thermiques au fuel de grade "Bunker C".

- **Mise sur pied d'une équipe technique pour procéder aux études de préfaisabilité et pour rédiger les termes de référence d'un appel d'offre international visant à identifier des promoteurs privés susceptibles de reprendre à leur compte le développement, le financement, la construction et l'exploitation d'une, ou de plusieurs, des futures unités de production d'énergie électrique requises pour les besoins immédiats et futurs du Maroc.**

  L'étude de préfaisabilité devra comprendre une analyse relativement élaborée des différents moyens et structures de financement envisageables, du cadre institutionnel et juridique approprié et de la stratégie de recherche des investisseurs potentiels.

- **Lancer et achever le processus de négociation avec des investisseurs privés pour la construction d'une ou de plusieurs unités de production d'électricité dans le cadre d'ententes de type "construction, propriété, exploitation" (Build, Own, Operate)** Les informations techniques et financières obtenues en marge d'un tel processus de négociation avec divers groupements d'investisseurs privés, permettront de produire des analyses financières comparatives avec les unités de production actuelles de l'ONE, qui permettront au gouvernement de préciser sa stratégie de désengagement.

Sur la base de ces compléments d'information, il sera possible d'établir la viabilité économique d'éventuels scénarios de désengagement de l'ONE de la production d'énergie électrique et de préciser la nature des contributions qui peuvent être attendues du secteur privé. Pour les unités de production actuelles, il sera possible d'évaluer dans quelle mesure chacune peut présenter un intérêt commercial à long terme pour des investisseurs privés.

Parallèlement à ces études, les deux actions suivantes pourront être menées simultanément.

Action # 3	**Développement des systèmes de gestion de production**

- **Concevoir, développer et installer les logiciels de gestion administrative et technique pour l'exploitation autonome (indépendante de l'administration centrale de l'ONE) des unités de production actuelles de l'ONE.** Cette action permettra de doter progressivement, sur un horizon de deux à trois ans, toutes les usines de production actuelles de l'ONE des moyens administratifs appropriés pour en permettre l'exploitation autonome et les préparer à d'éventuelles privatisations.

Action # 4	**Filialisation des usines de production actuelles de l'ONE**

- **Modifier le statut juridique de chacune des usines de production d'électricité (thermiques et hydrauliques) pour en faire des sociétés anonymes régies par le droit commercial, filiales de l'ONE.** Cette étape devrait être accompagnée du transfert du personnel exploitant de ces usines pour les faire passer du statut d'employé de l'ONE vers le statut d'employé des nouvelles sociétés anonymes. Chacune de ces nouvelles filiales devrait être progressivement tenue par l'ONE d'opérer dans le cadre d'un environnement concurrentiel les unes par rapport aux autres pour la vente de leur électricité, en préparation d'une éventuelle libéralisation du secteur de la production.

4.1.2. Le sous-secteur du transport de l'énergie Electrique

Action # 5	**Analyse approfondie des conséquences de la mise en application du concept de la péréquation régionale dans le contexte Marocain.**

- Cette étude devrait s'appuyer sur une analyse factuelle du différentiel des coûts de développement des réseaux de distribution moyenne et basse tension au niveau des principales régions du territoire national. L'objectif de cette analyse serait de déterminer si le mécanisme de la "péréquation régionale", **appliqué en sortie du réseau de transport national haute tension**, pourrait être un moyen approprié de faciliter le développement harmonieux et équitable de l'électrification sur l'ensemble du territoire. Dans la mesure où les mérites de ce mécanisme d'autofinancement pourraient être

démontrés pour pallier aux disparités régionales Marocaines, l'étude devrait proposer les mécanismes appropriés pour la mise en application, le contrôle et l'utilisation des fonds de cette péréquation. Elle devrait également suggérer les coefficients de péréquation à appliquer au moment de la mise en application du principe ainsi que les modalités de révision annuelle de ces coefficients.

Action # 6	**Ajustement de la politique tarifaire pour la vente de l'énergie électrique moyenne tension en sortie du réseau de transport national.**

- Dans l'éventualité de la mise en application de la politique de filialisation et d'exploitation autonome (dans un environnement concurrentiel) des usines de production et de l'adoption d'une politique nationale de péréquation régionale, il sera nécessaire de réaménager la politique et les tarifs de facturation de l'énergie moyenne tension vendue en gros aux Agences de Commercialisation au détail.

4.1.3. Le sous-secteur de la commercialisation de l'électricité

Action # 7	**Libéralisation du secteur de la commercialisation/distribution de l'électricité**

- **Identification des potentialités et de la viabilité commerciale de la création de nouvelles "Agences de Commercialisation/Distribution de l'Electricité".** Ces nouvelles agences pourraient être issues de:

  1- la division de quelques-unes des plus grosses régies actuelles en plus petites agences commerciales de taille économiquement viable et susceptibles d'être ultérieurement privatisées,

  2- la création de nouvelles Agences de Commercialisation de l'électricité dans les zones rurales ou semi-rurales actuellement desservies par l'ONE.

L'étude devrait être orientée vers la détermination de la masse critique de clientèle pour assurer la viabilité économique des Agences de Commercialisation. L'étude devrait accorder une attention spéciale aux aspects stratégiques relatifs à la délimitation des

territoires régis par des concessions de Commercialisation et aux caractéristiques des clientèles types dans ces territoires.

Action # 8	**Définition de la réglementation nationale et des modalités de mise en application du principe de la péréquation sociale préconisé par le Consultant.**

- Cette étude devrait définir les règles précises de mise en application du concept de la "péréquation sociale" et déterminer **dans quelle mesure** et **dans quelles limites** celles-ci peuvent être mises en application par les diverses Agences de Commercialisation de l'électricité.

  L'impact combiné de la mise en application de la "péréquation régionale" et de la "péréquation sociale" sur le prix de vente de l'électricité au consommateur devrait être estimé, sur la base des modalités de mise en application recommandées pour chacune des régions et des classes de consommateurs. Il est suggéré de développer, dans le cadre de cette étude, un modèle mathématique pour faciliter les simulations d'impact en fonction de différents scénarios de coefficients de péréquation régionale et de coefficients de péréquation sociale pour chacune des Agences de Commercialisation. Le modèle de simulation devrait être remis au terme de l'étude à l'Agence de Réglementation du secteur de l'Electricité.

Action # 9	**Etude économique et de positionnement stratégique visant à déterminer s'il est toujours judicieux ou approprié de confier la commercialisation et la distribution simultanée de l'eau, de l'électricité et des réseaux sanitaires aux mêmes Agences de commercialisation.**

- Les résultats combinés des actions #6, #7 et #8 devraient permettre de déterminer pour chacune des zones géographiques et de distribution de clientèle types les combinaisons optimum de produits distribués et de superficies de territoire à desservir pour assurer un rendement économique raisonnable à chacune des Agences de Commercialisation. Quelques-unes des Agences de Commercialisation actuelles (Régies Autonomes de Distribution) ont atteint une taille trop importante pour être gérées efficacement dans le contexte de la diversité des responsabilités qui leur incombent actuellement (Eau, Electricité, Réseaux sanitaires). L'objectif de cette étude serait de proposer un

redécoupage des territoires ou des responsabilités et de ne conserver que des Agences de taille et de complexité opérationnelle compatibles avec les capacités de financement et de gestion de l'entreprise privée.

4.2. Eau

Les problématiques à régler au sein de ce secteur stratégique et éminemment politique sont nombreuses et complexes en raison du grand nombre de détenteurs d'intérêts (ONEP, ONE, Régies Autonomes de Distribution, Collectivités Locales, ORMVA, Population, etc.) qui y oeuvrent.

Les actions qui nécessiteront des études complémentaires poussées sont les suivantes:

Action # 1	**Définition des mécanismes de mise en place d'une agence de réglementation du secteur de l'Eau.**

- **Développement des modalités de mise en place d'une agence de réglementation du secteur de l'Eau.** Les termes de référence de cette étude devront être très similaires à ceux qui ont été récemment émis par le Ministère des Postes et Télécommunications pour la réforme du Ministère et la mise en place de l'organisme de réglementation du secteur des Télécommunications. L'objectif de cette étude devra être de définir la structure et les éléments essentiels de la législation et de la réglementation du secteur de l'Eau et il sera nécessaire de clarifier les grandes orientations de la réforme avant la démonopolisation du secteur et son ouverture à la participation massive du secteur privé. Cette étude devra également inclure une analyse des modifications majeures à apporter à la législation désuète du secteur de l'eau (Code National de l'Eau).

  La définition de la réglementation du secteur de l'eau devra inclure des mécanismes rigoureux pour assurer la gestion économe de la ressource. La structure de tarification commerciale de l'eau devra incorporer des mécanismes autorégulateurs incitatifs pour encourager l'utilisation optimum de la ressource en période de rareté. Le rôle, les responsabilités, l'autorité et les moyens de la nouvelle Agence Nationale de Réglementation du secteur de l'eau devront être clairement définis (fonction actuellement partiellement assumée par l'Administration de l'Hydraulique du MTPFPFC).

- **Redéfinition précise du nouveau cadre institutionnel global du secteur.** L'étude devra proposer la redéfinition des rôles et des responsabilités des différents détenteurs d'intérêts au sein du secteur. Cette étude, éminemment politique et socialement sensible, devra s'appuyer sur le principe de la protection de la sécurité de l'approvisionnement en eau pour tous les détenteurs d'intérêts, en fonction des priorités nationales établies par le gouvernement. La question du contrôle de la qualité de la ressource et de la protection

des aspects écologiques et environnementaux devra être une préoccupation importante au niveau de la définition des responsabilités définies par le nouveau cadre institutionnel.

Au même titre que pour le secteur de l'Electricité et des Télécommunications, il sera essentiel de déterminer lors de cette étape si l'Agence de Réglementation du secteur de l'Eau doit être constituée comme un organisme neutre et indépendant de l'Administration ou si elle peut demeurer un service du Ministère de Tutelle. Dans l'éventualité (souhaitable) où il serait décidé de créer une Agence de réglementation neutre et indépendante, les mécanismes de financement de cette Agence devront être définis

4.2.1. Le sous-secteur de la gestion intégrée des bassins versants

Action # 2	**Approfondissement de la question relative à la gestion intégrée des bassins versants.**

La notion de la gestion intégrée des bassins versants est expliquée dans le rapport d'analyse sectorielle du secteur de l'Eau et de l'Electricité. Le concept est sain et s'appuie sur des principes logiques et rationnels en matière opérationnelle. **La mise en application de ce concept implique toutefois une restructuration fondamentale du secteur et de multiples transferts de responsabilité pour la construction, l'entretien et l'exploitation des infrastructures pour la gestion, le transport et la commercialisation de l'eau brute pour chacun des bassins versants.** Une réforme d'une telle ampleur, même si elle parvient à faire l'objet d'un consensus, ne peut être réalisée rapidement et devra s'appuyer sur des mesures transitoires souples et progressives qui devront être mises en oeuvre avec prudence. La privatisation de la gestion intégrée des bassins versants ne pourra être envisagée sur des bases commercialement solides qu'à moyen, voire à long terme, lorsque la restructuration préalable des régions hydrauliques et des ORMVA actuelles aura fait ses preuves à titre de projet pilote.

En outre la problématique de la gestion intégrée des grands ouvrages hydrauliques ne constitue pas la seule problématique puisqu'il est également nécessaire de tenir compte au niveau de la politique nationale du gouvernement de la gestion intégrée et cohérente des unités de captation souterraine autonomes, non interconnectées aux grands réseaux de distribution de l'eau brute.

Les recommandations du Consultant constituent la base d'une orientation à long terme (sur un horizon de cinq à dix ans) et sont très similaires aux orientations choisie par d'autres pays dont le climat ressemble à celui du Maroc (Espagne). En raison de l'aspect stratégique à long terme de l'eau pour le Maroc, la complexité de sa mise en application ne peut pas justifier

l'interruption du processus de réflexion et le lancement progressif et ordonné de mesures de reforme du secteur.

Il s'agit d'une question de restructuration majeure, susceptible de remettre en question la mission à long terme des ORMVA. Cette question devra faire l'objet d'études plus approfondies visant à déterminer les avantages et inconvénients de la proposition et à préciser les mécanismes d'accompagnement et transitoires nécessaires à sa réalisation.

Les recommandations du Consultant reposent également sur le principe fondamental du contrôle des coûts réels de production de l'eau brute et de sa facturation sur des bases commerciales saines. Le fossé séparant cet objectif de la situation actuelle est large sur le plan technique et financier et devra être progressivement comblé par la mise en place des mesures d'accompagnement et transitoires appropriées.

A ces fins, les études techniques complémentaires suivantes nous semblent essentielles à la poursuite de la réforme du secteur de l'eau.

- **L'analyse intégrée et détaillée, pour chacun des bassins versants, des coûts de production réels actuellement engagés pour l'exploitation et l'entretien de chacune des composantes d'infrastructures en amont des points de livraison en gros de l'eau brute.** L'analyse devra porter une attention toute spéciale aux mécanismes de financement et d'entretien des réseaux de transport en gros de l'eau d'irrigation. Les difficultés qui peuvent être envisagées dans la réalisation de cette étude sont relatives au fait que ces infrastructures sont actuellement gérées par des organismes relevant de différents ministères et que la plupart d'entre eux n'ont pas de systèmes adéquats de comptabilisation et de contrôle des coût.

- **Une étude visant à définir les principes et les mécanismes de facturation du coût de production de l'eau brute turbinée pour la génération d'électricité.** Le mécanisme de facturation simplifié proposé par le Consultant (équivalence approximative du coût de production du KWh hydraulique par rapport au coût de production moyen du KWh thermique) ne fait pas l'unanimité. Il conviendrait d'en évaluer les avantages et les inconvénients en termes de simplicité de mise en application par rapport à la méthode suggérée par l'ONE qui consiste à allouer les coûts proportionnellement aux bénéfices attendus de la construction des barrages et en référence aux solutions de rechange envisageables par l'ONE.

- **Evaluation de la viabilité du principe de la péréquation régionale appliquée au secteur de l'Eau.** Les caractéristiques hydrographiques et topographiques de chacun des bassins versants étant fortement différentes, les besoins en

infrastructures et leur coût de construction et d'exploitation varient d'un bassin versant à un autre. Dans un contexte de gestion commerciale intégrée, cela pourrait se traduire par des différences notables de coût de production de l'eau brute livrée aux Agences de Commercialisation. Le principe de la péréquation régionale proposé par le Consultant pourrait contribuer à niveler ces différentiels de coûts de production et le produit de cette péréquation pourrait être utilisé au profit des régions les plus défavorisées pour subventionner le coût de construction de nouvelles infrastructures

- **La reprise d'une étude tarifaire macro-économique sur les mécanismes de facturation de l'eau brute pour l'eau potable et l'eau d'irrigation, basée sur les résultats des trois études financières ci-dessus mentionnées.** Cette étude devra déterminer quels pourraient être les mécanismes d'allocation des coûts de production et de transport de l'eau brute, pour les répartir équitablement entre les différents utilisateurs en gros de la ressource et pour couvrir le service de la dette et les frais d'exploitation des infrastructures. L'étude devra évaluer la répercussion de la facturation du coût de production et de transport de l'eau brute sur la facturation au détail par les Agences de Commercialisation de l'eau potable et d'irrigation.

- **L'analyse des conséquences du transfert de la responsabilité du développement et de l'entretien des réseaux de transport de l'eau d'irrigation en gros, des ORMVA vers les nouvelles Agence de gestion intégrée des bassins versants.** Cette étude devrait inclure l'analyse de l'option de la reconversion des expertises actuellement responsables de la gestion des réseaux d'irrigation au sein des ORMVA pour les intégrer au sein des nouvelles Agences de gestion intégrée de bassins versants.

- **L'analyse des conséquences négatives sur le financement des ORMVA du transfert de la responsabilité de la facturation de l'eau d'irrigation, des ORMVA vers les "Agences de Commercialisation" au détail de l'eau.** Cette étude, jumelée à la précédente, devra être exécutée en étroite collaboration avec le Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire et la Direction de l'Hydraulique du Ministère des Travaux Publics. Le résultat de ces deux études pourra être de proposer une modification fondamentale du statut juridique, de la mission et des responsabilités des ORMVA, puisque les activités de développement des réseaux de transport de l'eau d'irrigation et la facturation de l'eau pourraient être transférées à d'autres organismes publics ou privés. Une réflexion de fond sur la réforme des missions et des mécanismes de financement des ORMVA devra donc être entreprise.

4.2.2. Le sous-secteur de la récupération et de l'assainissement des eaux usées

Action # 3	**Structuration du sous-secteur de la récupération et de l'assainissement des eaux usées.**

Le sous-secteur de la récupération, de l'assainissement et de l'utilisation des eaux usées est encore embryonnaire au Maroc et celui-ci devra être structuré et organisé sur des bases solides. La recommandation du Consultant à l'effet que la gestion de ce sous-secteur demeure étroitement liée à la gestion de la distribution et de la commercialisation de l'eau, est conforme à l'orientation déjà adoptée par le gouvernement Marocain. Les mécanismes de financement sur des bases commerciales du développement de ce sous-secteur n'ont toutefois pas encore été clairement définis.

Pour faire avancer ce dossier, les études suivantes nous semblent essentielles:

- **La poursuite des études déjà entreprises par les Régies Autonomes de Distribution de l'Eau et de l'Electricité des grands centres urbains relatives à l'évaluation des besoins en infrastructures de récupération et d'assainissement des eaux usées.** Ces études devront déterminer quels sont les besoins en infrastructures et estimer leur coût de construction et d'exploitation.

- **La finalisation d'un programme quinquennal des investissements prioritaires à entreprendre pour le développement de ce sous-secteur dans les principaux centres urbains.**

- **Développement d'une stratégie de facturation basée sur une étude tarifaire détaillée et évaluation de la majoration tarifaire sur la facturation au détail de chacune des catégories d'eau pour assurer l'autofinancement sur des bases commerciales des programmes d'investissements quinquennaux et la couverture des frais d'exploitation.**

4.3. Postes et Télécommunications

Les recommandations préliminaires formulées dans le présent rapport sont dans les grandes lignes conformes aux orientations stratégiques envisagées par le gouvernement marocain pour la restructuration à moyen terme du secteur.

En raison de la complexité des aspects techniques de ce secteur, il est souhaitable de bien contrôler le rythme de la mise en application de la afin que le processus de démonopolisation et de désengagement de l'Etat puisse se dérouler dans de bonnes conditions.

Les recommandations du Consultant relatives aux services de télécommunication pour lesquels un désengagement de l'Etat est jugé souhaitable vont au delà de ce que les dirigeants de l'ONPT semblent être disposés à considérer à court terme. Cette divergence de vue n'est pas fondamentale en ce sens qu'il n'est pas possible ni souhaitable de libéraliser simultanément un trop grand nombre de services qui sont encore en pleine évolution technologique et sans avoir pris le temps d'en mesurer pleinement toute la portée dans le contexte spécifique du Maroc. Le processus de la réforme du secteur des Postes et Télécommunications devra évoluer au fur et à mesure de la restructuration de l'ONPT et du développement de la capacité d'intervention du secteur privé. Ce processus s'étalera sur plusieurs années et s'exécutera selon un programme d'action évolutif respectant les priorités de désengagement établies par le Ministère de Tutelle et l'ONPT.

Les actions qui nous semblent être les plus importantes à entreprendre à court terme sont les suivantes:

4.3.1. Le sous-secteur des Télécommunications

Action # 1	**Restructuration du Ministère des Postes et Télécommunications et mise en place de l'environnement réglementaire du secteur**

- Finalisation d'un plan d'action définitif pour la séparation totale (opérationnelle, administrative et financière) des activités postières des télécommunications et élaboration d'une stratégie de réforme indépendante de chacun des deux secteurs.

- Le Ministère des Postes et Télécommunications, avec le concours de la Banque Mondiale, a déjà émis un appel d'offres international pour la restructuration et le renforcement institutionnel du Ministère et la mise en place d'une structure et de la réglementation requis pour le fonctionnement harmonieux du secteur des télécommunications dans un contexte commercial démonopolisé. Cette action est

conforme aux recommandations du Consultant et constitue la première étape logique du processus de réforme du secteur. Une action parallèle devrait être également entreprise pour le secteur de la Poste.

Action # 2	**Réforme de la loi des Postes et des Télécommunications et rédaction des projets de textes de réglementation**

- Les principes directeurs de la réforme et du cadre réglementaire ayant été définis, il faudra rédiger la nouvelle loi des Postes et la nouvelle loi des télécommunications ainsi que les projets de textes réglementaires pour les deux secteurs.

- Il est recommandé que les textes réglementaires demeurent sous la forme de projets évolutifs pour une période approximative de deux ans après l'ouverture du secteur aux investisseurs privés. Ceci accordera au Gouvernement, à l'Agence de Réglementation et aux Investisseurs Privés une période pendant laquelle la viabilité pratique de ces règlements pourra être testée et les testes modifiés à la lumière des premières années d'adaptation expérimentale par tous les détenteurs d'intérêts.

Action # 3	**Rédaction des cahiers des charges pour les appels d'offres internationaux et l'identification de partenaires investisseurs privés**

- Pour chacun des services ou produits de télécommunication démonopolisés et ouverts à la concurrence, il sera nécessaire de rédiger des cahiers des charges sollicitant la participation du secteur privé national et étranger par l'émission d'appels d'offres nationaux et internationaux. Ces cahiers des charges devront décrire précisément la nature des services offerts à la participation du secteur privé, les limitations et contraintes des concessions de service public et les attentes du gouvernement en termes de qualité et de fiabilité des services publics à offrir. Les éléments de réglementation pertinents aux services libéralisés devront être clairement mis en évidence et les obligations des investisseurs privés précisées de telle sorte qu'il soit possible de sélectionner, sans ambiguïté, les meilleures propositions de participation ou de partenariat présentées par le secteur privé.

Action # 4	**Renforcement institutionnel des capacités de planification et de contrôle au sein de l'ONPT**

- La démonopolisation et l'ouverture du secteur des Télécommunications à la participation du secteur privé va entraîner une pression accrue sur les besoins de planification et de contrôle au sein de l'ONPT. L'ONPT devra en effet harmoniser et coordonner ses programmes de développement avec ceux de l'ensemble des opérateurs du secteur privé qui vont progressivement s'intégrer dans les différents circuits interconnectés de télécommunication. L'ONPT devra continuer de jouer un rôle de leader et de chef de file sur lequel les opérateurs privés devront s'aligner. Pour maintenir une position de leadership incontestée, les capacités de planification et de contrôle de l'ONPT, en termes de ressources humaines, de processus administratifs et de technologies, devront être renforcées.

4.3.2. Le sous-secteur de la Poste

La réforme du secteur de la Poste sera financièrement, techniquement et commercialement plus délicate et problématique en raison de son intérêt commercial beaucoup moins important.

Pour être menée à bien, sans représenter un fardeau financier trop lourd pour l'ONPT et le gouvernement, qui pourrait faire dérailler ou retarder la réforme du secteur des télécommunications, la restructuration du secteur de la Poste devra être entreprise immédiatement et être menée avec dynamisme et détermination.

Action # 5	**Analyse des potentialités d'exploitation commerciale des bureaux de poste à des fins multiples**

- Une étude de marché devrait être immédiatement entreprise pour déterminer les potentialités commerciales et les avantages comparatifs des bureaux de postes en milieu urbain et en milieu rural. L'analyse de la viabilité dans le contexte Marocain du concept des **"guichets uniques"** dispensateurs de services et d'informations multi-sectorielles (actuellement en voie d'expérimentation avec succès dans plusieurs pays) devrait faire partie de cette étude.

- L'étude de marché devrait également inclure une analyse exhaustive des avantages comparatifs des services financiers offerts par le secteur des postes et ceux offerts par le secteur bancaire conventionnel.

- L'étude devrait préciser le profil de la clientèle cible la plus susceptible d'avoir recours aux services postaux, préciser la nature des besoins spécifiques de cette clientèle et proposer de nouveaux produits postaux, financiers et de diffusion d'informations très ciblés, répondant à une demande du marché et correspondant aux facteurs de différentiation identifiés comme étant en faveur du secteur des postes..

Action # 6	**Audit financier et opérationnel des services financiers gérés par la Poste**

- La performance financière et opérationnelle actuelle des services financiers gérés par la poste devrait faire l'objet d'une analyse en profondeur.

- En marge de cette étude, il conviendrait de déterminer dans quelle mesure l'introduction d'une technologie électronique plus moderne pourrait améliorer la performance financière, opérationnelle et commerciale de ces services et d'en évaluer l'avantage coût/bénéfice dans une optique d'investissement stratégique à moyen terme.

Action # 7	**Conception, développement et mise en oeuvre de l'architecture des systèmes administratifs pour le fonctionnement efficace des bureaux de poste en mode de gestion commercial autonome.**

- Cette étude devrait inclure l'analyse des processus opérationnels et administratifs existants et procéder à leur réengineerie pour les simplifier à l'extrême pour chacun des services postaux ayant été jugé commercialement intéressant. Les systèmes administratifs devront être conçus pour permettre une opération en mode autonome de chacun des bureaux de poste et devront permettre la consolidation des résultats d'exploitation et l'analyse comparative des indices de performance commerciale de chacun des bureaux de poste au niveau de l'Administration Centrale des Postes. La mise en place de tels systèmes de gestion permettra une exploitation commerciale de chacun des bureaux de poste en mode autonome et facilitera ultérieurement l'analyse des opportunités de privatisation de certains bureaux de postes ou de leur gestion privée.

4.4. Santé

Les problématiques du secteur sont multiples et compliquées de surcroît par les importantes disparités sociales et régionales du Maroc.

Les impacts financiers et sociaux à long terme de la restructuration de ce secteur sont importants et toute action en ce domaine doit être menée avec prudence et responsabilité. Le travail d'analyse et de réflexion devra être poursuivi au sein du Ministère en s'appuyant sur des études techniques, financières et actuarielles complémentaires beaucoup plus poussées que les analyses sommaires réalisées dans le cadre de la présente étude.

4.4.1. Le système d'assurance maladie universel

Action # 1	**Analyse démographique et des caractéristiques de revenus de la population**

- Les bases de données existantes relatives à la répartition démographique ainsi que celles regroupant des informations en rapport avec la structure des revenus et de consommation de cette population, devront être rigoureusement exploitées afin d'en extraire les indicateurs essentiels à la réalisation des analyses et simulations actuarielles visant à estimer les besoins et modes de financement des couvertures d'assurance.

- Cette analyse pourra aider à sécuriser les preneurs de décisions en rapport avec les prévisions de besoins en financement pour faire fonctionner un régime d'assurance santé universel.

Action # 2	**Etablissement d'un consensus sur la portée de la couverture de la nouvelle assurance maladie et sur les mécanismes de son financement**

- Le financement de l'accès aux soins, par le canal d'une assurance **la plus universelle possible,** est la pierre angulaire de la réforme du secteur de la santé. Ceci constitue une mesure d'accompagnement essentielle au succès de la réforme et à la réalisation des objectifs de désengagement de l'Etat. Les disparités sociales au Maroc compliquent toutefois la problématique du financement et de la définition des

mécanismes de fonctionnement d'une telle assurance. L'expérience des autres pays en la matière démontre que la performance économique d'un système d'assurance maladie est proportionnelle à la simplicité de sa conception, à la centralisation des mécanismes de traitement des réclamations et à son universalité.

Dans le contexte Marocain, les questions fondamentales qui devront être résolues dans les plus brefs délais sont les suivantes:

- **Les mécanismes de financement de l'accès aux soins de santé pour les couches de la population du secteur formel (employés, professionnels et étrangers).** Cette question semble être en voie de résolution sur des bases solides. Une étude actuarielle devra toutefois déterminer le niveau approprié des primes de cette catégorie de clientèle pour répondre à ses besoins spécifiques. Il faudra également décider de l'acceptabilité du principe de l'imposition d'une taxe de péréquation sociale à cette catégorie de clientèle. Cette taxe serait destinée à faire contribuer partiellement le secteur formel au financement de la couverture d'assurance maladie des populations les plus démunies.

  Dans la mesure où le concept de péréquation sociale serait retenu, il faudra en préciser le taux de taxation et les modalités d'application et de fonctionnement sur la base des données démographiques et économiques accumulées au terme de l'étude précédente.

  Les sommes de péréquation perçues par les cotisations à l'assurance maladie des populations du secteur formel (qui ne constituent pas une prime d'assurance mais une taxe de solidarité sociale) pourraient être versées, dans un premier temps, au **"Fonds de Solidarité pour les Economiquement Faibles"**. Le produit des primes d'assurance maladie perçues, **hors taxe de péréquation**, de la clientèle du secteur formel, devra être suffisant pour couvrir les coûts de cette classe de population cotisante. Le traitement comptable du produit de la taxe de péréquation devra être réglementé de manière à ce que les montants perçus de la péréquation puissent être clairement identifiés.

  Les fonds de péréquation accumulés dans le "Fonds de Solidarité pour les Economiquement Faibles" seraient utilisés pour contribuer partiellement à l'acquittement de la prime d'assurance maladie universelle des classes les plus démunies de la population.

- **Les mécanismes de financement de l'accès aux soins de santé pour les couches de la population du secteur informel et pour les économiquement faibles ou démunis.** La résolution de cette question fondamentale ne peut être résolue que par la mise en place de mécanismes divers de péréquation sociale qui ne peuvent toutefois être

241

exclusivement alimentés par le secteur formel. Pour assurer une juste équité sociale selon le pouvoir d'achat réel des différentes couches de la population, il faudra concevoir mettre en place les mécanismes appropriés pour que **les unités familiales du secteur informel contribuent équitablement** au financement de l'assurance maladie universelle. La définition de ces mécanismes et surtout des modalités de leur mise en application constituera le principal défi de la réforme que les stratèges du Ministère de la Santé Publique se doivent relever.

A titre de suggestion, cette contribution pourrait prendre la forme d'une cotisation (éventuellement symbolique en début de programme) versée annuellement, selon des modalités de versement à définir et servant à activer la carte d'assurance maladie obligatoire et obtenir des soins médicaux. Idéalement les Collectivités Locales devraient se charger de l'administration du système de perception des cotisations du secteur informel parce qu'elles sont plus à même d'évaluer les capacités de payer réelles du secteur informel de leur communauté. Les sommes ainsi perçues devraient être versées au **"Fonds de Solidarité pour les Economiquement Faibles"**. Les cotisations de la population du secteur informel devraient être acquittées auprès de la **"Mutuelle Nationale d'Assurance Maladie"**, qui assurerait leur couverture au même titre que toutes les autres classes de la société, par le canal du **"Fonds de Solidarité pour les Economiquement Faibles"**.

Cette étude devra également suggérer d'autres mécanismes de financement pour approvisionner le **"Fonds de Solidarité pour les Economiquement Faibles"** à partir duquel les primes d'assurance maladie des personnes insolvables devront être payées. La gestion de l'identification des personnes insolvables devrait être assurée par les Collectivités Locales qui devraient être mises à contribution pour acquitter l'essentiel du coût de la couverture d'assurance des insolvables de leur communauté à partir de leur budget local, afin de décourager les abus au niveau de la distribution des certificats d'insolvabilité.

L'analyse approfondie des coûts/bénéfices des différentes structures de cadre institutionnel qui peuvent être envisagées pour le traitement de l'assurance maladie, la gestion des flux monétaires y relatifs et les inter-relations entre les différents détenteurs d'intérêts. Plusieurs schémas sont envisageables pour une participation active du secteur des assurances privées au fonctionnement et à la gestion du système d'assurance maladie national. Les avantages et inconvénients de chacune de ces options devront être évalués. La mise en place prématurée d'un système hybride, conçu pour satisfaire un trop grand nombre d'intérêts aux dépens de l'intérêt général de la population, se traduira par une structure complexe et lourde qui, une fois implantée, pourrait se révéler techniquement et politiquement impossible à réformer.

Les bénéfices de la simplicité d'exploitation d'une seule et unique "**Mutuelle Nationale d'Assurance Maladie**" centralisée, par rapport au recours à de multiples assurances indépendantes du secteur privé, devraient être sérieusement étudiés par des experts indépendants du milieu des assurances. Cette étude devrait faire l'objet d'un rapport public avant la mise en oeuvre du nouveau système d'assurance maladie. **Cette question aura des répercussions techniques et opérationnelles très importantes pour des décennies à venir et un impact direct sur l'efficience du traitement de millions de demandes de remboursement.** Les institutions, les systèmes administratifs et les technologies qui devront être mobilisés pour une gestion efficace du système d'assurance maladie sont complexes et lourds. Une fois mis en place, ils deviendront à toute fin pratique inamovibles et pourront être difficilement modifiés. **Le choix des orientations et des principes de gestion qui seront retenus au démarrage du projet sont capitaux et doivent être réfléchis.** Les effets d'une erreur conceptuelle introduite au démarrage d'un tel projet se feront sentir pendant plusieurs décennies.

Action # 3	**Définition des mécanismes de gestion de la nouvelle Assurance Maladie**

Il sera nécessaire de préciser toutes les composantes du nouveau cadre institutionnel du secteur en y incluant les rôles et les responsabilités de tous les intervenants publics et privés qui auront à jouer un rôle pour en assurer le bon fonctionnement. Cette étude devrait particulièrement s'attacher à la clarification des questions clés suivantes:

- **La définition des mécanismes de fonctionnement du ticket modérateur et de ses limites d'application.** La nature des relations financières entre les patients et les établissements dispensateurs de soins de santé (publics ou privés) devra être soigneusement analysée, standardisée, simplifiée à l'extrême et réglementée. L'étude devra incorporer une analyse de sensibilité sur l'impact de la valeur relative du ticket modérateur par rapport au coût global de la prestation pour maximiser l'effet de dissuasion des abus et encourager les patients à se présenter en priorité auprès des organismes de premiers soins plutôt qu'aux services d'urgence des centres hospitaliers.

- **La définition des mécanismes de traitement de la carte d'assurance maladie dans les établissements dispensateurs de soins et des mécanismes d'acheminement des réclamations de remboursement auprès de la Mutuelle Nationale d'Assurance Maladie (ou des autres mutuelles).** Le choix des technologies et la qualité et la simplicité de l'ingénierie des processus de traitement des transactions seront les

facteurs de succès déterminants de la réforme. Il est important pour assurer le succès de la réforme d'uniformiser, de standardiser et de centraliser la procédure de traitement des réclamations de remboursement. La saisie des données de demande de remboursement devrait dans toute la mesure du possible s'effectuer directement par les organismes dispensateurs des prestations médicales. La technologie utilisée pour la saisie des données du dossier de remboursement devrait être standardisée sur toute l'étendue du territoire. L'information recueillir devrait pouvoir être transmise électroniquement par télécommunication directement à la Mutuelle Nationale d'Assurance Maladie. L'ingénierie de la procédure de traitement des réclamations et le choix des technologies les plus appropriées nécessiteront des études techniques complémentaires par des experts en ingénierie des processus et familiers avec la fine pointe des connaissances en matière technologique.

- **La définition des processus et des mécanismes de création des dossiers des établissements dispensateurs de soins de santé et des prestataires d'assurance maladie au sein de la "Mutuelle Nationale d'Assurance Maladie" et la structuration des dossiers comptables et statistiques y afférents.** Le traitement et l'exploitation ultérieure des dossiers de demandes de remboursement (incluant l'information relative à la nature des soins dispensés) exigera la mobilisation de moyens techniques puissants en raison du volume important des dossiers et transactions à traiter et à archiver. La conception de ces systèmes ne devrait commencer que lorsque les principes et concepts directeurs auront été bien définis et approuvés.

- **La définition des mécanismes et des modalités de remboursement des établissements dispensateurs de soins de santé.** Les modalités de remboursement des hôpitaux, cliniques, dispensaires et médecins privés devront être standardisées et définies avec précision pour s'intégrer automatiquement avec la comptabilité propre de chacun de ces établissements. Ce travail technique doit être bien conçu et bien mis en oeuvre pour assurer un fonctionnement harmonieux et sans contestation du système.

- **La définition des barèmes de remboursement par l'assurance maladie** pour chacun des actes médicaux. Plusieurs nomenclatures des prestations médicales standardisées sont actuellement en vigueur au Maroc et chacune est assortie de différents barèmes de remboursement. Ces barèmes fluctuent de façon importante et sont la cause d'innombrables confusions et argumentations qui paralysent le processus de facturation des prestations médicales.

  Dans le contexte de la mise en vigueur d'un programme d'assurance maladie universel, il sera essentiel de réviser et d'intégrer toutes ces nomenclatures pour ne produire **qu'une seule et unique nomenclature standardisée de référence** qui devra

être utilisée par tous les centres dispensateurs de prestations médicales sur l'ensemble du territoire.

La nomenclature nationale des prestations médicales étant établie, il sera nécessaire de définir la nature et le contenu de chacun des actes médicaux et de leur attribuer un barème de coût de prestation qui sera utilisé par la Mutuelle Nationale d'Assurance Maladie pour rembourser le prestataire des services. Cette étude devra être effectuée par un comité de spécialistes en la matière et le résultat de ce travail devra faire l'objet de négociations et d'une approbation de la part des associations professionnelles représentatives de tous les détenteurs d'intérêts dans la chaîne des prestations médicales.

Action # 4	**Définition des mécanismes de contrôle de la facturation et des remboursements des soins médicaux**

- Dans le contexte Marocain où d'importantes couches de la population ne sont pas familières avec les mécanismes financiers rigoureux du secteur formel et où la tradition de la négociation à l'amiable est encore répandue, la question de la simplicité et de l'universalité des modalités d'utilisation de la carte d'assurance maladie seront des éléments essentiels pour l'acceptation de la réforme par la population et l'efficacité des mécanismes indispensables de contrôle.

Les mécanismes de contrôle et leur étroite intégration à la conception globale de la réforme du système de santé sont des questions de première importance pour la viabilité financière du système. Les aspects de sécurité et de contrôle qui devront être particulièrement bien étudiés sont les suivants: (liste non limitative)

- **Le contrôle de l'émission, de la validation et du renouvellement des cartes d'assurance santé.**
- **Le contrôle de l'utilisation et de la fréquence d'utilisation individuelle des cartes.**
- **Le contrôle de la pertinence et de la fréquence répétitive des soins dispensés**
- **Le contrôle de l'utilisation par les médecins et les établissements de santé des cartes d'assurance maladie.**

- **Le contrôle et l'exploitation des statistiques de soins à l'échelle nationale et régionale.**

- Une fois les modalités de l'assurance universelle définies, une campagne d'information auprès du public devra être conduite. Considérant les changements considérables que cette reforme va impliquer, il est nécessaire d'informer soigneusement le public pour qu'il en comprenne le bien fondé et les mécanismes de fonctionnement.

4.4.2. Réforme institutionnelle et administrative des Etablissements publics dispensateurs de soins de santé

La mise en oeuvre de la réforme du secteur de la santé se traduira par une modification fondamentale de l'environnement opérationnel des centres dispensateurs de soins de santé. D'organismes publics subventionnés fonctionnant en régie, ces entités devront évoluer en peu de temps vers un statut d'Etablissements Publics à Caractère Industriel et Commercial ou un statut juridique de droit commercial. Ils devront être dotés d'une très large autonomie administrative et financière et être gérés de manière à couvrir par leurs propres moyens leurs frais d'exploitation. Ces organisations devront modifier fondamentalement leur culture d'entreprise et s'équiper des outils et systèmes administratifs adéquats pour leur permettre de prospérer dans leur nouvel environnement. Les plus dynamiques pourront rapidement évoluer vers un statut d'entreprise privée (à but lucratif ou non), d'autres conserveront un caractère public pour de nombreuses années. Tous (publics ou privés), devront toutefois être gérés sur la base des principes de gestion en usage au sein du secteur privé et seront rémunérés, pour la plus grande partie de leurs revenus, par le mécanisme de remboursement de l'acte médical selon les règles de la Mutuelle Nationale d'Assurance Maladie.

Action # 5	**Conception des systèmes de gestion administrative et formation du personnel administratif des établissements dispensateurs de soins de santé**

- Le renforcement institutionnel et administratif des hôpitaux et des principaux centres dispensateurs de soins constitue un pôle d'intervention majeur et prioritaire pour le gouvernement. La réforme de la santé ne pourra se réaliser sur des bases solides en son absence.

  . Tenant compte du fait que tous les établissements publics dispensateurs de soins de santé ne bénéficient pas actuellement de système de gestion comptable approprié pour répondre aux besoins de leur nouvel environnement;

. Tenant compte que tous ces établissements (qu'ils demeurent publics ou qu'ils soient ultérieurement privatisés) vont s'inscrire dans un système intégré et standardisé de règlement du coût des prestations médicales;

. Tenant compte de l'énorme besoin de formation et d'encadrement qui devra être satisfait à court terme;

. Tenant compte de l'importance critique de l'uniformité des technologies et des systèmes de gestion au sein du réseau des services de santé;

Nous recommandons que le Ministère de la Santé Publique mette sur pieds une équipe de projet, encadrée par une expertise professionnelle spécialisée en la matière, pour:

- Concevoir et développer une famille intégrée de logiciels de gestion spécifiquement conçus pour les besoins de la gestion des centres dispensateurs de soins de santé. De nombreux systèmes répondant aux besoins spécifiques de tous les intervenants du secteur de la santé existent déjà sur le marché. A ce titre, il serait peut être plus approprié de sélectionner une famille de ces logiciels pré-programmés et d'en faire une adaptation pour répondre aux spécificités de l'environnement Marocain.

- Sélectionner les plate-formes informatiques les plus appropriées pour répondre aux besoins de chacun des établissements publics dispensateurs de soins en fonction de leur taille.

- Installer, pour le compte du Ministère de la Santé, ces systèmes dans chacun des établissements publics et les commercialiser auprès des établissements privés du secteur de la santé (cabinets de médecins et cliniques privées).

- Procéder à l'intégration de ces systèmes administratifs autonomes avec le système centralisé de traitement des réclamations de remboursement de la "Mutuelle Nationale d'Assurance maladie"

- Assurer la formation initiale des cadres administratifs à l'utilisation de ces systèmes pour tous les centres de santé équipés.

- Fournir l'assistance technique au personnel administratif de chacun des centres de santé équipés pour les aider à monter leurs bases de données et systèmes comptables et opérer ces systèmes pendant les premiers mois suivant leur mise en exploitation.

4.4.3. Désengagement immédiat de certaine activités privatisables

Action # 6	Autofinancement du Centre National de Transfusion Sanguine et de l'Institut Pasteur

- Pour ces deux unités de production, mise en vigueur d'une politique de facturation systématique des services commerciaux rendus (plasma, dérivés sanguins, vaccins, sérum, etc.), après avoir préalablement bien défini les termes d'une politique tarifaire basée sur les coûts de production réels, incluant les frais financiers engagés pour les infrastructures et les frais de personnel (totale autonomie opérationnelle et financière). La politique tarifaire et ses modalités d'application devront être les mêmes, que les produits soient vendus à des organisations du secteur public ou privé.

- Le but premier de cette réforme n'est pas la génération de profits pour ces deux organisations qui fournissent des intrants essentiels aux établissements dispensateurs de soins de santé. L'objectif est d'équilibrer leur budget d'exploitation et de leur assurer les moyens financiers de leur subsistance et de leur développement, sans imposer de ponctions sur le budget de l'Etat.

4.4.4. Financement privé de la recherche médicale

Action # 7	Mise en place d'incitatifs fiscaux

- Dans un contexte où l'Etat adopterait des mesures pour renforcer les mécanismes de contrôle du paiement de l'Impôt sur le revenu par les classes les plus aisées de la population, il serait possible pour l'Etat de réduire le volume des investissements publics pour la recherche médicale en mettant en place des incitatifs fiscaux relatifs à la défiscalisation , pour des fins d'impôt sur le revenu pour des dons financiers ou en matériels en support à la recherche médicale.

- La déductibilité totale ou partielle des dons en nature ou en numéraire, en vertu du régime fiscal des individus et des sociétés pourrait inciter ceux-ci a participer plus activement au financement de la recherche.

- Ce genre de pratique existe déjà au Maroc, mais pourrait être développé pour assurer un financement partiel des frais de recherche et donc une réduction des dépenses de l'Etat. Une analyse des coûts et bénéfices d'une telle mesure devrait être envisagée.

La portion déductible devra être calculée en fonction de l'attrait qu'elle pourrait avoir sur les individus et les entreprises, le coût et les besoins de la recherche médicale et la réduction de revenu fiscal que le Ministère des finances sera disposé à accepter.

- Cette pratique est abondamment utilisée aux Etats-Unis, en Europe et au Canada et permet la collecte annuelle de sommes importantes destinées au financement de la recherche.

4.4.5. Réforme de la législation régissant le fonctionnement des professionnels et des établissements privés dispensateurs de soins médicaux

Action # 8	**Modification de la législation du secteur**

Les éléments de législation suivant devront être modifiés ou clarifiés pour permettre la mise en oeuvre de la réforme:

- institution d'un code des investissements spécifiquement conçus pour les fournisseurs indépendants de soins médicaux;
- adoption d'une loi définissant les conditions d'établissement ainsi que les règles régissant la propriété et le fonctionnement de cliniques médicales non gouvernementales;
- modification de la loi pour permettre aux Etablissements de santé publics et au MSP de négocier et d'attribuer des contrats de soins ou de services de santé avec des praticiens indépendants privés;
- établissement de facilités de crédit et autres mesures incitatives visant à encourager l'installation de praticiens privés dans des régions prioritaires et à les inciter à y assurer des services de prévention;
- obtention de l'engagement des bénéficiaires de pareilles facilités de crédit à assumer la responsabilité de dispenser certains services sociaux en plus de leurs activités de traitement curatif.
- élimination des entraves et des restrictions non justifiées qui nuisent à l'expansion de la participation du secteur privé à la fourniture de soins de santé ;

- uniformisation des «règles du jeu» pour tous les fournisseurs (publics ou privés) de services de santé équivalents et élimination des barrières artificielles contribuant à réduire le niveau de concurrence entre les établissements du secteur public et du secteur privé;

4.5. Habitat

Le Consultant a procédé à l'analyse du secteur de l'Habitat, pour y constater que, pour l'essentiel, celui-ci ne présentait que de faibles opportunités de transfert d'activités vers le secteur privé. En effet, la grande majorité des travaux d'analyse technique, d'architecture, d'ingénierie et de construction réalisés sous la coordination du Ministère de l'Habitat ou des organismes sous sa tutelle sont déjà systématiquement sous-traités au secteur privé.

Par contre, l'analyse du secteur a mis en évidence de nombreuses opportunités de restructuration et de rationalisation au sein du secteur pour éviter les duplications d'intervention entre les services de l'administration et les établissements publics qui ont pour mission d'encourager le développement de l'habitat social.

Le développement harmonieux du secteur est également entravé par de nombreux blocages administratifs en matière de délais d'approbation pour les demandes d'autorisation de construire et de la rareté des terrains viabilisés de coût abordable en milieu urbain. Les conditions d'accès et de remboursement au crédit immobilier acheteur et prometteur sont également inadaptés aux besoins réels de certaines catégories de consommateurs.

Les recommandations s'inscrivent pour le moment dans le cadre d'une réflexion préliminaire dans le but de proposer des orientations d'actions pour le gouvernement afin de rationaliser le cadre de fonctionnement du secteur de l'habitat et de créer un environnement opérationnel plus propice à l'intervention du secteur privé à titre de partenaire actif de l'Etat.

Ces recommandations ont des répercussions importantes sur:

- le partage des responsabilités entre les divers détenteurs d'intérêts publics et privés oeuvrant dans le secteur,
- le cadre institutionnel et réglementaire du secteur et,
- les mécanismes de financement offerts par le secteur financier privé et l'Etat.

Aucune de ces recommandations ne peut être mise en application sans avoir préalablement fait l'objet d'analyses complémentaires pour en préciser la portée, les impacts et les coûts de mise en application et d'exploitation.

L'objectif de ce chapitre est de suggérer un certain nombre d'actions prioritaires qui devraient être entreprises par le gouvernement pour approfondir les questions soulevées dans le présent rapport et de poursuivre la réflexion déjà engagée afin de mieux évaluer la faisabilité des recommandations les plus importantes.

Le plan d'actions proposé est composé de cinq grandes catégories d'actions:

- Les actions relatives à la liquidation d'actifs du patrimoine immobilier de l'Etat, (logements gérés par la CFIM)
- Les actions relatives aux problématiques institutionnelles, (cadre institutionnel, réglementation, standards, rôle des organismes sous tutelle, etc.),
- Les actions relatives à la clarification des besoins en matière d'habitat,
- Les actions relatives au développement et à l'aménagement foncier,
- Les actions relatives à la réforme du financement du logement, (programmes d'assistance financière du gouvernement, taxation, péréquations, prêts hypothécaires, garanties, assurances, etc.)

4.5.1. Les actions relatives à la liquidation d'actifs du patrimoine immobilier de l'Etat

Action # 1	**Liquidation des actifs immobiliers du patrimoine de l'Etat gérés par la CFIM**

- Une commission interministérielle spécialement mandatée pour réaliser la vente de ces actifs devrait être immédiatement constituée. Cette Commission devrait être composée au minimum d'un représentant de:
  - la Direction du Patrimoine du Ministère des Finances,
  - la Direction de la Planification du Ministère de l'Habitat,
  - La Direction Générale de la CFIM,
  - La direction appropriée du Ministère des Affaires Economiques et de la Privatisation,
  - La Direction Générale de la CIH,
  - Tout autre organisme jugé approprié.

  Notre compréhension est que l'inventaire complet de ces logements est disponible, qu'une évaluation professionnelle de la valeur marchande de ceux-ci a été effectuée et que les problématiques relatives à leur vente ont déjà fait l'objet de plusieurs études. Sur cette base, la Commission devrait évaluer la pertinence de toutes ces informations et établir une **stratégie** et **un plan d'actions** pour la mise en oeuvre du processus de vente. La Commission devrait également préciser les mesures

d'accompagnement prévues pour faciliter les conditions d'accessibilité des acheteurs potentiels à un financement hypothécaire. La stratégie et le plan d'actions étant établis, ces acheteurs devront être soumis à l'approbation du gouvernement qui devra légalement mandater la Commission pour lancer le processus de vente..

- Une fois l'approbation du gouvernement obtenue, la Commission devra mettre en place la structure appropriée pour la mise en oeuvre du plan d'actions et réaliser les ventes conformément aux dispositions et modalités approuvées par le gouvernement.

Action # 2 Réaffectation des Fonds du produit de la vente

- Parallèlement à la conduite du processus de vente, le Gouvernement devra décider de l'affectation du produit des ventes. Il est suggéré de réinjecter une certaine proportion de ces fonds dans le secteur de l'Habitat social.

Action # 3 Révision et redéfinition de la mission de la CFIM

- Les actifs immobiliers anciennement gérés par la CFIM étant progressivement vendus sur le marché, il conviendra, à moyen terme, soit de dissoudre, soit de reconvertir la CFIM pour lui assigner de nouvelles responsabilités. La CFIM étant sur la liste des entreprises d'Etat à privatiser avant 1995, la mise en application de l'Action #1 aura bien entendu un impact déterminant sur la faisabilité de cette privatisation.

4.5.2. Les actions relatives aux problématiques institutionnelles et réglementaires

Action # 4 Clarification du partage des responsabilités entre les Ministères de l'Habitat, de l'Intérieur, des Travaux Publics et des Finances (Direction du Patrimoine) en matière de réglementation des secteurs des BTP et de l'urbanisme.

- Un inventaire et une analyse des textes de loi fixant les attributions respectives de ces ministères en la matière devraient être entreprises. Les éléments de réglementation et de standards promulgués par chacun de ces ministères devraient être également inventoriés et analysés pour identifier les duplications, incohérences et incompatibilités.

- Un rapport de synthèse du travail mentionné ci-dessus devrait être soumis à l'évaluation d'une commission interministérielle et accompagné des recommandations de rationalisation et de modification dans les partages de pouvoir jugés appropriés.

Action # 5 Refonte du code de l'Habitat

- Plusieurs moutures du Code de l'Habitat ont été produites sans qu'il ne soit possible d'établir un consensus sur les points de divergence en suspens. Certains problèmes persistent donc et devront être arbitrés et résolus avant qu'un code de l'habitat ne puisse être promulgué. Il est souhaitable d'approfondir rapidement l'analyse des points en suspens et de trancher pour délimiter précisément les attributions de chacun des intervenants dans ce secteur.

Action # 6 Remise en question et rationalisation du rôle et des missions respectives des organismes sous tutelle du Ministère de l'Habitat.

- De multiples dédoublements de rôles, de responsabilités et d'actions ont été identifiés entre les différents organismes sous tutelle du Ministère de l'Habitat. De plus, des actions similaires sont régulièrement mises en oeuvre par d'autres organismes de la Fonction publique (Collectivités Locales, Ministère des Travaux Publics, l'Office de Logement Militaire, etc.) ainsi que par le secteur privé de la construction. Il serait justifié de se poser des questions sur le bien fondé de telles duplications de rôles et d'expertises au sein d'une même fonction publique ou d'un même ministère. Une profonde rationalisation s'impose dans les domaines suivants:

  - la reconstitution, l'exploitation et l'utilisation des domaines fonciers de l'Etat et des Collectivités Locales;
  - le développement et la viabilisation des terrains destinés à l'habitat;
  - la gestion de programmes divers d'aide et d'assistance à la construction et au financement immobilier;
  - la promotion immobilière.

  Les duplications dépassant largement le seul champ d'intervention du Ministère de l'Habitat, cette réflexion devra être coordonnée par le bureau du Premier Ministre ou par une commission interministérielle créée à cette fin.

- La question du réajustement des missions et des mécanismes de financement de l'ANHI, des ERAC et de la SNEC demeure une question sensible et délicate de mise en application puisqu'elle implique une modification substantielle de l'environnement opérationnel des trois organismes d'Etat. Une telle restructuration nous apparaît être justifiée dans les circonstances, mais nécessitera la réalisation d'une étude complémentaire exhaustive avant sa mise en oeuvre.

- La remise en question des missions confiées aux organismes sous tutelle du Ministère de l'Habitat aura un impact important sur la réforme institutionnelle du ministère lui-même. A ce titre, cette réflexion devra être entreprise avant l'action # 7 mentionnée ci-dessous.

Action # 7 **Renforcement institutionnel du Ministère de l'Habitat et mise en place des structures et procédures comptables pour assurer la gestion des divers programmes d'aide de l'Etat à l'accession à la propriété.**

- Pour faciliter le développement de l'Habitat, la structure organisationnelle du Ministère de l'Habitat devra être réaménagée à la suite de l'effort de rationalisation des missions des organismes sous tutelle et de la réforme des mécanismes d'aide de l'Etat.

- Les mécanismes de financement des différents programmes d'assistance de l'Etat au secteur de l'Habitat devront être formalisés et des fonds spécialisés pour chacun des programmes devront être créés. La structure et les procédures comptables et de contrôles internes devront être formalisées. Finalement, des outils de gestion administrative plus performants devront être introduits au sein du ministère et des organismes sous tutelle. Ce travail nécessitera une intervention de renforcement institutionnel structurée d'une durée approximative de deux ans.

Action # 8 **Réforme du régime juridique régissant l'aménagement foncier et la construction de logements.**

- Un travail très important doit être entrepris pour combler rapidement les nombreuses lacunes et incohérences de la législation qui régit l'aménagement foncier et la construction de logements. Il existe à l'heure actuelle une multiplicité de régimes juridiques avec des dispositions différentes en matière de gestion de terrains. Toute la législation relative aux procédures d'expropriation doit être modernisée. Les lois en

matière d'expropriation ont une incidence directe sur les moyens d'action qui sont mis à la disposition des Collectivités Locales pour reconstituer leur patrimoine domanial de nouveaux terrains en milieu urbain. Il est donc urgent de régler cette question, bien que celle-ci soit relativement complexe et qu'elle nécessitera la mobilisation d'experts en la matière.

- L'organisation d'une structure de cadastre national et la rationalisation de toute l'infrastructure humaine et technique requise pour en assurer le fonctionnement doivent être mis en place.

4.5.3. Les actions relatives à la clarification des besoins et des disponibilités en matière d'habitat

Action # 9	**Evaluation des superficies de terrains disponibles et destinés à l'habitat social dans le patrimoine domanial des Collectivités Locales.**

- Le problème de la disponibilité des terrains pour le développement de projets de lotissements sociaux est aigu, et ce, sur toute l'étendue du territoire. Par conséquent, tous les intervenants se plaignent de l'insuffisance d'actions des Collectivités Locales pour remédier à ce problème. Un inventaire précis des disponibilités actuelles de terrains non aménagés et viabilisés devra être réalisé pour chacun des plus importants centres urbains.

- Une étude devra être simultanément entreprise pour évaluer l'offre effective des nouveaux terrains viabilisés au cours des cinq prochaines années à la lumière des projets d'aménagement fonciers déjà approuvés ou en cours de viabilisation.

Action # 10	**Pour chacun des centres urbains mentionnés ci-dessus, évaluation au cours de dix années, de la demande potentielle pour des terrains viabilisés et pour chacune des catégories de construction.**

- Cette étude devra tenir compte des données démographiques et économiques disponibles et de leur évolution prévisible pour les dix prochaines années, ainsi que des projets de relocalisation de bidonvilles ou de zones d'habitat insalubre.

Action # 11 **Révision et adaptation des plans d'urbanisme des centres urbains étudiés, à la lumière du résultat des actions 8 et 9.**

- A la lumière des résultats obtenus au terme des actions 8 et 9, il conviendra de procéder à la révision des plans d'urbanisme, d'établir des stratégies pour combler les déficits d'espaces disponibles par rapport à la prévision de demande et d'établir les programmes d'investissements prévisionnels pour réaliser l'aménagement des principaux équipements et infrastructures requis en support au développement immobilier. Ce travail devra être conduit en étroite collaboration avec les grands Offices et Régies responsables du développement des infrastructures de services publics lourds (Eau, Electricité, Télécommunications, Egouts, etc.).

Action # 12 **Evaluation de l'impact de la mise en application d'une politique de construction de logements sociaux locatifs propriétés de l'Etat, en rapport avec la construction d'habitat non réglementaire.**

- Conduire une étude visant à déterminer dans quelle mesure la mise en application d'une politique de construction de logements sociaux locatifs, assortie d'une mesure d'accompagnement tel qu'un programme d'épargne-logement subventionné, pourrait contribuer à réduire le volume et le rythme de développement de l'habitat non réglementaire.

4.5.4. Les actions relatives au développement et à l'aménagement foncier

Action # 13 **Démonopolisation du secteur de la construction des infrastructures de services publics de base (eau, électricité, égouts, téléphone, éclairage public, routes et trottoirs, etc.)**

- Des abus reliés à l'absence de concurrence sont manifestes dans le secteur de la construction des infrastructures de services publics de base requises pour les besoins des projets de développement de lotissements. Cette situation se traduit par une augmentation du coût des parcelles viabilisées et par de nombreux retards dans la réalisation des programmes de développement. La législation devrait être modifiée pour permettre à tout promoteur immobilier public ou privé de procéder par appel d'offres pour la réalisation de ces travaux d'infrastructure. Ceci ne pourra se réaliser

que dans la mesure où les normes et la réglementation pour chacun des secteurs concernés auront été promulguées et que les mécanismes d'approbation des plans de développement et de l'accréditation des constructeurs privés auront été définis.

4.5.5. Les actions relatives à la réforme du financement du logement

Action # 14	**Analyse approfondie des mécanismes actuels de financement du logement**

- La question du financement du logement est actuellement un obstacle majeur pour le développement harmonieux de l'habitat social et intermédiaire. Le rôle joué par le secteur bancaire pour ces deux catégories d'habitat est actuellement très insuffisant et les conditions offertes pour de tels financements ne tiennent pas compte des caractéristiques de revenus des populations concernées. Les synergies possibles entre les programmes d'assistance offerts par le gouvernement et les programmes d'encouragement à l'accession à la propriété offerts par les employeurs et le système bancaire traditionnel (public et privé) sont inexploitées. La présente étude propose quelques pistes et suggestions pour améliorer les mécanismes de financement immobilier pour chacune des catégories d'habitat. L'applicabilité de ces concepts dans le contexte marocain doit toutefois être démontrée sur la base de données financières et autres éléments connexes beaucoup plus élaborés que ceux qui ont pu être pris en considération dans le cadre de la présente étude.

Action # 15	**Rétablissement d'un régime de taxation de péréquation sociale pour l'Habitat de luxe, industriel et commercial, à l'échelle nationale.**

- Une étude d'impact devrait être entreprise pour préciser la viabilité de l'établissement d'une taxe de péréquation sociale, au profit de l'habitat social, imposée sur les constructions d'habitat de luxe, industriel et commercial. Cette étude devrait inclure la définition des éléments taxables ainsi que leur proportion et proposer les mécanismes de taxation les plus appropriés. Une analyse devrait être effectuée pour estimer les produits d'une telle taxe en fonction de différents scénarios de taxation.

Action # 16 Redéfinition du rôle et des responsabilités du système bancaire en matière de prêt immobilier pour l'habitat social et intermédiaire

- Le rôle et les responsabilités du système bancaire traditionnel et des services financiers postaux doivent être particulièrement étudiés, en raison de la très faible contribution qu'ils apportent pour le financement de la construction. Le système bancaire peut être mis à contribution pour gérer certains des programmes d'aide financière de l'Etat en contrepartie de leur engagement à mettre en place certaines mesures incitatives pour faciliter le financement immobilier.

Action # 17 Redéfinition du rôle et des responsabilités des assureurs en matière de protection du risque sur les prêts immobiliers pour l'habitat social et intermédiaire

- Le rôle des compagnies et mutuelles d'assurance en rapport avec les prêts immobiliers doit également faire l'objet d'analyses plus approfondies. Une étude actuarielle pour déterminer les paramètres de couverture des risques propres à chacune des catégories d'habitat devra être réalisée et des propositions de mécanismes de financement devront être soumises.

Action # 18 Réforme, réhabilitation et dynamisation des programmes d'épargne-logement

- Une analyse approfondie des causes du faible succès du système d'épargne-logement devrait être envisagée et la viabilité des orientations proposées en la matière par le Consultant dans le présent rapport devra être confirmée.

4.6. Services Municipaux, directives générales

De nombreuses recommandations présentées dans les différents rapports sectoriels affectent les collectivités locales. De nombreuses responsabilités de services public sont déjà la responsabilité des collectivités locales, de nouvelles responsabilités vont s'y ajouter et l'active participation du secteur prive dans la prestation de ces services deviendra rapidement une nécessité. Les recommandations concernant les services municipaux présentées dans les volumes 2 et 4, concernent des services dont la prestation privée peut être mise en oeuvre rapidement. De nombreux exemples de services de ramassages des déchets, de transport en commun, de maintenance de l'éclairage public et d'entretien de parcs et jardins existant dans d'autres pays. De telles expériences devraient être mises en place au Maroc aisément et permettraient le développement du secteur privé au niveau local.

On peut diviser la participation du secteur privé aux services publics en de nombreuses phases ou stades. Aux fins de ce projet, nous avons déterminé trois phases principales: **définition, appel d'offres** et **mise en oeuvre**. Un processus sain de sous-traitance commence par une décision éclairée de transférer un service traditionnellement public au secteur privé. On doit prendre cette décision en s'appuyant sur une définition claire du service actuel et du niveau bien défini du service recherché. Une fois que la décision de privatiser est prise et que le service est défini, on doit ensuite se concentrer sur la phase complexe de l'appel d'offres. Les caractéristiques principales d'un processus valable d'appel d'offres sont l'équité, la transparence et une application systématique des critères d'exigences de services. Une fois le processus d'appel d'offres terminé et qu'une collectivité locale conclut une entente, la phase de mise en oeuvre prend la priorité. La participation du secteur privé se matérialise au cours de la phase de mise en oeuvre et il est primordial que le processus qui y conduit soit équitable pour assurer la réussite de la participation du secteur privé. (voir Tableau G-I)

4.6.1. Phase de définition

Lorsqu'une administration décide de considérer la prestation privée d'un service public, elle doit définir les paramètres de cette prestation (voir Tableau G-2). La première étape consiste à définir le service existant et le service recherché. Le calibre de service recherché détermine les exigences qui peuvent être regroupées dans les catégories suivantes : exigences techniques, financières, juridiques, de main-d'oeuvre et autres.

- les exigences **techniques** comprennent le type, le niveau et la qualité de service désirés, les secteurs géographiques à desservir, le niveau recherché de concurrence et le type d'équipement utilisé.

- les exigences **financières** comprennent les paramètres de collecte des redevances de service, la détermination des frais de location de l'équipement (s'il y a lieu) et les

plafonds des frais imputés à la collectivité (s'il y a lieu). Elles comprennent aussi les décisions concernant le financement reposant sur les capacités du gouvernement et le potentiel d'investissement du secteur privé.

- les exigences **juridiques** comprennent les responsabilités et les tâches des parties concernées, les lois qui lient les parties et les procédures d'arbitrage à suivre en cas de conflit. Les exigences spécifiques relatives aux caractéristiques juridiques des entreprises privées devraient être également définies à cette étape, particulièrement dans les cas où la prestation de service est offerte aux sociétés étrangères sous forme de coentreprises, de filiales ou autres. Lorsque le cadre juridique actuel empêche le transfert de l'actif de l'état à une entité privée, on peut souvent recourir à un arrangement temporaire soit la location ou la cession-bail de l'équipement de la municipalité. Cet arrangement s'est révélé satisfaisant dans de nombreuses villes et peut établir les bases d'un transfert éventuel de biens une fois que l'environnement juridique le permet.

- Les exigences de **main-d'oeuvre** comprennent notamment l'embauchage préférentiel des employés du secteur public, la formation du personnel et des conditions de travail particulières à l'industrie.

- Les autres exigences **générales** peuvent comprendre le transfert de technologie, les relations avec la collectivité et d'autres questions particulières à une collectivité donnée.

Lorsque les exigences de service sont définies, il est important que la collectivité locale obtienne des **coûts** aussi détaillés que possible de la prestation du service. Cette information permettra à la collectivité locale de procéder à une comparaison éclairée entre le service public et la prestation privée. Si cette information n'est pas rapidement disponible, on doit commencer à la recueillir le plus tôt possible.

Lorsque les données sur les coûts sont réunies, les collectivités locales peuvent se concentrer sur la définition de leur **rôle futur à titre de superviseur et de régulateur** des sociétés privées. Les pratiques de l'administration et les pratiques commerciales varient d'une collectivité à l'autre même dans une seule région. Pour cette raison, il est important que les chefs des collectivités et les décideurs définissent la portée de leurs responsabilités en matière de supervision et de réglementation de façon à ne pas imposer un fardeau excessif au secteur privé. Conformément à cette définition, les décideurs peuvent mettre sur pied un système de surveillance et un plan pour sa mise en oeuvre.

La dernière étape de la phase de décision est la sélection des **modalités** pour la prestation privée. Comme la collectivité locale se sera penché sur plusieurs scénarios, une décision définitive est nécessaire avant le début de la phase d'appel d'offres.

4.6.2. Phase d'appel d'offres

Dans cette phase, les collectivités locales cherchent à définir et à engager le secteur privé dans la prestation du service (voir Tableau G-3). La première étape de la phase d'appel d'offres consiste à préparer les dossiers d'appel d'offres et les conditions de l'entente basées sur les exigences du service et les modalités contractuelles définies au cours de la première phase. Les dossiers d'appel d'offres doivent pouvoir aider le soumissionnaire à comprendre et à déterminer les attentes des évaluateurs et quel format adopter. Un ensemble d'instructions doit accompagner chaque dossier d'appel d'offres. Ces instructions guident le soumissionnaire à travers tout le processus l'informant des documents nécessaires pour présenter sa proposition. Les dossiers d'appel d'offres doivent aussi comprendre des échantillons de formules qui seront utilisées par les soumissionnaires lorsqu'ils présenteront leur proposition de coûts et la proposition technique (s'il y a lieu). Bien qu'il soit important de normaliser la forme de la soumission parce qu'elle met les parties en concurrence au même plan, il est également primordial de permettre la créativité et l'innovation. On peut y arriver grâce à une disposition facultative selon laquelle les soumissionnaires peuvent choisir de présenter une proposition supplémentaire.

Lorsque les dossiers d'appel d'offres sont préparés, il est essentiel de choisir ou de nommer un comité chargé de définir les **critères de tri, l'évaluation et la sélection des offres.** Les critères de tri se rapportent principalement à l'admissibilité pour l'évaluation et les critères d'évaluation portent principalement sur la qualité des propositions. Bien que les critères varient d'une région de service à l'autre, les paramètres généraux peuvent être regroupés en trois composantes principales :

- qualification technique, comprenant l'expérience de la société, son organisation, les plans opérationnels et de ressources humaines, équipement et programme de maintenance, programmes de formation professionnelle et possibilités de transfert de technologie.

- états financiers, comprenant le plan d'investissements, fonds de roulement, les dettes de la société ainsi que son niveau de liquidité et de solvabilité; et,

- soumission financière.

Il est important d'affecter à chaque composante une valeur en pourcentage de la note totale car non seulement elle offre une base d'évaluation générale et elle permet aux soumissionnaires de concentrer leurs efforts en conséquence, mais elle établit également la base d'un processus de sélection transparent.

Avant d'émettre le dossier d'appel d'offres, nous recommandons d'**obtenir les approbations** nécessaires de façon que les risques d'objections ou de retards soient réduits au minimum. Ce point est particulièrement important dans les collectivités où les approbations doivent être obtenues auprès des administrations régionales ou centrale. Une fois toutes les approbations nécessaires en ordre, la collectivité locale peut procéder à l'**émission du dossier d'appel d'offres**. En général, l'agent des contrats émet une demande de proposition ou un appel d'offres par l'intermédiaire d'une publication officielle ou tout autre moyen de communication. Il est pratique courante d'émettre des demandes de proposition au moins trois fois dans les quotidiens ou deux fois dans les hebdomadaires. Cette demande informe les soumissionnaires éventuels du type de service, le type d'entente contractuelle, l'échéance de la présentation de soumission (habituellement de six à huit semaines ou plus, selon la complexité du service) et l'heure et le lieu où les parties intéressées peuvent obtenir d'autres détails concernant les exigences de la proposition. Il est utile de mener une séance d'information deux semaines avant l'émission du dossier d'appel d'offres. Ainsi, les soumissionnaires éventuels peuvent étudier les exigences et préparer leurs questions. Jusqu'à la séance d'information, les collectivités locales peuvent se concentrer sur d'autres activités également importantes comme l'établissement d'un **compte bancaire spécial** réservé au service particulier.

Ce compte bancaire est d'une importance particulière car non seulement il démontre le caractère sérieux des intentions de la collectivité locale, mais il assure les ressources financières nécessaires pour mettre en oeuvre la prestation privée. Dans le cas d'un marché de service où une société privée n'a pas le droit de recouvrer des coûts auprès des usagers, le gouvernement s'engagera à payer la société privée mensuellement. Cette rémunération provient des impôts et doit être séparée des autres fonds généraux du gouvernement local. Lorsque ce compte est établi, les collectivités locales peuvent se concentrer sur la séance d'information à venir.

L'objet de la **séance d'information** est de répondre aux questions posées par les soumissionnaires éventuels dans une tribune publique à laquelle toutes les parties intéressées peuvent assister. C'est aussi la dernière occasion pour l'agent des contrats d'émettre un addenda à la demande de proposition originale (ou à l'appel d'offres). Il est important de distribuer une liste de questions et réponses discutées à la réunion à toutes les parties qui ont obtenu le dossier d'information original (enregistrement original). A cette séance, la partie contractante peut aussi choisir d'établir une échéance pour la

présentation de questions écrites susceptibles d'être soulevées à la fin de la séance. Pour assurer un accès égal à l'information, les réponses à ces questions écrites doivent être distribuées, par écrit, à toutes les personnes énumérées sur le registre original, au moins trois semaines avant l'échéance de la présentation de la proposition.

Lorsque la collectivité locale reçoit les soumissions, elle doit le faire d'une façon ouverte et transparente. La conduite d'une séance d'ouverture des plis publique, en présence des soumissionnaires et des fonctionnaires, contribue à cette transparence. Il est important de préparer un registre des propositions reçues et de se conformer aux règles strictes d'acceptation et de rejet des soumissions. Il est pratique courante de demander trois à six exemplaires de la proposition afin d'éviter les complications causées par l'égarement ou la perte de documents. On évitera éventuellement de la confusion en demandant aux soumissionnaires de présenter leurs documents dans deux enveloppes distinctes, une pour la proposition financière et une pour la proposition relative aux questions techniques et aux qualifications. Lorsque toutes les soumissions sont acceptées, la séance se termine. L'équipe d'évaluation applique alors les critères de tri prédéterminés. Ces critères portent sur le respect des exigences de base établies dans la demande de proposition ou dans l'appel d'offres, c'est-à-dire la documentation complète, ou l'exactitude des calculs, etc. Les soumissions répondant aux normes de tri sont alors évaluées.

Une **évaluation de proposition** mesure, notamment la qualité du plan technique, le caractère intéressant de la proposition de coûts, la qualité du plan financier/commercial et les capacités de gestion de l'entreprise. L'évaluation de la composante technique en premier lieu non seulement permet à l'évaluateur de comprendre les coûts correspondants, mais aussi assure que le caractère intéressant du coût d'une soumission n'a pas d'incidence sur l'évaluation de l'élément technique. Lorsque toutes les soumissions sont évaluées et classées, la collectivité locale peut soit prendre la meilleure offre, soit recourir à un autre appel d'offres pour faire baisser les prix. Lorsqu'une décision est prise, le comité d'évaluation prépare un bref rapport qui présente les résultats de l'évaluation et retient un candidat. L'objectif de ce rapport n'est pas seulement de dévoiler le nom de l'entreprise retenue, mais d'expliquer comment les critères normalisés ont été appliqués objectivement à toutes les soumissions.

Lorsque l'entreprise retenue est avisée, des dates cibles sont établies pour commencer les négociations et signer le **contrat définitif** basé sur les spécifications de la soumission. Un contrat doit indiquer qui exécute chaque fonction, ainsi que le lieu et la façon dont le travail doit être exécuté. Les détails concernant les aspects opérationnels d'un service doivent traduire une nette compréhension du service attendu de la partie privée ainsi que le rôle de la collectivité locale. Si l'on prévoit des améliorations en termes de service, de qualité, de fréquence et d'expansion, elles doivent être clairement stipulées dans le contrat et facilement évaluées dans le processus de surveillance.

On peut prévenir des frictions inutiles entre les parties en précisant les attentes ainsi que les incitatifs et pénalités correspondants. Les questions à traiter vont des exigences d'entretien de l'équipement, des exigences en dotation, de l'utilisation de la technologie ou de la méthodologie spécifique et du niveau de service aux systèmes de rapport et aux relations avec la collectivité. D'un point de vue juridique, les questions comme les mesures d'urgence, les désastres naturels ou non, les interruptions de service, les arrêts de la main-d'oeuvre, les soulèvements civils et même les cas de force majeure doivent être définis. Lorsque les conditions de l'entente ne sont pas respectées, le contrat doit prévoir des pénalités pour non-conformité à l'intention des deux parties ainsi que des clauses de non-exécution. Le contrat doit également contenir un mécanisme d'arbitrage qui détermine les rajustements au contrat et les modifications correspondantes lorsque les parties ne sont pas d'accord sur un point. D'une perspective financière, un contrat doit clairement établir la base de compensation et les méthodes de facturation et de paiements à suivre. D[illegible] les cas où des arrangements de location sont pris, la base de frais de location ainsi que leurs fréquences doivent être clairement établies.

Lorsque les dernières négociations ont lieu et que les ententes sont signées, commence alors la phase de mise en oeuvre de la prestation privée.

4.6.3. Phase de mise en oeuvre

La phase de mise en oeuvre de la prestation de service privée commence par la préparation d'un plan de transition et d'un système de surveillance et elle est suivie par une prise en charge graduelle par le secteur privé (voir Tableau G-4). Le **plan de transition** doit établir une série d'objectifs opérationnels avec les échéances correspondantes. Selon la pratique de l'industrie, un délai de carence de un à trois mois est suffisant pour qu'une entreprise remplace graduellement la prestation publique d'un service municipal. La transition à la prestation privée nécessitera l'intégration de nouveaux systèmes d'exploitation et de gestion, une série de pratiques et une communication étroite avec la collectivité. Une fois le plan de transition terminé et révisé, la collectivité locale peut se concentrer sur le perfectionnement du système du surveillance défini précédemment.

Un **système de surveillance** est généralement perçu comme un «filet de sécurité» pour les deux parties en cause. La profondeur et la fréquence des mécanismes de surveillance varie d'une collectivité à l'autre. Au minimum, cependant, un système de surveillance de contrat doit comprendre la communication des commentaires des citoyens aux collectivités locales, un système de vérification sur les lieux et un système de rapports périodiques. Lorsque la ville paie directement l'entrepreneur pour les services rendus, un rapport mensuel (et non un rapport trimestriel) donnera à la ville suffisamment d'information pour en vérifier la conformité.

La surveillance des contrats permet aussi à la collectivité locale d'obtenir continuellement des renseignements sur les aspects opérationnels et financiers du service. Ainsi, les fonctionnaires municipaux concernés par l'entretien d'équipement loué peuvent évaluer l'état de l'équipement par des vérifications périodiques. La communication constante de renseignements informe le secteur public des coûts des services et empêche la collectivité locale d'accepter automatiquement les hausses. Si les entrepreneurs privés deviennent coûteux, un système de surveillance de la qualité doit fournir aux décideurs les données nécessaires pour déterminer si on doit reprendre le contrôle du service.

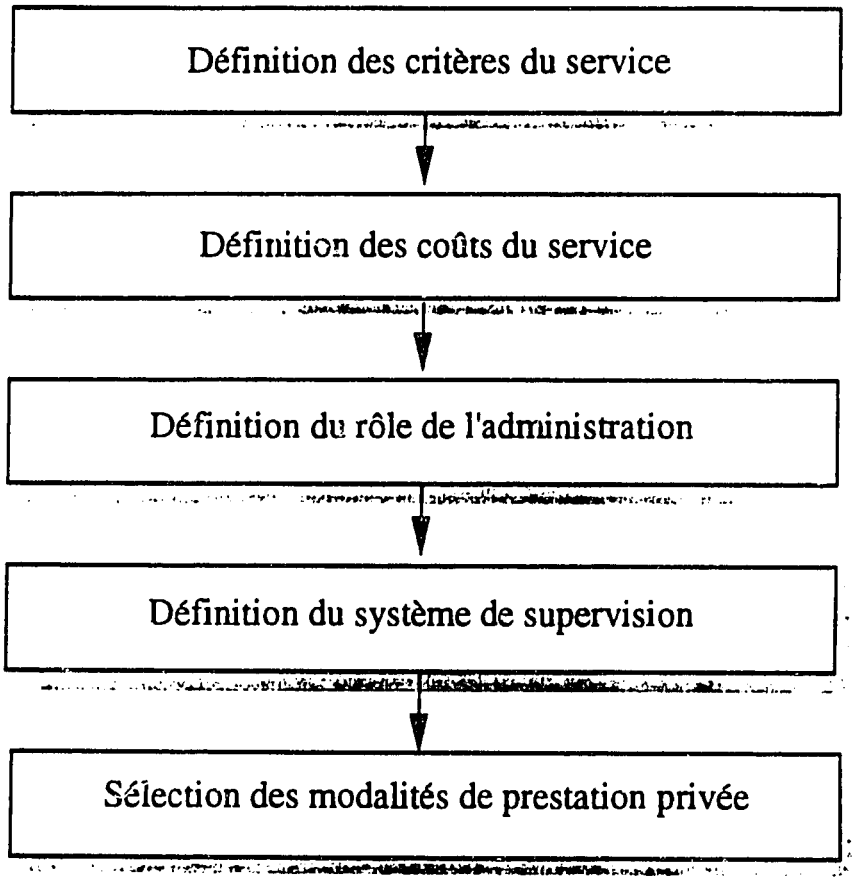
Lorsque le système de surveillance de contrat est clairement défini, la transition réelle vers la fourniture de service privé commence. La **prise en charge** graduelle du contrat est exécutée selon l'échéancier déterminé dans le plan de transition. Les services complexes et les collectivités plus grandes nécessitent des plans de transition comportant plusieurs phases. Au cours des premiers stades de la prise en charge, il est utile de mener des réunions avec toutes les parties concernées afin d'échanger les impressions et les problèmes. Ces réunions amèneront des commentaires qui seront intégrés dans les phases ultérieures de la transition. Il vaut mieux établir le plan de surveillance au cours de la phase précédant la transition finale, ainsi une fois le service accordé au secteur privé, le système de surveillance est entièrement fonctionnel.

Pendant la prestation de service privée, les collectivités locales maintiennent un système de surveillance prudent et continu de façon que, sans imposer un fardeau inutile au secteur privé, le public demeure informé des aspects opérationnels et financiers du service. Pour maintenir à jour l'information et rester en contact avec le service, les collectivités locales exécutent aussi une petite partie du travail. Ainsi, les dirigeants locaux peuvent non seulement parler en connaissance de cause, mais aussi être sensibles aux obstacles rencontrés par le secteur privé et aux problèmes qui en découlent.

Participation du Secteur Privé dans les Services Municipaux

Participation du Secteur Privé dans les Services Municipaux

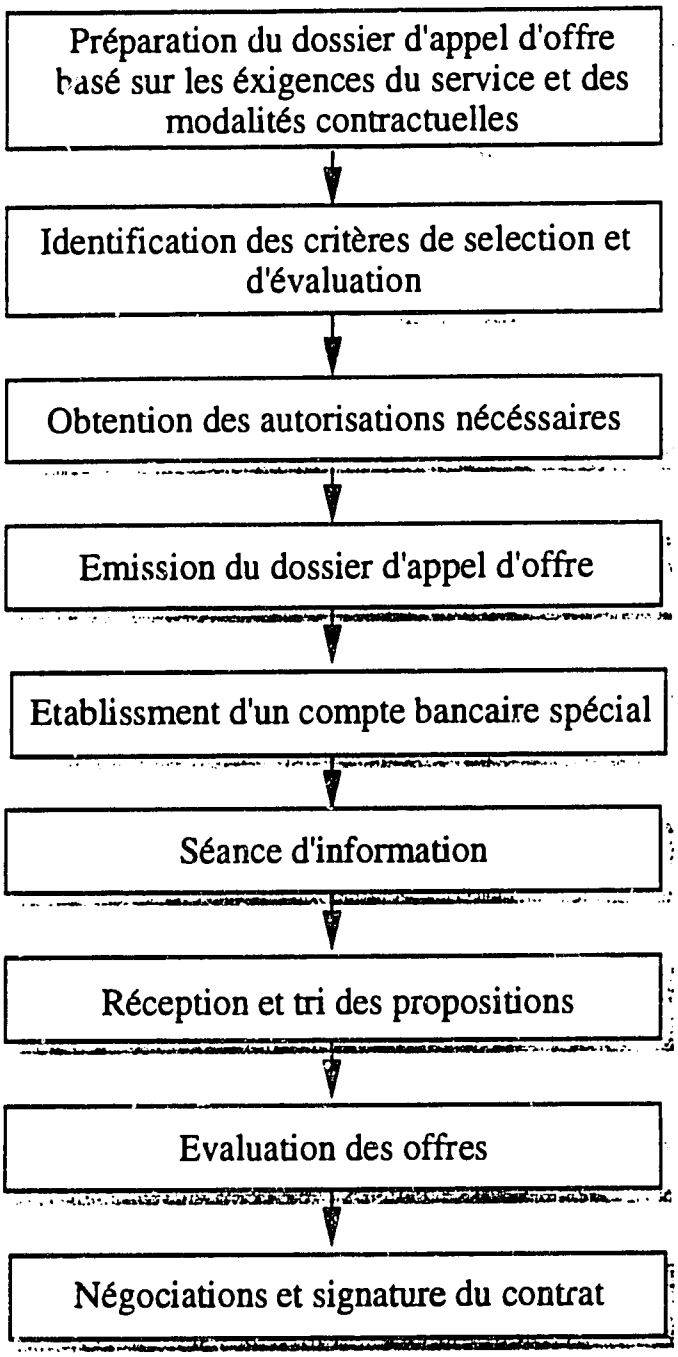
Phase de Définition



Price Waterhouse

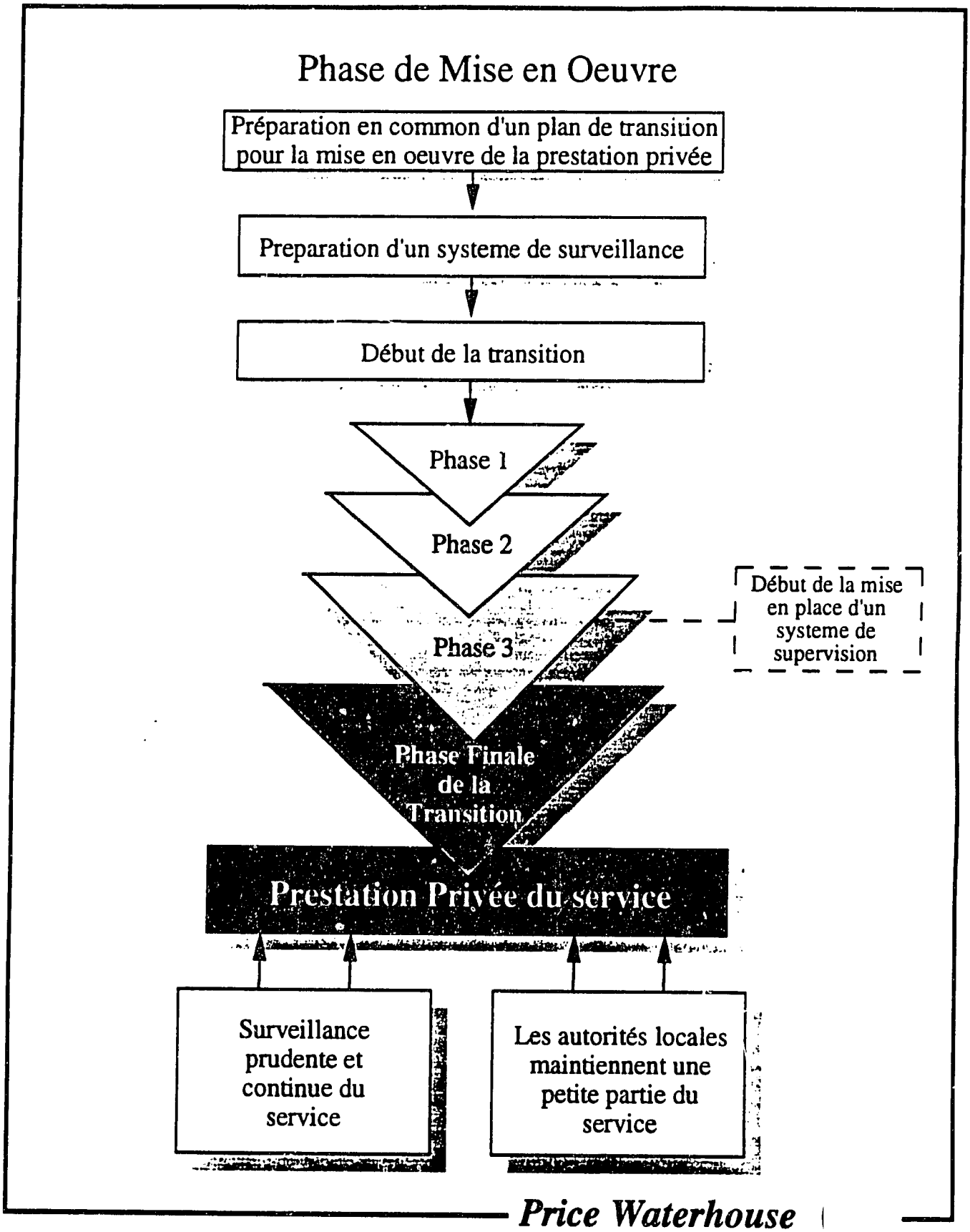
Participation du Secteur Privé dans les Services Municipau

Phase d'Appel d'offre



Price Waterhouse

Participation du Secteur Privé dans les Services Municipaux



4.7. Education

Le secteur de l'éducation présente de nombreuses ramifications et draine considérablement le budget de fonctionnement de l'Etat. Ses problématiques sont complexes et l'impact de toute restructuration majeure du secteur peut avoir des conséquences importantes sur le plan financier et sur la qualité de la formation académique et professionnelle de plusieurs générations de marocains. Il convient de traiter ce secteur avec prudence. La réforme du secteur de l'Education est délicate à traiter en raison de la très haute sensibilité sociale et politique qui caractérise ce secteur.

A la lumière de la complexités des problématiques à traiter, l'analyse du secteur a été trop rapide et superficielle pour prétendre avoir fait le tour de la question et être en mesure de formuler des recommandations qui puissent recevoir l'assentiment de toutes les parties concernées. Un audit technique et financier beaucoup plus poussé sera nécessaire pour clarifier et préciser les options de réforme envisageables. Les recommandations formulées par le Consultant pour ce secteur ne peuvent être considérées pour le moment qu'au titre d'une simple contribution à l'effort de réflexion déjà engagé au sein de l'Administration et de la société Marocaine afin de définir certaines orientations de réformes.

En dépit de son aspect sommaire, l'étude met toutefois en évidence plusieurs problématiques qui affectent négativement la performance du secteur de l'éducation. Le rapport suggère quelques orientations avant-gardistes et originales et perçues comme des avenues envisageables pour remédier à quelques-unes des lacunes constatées au sein du secteur. Ces recommandations ne relèvent toutefois que du domaine des idées et sont insuffisamment élaborées en regard de la complexité de leur mise en application pour qu'il soit possible d'envisager une réforme sans analyse complémentaire.

Dans un tel contexte, et prenant en compte l'importance des affectations budgétaires allouées à ce secteur et en dépit de la complexité des problématiques à résoudre, il est indispensable de poursuivre la réflexion déjà bien engagée.

4.7.1. Formation professionnelle et formation des cadres

La poursuite de la réflexion nous semble être possible au sein des sous-secteurs de la **"Formation Professionnelle"** et de la **"Formation des cadres"** et ce en raison de l'excellent climat d'ouverture et du bon état d'esprit qui y règne.

Action # 1	**Mise en place des mécanismes d'autofinancement de la formation professionnelle et de la formation des cadres spécifiques à des secteurs précis de l'économie (électricité, télécommunications, eau, textile, etc.).**

L'élément de réforme qui nous semble être le plus propice pour faire évoluer la situation vers une plus grande participation du secteur privé et celui de la mise en place de mécanismes d'autofinancement, **hors budget de l'Etat**, pour assurer le financement d'écoles privées de formation technique spécialisée, pour répondre aux besoins spécifiques des secteurs économiques ci-après mentionnés.

- Pour les secteurs de l'Electricité, de l'Eau et des Télécommunications, étudier la possibilité de confier la responsabilité de la supervision et de la coordination de la formation technique à des "chambres professionnelles sectorielles" spécifiques à chacun des secteurs.

- Etudier l'impact de l'imposition au sein de la structure tarifaire des services publics fournis par ces secteurs, d'une taxe de formation sectorielle qui serait répercutée dans le prix de vente des services rendus.

- Proposer des mécanismes par l'intermédiaire desquels les fonds de formation spécialisée perçus par l'ONE, l'ONEP et l'ONPT par le canal de la facturation, pourraient être canalisés vers les écoles de formation spécialisée spécifiques à chacun des secteurs.

- Dans la mesure où un tel financement peut être assuré hors budget de fonctionnement de l'Etat, étudier la possibilité de privatiser les écoles spécialisées concernées.

4.7.2. Enseignement fondamental

La réforme de l'enseignement fondamental nous semble être difficile à réaliser pour l'immédiat en raison de la difficulté rencontrée par le secteur pour s'ouvrir à de nouvelles approches et initiatives de formation. Le ministère de l'éducation a du subir sans succès, depuis quelques années, de nombreuses tentatives de réforme et de remises en question. Plusieurs de ces tentatives se sont traduites par des pertes d'attribution, au profit du secteur privé ou d'autres ministères (formation professionnelle et formation des cadres), en raison essentiellement en raison de l'incapacité du Ministère de l'Education à adapter ses structures et ses approches de formation aux besoins changeants de l'Economie. Il en est résulté de profondes cicatrices qui contribuent à renforcer

l'isolement du ministère et à freiner le processus de réforme et de modernisation des structures, curriculum de cours et outils pédagogiques. Les initiatives de réforme du secteur de l'enseignement ne semblent actuellement pas provenir du Ministère de l'Education ce qui contribue à marginaliser son influence.

Deux actions nous semblent toutefois être prioritaires pour ce secteur.

Action # 2 Rajeunissement et dynamisation du cadre institutionnel du secteur de l'enseignement formel.

- Pour aider le Ministère de l'Education à reprendre le leadership de la réflexion en matière de réforme de l'enseignement dans le contexte des contraintes imposées par l'économie mondiale changeante, il semble être requis de procéder à un rajeunissement et à une redynamisation du cadre institutionnel du Ministère.

- Une telle réforme des structures et des mécanismes de prise de décision et de planification stratégique au sein d'un ministère de la taille du Ministère de l'Education, dépasse le cadre de la présente étude et devra faire l'objet d'un programme de renforcement institutionnel spécifique.

Action # 3 Engagement d'un débat de fond sur les problématiques de l'enseignement fondamental en milieu rural.

- De très sérieux problèmes existent au niveau de l'enseignement fondamental en milieu rural. Ces problèmes semblent prendre leur source dans le fait que l'on impose une structure, un contenu et un cadre opérationnel d'enseignement, standardisés et conçus pour les besoins des milieux urbains, dans un milieu de culture et de tradition économique et sociale très différents de ceux des milieux urbains. En d'autres mots, il semble exister un conflit qui résulte de l'inadéquation des systèmes et outils de formation par rapport à la culture et aux contraintes qui dominent en milieu rural.

- De toute évidence la résolution de cette problématique n'est pas chose simple lorsque l'on considère la nécessité de pouvoir intégrer dans le système scolaire urbain les meilleurs éléments formés en milieu rural et de leur permettre de poursuivre des études avancées, à égalité de chance avec leurs camarades urbanisés.

- En dépit de cette complexité, tenant compte des coûts énormes qui se répercutent sur la société marocaine comme résultat de la faillite de l'enseignement formel rural, il est nécessaire de poursuivre une analyse sérieuse de la situation de fait qui prévaut actuellement en milieu rural et d'y remédier. Le rapport sectoriel sur l'Education propose quelques idées originales et celles-ci devraient être soumises à une réflexion plus approfondie pour déterminer dans quelle mesure certaines d'entre elles ne pourraient pas être expérimentées sur une base de projets pilotes.

4.7.3. La Télé-Education

Action # 4	**Les bénéfices potentiels de la Télé-Education devraient faire l'objet d'une analyse plus approfondie**

- Les suggestions formulées en la matière par le Consultant devraient faire l'objet d'une analyse et de discussions multi-sectorielles entre les Ministères de l'"Education Nationale", de l'"Agriculture et de la Réforme Agraire" et de la Santé Publique".

- Ce mécanisme efficace de diffusion de la connaissance serait susceptible de répondre aux besoins importants des trois ministères pour la diffusion massive en milieu rural de contenu pédagogique de qualité.

- Les investissements nécessaires a la mise en oeuvre d'une telle méthode d'éducation sont importants. Une étude de coûts/bénéfices pourrait être envisagée pour en démontrer la viabilité.

- Une analyse détaillée des expériences déjà entreprises dans ce domaine pourrait être envisagée.

4.8. Agriculture

Le secteur de l'agriculture est encore fortement marqué par des attributions diverses de subventions et par l'insuffisance des mécanismes de comptabilisation et de contrôle des coûts d'exploitation.

L'étude du secteur menée dans le cadre du présent mandat a été trop superficielle pour pouvoir saisir avec toute la précision voulue toutes les questions de nature économique et financière et celles relatives au volume des ressources humaines mobilisées par chacune des directions du Ministère.

De nombreuses analyses ont été réalisées au cours des dernières années, y compris des analyses économiques et financières. Toutefois, le nombre et le rythme des modifications aux divers programmes de subvention et le nombre des restructurations administratives apportés par le Ministère au cours des deux dernières années, rendent ces études périmées. Les deux prochaines années seront marquées par d'autres changements aussi importants et ceux-ci devront être basés sur des données économiques factuelles précises. Celles-ci ne sont pas pour le moment disponibles avec un degré de précision suffisant pour prendre ces décisions en toute sérénité.

Pour ces raisons, nous suggérons de poursuivre la réflexion déjà engagée pour accélérer le désengagement de l'Etat dans cinq grandes directions:

- Le renforcement de la structure comptable du Ministère de l'Agriculture et la mise en place de mécanismes de comptabilisation des dépenses plus formels,

- La poursuite de la réflexion relative à la réorientation des activités et à l'avenir des ORMVA, à la lumière des remises en question par le Consultant en rapport avec la gestion intégrée des bassins versants,

- La poursuite de la consolidation, dans une structure centralisée unique, des activités de vulgarisation du secteur agricole et,

- La conduite des études tarifaires relatives à la facturation de l'eau d'irrigation en y incorporant la cote-part des coûts de production et de transport de l'eau brute.

- La réforme du cadre juridique et réglementaire.

4.8.1. Renforcement de la structure comptable du Ministère de l'Agriculture

Action # 1 Réforme du Plan comptable général et de la structure et des mécanismes de contrôle des coûts d'exploitation du Ministère

- Une action de renforcement institutionnel, de haut niveau mais de courte durée, devrait être rapidement entreprise au sein du ministère pour y restructurer son plan comptable général et redéfinir les principes de comptabilisation des dépense d'opération et de gestion des programmes.

- Il faudra également effectuer simultanément un travail de consolidation et de ventilation des données comptables actuelles pour les répercuter au sein de la nouvelle structure comptable. Des analyses approfondies des coûts de certains services et programmes devraient être réalisées dans le cadre de ce travail.

- Nous suggérons également que la Direction des Affaires Administratives et Juridiques du ministère prenne l'initiative du lancement d'un projet de conception de petites unités de comptabilisation standardisées et d'utilisation conviviale sur micro-ordinateurs. Ces unités pourraient être distribuées par la suite dans chacune des Directions Provinciales de l'agriculture (DPA) pour la saisie de leur comptabilité régionale. La conception de ces systèmes devrait permettre la consolidation des données régionales au niveau central et la production d'analyses comparatives.

Action # 2 Rationalisation du processus de collecte des données opérationnelles relatives aux exploitations agricoles

- Parallèlement au travail de rationalisation de la comptabilité du ministère, il serait également souhaitable de procéder à la réingéniérie des informations récoltées par le ministère pour la production d'analyses statistiques et de suivi des activités agricoles. La rationalisation et l'informatisation de la collecte de ces données au niveau des DPA serait de nature à améliorer sensiblement la performance du ministère.

4.8.2. Poursuite de la réflexion relative à la réorientation des activités et à l'avenir des ORMVA

Les recommandations du Consultant relatives aux activités actuelles des ORMVA, si elles sont mises en application se traduiront par la dissolution à moyen terme des Offices et l'intégration de leur personnel dans d'autres organisations existantes ou à créer. Cette question est éminemment sensible sur le plan politique et social et devra faire l'objet d'études complémentaires pour en bien saisir toute la portée et les conséquences.

Action # 3	**Etude sur les conséquences de l'intégration des activités d'exploitation et d'entretien des réseaux d'irrigation dans de nouvelles Agences de gestion intégrée des bassins versants.**

- Les conséquences sur le plan social et financier du transfert éventuel du personnel des ORMVA spécialisé dans l'entretien des réseaux d'irrigation, vers de nouveaux organismes responsables de la gestion intégrée de chacun des bassins versants, devront être soigneusement étudiées.

Action # 4	**Etude relative à la création d'entités commerciales économiquement viables pour assumer la responsabilité de la commercialisation simultanée de l'eau potable et de l'eau d'irrigation en milieu rural.**

- Cette étude devrait évaluer dans quelle mesure une intégration des activités commerciales de l'ONEP et des ORMVA ne pourrait pas être envisagée pour assurer la commercialisation de l'eau en milieu rural et quels pourraient en être les bénéfices. L'étude devrait également évaluer, à la lumière des caractéristiques géographiques et physiques des réseaux et la nature de la clientèle à desservir, quel est le nombre des entités qui pourraient être constituées en "Agences de Commercialisation" autonomes et économiquement viables.

Action # 5 **Consultation auprès des exploitants agricoles des périmètres desservis par les ORMVA pour tester leur réactions aux propositions de réformes et aux mesures d'accompagnement envisagées pour leur mise en oeuvre.**

- La réforme envisagée pour les ORMVA est majeure puisqu'elle se traduira à moyen terme par la dissolution des Offices.

- Les services actuellement dispensés par les ORMVA ne disparaîtront pas mais seront assumés par d'autres organisations publiques ou privées, ce qui devrait contribuer à l'amélioration de la qualité et de la fiabilité des services, tout en réduisant le coût de production.

- A ce titre, les agriculteurs ne devraient pas s'objecter au principe de la réforme, mais ils seront certainement très préoccuper par la nature des mesures d'accompagnement qui seront mises en place pour s'assurer que la qualité des services offerts ne subit pas de détérioration durant la période transitoire des transferts de responsabilités.

4.8.3. Poursuite de la consolidation des activités de vulgarisation du secteur agricole

Action # 6 **Analyse des conséquences qui pourraient résulter de l'intégration des services de vulgarisation et d'assistance aux agriculteurs qui sont actuellement dispensés par les ORMVA, au sein d'une Direction centralisée spécialisée dans la vulgarisation agricole.**

- Dans le mesure où on déciderait de transférer la responsabilité de l'exploitation des réseaux d'irrigation à des gestionnaires des bassins versants, il n'est pas certain qu'il soit approprié de conserver une structure aussi lourde et formelle que celle des ORMVA pour s'acquitter de la seule mission de la vulgarisation agricole, d'autant plus que des services similaires sont déjà dispensés par d'autres structures du Ministère.

- Ils serait plus productif et performant d'intégrer les services de vulgarisation actuels des ORMVA aux autres structures existantes.

Action # 7 Etude des bénéfices qui pourraient résulter de l'intégration de tous les services de vulgarisation, de recherche et d'éducation formelle en matière d'agriculture au sein d'une même Direction du Ministère.

- Tel que nous l'avons déjà mentionné dans notre section des recommandations, il serait plus productif d'intégrer au sein d'une même Direction du Ministère toutes les responsabilités de planification, de coordination et de contrôle de toutes les activités de vulgarisation, de recherche, d'information et d'éducation agricole, pour l'ensemble du territoire.

- La planification, la coordination et le contrôle devraient être assumés par l'Administration centrale et les actions de formation et de transfert de technologie par les Directions Provinciales Agricoles.

- Les conséquences et avantages économiques et logistiques de l'intégration des responsabilités de vulgarisation des ORMVA au sein d'une telle structure devront être étudiés avec soin.

4.8.4. Etude tarifaire relative à la facturation de l'eau d'irrigation en y incorporant la cote part des coûts de production et de transport de l'eau brute.

Action # 8 Etude de l'impact de la facturation du coût de production de l'eau brute

- Les spécialistes du Ministère de l'Agriculture en matière de tarification devraient participer conjointement avec ceux de l'ONE, de l'ONEP, de la Direction de l'Hydraulique du MTPFPFC et de la Direction des Prix du Ministère de Affaires Economiques,.à la réalisation d'une nouvelle étude de la tarification intégrée de l'eau.

- Cette étude devrait dans un premier temps déterminer précisément quel est le coût de production actuel de l'eau brute, pour chacun des bassins versant et, dans un deuxième temps, proposer les mécanismes de distribution de ces coûts pour facturation des utilisateurs en gros de la ressource, au prorata de leurs consommations respectives.

- Les mécanismes de répartition des coûts de production ayant été définis, l'étude de tarification devrait se terminer par une analyse de l'impact de la facturation du coût de l'eau brute sur la tarification de la vente au détail de l'eau d'irrigation.

Action # 9 Etude de l'impact de la majoration de la tarification de l'eau d'irrigation sur la compétitivité des denrées agricoles.

- La nouvelle tarification de l'eau d'irrigation ayant été finalisée, il faudra évaluer l'impact de cette nouvelle tarification sur le coût des denrées agricoles produites sur chacun des bassins versants et vérifier dans quelle mesure cette majoration tarifaire pourrait mettre en péril la compétitivité de ces produits sur le marché national et étranger.

- Dans la mesure où la compétitivité de certains produits pourrait être compromise, l'étude devra proposer les mécanismes d'assistance financière transitoire qui seraient les plus appropriés et leur durée.

RECEIVED
FEB 17 1994

PN-ABU-902

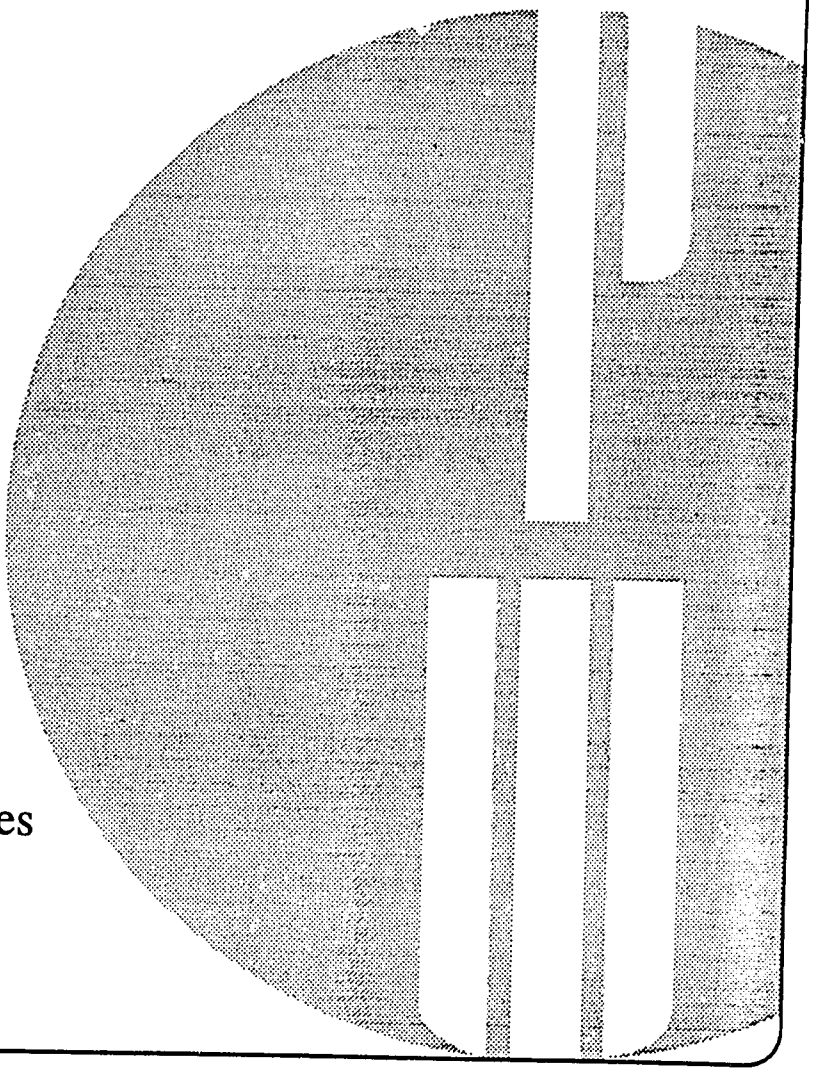
Royaume du Maroc

USAID

PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVE DANS LES PRESTATIONS DE SERVICES PUBLICS

Rapport Final

VOLUME 4 - A
RAPPORTS D'ANALYSES SECTORIELLES



31 Aout 1993

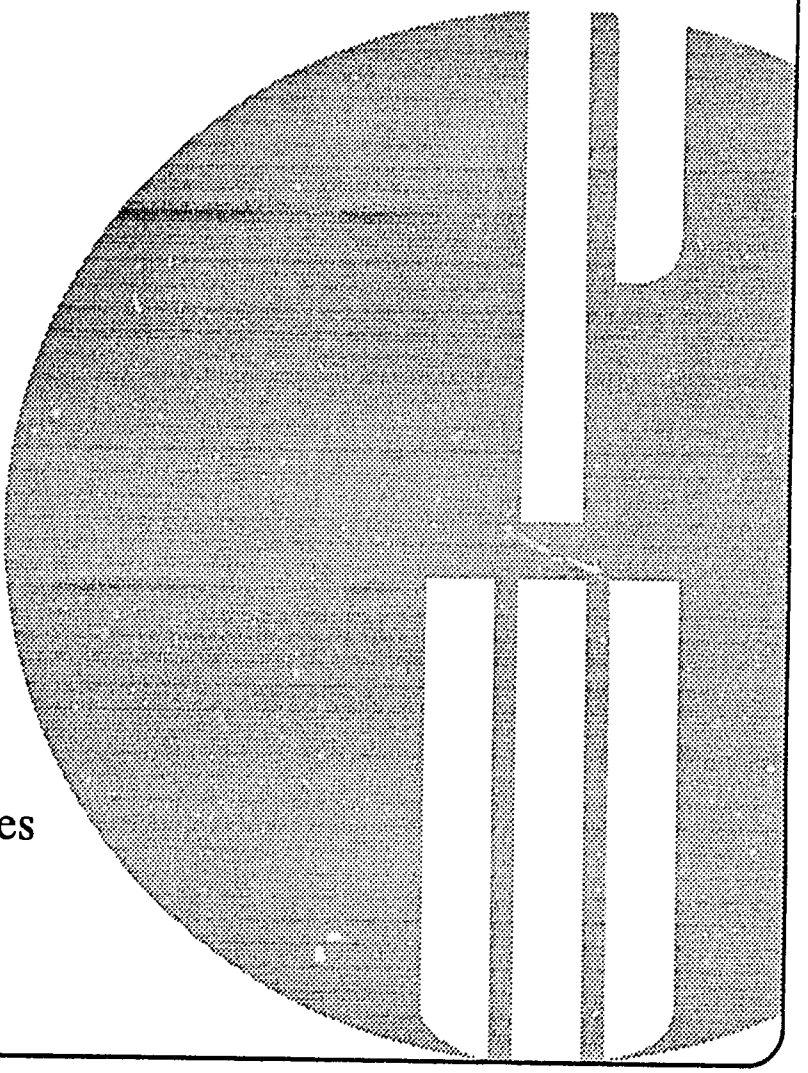
Price Waterhouse
International Consulting Services
1801 K St., N.W.
Washington, D.C. 20006, USA

Royaume du Maroc

USAID

PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVE DANS LES PRESTATIONS DE SERVICES PUBLICS

EAU ET ELECTRICITE



31 Aout 1993

Price Waterhouse
International Consulting Services
1801 K St., N.W.
Washington, D.C. 20006, USA

282

AVERTISSEMENT AU LECTEUR

Considérant la densité et l'important volume d'informations contenus dans ce rapport final, il a été jugé nécessaire de le présenter en différents volumes. Nous tenons à rappeler au lecteur que l'objectif général de cette étude est d'effectuer une réflexion globale et intégrée sur un train de mesures cohérentes pour maximiser les potentialités de participation du secteur privé dans les prestations de services actuellement rendus par le secteur public. De ce fait, une lecture globale est vivement recommandée.

Ce rapport final est constitué de 4 volumes distincts mais faisant partie intégrante de cette étude:

Le **Volume 1** présente le diagnostic et les recommandations de portée générale. Nous suggérons au lecteur une lecture approfondie de ce volume qui présente de nombreux concepts utilisés pour le développement des recommandations et du plan d'action.

Le **Volume 2** présente les recommandations sectorielles. Bien qu'un bref diagnostic sectoriel soit présenté, ces recommandations ne peuvent être lues et analysées indépendamment des autres volumes.

Le **Volume 3** présente le plan d'action pour la mise en place des recommandations (générales et sectorielles). Les mêmes conseils quant à la lecture préalable du **Volume 1** s'appliquent à ce volume.

Finalement, le **Volume 4** présente les rapports d'analyse sectorielle, diagnostique et recommandations.

Ces quatres volumes font partie intégrante de cette étude et doivent être lus et analysés globalement. Une lecture partielle ne rendrait pas justice au travail intensif effectué pour réaliser cette étude. Les points de vue présentés sont issus d'une réflexion sectorielle approfondie, mais nécessairement limitée par les **courts délais impartis pour la réalisation de l'étude, et par l'ampleur du travail.**

Nous suggérons aux lecteurs intéressés par un secteur spécifique de lire le **Volume 1** avant d'entreprendre la lecture et l'analyse des recommandations sectorielles et du plan d'action. Les rapports d'analyse sectoriel inclus dans le **Volume 4** ont été développés pour servir de base à la réflexion globale entreprise. Ces rapports sectoriels ne peuvent être considérés comme exhaustifs, leur valeur analytique est intrinsèquement liée au sujet et à la vision globale de l'étude.

Nous remercions l'administration marocaine pour sa collaboration et de son soutien et restons à son entière disposition pour répondre à toute question pouvant surgir à la lecture de ces documents.

Price Waterhouse

TABLE DES MATIERES

1. INTRODUCTION 1
   1.1. Portée de l'étude et méthodologie d'intervention 1

2. REVUE GENERALE DU SECTEUR ELECTRIQUE 4
   2.1. Généralités 4
   2.2. Orientation générale de la politique gouvernementale 4
   2.3. Le Cadre Institutionnel 5
      2.3.1. Le Ministère de l'Energie et des Mines 5
      2.3.2. L'Office National de l'Electricité 6
      2.3.3. Les Régies Autonomes de Distribution régionales 7
      2.3.4. Autres participations de l'Etat 8
   2.4. Rôle de l'Etat dans la gestion du secteur et impact social 11
   2.5. Rôle du secteur privé et impact social 13
   2.6. Principes de tarification actuellement en usage 14
   2.7. Les intrants et la taxation affectant le secteur 18
      2.7.1. Les intrants 18
      2.7.2. Poids relatif des intrants énergétiques 18
      2.7.3. La taxation sur les intrants thermiques 20
      2.7.4. Le coût de production de l'énergie hydro-électrique 27
      2.7.5. Effets du différentiel de coût entre le KWh thermique et le KWh hydraulique 27
   2.8. Mécanismes de contrôle du secteur 28
   2.9. Classification des activités du secteur 29

3. LE SOUS-SECTEUR DE LA GESTION DES BASSINS VERSANTS 31
   3.1. Problématique générale 31
   3.2. Eléments de solution 34
      3.2.1. Optimisation de la production d'énergie électrique en période de pointe de la demande 34
      3.2.2. Optimisation du revenu commercial de la ressource eau 36
   3.3. Importance de la prévision météorologique 37
   3.4. Recommandations 38
   3.5. Responsabilités des Sociétés concessionnaires de la gestion des bassins versants 41
   3.6. Mécanisme de désengagement proposé 41
   3.7. Programme de réalisation 43
   3.8. Mesures d'accompagnement essentielles 44

284

4. LE SOUS-SECTEUR DE LA PRODUCTION DE L'ENERGIE ELECTRIQUE 46
4.1. Le contexte 46
4.2. Capacité de production du secteur et satisfaction de la demande 46
4.2.1. Capacité de génération de puissance 47
4.2.2. Capacités de production énergétique 50
4.3. Programme d'investissement 1993 - 1997 52
4.4. Démonopolisation du sous-secteur de la production 53
4.5. Poids financier des unités de production privatisables 53
4.6. Intérêt commercial du sous-secteur 54
4.7. Attentes des détenteurs d'intérêts 55
4.8. Recommandations 56
4.9. Programme de réalisation 58
4.10. Mesures d'accompagnement essentielles 59

5. LE SOUS-SECTEUR DU TRANSPORT DE L'ENERGIE ELECTRIQUE 61
5.1. Définition du sous-secteur 61
5.2. Le contexte 61
5.3. Recommandations 62
5.4. Option pour une participation du secteur privé au développement du sous-secteur en milieu rural 63
5.5. Mécanisme de péréquation régionale 64
5.6. Programme de réalisation 66
5.7. Mesures d'accompagnement essentielles 66

6. LE SOUS-SECTEUR DE LA COMMERCIALISATION DE L'ENERGIE ELECTRIQUE 67
6.1. Définition du secteur 67
6.2. La problématique du sous-secteur de la commercialisation 67
6.3. Diagnostic 68
6.4. Recommandations 69
6.5. Les mécanismes de péréquation sociale 72
6.6. Mécanisme de désengagement proposé 73
6.7. Programme de réalisation 73
6.8. Mesures d'accompagnement essentielles 74

7. LE SOUS-SECTEUR DE LA DISTRIBUTION DE L'ENERGIE ELECTRIQUE 76
7.1. Définition du sous-secteur 76
7.2. Caractéristiques du sous-secteur 76
7.3. Recommandations 77
7.4. Mécanismes de désengagement proposés 78
7.5. Programme de réalisation 80
7.6. Mesures d'accompagnement essentielles 81

285

8. LE SOUS-SECTEUR DE LA COMMERCIALISATION ET DE LA DISTRIBUTION DE L'EAU 82
8.1. Définition du sous-secteur 82
8.2. Diagnostic 82
8.3. Recommandations 83
8.4. Mécanismes de désengagement proposés 85
8.5. Programme de réalisation 85
8.6. Mesures d'accompagnement essentielles 85

9. LE SOUS-SECTEUR DES SERVICES D'ASSAINISSEMENT DES EAUX USEES 86
9.1. Diagnostic 86
9.2. Recommandations 86
9.3. Mécanismes de désengagement proposés 87
9.4. Programme de réalisation 88
9.5. Mesures d'accompagnement jugées essentielles 88

10. LE SOUS-SECTEUR DES SERVICES DE SOUTIEN SPECIALISES AU SECTEUR DE L'ELECTRICITE ET DE L'EAU 89
10.1. Diagnostic 89
10.2. Recommandations 89
10.3. Mécanismes de désengagement proposés 90
10.4. Mesures d'accompagnement essentielles 90
10.5. L'Autofinancement et l'autogestion des services de support spécialisés . . 91

11. PLAN D'ACTION POUR LA POURSUITE DE LA REFLEXION 93
11.1. Le secteur de l'Electricité 93
11.1.1. Le sous-secteur de la production de l'électricité 94
11.1.2. Le sous-secteur du transport de l'énergie Electrique 97
11.1.3. Le sous-secteur de la commercialisation de l'électricité . . . 98
11.2. Le secteur de l'Eau 100
11.2.1. Le sous-secteur de la gestion intégrée des bassins versants 101
11.2.2. Le sous-secteur de la récupération et de l'assainissement des eaux usées 104

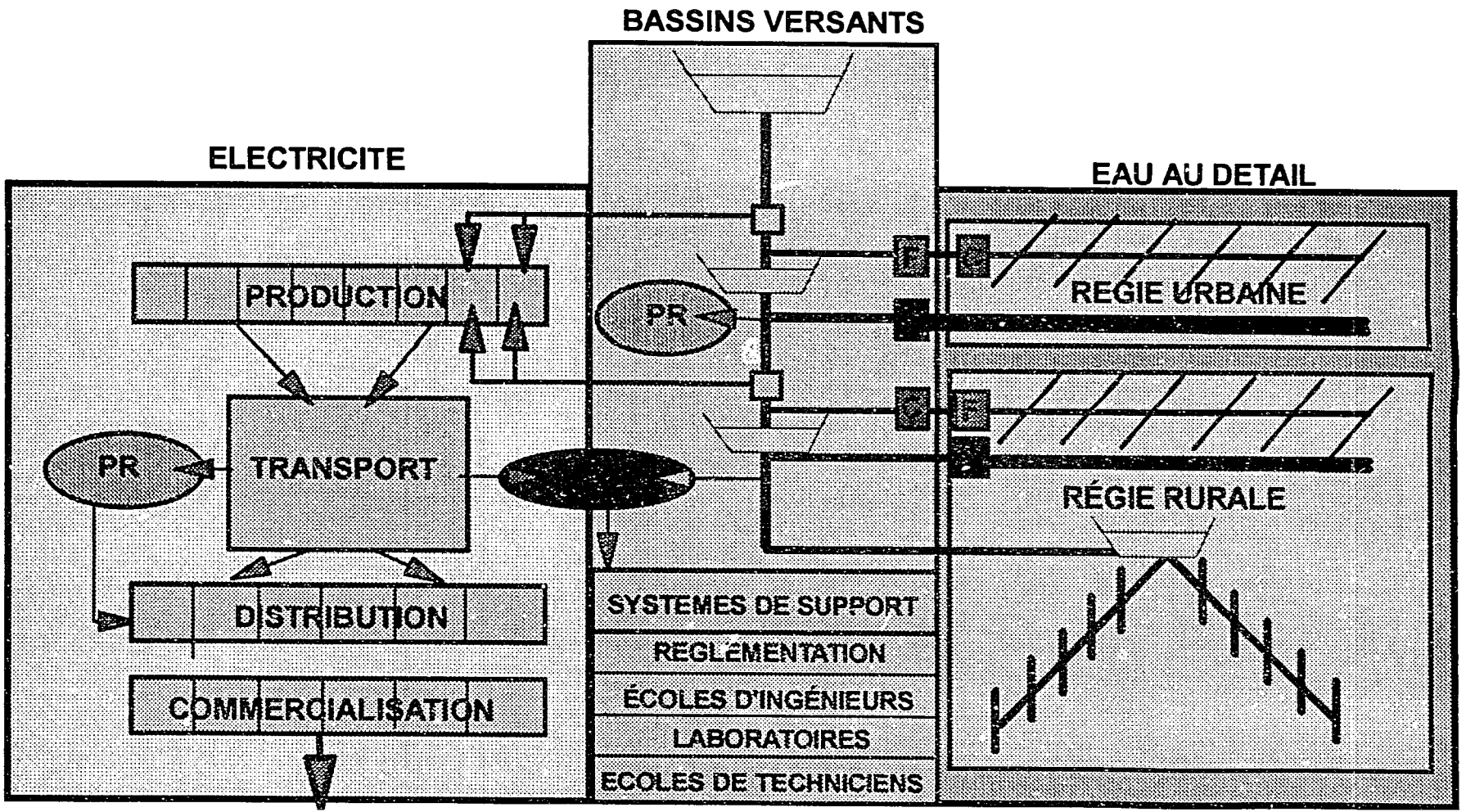
MAROC

REVUE DU SECTEUR ENERGETIQUE DE L'ELECTRICITE

Abréviations and Acronymes

GDM	Gouvernement du Royaume du Maroc
BM	La Banque Mondiale
FMI	Fonds Monétaire International
MARA	Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire
MEM	Ministère de l'Energie et des Mines
MF	Ministère des Finances
MII	Ministère de l'Intérieur et de l'Information
MTPFPFC	Ministère des Travaux Publics, de la Formation Professionnelle et de la Formation des Cadres
ONE	Office National d'Electricité
ONEP	Office National de l'Eau Potable
ORMVA	Offices Régionaux de Mise en Valeur Agricole
RAD	Régie Autonome de Distribution d'eau et d'Electricité de Casablanca
RED	Régie Autonome de Distribution d'eau et d'Electricité de Rabat Salé
RADEEMA	Régie Autonome de Distribution d'eau et d'Electricité de Marrakech
PPPS	Private Provision of Public Services
PW	Price Waterhouse

Intégration des sous-secteurs



1. INTRODUCTION

Dans le présent rapport, nous analysons les activités de production, de transport et de distribution de l'énergie électrique du Maroc dans le but de déterminer quelles sont celles dont l'Etat pourrait se désengager, en totalité ou en partie, au profit du secteur privé.

L'étude vise à déterminer si l'intervention de l'entreprise privée peut être envisagée sans encourir le risque d'une déstabilisation à moyen terme du secteur et si celle-ci pourrait entraîner une amélioration de l'efficacité globale du système et de la qualité de la prestation de service public.

Cette étude se situe dans le contexte du second Programme d'Ajustement Structurel (PAS II) entrepris par le gouvernement du Royaume du Maroc pour dynamiser son économie.

Les conclusions de l'étude devraient permettre au gouvernement de rééquilibrer progressivement les rôles respectifs du secteur public et du secteur privé dans la production, le transport et la commercialisation de l'énergie électrique au Maroc.

1.1. Portée de l'étude et méthodologie d'intervention

Pour les fins de la présente étude, nous avons décomposé le secteur de l'énergie électrique et de l'eau en sous-secteurs, dont les caractéristiques sont suffisamment différentes pour que puissent être envisagés des mécanismes de désengagement de l'Etat différents pour chacun d'eux. Les sous-secteurs retenus sont les suivants:

A- Sous-secteur commun à l'eau et l'électricité

1) **la gestion des bassins versants** et de la production et du transport de l'eau en gros;

B- Sous-secteurs du domaine de l'électricité

2) **la génération** d'électricité au niveau des sources de production;
3) **la transmission** sous haute tension par le réseau national de transport;
4) **la commercialisation** de l'énergie électrique et la gestion du service à la clientèle;
5) **la distribution au détail** vers les diverses catégories de clients;

C- Sous-secteur du domaine de l'eau

6) **La distribution au détail de l'eau** potable, industrielle et d'irrigation

7) **L'assainissement des eaux usées**

D- Sous-secteur des services spécialisés en support au secteurs de l'eau et de l'électricité

8) **les services spécialisés de soutien au secteur.**

Chacun de ces sous-secteurs fait l'objet de recommandations particulières.

Les opportunités de participation du secteur privé ont été évaluées sur la base de cinq critères principaux, notamment :

- la possibilité de créer et de maintenir un environnement concurrentiel réel ou simulé dans lequel le secteur privé pourrait librement exercer son activité sur des bases commercialement viables;
- les potentialités de réduction des coûts d'exploitation et d'investissement qui pourraient résulter de l'intervention du secteur privé;
- la capacité de bien délimiter la nature des services qui pourraient être confiés au secteur privé et ceux qui continueront d'être fournis par le secteur public;
- la possibilité de mesurer les unités de services produits par le secteur privé, de calculer leur coût réel de production et de les facturer sur des bases commerciales;
- l'expérience d'autres pays en matière de mise en place de mesures de désengagement de l'Etat au profit du secteur privé dans le secteur de l'Electricité et de l'eau.

La participation du secteur privé à la prestation de services publics aussi stratégiques que ceux de l'eau et de l'électricité ne peut se concevoir que dans la mesure où il est possible de garantir que tous recevront un service équitable et que ces secteurs pourront être restructurés sans bouleversements sociaux majeurs.

Lors de notre analyse, nous avons tenu compte du fait que le Gouvernement du Maroc a déjà entrepris la mise en oeuvre de réformes macro-économiques et structurelles de grande portée ayant pour but de transformer progressivement la structure de l'économie et la nature des rapports entre le secteur public et le secteur privé. Les modifications apportées aux codes des investissement et de l'imposition ainsi que la libéralisation progressive des marchés commerciaux et des capitaux, produiront à moyen terme des effets importants sur les activités du secteur privé et l'évolution de la conjoncture commerciale. La libéralisation progressive des contraintes tarifaires et la création d'un marché boursier dynamique sont des facteurs essentiels pour faciliter la participation massive et diversifiée du secteur privé. Le gouvernement a également exprimé son intention de réduire sensiblement son intervention directe au sein de l'économie et de se retirer progressivement de la prestation de certains services publics qui pourraient être dispensés efficacement et avec fiabilité par le secteur privé. Les ressources dégagées par ce désengagement pourraient être utilisées à des fins plus productives en étant investies dans d'autres secteurs de l'économie où l'intervention de l'Etat apparait comme essentielle.

Un inventaire des services publics offerts par l'**Office National de l'Electricité** (ONE), de l'**Office National de l'Eau Potable** (ONEP), les **Régies Autonomes de Distribution**, les **Offices Régionaux de Mise en Valeur Agricole** (ORMVA) et le **Ministère de l'Energie et des Mines** (MEM) a été dressé. Une première série de contacts de haut niveau a permis d'aborder des questions concernant la politique générale de ces organisations et leur stratégie de développement, et d'obtenir l'opinion des cadres supérieurs sur les opportunités de participation du secteur privé à la prestation de services actuellement fournis par le secteur public.

D'autres rencontres ont été planifiées avec des cadres opérationnels de ces mêmes organisations, pour bien comprendre les contraintes opérationnelles auxquelles ils sont confrontés et étudier avec eux les options et mécanismes d'intervention du secteur privé qui pourraient être envisagés dans le contexte Marocain. Nous avons également consulté des informations techniques et financières internes, relatives aux opérations de chacun des intervenants, ainsi que des analyses du secteur, antérieurement réalisées par des organismes internationaux.

291

2. REVUE GENERALE DU SECTEUR ELECTRIQUE

2.1. Généralités

Le secteur de l'énergie électrique est placé sous la tutelle technique du **Ministère de l'Energie et des Mines**, qui est responsable de la planification générale du développement de ce secteur stratégique. La tutelle est exercée par la **Division Electrique de la Direction de l'Energie** au sein du Ministère. L'Etat détient le monopole de la production, du transport et de la distribution de l'énergie électrique sur l'ensemble du pays et la gestion opérationnelle des activités du monopole est confiée à un Etablissement Public à Caractère Industriel et Commercial (EPIC), dénommé **l'Office National de l'Electricité (ONE)**.

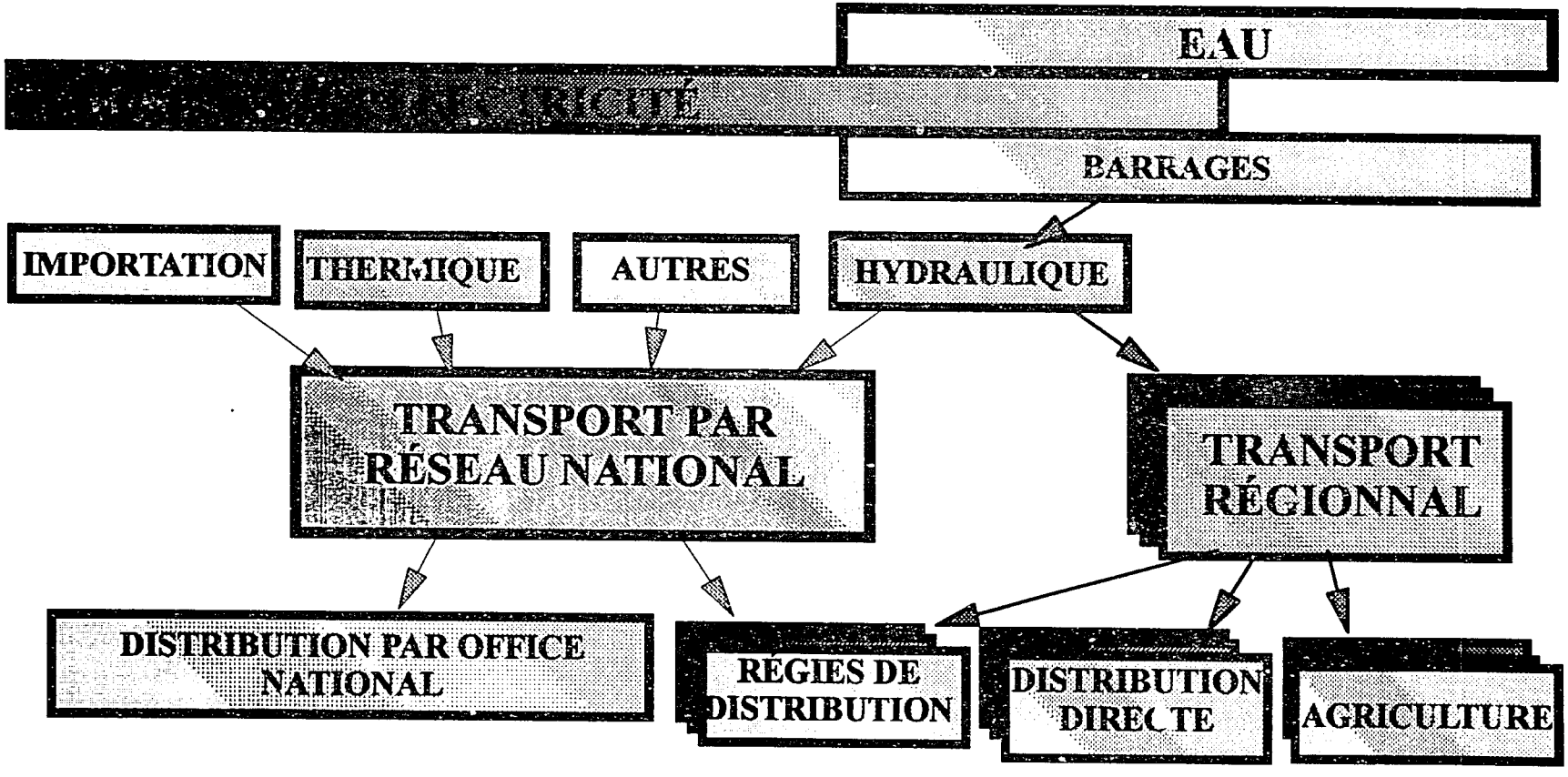
Avec pour objectif de décentraliser l'activité économique du pays et de mieux responsabiliser les Elus Régionaux et les Collectivités Locales, le Gouvernement a décidé, à partir de 1961, de déléguer progressivement la responsabilité de la distribution de l'eau et de l'électricité en milieu urbanisé à 16 **Régies Autonomes de Distribution de l'Eau Potable et de l'Electricité (REGIES)**. Sur le plan administratif, les Régies Autonomes relèvent directement des gouvernements locaux. La RAD de Casablanca fut la première régie créée en 1961 et elle distribue l'eau et l'électricité à toute la Communauté Urbaine de Casablanca. La création progressive des autres Régies s'est poursuivie au fil de la demande des Collectivités Locales en zones urbaines. Toutes les Régies Autonomes de Distribution, relevant des Collectivités Locales, sont sous la Tutelle technique du **Ministère de l'Intérieur et de l'Information**, exercée par une **Direction des Régies et des Services Concédés**.

2.2. Orientation générale de la politique gouvernementale

Les orientations et stratégies de développement du secteur de l'électricité au Maroc ont été établies par des directives de sa Majesté le Roi Hassan II au Premier ministre. Parallèlement à la restructuration de l'économie, et de concert avec l'Administration publique, la Couronne a émis le souhait que «les petites et moyennes entreprises privées soient encouragées à participer plus activement et que des mesures concrètes soient prises pour promouvoir le développement dynamique du secteur privé de telle sorte que l'Etat puisse mieux se confiner à son rôle essentiel de stimulateur et de régulateur de l'activité économique». Des actions en ce sens ont été entreprises depuis plusieurs années par les principaux ministères et établissements publics. L'Administration centrale a commencé à déléguer progressivement la responsabilité d'un nombre croissant de prestations de services fournis en régie, à divers partenaires teis que les collectivités locales, des associations d'usagers ou des entreprises privées.

Simultanément, le gouvernement central a entrepris une réflexion approfondie sur le rôle qu'il devrait jouer dans l'économie, à la lumière des nouvelles contraintes imposées par l'évolution

Organisation du secteur



des technologies, des grand courants économiques et des nouveaux rapports de force qui émergent au sein de la société. De plus en plus, cette réflexion tente de trouver des moyens qui encourageront le développement et la responsabilisation du secteur privé, au lieu de centraliser au sein du gouvernement toutes les activités de développement économique et de la gestion de l'économie.

2.3. Le Cadre Institutionnel

Le cadre institutionnel dans lequel s'inscrit le Service Public de la production, du transport, de la distribution et de la commercialisation de l'énergie électrique au Maroc est le suivant.

2.3.1. Le Ministère de l'Energie et des Mines

La tutelle du Ministère de l'Energie et des Mines s'exerce par l'intermédiaire de sa Division Electrique de la Direction de l'Energie, dont les responsabilités sont:

- l'établissement de la politique énergétique nationale en matière d'énergie électrique, dans une optique d'harmonisation avec les politiques énergétiques de la division des hydrocarbures du même Ministère;

- l'établissement et le contrôle de la réglementation du secteur;

- l'approbation des normes techniques applicables au secteur;

- la planification et la supervision du développement du service public de l'énergie électrique sur l'ensemble du territoire national;

- l'administration et le contrôle du monopole de l'Etat.

La Division Electrique du Ministère ne regroupait qu'une vingtaine de personnes à la fin de 1992, ce qui, dans le contexte opérationnel actuel, semble raisonnable pour exercer la tutelle et établir et administrer la réglementation du secteur.

Cependant, dans l'éventualité d'une ouverture du secteur à la participation d'entreprises privées aux activités importantes et stratégiques du service public de production et de distribution de l'énergie électrique (démonopolisation du secteur), il sera nécessaire de renforcer la structure du Ministère et d'établir une réglementation beaucoup plus élaborée. En effet, pour permettre le fonctionnement harmonieux et le développement équilibré du secteur, **un travail important** devra être entrepris afin de baliser le nouvel environnement démonopolisé et mettre en place les mécanismes de contrôle appropriés pour protéger les intérêts à court et à long terme de la

population et de l'Etat. Tout les éléments législatifs relatifs à l'organisation du secteur, définition du cadre opérationnel des sous-secteurs et la clarification des responsabilit respectives de chacun des détenteurs d'intérêts devront être révisés pour tenir compte d nouveaux enjeux de la démonopolisation du secteur.

Le Ministère devra également compléter et approuver les normes techniques de la profession s la base desquelles tout développement futur devra s'appuyer et que les exploitants publics privés désireux de jouer un rôle actif dans le développement du secteur devront respecter.

2.3.2. L'Office National de l'Electricité

Comme Etablissement Public à Caractère Industriel et Commercial (EPIC), l'**Office Nation de l'Electricité (ONE)** est mandaté par le gouvernement pour exploiter et gérer le monopole l'Etat. A ce titre l'Office se livre simultanément à des activités industrielles, telles que production, le transport et la distribution de l'électricité, et à des activités commerciales, tell la vente de l'électricité et la gestion du service à la clientèle. Etant régie par le statut juridiq d'EPIC, l'ONE doit opérer dans le contexte des contraintes d'un régime juridique hybride a confins du droit privé et du droit public.

Le droit privé s'applique pour tout ce qui concerne :

- les questions d'exploitation
- les relations avec le personnel
- les relations avec les usagers et les tiers

Le droit public s'applique pour tout ce qui concerne:

- les questions institutionnelles
- La structure organisationnelle de l'entreprise
- Le régime de gestion des biens et des travaux
- La gestion financière de l'entreprise
- Le régime du personnel de Direction et des Administrateurs

L'ONE intervient actuellement au niveau de la production de l'énergie électrique thermique hydro-électrique, de son transport sur toute l'étendue du territoire, par le réseau nation interconnecté, et de la distribution au détail en zones semi-urbaines et rurales non desservies p

les Régies Autonomes de Distribution. L'ONE n'est pas propriétaire des barrages hydrauliques et n'en assure pas l'exploitation parce que les barrages du Maroc desservent trois classes d'utilisateurs se partageant la ressource eau:

- l'ONE, pour l'alimentation de ses usines de production hydro-électrique;
- L'ONEP et les Régies Autonomes pour la distribution de l'eau potable et de l'eau industrielle;
- Les ORMVA pour la distribution de l'eau d'irrigation.

La planification de la construction des barrages et de l'utilisation de la ressource hydraulique est assurée par la **Direction de l'Hydraulique** du "Ministère des Travaux Publics, de la Formation Professionnelle et de la Formation des Cadres".

2.3.3. Les Régies Autonomes de Distribution régionales

Les Régies Autonomes de Distribution régionales, au nombre de 16, se chargent de la commercialisation et de la distribution au détail de l'électricité sur des territoires urbains bien délimités. Certaines régies assurent également la distribution de l'eau potable dans leur territoire. Fin 1992, les Régies autonomes distribuaient environ 55% de l'électricité transportée par le réseau national Marocain, essentiellement dans les zones fortement urbanisées, l'ONE distribuant les autres 45% dans les zones semi-urbaines ou rurales non desservies par les Régies Autonomes.

Les Régies Autonomes de Distribution ont, au même titre que l'ONE, un statut juridique d'Etablissement Public à Caractère Industriel et Commercial (EPIC). Toutefois, étant placées sous juridiction des Collectivités Locales et non du gouvernement central, elles constituent, sur le plan juridique, des "**Régies Locales**". Le Ministère de l'Intérieur et de l'Information assumant la tutelle technique des Collectivités Locales, détient donc de facto un pouvoir significatif sur le devenir, la coordination et le développement des Régies Autonomes de Distribution. Une **Direction des Régies et des Services Concédés**, constituée au sein du **Ministère de l'Intérieur et de l'Information**, coordonne et contrôle toutes les Régies Autonomes de Distribution sur l'ensemble du territoire national. La collaboration de cette Direction et celle reçue des Régies, au cours de cette étude, ont été très appréciées.

Aux droits public et privé s'appliquant aux Régies Autonomes de Distribution, s'ajoutent les contraintes découlant des prérogatives déléguées aux Collectivités Locales par le Gouvernement. L'Administration Centrale s'étant déchargée de la gestion directe de la distribution de l'électricité au profit des collectivités locales, toute décision future relative à la modification du

cadre institutionnel des Régies Autonomes de Distribution devra faire l'objet d'une décisior arrêtée au niveau des Collectivités Locales et non plus du Gouvernement Central. A ce titre, les recommandations formulées dans ce rapport présentent également un intérêt pour les Collectivités Locales.

2.3.4. Autres participations de l'Etat

Le Laboratoire Public d'Etudes et d'Essais (LPEE)

L'ONE détient une participation minoritaire de 33% dans le capital du **Laboratoire Public d'Etudes et d'Essais (LPEE)**, un bureau d'études sous tutelle technique du "Ministère des Travaux Publics". Ce Laboratoire est constitué en Etablissement Public à Caractère Industriel et Commercial (EPIC), jouissant, en principe, de la pleine autonomie administrative et financière mais bénéficiant, dans la pratique, de nombreux avantages accordés par l'Etat. Ces avantages n'étant pas disponibles aux entreprises privées, ils constituent une forme de concurrence déloyale envers le secteur privé.

A la fin de 1992, le Laboratoire employait environ 700 personnes à plein temps. Le LPEE facture les organisations ayant recours à ses services. Son chiffre d'affaires avec l'ONE s'est élevé à 4.91 millions de Dh en 1991 et à 5.5 millions en 1992, ce qui représente environ 4% de ses revenus d'exploitation de 150 à 160 millions de Dh. L'Office National de l'Electricité traite le LPEE comme un bureau d'étude du secteur privé, à qui il sous-traite des études techniques de routine.

Au moment de la création du LPEE, la participation de l'ONE à son capital-actions était nécessaire au démarrage des activités du laboratoire. Aujourd'hui, la situation est bien différente, puisque le LPEE est l'un des plus importants bureau d'étude du Maroc et travaille contre rémunération pour un grand nombre de sociétés publiques et privées Marocaines et étrangères. Le LPEE a aujourd'hui atteint sa maturité de développement; son personnel est compétent et autonome et le laboratoire réalise des profits d'exploitation.

Il ne nous apparaît donc plus essentiel que l'ONE conserve indéfiniment sa participation dans le capital-actions du LPEE. Les actions détenues par l'ONE devraient être vendues au plus offrant ou offertes au personnel cadre du LPEE. Le produit de cette vente serait plus utile au programme d'investissement de l'ONE pour accroître sa capacité de production.

Le Centre de Développement des Energies Renouvelables (CDER)

L'Etat a créé le **Centre de Développement des Energies Renouvelables (CDER)** de Marrakech, chargé de la recherche en matière de développement et de commercialisation

d'énergies alternatives et renouvelables. La mission du Centre est de développer des technologies simples, pratiques et rentables de mise en valeur des énergies alternatives. Le Centre est constitué en EPIC, et jouit, en principe, de l'autonomie financière et administrative. En pratique, il est entièrement financé par l'Etat. Le Centre emploie actuellement 77 personnes à plein temps.

L'ONE n'est pas partie prenante dans le CDER et, contre toute attente, ne semble pas entretenir de relations suivies avec celui-ci en matière d'utilisation commerciale d'autres sources d'énergie ou de programmes de recherche conjoints. Le Centre offre pourtant une excellente opportunité de développer une première vague d'électrification rurale pour les petits villages isolés, en ayant recours à des générateurs éoliens ou photovoltaïques, en toute indépendance du réseau de transport et de distribution national.

De telles petites unités de production locales pourraient permettre la mise en place d'un système de télévision nationale éducative populaire qui aiderait au développement de ces localités et servirait aux enseignants de l'arrière pays.

RESSOURCES HUMAINES EMPLOYEES PAR LE SECTEUR DE L'ELECTRICITE

		1991	1992
-	**Ministère de l'Energie et des Mines** (Division Electrique seulement)	**20**	**22**
-	**Office National de L'Electricité**	**9 501**	**9 997**
	cadres	922	1 002
	agents de maîtrise	2 634	2 843
	agents d'exécution	5 763	5 875
	agents de formation	182	477
	Ensemble des Régies	**9 048**	**9 497**
	Régie de Casablanca (RAD)		3 003
	Régie de Rabat Salé (RED)	1 048	1 573
	Régie de Marrakech	480	504
	Autres Régies		
	Total pour le secteur	**18 549**	**19 516**
	Base 100 en 1991	100	105.2

Le centre de Formation Professionnelle de l'ONE (CFP)

L'ONE administre le **Centre de Formation Professionnelle (CFP)**, spécialisé dans la formation d'ouvriers qualifiés en électricité Ce centre a formé environ 40% des effectifs actuels de l'ONE et dispense une formation spécialisée en entretien d'installations électriques à des étudiants étrangers et à des marocains en provenance d'autres entreprises du secteur privé et public.

Le Centre National de l'Energie, des Sciences et Techniques Nucléaires (CNESTEN)

Le Ministère de l'Energie et des Mines, en association avec l'ONE soutient les activités du **Centre National de l'Energie, des Sciences et Techniques Nucléaires (CNESTEN)**. Pour l'exercice 1993, des crédits de 22.5 millions de Dirhams ont été alloués au CNESTEN, principalement pour poursuivre l'aménagement du **Centre d'Etudes Nucléaires (CEN)** et de son site d'implantation dans la forêt de Maamora.

La tutelle du CNESTEN est récemment passée du Ministère de l'Energie et des Mines au Ministère de l'Education Nationale. Il semble que cette décision résulte de considérations politiques et techniques liées à la décision de reporter à une date lointaine la construction d'une centrale nucléaire de 900 MW. Il existe également au sein de la Division de l'Electricité du Ministère de l'Energie et des Mines un Service d'Etudes Nucléaires (SEN), dont les attributions par rapport à celles du CNESTEN ne sont pas claires.

2.4. Rôle de l'Etat dans la gestion du secteur et impact social

Dans le cadre de son monopole, l'Etat assume actuellement la charge intégrale de la production, du transport, de la distribution et de la commercialisation de l'énergie électrique sur l'ensemble du territoire Marocain. Le secteur public de l'électricité, en ne comptant que l'ONE et les Régies, emploie les effectifs indiqués au tableau de la page précédente.

L'ONE et l'ensemble des Régies emploient environ 1200 agents sur une base occasionnelle, en fonction du volume des travaux exceptionnels à réaliser. A elle seule, l'ONE a utilisé l'équivalent de 940.000 heures de travailleurs occasionnels en 1992 et elle embauche environ 500 nouveaux employés par an.

L'ONE octroie à environ 4000 de ses 9997 employés un logement de fonction et exploite 16 centres de vacances pour son personnel d'exécution et 7 hôtels de villégiature pour son personnel cadre.

Bien que nous n'ayons pas de données chiffrées sur les coûts d'exploitation et la valeur de ces installations de villégiature, on est en droit de s'interroger quant à la pertinence d'immobiliser de tels investissements alors qu'il est tellement difficile de mobiliser des fonds pour subvenir aux pressants besoins d'investissement de l'entreprise.

Les Régies mettent également des installations semblables à la disposition de leurs employés.

En 1992, la masse salariale totale des plus importants organismes du secteur se répartissait comme suit:

	Masse salariale Totale 1991	Masse salariale par employé	Masse salariale par client
- ONE	740 339 000 Dh	74 056 Dh/an	824.6 Dh/client
- RAD	145 500 000 Dh	53 959 Dh/an	329.2 Dh/client
- RED	67 329 288 Dh	65 722 Dh/an	338.6 Dh/client
- RADEEMA	31 200 000 Dh	61 904 Dh/an	340.5 Dh/client
- Autres Régies	175 036 767 Dh	39 628 Dh/an	373.3 Dh/client

On doit cependant interpréter les données relatives à l'ONE avec prudence, puisque celle-ci **produit, transporte et distribue** l'électricité sur l'ensemble du territoire, alors que les Régies ne font que la **distribuer** que sur des territoires restreints. La comparaison directe entre les ratios de masse salariale par employé et par client n'a donc qu'une valeur informative.

La moyenne des salaires par employé à l'ONE, la RED et à la RADEEMA semble être très élevée par rapport à celle de la RAD et des autres Régies. En dépit d'une rémunération moyenne par employé beaucoup plus faible, la rentabilité des plus petites Régies se ressent du volume insuffisant de clientèle.

A titre indicatif, le ratio de la Masse salariale par KWh vendu pour les principaux producteurs et distributeurs d'électricité s'établit pour 1991 de la manière suivante:

-	Office National d'Electricité	0.1390 Dh/KWh
-	Régie Autonome de Casablanca (RAD)	0.0680 Dh/KWh
-	Régie Autonome de Rabat (RED)	0.1175 Dh/KWh
-	Régie Autonome de Marrakech (RADEEMA)	0.1206 Dh/KWh
-	Moyenne des autres Régies	0.1163 Dh/KWh

Ce tableau démontre que l'effet combiné du bas niveau de sa masse salariale par employé et du haut volume de sa clientèle permet à la RAD d'atteindre le meilleur ratio de masse salariale par KWh vendu. Par contre, la RED et la RADEEMA souffrent d'une moyenne plus élevée de rémunération par employé, ce qui les placent dans la position peu enviable de la plus faible compétitivité par rapport à tous les autres distributeurs.

2.5. Rôle du secteur privé et impact social

En raison du monopole d'Etat sur la production, le transport et la distribution de l'Energie électrique et en dépit de l'encouragement récent de l'ONE pour la cogénération d'énergie électrique, le secteur privé ne joue pour le moment qu'un rôle marginal en matière de contribution d'énergie au réseau public national. Quelques autoproducteurs occasionnels (15), d'une capacité de puissance limitée (puissance maximum installée globale de 20.5 MW) produisent de l'électricité distribuée sur des réseaux locaux en régions éloignées non interconnectées au réseau national. Seulement sept de ces autoproducteurs sont interconnectés au réseau national et sont occasionnellement exploités par l'ONE (de façon très marginale) en cas de besoin.

Toutefois, quelques autoproducteurs, surtout de grandes entreprises industrielles, exploitant des processus industriels en continu et ne pouvant tolérer d'interruption même momentanée de leur production (principalement dans le secteur minier ou chimique), produisent d'importantes quantités d'électricité pour leur propre consommation ou disposent d'un potentiel de production en cas d'urgence pour pallier à des interruptions accidentelles de la livraison d'énergie par le réseau national. Cette capacité de production privée représentait, au début de 1993, 20% de la puissance totale installée de l'ONE (400 MW) et l'énergie produite constituait 12% de l'énergie nationale consommée.

Ceci démontre que le secteur privé est capable de financer et d'exploiter économiquement de puissantes unités de production. Il n'a pas été possible en raison des limites de temps imposées pour la réalisation de l'étude de faire une analyse comparative des coûts de production des unités privées par rapport aux grosses unités du secteur public. Une telle comparaison aurait toutefois été instructive pour vérifier dans quelle mesure la performance du secteur privé se différencie sur le plan économique de celle du secteur public.

Quelques-unes de ces unités de production privées disposent occasionnellement de surplus, qu'elles sont disposées à vendre à l'ONE (OCP, SAMIR, CDM, etc.). **Actuellement, l'ONE n'achète de ces tiers producteurs que 1% de sa production totale annuelle.**

Le secteur privé joue par contre un rôle plus significatif au niveau de l'exécution de travaux en sous-traitance pour le compte de l'ONE ou des Régies de distribution. L'ONE lance des appels d'offres au secteur privé national et international et sous-traite systématiquement la totalité de ses activités d'ingénierie et de construction lors des grands travaux d'entretien et de construction de nouvelles infrastructures.

Cette pratique n'est toutefois pas encore suffisamment répandue dans les Régies de distribution des régions éloignées, plusieurs d'entres elles préférant exécuter elles-mêmes ces travaux. Les Régies régionales expliquent ce fait par l'absence ou l'insuffisance d'entrepreneurs régionaux qualifiés dans leurs régions. La décision de ne pas sous-traiter semble être beaucoup plus motivée par la volonté de maximiser l'utilisation de la main-d'oeuvre de la Régie plutôt que par souci d'économie. Cette attitude, compréhensible dans une optique à court terme, présente toutefois le double désavantage d'augmenter la charge administrative et financière de la Régie et d'empêcher l'émergence d'entreprises privées locales.

2.6. Principes de tarification actuellement en usage

La politique marocaine en matière de tarification de l'énergie électrique au consommateur est actuellement basée sur le principe de l'uniformité sur l'ensemble du territoire.

Une péréquation sociale est appliquée par les distributeurs sur les prix de vente aux consommateurs afin de reporter le fardeau du déficit réalisé sur la vente à prix réduit de l'énergie aux petits consommateurs sur les consommateurs plus "énergivores" et sur les industries.

Le concept d'une surtaxe temporaire ajoutée à la tarification normale en période de sécheresse intense (pour décourager la consommation abusive d'électricité), n'a pas encore été introduit au Maroc en raison de la faible proportion d'électricité produite de source hydroélectrique.

La tarification de l'électricité à la vente au détail est réglementée par la Direction des Prix du Ministère de l'Economie. La structure des tarifs en vigueur depuis le premier juin 1990 est présentée sur la page suivante. Ces tarifs n'ont pas été majorés depuis cette date, mais une augmentation moyenne de 6% devait entrer en vigueur en mars 1993.

Selon les états financiers de l'ONE, le prix moyen de la facturation du KWh vendu, toutes catégories confondues, s'établissait en 1991 à **0.6801 Dh/KWh** pour les ventes aux distributeurs et à **0.7734 Dh/KWh** pour les ventes effectuées directement aux usagers par l'ONE. Ceci ne laisse qu'une marge moyenne nette de 9.33 centimes de Dh par KWh pour les activités de distribution et de commercialisation (13.7%).

STRUCTURE DES TARIFS D'ELECTRICITE EN VIGUEUR AU 15 FEVRIER 1993

(Une augmentation de 6% est prévue pour mise en application en mars 1993)

		Privés	%/base	Etat
A) TARIFS BASSE TENSION Dh/KWh		Dh/KWh		
Eclairage sans minimum	Inférieur à 500 KWh/mois	0.930	100%	1.143
	Supérieur à 500 KWh/mois	1.143	123%	1.143
Eclairage avec minimum	Inférieur à 500 KWh/mois	0.775	83%	0.952
	Supérieur à 500 KWh/mois	0.952	102%	0.952
Eclairage public	Indéterminé			0.803
Eclairage patente	Sans minimum	1.143	123%	1.143
	Avec Minimum	0.952	102%	0.952
3 ème tranche à redevance fixe de l'usager domestique	Inférieur à 200 KWh	0.682	73%	0.682
	de 200 à 500 KWh	0.775	83%	0.775
	Supérieure à 500 KWh	0.952	102%	0.952
Force motrice	Sans minimum	1.083	116%	1.083
	Avec minimum	0.902	97%	0.902
Force motrice Agricole	Sans minimum	1.083	116%	-
	Avec minimum	0.902	97%	-
B) MOYENNE TENSION				
Redevance de puissance	Dirham/KVA/an	258		
Redevance de consommation en heures pleines 7h - 22h	Dirham/KWh	0.8851	95%	
Redevance de consommation en heures creuses 22h - 7h	Dirham/KWh	0.781	84%	

Remarque: En 1988, le coût moyen du KWh d'électricité pour l'ensemble des pays de la communauté européenne s'établissait à 0.08 $US/KWh. En ajustant ce prix pour tenir compte d'une inflation moyenne de 5% par an, nous obtenons pour 1992 un prix moyen approximatif de 0.095$US/KWh **l'équivalent de 0.86 Dirhams/KWh.**

Le tableau de la page suivante présente un certain nombre de statistiques opérationnelles et financières (macro-économique) relatives aux opérations de l'ONE et de chacune des Régies Autonomes de distribution et permet de dégager quelques analyses comparatives intéressantes concernant leurs opérations respectives. On doit toutefois interpréter ces chiffres avec prudence: ils n'ont pas été vérifiés et peuvent être entachés par le fait que chaque établissement peut avoir réparti différemment ses frais généraux sur les opérations de distribution d'électricité, d'eau et d'assainissement des eaux usées. Ces données constituent néanmoins une bonne base de travail pour les fins de la présente étude. Il sera nécessaire de réaliser une analyse financière plus formelle et complète avant que des décisions ne soient finalisées pour la restructuration du secteur.

Pour 1992 l'ONE rapporte un prix de vente moyen aux distributeurs de 0,7205 Dh/KWh, tous consommateurs confondus (incluant les Régies). Le prix moyen **d'achat** de l'énergie de l'ONE pour l'ensemble des Régies était pour la même année de **0.7204 Dh/KWh** et leur **prix de vente moyen au détail** s'établissait à **0,8860 Dh par KWh vendu.** Lorsque l'on prend en considération les pertes d'énergie dans le réseau de distribution, qui s'élèvent en moyenne à 7.11% pour l'ensemble des Régies, la marge brute moyenne des Régies, réalisée sur la seule vente de l'électricité, s'établit à 12.47% de leur facturation brute. De son côté, la RAD rapporte **pour l'exercice 1992** un coût moyen d'achat de l'énergie en gros (de l'ONE) de 0.7581 Dh par KWh acheté et un prix de vente moyen au détail de 0.8846 Dh par KWh vendu. Ceci ne laisse qu'une marge brute de 12.65 centimes par KWh (16.7% par rapport au prix d'achat). Sachant que les pertes techniques de distribution pour la même RAD en 1992 s'établissaient à 6.97%, **cela laisse une marge commerciale nette de 7.37 centimes par KWh** pour la Régie (9.72% par rapport au prix d'achat de l'électricité de l'ONE). **De telles marges nettes avant frais de distribution nous semblent être insuffisantes pour que les Régies puissent disposer des moyens matériels nécessaires pour s'acquitter convenablement de leur mission.** Notons à cet effet qu'une étude, réalisée par la Banque Mondiale en 1988, à partir d'un vaste échantillon d'entreprises d'électricité à l'échelle mondiale, faisait apparaître un coût moyen pour les activités de distribution/commercialisation de l'électricité de 20.5% des coûts globaux d'exploitation du secteur.

Cette situation explique partiellement le déficit d'exploitation réalisé par toutes les Régies sur le seul poste de la vente de l'énergie électrique (lorsque l'on exclue le profit réalisé sur les travaux d'expansion du réseau exécutés en régie), ainsi que la qualité insuffisante du service à la clientèle et la déficience de leur performance commerciale en matière de perception des comptes.

L'insuffisance de marge à la distribution produit également un effet secondaire pervers, qui va à l'encontre des objectifs d'encouragement au développement du secteur privé. En effet, surtout en ce qui concerne les Régies en province, la réalisation en régie des travaux d'expansion et

RÉGIES DE DISTRIBUTION D'EAU ET D'ÉLECTRICITÉ

STATISTIQUES RELATIVES À LA DISTRIBUTION DE L'ÉLECTRICITÉ

DESCRIPTION	#	ONE	RAD	RADEEF	RADEEJ	RADEEM	RADEEMA	RADEES	RAK	RAID	RDE	RED	TOTAL	Toutes Régies seulement	-RAD,RED et RADEEMA
		1992	1992	1992	1992	1992	1992	1992	1992	1992	1992	1992	1992	1992	1992
A) Données opérationnelles															
Achat d'énergie de tiers KWh	1	1,054,000,000													
Volume d'énergie produit Par l'ONE KWh	2	9,022,600,000													
Total de l'énergie disponible à la source KWh	3	10,076,600,000													
Pertes de Transport	4	2.00%													
Volume total de KWh disponible pour distribution (Jan à Déc)	5	9,875,068,000													
Volume des KWh achetés par les régies (Jan à Déc)	6	4,630,794,855	2,112,262,800	374,828,100	74,478,610	251,506,000	275,577,700	85,848,000	186,844,000	371,826,400	292,837,000	824,865,245	4,630,794,855	4,630,794,855	1,818,068,110
Volume des KWh facturés au détail à la clientèle (Jan à Déc)	7	4,841,208,145	1,965,000,000	354,844,630	70,378,299	223,700,000	258,806,838	79,853,000	156,166,000	342,575,168	278,195,000	572,737,000	9,142,885,978	4,301,855,833	1,505,312,097
Pertes d'énergie à la distribution	8	403,064,000	147,262,800	20,183,470	4,101,311	27,806,000	16,970,864	5,995,000	10,678,000	29,351,232	14,642,000	52,148,245	732,202,922	329,138,922	112,757,013
Pourcentage de perte dans le réseau de distribution (8/6)	9	8.70%	6.97%	5.38%	5.51%	11.06%	6.16%	7.00%	6.40%	7.89%	5.00%	6.35%	7.41%	7.11%	6.97%
B) Données financières															
Coût global de production et de transport 1992 (estimé)	10														
Montant de la facturation émise aux Régies (donnée estimée) (6*21	11	3,336,135,322													
Montant de la facturation au détail globale émise (donnée fournie)	12	2,949,364,678	1,738,170,000	340,923,649	63,509,000	179,600,000	227,509,184	72,558,000	136,995,000	297,460,000	255,726,000	498,662,274	3,336,135,322		
Autres revenus (non rapportés)	13	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	3,811,313,107	3,811,313,107	1,346,771,649
Revenus totaux (vente d'électricité seulement)	14	6,285,500,000	1,738,170,000	340,923,649	63,509,000	179,600,000	227,509,184	72,558,000	136,995,000	297,460,000	255,726,000	498,662,274	nd	nd	nd
Coût global des KWh achetés (donnée fournie)	15	5,790,456,000	1,601,207,000	272,480,236	45,886,172	180,800,000	191,906,017	62,111,000	121,840,000	252,520,000	211,055,000	396,327,897	7,147,449,429	3,811,313,107	1,346,771,649
Marge brute disponible vente d'électricité seulement (14-15)	16	495,044,000	136,963,000	68,443,413	17,622,828	(1,200,000)	35,601,167	10,447,000	15,155,000	44,940,000	44,671,000	102,534,377	5,720,456,000	3,336,135,322	1,146,692,408
Masse salariale annuelle pour 1992 (donnée fournie)	17	730,680,000	145,500,000	35,651,787	13,922,000	20,900,000	31,200,000	19,413,000	10,666,000	36,285,000	38,199,000	67,329,288	1,356,992,429	475,177,785	200,079,241
Profit (perte) des autres activités 1992 (20+19-14)	18	278,137,000	(23,177,500)	3,453,052	15,211,000	31,700,000	(19,880,184)	8,098,000	541,000	35,269,000	(14,489,000)	130,464,612	1,149,746,056	419,066,055	175,008,787
Dépenses d'exploitation globales pour 1992 (donnée fournie)	19	6,598,380,000	1,753,992,500	335,313,681	78,720,000	213,200,000	203,896,000	80,808,000	133,485,000	305,348,000	226,831,000	634,860,815	10,585,445,786	3,966,055,786	1,373,306,681
Profit (perte) d'exploitation fin 1992 (donnée fournie)	20	(35,753,000)	(39,000,000)	9,063,020	0	(1,900,000)	3,733,000	48,000	4,051,000	27,360,000	14,606,000	(5,533,729)	(23,305,709)	12,447,291	53,248,020
Coût moyen du KWh acheté par les Régies (15/6)	21	0.7204	0.7581	0.7269	0.6161	0.7189	0.6964	0.7252	0.7303	0.6789	0.7207	0.8342		0.7204	0.7087
Prix de vente moyen du KWh vendu au détail (12/7)	22	0.8092	0.8846	0.9613	0.9024	0.9278	0.8787	0.9109	0.8772	0.8683	0.9182	0.8710		0.8960	0.8347
Marge brute pour la distribution d'électricité seulement	23	7.88%	7.88%	20.08%	27.75%	-0.67%	15.65%	14.40%	11.06%	15.11%	17.47%	20.55%	18.89%	12.47%	14.86%
C) Données commerciales															
Nombre total de clients	24	897,822	442,000	100,733	27,229	65,714	91,634	41,075	44,280	79,446	110,415	198,835	2,099,183	1,201,361	461,892
Nombre de clients résidentiels	25	736,652	421,000	98,268	27,089	54,283	90,581	34,795	40,463	73,500	99,650	189,569	1,845,830	1,109,178	428,028
Nombre de clients commerciaux	26	127,442	15,285	771	53	10,648		5,525	3,124	3,841	9,115	22,576	196,378	78,936	23,075
Nombre de clients industriels	27	22,382	1,565	509	93	171	245	131	131	284	240	2,775	28,526	6,144	1,559
Nombre de clients fonction publique	28	11,336	3,350	1,185	453	614	808	624	562	1,821	1,410	3,915	26,078	14,742	6,669
Facturation moyenne mensuelle total de clients	29	726,977,665	153,812,000	28,400,000	5,844,790	14,574,827	18,959,097	6,046,000	11,416,000	28,012,737	21,311,000	39,367,534	1,054,721,670	327,743,985	115,805,354
Facturation moyenne mensuelle des clients résidentiels	30	46,895,942	67,306,000	23,800,000	2,830,181	4,166,494	8,540,836	2,097,000	3,690,000	10,400,985	9,606,000	9,469,993	188,805,431	141,909,489	56,592,660
Facturation moyenne mensuelle des clients commerciaux	31	9,924,428										3,300,254	13,224,682	3,300,254	0
Facturation moyenne mensuelle des clients industriels	32	276,910,078	80,339,000		2,916,666	9,358,333	9,043,796	2,029,000	7,063,000	16,503,055	10,194,000	7,350,473	421,707,401	144,797,323	48,064,054
Facturation moyenne mensuelle des clients fonction publique	33	3,510,718	6,167,000	4,600,000	97,943	1,050,000	1,374,465	1,248,000	663,000	1,106,987	1,509,000	12,515,311	33,850,134	30,333,416	10,276,840
Facturation mensuelle moyenne par client (Total)	34	810	348	282	215	222	207	147	258	353	193	198	502	273	247
Facturation mensuelle moyenne clients résidentiels	35	64	160	242	105	77	94	60	91	142	96	56	102	128	132
Facturation mensuelle moyenne clients commerciaux	36	78	0	0	0	0		0	0	0	0	146	67	47	0
Facturation mensuelle moyenne clients industriels	37	12,372	51,335	0	31,362	54,727	36,913	15,489	53,916	58,109	42,475	2,649	14,783	23,567	30,830
Facturation mensuelle moyenne clients fonction publique	38	310	1,841	3,882	216	1,710	1,701	2,000	1,180	809	1,070	3,197	1,298	2,058	1,541
D) Autres données														0	0
Nombre d'employés réguliers	39	9,997	3,003	814	440	583	504	311	525	491	1,273	1,573	19,494	9,497	4,417
Nombre de cadres et agents de maîtrise	40	3,645	641	239	79	148	135	86	148	171	229	230	5,929	2,084	1,078
Pourcentage cadres et agents de maîtrise	41	36.46%	21.35%	29.36%	17.95%	26.29%	26.79%	27.65%	28.19%	34.83%	17.99%	14.62%	30.41%	21.94%	24.41%
Nombre de KWh vendus par employé régulier	42	967,803	654,348	435,681	159,951	397,336	513,109	256,119	297,459	697,709	218,535	364,105	469,009	452,949	340,800
Nombre de KWh vendus par cadre et agent de maîtrise	43	2,568,288	1,259,092	3,065,523	1,483,869	890,865	1,511,486	1,015,806	1,206,864	1,089,630	2,003,364	1,214,825	2,490,161	1,542,059	2,084,134
Dépenses d'investissement pour 1992	44	3,179,000,000	229,300,000	61,087,838	18,702,000	25,000,000	23,900,000	8,900,000	33,732,000	38,465,000	25,005,000	82,311,409	3,723,383,247	544,383,247	208,871,838
Valeur des immobilisations nettes fin 1992	45	15,904,427,000	1,304,869,300	376,336,543	180,647,000	85,917,000	217,935,000	136,051,000	129,477,000	273,687,000	453,443,000	914,408,224	19,957,196,167	4,052,771,167	1,615,558,643
Valeur de l'amortissement accumulé fin 1992	46	6,755,574,000	442,462,000	7,233,493	23,903,800	9,991,000	7,644,000	5,848,000	10,768,000	102,066,000	23,354,000	29,732,524	7,418,596,817	663,022,817	183,164,293
Montant de la dette à long terme fin 1992	47	9,825,545,000	1,500,639,000	229,894,966	32,012,000	33,260,000	342,904,000	88,503,000	86,767,000	217,285,000	126,231,000	5,418,333	12,488,459,299	2,662,914,299	813,952,966
Ratio dette long terme/KWh vendu	48	1.0373	0.7637	0.6482	0.4549	0.1487	1.3260	1.1111	0.5556	0.6343	0.4538	0.0095	1.3659	0.6190	0.5407
Ratio dette à long terme/immobilisations nettes	49	0.6178	1.1500	0.6109	0.1993	0.3871	1.5734	0.6505	0.6701	0.7939	0.2784	0.0059	0.6258	0.6571	0.5038
														0	0

ELECTRIC.WK3

BEST AVAILABLE DOCUMENT

d'entretien du réseau et de branchement des abonnés, sur lesquels une marge de profit de 20% est réalisée, est considérée comme la seule façon de combler les besoins de trésorerie. Ceci encourage les Régies à s'ériger en organisations commerciales de maître d'oeuvre et de maître d'ouvrage, au détriment du développement du secteur privé et au détriment de leur mission fondamentale qui est de commercialiser l'électricité (activité pour laquelle elles perdent actuellement de l'argent).

2.7. Les intrants et la taxation affectant le secteur

2.7.1. Les intrants

Pour la production de son électricité, l'ONE a recours à diverses sources d'énergie primaire de caractéristiques et de prix différents

- **l'énergie hydraulique** turbinée à la sortie des barrages, utilisée pour approximativement 15% (1991) à 10% (1992) de la production énergétique totale annuelle, dépendamment des apports hydrauliques (fournie gratuitement par l'Etat);

- **le fuel (de qualité Marine Diesel Oil intermédiaire)** utilisé pour l'alimentation de certains groupes thermiques et la production approximative de 43% (1991) à 60.8% (1992) de la production énergétique totale annuelle (acheté sur le marché local au prix de 1880 Dh/tonne métrique TTC);

- **le Diesel**, utilisé en faible quantité pour l'alimentation de quelques groupes de faible puissance.

- **le charbon industriel** utilisé pour l'alimentation de certains groupes thermiques et la production approximative de 42% (1991) à 27.2% (1992) de la production énergétique totale annuelle (Acheté sur le marché local au prix de 721.6 Dh/tonne métrique TTC).

2.7.2. Poids relatif des intrants énergétiques

Le tableau de la page suivante fait état, pour l'exercice 1992, de la répartition des sources énergétiques utilisées pour la production de l'électricité.

SOURCES DE PRODUCTION D'ELECTRICITE (1992)		
Source énergétique	**Millions de KWh**	**Pourcentage**
Hydraulique	980.6	9.73%
Charbon	2 440.0	24.21%
Fuel	5 500.0	54.58%
Gasoil	102.0	1.01%
Achats de tiers Marocains	121.9	1.21%
Importations d'Algérie	932.1	9.25%
Grand total	**10 076.6**	**100.00%**

L'énergie de source hydraulique

Le coût de construction et d'exploitation des barrages hydrauliques est actuellement intégralement assumé par l'Etat. Le coût actualisé estimé par la Direction de l'Hydraulique du MTPFPFC des coûts globaux de construction des barrages à buts multiples ou à but purement énergétique s'établit à 9,243 milliard de Dh à la fin de 1992.

L'Energie hydraulique à représenté 14.6 % de la production d'électricité totale de l'ONE pour l'exercice de 1991 et a chuté à 9.73 % en 1992 en raison de la faiblesse des apports hydrauliques et de l'abaissement des niveaux de remplissage des barrages qui en a résulté. Le **coût de harnachement de l'eau turbinée n'est pour le moment pas facturé à l'ONE.** L'Energie hydraulique produite n'incorpore donc aucun coût d'intrant énergétique, seules les dépenses d'opération des centrales hydrauliques sont prises en considération par l'ONE.

Pour des raisons de transparence au niveau de la détermination des coûts réels de production de l'électricité, en tenant compte du coût réel des différents intrants, il serait préférable de facturer à l'ONE sa juste part des coûts de production, de stockage et harnachement de l'eau turbinée à des fins de production d'électricité.

La facturation de l'intrant eau devra tenir compte du fait que l'eau turbinée pour la production d'énergie électrique est intégralement retournée au système alimentant les prises de distribution de l'eau potable et de l'eau d'irrigation agricole.

On doit également tenir compte du fait que pour la plupart des bassins versants aménagés, la même eau est turbinée à deux ou trois niveaux lors de son cheminement en aval vers la mer.

Le barème de facturation de l'eau turbinée pour fins de production d'électricité devra donc être conçu en tenant compte de ces particularités, tout en demeurant simple et équitable (voir chapitre des recommandations en matière de facturation). Ainsi, l'ensemble des consommateurs d'énergie électrique pourraient contribuer équitablement au financement du coût de construction et d'exploitation des barrages hydrauliques.

L'énergie de source thermique

Pour l'exercice 1991, le coût global des combustibles utilisés pour la production de l'énergie de source thermique était de **2 945 726 231 Dh** pour une production totale de **7 396,8 GWh.** ce qui représente un coût moyen de l'intrant énergétique de **0.3982 Dh par KWh produit.** Le poste des combustibles pour la production thermique représente donc dans les conditions de taxation actuelle approximativement 59.35% du produit des ventes d'énergie de source thermique. Ceci constitue le poste de dépenses le plus important du compte d'exploitation de l'ONE. Dans ce contexte, la question de l'exploitation experte des centrales thermiques, dans le but de maximiser les rendements énergétiques, est d'une importance stratégique pour l'ONE.

2.7.3. La taxation sur les intrants thermiques

L'ONE ne bénéficie pas de régime de faveur en matière de taxation ni de fiscalité. L'entreprise s'acquitte des frais de douane réguliers sur tous les produits importés et est assujettie au paiement de la TVA au même titre que tout autre industriel. Elle ne bénéficie pas non plus des avantages à l'investissement accordés aux entrepreneurs dans le cadre du code marocain des investissements.

Les intrants énergétiques utilisés pour la production de l'électricité, à l'exception de l'eau turbinée fournie gratuitement par l'Etat, sont lourdement taxés au Maroc, principalement les produits pétroliers.

Pour l'exercice 1991, l'ONE a consommé pour 748 millions de Dh (à 648 Dh/tonne) de charbon (dont 70% de charbon importé) et pour 2 198 millions de Dh (à 1795 Dh/tonne) de combustible pétrolier importé.

Les statistiques de consommation pour chacun des inputs énergétiques ont été les suivantes:

CONSOMMATIONS D'INTRANTS ENERGETIQUES (tonnes métriques)					
	1991	1992	Augment	GWh 1992	KWh/t
Fuel	1 224 446	1 432 602	17.00%	5 500	3839
Gasoil	10 936	37 479	242.71%	102	2722
Charbon importé	624 198	530 790	-14.96%	1 233	2322
Charbon local	530 000	520 000	-1.89%	1 207	2322

Maroc - Secteur de l'électricité
Prix de vente en gros, TVA comprise, du fioul calculé à partir du prix sur le marché mondial
En Dirhams par tonne

Taux de change au 19 avril 1993: 8.90 Dirhams pour 1 $ US

		Prix marché mondial		Achat de la SAMIR	
Prix de base sur le marché mondial (165 $ US\tonne)	(1)	1,468.50	100.00%	1,607.80	100.00%
Taxe intérieure (fixe)	(2)	16.50		16.50	
		1,485.00		1,624.30	
T V A (7 % de 1 + 2)	(3)	103.95		113.70	
		1,588.95		1,738.00	
Crédit de droit (0.34 % de 2 + 3)		0.41		0.44	
Frais et marges de distribution (fixe)		90.00		90.00	
Marge spéciale pour financement des stocks (fixe)		25.00		25.00	
		1,704.36		1,853.44	
Déduire: T V A (3)		(103.95)		(113.70)	
	(4)	1,600.41		1,739.74	
Solde caisse de compensation (0.75 % de 4)		12.00		13.05	
Prix de vente en gros, hors T V A	(5)	1,612.41		1,752.79	
T V A (7 % de 5)		112.87		122.70	
Prix de vente en gros, T V A comprise basé sur prix sur le marché mondial	(6)	**1,725.28**	117.49%	**1,875.49**	116.65%
Prix de vente en gros, T V A comprise basé sur prix de reprise		**1,875.50**	127.72%	**1,875.50**	116.65%
Différence par tonne de combustible	(7)	**150.22**	10.23%	**0.01**	0.00%
Montant total des taxes par tonne	(8)	**292.00**	19.88%	**152.70**	9.50%

Coût moyen de production par KWh basé sur les résultats de 1991 (en Dh)			
SANS MODIFICATION DE TAXES (situation actuelle)			
		PROD THERM	PROD HYDRAU
Production en KWh 1991		**7.396.800.000**	**1.266.100.000**
Coût du combustible TTC: (1991)	Liquide	2.197.801.120	0
	Solide	747.925.111	0
Coût des intrants de production		2.945.726.231	0
Coût des intrants par KWh produit		**0.3982**	**0.0000**
Autres coûts:			
Eau		2.979.817	38.567
Huiles et graisses		4.611.110	734.477
Achats travaux et services		116.329.474	14.520.904
Frais du personnel		115.782.084	37.715.520
Impôts		18 212 664	3.292.580
Amortissements		355 782 779	85.431.221
Charges non imputables à la production des KWh		-887 854	-343.855
Charges de production totales nettes		3 558 536 305	141.389.414
Coût moyen de production du KWh		**0.4800**	**0.1100**
SOMMAIRE PRODUCTION COMBINEE			
Charges de production totales nettes combinées		3 699 925 719	
Plus:			
Charges de réseaux interconnectés		453 013 051	
Charges d'exploitation indirectes		517 677 940	
Charges d'exploitation totales		4 670 616 710	
Production totale combinée (en KWh)		8 662 900 000	
Coût moyen par KWh produit		**0.5400**	

La taxation sur les produits pétroliers

Au terme de la crise internationale du pétrole de 1982, le Gouvernement a décidé de ne pas réduire le prix des produits pétroliers, lourdement taxés.

L'ONE n'est pas autorisée à négocier librement l'achat de son Fuel sur le marché mondial, bien que l'Office consomme environ 25% de la production nationale totale et que le coût de cet intrant représente prés de 60% de son coût de production.

A la fin de 1992, l'ONE achetait son fuel sur le marché national et payait **1 880 Dh TTC la tonne métrique**. L'essentiel du Fuel est acheté au plus gros raffineur national marocain, la SAMIR, propriété de l'Etat et placée sous la même tutelle technique que l'ONE. Il n'a pas été possible d'obtenir le coût de production réel net hors taxe de la SAMIR. Toutefois, le prix de vente brut à la sortie de l'usine (incluant la surtaxe exceptionnelle sur le fuel) s'établissait à **1 607.80 Dh/t.**

Pour un fuel de qualité équivalente à celui utilisé par l'ONE (diesel marin mi-lourd), le prix du marché mondial (marché de Rotterdam), à la fin de 1992, s'établissait à environ 160 $US la tonne métrique pour les gros achats, soit environ 165$US/tonne CIF le port de Mohammédia, ou **l'équivalent d'approximativement 1 468 Dh/tonne métrique.** Sur cette base, le tableau de la page opposée produit une analyse comparative entre le coût actuel payé par l'ONE pour son fuel acheté de source locale, et celui du prix approximatif que l'Office pourrait payer sur le marché mondial pour le même produit (après acquittement de toutes les taxes d'usage).

Il ressort de cette comparaison qu'il existe un différentiel d'environ 150 Dh/tonne (après paiement des taxes) au désavantage de l'ONE entre le prix d'acquisition du fuel sur le marché national par rapport à ce qu'il pourrait lui en coûter sur le marché international. La récupération de ce différentiel permettrait à l'ONE une économie de 8% sur le coût de production actuel de son énergie thermique. Reporté sur la consommation de gasoil de 1992, ceci représente une économie d'environ 215 millions de Dh ou **0.04 Dh par KWh produit**.

Ne disposant pas des données relatives aux coûts de raffinage de la SAMIR pour la production du fuel à partir de pétrole brut, nous n'avons pas calculé quelle est la valeur actuelle réelle du différentiel entre le coût de raffinage et le prix de disposition de 1607.80 Dh/tonne imposé à la sortie de ses usines.

Le produit de cette surtaxe exceptionnelle imposée sur le Fuel représente une source de revenus importante pour l'Etat. Pour l'exercice 1991, le produit de cette seule surtaxe est estimé à 184 millions de DH et à plus de 215 millions pour l'exercice 1992.

IMPACT DE LA TAXATION SUR LA PRODUCTION D'ELECTRICITE PRODUITE A PARTIR DU GASOIL

		Réel 1991	Estimé 1992
Production de 1991 en KWh - (de source gasoil)		4 700 000 000	5 473 694
Tonnes de gasoil consommées en 1991	(9)	1 224 446	1 432
Enveloppe budgétaire annuelle de la surtaxe exceptionnelle sur le gasoil en Dirhams (7 * 9)		183 936 278	215 205
Montant global des taxes payées en 1991 sur le gasoil en Dirhams (8 * 9)		357 538 232	418 319
Impact de la taxe exceptionnelle sur le gasoil sur le coût du KWh produit (Dh/KWh)		0.039	0.0
Impact de l'ensemble des taxes sur le gasoil sur le coût du KWh produit (Dh/KWh)		0.076	0.0

La taxation sur le charbon industriel

Environ 50% de la production énergétique thermique de l'ONE provient du charbon. La mine Marocaine de Jerada fournit un volume annuel d'environ 500 000 tonnes métriques, le reste étant importé (exclusivement par le canal de la société SOCOCHARBON) à raison de 800 000 à 1 million de tonnes par an. Quand les nouvelles centrales thermiques en cours de construction seront mises en service en 1995, le volume annuel des importations devrait passer à environ 2 millions de tonnes.

Le prix d'achat à l'importation fin 1992 (CIF le port d'importation au Maroc) est de **455.7 Dh la tonne métrique**. Une fois toutes les taxes incorporées, le prix coûtant TTC de l'intrant pour l'ONE s'établit à **721.6 Dh la tonne**, ce qui représente une taxation globale combinée de 58.3%.

Il est à noter que sur le plan commercial, la SOCOCHARBON qui est une entreprise privatisable de la première vague mise sur le marché par le gouvernement, dépend essentiellement du marché captif de l'ONE, puisque plus de 80% de son chiffre d'affaires est généré par ses ventes à l'ONE. (Cette proportion atteindra plus de 95% en 1995).

Dans ces conditions, on peut s'interroger sur la viabilité commerciale de cette entreprise dans un contexte de libre concurrence, puisque l'ONE bénéficie de l'autorité légale pour acheter son charbon directement sur le marché mondial, sans passer par un intermédiaire.

Coût moyen de production par KWh basé sur les résultats de 1991 (en Dh)			
AVEC ELIMINATION DE LA SURTAXE EXCEPTIONNELLE SUR LE FIOUL ET LE CHARBON			
		PRODUC THERM	**PRODUC HYDRAU**
Production en KWh 1991		**7.396.800.000**	**1.266.100.000**
Coût du combustible TTC: (1991)	Liquide	2.197.801.120	0
	Solide	747.925.111	0
Transfert de taxes exceptionnelles sur le gasoil> >		**-183.936.278**	**183.936.278**
Abattement de taxe sur le charbon de > > > > >	**28.00%**	**-209.419.031**	**209.419.031**
Coût des intrants de production		2.552.370.921	393.355.309
Coût des intrants par KWh produit		**0.3451**	**0.3107**
Autres coûts:			
Eau		2.979.817	38.567
Huiles et graisses		4.611.110	734.477
Achats travaux et services		116.329.474	14.520.904
Frais du personnel		115.782.084	37.715.520
Impôts		18.212.664	3.292.580
Amortissements		355.782.779	85.431.221
Charges non imputables à la production des KWh		-887.854	-343.855
Charges de production totales nettes		3.165.180.995	534.744.723
Coût moyen de production/ KWh		**0.4300**	**0.4200**
SOMMAIRE PRODUC. COMBINEE			
Charges de production totales nettes combinées		3.699.925.719	
Plus:			
Charges de réseaux interconnectés		453.013.051	
Charges d'exploitation indirectes		517.677.940	
Charges d'exploitation totales		4.670.616.710	
Production totale combinée (en KWh)		8.662.900.000	
Coût moyen par KWh produit		**0.5400**	

Effet net de la taxation sur le prix de vente de l'électricité

Compte tenu qu'environ 80% de la production nationale d'électricité est de source thermique et que de ce pourcentage 30% est produit à partir de l'intrant charbon et 70% de l'intrant fuel, les éléments de taxation ci-haut mentionnés se répercutent sur le prix de vente du KWh d'énergie électrique au taux combiné global approximatif de 37%. Ceci contribue à rendre le prix de vente de l'énergie électrique nettement supérieur à son coût de production.

Le tableau de la page précédente présente la décomposition du coût de production de l'énergie électrique sur la base du mode opératoire actuel.

2.7.4. Le coût de production de l'énergie hydro-électrique

Avant d'établir un bilan net de la performance financière de l'ensemble du secteur de l'électricité, il faut évaluer le coût commercial de production de l'énergie hydro-électrique pour laquelle l'eau turbinée est actuellement fournie gratuitement.

Le tableau de la page opposée présente également la décomposition du coût de production de l'énergie électrique de source hydraulique dans les conditions d'exploitation actuelles.

Les statistiques 1991 de l'ONE pour ses centrales hydrauliques indiquent un coût d'exploitation global de 141.4 millions de Dh pour la production de 1266 millions de KWh, ce qui donne un coût moyen de **0.1100 Dh par KWh produit**. Ce prix ne tient pas compte du coût de l'eau turbinée, puisque celui-ci n'est pas facturé à l'ONE.

2.7.5. Effets du différentiel de coût entre le KWh thermique et le KWh hydraulique

Le coût actuel de production de l'énergie hydraulique est donc largement inférieur au coût moyen de production de l'énergie thermique, qui s'établit à environ **0.4800 Dh/KWh produit**.

Ce différentiel de coût très important résulte du fait que le coût réel de production de l'eau turbinée n'est pas facturé à l'ONE (absorbé intégralement par l'Etat). Au Maroc, où il existe de grandes variations saisonnières et annuelles de pluviométrie, un tel différentiel pose des problèmes importants à la fois au gouvernement et à l'ONE, en termes de prévisions de trésorerie. En effet, le pourcentage de production hydraulique pouvant varier entre 10 et 20% de la production globale d'électricité, les résultats d'exploitation de l'ONE et le produit de la taxation sur le gasoil peuvent varier dans de larges proportions d'une année sur l'autre.

Pour atténuer les effets négatifs induits par ce différentiel de coût, il conviendrait de facturer à l'ONE le coût réel de production de l'eau turbinée en contrepartie de l'élimination de la

surtaxe exceptionnelle sur le gasoil et d'un abattement sur la taxation du charbon, de telle sorte que le coût de production TTC d'un KWh d'énergie hydraulique soit approximativement le même que celui d'un KWh thermique. Les effets de cette mesure seraient neutres pour le gouvernement, puisque la baisse de revenus résultant des abattements consentis sur les intrants gasoil et charbon serait compensée par les revenus provenant de facturation à l'ONE de l'eau turbinée. Les effets de cette mesure seraient également neutres pour l'ONE.

Enfin, dans la mesure où la taxation exceptionnelle actuelle est suffisante pour équilibrer les coûts de production d'électricité de source thermique et hydraulique, il pourrait être possible de régulariser la situation sans répercussion sur le prix de vente au consommateur.

Sur cette base, on peut estimer la contribution possible de l'ONE aux frais de financement et d'exploitation des barrages. Le tableau de la page opposée démontre que sur la base des niveaux de taxation actuels, il est possible d'atteindre l'objectif de transaction équilibrée ci-haut mentionné, en éliminant la surtaxe exceptionnelle imposée sur le Gasoil et en accordant un abattement de 28% sur la taxation imposée sur le charbon. Ceci permettrait d'équilibrer le coût de production des KWh produits de source thermique et hydraulique, sans changer le coût de production intégré (donc sans impact sur la clientèle) et sans impact négatif sur la trésorerie du gouvernement.

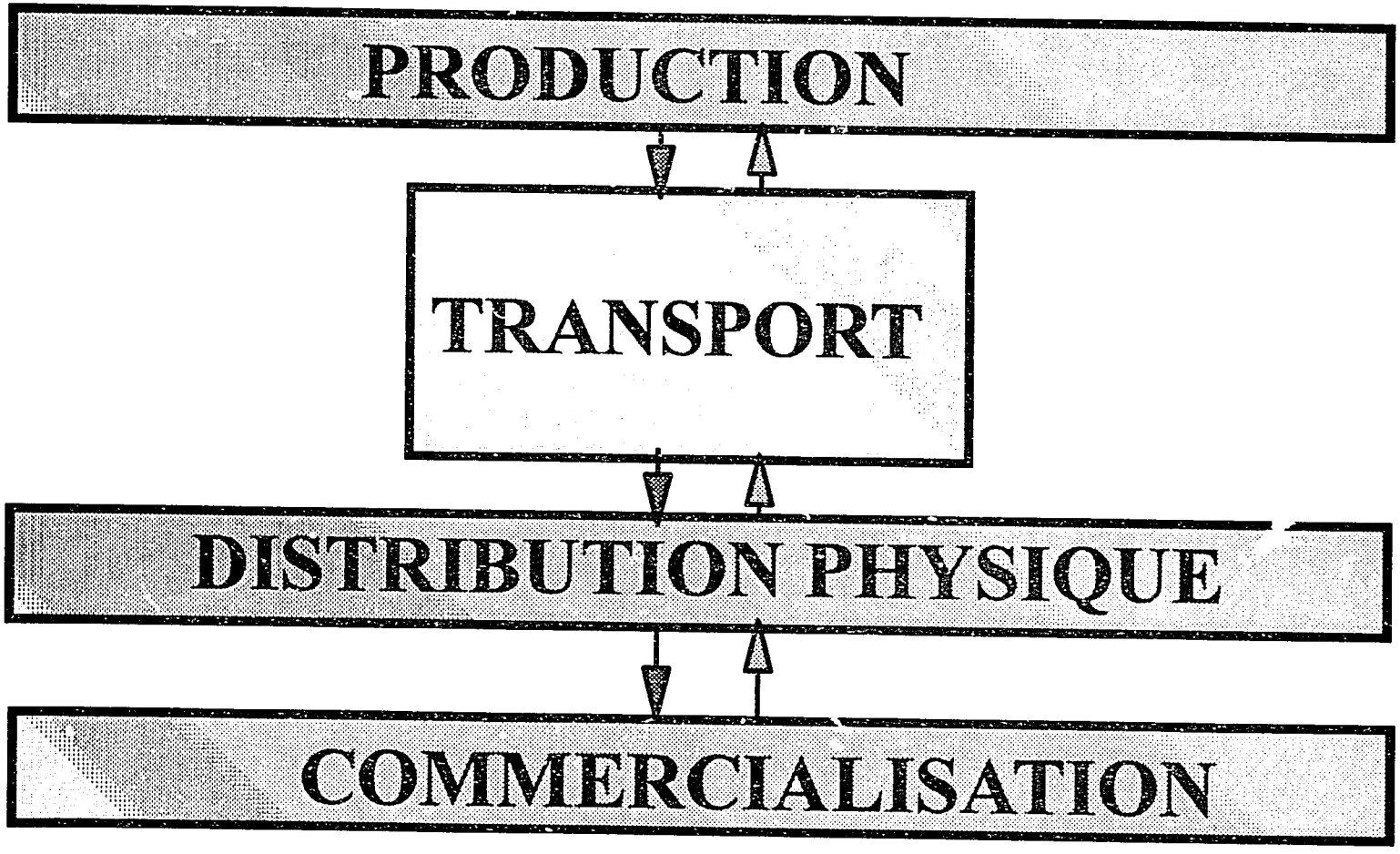
Si l'on admet que le coût de production de l'eau turbinée pourrait être lui même assujetti aux taxes normales, ce scénario permettrait de dégager environ 350 millions de Dh par an, qui pourraient être appliqués en couverture d'une portion des frais financiers et d'amortissement des barrages.

2.8. Mécanismes de contrôle du secteur

Bien que juridiquement autonomes, l'ONE et les Régies sont dans les faits maintenus sous étroit contrôle financier par leurs Tutelles respectives (Ministère des Finances et les Collectivités Locales, Ministère de l'Intérieur). Un Agent comptable vérificateur à plein temps est délégué par le Ministère des Finances au sein de l'ONE et des Régies, afin de contrôler à priori toutes les décisions à impact financier et de contresigner tous les chèques émis.

Ces contrôles à priori limitent la marge de manoeuvre de la Direction des Etablissements Publics et contribuent à créer un climat de méfiance nuisible à la gestion de l'entreprise. Les cadres ont tendance à adopter une attitude d'extrême prudence et à éviter de prendre des initiatives sans avoir au préalable obtenu l'assentiment écrit d'un supérieur. De telles pratiques alourdissent le processus de prise de décisions, ce qui est contradictoire aux impératifs d'un environnement commercial moderne et dynamique.

Décomposition en sous-secteurs



2.9. Classification des activités du secteur

L'objet de cette étude étant d'identifier les possibilités de participation accrue du secteur privé dans la prestation de Services Publics, nous avons jugé approprié de décomposer le secteur en cinq sous-secteurs homogènes, dont les caractéristiques opérationnelles et environnementales sont sensiblement différentes. Notre intention est de démontrer que les caractéristiques propres à certains des sous-secteurs pourraient mener à la matérialisation d'un environnement commercial compétitif dans lequel pourrait s'épanouir le secteur privé sans risque de déstabilisation du secteur.

Pour les seules fins de cette étude, le secteur de l'énergie électrique sera analysé sur la base des cinq sous-secteurs suivants (voir diagramme de la page opposée):

1 - **le sous-secteur de la captation, de l'emmagasinage et du harnachement de l'eau pour fins de production d'électricité** (barrages). Les barrages du Maroc ayant une mission multifonctionnelle (production d'électricité, alimentation des réseaux de distribution d'eau potable et distribution d'eau d'irrigation), la problématique de leur financement et de leur exploitation doit être considérée dans cette analyse.

2 - **le sous-secteur de la production de l'énergie électrique**, comprenant les centrales thermiques et les centrales hydrauliques ainsi que les sous-stations haute tension de raccordement au réseau interconnecté national (sous-stations immédiatement en sortie des usines de production 225 Kv).

3 - **le sous-secteur du transport et de la gestion en temps réel du réseau national interconnecté**, comprenant les lignes de transmission haute tension primaires (150Kv) et secondaires (60Kv) ainsi que toutes les sous-stations de transformation ou d'interconnexion haute tension. Les sous-stations de transformation en 22Kv de sortie du réseau de transport pour livraison en gros aux distributeurs font également partie intégrante du réseau national.

4 - **le sous-secteur de la distribution d'électricité au détail**, comprenant tous les réseaux de distribution primaire, secondaire et tertiaire de moyenne (22KV) et basse (220 V) tension, ainsi que toutes les sous-stations de répartition et les transformateurs de distribution. Ce sous-secteur inclut également les branchements de raccordement des clients au réseau de distribution.

5 - **le sous-secteur de la commercialisation et du service à la clientèle**, comprenant la lecture des compteurs, la facturation de la clientèle, la perception des comptes et les services à la clientèle, tels que l'enregistrement des demandes de branchement ou de service, le suivi des comptes clients, la détection des anomalies ou ruptures de tendances de facturation, etc.

3. LE SOUS-SECTEUR DE LA GESTION DES BASSINS VERSANTS

Ce sous-secteur couvre la captation, l'emmagasinage, le harnachement et le transport en gros de l'eau brute pour fins de production d'électricité et de consommation d'eau potable, industrielle et d'irrigation (barrages et réseau de transport primaire de chacun des bassins versants).

- Trois grands utilisateurs se partagent l'usage commercial de la ressource eau:

    - les producteurs d'électricité hydro-électrique
    - les distributeurs d'eau potable et industrielle
    - les distributeurs d'eau d'irrigation

- Cinq Ministères, dont les objectifs et les préoccupations divergent, interviennent actuellement dans le secteur de l'eau. La coordination et l'arbitrage suprême entre ces intervenants se font par l'intermédiaire du **Conseil Supérieur de l'Eau**, présidé par sa Majesté le Roi Hassan II. Les Ministères sont:

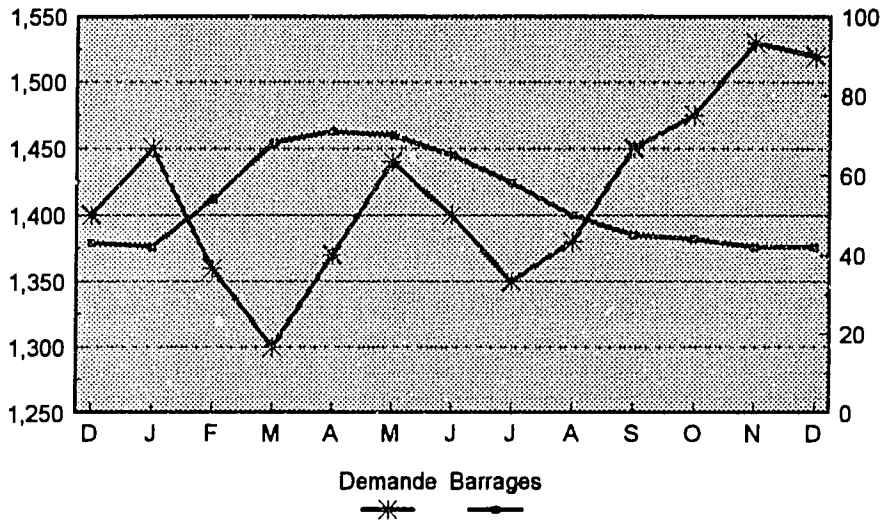
    . Le Ministère de l'Intérieur et de l'Information (Collectivités Locales);
    . Le Ministère des Travaux Publics, de la Formation Professionnelle et de la Formation des Cadres (Administration de l'Hydraulique);
    . Le Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire (eau d'irrigation);
    . Le Ministère de la Santé Publique (qualité de l'eau)
    . Le Ministère de l'Energie et des Mines (production d'électricité)

3.1. Problématique générale

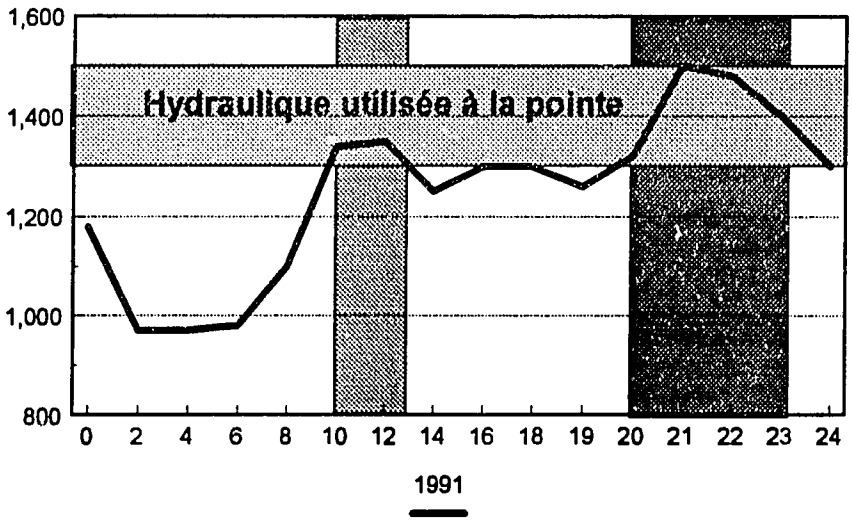
Par manque d'hydraulicité, le Maroc ne peut exploiter sa pleine capacité de production d'énergie électrique de source hydraulique déjà installée. Le tableau de la page opposée présente les statistiques essentielles d'hydraulicité des barrages actuellement en exploitation.

On constate que, en 1990, 1991 et 1992, le taux d'hydraulicité n'a pas permis une exploitation optimum de tous ces barrages. Le coefficient de remplissage moyen de l'ensemble des barrages n'a jamais dépassé 70% durant ces années. Le maximum a été atteint en avril-mai 1991 et le minimum (environ 40%) durant les mois de janvier, novembre et décembre 1991. Au 31 décembre 1992, le taux de remplissage de l'ensemble des retenues était au plus bas niveau jamais atteint, soit 26%, alors que celui-ci était à 42% à la fin de 1991, une année déjà réputée mauvaise.

Réserves d'eau Vs demande



Pointes de demande journalière



Un autre facteur complique l'exploitation des barrages pour la production de l'électricité. Denrée rare au Maroc, l'eau est prioritairement exploitée pour alimenter en eau potable les villes et villages et alimenter les systèmes d'irrigation agricole des zones couvertes par les bassins versants naturels. En période de basse hydraulicité, l'électricité est produite en ne turbinant que les volumes d'eau combinés appelés pour les consommations en eau potable et en eau d'irrigation.

De plus, en situation d'urgence, lorsqu'un groupe de production thermique majeur déleste, l'équilibre du réseau peut être dangereusement compromis et des délestages en série peuvent se déclencher automatiquement, si le gestionnaire du réseau ne réagit pas immédiatement pour compenser la perte de puissance en mettant en marche immédiate un autre groupe de puissance équivalente. Sachant que la mise en service d'un groupe thermique réclame de deux à trois heures de préchauffage, les unités de production hydraulique, qui peuvent être mobilisées immédiatement, prennent une importance stratégique dans la gestion et la stabilisation du réseau de transport national. L'ONE doit donc pouvoir disposer, en tout temps, de l'autorité directe pour réagir en cas d'urgence et donner l'ordre d'ouvrir les vannes du (ou des) barrage(s) ayant une réserve hydraulique favorable, afin de compenser la production pendant les deux à trois heures que nécessitent la mobilisation de l'énergie thermique. Une telle autorité doit pouvoir être exercée même en période de sécheresse et même si les volumes temporairement tirés du barrage excèdent la demande combinée pour l'eau potable et d'irrigation.

Pour éviter que l'eau tirée durant ces périodes d'urgence ne soit gaspillée et ne puisse être réutilisée en aval, il importe que le réseau de transport de l'eau en aval des barrages ait été conçu pour incorporer des réservoirs tampons de volume et de localisation appropriés et que toutes les composantes de ce réseau dynamique **puissent être gérées par un seul opérateur, répartiteur et régulateur des débits pour l'ensemble du réseau de transport d'eau d'un bassin versant.** Hormis les situations d'urgence, les diagrammes présentés sur la page opposée font apparaître toute la problématique de la gestion optimum des réserves d'eau et de la gestion de la demande conflictuelle de divers usagers, dont les périodes de pointes journalières et saisonnières ne coïncident pas.

Graphique des pointes d'appel journalières

- La pointe maximale journalière d'appel en puissance et en consommation d'électricité se situe entre 18h et 22h et une seconde pointe, à 80% du maximum seraient, entre 9h et 12h.

- la pointe maximale journalière combinée pour la consommation d'eau potable et d'eau d'irrigation se situe entre 8h et 18h

En matière de gestion de la demande en eau, on doit également tenir compte du décalage dans le temps entre le moment où l'eau est tirée du barrage et turbinée et le moment où elle arrive au consommateur en aval.

Graphique des charges maximales hebdomadaires et saisonnières

- la demande d'électricité est la plus forte durant les mois de novembre, décembre et janvier, précisément durant la période de l'année où l'appel d'eau pour des fins d'irrigation agricole est le plus faible.

La pluviométrie annuelle

- La pluviométrie annuelle varie selon les régions, avec une concentration pluviométrique dans les régions du nord et des régions du Sud où une sécheresse extrême peut sévir.

- Contrairement au secteur de l'électricité, l'eau ne se transporte pas aisément sur de longues distances en dehors des bassins versants naturels. A l'instar de l'électricité, les réseaux de distribution en gros de l'eau ne sont généralement pas interconnectés et ne constituent que des ensembles de mini-réseaux homogènes, indépendants les uns des autres, pour chacun des bassins versants naturels.

- Certains villages sont alimentés en eau par le forage et le pompage d'eau souterraine, en toute indépendance d'un réseau de transport quelconque.

Le cumul de toutes ces contraintes rend particulièrement complexe sur les plans logistique et macro-économique; la gestion harmonieuse de l'eau pour fins de production d'énergie électrique.

Le défi au niveau de l'exploitation optimale de la ressource eau consiste donc à prendre en temps réel des actions visant à atteindre les objectifs suivants, tout en répondant aux attentes de la population en matière d'eau potable et des agriculteurs en matière d'irrigation:

- **Objectif # 1: supporter la tenue en puissance du réseau national de transport et de distribution d'électricité.** Ceci peut être atteint en ayant recours à la mobilisation journalière du maximum de la capacité de puissance installée des turbines hydrauliques, durant la plage de la pointe journalière 18h à 22h et éventuellement de la seconde pointe de moindre importance de 9h à 12h.

- **Objectif # 2: maximiser la production annuelle globale d'énergie électrique de source hydraulique.** Cette énergie, produite sur la base d'une ressource nationale renouvelable et également utilisée sans altération pour la satisfaction d'autres besoins fondamentaux est sur les plans stratégique et macro-économique la solution la plus avantageuse.

3.2. Eléments de solution

3.2.1. Optimisation de la production d'énergie électrique en période de pointe de la demande

Le premier des deux objectifs peut être atteint dans la mesure où, pour un même bassin versant, le contrôle des tirages et du transport de l'eau relève **d'une même entité gestionnaire** depuis les réservoirs en amont, jusqu'à la livraison aux distributeurs d'eau potable et d'eau d'irrigation en aval.

Pour être efficace et maximiser le jeu des mécanismes autorégulateurs du marché, ce contrôle doit incorporer **une composante de structure de tarification** en plus de la **composante de gestion directe du volume des réserves d'eau dans les barrages** et de la **composante de la gestion des réservoirs d'entreposage tampon** situés en aval des barrages.

Il serait possible à un **organisme gestionnaire unique pour chacun des bassins versants**, en ayant recours à l'utilisation judicieuse de réservoirs tampons de dimension appropriée, de faire coïncider la période de tirage maximum pour les besoins de l'alimentation en eau potable et en eau d'irrigation avec la période de pointe journalière de l'appel en puissance pour l'énergie électrique.

La réalisation du premier objectif, pour chacun des bassins versants, représenterait un progrès sensible, puisque cela permettrait à l'ONE d'utiliser la pleine capacité de puissance hydraulique installée durant la courte période de pointe journalière d'appel de puissance, et permettrait de réduire l'importance des délestages journaliers durant la période en fin de journée où elle ne parvient pas à satisfaire l'appel de puissance par son mode d'exploitation actuel.

Cet objectif devrait pouvoir être réalisé même en période de faible hydraulicité, si l'on restreint la période des tirages hydrauliques à la seule plage des quatre heures correspondant à la période de pointe de l'appel en puissance pour l'énergie électrique. Avec ce scénario extrémiste, la détermination des capacités de stockage tampon requises en aval pour assurer la satisfaction des besoins en eau potable et en eau d'irrigation serait à son maximum et pourrait être coûteuse puisqu'il faudrait que ces réserves aient une capacité de stockage suffisante pour couvrir les

besoins en eau pour les 20 heures de consommation courante pendant lesquelles l'alimentation du réseau de transport d'eau à la sortie des barrages serait interrompue.

Selon les données d'hydraulicité moyenne disponibles pour la plupart des bassins versants, ce cas extrême est peu probable. La plupart des ouvrages peuvent effectivement turbiner plus de quatre heures par jour, même en période de sécheresse.

Il conviendrait toutefois de procéder à une étude d'optimisation des capacités de stockage tampon en aval des barrages, en fonction des caractéristiques propres à chaque bassin versant. Une analyse devrait également être réalisée pour vérifier s'il serait plus économique d'investir dans la construction de ces réservoirs que dans la construction et l'exploitation de nouvelles unités de production thermique.

Le ministère de l'Energie et des Mines, au même titre que la Direction de l'Hydraulique du Ministère des Travaux Publics, de la Formation Professionnelle et de la Formation des Cadres, sont en accord avec le Consultant sur la question des avantages qui pourraient résulter de la gestion intégrée des bassins versants. L'un comme l'autre expriment toutefois des doute sur la possibilité de réaliser à court terme le transfert d'une telle responsabilité au secteur privé, eu égard à l'état et au contexte actuels de l'organisation du secteur de l'eau au Maroc. Des aménagements importants au cadre institutionnel des secteurs de l'Electricité, de l'Eau, des Collectivités Locales et de l'Agriculture seront requis pour mettre en place ce concept et, de toute évidence ceci ne pourra être réalisé rapidement. Les difficultés de mise en application ne devraient toutefois pas être invoquées pour retarder le processus de réforme.

L'Espagne, pays bénéficiant d'une climatologie similaire à celle du Maroc évolue actuellement dans le même sens et a démarré un processus d'intégration et de gestion intégrée des bassins versants.

Dans le contexte spécifique du Maroc, il serait possible d'amorcer le processus de réforme en plusieurs étapes. La première étape pourrait consister en une réorganisation des "Régions Hydrauliques" pour leur accorder une plus grande autorité opérationnelle et en faire à moyen terme des Agences de gestions des Bassins versants. Ces Agences pourraient demeurer pour quelques années encore des Etablissements Publics. Pendant la période durant laquelle les réformes juridiques sont entreprises (rédaction d'un nouveau Code National de l'Eau), le renforcement institutionnel des Agences et les mesures d'accompagnement mis en place. Ultérieurement, après avoir démontré la viabilité économique à même d'attirer les investisseurs privés, tout en garantissant les objectifs stratégiques du développement économique et social du pays, il pourra être envisagé de confier progressivement la gestion des bassins à une entreprise privée.

Par insuffisance de temps, il n'a pas été possible pour le Consultant d'analyser en détail les problématiques bien particulières de la mobilisation et de la gestion intégrée des ressources en eau souterraine. Cette question devra faire l'objet d'études complémentaire puisque la gestion de ces installations autonomes doit nécessairement être intégrée à celle des installations hydrauliques lourdes.

3.2.2. Optimisation du revenu commercial de la ressource eau

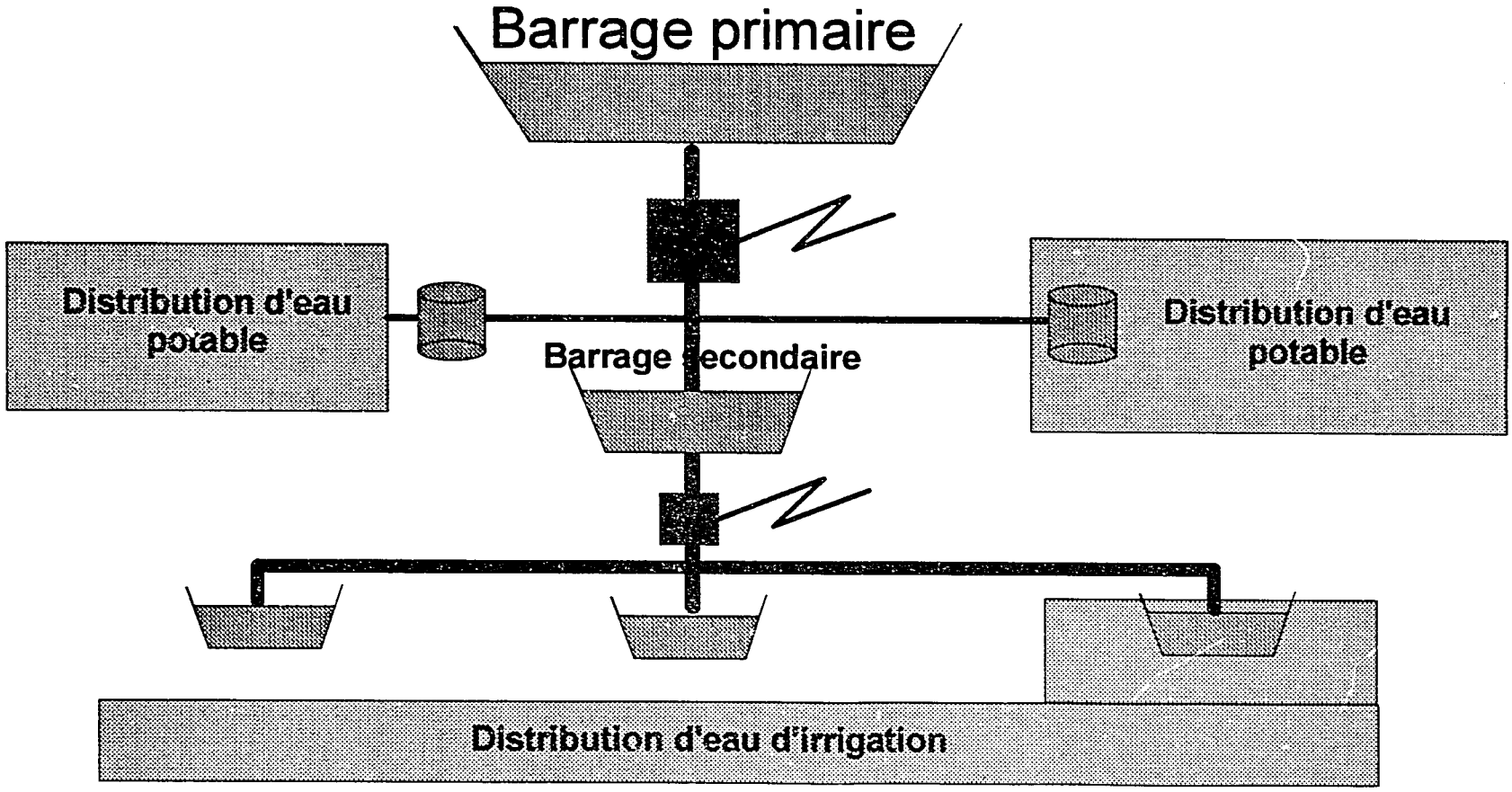
L'atteinte du second objectif, pour produire de l'énergie hydro-électrique au delà de la quantité d'énergie minimale produite durant la période de pointe d'appel de puissance décrite ci-dessus, est directement fonction du volume des apports en hydraulicité. Plus il pleut, plus il sera possible de produire une quantité importante d'énergie électrique.

En raison de l'aspect fortement saisonnier de la pluviométrie au Maroc, il est nécessaire de gérer prudemment la demande en eau en fonction du volume des apports de manière à ne pas épuiser les réserves accumulées en période de pluies et de conserver la possibilité de répondre adéquatement aux besoins essentiels en période de sécheresse. La réserve doit être gérée sur une base pluriannuelle, de manière à conserver une marge de manoeuvre, dans l'éventualité d'un cycle de sécheresse s'étendant sur plusieurs années.

En période d'extrême sécheresse, les besoins en alimentation d'eau potable de la population et du bétail sont jugés prioritaires, suivis des besoins de l'irrigation agricole, la demande d'eau d'irrigation devant être ralentie en situation d'épuisement accéléré des réserves disponibles. Tout tirage des réserves d'une quantité d'eau dépassant les besoins jumelés de la demande en eau potable et en eau d'irrigation sera de l'eau gaspillée, du point de vue social et commercial, sauf en ce qui concerne sa capacité de générer de l'énergie électrique au passage.

Du point de vue de l'efficacité économique globale du système, la production d'électricité de source hydraulique ne pose pas de problème économique ou social particulier, tant et aussi longtemps que celle-ci se limite à l'utilisation de débits d'eau turbinés correspondant à la somme des débits d'eau appelés pour l'eau potable et l'eau d'irrigation. Une production d'électricité dépassant ce seuil, impliquerait le tirage de réserves d'eau supérieur aux seuls besoins vitaux de la collectivité en eau potable et en eau d'irrigation. Une utilisation excédentaire par l'ONE peut être économiquement justifiée, même si le surplus d'eau turbiné ne peut être réutilisé en aval à d'autres fins, dans la mesure où ces tirages ne compromettent pas l'équilibre des réserves disponibles pour une gestion pluriannuelle prudente de la ressource. Une telle exploitation ne peut donc se concevoir que si les apports pluviométriques dépassent les besoins de la demande en eau potable et d'irrigation et seulement si le taux de remplissage des retenues est élevé.

Les composantes du système



Dans une telle situation, l'eau soutirée en excédent des besoins des deux autres utilisateurs ne peut être commercialisée qu'aux seules fins de la production d'électricité, ce qui implique que le coût d'utilisation de cette eau par l'ONE devrait être plus élevé, puisque l'Office est le seul à en bénéficier et que son coût de production ne peut être partagé par les deux autres utilisateurs.

Afin de maximiser à la fois l'exploitation des bénéfices sociaux et commerciaux de la ressource eau, **il faut gérer la ressource en temps réel**, en ajustant le niveau de la demande en fonction de l'hydraulicité moyenne des bassins versants (des apports réels captés). Ceci peut être accompli par une **tarification dynamique** décourageant l'utilisation abusive (ou pour des usages d'importance secondaire) de la ressource durant les périodes d'insuffisance d'apport.

Dans le contexte climatique du Maroc, la notion de la gestion commerciale de l'eau ne peut toutefois pas être envisagée sans que les mécanismes réglementaires et les moyens dans assurer le respect ne soient mis en place pour garantir la rigueur et la discipline en matière de gestion économe de l'eau. Tout gestionnaire des bassins versants, qu'il soit public ou privé, devra respecter les régles du jeu (et rendre des comptes) pour tenir compte des réalités en matière de rareté de l'eau et de la menace continue de la dégradation de sa qualité en raison de la pollution générée par le développement des activités industrielles et agricoles.

Cette préoccupation nécessite que soient imposés des cahiers des charges précis spécifiants ;es performances souhaitées aux organismes de gestion de l'eau.

3.3. Importance de la prévision météorologique

La maîtrise de la prévision à court et à long terme des conditions météorologiques et pluviométriques locales de chacun des bassins versants aménagés est primordiale pour une gestion prudente et optimale de la ressource eau.

L'infrastructure technique, logistique et administrative nécessaires à la maîtrise fiable des données météorologiques est un élément essentiel de la gestion du sous-secteur et doit en constituer un élément opérationnel dont le coût doit être comptabilisé comme une charge normale d'exploitation.

Le Maroc s'est doté d'un **Centre National de la Météorologie** moderne, originellement constitué en une Direction du Ministère et récemment réorganisé en un EPIC. Le Centre dessert, entre autres, l'Aviation civile, la Marine marchande, la Presse, la Radio, la Télévision, l'Agriculture et les gestionnaires ou utilisateurs de la ressource eau. Toutes ces activités sont de nature commerciale et à ce titre, la facturation au coût de production des services météorologiques obtenus est justifiée. Le processus est déjà bien engagé et la viabilité

économique du Centre devrait pouvoir être assurée avec un apport minime du gouvernement, si chacun des utilisateurs commerciaux s'acquitte du coût des services obtenus.

3.4. Recommandations

Compte tenu des problématiques ci-haut mentionnées, nous recommandons les restructurations suivantes:

1) Que l'eau servant à la production de l'énergie électrique soit facturée à l'ONE sur la base d'un taux variable, à déterminer, qui devrait:

   - être proportionnel à la puissance énergétique soutirée de la ressource,
   - tenir compte que la ressource est consommée par d'autres utilisateurs en aval; par conséquent son coût de production doit être équitablement réparti entre eux;
   - être plus élevé lorsque les volumes turbinés dépassent la demande des deux autres utilisateurs. (total des coûts de production non partagés)

2) Que l'autorité et les moyens d'action de la **Direction de l'Administration Hydraulique du Ministère des Travaux Publics** soit renforcée de telle sorte qu'elle puisse jouer un rôle déterminant dans la planification et la coordination du développement des aménagements hydrauliques sur l'ensemble du territoire. Cette Direction pourrait se voir attribuer un rôle d'agence de réglementation pour le secteur de l'eau et être chargée de la mise en application des décisions du Conseil Supérieur de l'Eau. Le secteur de l'eau étant un secteur éminemment politique, compte tenu de son caractère vital pour les populations, le désengagement de l'Etat ne peut s'opérer sans que certains aspects liés à la sécurité de l'approvisionnement en eau des populations et à la protection contre les méfaits de l'eau ne soient réglementés et contrôlés. Ceci relève de la responsabilité de l'Etat et implique le présence d'expertises fortes et bien équipées en systèmes de contrôle et de gestion au sein du Ministère de tutelle du secteur.

3) Qu'afin d'optimiser commercialement et stratégiquement la ressource "Eau" **la gestion intégrée de tous les réservoirs et du réseau de transport de l'eau brute pour un même bassin versant soit confiée à un seul et même exploitant** (barrages primaires, barrages de compensation, canalisations ou canaux de transport en gros, réservoirs et châteaux d'eau tampons).

Ayant la complète maîtrise de tous les éléments d'infrastructure de transport et de stockage de l'eau pour le bassin versant sous sa responsabilité, l'exploitant pourra localiser stratégiquement les bassins tampon en aval des barrages, en déterminer le nombre et la capacité requise et en optimiser l'exploitation en régulant les débits de telle sorte que l'appel en eau à la sortie des barrages corresponde aux débits maximum pouvant être turbinés durant la période journalière d'appel maximum de puissance électrique.

Les recommandations concernant le secteur de l'agriculture présentent des points complémentaires à celles présentées dans ce rapport, il est vivement suggéré au lecteur d'en prendre connaissance.

4) Que le coût des investissements et les frais d'exploitation relatifs à la production et au transport en gros de la ressource "Eau" soient facturés au coût de production commercial, par l'exploitant de chacun des bassins versants aux différents utilisateurs primaires (électricité, eau potable, eau industrielle, eau d'irrigation).

5) Que la tarification pour la vente en gros de l'eau, établie par le gestionnaire de chacun des bassins versants, soit laissée libre d'évoluer progressivement pour couvrir intégralement les frais d'exploitation, financiers et d'amortissement des infrastructures lourdes. Cette tarification devra dégager une marge suffisante pour permettre l'autofinancement du programme de développement du bassin versant sans participation ni garantie de l'Etat. Ceci est un objectif à long terme qui ne pourra être atteint qu'à la suite d'une longue période d'ajustement et qui nécessitera des aménagements de taxation à titre de mesures d'accompagnement.

6) Que l'exploitant de chacun des bassins versants soit responsable de l'optimisation en temps réel de la gestion de son réseau de manière à maximiser la production d'hydro-électricité, en **puissance** et en **quantité d'énergie** produite sur la base des volumes d'eau combinés soutirés par les distributeurs d'eau potable, industrielle et d'irrigation.

7) Que l'exploitant de chacun des bassins versants se charge également, sous la supervision et la coordination de la Direction de l'Administration Hydraulique du MTPFPFC, de la gestion saisonnière prudente des réserves d'eau, dans le but d'en maximiser le rendement économique et social sur une base pluriannuelle. Cette gestion prudente de la réserve eau devra se faire dans le cadre d'une réglementation précise et des dispositions en la matière à inclure au sein de chacun des cahiers des charges pour chacun des bassins versants (spécificités différentes pour chacun des bassins).

8) Que la réglementation du secteur de l'eau permette aux exploitants de chacun des bassins versants d'offrir un tarif variable pour la vente en gros de l'eau en fonction des plages

horaires journalières durant lesquelles s'effectuent les tirages. Le différentiel de facturation devra être suffisant pour que la construction de châteaux d'eau (ou de réservoirs tampons) en aval des centrales hydro-électriques devienne économiquement intéressante pour les distributeurs d'eau au détail (Régies Autonomes de Distribution ou leur équivalent).

9) Que les opérateurs de chacun des bassins versants soient autorisés à négocier librement entre eux, sur des bases purement commerciales, la construction de canalisations de transfert et de stations de pompage pour l'acheminement d'eau en gros d'un bassin versant en situation de surplus vers un autre bassin en déficit. Ces opérateurs devront également être laissés libres d'interconnecter éventuellement, au moment jugé opportun, les centres autonomes de production d'eau par pompage souterrain au système de distribution canalisé du bassin versant.

10) Que la tarification pour l'utilisation de l'eau turbinée pour fins de production d'électricité soit calculée de telle sorte que le coût de production hors taxe de l'hydro-électricité soit sensiblement équivalent au coût de production hors taxe de l'électricité de source thermique (charbon ou fuel). Selon un calcul préliminaire à confirmer, cette facturation devrait se faire sur la base de **0.32 Dh par KWh produit de source hydro-électrique**, ce qui devrait générer des revenus de l'ordre de 350 millions de Dirhams par an pour les exploitants des bassins versants en couverture d'une portion de leurs frais d'exploitation (le solde des frais d'exploitation devra être couvert par les distributeurs d'eau potable et d'irrigation). De nombreuse variations de mécanismes de facturation de l'eau brute peuvent être envisagés. Des études techniques et financières complémentaires seront requises pour déterminer quelle mécanisme serait le plus approprié au contexte marocain.

11) Que la tarification pour l'achat en gros de l'eau brute par les Régies Autonomes de Distribution (ou leur équivalent) pour fins de distribution au détail d'eau potable, industrielle ou d'irrigation soit basée sur les volumes d'eau effectivement consommés.

12) Que les exploitants de chacun des bassins versants soient assujettis aux impôts et taxes en vigueur au même titre que tout autre industriel (droits de douanes à l'importation, taxe PIF, TVA).

13) Qu'un mécanisme de **péréquation régionale,** (similaire à celui décrit en Annexe B du volume 1 du rapport de l'étude), de portée limitée aux territoires desservis par chacun des bassins versants, soit mis en place et administré par les exploitants des bassins versants, pour le compte de toutes les Régies autonomes de distribution s'y alimentant. Les exploitants devront être dûment mandatés par le gouvernement pour administrer le fonds de péréquation de leur bassin versant et pour en contrôler l'utilisation en conformité avec la réglementation établie.

14) Que les gestionnaires de bassins versants soient tenus de racheter des Agences de commercialisation les volumes d'eau récupérés des réseaux d'assainissement des eaux usées. Le prix de rachat devra être fixé selon que ces eaux aient été ou non préalablement traitées pour répondre aux normes nationales. Le différentiel entre le coût de rachat des eaux usées traitées ou non traitées devrait être suffisant pour assurer l'autofinancement et l'exploitation des usines de traitement. L'eau usée rachetée des Agences de commercialisation pourra être commercialisée de nouveau en aval, à des fins industrielles ou agricoles, par les gestionnaires des bassins versants

15) Que les services de la Direction de la Météorologie Nationale du Ministère des Travaux Publics soient commercialisés et systématiquement facturés au prix coûtant à l'ONE, aux gestionnaires des bassins versants et à toute autre entité commerciale ayant besoin de ces données pour assurer la bonne gestion de ses opérations.

3.5. Responsabilités des Sociétés concessionnaires de la gestion des bassins versants

Toutes les sociétés concessionnaires devraient être tenues d'établir leur tarification et de planifier le financement et l'exécution des travaux requis pour optimiser leur réseau de transport de telle sorte qu'on puisse:

- réguler et optimiser le débit de l'appel journalier d'eau potable et d'eau d'irrigation pour correspondre à la capacité de turbinage maximum des systèmes de production d'électricité;

- concentrer la période d'appel d'eau maximum sur la plage horaire journalière correspondant à la (les) période(s) de pointe de la demande de puissance électrique;

- gérer la demande par la tarification de manière à la moduler en fonction des apports pluviométriques et à maximiser l'exploitation commerciale de la ressource.

3.6. Mécanisme de désengagement proposé

a) Infrastructures existantes

- Les infrastructures nécessaires à la gestion stratégique des bassins versants (barrages principaux et secondaires, barrages de compensation, réservoirs et châteaux d'eau, canaux et conduites de transport, stations de pompage) réclament des investissement lourds. Il

pourrait être difficile de trouver un acquéreur pour la reprise en un seul bloc de l'ensemble des éléments nécessaires à l'exploitation optimale d'un bassin versant.

- Pour cette raison, le mécanisme de désengagement que nous suggérons est celui des appels d'offres nationaux et internationaux pour négocier des contrats d'affermage avec des entreprises privées pour l'exploitation commerciale de chacun des bassins versants. Par ce moyen:

    . Les infrastructures existantes demeurent le patrimoine de l'Etat, qui en confie la gestion, l'exploitation, et l'entretien à une Société de droit commercial,

    . L'état loue à l'exploitant privé les infrastructures de son patrimoine, pour une somme calculée de manière à couvrir le coût du service de la dette (principal et intérêt), de l'amortissement et du risque de change engagé pour la construction de ces infrastructures,

    . L'exploitant assume l'intégralité des coûts d'exploitation, d'entretien et de gestion du bassin versant ainsi que les risques reliés à la prestation du service concédé,

    . Les Régies Autonomes de Distribution (ou leur équivalent) deviennent des clients de l'exploitant du bassin versant et non plus de l'Etat,

    . L'exploitant du bassin versant est autorisé à utiliser le produit de l'amortissement des infrastructures pour la poursuite du programme d'investissement et le renouvellement des infrastructures désuètes du bassin versant pour lequel il assume la gestion.

b) Nouvelles infrastructures

- A partir de la signature de la signature d'un contrat d'affermage, l'intervention financière de l'Etat devrait se limiter au service de la dette contractée pour la construction des installations existantes avant la passation du contrat. Le service de la dette devra être intégralement couvert par le produit de la redevance versée par l'exploitant, en contrepartie de l'utilisation des actifs du patrimoine de l'Etat.

- L'exploitant de chacun des bassins versants devra évaluer lui-même quels sont ses besoins d'investissements pour maximiser l'exploitation commerciale de l'eau de surface et souterraine qui peut être captée et commercialisée sur son territoire, en justifier le bien-fondé et estimer la rentabilité (sur des bases commerciales hors intervention directe ou

indirecte de l'Etat). Les programmes d'investissement pour chacun des bassins versants devrait être déposés pour visas auprès de la Direction de l'Aménagement Hydraulique du MTPFPFC, qui assumerait le rôle d'Agence de réglementation du secteur de l'Eau.

- L'aménagement des bassins versants pourra faire l'objet d'appels d'offres internationaux auprès du secteur privé dans le cadre de "contrat de Construction, de Propriété et d'Exploitation" (Build - Own - Operate, BOO), assorti d'une concession d'exploitation de service public pour la gestion du bassin versant.

- Dans l'éventualité où aucun investisseur privé ne serait disposé à assumer une telle responsabilité sur des bases commerciales intégralement privées, l'Etat pourra envisager une participation mixte avec le secteur privé ou d'accorder de simples contrats de gestion. Tout contrat de participation mixte devrait toutefois prévoir des mécanismes de retrait progressif de l'Etat au fur et à mesure de la maturation économique du projet.

3.7. Programme de réalisation

a) Répertorier pour chacun des bassins versants les points de sortie du système de transport en gros de l'eau brute pour livraison aux Régies Autonomes de Distribution (ou leur équivalent). Cette étape consiste à délimiter les frontières du domaine d'intervention de chacun des futurs exploitants du secteur de l'eau.

b) Dresser un inventaire détaillé et évaluer toutes les infrastructures (et réserves en eau) disponibles en amont des points de sortie ci-dessus mentionnés, pour assurer le stockage et le transport en gros de la ressource eau.

c) Monter un dossier technique descriptif des caractéristiques de chacun des bassins versants, de la nature des infrastructures existantes et des attentes du gouvernement en matière de gestion stratégique de la ressource eau.

d) Concevoir et mettre en place des logiciels de simulation des débits hydrauliques sur toute la superficie de chacun des bassins versants de manière à pouvoir optimiser et moduler les débits pour créer un appel correspondant aux capacités maximum de turbinage durant les heures de pointes d'appel en puissance électrique.

e) Elaborer la réglementation nationale relative à la gestion des bassins versants, dans le contexte des recommandations générales ci-dessus formulées. Cette réglementation devrait inclure la définition des principes directeurs en matière de tarification et de mise en application des principes de péréquation régionale.

f) Lancer les appels d'offres nationaux et internationaux pour sélectionner les exploitants qui devront assumer la gestion de chacun des bassins versants existants ou à aménager.

g) Rédiger des contrats d'affermage types et des ententes contractuelles types pour servir de guide de négociation avec les nouveaux exploitants privés de chacun des bassins versants.

h) Dans l'éventualité où certains bassins versants n'auraient pas intéressé le secteur privé, ou que les propositions déposées soient jugées inacceptables, leur exploitation pourra être temporairement confiée à une filiale de droit commercial d'un Etablissement public, gérée en totale autonomie administrative et financière. Lorsque la viabilité économique du bassin versant aura été rétablie, les Etablissements publics devraient se départir, au profit du secteur privé, de leurs participations dans le capital de leurs filiales.

3.8. Mesures d'accompagnement essentielles

1) Le mécanisme proposé pour la gestion commerciale et intégrée des bassins versants vise à transférer au secteur privé la charge des frais de financement et d'exploitation des infrastructures lourdes du secteur. Dans un contexte d'exploitation commerciale, les nouveaux exploitants des bassins versants devront répercuter l'intégralité de leurs coûts d'exploitation, **anciennement assumés par l'Etat**, dans le prix de vente en gros de l'eau consommée par les Régies (ou leur équivalent) et les producteurs d'hydro-électricité.

   Pour que ce transfert de responsabilité ne se traduise pas par une augmentation subite du prix de l'électricité et de l'eau au consommateur, l'Etat devra réduire les taxes imposées sur les intrants consommés par les producteurs d'électricité et les distributeurs d'eau potable et d'irrigation. **La réduction des taxes consentie par l'Etat devra correspondre approximativement au montant global consolidé des sommes nouvellement facturées par les exploitants des bassins versants pour la vente en gros de l'eau brute anciennement fournie gratuitement par l'Etat.** Si une telle compensation peut s'effectuer sur des bases fiscalement rationnelles pour l'administration, la restructuration du secteur sera sans effet négatif sur les équilibres budgétaires de l'Etat et pour le consommateur. Une telle action aurait toutefois l'énorme avantage de créer les conditions d'un environnement commercial sain, sans intervention directe de l'Etat, pour tous les exploitants des sous-secteurs suivants:

   - les producteurs d'hydro-électricité par rapport aux producteurs d'électricité de source thermique,
   - les exploitants des bassins versants,
   - les distributeurs au détail de l'eau potable, industrielle et d'irrigation.

A notre avis, tous ces exploitants devraient payer au même titre que tous les autres agents économiques, les taxes imposées par l'Etat (droits d'importation, Taxe PIF, TVA). Toutefois, du moins pour les secteurs de l'électricité et de l'agriculture, il existe l'opportunité d'éliminer la surtaxe exceptionnelle sur le prix de vente du fuel lourd industriel.

2) Le gestionnaire du réseau national de transport de l'électricité (ONE) doit pouvoir mobiliser, instantanément et en tout temps, une capacité de puissance hydro-électrique supplémentaire, pour une durée approximative de trois heures, en cas de délestage accidentel d'une unité de production thermique, pour éviter le délestage en chaîne du réseau national. Ce délai correspond au temps nécessaire pour remettre en service une nouvelle unité de production diesel.

   Il est donc impératif d'inclure dans la réglementation relative à la gestion des bassins versants des dispositions permettant à l'exploitant du réseau de transport national d'électricité (ONE) d'ordonner en tout temps, même en période de sécheresse ou hors plage horaire optimale, à titre de mesure d'urgence d'intérêt national, la mobilisation immédiate du volume approprié d'eau requis pour maintenir la stabilité du réseau électrique national pour une durée maximum de 3 heures.

3) Que toutes les lois relatives à l'utilisation de l'eau fassent l'objet d'une mise à jour systématique. Etant donné que la législation Marocaine relative à l'eau se compose d'une multitude de lois anciennes (1914 et ultérieures) et qu'un grand nombre des dispositions sont désuètes ou inapplicables, il serait probablement judicieux de promulguer une nouvelle loi qui pourrait constituer un code de l'eau moderne et cohérent.

4. LE SOUS-SECTEUR DE LA PRODUCTION DE L'ENERGIE ELECTRIQUE

Le sous-secteur de la production de l'énergie électrique, comprend les centrales thermiques et hydro-électriques ainsi que les sous-stations de raccordement au réseau de transport interconnecté national (sous-stations immédiatement en sortie des usines de production 225Kv). Ce sous secteur ne comprend pas les barrages, qui sont traités dans la section des bassins versants.

4.1. Le contexte

La production de l'énergie électrique au Maroc est bien diversifiée en termes de:

- technologies,
- sources énergétiques primaires (charbon, fuel, gasoil, électricité d'importation),
- capacités de puissance productrice,
- zones géographiques où sont implantées les unités de production.

Toutes les unités de production de capacité importante alimentent le réseau national de distribution interconnecté. L'ONE est chargé de la gestion en temps réel des capacités de production en fonction des fluctuations de la demande et des équilibrages nécessaires à la stabilité du réseau.

Il existe donc d'ores et déjà, au niveau du sous-secteur de la production d'électricité, un environnement opérationnel présentant les caractéristiques typiques d'un environnement commercial concurrentiel.

Les mécanismes du marché ne peuvent toutefois jouer leur rôle auto-régulateur, puisque l'ONE détient le monopole de la production de l'énergie électrique (sauf en ce qui concerne les petits autoproducteurs).

4.2. Capacité de production du secteur et satisfaction de la demande

Le secteur de l'énergie électrique au Maroc a connu une croissance soutenue au cours des cinq dernières années, le taux de croissance moyen de la production brute ayant été de 7,5% par an. Ce taux de croissance dépasse le taux d'accroissement de la population de près de 4%.

La production électrique 1991

Caractéristiques du secteur

78.7 % 7.8% 13.5 %

TECHNOLOGIES DIFFÉRENTES

LOCALISATIONS GÉOGRAPHIQUES DIFFÉRENTES

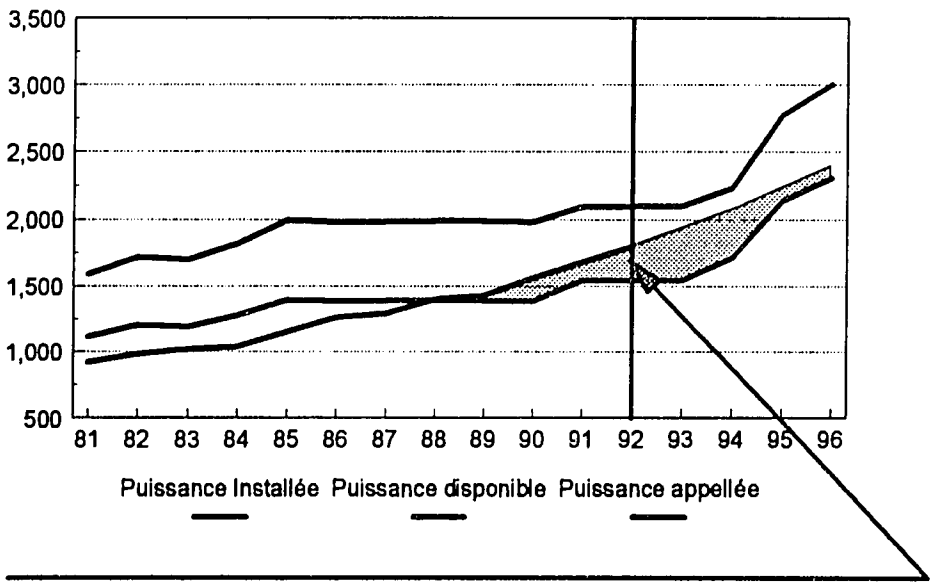
CAPACITÉS DE PRODUCTION DIFFÉRENTES

COÛTS DE PRODUCTION DIFFÉRENTS

COÛTS D'IMMOBILSATIONS TRÈS ÉLEVÉS

TOUS INTERCONNECTÉS SUR LE MÊME RÉSEAU DE DISTRIBUTION

Satisfaction de la demande en puissance



Le taux de croissance de la demande devrait se maintenir dans les années à venir et même augmenter de 1 à 2% avec la montée du niveau économique des classes productives de la nouvelle génération. Il est probable que l'insuffisance des capacités de production nationale et d'importation d'énergie électrique des pays voisins prévue pour les prochaines années contribuera à maintenir artificiellement bas le niveau de la demande réelle de l'économie par rapport aux véritables besoins.

4.2.1. Capacité de génération de puissance

Au début de 1993, la puissance maximum installée pour la production d'énergie électrique au Maroc s'établit à 2.200 MW et se décompose comme suit:

- Puissance thermique	1500.00 MW	67.99%
- Puissance hydraulique	686.74 MW	31.13%
- Puissance achetée de producteurs autonomes	20.23 MW	0.91%
Total puissance installée	**2 206.00 MW**	**100.00%**

En 1992, à cause des restrictions imposées par la sécheresse sur l'utilisation effective des installations de production hydraulique, la puissance thermique mobilisable n'a pas pu rencontrer la pointe journalière de la demande, en dépit du report de certains travaux d'entretien. La capacité de production thermique installée est actuellement exploitée au-dessus de sa capacité normale en régime de croisière. La puissance effective mobilisable à la fin de 1992 était d'environ 1540 MW, soit environ 70% de la puissance totale installée.

L'ONE estime que la puissance totale appelée à la pointe à la fin de 1992 était d'environ 1800 MW, laissant apparaître un déficit de puissance net de 260 MW. Pour combler ce déficit, le Maroc a dû acheter au réseau algérien une puissance d'appoint journalière de 155 MW et procéder à des délestages techniques rotatifs et sélectifs en fin de journée, à hauteur de 100 MW de puissance, pour ajuster artificiellement la demande à la capacité de production effectivement mobilisable. **Ceci représente un déficit net de puissance mobilisable de près de 14% par rapport à la demande de pointe.**

Cette situation devrait continuer de s'aggraver et atteindre un déficit net d'environ 21% durant la période de l'été 1993 et surtout à la fin de 1993, puisque les nouvelles installations ne pourront être mises en exploitation qu'au début de 1994.

Des études récentes en Egypte pour le compte de la USAID ont permis de calculer la perte économique qui découlait de la pénurie d'électricité et des délestages. La valeur induite de cette perte a été estimée à 0.4 $US par KWh délesté. Pour le Maroc, ceci pourrait représenter, à la fin de 1992, une perte globale de productivité de 2,4 milliards de Dirhams par an.

DEFICIT DE PUISSANCE ANTICIPE

(MW)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Prévision de la demande de puissance de pointe	1 674	1 800	1 935	2 080	2 236	2 403
Capacité de production disponible (70% disponibilité)	1 540	1 540	1 540	1 715	2 135	2 308
Déficit théorique à combler	**134**	**260**	**395**	**365**	**101**	**95**
Pourcentage / demande		14.4%	20.4%	17.5%	4.5%	4%

Les dates de mise en exploitation des prochaines unités importantes de production sont les suivantes:

- Centrale hydraulique de MATMATA (deux groupes de 30 MW = 60 MW) — courant 1994
- Centrale thermique T.A.G de TETOUAN (trois groupes de 30 MW = 90 MW) — début 1994
- Centrale thermique T.A.G TIT MELLIL (100 MW) — début 1994
- Centrale thermique JORF LASFAR I et II (deux groupes de 300 MW = 600 MW) — début 1995
- Centrale hydraulique AL WAHDA (trois groupes 82.5 MW = 247 MW) — fin 1996

4.2.2. Capacités de production énergétique

La quantité d'énergie totale consommée en 1992 s'élève à environ 10076,6 millions de KWh en croissance de 7% par rapport à la production de 1991, qui s'élevait à 9398 millions de KWh.

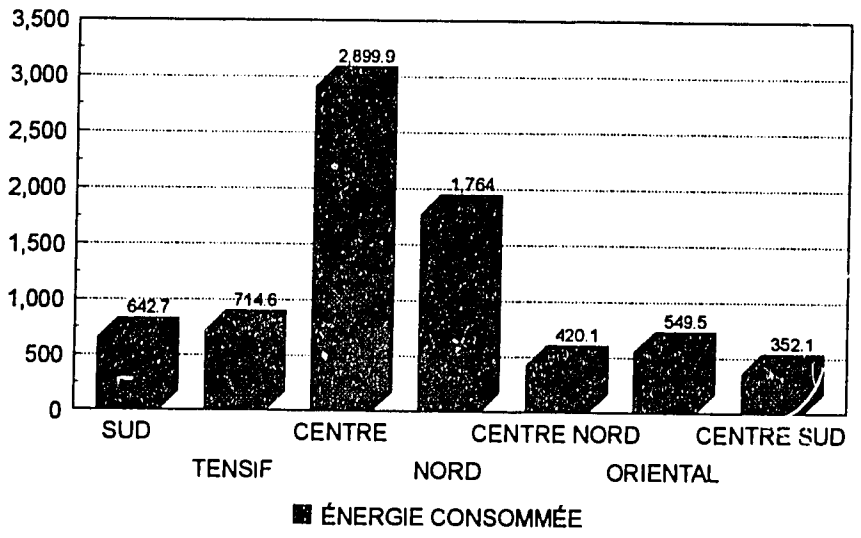
La distribution des sources d'énergie de base pour la production de 1992 a été la suivante;

SOURCES DE PRODUCTION D'ELECTRICITE (1992)		
Source énergétique	**Millions de KWh**	**Pour-cent**
Hydraulique	980.6	9.73%
Charbon	2 440.0	24.21%
Fuel	5 500.0	54.58%
Gasoil	102.0	1.01%
Achats de tiers Marocains	121.9	1.21%
Importations d'Algérie	932.1	9.25%
Grand total	**10 076.6**	**100.00%**

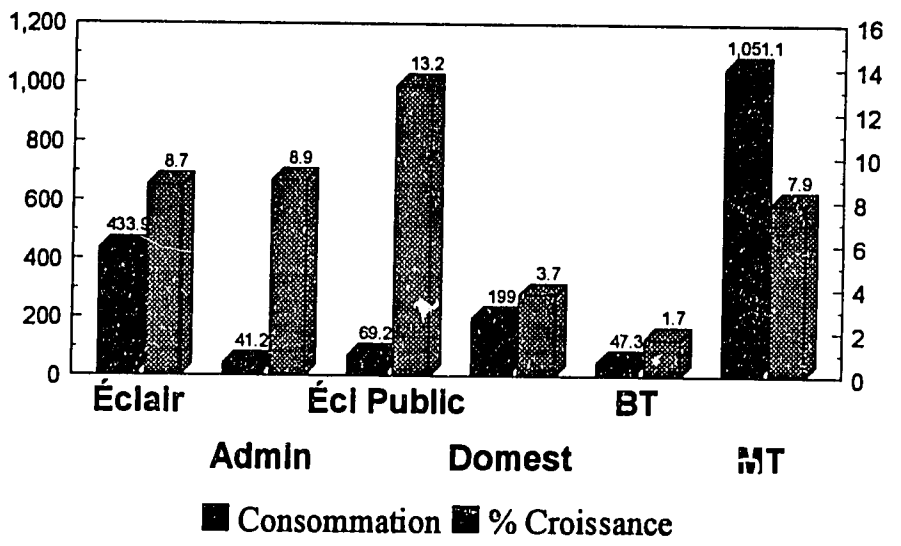
En 1991, les usines de production thermique représentaient **66,44% de la capacité de puissance totale installée.** Celles-ci ont été essentiellement alimentées par le fuel acheté des grandes raffineries d'Etat marocaines et produit à partir de pétrole brut importé et de charbon. Elles ont été exploitées à pleine capacité afin de satisfaire la demande et ont produit **plus de 85,4% de l'énergie globale** consommée.

Par contre, toujours pour l'exercice 1991, la capacité de production hydraulique, alimentée par une ressource renouvelable nationale, **n'a produit que 14,6% de l'électricité totale,** tout en représentant **33,4% de la puissance totale installée.** Cette production s'est encore détériorée en 1992, pour ne représenter que 10% de la production totale annuelle. Ce déséquilibre défavorable au Maroc sur le plan macro-économique provient de l'impossibilité actuelle d'exploiter efficacement les turbines hydrauliques, en raison d'une hydraulicité insuffisante et des d'exploitations conjointes mentionnées au chapitre précédent.

Énergie consommée par région



Croissance de la demande



La Direction de l'Hydraulique du Ministère des Travaux Publics estime à environ 4,5 milliards de KWh par an la capacité énergétique électrique mobilisable de source hydraulique pour l'ensemble du Maroc. Les débits mobilisés fin 1991 pour la production d'énergie électrique ne représentent donc qu'environ 30% du potentiel énergétique hydraulique mobilisable sur l'ensemble du territoire.

Tenant compte de l'estimation prudente de l'accroissement de la demande au rythme de 7,5% par an, la mise en production de toutes les nouvelles centrales actuellement en cours de construction ne permettra pas de satisfaire pleinement la demande.

Cette situation démontre:

- le retard dans la mise en application du programme d'investissement pour la construction de nouvelles unités de production par l'ONE

- la sous-estimation des besoins énergétique du pays et l'imprécision de la planification de l'accroissement de la puissance installée.

- la surestimation des prévisions pluviométriques et des apports réels.

Le déficit de production et de puissance anticipé pour les deux prochaines années devra être comblé soit par:

- l'achat d'énergie et de puissance électrique à l'Algérie, dans la mesure où celle-ci aura des disponibilités suffisantes,

- la mise en oeuvre de mesures énergiques, volontaires ou imposées, pour inciter la population à réduire le gaspillage et l'appel de puissance aux heures de pointe. De nombreuses études ont démontré qu'un KWh économisé coûte moins cher qu'un KWh supplémentaire produit.

- l'utilisation optimale de toutes les capacités de production hydraulique durant les heures de pointe, de manière à maximiser la mobilisation de toute la puissance installée.

- l'ajout de petites unités de production diesel temporaires ou d'appoint que les autogénérateurs industriels peuvent mettre en service durant les périodes de pointe. Il serait peut-être approprié de considérer la possibilité de mettre en service quelques turbines à cycle combiné. Ces unités de moyenne puissance, dont la technologie est bien éprouvée, peuvent être installées rapidement, à un coût

d'investissement peu élevé, et produisent de l'électricité à un prix compétitif, estimé à 0.44 Dirhams/KWh.

- la mobilisation du secteur privé, qui pourrait contribuer à accroître le rythme du développement de la production électrique.

4.3. Programme d'investissement 1993 - 1997

Le programme d'investissement global prévu par l'ONE pour la période 1993-1997 s'établit à **20,5 milliards de Dh** (valeur 1993). La tranche d'investissement prévue pour le seul exercice 1993 s'établit à 6,18 milliards de Dh pour tenter de combler le plus rapidement possible le déficit de la capacité de production mentionné ci-dessus. De ce budget, les équipements hydrauliques absorberont 558 millions et les équipements thermiques 4,2 milliards. Le reste sera partagé entre le transport, à hauteur de 716 millions de Dirhams, et 150 millions de Dh iront au développement des réseaux de distribution exploités par l'ONE.

Parallèlement, le gouvernement, en collaboration avec les Collectivités Locales, entreprendra, dès 1993, la deuxième phase de son programme d'électrification rurale (PNER II). Ce programme sera financé à hauteur de 530 millions de Dirhams, par des emprunts extérieurs et par le budget des Collectivités Locales. Ceci permettra d'électrifier 600 nouveaux centres ruraux, mais se traduira par un accroissement de la demande.

Un projet de mise en place d'un câble de transport d'énergie électrique à haute tension entre le Maroc et l'Espagne est à l'étude. Ceci permettrait éventuellement au Maroc d'acheter de l'énergie en gros du réseau de la Communauté Economique Européenne, à un prix qui pourrait être compétitif par rapport au prix de production national. Ce projet n'est toutefois qu'au stade embryonnaire et ne pourra être réalisé avant plusieurs années.

Ces besoins en investissement sont très importants et lorsque l'on prend en considération les contraintes de financement que le gouvernement s'impose et les besoins des autres Etablissements publics et des Collectivités locales pour des investissements tout aussi prioritaires, **il ne sera pas possible pour le gouvernement de mobiliser à lui seul** de telles sommes, sans accroître le déficit de l'Etat au delà des plafonds que les bailleurs de fonds seront prêt à considérer comme raisonnables. L'exemple de la mésaventure de la Nouvelle Zélande à ce chapitre doit demeurer présente à l'esprit. Ce pays qui jouissait il y à quelques années du troisième plus haut niveau de vie de la planète, s'est vu refuser du jour au lendemain toute nouvelle capacité d'emprunt sur les marchés financiers internationaux, ce qui l'a précipité dans une crise économique sans précédent. Aujourd'hui, et après l'application de mesures de redressement draconiennes, au niveau de tous les secteurs de l'économie, la Nouvelle Zélande occupe la 23e place au niveau du classement des nations.

L'équilibre financier global du secteur de l'électricité n'est pas encore atteint (ou n'a pas encore été démontré sur des bases crédibles) et d'importantes distorsions structurelles demeurent en matière de comptabilisation des coûts de production réels (facturation de l'eau brute turbinée) et de tarification. Sur cette base, il sera également difficile pour l'ONE de mobiliser sur les marchés financiers internationaux de telles sommes pour son propre compte sans obtenir la garantie du gouvernement (ce qui ne sera pas possible pour les raisons déjà mentionnées).

Tenant compte de cette problématique et des délais nécessaires aux montages financiers et à la construction de nouvelles unités de production, il est d'ores et déjà prévisible que le Maroc devra subir des délestages techniques importants pour plusieurs années.

Afin de sortir de cette impasse, la mobilisation massive du secteur privé pour prendre le relais de l'état et assumer une part grandissante de la production d'électricité doit être sérieusement considérée. Ceci ne pourra toutefois pas se matérialiser tant et aussi longtemps que des mesures courageuses n'auront pas été entreprises pour rationaliser le secteur et équilibrer les flux financiers qui y transitent. La mise en oeuvre de telles mesures correctives est indispensable pour rendre le secteur attrayant pour l'investissement privé.

4.4. Démonopolisation du sous-secteur de la production

Sous la pression de la demande croissante d'énergie électrique et des contraintes de l'Etat en matière de financement des infrastructures, le principe de la démonopolisation et de l'ouverture au secteur privé du sous-secteur de la production d'énergie électrique semble être maintenant accepté aussi bien au sein de l'Administration que de l'Office National de l'Electricité (ONE). Certains demeurent toutefois sceptiques quant à la capacité et la volonté du gouvernement à lancer de telles réformes et quant à la capacité du secteur privé national à relever le défi, en dépit des rendements financiers à long terme qui pourraient être obtenus au terme d'une réforme bien conçue. L'intérêt commercial potentiel du secteur de l'énergie électrique pour des investisseurs privés doit d'abord être démontré.

4.5. Poids financier des unités de production privatisables

Les tableaux suivants présentent les données financières essentielles relatives à la valeur aux livres et aux coûts d'exploitation de l'exercice 1991 **des unités de production actuellement administrées par l'ONE**. Ces données n'ont pas été vérifiées, mais elles indiquent l'ordre de grandeur des apports de fonds qui pourraient être éventuellement réalisés par le gouvernement si ces unités étaient intégralement privatisées.

La valeur aux livres des infrastructures de production de l'ONE, fin 1991 s'établissait comme suit:

- immobilisations usines de production hydraulique	2 544 660 000 Dh
- immobilisations usines de production thermique	1 961 869 000 Dh
Total des Immobilisations productrices	**4 506 529 000 Dh**

Pour mettre ces chiffres en perspective, la valeur nette de toutes les immobilisations de l'ONE à la fin de 1992 s'établissait à 15 904 427 000 Dh

L'amortissement accumulé pour les mêmes unités de production, à la fin de 1991 était de:

- immobilisations usines de production hydraulique	875 619 000 Dh
- immobilisations usines de production thermique	1 359 667 000 Dh
Total de l'amortissement	**2 235 286 000 Dh**

Egalement, à titre indicatif, le nombre des employés de production en 1991 pour l'exploitation de ces unités, se décompose de la manière suivante:

- usines de production hydraulique KWh/emp	448 personnes	2.826 millions
- usines de production thermique KWh/emp	2 103 personnes	3.517 millions
Total des employés de production	**2 551 personnes**	

Les coûts de production de l'énergie électrique thermique et hydro-électrique ont été présentés sommairement au chapitre 2.7 du présent rapport.

4.6. Intérêt commercial du sous-secteur

La production efficace de l'énergie électrique exige des investissements lourds et un engagement à long terme, ainsi qu'un sens de la responsabilité sociale. Il est parfois difficile de convaincre le secteur privé traditionnel d'investir dans le secteur productif industriel, surtout s'il existe d'autres opportunités investissements à faible risque, tels que les bons du trésor, dont le rendement est de 13 à 14 %, et le secteur immobilier, plus flamboyant et en

pleine expansion. Avant de se mobiliser, le secteur privé doit être convaincu de la viabilité économique et financière à moyen et long terme du projet et que le rendement de l'investissement est à la hauteur des risques encourus.

D'autre part, le secteur privé traditionnel est souvent limité par des contraintes de financement qui ne lui permettent pas de couvrir seul, sans l'assistance de fonds publics ou institutionnels, le coût de construction d'infrastructures lourdes. Il est généralement plus enclin à rechercher la satisfaction de rendements à court terme plutôt que de s'engager dans des investissements à très long terme avec lesquels les investisseurs privés Marocains sont moins à l'aise.

Le secteur de la production d'électricité présente néanmoins des attraits non négligeables pour l'investisseur avisé.

- un produit stratégique essentiel, en demande croissante sur tout le territoire;
- une demande journalière et saisonnière stable et prévisible, propice à l'optimisation de la production;
- une mobilisation de capital élevée et une longue période d'amortissement sur 25 à 30 ans;
- une technologie de production éprouvée, fiable et bien maîtrisée;
- une forte probabilité de profits et de bons rendements sur le capital investi, dans l cas d'une entreprise bien gérée.

Ces investissements sont généralement recherchés par les grands investisseurs institutionnels nationaux et étrangers qui administrent des portefeuilles à long terme, tels que les assurances-vie, les fonds de retraite, les banques commerciales, etc.

4.7. Attentes des détenteurs d'intérêts

Du point de vue du gouvernement, la participation massive du secteur privé dans la production de l'énergie électrique est intéressante, si les conditions suivantes sont satisfaites:

- l'accroissement sensible de la productivité et de la performance économique du sous-secteur (coûts de production plus bas);

- l'investissement direct du secteur privé, est suffisant pour assurer la stabilité de la structure financière de la future entreprise, sans réclamation de la garantie de l'Etat sur les emprunts contractés (un contrat à long terme pour l'acquisition, à des conditions prédéterminées, d'une quantité minimum de l'énergie produite devrait être suffisant pour mobiliser le financement d'appoint);

- la protection d'un environnement concurrentiel sain pour éviter le monopole privé et permettre l'achat libre sur des bases commerciales par le réseau de transport national des quantités d'énergie requises en excédent des minima garantis aux producteurs privés.

Du point de vue de l'investisseur privé, il doit lui être démontré que le renforcement institutionnel ou la privatisation de l'ONE et des Régies améliorera la performance commerciale au niveau de la facturation et de la perception des comptes-clients. Les organismes de distribution de l'électricité sont en effet vitaux pour assurer la viabilité financière de toute la chaîne en amont des autres opérateurs assurant la production et le transport de la ressource. Si l'argent n'est pas perçu à la base, il n'arrivera pas en tête de ligne au niveau des producteurs.

Du point de vue de l'utilisateur de l'énergie électrique, sa préoccupation principale est la qualité, la fiabilité et le prix des services qu'il reçoit. Il ne perçoit la performance du secteur électrique qu'à travers la performance de l'organisme avec lequel il est en contact direct. Toute action du gouvernement qui pourrait se traduire par une baisse du coût à la consommation de l'électricité et une amélioration de la qualité du service sera bien acceptée par la population.

4.8. Recommandations

1) Que le sous-secteur de la production de l'énergie électrique soit démonopolisé pour permettre l'émergence de producteurs indépendants privés.

2) Que chacune des centrales de production d'électricité thermique ou hydraulique actuellement en service fasse l'objet d'une restructuration institutionnelle et financière visant à en faire à moyen terme des producteurs indépendants les uns des autres et de l'ONE (incluant la pleine responsabilité de la dette et de l'amortissement de leurs immobilisations respectives). Cette recommandation n'exclut pas la possibilité que ces nouvelles entreprises soient d'abord constituées en filiales partielles ou totales de l'ONE.

3) Que le gestionnaire du réseau national de transport de l'énergie électrique (ONE) conserve l'exploitation d'au moins une centrale de production thermique et une centrale de production hydraulique. Ces deux unités de production permettront au transporteur national de conserver une souplesse d'exploitation du réseau en lui réservant une certain capacité d'intervention en cas d'urgence et serviront de témoin pour comparer ses coûts de production à ceux des producteurs indépendants.

4) Que le gestionnaire du réseau national de transport (ONE) négocie annuellement avec chacun des producteurs indépendants un contrat d'approvisionnement garanti, sur la bas des principes suivants:

   - l'achat d'une quantité minimum d'énergie à prix prédéterminé par KWh, suffisante pour couvrir les frais d'exploitation fixes du producteur indépendant

   - la définition précise des modalités de mobilisation de la puissance disponibl du producteur indépendant et les mécanismes de rémunération pour la puissance effectivement mobilisée

   Les modalités d'achat d'énergie des producteurs indépendants par l'opérateur du réseau national de transport devraient faire l'objet d'un cadre réglementaire équilibré visant à protéger équitablement les intérêts de toutes les parties.

5) Que le gestionnaire du réseau national de transport achète les compléments d'énergie requis pour rencontrer la demande (en surplus des minimum contractuels négociés) selon les mécanismes de l'offre et de la demande et dans le respect d'une planification à moyen terme connue de tous les producteurs.

6) Que l'Etat incorpore dans la réglementation du secteur l'obligation du réseau national d'acheter toute l'électricité produite par les producteurs indépendants désireux d'alimenter le réseau national. Cette obligation devrait être valable jusqu'à concurrence des besoins requis pour rencontrer la demande et dans la mesure où le coût d'acquisition de cette énergie est inférieur au coût de production des unités-témoins exploitées par le gestionnaire du réseau national de transport. Par mesure de réciprocité, les producteurs indépendants ne devraient pas être autorisés à vendre leur électricité directement à des tiers. Une exception à cette règle peut être envisagée dans le cadre de concessions spécifiques accordées pour une durée limitée par le Ministère de l'Energie à des producteurs privés indépendants opérant en région éloignée non desservie par le réseau de transport national.

Cette recommandation, similaire à la législation PURPA américaine (Public Utility Regulatory Policy Act de 1978) implique que dans l'éventualité où les producteurs indépendants privés sont capables de rencontrer la demande à un coût de production inférieur à celui des unités-témoins du gestionnaire du réseau de transport national, les centrales du transporteur national ne sont exploitées qu'en appoint aux centrales privées. Dans le contexte où le réseau de transport national est exploité par un Etablissement Public, cette recommandation revient à dire qu'une surcapacité de production nationale serait à la charge financière de l'Etat.

4.9. Programme de réalisation

a) Procéder aux aménagements juridiques requis pour démonopoliser le sous-secteur de la production d'énergie électrique et l'ouvrir à la libre concurrence entre fournisseurs indépendants publics et privés. L'Etat devra cependant conserver le privilège d'accorder les licences d'exploitant indépendant. Des licences de producteur indépendant pourront être accordées (et devraient être encouragées) à des producteurs privés ou des Collectivités Locales, pour la mise en place en milieu rural d'unités de production d'énergies alternatives non raccordées au réseau de transport national,

b) Dresser un inventaire des immobilisations des centrales existantes (thermiques et hydrauliques) et les évaluer.

c) Elaborer la réglementation relative à l'exploitation du sous-secteur de la production d'énergie électrique,

d) Fragmenter le sous-secteur de la production d'électricité en unités de production indépendantes, régies par le droit commercial, sous statut juridique de Sociétés Anonymes. Dans un premier temps, ces nouvelles Sociétés pourront être des filiales à part entière (ou partielle) de l'ONE (qui pourra détenir pour un temps jusqu'à 100% du capital-actions dans la mesure où il ne serait pas possible d'intéresser immédiatement des investisseurs privés ou institutionnels à l'opération. 10 à 15 % du capital-actions pourra être éventuellement réservé au personnel qui serait appelé à être transféré de l'ONE vers ces nouvelles Sociétés Anonymes).

e) Préparer un bilan d'ouverture et modifier la structure de ces nouvelles sociétés anonymes, qui devraient être pourvues de systèmes administratifs et financiers indépendants de ceux de l'ONE. L'objectif devrait être d'en mesurer précisément la performance et les coûts de production respectifs au terme de leur première année d'exploitation indépendante.

f) Détaxer partiellement le fuel servant à la production de l'énergie électrique et facturer en contrepartie le coût de l'eau turbinée pour la production d'hydro-électricité (dans le respect des principes formulés dans le "Secteur de la gestion des bassins versants"). La facturation de l'eau turbinée devrait être établie selon **la quantité d'énergie produite** et non pas des volumes turbinés. Cette tarification pourrait être fixée arbitrairement à un niveau tel que le coût de production hors taxes de l'intrant "Eau" par KWh produit soit sensiblement équivalent à celui du coût de production hors taxes des intrant "charbon" ou "fuel" pour la production d'un même KWh. Une telle approche permettrait de payer une part substantielle du coût des infrastructures lourdes des barrages et réseaux de transport de l'eau brute.

g) Après avoir stabilisé les opérations des sociétés de production indépendantes (avec le concours de l'expertise professionnelle de l'ONE), procéder au lancement d'appels d'offres pour la vente au secteur privé des actions détenues par l'ONE. Selon les caractéristiques spécifiques à chacune de ces Sociétés et la compétence technique de ses cadres gestionnaires (noyau dur de gestionnaires techniques), les actions de l'ONE pourront être offertes sur le marché national ou international, en réservant des blocs d'actions aux investisseurs institutionnels nationaux, au grand public Marocain, au personnel de ces entreprises et, si besoin est, les offrir à des exploitants de centrales électriques étrangers.

h) Pour tout besoin d'accroissement de la capacité de puissance installée, en réponse à la croissance de la demande, l'Etat devrait lancer un appel d'offres international au secteur privé pour tenter d'intéresser un investisseur à la conception, au financement, à la construction et à l'exploitation de la nouvelle centrale.

4.10. Mesures d'accompagnement essentielles

1) Que le sous-secteur de la commercialisation de l'énergie électrique (telle que recommandée au chapitre "Sous-secteur de la commercialisation de l'électricité"), soit réformé dans le but d'en améliorer la performance commerciale et financière. Il sera en effet difficile d'intéresser le secteur privé à une participation en amont tant qu'on n'aura pas démontré que l'électricité produite est facturée et payée et que les sommes perçues sont suffisantes pour rémunérer toute la chaîne des intervenants, de la production à la commercialisation.

2) Que l'Etat s'abstienne de toute intervention régulatrice au niveau de la fixation des prix à la production de l'électricité, à l'exception de la fixation des barèmes de taxation uniformes sur les intrants énergétiques et de l'eau.

3) Qu'aucune forme de péréquation régionale ou sociale ne soit envisagée pour mise en application au niveau du sous-secteur de la production.

4) Qu'une Agence Nationale de Réglementation du Secteur Electrique, neutre et indépendante de l'Etat, de l'exploitant du réseau national de transport et des producteurs indépendants d'électricité, soit créée pour contrôler la réglementation du secteur. La création d'un "Etablissement Public Administratif" de petite taille, jouissant légalement d'une totale indépendance par rapport à l'administration et pourvu d'un personnel technique et juridique compétent devrait être envisagée. Cet organe de réglementation pourrait éventuellement exercer les même fonctions pour le secteur de l'eau.

5) Que l'Etat promulgue une loi anti-trust visant à décourager, contrôler et pénaliser les pratiques commerciales déloyales.

6) Que tous les producteurs autonomes fassent obligatoirement l'objet d'une vérification comptable externe annuelle et qu'ils soient tenus de soumettre leurs états financiers vérifiés à l'Agence Nationale de Réglementation du Secteur Electrique.

7) Que l'Etat encourage la formation au sein des secteurs économiques de l'électricité et de l'eau, d'Associations ou de Chambres professionnelles de producteurs indépendants, dans le but d'en faire des interlocuteurs privilégiés du secteur, que L'Etat pourra consulter et qui pourront reprendre une part importante de la charge administrative de l'autodiscipline du sous-secteur de la production d'électricité.

5. LE SOUS-SECTEUR DU TRANSPORT DE L'ENERGIE ELECTRIQUE

5.1. Définition du sous-secteur

Le sous-secteur du transport et de la gestion en temps réel du réseau national interconnecté, comprend les lignes de transmission haute tension primaires (150Kv) et secondaires (60Kv) ainsi que toutes les sous-stations de transformation ou d'interconnexion haute tension. Les sous-stations de transformation en 22Kv de sortie du réseau de transport pour livraison aux distributeurs en gros font également partie intégrante du réseau national.

5.2. Le contexte

Le réseau national Marocain de transport de l'énergie électrique est interconnecté et géré par le centre de contrôle du réseau de Mohammédia à proximité de Casablanca. Celui-ci est également interconnecté à celui de l'Algérie, à qui le Maroc achète de l'électricité pour combler le déficit de puissance lors de la période de pointe journalière. Seules quelques unités de production de faible capacité en régions éloignées ne sont pas reliées au réseau national et alimentent directement de petits réseaux locaux. Le réseau est en bon état et l'uniformisation des tensions de transport est en voie d'achèvement.

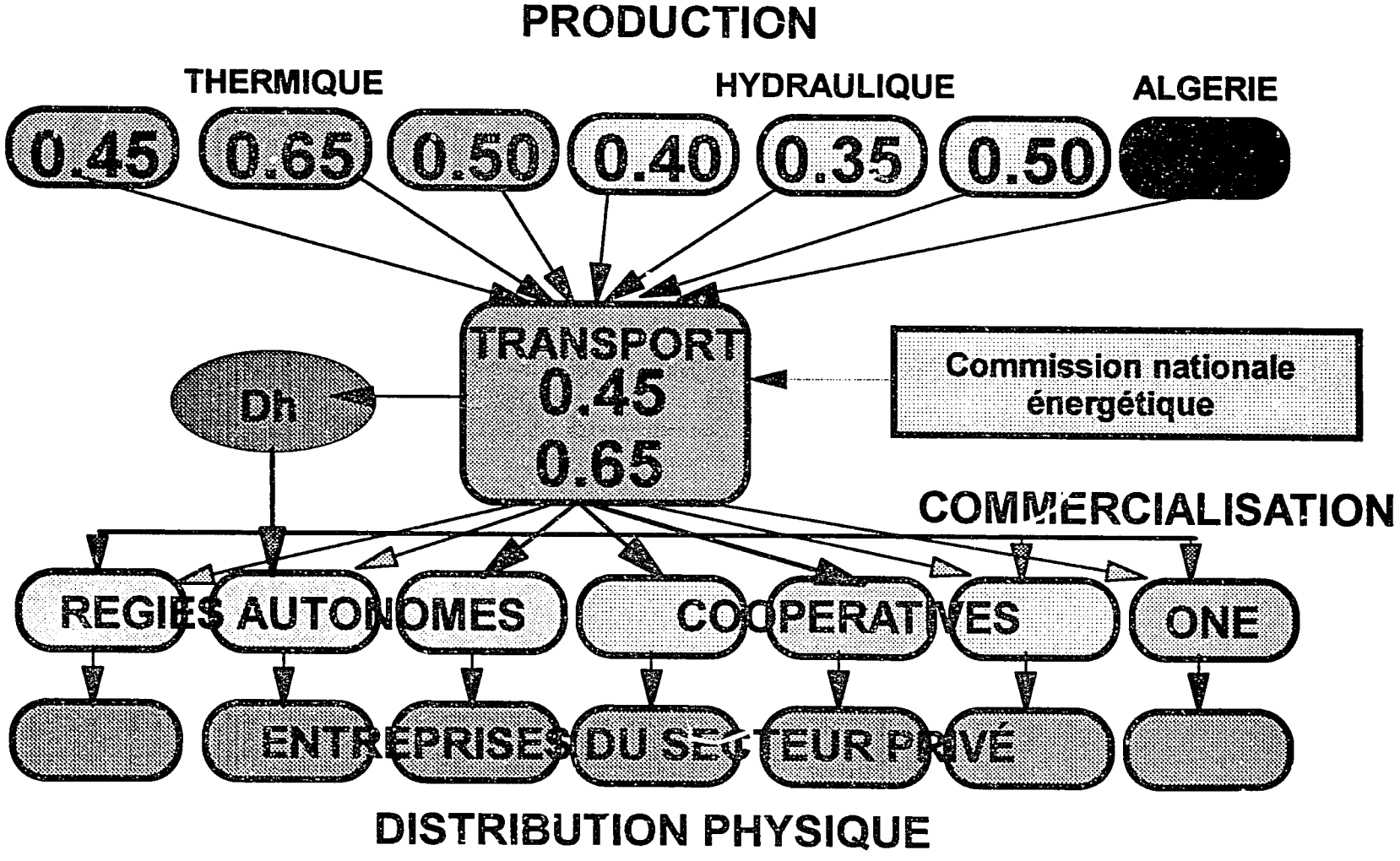
Le réseau de transport national constitue le maillon intégrateur, de liaison et de coordination intermédiaire entre les producteurs d'électricité en amont et les Agents de commercialisation et de distribution au détail en aval.

Le réseau de transport en milieu rural est en cours de développement et assure pour le moment un service limité. Les coûts de développement de ce réseau doivent être subventionnés.

La planification du développement du réseau et son exploitation sont assumées par **l'Office National de l'Electricité (ONE)** dans le cadre du monopole d'Etat en matière de transport de l'électricité.

A cause des économies d'échelle, qui peuvent être réalisées dans la construction des lignes et de la rationalisation des transferts d'énergie entres régions productrices et régions consommatrices sur l'ensemble du territoire, **le sous-secteur du transport d'énergie électrique présente les caractéristiques d'un monopole naturel.** Dans le contexte Marocain actuel, il ne serait pas économiquement approprié de favoriser la création de réseaux de transport concurrentiels.

La structure tarifaire



La performance énergétique du réseau de transport correspond sensiblement aux standards de performance atteints par les meilleurs réseaux. Des pertes techniques de l'ordre de 7% sont enregistrées, incluant les pertes par transformation en sortie des usines de production.

La répartition des flux énergétiques et l'équilibrage en temps réel du réseau pour répondre aux fluctuations de la demande en fonction des heures de la journée nécessite une intervention centralisée et de puissants moyens de contrôle de tous les paramètres du réseau. Il est vital de pouvoir réagir instantanément et de stabiliser le réseau en cas d'incident.

Le sous-secteur transport est bien positionné pour jouer un rôle d'intégrateur des coûts de l'énergie achetée à des prix différents de chacun des producteurs et déterminer un prix de vente moyen uniforme pour l'énergie "moyenne tension" livrée aux distributeurs en fin de réseau.

5.3. Recommandations

1) Que le transport de l'énergie électrique en haute tension sur l'ensemble du territoire demeure, encore pour quelques années, sous le contrôle de l'Etat. L'ONE assume actuellement ce rôle avec compétence et devrait continuer de le faire. Il n'est pas concevable pour le moment dans le contexte marocain d'envisager la coexistence de plusieurs réseaux de transport indépendants. L'option ne devrait toutefois pas être définitivement écartée à long terme, la zone nord et la zone sud du pays pouvant éventuellement être desservies par deux réseaux interconnectés, mais gérés par des organismes distincts.

2) Que le gestionnaire du réseau de transport national achète son électricité des différents producteurs indépendants à un prix déterminé par les régles du marché concurrentiel.

3) Que le gestionnaire du réseau de transport national procède à l'intégration des prix d'achat avec ses propres coûts d'exploitation pour en arriver à un **prix commercial de base** (prix moyen uniforme) pour la vente de l'énergie électrique en gros à la sortie du réseau de transport national.

4) Qu'on impose aux Régies Autonomes des régions les plus prospères, **une surtaxe de péréquation régionale**, sur le **prix commercial de base** en sortie du réseau de transport et conforme aux principes énoncés au chapitre 5.5. **A cause de ce mécanisme de péréquation régionale, l'électricité ne sera plus achetée au transporteur national (l'ONE) au même prix de gros par toutes les Régies ou Agences de commercialisation sur toute l'étendue du territoire.** Toutes les Régies achèteront l'électricité au même prix commercial de base correspondant au coût moyen de

production à la sortie du réseau de transport national, mais les Régies des régions prospères devront s'acquitter de la taxe de péréquation régionale.

5) Que le gestionnaire du réseau de transport national soit mandaté par l'Etat pour gérer le système de **la taxe de péréquation régionale**. Ce fonds devrait être administré hors compte d'exploitation.

6) Que le gestionnaire du réseau de transport national fasse le suivi de la demande et de la planification des besoins de production d'électricité pour l'ensemble du territoire national. Il doit en informer régulièrement tous les producteurs autonomes, sous forme d'un programme roulant actualisé décrivant la planification des dix prochaines années. Il devra également se charger de la planification du développement du réseau de transport national en fonction de l'évolution de cette demande.

7) Que le gestionnaire du réseau de transport national soit également responsable de la préparation des cahiers des charges et des documents d'appels d'offres destinés au secteur privé désireux de reprendre le financement, la construction et l'exploitation des nouvelles unités de production à établir.

8) Que les propositions d'investissement déposées par le secteur privé, soient analysées par une "Commission Nationale de l'Energie Electrique", composée de représentants techniques du Ministère de l'Energie et des Mines, de la Direction de l'Hydraulique du Ministère des Travaux Publics, de l'Agence Nationale de Réglementation du Secteur de l'Electricité, de l'Association des Producteurs Autonomes d'Energie Electrique et du Gestionnaire du Réseau National de Transport de l'Electricité.

5.4. Option pour une participation du secteur privé au développement du sous-secteur en milieu rural

Le maintien du monopole d'Etat du transport de l'énergie électrique sur tout le territoire ne doit pas empêcher l'Etat, ni l'ONE, d'encourager le secteur privé à contribuer au développement accéléré de l'électrification rurale. Des concessions temporaires de production et de transport privé de l'électricité peuvent être accordées occasionnellement dans les régions éloignées non encore raccordées au réseau national. Cependant, afin que ces réseaux puissent être éventuellement raccordés au réseau national, leurs concessionnaires devront respecter les normes nationales en la matière.

5.5. Mécanisme de péréquation régionale

Le diagramme de la page opposée illustre le concept de **la péréquation régionale** que l'on ne peut écarter dans le contexte du Maroc. Les disparités climatiques, sociales et économiques sont telles que pour plusieurs services public il peut être souhaitable d'envisager la mise en place de mécanismes de solidarité nationale prévoyant des transferts planifiés de ressources des régions favorisées au profit des régions les moins favorisées.

La péréquation régionale relève non seulement de l'équité et de la solidarité sociale, mais constitue également un puissant outil économique qui permet de favoriser le développement de l'arrière pays à un rythme proportionnel à celui du développement des régions les plus favorisées. On peut ainsi ralentir l'exode rural vers les zones urbaines et bâtir un tissu social plus homogène sur toute l'étendue du territoire.

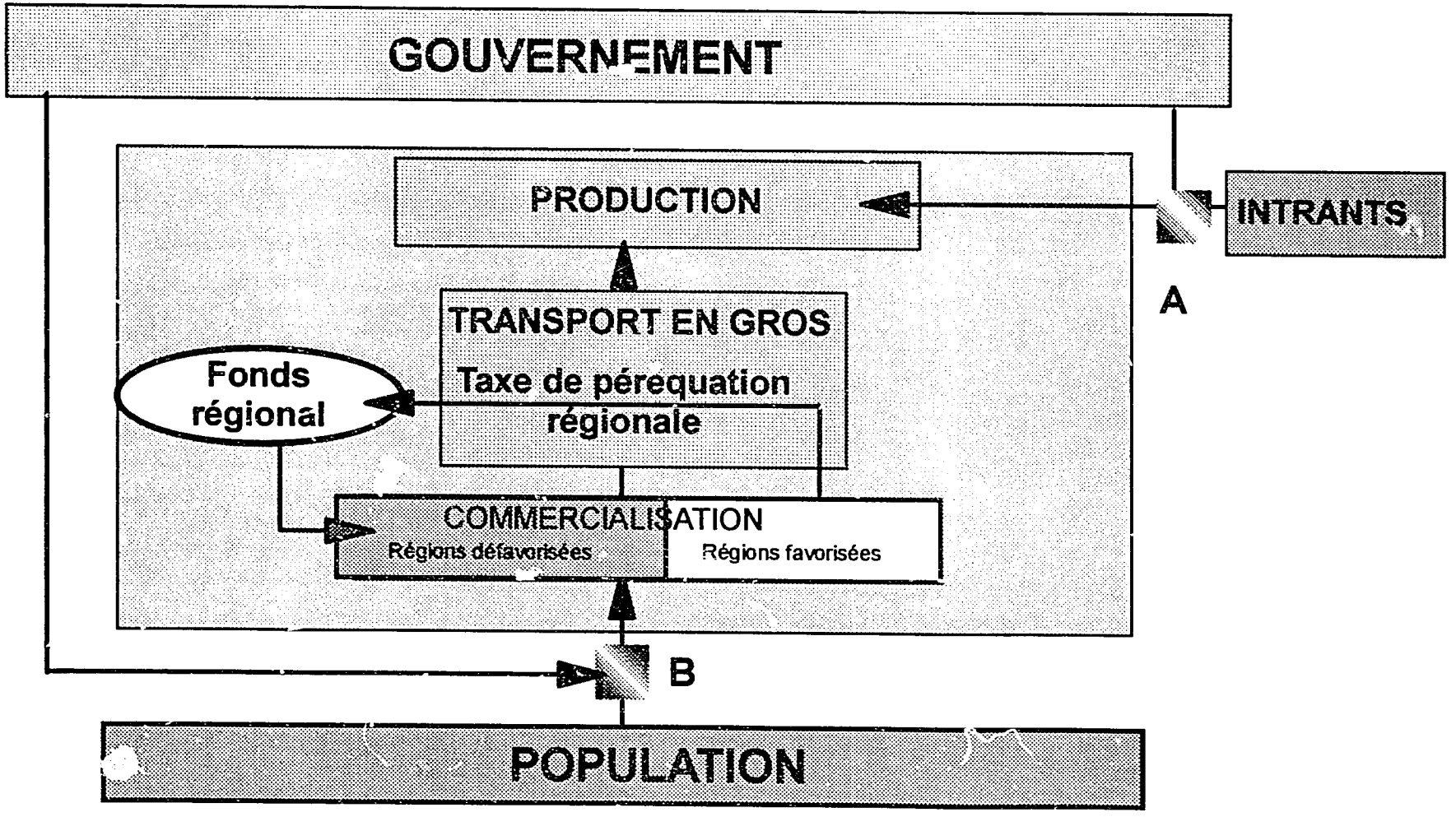
Selon le concept de la péréquation régionale, on impose une surtaxe sur le coût moyen des KWh vendus en gros aux Agence de commercialisation chargées de la distribution au détail dans les régions économiquement les plus favorisées. Le produit de cette taxe est versé dans un fonds de péréquation régionale réservé aux régions les plus défavorisées, qui ne peuvent en disposer que dans le cadre des modalités établies par la réglementation du secteur de l'électricité et uniquement pour compenser le différentiel des coût de construction des infrastructures de transport et de distribution dans les régions admissibles. Les projets de développement régionaux subventionnés par les fonds de péréquation doivent être préalablement accrédités auprès des autorités réglementaires appropriées et de l'ONE pour en assurer la conformité aux normes et priorités stratégiques nationales.

Le modèle proposé suggère que les fonds de péréquation soient gérés, hors compte d'exploitation, par l'exploitant du réseau de transport national (ONE) qui assure le transit interrégional en gros de l'énergie. L'intervention directe de l'Etat dans la gestion des fonds de péréquation régionale n'est pas nécessaire. Ceux-ci doivent toutefois faire l'objet d'une étroite surveillance par les Organismes de réglementation de chacun des secteurs.

Les taux de la surtaxe de péréquation régionale applicable à chacun des services publics sont une prérogative politique et peuvent être établis annuellement par des commissions nationales composées de membres de la Direction Nationale des Prix du Ministère des Affaires Economiques et Sociales et de délégués des Elus Locaux représentant chaque région.

Par la mise en place d'un fonds de péréquation régionale pour des services publics tels que l'eau, l'électricité, le téléphone, le transport, l'habitat social, etc..., on peut rationaliser, automatiser et régulariser le financement du développement des infrastructures en milieu rural, sans intervention directe de l'Etat. Le coût de la péréquation se trouve répercuté dans

La péréquation régionale



le prix de vente des services et ce système permet d'alléger considérablement la charge administrative de l'Etat.

Les principes directeurs suggérés de cette péréquation sont les suivants:

- L'électricité "moyenne tension" serait vendue à tous les distributeurs, public ou privés, au prix moyen réel de production à la sortie du réseau de transport;

- Les distributeurs des zones géographiques contributives au fonds de péréquation se verraient imposer une surtaxe sur la vente en gros de cette énergie;

- Le taux de la surtaxe imposée aux régions contributives serait variable en fonction des parti rités de chacune des régions (il pourrait fluctuer de 0% à 15%);

- L'ONE facturerait et percevrait la surtaxe dans le cadre de sa facturation normale aux distributeurs et en administrerait le produit. Pour des raisons de transparence et de contrôle, le montant de la taxe de péréquation géographique devrait être clairement indiqué sur la facture au distributeur.

- Les fonds de péréquation ne pourraient être mobilisés qu'aux seules fins de la consolidation et de l'extension des réseaux de distribution des régions défavorisées concernées.

- Les tirages sur le fonds de péréquation serviraient à subventionner les programmes régionaux d'électrification rurale, à hauteur du pourcentage de péréquation accordé à chacune des régions par la Commission Nationale Energétique;

Il est important que l'ONE comptabilise clairement les produits positifs et négatifs de la mise en application de la péréquation géographique.

Le mécanisme de péréquation proposé permettrait:

- la contribution des régions favorisées au développement des infrastructures des régions les moins favorisées;

- d'encourager et de responsabiliser les Elus Locaux à travailler activement au développement de leurs infrastructures régionales s'ils veulent bénéficier des fonds de péréquation auxquels ils sont admissibles;

- de développer les infrastructures des régions défavorisées à un rythme proportionnel à celui de la croissance économique des régions les plus favorisées;

- à l'ONE de superviser la qualité du développement régional en matière d'électrification rurale et de fournir aux collectivités locales l'assistance technique nécessaire à un développement rationnel et conforme aux normes nationales;

- une transparence des transactions de péréquation, permettant d'en mesurer les effets, d'en assurer le contrôle et de capitaliser politiquement sur les bienfaits de l'application d'une politique de solidarité nationale.

5.6. Programme de réalisation

a) Rédaction et mise en place de la réglementation relative au mécanisme de péréquation régionale. Etablissement des taux de surtaxes applicables aux régions favorisées et des pourcentages de bénéfice du fonds accordés aux régions défavorisées.

b) Mise en place des mécanismes administratifs au sein de l'ONE pour assurer la gestion du fonds de péréquation régionale.

c) Création d'une "Commission Nationale de l'Energie Electrique" et d'une "Association des Producteurs Indépendants d'Electricité".

d) Préparation de documents juridiques et de référence relatifs aux aspects réglementaires et contractuels et aux cahiers des charges régissant les relations et les contrats d'achat et de vente d'énergie électrique en gros entre le transporteur national et les producteurs indépendants, d'une part, et les distributeurs indépendants d'autre part.

5.7. Mesures d'accompagnement essentielles

1) Que le principe et les modalités de mise en application de la péréquation régionale soient négociés entre le gouvernement central et les Autorités Elues des gouvernements régionaux.

2) Qu'en raison de la nature stratégique de l'Energie électrique, l'exploitant du Réseau National de transport de l'Energie Electrique continue de faire l'objet d'une vérification comptable externe annuelle et qu'il soit tenu de soumettre annuellement ses états financiers vérifiés à l'Agence Nationale de Réglementation du Secteur Electrique.

6. LE SOUS-SECTEUR DE LA COMMERCIALISATION DE L'ENERGIE ELECTRIQUE

6.1. Définition du secteur

Le sous-secteur de la commercialisation et du service à la clientèle comprend la lecture des compteurs, la facturation des abonnés, la perception des comptes clients et les services à la clientèle (tels que la réception des demandes de branchement ou de service), le suivi des dossiers clients, la détection des anomalies ou ruptures de tendances de facturation, etc.

6.2. La problématique du sous-secteur de la commercialisation

Cette activité est située en aval des autres activités déjà décrites. Comme la commercialisation est responsable à la fois de la facturation et de la perception du produit des ventes de l'énergie produite et transportée par d'autres, sa performance est essentielle à l'équilibre financier de tous les maillons de la chaîne ainsi qu'au consommateur et à l'Etat. La recherche du rendement commercial maximum à court et à long terme du sous-secteur commercial doit être la préoccupation majeure de tous les intervenants et gestionnaires dans le secteur de l'électricité.

Une performance médiocre du sous-secteur commercial se traduira inexorablement soit par:

- une tarification inutilement élevée, ayant un effet néfaste sur la croissance économique du pays et le bien-être de la population. Le fait qu'une forte proportion de l'énergie produite n'est pas facturée ou encaissée impose une charge supplémentaire à l'usager, qui doit alors assumer le coût de l'inefficacité commerciale de l'organisme,

- une iniquité entre les consommateurs payeurs et les abuseurs du système,

- la rupture de l'équilibre financier du secteur, entraînant le non paiement des producteurs et du transporteur de l'énergie en amont et pouvant entraîner la faillite économique de certaines de ces unités, ce qui pourrait avoir des conséquences graves dans le contexte d'un Service Public de base aussi essentiel que l'électricité.

A cause de la multiplicité des classes de consommateurs, du volume et de la dispersion géographique de la clientèle, la gestion logistique et administrative du sous-secteur commercial est plus complexe que celle des sous-secteurs de la production et du transport de l'électricité.

Dans l'intérêt du gouvernement et de la population, il serait urgent de procéder, dans un premier temps, au renforcement institutionnel, logistique et financier des Régies Autonomes de Distribution, afin que leur rendement commercial puisse être amélioré dans les meilleurs délais.

6.3. Diagnostic

- Le bon fonctionnement du sous-secteur de la commercialisation de l'électricité est essentiel à l'équilibre financier de tous les exploitants en amont du secteur de l'énergie électrique. Si l'énergie produite n'est pas entièrement facturée en fonction d'une tarification bien équilibrée et centrée sur le coût moyen de production ou encore si la perception des comptes clients est déficiente, les sommes perçues ne seront pas suffisantes pour rémunérer le transporteur national et les producteurs indépendants.

- La recherche d'un rendement commercial élevé et stabilisé pour l'ensemble des exploitants du sous-secteur commercial doit être la préoccupation majeure de tous les intervenants et gestionnaires du secteur de l'électricité. La survie économique de chacun en dépend.

- Le volume et la multiplicité des classes de consommateurs et la dispersion géographique de la clientèle rendent la gestion du sous-secteur commercial plus complexe sur les plans logistique, administratif et financier que celle des autres sous-secteurs de la production et du transport de l'électricité.

- Pour les Régies des grands centres urbains, dont les réseaux sont en pleine expansion, la charge simultanée de la distribution de l'eau et de l'électricité en plus de leur nouvelle responsabilité de la collecte et de l'assainissement des eaux usées, est très lourde. Dans le contexte de la marge commerciale insuffisante qui leur est actuellement consentie, il est peu probable que les Régies parviennent à assainir, sans assistance, la qualité de leur exploitation.

- Aucune régie ne dispose pour le moment de systèmes de gestion informatisés adéquats qui leur permettent de gérer efficacement, en temps réel et en toute autonomie, les activités commerciales fondamentales à leur mission. Les activités administratives, telles que la facturation, le suivi des comptes clients, la gestion et le suivi des compteurs, la gestion des dossiers de la clientèle, la gestion et le suivi des ordres de travail, etc., réclament des systèmes de gestion informatisés intégrés et performants. Le développement d'un nouveau système de facturation est en cours, sous la responsabilité de la RAD de Casablanca et la RED de Rabat vient de signer un contrat pour le

développement et la mise en place d'un nouveau système de gestion comptable conçu pour répondre aux besoins de l'ensemble des Régies.

- La plupart des petites Régies de l'arrière pays consacrent trop de leur temps et de leurs maigres ressources financières à l'installation en régie de lignes et de branchements.

6.4. Recommandations

1) Que le gouvernement central accorde une assistance logistique, et si nécessaire financière aux Régies, **quelle que soit leur taille**, afin qu'elles se dotent rapidement de nouveaux systèmes informatisés et intégrés de gestion de la facturation, de la clientèle, de la comptabilité générale et analytique et des ordres de travail. Ces systèmes devront être conçus selon une architecture de données normalisée et devront pouvoir être opérés en temps réel, en complète autonomie les uns par rapport aux autres. Il est essentiel que ces systèmes soient rapidement finalisés et rendus opérationnels dans toutes les Régies.

2) Que l'on autorise les Régies à revoir leur marge brute pour équilibrer leurs comptes d'exploitation sans avoir à réaliser elles-mêmes les travaux de construction de lignes et de branchements qui peuvent être économiquement sous-traitées à de petites entreprises privées locales. La raison invoquée par les Régies, à savoir qu'il n'existe pas localement de petits entrepreneurs qualifiés pour effectuer ces travaux ne doit pas prévaloir; les entrepreneurs locaux ne peuvent émerger tant et aussi longtemps que ce marché leur est fermé.

3) Que les Régies lancent immédiatement des programme de "qualité totale" en matière de service, dont la priorité sera les besoins spécifiques de la clientèle. Ces programmes devront inclure l'installation de centraux téléphoniques modernes, de centres de services à la clientèle ayant un accès direct et en temps réel aux dossiers informatisés des clients. Les communications, la planification et le contrôle des ordres de travail entre les Régies de commercialisation et leurs sous-traitants devront être développés et mécanisés.

4) Que toutes les Régies de commercialisation de l'Electricité, publiques ou privées, (ou toute nouvelle Agence de commercialisation ou Coopérative de commercialisation éventuellement à créer en milieu rural) achètent leur électricité moyenne tension en gros du "Transporteur National". Cette électricité devrait leur être vendue à un **prix commercial de base** uniforme identique sur toute l'étendue du territoire. Le **prix commercial de base** correspond à la somme des coûts de toutes les activités de production et de transport engagées en amont des points de livraison aux Agences de commercialisation au détail.

En vertu de la mise en application de la politique de péréquation régionale recommandé au chapitre précédent, les Agences de commercialisation des régions les plus favorisées devront payer, en sus du **prix commercial de base**, la taxe de péréquation qui leur est applicable.

5) Que le gouvernement central formalise une **politique nationale de solidarité sociale**, prévoyant une "**péréquation sociale**", similaire à celle décrite au chapitre 6.5 ci-dessous, conçue pour atténuer le prix des services publics essentiels aux familles démunies et faire combler le manque à gagner commercial par les mieux nantis.

6) Que l'Etat n'impose plus une tarification uniforme sur toute l'étendue du territoire pour la vente au détail de l'énergie électrique. Les raisons de la libéralisation des prix sont:

   - un marché concurrentiel naturel aura été mis en place au niveau de la production de l'énergie. Le Transporteur National achète son énergie au meilleur coût offert par le marché.

   - le transporteur national intégrera les prix d'achat différents pour en arriver un prix commercial moyen à la sortie du réseau de transport.

   - le mécanisme de "**péréquation régionale**", devrait être introduit au niveau du maillon du transport de l'énergie électrique. De ce fait, le coût de l'énergie moyenne tension achetée en gros par les différentes Agences de Commercialisation, n'est plus le même pour toutes les régions.

   - la composition de la clientèle de chaque Agence de Commercialisation diffère d'une région à l'autre. Dans un tel contexte, la mise en application de la "**péréquation sociale**", à introduire dans la tarification au détail de chacune d'entre elles, devra respecter les contraintes imposées par la composition de sa clientèle. Pour respecter leur obligation d'équilibrer leur résultats d'exploitation, les Agences de commercialisation de l'électricité devront recourir à des structures de tarification au consommateur différente d'une région à l'autre.

Si l'Etat persistait à imposer une tarification uniforme sur toute l'étendue du territoire, devrait soit renoncer aux concepts de la péréquation de solidarité régionale et sociale, soit acculer certains producteurs indépendants ou Agences de Commercialisation à la faillite à plus ou moins brève échéance. Ceci contribuerait à fausser le libre jeu du marché au sein des frontières du secteur de l'électricité et à compromettre son équilibre financier global.

7) Que l'Etat limite son intervention régulatrice du secteur de l'énergie électrique aux seuls mécanismes suivants:

- **la taxation des intrants énergétiques de base** utilisés pour la production de l'électricité (fuel, charbon, eau, importations).

- **l'imposition d'une surtaxe au titre de la "péréquation régionale"** à chacune des régions prospères.

- **le taux de surtaxe "d'autofinancement des services spécialisés en soutien au secteur de l'électricité"**

- **les mécanismes d'application de la "péréquation sociale"** (effet nul sur le prix moyen de vente de l'électricité, mais impact sur le prix relatif payé par les différentes classes sociales).

- **le taux maximum de retour sur l'investissement fixé pour le secteur privé exploitant une activité quelconque au sein du secteur** (cet élément devra être négocié avec les exploitants privés dans le cadre de l'octroi de leur concession).

Le rôle de l'Etat, limité à ces cinq mécanismes, devrait permettre de faire fluctuer et d'équilibrer le prix de vente de l'électricité sur l'ensemble du territoire. C'est une façon de faire harmonieuse, transparente et respectueuse des principes de solidarité sociale et nationale, dont les principes sont tout à fait défendables sur le plan politique.

8) Que tout besoin justifié d'ajustement de la tarification à la consommation au détail par les Agents de Commercialisation Régionaux accrédités fasse l'objet d'une demande d'approbation auprès de **l'Agence de Réglementation du Secteur Electrique**. Les demandes d'approbation devront fournir les informations statistiques et financières prévues par la réglementation.

9) Que toute demande économiquement justifiée d'un ajustement de la tarification au détail par les Agences de Commercialisation de l'Electricité soit accordée, dans la mesure où les conditions définies dans la réglementation du secteur sont satisfaites.

10) Que l'Etat central s'assure que les frontières territoriales et de propriété des infrastructures de distribution entre Agences de commercialisation soient définitivement précisées dans les plus brefs délais. De nombreuses contestations de propriété et de valeur comptable des actifs existent actuellement entre les Régies de Distribution

limitrophes et l'ONE. Les actifs immobilisés de toutes les entités commerciales du secteur de l'énergie électrique devront faire l'objet d'un inventaire physique et d'une évaluation systématique et être gérés avec beaucoup plus de rigueur à l'avenir.

11) Qu'après avoir rationalisé financièrement le sous-secteur de la commercialisation de l'énergie électrique et stabilisé la tarification au détail après la libéralisation des prix et l'introduction des péréquations régionale et sociale, les Collectivités Locales se désengagent progressivement du secteur en faveur du secteur privé régional.

Pour les mêmes raisons que celles invoquées pour les autres secteurs de l'économie où i est possible de créer un environnement opérationnel concurrentiel, **il est souhaitable à moyen terme que les Collectivités Locales se désengagent progressivement de toute participation directe aux opérations des Agences de commercialisation de l'électricité.** Les gouvernements locaux ne devraient plus avoir à combler d'éventuels déficits du résultat d'exploitation des Agences de commercialisation, ni à garantir les emprunts contractés par celles-ci pour assurer le développement de leurs infrastructures.

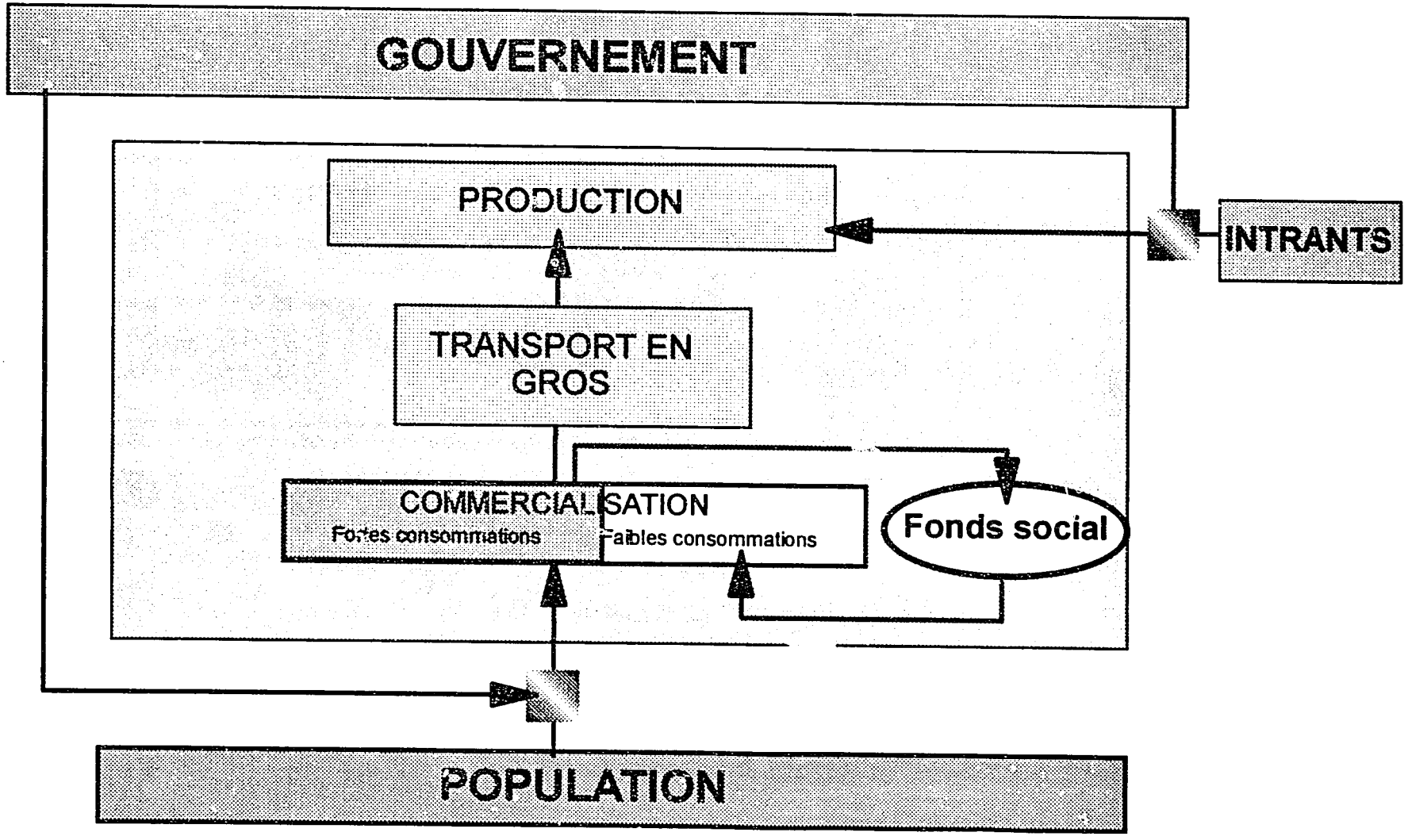
12) Que le gouvernement central, en accord avec les gouvernements locaux, établisse rapidement la réglementation du sous-secteur de la distribution de l'énergie électrique. Cette réglementation devra définir les conditions d'attribution et de révocation des concessions de service de commercialisation de l'électricité et spécifier clairement les attentes en matière de prestation et d'éventuelles pénalités en cas de défaillance grave. La mise en vigueur de la réglementation du secteur doit précéder le désengagement des gouvernements central et régionaux.

6.5. Les mécanismes de péréquation sociale

Dans le contexte social marocain, on ne peut non plus écarter le concept de **la péréquation sociale** illustré par le diagramme de la page opposée. La péréquation sociale est déjà en vigueur depuis plusieurs années au Maroc, particulièrement en ce qui concerne la tarification de l'eau et de l'électricité. Ce mécanisme consiste à facturer aux clients à faible consommation (faibles revenus) un prix inférieur au coût moyen de production des services e à facturer aux clients à forte consommation un prix supérieur, en compensation du manque à gagner généré par les premiers.

Comme la péréquation sociale s'applique directement à la facturation, celle-ci est administrée par les Agences commerciales chargées de la distribution au détail des services. Le diagramme met en évidence la création d'un fonds de péréquation sociale, mais dans la pratique la compensation tarifaire se fait au sein même de la comptabilité client de l'agence de commercialisation. La mise en application de la péréquation sociale devrait produire un

La péréquation sociale



effet financier neutre pour les agences de commercialisation et celles-ci doivent conserver la pleine responsabilité d'équilibrer leurs résultats d'exploitation.

La définition des mécanismes d'application de la "péréquation sociale" est une responsabilité politique et devrait être assumée par une Commission Nationale composée du personnel technique de la Direction des Prix du Ministère des Affaires Economiques et Sociales et du Ministère de l'Intérieur et de la Communication. Les mêmes mécanismes de "péréquation sociale" établis par cette commission devraient être appliqués à l'ensemble du territoire et à tous les services publics admissibles.

6.6. Mécanisme de désengagement proposé

Le mécanisme de désengagement qui semble être le plus approprié est l'attribution de **"concession de service public territoriale"** pour la commercialisation et la distribution de l'énergie électrique sur un territoire géographique bien délimité. Les Agences de commercialisation accréditées jouissent dans les faits d'un monopole sur l'étendue du territoire qui leur est concédé. Toutefois, l'attribution de plusieurs concessions géographiques sur le territoire national et l'imposition d'une obligation de soumettre leurs états financiers vérifiés à une Agence Nationale de Réglementation, crée un environnement permettant des analyses comparatives de la performance opérationnelle et commerciale de chacune des concessions et un environnement concurrentiel simulé.

Pour aviver la concurrence entre les concessionnaires, on peut envisager (pour des Agences de commercialisation de taille et de clientèle équivalente) des chevauchements limités de territoire, à la jonction de leurs frontières territoriales. La clientèle des territoires desservis par deux Agences de commercialisation peut choisir de s'abonner auprès de l'agence offrant le meilleur prix ou le meilleur service. Le recours à cette technique doit toutefois s'inscrire dans le cadre d'une réglementation rigoureuse visant à imposer des pratiques concurrentielles saines et civilisées.

6.7. Programme de réalisation

a) Informatiser rapidement chacune des Agences de Commercialisation et procéder à la réhabilitation des leurs installations de service à la clientèle.

b) Optimiser la taille commerciale de chacune des Agences de Commercialisation et, lorsque approprié fractionner éventuellement les grandes Régies. Créer de nouvelles Agences formées en coopératives rurales ou sociétés anonymes à capitaux privés pour prendre à leur charge la commercialisation de l'électricité des zones géographiques actuellement desservies par l'ONE, si tel est le souhait des Collectivités Locales.

c) Réviser la tarification de la vente au détail de l'énergie, pour chacune des Agences de commercialisation, sur la base de l'application des nouveaux mécanismes de péréquation régionale et sociale.

d) Négocier des contrats de sous-traitance annuels avec des entrepreneurs locaux pour l'installation des lignes de distribution et les branchements des abonnés (voir chapitre suivant).

e) Procéder à la restructuration organisationnelle des Régies et à la mise en place des nouvelles Agences de commercialisation pour en faire des organisations essentiellement orientées vers le service à la clientèle et la commercialisation de l'électricité (et éventuellement de l'eau).

f) Encourager la formation d'une Association formelle et légalement constituée, regroupant toutes les Agences de Commercialisation qui voudront bien y adhérer. Cette association devrait être financée par cotisation des Agences de Commercialisation et son Conseil d'Administration devrait être composé du Directeur général de chacune des Agences de Commercialisation adhérente.

6.8. Mesures d'accompagnement essentielles

1) Modification de la législation de manière à permettre l'adjudication par l'Etat de contrats de concession de commercialisation de l'électricité à des entreprises privées.

2) Etablissement de la réglementation relative à la distribution au détail de l'électricité, aux mécanismes d'application de la péréquation sociale, à l'attribution des "concessions de service public" aux Agences de Commercialisation, aux mécanismes de rémunération des Agences de Commercialisation et des mécanismes d'approbation des majorations tarifaires à la consommation.

   La réglementation devra également prévoir les modalités de paiement de pénalités en cas de faute des Agences de commercialisation (pouvant aller jusqu'à l'annulation de la concession ou la mise en tutelle administrative et financière).

3) La réglementation du secteur ainsi que les contrats de concession d'Agences de Commercialisation doivent prévoir le transfert **d'un minimum bien délimité** de "prérogatives de service public" telles que le droit d'inspection de la propriété privée pour la lecture des compteurs et la détection de la fraude, le droit de verbaliser et le droit d'interrompre la fourniture du service public dans des situations de fraude ou d'irrégularités flagrantes.

4) Définition et approbation des mécanismes de péréquation sociale par les gouvernements central et régionaux.

5) Abandon par le gouvernement du principe de la fixation du prix de vente uniforme à la consommation pour l'électricité.

6) Toutes les Agences de Commercialisation autonomes, publiques ou privées, devraient obligatoirement faire l'objet d'une vérification comptable externe annuelle et devraient être tenues de soumettre leurs états financiers vérifiés à l'Agence Nationale de Réglementation du Secteur Electrique.

7) Les consommations de l'Etat devront être acquittées dans les 30 jours suivant l'émission de la facture. Le système des vignettes récemment mis en place devrait permettre de rencontrer cet objectif. Si quelques organes publics se révélaient récalcitrants en dépit du système des vignettes, l'Etat devra envisager la création d'un fonds de sécurité, interne à la fonction publique, à partir duquel les factures en souffrance seront acquittées. Il incombe à la fonction publique de discipliner ses rangs et de respecter ses obligations institutionnelles. Cette responsabilité ne peut être transférée sur le dos des Agences commerciales, que celles-ci soient publiques ou privées.

7. LE SOUS-SECTEUR DE LA DISTRIBUTION DE L'ENERGIE ELECTRIQUE

7.1. Définition du sous-secteur

La distribution physique de l'électricité au détail comprend les réseaux de distribution primaire et secondaire en moyenne (22KV) et basse tension (220V) ainsi que toutes les sous-stations de répartition et les transformateurs de distribution. Ce sous-secteur inclut également les branchements de raccordement des abonnés au réseau de distribution.

Aux fins de cette étude, nous définirons le sous-secteur de la distribution comme étant limité aux activités suivantes:

- construction, entretien, réparation des lignes de distribution primaire et secondaire et des postes de répartition et de distribution;
- construction et entretien des réseaux d'éclairage public;
- branchements et débranchements des abonnés
- installation des compteurs

7.2. Caractéristiques du sous-secteur

La caractéristique essentielle du sous-secteur de la distribution est que ses activités peuvent faire l'objet d'un cahier des charges ou d'un ordre de travail décrivant précisément la nature des travaux à réaliser et des normes techniques à respecter.

Actuellement, les régies éloignées des grands centres effectuent ces travaux en régie, tandis que celles de la région Casablanca-Rabat et l'ONE les sous-traitent.

a. Diagnostic

- Les installations et équipements physiques de distribution, incluant les transformateurs et compteurs localisés dans les limites du domaine public, sont la propriété des Agences de Commercialisation de l'Electricité (ONE et Régies Autonomes).
- La construction, la réparation et l'inspection des installations de distribution sont des activités physiques normalisées, soumises à des normes bien définies (ou qui devraient l'être).

- Dans la plupart des régions, le volume des activités d'installation ou d'entretien des réseaux de distribution est suffisant pour soutenir plusieurs entrepreneurs spécialisés.

- La planification, le suivi et le contrôle des travaux sous-traités au secteur privé exigent les mêmes ressources que s'ils étaient exécutés en régie par les Agences de Commercialisation.

7.3. Recommandations

1) Que l'essentiel des travaux techniques et physiques à exécuter sur les réseaux de distribution des Agences de commercialisation soient systématiquement sous-traités au secteur privé par appel d'offres national, dans le cadre de contrats de sous-traitance annuels ou pluriannuels. A prix sensiblement égal, l'adjudication des contrats devrait favoriser les entrepreneurs régionaux.

2) Que chacune des Agences de Commercialisation conserve toutefois en régie une petite unité technique (maximum 20% de la charge annuelle de travail), performante et bien équipée, qui pourra intervenir avec rapidité en cas d'urgence et servira d'unité-témoin fiable et réaliste pour l'évaluation des offres techniques et financières déposées par le secteur privé.

   L'unité interne devrait être systématiquement mise en compétition avec le secteur privé lors d'appels d'offres annuels. Pour que la comparaison de performance avec le secteur privé soit valable, l'unité ne doit pas être subventionnée par les activités commerciales de la Régie. Tous les coûts d'exploitation doivent être adéquatement comptabilisés au centre de profit de l'unité technique. Une façon de s'assurer d'une comparaison fiable serait de créer une filiale, constituée en Société Anonyme, propriété entière de la Régie, mais gérée en toute autonomie administrative et financière.

3) Que chacune des Agences de Commercialisation soit équipée rapidement d'un logiciel de gestion des ordres de travail, intégré au système de gestion des abonnés, afin de gérer adéquatement les tâches déléguées aux sous-traitants du secteur privé et d'en contrôler la bonne exécution. Une liaison de transfert électronique de données devrait être établie entre le Département technique de la planification et du contrôle du service à la clientèle des Régies et les sous-traitants privés accrédités.

4) Que les Agences de Commercialisation de l'Electricité demeurent responsables du suivi de l'évolution de la demande énergétique sur leurs territoires ainsi que de la planification de l'expansion et du renforcement de leurs réseaux de distribution. Elles sont seules responsables de la satisfaction des besoins de la clientèle et de la fiabilité du service offert, incluant les services sous-traités au secteur privé.

5) Que lorsque la restructuration des Agences Commerciales de distribution de l'électricité est achevée et que leurs relations avec les entrepreneurs privés sous-traitants sont stabilisées, les Collectivités locales et l'ONE entreprennent la privatisation des Agences de Commercialisation de l'électricité.

7.4. Mécanismes de désengagement proposés

Il ne serait pas réellement nécessaire de créer des entités juridiques étatiques spéciales pour la prestation de ces services. Le secteur privé régulier peut s'en charger dans un environnement concurrentiel.

Le processus de désengagement des Agences de Commercialisation des activités de construction de lignes ou de branchements et de débranchement des abonnés ne consiste qu'a mettre sur pied une procédure neutre et équitable d'appel d'offres et d'adjudication de contrats de sous-traitance. Les infrastructures du réseau demeurent la propriété des Agences de Commercialisation.

Dans la mesure où les standards et les normes techniques de réalisation sont bien définis et où les Régies peuvent adéquatement assurer la planification du développement des réseaux de distribution sous leur responsabilité et exercer le contrôle des ordres de travail de services à la clientèle, il est envisageable de normaliser le processus de passation de marchés avec le secteur privé pour la réalisation de ces travaux.

1) Cas des zones d'activité économique intense

Dans les régions où il existe un réseau d'entrepreneurs compétents, susceptibles d'être accrédités par les gestionnaires de l'activité commerciale, décrite au prochain chapitre, on suggère que ces travaux soient exécutés par appels d'offres auprès du secteur privé.

D'ailleurs, l'ONE et les Régies ont déjà recours au secteur privé, du moins en ce qui concerne les grands travaux faisant l'objet d'un cahier des charges.

Dans le cas des petits travaux, tels les travaux d'entretien, le service à la clientèle et le branchement des particuliers, il est plus difficile de recourir à cette pratique. On peut quand

même confier ces travaux au secteur privé en procédant par appels d'offres annuels auprès de plusieurs entrepreneurs accrédités avec qui on peut négocier un prix moyen fixe pour la réalisation d'unités de travaux standards. Les organismes de gestion du sous-secteur commercial peuvent alors émettre des ordres de travail quotidiens pour ces travaux. Les entrepreneurs soumettent une facture mensuelle selon le nombre de prestations exécutées (à la satisfaction de l'organisme émetteur).

De cette façon, les Régies Autonomes de Distribution (ou tout autre organisme distributeur privé ou public) pourraient alléger leur structure d'intervention et réduire leurs investissements en équipements lourds. Le fardeau de l'investissement est transféré au secteur privé, qui est contraint d'opérer dans un environnement concurrentiel propice à l'établissement de justes prix.

Il est donc recommandé que, dans les zones à forte concentration économique, une Régie négocie des contrats annuels de services avec plusieurs entrepreneurs accrédités afin d'encourager le développement d'une pluralité d'entrepreneurs locaux.

On suggère également que les Régies commerciales plus importantes conservent un service spécialisé qui peut effectuer ces petits travaux en régie, en compétition avec le secteur privé. Ces unités peuvent intervenir en cas d'urgence et permettent de contrôler et de comparer la performance des sous-traitants. La comparaison n'est toutefois valable que si toutes les charges d'exploitation de l'unité interne, y compris les frais financiers et d'amortissement des investissements, sont effectivement comptabilisées.

2) Cas des régions éloignées

Le problème n'est pas le même pour les Régies ou organismes de commercialisation de l'électricité exploitant des zones de distribution éloignées des grands centres. Dans leur cas, il y a des difficultés à pratiquer la sous-traitance des petits travaux, dont

- l'absence d'entrepreneurs locaux qualifiés ou assez bien équipés pour se charger de ces travaux selon les normes de la Régie. La sous-traitance à des entrepreneurs externes à la région, entraîne des coûts plus élevés, des délais plus longs, la perte d'emplois régionaux et des problèmes de logistique;

- le marché local restreint le nombre des entrepreneurs locaux économiquement viables et ne favorise pas un environnement concurrentiel dynamique;

- la perte de revenus substantiels pour les Régies Autonomes, qui compensent actuellement les pertes sur la vente de l'électricité (en raison de la marge insuffisante qui leur est

accordée) par les gains réalisés sur les travaux d'extension du réseau (sur lesquels une marge de profit de 20% est réalisée). Il convient de réaliser que ces Régies exécutent actuellement ces travaux sans base de comparaison avec la concurrence et dans un environnement de monopole. Il est donc vraisemblable que ces travaux ne soient pas exécutés au meilleur coût pour les consommateurs.

Ces difficultés sont réelles et doivent être considérées. Cependant, seul l'octroi de contrats de sous-traitance pourra faire émerger un secteur privé régional qualifié et dynamique susceptible de contribuer au développement de la région. Il serait plus sain de permettre aux Régies d'opérer avec une marge raisonnable sur la vente de leur produit de base (l'électricité), ce qui leur permettrait d'assumer leurs charges d'exploitation, sans avoir à recourir à des interventions hors leur mission fondamentale.

7.5. Programme de réalisation

a) Installer dans les plus brefs délais des systèmes de gestion informatisés des Agences de Commercialisation **et y incorporer un module de gestion des ordres de travail.**

b) Procéder à l'établissement de contrats de sous-traitance et de cahier des charges types et à l'établissement d'une banque de données centralisée relative aux coûts de réalisation des travaux sous-traités par service standard.

c) Lancer un programme d'accréditation des entrepreneurs du secteur de l'électricité, qui devrait être complété par des programmes de formation, destinés aux entrepreneurs, à être dispensés par les écoles spécialisées relevant du secteur de l'électricité. Les programmes d'accréditation, la définition des programmes de formation et l'adhérence de la profession aux normes prescrites pourraient être de la responsabilité d'une l'Association Nationale des Agents de Commercialisation de l'Electricité à créer.

d) Lancement d'appels d'offres au sein de chacune des Agences de Commercialisation pour la réalisation de travaux standardisés. Dans les régions où les entrepreneurs locaux ne sont pas accrédités ou adéquatement outillés pour réaliser ces travaux, les Agences de Commercialisation devraient sérieusement envisager l'option de vendre ou de louer une partie de leurs équipements aux entrepreneurs locaux pour les aider à percer le marché.

7.6. Mesures d'accompagnement essentielles

Pour encourager le développement de la sous-traitance au niveau du sous-secteur de la distribution, les mesures d'accompagnement suivantes nous semblent essentielles:

1) Le compte d'exploitation des Agences de Commercialisation de l'électricité doit pouvoir être équilibré **par la seule activité commerciale de la vente de l'électricité**. Ces agences ne doivent pas avoir à recourir massivement à d'autres activités commerciales pour assurer leur viabilité économique.

2) les systèmes administratifs de soutien au service à la clientèle doivent être efficaces (centraux téléphoniques, centres de services et d'informations à la clientèle, systèmes informatisés de gestion des ordres de travail, systèmes informatisés de gestion des comptes-clients, etc.) afin de contrôler les travaux de sous-traitance;

3) La définition des normes techniques nationales en matière de construction et de performance des réseaux de distribution doit être considérablement améliorée.

4) Les qualifications et normes de qualité des entrepreneurs sous-traitants doivent être précisées au niveau national.

5) Des mécanismes de financement et d'encouragement visant à favoriser l'émergence de petits et moyens entrepreneurs électriciens en province doivent être mis sur pied.

8. LE SOUS-SECTEUR DE LA COMMERCIALISATION ET DE LA DISTRIBUTION DE L'EAU

8.1. Définition du sous-secteur

Le sous-secteur de la distribution au détail de l'eau comprend toutes les infrastructures d'acheminement de l'eau potable, industrielle et d'irrigation, situées entre le point de livraison en gros de la ressource brute par le gestionnaire des bassins versants et le compteur d'enregistrement des consommations livrées au détail à l'entrée de la propriété du consommateur.

Les infrastructures de captation des eaux souterraines dans les zones isolées, alimentées par des puits non interconnectés au réseau de transport en gros d'un bassin versant, font également partie du sous-secteur de la distribution.

Les usines de filtration et de traitement des eaux potables ainsi que les châteaux d'eau devraient, dans toute la mesure du possible, faire partie de ce sous-secteur. Toutefois, dans certaines circonstances, ces usines pourraient être la propriété des gestionnaires des bassins versants ou de l'ONEP et être exploitées par eux.

8.2. Diagnostic

- L'eau potable et l'eau industrielle sont actuellement distribuées au détail par les Régies Autonomes de Distribution de l'eau et de l'électricité dans les principales zones urbaines, et par l'ONEP dans toutes les autres zones non desservies par les Régies.

- La tarification de l'eau potable et industrielle incorpore actuellement une péréquation régionale et une péréquation sociale.

- L'eau brute fournie par l'Etat aux Régies de distribution et à l'ONEP pour distribution au détail n'est pas facturée.

- Contrairement à la distribution de l'électricité, le réseau de distribution de l'eau n'est pas interconnecté sur l'ensemble du territoire. Le transport de l'eau se fait principalement par gravité sur les territoires naturels des bassins versants. Les zones à proximité des bassins versants sont alimentées par pompage. Les grandes agglomérations sont desservies par des grands réseaux de transport en provenance de plusieurs bassins versants.

- Des études antérieures de tarification de l'eau d'irrigation ont démontré qu'une majoration du prix de vente de l'eau d'irrigation n'aurait pas une répercussion significative sur le prix des denrées agricoles.

8.3. Recommandations

1- Que les nouvelles sociétés de gestion des bassins versants soient responsables du transport en gros de l'eau brute, de la gestion des réservoirs tampons en aval des barrages et de l'optimisation commerciale de l'utilisation de cette eau brute.

2- Que l'eau brute vendue en gros aux agences de commercialisation leur soit facturée au prix commercial réellement engagé pour produire et livrer cette eau. La facturation devrait être basée sur les volumes d'eau livrés et sur une tarification variable selon que l'eau est brute ou traitée et selon la plage horaire de la livraison (pour encourager la construction de châteaux d'eau par les Agences de commercialisation). La tarification de l'eau brute devra être calculée sur la base des coûts financiers et d'exploitation des gestionnaires des bassins versants, diminués des produits dégagés au titre de l'utilisation de l'eau pour la production d'électricité. Lorsque l'eau vendue a été traitée, la tarification devra refléter le plein coût commercial du traitement, incluant les frais financiers et d'amortissement des infrastructures.

3- Que l'ONEP continue d'assumer la responsabilité de la planification et du développement de l'approvisionnement en eau des zones isolées non alimentées par le réseau d'un bassin versant.

4- Que l'ONEP continue d'assurer la planification, la construction et l'exploitation initiale des usines de traitement de l'eau potable et des châteaux d'eau potable. Le rôle de l'ONEP à ce niveau est de traiter l'eau brute achetée en gros des Sociétés de gestion des bassins versants, pour la convertir en eau potable vendue en gros aux distributeurs (Régies Autonomes ou Coopératives de distribution).

L'ONEP devrait également se charger d'optimiser le coût de l'eau traitée livrée aux distributeurs. Ces usines étant construites et leurs opérations stabilisées, l'ONEP devrait les privatiser ou transférer leur exploitation aux Régies Autonomes de Distribution. Le produit des ventes pourra être utilisé pour poursuivre la réalisation de son programme d'investissement.

5- Que l'Etat, à titre de mesure préparatoire à la réforme globale des secteurs de l'eau, finance la restructuration administrative et financière des Régies Autonomes de Distribution Régionales pour en faire des organisations commerciales performantes et fortement orientées vers le service à la clientèle.

6- Que le Ministère de l'Intérieur et de l'Information encourage la création de nouvelles Régies Autonomes ou de Coopératives Rurales pour assumer la responsabilité de la distribution de l'eau dans les zones rurales non desservies par les Régies actuelles. Les Régies et Coopératives de commercialisation seront responsables de la mise en application des mécanismes de **péréquation sociale** sur leurs territoires.

7- Que, dans un deuxième temps, les Régies Autonomes de distribution consolidées et stabilisées soient privatisées par appel d'offres pour être transformées en Agences Privées de Commercialisation de l'Eau et de l'Electricité.

8- Que l'Etat délegue aux Agences de commercialisation de l'eau, la facturation de l'eau d'irrigation agricole, en lieu et place des ORMVA. Cette recommandation a de sérieuses conséquences pour les ORMVA, car elle implique que de nouvelles sources de financement devront être identifiées pour en assurer la survie, en remplacement des revenus générés de la vente de l'eau d'irrigation. Ce problème doit pouvoir être résolu dans le cadre de la conduite de la réforme des ORMVA.

9- Que l'Etat maintienne la responsabilité des ORMVA pour la planification de la construction des réseaux d'irrigation et de la mise en valeur des terres agricoles. Les ORMVA ne devraient plus être responsables de la facturation de l'eau d'irrigation (transférée aux Régies Autonomes ou aux Coopératives de commercialisation) ni intervenir au niveau de la construction en régie des réseaux d'irrigation, ces travaux devant être sous-traités au secteur privé. Les ORMVA deviennent alors uniquement des agents de planification, des organes de transfert de connaissances et de technologies et des promoteurs du développement agricole et se retirent complètement de toutes les activités opérationnelles.

10- Que les Régies Autonomes et les Coopératives de Distribution sous-traitent systématiquement au secteur privé les travaux de construction et d'entretien des réseaux

de distribution de l'Eau potable et des réseaux de distribution de l'eau d'irrigation agricole.

11- Que le Ministère de la Santé publique assume la responsabilité du suivi systématique c analyses de la qualité de l'eau.

8.4. Mécanismes de désengagement proposés

Les mécanismes de désengagement proposés pour le sous-secteur de la distribution de l'eai sont les mêmes que pour le sous-secteur de l'électricité.

8.5. Programme de réalisation

Le programme de réalisation formulé pour le sous-secteur de la commercialisation et de la distribution de l'électricité s'applique également à ce sous-secteur, puisqu'il s'agit des mêr agences de commercialisation.

8.6. Mesures d'accompagnement essentielles

La dernière étude de la tarification de l'eau potable devrait être révisée pour toutes les régions alimentées à partir des réseaux de transport des bassins versants. Cette étude devra calculer l'impact de la facturation du coût de l'eau brute sur le prix de vente de l'eau au détail au consommateur.

9. LE SOUS-SECTEUR DES SERVICES D'ASSAINISSEMENT DES EAUX USEES

9.1. Diagnostic

- Le problème de la récupération et de l'assainissement des eaux usées en milieu urbain est actuellement préoccupant et fait l'objet d'une attention récente de la part des pouvoirs publics. La mise en place et la gestion des infrastructures requises en milieu urbain ont été confiées aux Régies Autonomes de Distribution de l'eau et de l'électricité.

- A l'heure actuelle il se fait peu de traitement industriel des eaux usées et celles-ci ne sont pas commercialement réutilisées. Les volumes d'eaux usées rejetés et filtrés par des moyens naturels sont toutefois théoriquement pris en considération par la Direction de l'Administration de l'Hydraulique et l'ONEP lorsqu'ils font la planification des apports d'eau disponibles le long des bassins versants.

- Le principe du financement des infrastructures des réseaux d'assainissement, de collecte et de traitement des eaux usées par le bais de la facturation de l'eau potable, industrielle et d'irrigation est accepté. La tarification actuelle de l'eau ne permet pas toutefois de dégager les marges suffisantes pour assurer ce financement.

- Les principales Régies Autonomes ont toutes entrepris des études pour l'établissement des plans directeurs et la planification des travaux les plus urgents à réaliser pour l'aménagement des réseaux d'assainissement des territoires urbains sous leur responsabilité. Des négociations préliminaires sont en cours avec les grands organismes internationaux pour en organiser le financement.

9.2. Recommandations

1) Que le recouvrement des coûts de construction et d'exploitation des infrastructures de récupération et d'assainissement des eaux usées se fasse par le biais de la tarification de l'eau potable et de l'eau industrielle. Pour les eaux industrielles vendues à des industries très polluantes, cette tarification devra incorporer une surtaxe pour tenir compte des caractéristiques qualitatives des eaux rejetées et de la complexité du processus de leur assainissement et de leur traitement pour les rendre conformes aux normes nationales.

2) Que les Régies ou Agences de Commercialisation des eaux soient autorisées à revendre leurs eaux usées traitées aux gestionnaires des bassins versants ou soient autorisées à en faire elles-mêmes la commercialisation à leur propre compte dans les limites de leurs territoires respectifs et des contraintes de qualité réglementées.

3) Que les Régies Autonomes de Distribution confient au secteur privé la construction et l'exploitation de leurs usines de traitement et d'assainissement des eaux usées. Ces usines font généralement appel à des technologies nouvelles, ou peu connues du secteur privé et des Régies. Pour les premières unités mises en opération, il pourrait être envisagé d'en confier la conception, la construction et l'exploitation pour les premières années à l'ONEP. Une fois les usines rendues opérationnelles et stabilisées et le personnel formé par l'ONEP, celles-ci pourraient être privatisées et le produit de la vente utilisé par l'ONEP pour poursuivre son programme d'assistance et de support technique aux Collectivités locales et aux Agences de commercialisation de l'eau pour l'assainissement et la réutilisation des eaux usées.

4) Que les travaux de construction et d'entretien des égouts collecteurs et des bassins de décantation des eaux usées soient systématiquement confiés au secteur privé par appel d'offre national et international. Les Régies Autonomes de distribution devraient restreindre leurs activités à la détermination des besoins, à la planification du développement du réseau et au financement et contrôle des travaux.

9.3. Mécanismes de désengagement proposés

Il est prématuré de parler de désengagement de l'Etat pour ce sous-secteur puisque celui-ci n'est pas encore réellement développé et que pratiquement tous les grands investissements sont à réaliser.

Dans ce contexte, l'action du gouvernement devrait être orientée vers la mise en place rapide de conditions propices pour assurer la rentabilisation commerciale des investissements à réaliser et permettre au secteur privé de s'y intéresser dés le départ. Tenant compte de la situation de sous-facturation actuelle de l'eau potable et de l'eau industrielle, sur la base de laquelle le financement des infrastructures d'assainissement devra être assuré, un long travail de rationalisation et de rééquilibrage financier du secteur de l'eau doit être entrepris dés à présent pour préparer le terrain.

Prenant en considération l'importance des aménagements institutionnels, structurels et financiers qui devront être réalisés avant que la viabilité économique du sous-secteur ne puisse être assurée, il nous semble que le mécanisme de participation le plus susceptible de maximiser l'intervention du secteur privé, en support aux actions du gouvernement, serait soit le contrat de type "Construction, Transfert et Exploitation" (BTO) tel que décrit au chapitre 3.4.3.4. soit le contrat de type "Participation Mixte" décrit au chapitre 3.4.4. Dans un cas comme dans l'autre l'opérateur le plus approprié pour représenter l'Etat serait vraisemblablement l'ONEP.

9.4. Programme de réalisation

a) Que soient rapidement achevées les études techniques et économiques entreprises par chacune des Régies Autonomes pour évaluer l'ampleur et le coût des travaux nécessaires à la réhabilitation des réseaux d'assainissement des eaux usées des grands centres urbains. L'impact des coûts de construction anticipés de ces infrastructures, ainsi que les coûts supplémentaires résultants de la facturation de l'eau brute (mentionné au chapitre précédent), devront se répercuter à moyen terme sur la tarification de l'eau potable et de l'eau industrielle

b) Qu'une étude macro-économique soit rapidement entreprise afin de déterminer les besoins et les capacités de traitement des principaux centres urbains et l'existence d'un marché pour la revente commerciale des eaux récupérées. Le coût de construction et d'exploitation des usines d'assainissement devra être déterminé et établi par mètre cube d'eau traitée. Cette étude permettra de déterminer si les usines de traitement pourraient s'autofinancer.

c) Dans la mesure où les études ci-dessus mentionnées sont concluantes, rédiger des cahiers des charges et lancer un (ou des) appel(s) d'offres international (aux) qui serviront à identifier dans quelle mesure le secteur privé serait disposé à reprendre le financement, la construction et l'exploitation de ces usines dans le cadre de contrats du type BOO (Build, Own, Operate) ou autre mécanisme similaire.

d) Dans la mesure où le secteur privé ne pourrait être convaincu d'investir au niveau de la construction et de l'exploitation des premières unités, celles-ci devraient être construites et exploitées transitoirement par l'ONEP, dans le but d'en maîtriser la technologie et les coûts avant de les transférer au secteur privé.

9.5. Mesures d'accompagnement jugées essentielles

1- L'acceptation du principe du rachat des eaux usées traitées pour réutilisation à des fins commerciales (essentiel pour assurer l'autofinancement des usines de traitement des eaux).

2- L'attribution aux Régies Autonomes d'une marge brute sur la distribution au détail de l'eau potable et industrielle, suffisante pour leur permettre d'assumer leurs responsabilités en matière de construction et d'entretien des réseaux d'assainissement.

3- La libéralisation de la tarification du prix de vente au détail de l'eau potable, industrielle et d'irrigation.

10. LE SOUS-SECTEUR DES SERVICES DE SOUTIEN SPECIALISES AU SECTEUR DE L'ELECTRICITE ET DE L'EAU

10.1. Diagnostic

- La réglementation actuelle des secteurs de l'eau et de l'électricité n'est pas suffisante ni adéquate pour permettre leur développement harmonieux dans un contexte de libéralisation du monopole de l'Etat et de l'intervention d'une pluralité d'opérateurs économiques.

- Il n'existe pas pour le moment d'Agence formellement mandatée pour contrôler le respect de la réglementation des secteurs de l'eau et de l'électricité.

- Les normes techniques des deux secteurs sont insuffisamment développées et diffusées.

- Il existe une pléthore de laboratoires, de centres de recherche et d'écoles de formation spécialisées en soutien direct aux deux secteurs. Une rationalisation de ces services est possible et souhaitable.

- Certains de ces services de soutien dépendent de subventions et leur clientèle ne suffit pas à leur assurer la rentabilité économique.

10.2. Recommandations

1. Que le Maroc se dote dans les meilleurs délais, d'une Agence de réglementation neutre et indépendante de l'Etat et des opérateurs du secteur et ce, avant même la démonopolisation du secteur et la privatisation partielle ou totale des activités de l'ONEP et des Régies Autonomes. Ainsi, le gouvernement sera en mesure d'en bien maîtriser l'évolution et de bien démarquer les services qui seront offerts sous le futur régime de la concurrence.

2- Que l'Etat se retire progressivement de toute intervention directe au niveau de la tarification au consommateur. En contrepartie de cette libéralisation, l'Etat devra continuer, par le canal de l'Agence de réglementation des secteurs de l'Eau et de l'Electricité, de superviser et de contrôler la chaîne des coûts de production en amont du consommateur et à approuver toutes les demandes de majoration de la tarification au détail.

Dans la mesure où la performance économique des entreprises publiques ou privées ne dépasse pas les plafonds fixés par la réglementation, ces approbations devraient être automatiques.

3- Que l'Etat envisage la possibilité d'inclure dans les secteurs de l'eau et de l'électricité les écoles, laboratoires et organisations de recherche spécialisés dans leurs domaines d'activité. Le financement de ces activités de soutien devrait être prélevé à même les activités commerciales normales du secteur, sans intervention directe de l'Etat. Lorsque l'équilibre financier global des secteurs de l'eau et de l'électricité sera stabilisé, ces unités pourront être progressivement privatisées.

10.3. Mécanismes de désengagement proposés

- Deux "Etablissements Publics Administratifs" (EPA), de petite taille et pourvus d'un personnel technique de haute expertise et compétence, devraient être créés au titre "d'Agence Nationale de Réglementation" des secteurs de l'Eau et de l'Electricité. Le budget de ces Agences de réglementation devrait être pourvu par le mécanisme d'autofinancement des services de soutien spécialisés décrit au chapitre 10.5 ci-après

- Les laboratoires et écoles de formation spécialisés, en support aux secteurs de l'Eau et de l'Electricité, devraient dans la mesure du possible être regroupés jusqu'à constituer des unités de taille économiquement viable et être privatisés. Le financement des laboratoires devrait être assuré par la facturation au coût commercial de leurs services aux exploitants des secteurs qu'ils desservent et le financement des écoles de formation spécialisées devrait être assuré par une contribution des étudiants à partir du fonds d'autofinancement des services de soutien tel que décrit au chapitre 10.5.

10.4. Mesures d'accompagnement essentielles

1- La mise en place d'un mécanisme d'autofinancement similaire à celui qui est décrit au chapitre 10.5.

2- La mise en place d'un Conseil Supérieur de l'Electricité, de modèle similaire à celui créé il y a quelques années pour le secteur de l'Eau et l'encouragement à la création d'une Association des producteurs indépendants, des gestionnaires de bassins versants et des distributeurs indépendants d'Electricité et de l'Eau. Ces trois associations, ainsi que l'ONE et l'ONEP pourraient déléguer le Président ou le Directeur Général de leurs organisations respectives pour constituer un Conseil de Coordination des services spécialisés (voir diagramme page opposée).

3- Dans le cadre de la structure décrite ci-dessus, la répartition des responsabilités s'établit comme suit:

- **l'Etat, représenté par les Ministères de tutelle des secteurs de l'Eau et de l'Electricité** détermine la stratégie de développement macro-économique les orientations prioritaires de chacun des secteurs, fixe la réglementation des secteurs respectifs et le niveau des taxes et impôts applicables, approuve les modalités d'application des péréquations régionale et sociale et fixe le niveau de la taxe d'autofinancement des services spécialisés de soutien des deux secteurs, sur recommandation des Conseils supérieurs de l'Eau et de l'Electricité.

- **Les deux agences de réglementation de l'Eau et de l'Electricité** veillent au respect des dispositions de la réglementation établie par l'Etat pour les secteurs de l'Eau et de l'Electricité et font rapport annuel au gouvernement de leurs constatations sur le fonctionnement de chacun de ces deux secteurs.

- **Les deux Conseils Supérieurs de l'Eau et de l'Electricité** sont les organes représentatifs de l'ensemble des intervenants et exploitants des secteurs. Ils sont responsables de l'analyse pluridisciplinaire des problématiques de fond affectant le développement de leur secteur respectif et se posent en interlocuteurs privilégiés des Agences de réglementation des deux secteurs.

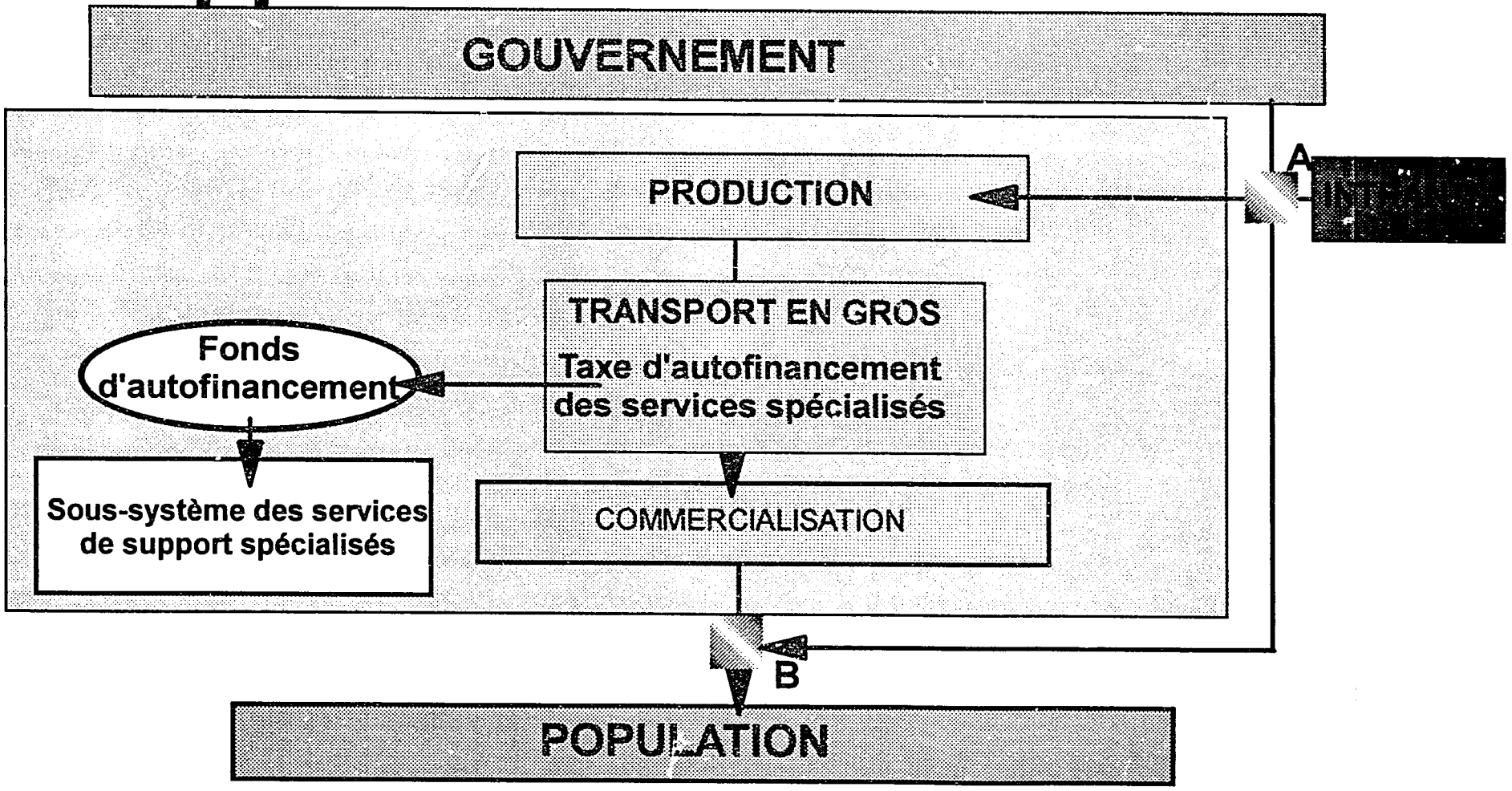
- **Les Associations des Producteurs d'électricité, des gestionnaires des Bassins Versants et des Agents de commercialisation indépendants** sont les représentants des entreprises publiques ou privées oeuvrant dans leur domaine d'expertise respectif et sont chargés de traiter des questions d'intérêt commun. Le Président de chaque Association est membre du Conseil supérieur de son secteur.

- **Le Conseil de Coordination des services spécialisés de soutien** des deux secteurs est responsable de la coordination, de la rationalisation et de l'harmonisation des activités au sein du sous-secteur des services de soutien spécialisés et de la détermination des priorités et orientations de formation.

10.5. L'Autofinancement et l'autogestion des services de support spécialisés

Le diagramme de la page opposée introduit à l'intérieur des frontières d'un secteur de l'économie un sous-secteur regroupant tous **les services de soutien spécialisés** requis pour le bon fonctionnement du secteur. Par exemple, les organismes de réglementation, les écoles de formation d'ouvriers, de techniciens ou d'ingénieurs, les centres de recherche et laboratoires sont des services de soutien spécialisés.

L'autofinancement des services spécialisés de support



Ces services sont actuellement financés par le budget de l'Etat et sont exploités sans grande synergie avec les exploitants des secteurs économiques qu'ils doivent supporter.

Le concept préconisé consiste à transférer la responsabilité de la supervision et du financement de ces services spécialisés vers la collectivité des exploitants oeuvrant au sein des frontières de chacun des secteurs économiques. Le financement est assuré par une taxe spéciale imposée sur le prix moyen du service, selon le même principe que la taxe spéciale de 1,6% imposée aux entreprises pour le financement de la formation professionnelle.

La politique et les orientations de formation, de recherche ou de réglementation jugées prioritaires en réponses aux besoins du secteur peuvent être déterminées directement par les exploitants du secteur, qui agissent par l'intermédiaire de chambres professionnelles sectorielles.

Les fonds requis pour le financement des services de soutien spécialisés étant assurés par le canal d'une taxe générant des revenus proportionnels à la croissance de la demande, donc du rythme de croissance du secteur, **le développement équilibré des services de soutien peut être assuré en toute indépendance des contraintes budgétaires de l'Etat.** On peut alors envisager de confier l'exploitation de ces services au secteur privé.

Le rôle de l'Etat en la matière s'exerce par le biais de la réglementation du secteur, qui fixe et révise de temps à autre, pour chacun des secteurs de l'économie, le pourcentage de la taxe d'autofinancement des services spécialisés. Le coût de cette taxe est répercuté dans le prix de vente du service public, ce qui revient à dire que le consommateur en assume directement le coût, qui n'a plus à être supporté par le budget de l'Etat.

Le point d'entrée logique pour la mise en application d'une telle taxe est au niveau du noyau de transit en gros des unités de services, avant vente aux Agences de commercialisation du service public (ONE, ONEP, ONPT, etc.).

Ce concept d'autofinancement des services de soutien spécialisés permet de dégager l'Etat d'une lourde charge de financement et de gestion, tout en responsabilisant collectivement les exploitants du secteur. Ceci permet également de créer les conditions de financement favorables à la privatisation de ces services.

11. PLAN D'ACTION POUR LA POURSUITE DE LA REFLEXION

11.1. Le secteur de l'Electricité

Les réformes de fond suggérées pour modifier l'environnement opérationnel du secteur de l'électricité en maximisant les potentialités de contribution du secteur privé devront être progressives et passer par des étapes transitoires intermédiaires.

Les cadres institutionnel et fiscal devront être aménagés afin pour que l'introduction des prestations privées ne se traduise pas par une augmentation du prix de vente de l'Energie électrique au consommateur. Des mécanismes d'accompagnement transitoires devront egalement être mis en place pour en assurer le bon déroulement.

L'approfondissement des questions suivantes et des analyses complémentaires seront nécessaires avant que le gouvernement ne puisse finaliser une stratégie de désengagement pour ce secteur vital de l'économie:

Action # 1	**Définition des mécanismes de mise en place d'une agence de réglementation du secteur de l'électricité.**

- Les termes de référence der cette étude devront être similaires à ceux qui ont été récemment émis par le Ministère des Postes et Télécommunications pour la réforme des structures du Ministère et la mise en place de l'organisme de réglementation du secteur. L'objectif de cette étude devra être de définir le cadre institutionnel, la mission, la structure organisationnelle et les éléments essentiels de la réglementation du secteur de l'Electricité à mettre en place avant que la démonopolisation du secteur ne puisse être envisagée et que celui-ci puisse être ouvert à la participation massive du secteur privé. L'étude devra s'attarder sur la clarification des responsabilités qui doivent demeurer du domaine du Ministère de Tutelle, de celles qui doivent être du ressort de l'Agence de Réglementation, de celles qui pourraient être assumées par les Associations des corps professionnels du secteur et de celles qui seront transférées aux exploitants publics ou privés.

  Il sera essentiel de déterminer lors de cette étape si l'Agence de Réglementation du secteur de l'Electricité doit être constituée comme un organisme neutre et indépendant de l'Administration ou si elle peut demeurer un service du Ministère de tutelle. Dans l'éventualité (souhaitable) où il serait décidé de créer une Agence de Réglementation

neutre et indépendante, les mécanismes de financement de cette Agence devront être définis.

Cette phase devra également inclure la rédaction de projets préliminaires pour les éléments de loi et de Réglementation à mettre en place pour régir le fonctionnement de l'Agence de réglementation et des différents détenteurs d'intérêts publics et privés qui évolueront dans ce secteur.

11.1.1. Le sous-secteur de la production de l'électricité

Action # 2	Démonopolisation du secteur de la production

Avant que la réglementation du sous-secteur de la production d'énergie électrique ne puisse être finalisée et que la stratégie de désengagement de l'Etat ne soit établie, les actions suivantes devront être entreprises:

- **Un audit des coûts de production du diesel mi-lourd (marine diesel oil) par les raffineries marocaines pour le type de fuel utilisé actuellement par l'ONE pour la production d'énergie électrique de source thermique.** L'étude devra faire la distinction entre les coûts directs de production et les coûts induits par la taxation de Marocaine.

  Cette étape devra également inclure l'étude de la possibilité d'utilisation de fuel lourd de type "Bunker C" pour alimenter les unités de production de source thermiques et des capacités techniques des raffineries Marocaines de produire ce même fuel. L'analyse des coûts marocains de production devra être complétée par une analyse comparative des coûts d'acquisition de fuel raffiné de qualité similaire sur le marché mondial. Dans l'éventualité d'un différentiel de coût important au désavantage du Maroc, des recommandations techniques précises devront être formulées pour remédier à la situation.

- **Une analyse détaillée de l'impact de la taxation actuelle sur les intrants énergétiques et les opérations globales de l'ONE.** L'ONE s'acquitte actuellement d'une charge élevée de taxes et impôts divers dont il conviendrait de prendre la mesure réelle et d'évaluer l'effet direct sur le prix de vente du KWh et les revenus de l'Etat. Cette étude devrait inclure la conception d'un modèle mathématique simple permettant de faire des simulations relatives à l'impact de la taxation en fonction de la proportion des inputs de production (charbon national et importé, Fuel mi-lourd, Gasoil et Eau brute).

- **La décomposition détaillée, pour chacune des unités de production, des coûts actuels de production d'énergie électrique de source thermique et hydraulique.** Le résultat de cette étude devrait être intégré au modèle mathématique ci-dessus pour permettre des simulations diverses en fonction des critères de production choisis. L'étude devra réviser les modalités actuelles de répartition et de comptabilisation des dépenses, de gestion de la dette et de l'amortissement des immobilisations, pour chacune des unités de production. Une estimation de la valeur comptable aux livres, de la valeur technico-commerciale et de la valeur de remplacement de chacune des unités de production devra être fournie. Une évaluation technique de l'état actuel des équipements et des infrastructures de production devra être présentée et être accompagnée d'une estimation des investissements qui pourraient être requis pour réhabiliter les équipements déficients ou pour convertir les unités thermiques au fuel de grade "Bunker C".

- **Mise sur pied d'une équipe technique pour procéder aux études de préfaisabilité et pour rédiger les termes de référence d'un appel d'offre international visant à identifier des promoteurs privés susceptibles de reprendre à leur compte le développement, le financement, la construction et l'exploitation d'une, ou de plusieurs, des futures unités de production d'énergie électrique requises pour les besoins immédiats et futurs du Maroc.**

  L'étude de préfaisabilité devra comprendre une analyse relativement élaborée des différents moyens et structures de financement envisageables, du cadre institutionnel et juridique approprié et de la stratégie de recherche des investisseurs potentiels.

- **Lancer et achever le processus de négociation avec des investisseurs privés pour la construction d'une ou de plusieurs unités de production d'électricité dans le cadre d'ententes de type "construction, propriété, exploitation" (Build, Own, Operate)** Les informations techniques et financières obtenues en marge d'un tel processus de négociation avec divers groupements d'investisseurs privés, permettront de produire des analyses financières comparatives avec les unités de production actuelles de l'ONE, qui permettront au gouvernement de préciser sa stratégie de désengagement.

Sur la base de ces compléments d'information, il sera possible d'établir la viabilité économique d'éventuels scénarios de désengagement de l'ONE de la production d'énergie électrique et de préciser la nature des contributions qui peuvent être attendues du secteur privé. Pour les unités de production actuelles, il sera possible d'évaluer dans quelle mesure chacune peut présenter un intérêt commercial à long terme pour des investisseurs privés.

Parallèlement à ces études, les deux actions suivantes pourront être menées simultanément.

Action # 3	Développement des systèmes de gestion de production

- **Concevoir, développer et installer les logiciels de gestion administrative et technique pour l'exploitation autonome (indépendante de l'administration centrale de l'ONE) des unités de production actuelles de l'ONE.** Cette action permettra de doter progressivement, sur un horizon de deux à trois ans, toutes les usines de production actuelles de l'ONE des moyens administratifs appropriés pour en permettre l'exploitation autonome et les préparer à d'éventuelles privatisations.

Action # 4	Filialisation des usines de production actuelles de l'ONE

- **Modifier le statut juridique de chacune des usines de production d'électricité (thermiques et hydrauliques) pour en faire des sociétés anonymes régies par le droit commercial, filiales de l'ONE.** Cette étape devrait être accompagnée du transfert du personnel exploitant de ces usines pour les faire passer du statut d'employé de l'ONE vers le statut d'employé des nouvelles sociétés anonymes. Chacune de ces nouvelles filiales devrait être progressivement tenue par l'ONE d'opérer dans le cadre d'un environnement concurrentiel les unes par rapport aux autres pour la vente de leur électricité, en préparation d'une éventuelle libéralisation du secteur de la production.

11.1.2. Le sous-secteur du transport de l'énergie Electrique

Action # 5	**Analyse approfondie des conséquences de la mise en application du concept de la péréquation régionale dans le contexte Marocain.**

- Cette étude devrait s'appuyer sur une analyse factuelle du différentiel des coûts de développement des réseaux de distribution moyenne et basse tension au niveau des principales régions du territoire national. L'objectif de cette analyse serait de déterminer si le mécanisme de la "péréquation régionale", **appliqué en sortie du réseau de transport national haute tension**, pourrait être un moyen approprié de faciliter le développement harmonieux et équitable de l'électrification sur l'ensemble du territoire. Dans la mesure où les mérites de ce mécanisme d'autofinancement pourraient être démontrés pour pallier aux disparités régionales Marocaines, l'étude devrait proposer les mécanismes appropriés pour la mise en application, le contrôle et l'utilisation des fonds de cette péréquation. Elle devrait également suggérer les coefficients de péréquation à appliquer au moment de la mise en application du principe ainsi que les modalités de révision annuelle de ces coefficients.

Action # 6	**Ajustement de la politique tarifaire pour la vente de l'énergie électrique moyenne tension en sortie du réseau de transport national.**

- Dans l'éventualité de la mise en application de la politique de filialisation et d'exploitation autonome (dans un environnement concurrentiel) des usines de production et de l'adoption d'une politique nationale de péréquation régionale, il sera nécessaire de réaménager la politique et les tarifs de facturation de l'énergie moyenne tension vendue en gros aux Agences de Commercialisation au détail.

11.1.3. Le sous-secteur de la commercialisation de l'électricité

Action # 7	**Libéralisation du secteur de la commercialisation/distribution de l'électricité**

- **Identification des potentialités et de la viabilité commerciale de la création de nouvelles "Agences de Commercialisation/Distribution de l'Electricité".** Ces nouvelles agences pourraient être issues de:

  1- la division de quelques-unes des plus grosses régies actuelles en plus petites agences commerciales de taille économiquement viable et susceptibles d'être ultérieurement privatisées,

  2- la création de nouvelles Agences de Commercialisation de l'électricité dans les zones rurales ou semi-rurales actuellement desservies par l'ONE.

  L'étude devrait être orientée vers la détermination de la masse critique de clientèle pour assurer la viabilité économique des Agences de Commercialisation. L'étude devrait accorder une attention spéciale aux aspects stratégiques relatifs à la délimitation des territoires régis par des concessions de Commercialisation et aux caractéristiques des clientèles types dans ces territoires.

Action # 8	**Définition de la réglementation nationale et des modalités de mise en application du principe de la péréquation sociale préconisé par le Consultant.**

- Cette étude devrait définir les règles précises de mise en application du concept de la "péréquation sociale" et déterminer **dans quelle mesure** et **dans quelles limites** celles-ci peuvent être mises en application par les diverses Agences de Commercialisation de l'électricité.

  L'impact combiné de la mise en application de la "péréquation régionale" et de la "péréquation sociale" sur le prix de vente de l'électricité au consommateur devrait être estimé, sur la base des modalités de mise en application recommandées pour chacune des

régions et des classes de consommateurs. Il est suggéré de développer, dans le cadre de cette étude, un modèle mathématique pour faciliter les simulations d'impact en fonction de différents scénarios de coefficients de péréquation régionale et de coefficients de péréquation sociale pour chacune des Agences de Commercialisation. Le modèle de simulation devrait être remis au terme de l'étude à l'Agence de Réglementation du secteur de l'Electricité.

Action # 9	**Etude économique et de positionnement stratégique visant à déterminer s'il est toujours judicieux ou approprié de confier la commercialisation et la distribution simultanée de l'eau, de l'électricité et des réseaux sanitaires aux mêmes Agences de commercialisation.**

- Les résultats combinés des actions #6, #7 et #8 devraient permettre de déterminer pour chacune des zones géographiques et de distribution de clientèle types les combinaisons optimum de produits distribués et de superficies de territoire à desservir pour assurer un rendement économique raisonnable à chacune des Agences de Commercialisation. Quelques-unes des Agences de Commercialisation actuelles (Régies Autonomes de Distribution) ont atteint une taille trop importante pour être gérées efficacement dans le contexte de la diversité des responsabilités qui leur incombent actuellement (Eau, Electricité, Réseaux sanitaires). L'objectif de cette étude serait de proposer un redécoupage des territoires ou des responsabilités et de ne conserver que des Agences de taille et de complexité opérationnelle compatibles avec les capacités de financement et de gestion de l'entreprise privée.

11.2. Le secteur de l'Eau

Les problématiques à régler au sein de ce secteur stratégique et éminemment politique sont nombreuses et complexes en raison du grand nombre de détenteurs d'intérêts (ONEP, ONE, Régies Autonomes de Distribution, Collectivités Locales, ORMVA, Population, etc.) qui y oeuvrent.

Les actions qui nécessiteront des études complémentaires poussées sont les suivantes:

Action # 1	**Définition des mécanismes de mise en place d'une agence de réglementation du secteur de l'Eau.**

- **Développement des modalités de mise en place d'une agence de réglementation du secteur de l'Eau.** Les termes de référence de cette étude devront être très similaires à ceux qui ont été récemment émis par le Ministère des Postes et Télécommunications pour la réforme du Ministère et la mise en place de l'organisme de réglementation du secteur des Télécommunications. L'objectif de cette étude devra être de définir la structure et les éléments essentiels de la législation et de la réglementation du secteur de l'Eau et il sera nécessaire de clarifier les grandes orientations de la réforme avant la démonopolisation du secteur et son ouverture à la participation massive du secteur privé. Cette étude devra également inclure une analyse des modifications majeures à apporter à la législation désuète du secteur de l'eau (Code National de l'Eau).

  La définition de la réglementation du secteur de l'eau devra inclure des mécanismes rigoureux pour assurer la gestion économe de la ressource. La structure de tarification commerciale de l'eau devra incorporer des mécanismes autorégulateurs incitatifs pour encourager l'utilisation optimum de la ressource en période de rareté. Le rôle, les responsabilités, l'autorité et les moyens de la nouvelle Agence Nationale de Réglementation du secteur de l'eau devront être clairement définis (fonction actuellement partiellement assumée par l'Administration de l'Hydraulique du MTPFPFC).

- **Redéfinition précise du nouveau cadre institutionnel global du secteur.** L'étude devra proposer la redéfinition des rôles et des responsabilités des différents détenteurs d'intérêts au sein du secteur. Cette étude, éminemment politique et socialement sensible, devra s'appuyer sur le principe de la protection de la sécurité de l'approvisionnement en eau pour tous les détenteurs d'intérêts, en fonction des priorités

nationales établies par le gouvernement. La question du contrôle de la qualité de la ressource et de la protection des aspects écologiques et environnementaux devra être une préoccupation importante au niveau de la définition des responsabilités définies par le nouveau cadre institutionnel.

Au même titre que pour le secteur de l'Electricité et des Télécommunications, il sera essentiel de déterminer lors de cette étape si l'Agence de Réglementation du secteur de l'Eau doit être constituée comme un organisme neutre et indépendant de l'Administration ou si elle peut demeurer un service du Ministère de Tutelle. Dans l'éventualité (souhaitable) où il serait décidé de créer une Agence de réglementation neutre et indépendante, les mécanismes de financement de cette Agence devront être définis

11.2.1. Le sous-secteur de la gestion intégrée des bassins versants

Action # 2	**Approfondissement de la question relative à la gestion intégrée des bassins versants.**

La notion de la gestion intégrée des bassins versants est expliquée dans le rapport d'analyse sectorielle du secteur de l'Eau et de l'Electricité. Le concept est sain et s'appuie sur des principes logiques et rationnels en matière opérationnelle. **La mise en application de ce concept implique toutefois une restructuration fondamentale du secteur et de multiples transferts de responsabilité pour la construction, l'entretien et l'exploitation des infrastructures pour la gestion, le transport et la commercialisation de l'eau brute pour chacun des bassins versants.** Une réforme d'une telle ampleur, même si elle parvient à faire l'objet d'un consensus, ne peut être réalisée rapidement et devra s'appuyer sur des mesures transitoires souples et progressives qui devront être mises en oeuvre avec prudence. La privatisation de la gestion intégrée des bassins versants ne pourra être envisagée sur des bases commercialement solides qu'à moyen, voire à long terme, lorsque la restructuration préalable des régions hydrauliques et des ORMVA actuelles aura fait ses preuves à titre de projet pilote.

En outre la problématique de la gestion intégrée des grands ouvrages hydrauliques ne constitue pas la seule problématique puisqu'il est également nécessaire de tenir compte au niveau de la politique nationale du gouvernement de la gestion intégrée et cohérente des unités de captation souterraine autonomes, non interconnectées aux grands réseaux de distribution de l'eau brute.

Les recommandations du Consultant constituent la base d'une orientation à long terme (sur un horizon de cinq à dix ans) et sont très similaires aux orientations choisie par d'autres pay dont le climat ressemble à celui du Maroc (Espagne). En raison de l'aspect stratégique à lon terme de l'eau pour le Maroc, la complexité de sa mise en application ne peut pas justifier l'interruption du processus de réflexion et le lancement progressif et ordonné de mesures de reforme du secteur.

Il s'agit d'une question de restructuration majeure, susceptible de remettre en question la mission à long terme des ORMVA. Cette question devra faire l'objet d'études plus approfondies visant à déterminer les avantages et inconvénients de la proposition et à précise les mécanismes d'accompagnement et transitoires nécessaires à sa réalisation.

Les recommandations du Consultant reposent également sur le principe fondamental du contrôle des coûts réels de production de l'eau brute et de sa facturation sur des bases commerciales saines. Le fossé séparant cet objectif de la situation actuelle est large sur le plan technique et financier et devra être progressivement comblé par la mise en place des mesures d'accompagnement et transitoires appropriées.

A ces fins, les études techniques complémentaires suivantes nous semblent essentielles à la poursuite de la réforme du secteur de l'eau.

- **L'analyse intégrée et détaillée, pour chacun des bassins versants, des coûts de production réels actuellement engagés pour l'exploitation et l'entretien de chacune des composantes d'infrastructures en amont des points de livraison en gros de l'eau brute.** L'analyse devra porter une attention toute spéciale aux mécanismes de financement et d'entretien des réseaux de transport en gros de l'eau d'irrigation. Les difficultés qui peuvent être envisagées dans la réalisation de cette étude sont relatives au fait que ces infrastructures sont actuellement gérées par des organismes relevant de différents ministères et que la plupart d'entre eux n'ont pas de systèmes adéquats de comptabilisation et de contrôle des coût.

- **Une étude visant à définir les principes et les mécanismes de facturation du coût de production de l'eau brute turbinée pour la génération d'électricité.** Le mécanisme de facturation simplifié proposé par le Consultant (équivalence approximative du coût de production du KWh hydraulique par rapport au coût de production moyen du KWh thermique) ne fait pas l'unanimité. Il conviendrait d'en évaluer les avantages et les inconvénients en termes de simplicité de mise en application par rapport à la méthode suggérée par l'ONE qui consiste à allouer les coûts proportionnellement aux bénéfices attendus de la construction des barrages et en référence aux solutions de rechange envisageables par l'ONE.

- **Evaluation de la viabilité du principe de la péréquation régionale appliquée au secteur de l'Eau.** Les caractéristiques hydrographiques et topographiques de chacun des bassins versants étant fortement différentes, les besoins en infrastructures et leur coût de construction et d'exploitation varient d'un bassin versant à un autre. Dans un contexte de gestion commerciale intégrée, cela pourrait se traduire par des différences notables de coût de production de l'eau brute livrée aux Agences de Commercialisation. Le principe de la péréquation régionale proposé par le Consultant pourrait contribuer à niveler ces différentiels de coûts de production et le produit de cette péréquation pourrait être utilisé au profit des régions les plus défavorisées pour subventionner le coût de construction de nouvelles infrastructures

- **La reprise d'une étude tarifaire macro-économique sur les mécanismes de facturation de l'eau brute pour l'eau potable et l'eau d'irrigation, basée sur les résultats des trois études financières ci-dessus mentionnées.** Cette étude devra déterminer quels pourraient être les mécanismes d'allocation des coûts de production et de transport de l'eau brute, pour les répartir équitablement entre les

différents utilisateurs en gros de la ressource et pour couvrir le service de la dette et les frais d'exploitation des infrastructures. L'étude devra évaluer la répercussion de la facturation du coût de production et de transport de l'eau brute sur la facturation au détail par les Agences de Commercialisation de l'eau potable et d'irrigation.

- **L'analyse des conséquences du transfert de la responsabilité du développement et de l'entretien des réseaux de transport de l'eau d'irrigation en gros, des ORMVA vers les nouvelles Agence de gestion intégrée des bassins versants.** Cette étude devrait inclure l'analyse de l'option de la reconversion des expertises actuellement responsables de la gestion des réseaux d'irrigation au sein des ORMVA pour les intégrer au sein des nouvelles Agences de gestion intégrée de bassins versants.

- **L'analyse des conséquences négatives sur le financement des ORMVA du transfert de la responsabilité de la facturation de l'eau d'irrigation, des ORMVA vers les "Agences de Commercialisation" au détail de l'eau.** Cette étude, jumelée à la précédente, devra être exécutée en étroite collaboration avec le Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire et la Direction de l'Hydraulique du Ministère des Travaux Publics. Le résultat de ces deux études pourra être de proposer une modification fondamentale du statut juridique, de la mission et des responsabilités des ORMVA, puisque les activités de développement des réseaux de transport de l'eau d'irrigation et la facturation de l'eau pourraient être transférées à d'autres organismes publics ou privés. Une réflexion de fond sur la réforme des missions et des mécanismes de financement des ORMVA devra donc être entreprise.

11.2.2. Le sous-secteur de la récupération et de l'assainissement des eaux usées

Action # 3	**Structuration du sous-secteur de la récupération et de l'assainissement des eaux usées.**

Le sous-secteur de la récupération, de l'assainissement et de l'utilisation des eaux usées est encore embryonnaire au Maroc et celui-ci devra être structuré et organisé sur des bases solides. La recommandation du Consultant à l'effet que la gestion de ce sous-secteur demeure étroitement liée à la gestion de la distribution et de la commercialisation de l'eau, est conforme à l'orientation déjà adoptée par le gouvernement Marocain. Les mécanismes de

financement sur des bases commerciales du développement de ce sous-secteur n'ont toutefois pas encore été clairement définis.

Pour faire avancer ce dossier, les études suivantes nous semblent essentielles:

- **La poursuite des études déjà entreprises par les Régies Autonomes de Distribution de l'Eau et de l'Electricité des grands centres urbains relatives à l'évaluation des besoins en infrastructures de récupération et d'assainissement des eaux usées.** Ces études devront déterminer quels sont les besoins en infrastructures et estimer leur coût de construction et d'exploitation.

- **La finalisation d'un programme quinquennal des investissements prioritaires à entreprendre pour le développement de ce sous-secteur dans les principaux centres urbains.**

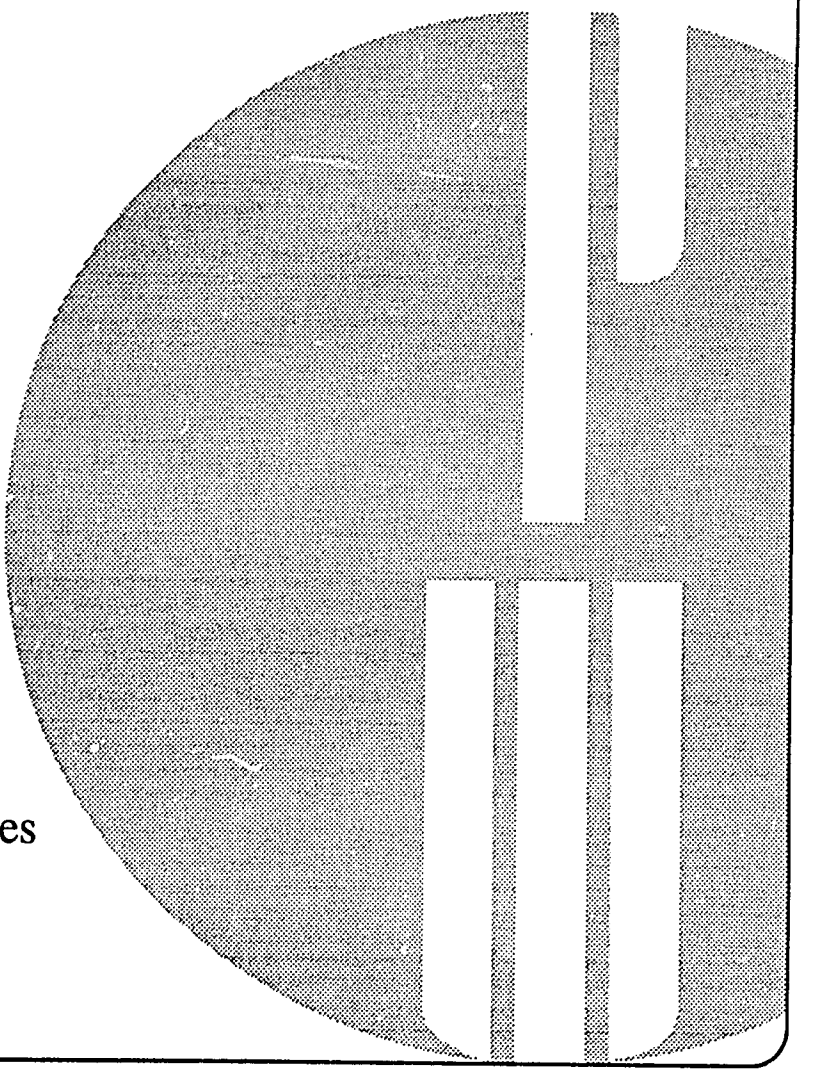
- Développement d'une stratégie de facturation basée sur une étude tarifaire détaillée et évaluation de la majoration tarifaire sur la facturation au détail de chacune des catégories d'eau pour assurer l'autofinancement sur des bases commerciales des programmes d'investissements quinquennaux et la couverture des frais d'exploitation.

Royaume du Maroc

USAID

PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVE DANS LES PRESTATIONS DE SERVICES PUBLICS

POSTES ET TELECOMMUNICATIONS



31 Aout 1993

Price Waterhouse
International Consulting Services
1801 K St., N.W.
Washington, D.C. 20006, USA

4/06

AVERTISSEMENT AU LECTEUR

Considérant la densité et l'important volume d'informations contenus dans ce rapport final, il a été jugé nécessaire de le présenter en différents volumes. Nous tenons à rappeler au lecteur que l'objectif général de cette étude est d'effectuer une réflexion globale et intégrée sur un train de mesures cohérentes pour maximiser les potentialités de participation du secteur privé dans les prestations de services actuellement rendus par le secteur public. De ce fait, une lecture globale est vivement recommandée.

Ce rapport final est constitué de 4 volumes distincts mais faisant partie intégrante de cette étude:

Le **Volume 1** présente le diagnostic et les recommandations de portée générale. Nous suggérons au lecteur une lecture approfondie de ce volume qui présente de nombreux concepts utilisés pour le développement des recommandations et du plan d'action.

Le **Volume 2** présente les recommandations sectorielles. Bien qu'un bref diagnostic sectoriel soit présenté, ces recommandations ne peuvent être lues et analysées indépendamment des autres volumes.

Le **Volume 3** présente le plan d'action pour la mise en place des recommandations (générales et sectorielles). Les mêmes conseils quant à la lecture préalable du **Volume 1** s'appliquent à ce volume.

Finalement, le **Volume 4** présente les rapports d'analyse sectorielle, diagnostique et recommandations.

Ces quatres volumes font partie intégrante de cette étude et doivent être lus et analysés globalement. Une lecture partielle ne rendrait pas justice au travail intensif effectué pour réaliser cette étude. Les points de vue présentés sont issus d'une réflexion sectorielle approfondie, mais nécessairement limitée par les **courts délais impartis pour la réalisation de l'étude, et par l'ampleur du travail.**

Nous suggérons aux lecteurs intéressés par un secteur spécifique de lire le **Volume 1** avant d'entreprendre la lecture et l'analyse des recommandations sectorielles et du plan d'action. Les rapports d'analyse sectoriel inclus dans le **Volume 4** ont été développés pour servir de base à la réflexion globale entreprise. Ces rapports sectoriels ne peuvent être considérés comme exhaustifs, leur valeur analytique est intrinsèquement liée au sujet et à la vision globale de l'étude.

Nous remercions l'administration marocaine pour sa collaboration et de son soutien et restons à son entière disposition pour répondre à toute question pouvant surgir à la lecture de ces documents.

Price Waterhouse

TABLE DES MATIERES

PAGE

1. SOMMAIRE EXECUTIF 1
   1.1. Le secteur des Postes et Télécommunications 1
      1.1.1. Le sous-secteur des télécommunications 1
      1.1.2. Le sous-secteur de la Poste et des Services Financiers Postaux . . 8

2. INTRODUCTION 11
   2.1. Objectifs de l'étude 11
   2.2. Missions du secteur des postes et télécommunications 11
   2.3. Méthodologie 12
   2.4. Bref rappel historique 13

3. ETAT DE LA SITUATION 15
   3.1. Structure organisationnelle 15
   3.2. Les infrastructures et les services 17
      3.2.1. Télécommunications 17
      3.2.2. La poste 20
      3.2.3. Les services financiers postaux 23
   3.3. La qualité de service 25
      3.3.1. Télécommunications 25
      3.3.2. La poste 28
   3.4. Les résultats financiers de l'ONPT 28
   3.5. Les ressources humaines 31
      3.5.1. Télécommunications 31
      3.5.2. La Poste 32
      3.5.3. Les affaires communes 32
   3.6. La participation du secteur privé 32
      3.6.1. La sous-traitance 32
      3.6.2. Participation du secteur privé aux services 34
   3.7. Problématique et contraintes 34

4. LE POUR ET LE CONTRE DE LA PRIVATISATION 36
   4.1. Evolution du secteur des télécommunications dans le monde 37
      4.1.1. LE CANADA 38
      4.1.2. LES ETATS-UNIS 42
      4.1.3. LA GRANDE-BRETAGNE 43
      4.1.4. LA FRANCE 44
      4.1.5. LE JAPON 46
      4.1.6. SINGAPOUR 47
      4.1.7. LA NOUVELLE-ZELANDE 48
      4.1.8. LE MEXIQUE 49

5. ANALYSE DES STRATEGIES POSSIBLES ET ORIENTATIONS 51

6. LE CADRE INSTITUTIONNEL DES TELECOMMUNICATIONS 65
6.1. Note au lecteur 65
6.2. Les fonctions de réglementation 65
6.3. Structures organisationnelles-types 68
6.4. Caractéristiques requises pour l'organisme de réglementation 72
6.4.1. Organisation dédiée à la réglementation 72
6.4.2. Vocation du service public 73
6.5. Etendue du secteur 74

7. PLAN DE MISE EN OEUVRE DE LA REGLEMENTATION 77
8.1. Le sous-secteur des Télécommunications 78
8.2. Le sous-secteur de la Poste 80

1. SOMMAIRE EXECUTIF

1.1. Le secteur des Postes et Télécommunications

Le secteur des Postes et Télécommunications regroupe essentiellement trois branches d'activité: les postes, les services financiers postaux et les télécommunications. Son chiffre d'affaires de ce secteur a atteint 3 milliards 579 millions DH en 1991, réparti comme suit:

- Télécommunications 3,2 milliards DH (90%)
- Postes 0,26 milliards DH (7%)
- Services financiers 0,11 milliards DH (3%)

En raison de l'importance relative du chiffres d'affaires de la branche Télécommunication par rapport aux deux autres, notre analyse sectorielle s'attache davantage aux télécommunications sans oublier toutefois le lien étroit entre cette branche et les Postes.

Notre analyse du secteur synthétise plus de 10 ans d'expérience de développement et d'observation des processus de privatisation conduites dans le monde dans le domaine des Télécommunications. Des leçons de ces expériences ont été retenues comme pouvant être applicables dans le contexte du Maroc, en tenant compte des avantages et désavantages des modèles de ces pays dans le contexte politique, économique et social du Maroc.

1.1.1. Le sous-secteur des télécommunications

a. Diagnostic

- Depuis 1988 le gouvernement marocain a poursuivi un programme accéléré de rattrapage dans l'ensemble du pays. Le nombre d'abonnés au service téléphonique de base est passé de 266 000 en 1987 à 654 000 en 1992, ce qui représente 146% d'augmentation.

- Le programme d'expansion a touché la commutation, le réseau de transmission local, le réseau de transmission interurbain ainsi que les liaisons internationales.

- Par ailleurs, un réseau de radiotéléphonie mobile cellulaire a été introduit en 1987 et le service de transmission de données a été inauguré en 1991.

Ce secteur a été choisi comme offrant de bonnes potentialités pour un accroissement de la participation du secteur privé pour les raisons suivantes:

- l'importance des investissements en infrastructures qui devront être réalisés au cours des 10 prochaines années pour combler le retard qualitatif et quantitatif du Maroc en matière de télécommunications.

- en dépit de l'importance des financements consentis par l'Etat au cours des dernières années, la qualité et le volume des services sont encore bien inférieurs aux attentes de la population et aux besoins du secteur industriel et commercial. Le coût des services demeure également très élevé et l'Etat et l'ONPT rencontreront des difficultés de plus en plus grandes pour mobiliser seuls les financements requis pour soutenir la pression du marché.

- le rythme et la complexité des changements technologiques qui affectent le secteur imposent un renouvellement accéléré des infrastructures et un temps de réaction très court face au changement.

- une organisation très centralisée et monolithique telle que l'ONPT ne permet plus de gérer avec un temps de réponse acceptable les aspects logistiques résultant des demandes qualitatives et quantitatives multiples issues du marché des zones urbaines et rurales (services de meilleure qualité, nouvelles technologies et nouveaux services à valeur ajoutée). L'inertie inhérente à la taille d'une structure étatique centralisée oeuvrant sur toute l'étendue du territoire national est incompatible avec les réalités d'un marché aussi rapidement évolutif que celui des télécommunications.

Si une ouverture du secteur des télécommunications n'est pas entreprise dans le sens d'une plus grande décentralisation des responsabilités de développement au profit d'un plus grand nombre d'intervenants, le secteur continuera d'accuser (par inertie, manque de dynamisme et insuffisance d'investissement) des retards de développement par rapport aux nations les plus avancées en la matière. Les régions éloignées subiront de plus en plus le poids d'un retard technologique, freinant leur développement économique, en raison de l'accaparement des

énergies et des ressources de l'ONPT pour rencontrer les attentes grandissantes des grands centres urbains.

b. Recommandations

Les recommandations que nous formulons pour le secteur des Télécommunications sont les suivantes:

a) Le cadre institutionnel

1. Que le secteur des Postes et celui des Télécommunications soient gérés à moyen terme en toute indépendance l'un de l'autre. Le processus de séparation des deux entités est déjà amorcé sur le plan structurel et devrait se poursuivre jusqu'à la séparation institutionnelle complète sur un horizon de deux à trois ans.

2. Que les fonctions de développement des politiques en matière de Postes et de Télécommunications, de gestion des relations avec les organismes internationaux de réglementation et de standardisation de télécommunication et la représentation officielle du Gouvernement marocain au sein de ces organismes soient regroupées dans une Direction du Ministère des Postes et Télécommunications.

3. Que le modèle institutionnel et les mécanismes de réglementation retenus pour la réorganisation du secteur soient conçus de manière à rendre les services de télécommunications aussi accessibles que possible, y compris ceux de la radio et de la télévision et ce, sur l'ensemble du territoire (élimination des barrières artificielles mises en place par les organisations dominantes pour empêcher la pénétration du marché par la concurrence).

4. Que le monopole de l'Etat ne soit maintenu que pour le service téléphonique entre points fixes (transport en gros des télécommunications), les services de télécommunications sécuritaires de l'Etat, la distribution par câble en milieu urbain et la télévision par systèmes de transmission à canaux multiples (câblodistribution).

   En règle générale, le monopole de l'Etat ne devrait être maintenu que pour les services où la libre concurrence empêcherait (de manière évidente) la réalisation d'économies d'échelles substantielles. Tout argument avancé en faveur du maintien d'une situation de monopole pour un service de télécommunication déterminé devrait faire l'objet d'une démonstration concluante des bénéfices qui peuvent en résulter, chiffres à l'appui et tout bien considéré.

Le maintien éventuel de certains monopoles de portée réduite par l'Etat, n'en exclut pas l'exploitation par le secteur privé par le biais de concessions de service public valides pour des territoires bien délimités.

5. Que tous les services à valeur ajoutée, autres que ceux ci-dessus mentionnés, soient ouverts à la libre concurrence dès que les mécanismes législatifs et réglementaires auront été mis en place. Cela comprend, sans s'y limiter, le télex, la télécopie par fac-similé ou par tout autre moyen, le courrier électronique, la messagerie vocale, les réseaux de transmission de données, les télécommunications mobiles de toute nature, le transport de l'image et des signaux de point-à-point, la diffusion de la voix, des données, de l'image et de la télévision de point à multipoints.

b) Le cadre réglementaire

6. Que le Maroc se dote dans les meilleurs délais, d'un organisme de réglementation neutre et indépendant de l'Etat et des entreprises du secteur des télécommunications et ce, avant même la démonopolisation du secteur et la privatisation partielle ou totale des activités de l'ONPT. Ainsi, le gouvernement sera en mesure de bien maîtriser l'évolution de son désengagement et de bien démarquer les services qui seront offerts sous le futur régime de la concurrence.

7. Que l'organisme de réglementation du secteur à mettre en place au Maroc comprenne trois (3) entités administratives ayant chacune un mandat distinct et clairement défini, soit: une direction de la réglementation des services, une direction de la gestion du spectre et une direction de l'agrément des équipements terminaux.

8. Que le mandat de l'organisme de réglementation couvre non seulement les télécommunications traditionnelles, mais également la diffusion et la distribution des signaux radio et vidéo, quel que soit le moyen de transmission emprunté. Cette recommandation vise le développement cohérent et intégré de la réglementation du secteur dans le but de permettre au Maroc de profiter des opportunités qui découleront de l'émergence des nouvelles technologies digitales dans les domaines des Télécommunications et de la radio-télé-diffusion.

c) Le cadre opérationnel

9. Que, dès que le cadre législatif et réglementaire approprié aura été mis en place, des concessions d'exploitation, pour les services ouverts à la concurrence, soient négociées

et octroyées aux entreprises privées qui en feront la demande dans le respect des conditions prévues par la législation.

10. Que les entreprises qui souhaiteraient offrir des services concurrentiels dans le domaine des Télécommunications libéralisées soient contraintes, par la loi, de déposer leurs projets d'investissement devant un organisme de réglementation indépendant et appelées à démontrer qu'elles seront en mesure de respecter les conditions d'exploitation fixées par la réglementation du secteur.

11. Que les services limités relevant du domaine du monopole de l'Etat soient ouverts à la concurrence par l'attribution de concessions de service public pour des territoires bien délimités, avec une définition précise des points et des modalités de raccordement aux réseaux limitrophes.

12. Que les tarifs des services libéralisés soient établis librement en fonction des contraintes du marché concurrentiel. Cette recommandation devra s'appliquer dès qu'une saine situation de concurrence aura été établie et après s'être assuré que des services libéralisés ne puissent faire l'objet d'interfinancement au détriment d'autres services offerts sous la protection d'un monopole.

13. Que, dans la mesure où les réalités du marché financier privé national ne permettraient pas de financer le développement optimum du secteur, la participation au capital social des entreprises des secteurs privatisés soit ouverte à l'investisseur institutionnel ou privé étranger. La participation du capital et des ressources techniques étrangers devrait être recherchée surtout pour les entreprises de technologie de pointe, où d'important transferts de technologie pourraient être réalisés. La participation du capital étranger dans les entreprises de télécommunication devrait être réglementée.

Modalités de mise en oeuvre

1- **Etablissement d'un consensus national sur les questions fondamentales.** Sur le plan technique, le désengagement de l'Etat du secteur des télécommunications est plus délicat que pour les secteurs de l'Electricité et de l'Eau, à cause de la multiplicité et de la complexité des technologies, des pratiques et de la réglementation internationale en la matière. L'ouverture du secteur à la participation de nouvelles entreprises, que celles-ci soient du secteur public ou privé, ne devrait pas être envisagée avant que les régles du jeu et du partage des responsabilités n'aient été précisées.

Un débat sérieux devra être conduit dans la plus grande transparence afin de clarifier les problématiques dans l'esprit de tous les détenteurs d'intérêts et établir un consensus national raisonnable sur le bien-fondé des quelques questions fondamentales suivantes:

* **Devrait-on dissocier complètement les Postes des Télécommunications avant le désengagement de l'Etat?** Basé sur les informations disponibles et notre perception de la problématique des Services de Télécommunication et Postaux, la dissociation devra s'effectuer si le secteur des télécommunications est ouvert à la participation de plusieurs intervenants du secteur privé. La séparation devra être consommée avant l'ouverture du sous-secteur des télécommunications au secteur privé. La mise en place de la nouvelle réglementation pour les deux secteurs, requise préalablement au désengagement de l'Etat, prendra toutefois de un à deux ans.

  Durant cette période, le secteur des Postes devra être restructuré, en préparation de sa prise d'indépendance, ce qui permettra de faciliter grandement en temps et lieu les négociations avec le secteur privé. Il conviendrait toutefois de séparer formellement, sous couvert de l'ONPT, les deux structures administratives et de les gérer dès à présent comme deux sociétés distinctes, produisant deux comptes d'exploitation séparés.

* **L'Etat doit-il se désengager des aspects opérationnels du secteur des télécommunications?** Le secteur privé peut-il constituer une alternative valable au rôle joué actuellement par l'Etat?

* **Doit-on privilégier un désengagement total et immédiat de l'Etat en un seul bloc ou est-il préférable d'avancer progressivement par la création d'une ou de plusieurs société(s) d'économie mixte ou encore par l'ouverture progressive de quelques catégories de services au secteur privé?** Dans le contexte Marocain où le processus de la consultation et de l'établissement d'un consensus national sont importants, il semblerait à priori que la solution des sociétés d'économie mixte serait plus douce et plus appropriée en tant que première étape. L'Etat pourrait par la suite, au fur et à mesure de la stabilisation du secteur, se départir progressivement de ses actions.

* **Quels sont les services qui devraient être réservés au monopole de l'Etat?** L'évolution des tendances dans le monde semble indiquer que seuls **le service téléphonique entre points fixes par câbles et la distribution de signaux de télévision par câbles (câblodistribution)** peuvent avantageusement jouir d'un

monopole (ces services peuvent toutefois faire l'objet de l'attribution de concessions territoriales de service public). Tous les autres services peuvent avantageusement être ouverts à la concurrence.

2- **Renforcement des capacités techniques du Ministère des Télécommunications.** L'Etat ayant la responsabilité de définir les orientations stratégiques du secteur des Télécommunications et de promulguer la réglementation du secteur, on devra donc renforcer considérablement la capacité technique du Ministère des Postes et Télécommunications. Une équipe de projet de transition, composée des meilleures ressources techniques et stratégiques de l'ONPT, du Ministère, de consultants internationaux spécialisés en la matière ou de partenaires techniques devrait être formée pour assumer à plein temps la responsabilité de la formulation du nouveau cadre réglementaire et la définition des normes nationales.

3- **Mise en place du nouveau cadre institutionnel et législatif.** Parallèlement à ces réflexions et à l'établissement d'un consensus, devraient être amorcées la définition de la législation et la mise en place de l'organisme de réglementation nécessaire à l'évolution contrôlée et harmonieuse de la libéralisation du secteur. La première étape du processus de libéralisation est la réforme et la mise en vigueur des lois et des décrets qui préciseront les missions, attributions et particularités des différents organismes et intervenants qui constitueront le nouvel environnement du secteur des télécommunications.

Le concept de l'universalité des services de télécommunications sur l'ensemble du territoire national, devra être bien explicité dans la loi qui promulguera la création de l'organisme de réglementation, qui devra également avoir les moyens d'action suffisants pour inciter l'industrie privée à poursuivre cet objectif.

4- **Création de l'Agence Nationale de Réglementation.** La promulgation de la nouvelle Loi sur les Télécommunications devrait être immédiatement suivie de la mise en place de l'organisme de réglementation. Cet organisme, qui devra légalement jouir d'une saine indépendance de jugement et d'action par rapport à l'Administration publique et les exploitants du secteur.

5- **Lancement du processus de désengagement de l'Etat.** Les processus de démonopolisation, de désengagement de l'Etat et de privatisation de certaines des activités de l'ONPT devront être lancés dès que la nouvelle Loi sur les Télécommunications aura été adoptée. Les services ouverts à la libre concurrence seront définis par la Loi et cette prise de position officielle sera importante aux yeux des investisseurs potentiels. En l'absence d'un cadre législatif et réglementaire approprié il serait illusoire d'espérer recevoir des offres sérieuses de prise de participation.

6- **Conventions entre actionnaires.** Si l'Etat adopte un scénario de participation étrangère au capital social de l'entreprise privatisée, il serait judicieux de prévoir des mécanismes appropriés au niveau de la convention entre actionnaires permettant de maximiser l'apport de savoir-faire ou de technologie par l'investisseur étranger.

1.1.2. Le sous-secteur de la Poste et des Services Financiers Postaux

Diagnostic

Les services Postaux

- Cette branche d'activité croît à un rythme plus lent que les télécommunications (5% par année contre 15% pour les télécommunications).

- Cette évolution est due d'une part à l'introduction de nouvelles technologies de messagerie électronique et d'autre part au dynamisme du secteur privé dans le domaine du transport de colis, qui profite de la lourdeur administrative des Postes.

- Du point de vue financier, cette branche est déficitaire. Des hausses tarifaires sont prévues à l'horizon 1993-1997 pour équilibrer ce déficit.

- Malgré l'informatisation du réseau d'acheminement et la création d'un nombre important d'établissements postaux, les régions rurales ainsi que les quartiers périphériques des grandes villes sont souvent engorgés et souffrent en général d'une mauvaise qualité de service.

- Le monopole de l'Etat dans le domaine de la distribution du courrier international commercial est déjà contesté et déjoué dans les grandes villes par les grands services de messagerie internationaux (DHL).

- La modification de la Loi des Télécommunications entraînera également la réforme des éléments de législation relatifs au secteur des Postes. Dans la pratique, il sera vraisemblablement nécessaire de promulguer deux lois distinctes pour chacun, qui devront être conçues pour que chacun des deux secteurs puisse être opérationnel en toute indépendance juridique l'un de l'autre.

Les Services Financiers Postaux

- Les services financiers postaux offrent essentiellement des services bancaires. Ce secteur est en évolution rapide et de plus en plus concurrencé en milieu urbain par les banques commerciales.

- Les services financiers sont élémentaires et peu diversifiés ce qui affaiblit considérablement la position concurrentielle des Services Postaux par rapport aux banques commerciales.

- Malgré le faible pourcentage du chiffre d'affaires global que représente cette branche d'activité de l'ONPT, elle joue un rôle essentiel dans la vie économique du pays, particulièrement dans les régions rurales et les zones périphériques des grandes villes et auprès des familles à faibles revenus, intimidées par le formalisme des banques.

Recommandations

1. Que le sous-secteur des postes et celui des télécommunications soient immédiatement administrés séparément, sous forme de deux filiales distinctes de l'ONPT.

2. La Poste et la distribution du courrier sont des services publics essentiels qui doivent être maintenus. Toutefois, l'Etat ne doit pas forcément en détenir le monopole, principalement en ce qui concerne les services à valeur ajoutée. L'ouverture du secteur à une saine concurrence, basée sur les régles du marché libre doit être encouragée pour contraindre le service national à améliorer sa performance.

3. La promulgation de la nouvelle loi des Télécommunications officialisera la scission entre le secteur des Télécommunications et le secteur des Postes et des services Financiers Postaux. Les exploitants du secteur des Télécommunications n'auront donc plus à recourir aux services des guichets postaux pour assurer leur service à la clientèle. Le secteur des postes devra entreprendre un effort de modernisation et de réforme en profondeur pour améliorer rapidement sa performance financière et les bureaux de poste devront offrir des services à valeur ajoutée à des prix concurrentiels.

Dans un tel contexte commercial, le secteur des postes devra démontrer aux exploitants du secteur des Télécommunications (et éventuellement du secteur de l'Eau et de l'Electricité) que leur utilisation des guichets postaux est économiquement avantageuse, surtout en province.

4. L'exploitation des services Postaux en totale indépendance du secteur des Télécommunications permet quand même aux bureaux de poste d'exploiter sur une base commerciale des concessions de services de télécommunications et de devenir des centres de communication polyvalents (cabines téléphoniques, ventes de cartes téléphoniques, télex, fax, vidéotexte, accès à des banques de données, ventes d'appareils de télécommunication, etc.). Une approche commerciale dynamique et fortement orientée vers le service à la clientèle et la commercialisation de l'usage des technologies de pointe sera indispensable pour assurer la viabilité économique du secteur des services postaux.

5. Une organisation souple, décentralisée, avec forte délégation de responsabilité et d'initiative au niveau local devra être instituée afin de satisfaire les attentes de la population. La structure monolithique et centralisée actuelle devra être réformée réforme la culture du secteur repensée, de nouvelles technologies introduites et des programmes de formation intensive du personnel mis en place. On ne doit pas non plus écarter la possibilité d'octroyer au secteur privé l'exploitation de certains bureaux de poste, dans le cadre de contrats de concession de service public.

6. Le réseau des Services Financiers Postaux, étendu à toute le territoire marocain, constitue le facteur de différentiation le plus important à l'avantage des Postes par rapport aux banques commerciales. Toutefois, ses revenus ne suffisent pas à assurer sa rentabilité commerciale, dans les conditions d'exploitation actuelles. Sur le plan social, le réseau est utile aux populations rurales et devrait être conservé comme un service à valeur ajoutée dans les bureaux de poste, même si on doit le subventionner pendant quelques années encore. Afin d'en tirer rapidement le meilleur parti et encourager le développement économique et commercial des régions éloignées, le gouvernement devrait favoriser la mise en place de mesures incitatives à la mobilisation de l'épargne populaire en milieu rural. Les services financiers postaux pourraient par exemple mettre sur pied, avec le soutien de l'Etat, un nouveau service "d'épargne logement" sur la base des modalités d'application recommandées dans notre chapitre relatif au secteur de l'Habitat.

2. INTRODUCTION

2.1. Objectifs de l'étude

La présente étude s'inscrit dans le cadre du programme d'ajustement structurel (PAS II) qui a été convenu entre les autorités marocaines et la Banque Mondiale. Il s'agit donc de réaliser une étude globale visant à identifier les activités, traditionnellement à la charge de l'Etat, qui peuvent faire l'objet d'une prise en charge partielle ou totale par le secteur privé.

Les objectifs du PAS II sont définis comme suit:

1) Réduire la ponction sur le budget de fonctionnement de l'Etat
2) Accroître la participation du secteur privé dans le financement des infrastructures
3) Dynamiser le secteur privé
4) Réduire la charge administrative du Gouvernement
5) Régionaliser l'activité économique

L'étude placée sous la haute direction du Ministère des Travaux Publics, de la Formation Professionnelle et de la Formation des Cadres s'étend à toutes les activités publiques du Maroc. Ce programme comprend l'analyse entre de nombreux secteurs dont celui des postes et des télécommunications.

La présente étude a plus particulièrement comme but d'identifier les possibilités et les avantages ou inconvénients qui découleraient d'une privatisation totale ou partielle des secteurs des postes et des télécommunications, ainsi que de l'ouverture éventuelle du secteur à la concurrence.

De plus, comme conséquence des options retenues, l'étude définit les orientations et modifications qui devraient être apportées aux cadres institutionnels et réglementaires pour qu'une éventuelle restructuration soit susceptible de permettre l'atteinte des objectifs visés. L'étude propose enfin un projet de calendrier de réalisation.

2.2. Missions du secteur des postes et télécommunications

Le secteur des Postes et Télécommunications du Maroc regroupe trois branches d'activité essentiellement distinctes, mais aucune répondant à un besoin de services essentiels pour les entreprises et la population.

Ces branches d'activité sont:

i) les télécommunications pour les besoins des affaires et de la population en général, de la façon la plus universelle possible avec pour objectif de favoriser le développement économique et social du pays;

ii) les services d'acheminement des lettres et colis postaux aux entreprises et à la population en général de la façon la plus universelle possible, dans une optique de rentabilité pour l'organisme de la Poste, et économique pour les utilisateurs des services;

iii) les services financiers postaux de base et transfert de fonds entre les nombreuses localités du Royaume, des plus grandes aux plus petites, avec le monde extérieur en mettant à la disposition du public un vaste réseau de guichets facilement accessibles sur toute l'étendue du Royaume.

2.3. Méthodologie

Les aspects principaux de l'approche adoptée pour réaliser l'étude sont brièvement décrits ci-dessous:

1- Familiarisation et collecte de données

La première activité réalisée au Maroc a consisté à prendre connaissance des données collectees. Cette activité a permis d'identifier les renseignements additionnels requis pour fins d'analyse et documentation de l'étude. Elle fut suivie d'une consultation auprès des directeurs des Postes et Télécommunications. Cette recherche ayant pour but de recueillir l'information la plus complète possible portait sur tous les aspects pertinents concernant la situation actuelle prévalant dans les secteurs des postes et des télécommunications du Maroc. A cet effet, un inventaire complet des textes à caractère juridique et réglementaire (lois, décrets, arrêtés, etc.) régissant le secteur des télécommunications fut dressé.

2- Analyse de la situation existante

L'analyse de la situation existante a été basée sur un petit nombre d'entrevues ainsi que sur les renseignements disponibles dans le Rapport d'activités de l'année 1991 de l'ONPT, et autres sources d'informations publiques disponibles, telles que les articles de presse et les rapports d'analyse sectorielle antérieurement produits pour le compte de divers bailleurs de fonds.

Une recherche d'articles publiés dans la presse depuis le début de l'année 1992, et même auparavant lorsque possible aura permis de recueillir les vues et orientations exprimées publiquement par la Haute Direction de l'ONPT.

3- Revue des expériences étrangères

Cette analyse fut complétée par un survol de la situation et de l'évolution du secteur des télécommunications qui prévaut dans plusieurs autres pays. La réalisation de ces activités avait pour but d'identifier des cas ou des éléments d'expérience pertinente qui pourraient contribuer à la formulation de nos recommandations proposées aux autorités marocaines dans ce rapport.

4- Formulation des recommandations préliminaires

Pour fonder nos recommandations, nous avons pris en considération les éléments suivants:

- le cadre juridique existant et les traditions institutionnelles au Maroc;
- l'état actuel de développement des infrastructures et des services de télécommunications et des postes;
- l'incidence technologique sur l'évolution actuelle et prévisible des secteurs des postes et télécommunications;
- la recherche de facteurs de stimulation et d'amélioration du développement sur toute l'étendue du territoire Marocain;
- l'identification des facteurs de succès ou d'échec du processus de restructuration et de privatisation; à la lumière des expériences conduites par d'autres pays;
- les orientations en matière de libéralisation et de réglementation du secteur qui prévalent ou se développent actuellement dans le monde.

5- Définition d'un plan d'action pour la poursuite du travail

L'étude se termine par quelques suggestions relatives aux prochaines étapes qui devraient être entreprises par le Gouvernement pour poursuivre la réflexion déjà engagée et approfondir l'analyse technique des éléments de recommandation les plus importants.

2.4. Bref rappel historique

Sous la pression des progrès technologiques et notamment, de la numérisation des réseaux de télécommunications qui a entraîné la multiplication et la sophistication des services, le secteur des télécommunications vit des transformations profondes et est sous l'influence d'un vent de libéralisation dans le monde entier.

Amorcée en 1984, par les Etats-Unis par le démantèlement du monopole de la Compagnie AT&T (American Telegraph and Telephone), cette transformation a déjà gagné le Japon, l'Europe de l'Ouest, certains pays d'Europe de l'Est (Tchécoslovaquie,

Hongrie) et certains pays en voie de développement tels que l'Argentine et le Mexique. A l'instar de nombreuses administrations, le gouvernement du Royaume du Maroc à ressenti le besoin de s'engager dès 1984 dans une modernisation de ses structures et une réflexion de qualité sur les opportunités de désengagement progressif de l'Etat de secteurs économiques pouvant être assumées par l'entreprise privée.

C'est en 1984 que l'Office National des Postes et Télécommunications (ONPT) fut créé, prenant la forme d'un Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial (EPIC) qui pour l'essentiel, regroupait les entités du Service Central héritées du Ministère des Postes et Télécommunications. Le but fondamental de ce changement était de favoriser la transformation progressive d'un Etablissement public pour le faire évoluer vers une gestion à caractère d'entreprise commerciale ayant son autonomie administrative et financière. Le secteur des postes, dont plusieurs aspects opérationnels et humains sont étroitement liés à ceux des télécommunications, a traditionnellement été jumelé dans un même Ministère à celui des télécommunications.

Par ailleurs, cette même vague technologique ne sera pas sans avoir une incidence directe sur la façon dont les services de la poste évolueront dans le futur. Il s'agira d'une deuxième vague dont on perçoit encore mal l'intensité.

Toujours dans l'objectif d'accroître les moyens d'action de l'ONPT, celle-ci fut l'objet d'une réorganisation de ses structures internes en 1988. Il est apparu nécessaire d'opter pour une plus grande décentralisation décisionnelle et opérationnelle. Cette décentralisation a été perçue comme une solution appropriée préalable au lancement pour entreprendre un ambitieux programme de développement de la pénétration des services tracé par le Plan d'Orientation quinquennal de 1988-1992. Par ce Plan, le Gouvernement du Maroc reconnaissait les télécommunications comme un secteur prioritaire d'investissement pour appuyer son développement économique et social.

Depuis 1988, l'ONPT a continué de voir sa structure organisationnelle évoluer et se développer, aussi bien au niveau régional que central. La séparation, sur le plan structurel, du sous-secteur des Postes de celui des Télécommunications est amorcée au niveau de certaines des activités administratives spécifiques à chacun des sous-secteurs. La séparation complète sur le plan institutionnel des deux entités n'est toutefois pas encore approuvée, bien que le concept semble avoir été accepté sur le plan du principe.

Les Postes et Télécommunications sont dans les faits toujours intimement liées dans leur fonctionnement et financement. Comme en fait état le Rapport d'activité de l'année 1991, les résultats financiers publiés ne sont disponibles que pour les opérations consolidées de l'ensemble des activités Postes et Télécommunications. Seuls les statistiques opérationnelles et techniques sont disponibles pour chacun des deux sous-secteurs. Chacune des deux branches d'activités est gérée comme une entité opérationnelle semi indépendante et toutes les deux sont encore rattachées et coiffées par le même Etablissement Public qui est l'Office National des Postes et des Télécommunications.

3. ETAT DE LA SITUATION

Ce chapitre présente un état de la situation sous les différents aspects de l'opération de l'ONPT. Il sera souvent nécessaire de considérer non seulement la situation statique telle que représentée par les données récentes, mais aussi de constater son évolution sur une période de cinq ans ou même dix lorsque possible sur la base de données factuelles disponibles.

3.1. Structure organisationnelle

Le dernier remaniement organisationnel a débuté en 1991 et est en cours. Il s'agit essentiellement d'aménagements en vue d'introduire des méthodes améliorées de gestion et aussi une préparation progressive vers la séparation des activités des Postes celles de Télécommunications. Cette dernière réorganisation vise essentiellement à améliorer le service, le suivi de la dette, de la tarification et à introduire un système d'information de gestion pour appuyer les efforts de la direction dirigés vers l'amélioration de la productivité et de l'utilisation des ressources humaines. La structure organisationnelle existante continue de maintenir une relation étroite entre le secteur des Postes et celui des Télécommunications comme permet de le constater la répartition des fonctions montrée ci-dessous.

A la Direction Centrale des Télécommunications sont rattachés:

* les services communs suivants

  - la Direction des Achats et de la Logistique (à l'exception de l'Imprimerie)
  - la Direction Financière
  - la Direction de l'Informatique
  - l'Institut National des Postes et Télécommunications

* les fonctions propres aux Télécommunications suivantes

  - la Direction de l'équipement
  - la Direction de l'exploitation
  - la Direction des ressources humaines
  - la Direction Commerciale

A la Direction Centrale des Postes et Services Financiers sont rattachés:

* les services communs suivants

  - la Direction du Personnel et de la Formation
  - le Centre des Imprimeries, ainsi que le magasin du mobilier et du matériel postal
  - une Direction des Moyens Logistiques

* et les fonctions propres aux Postes suivantes

  - la Direction des Postes
  - la Direction des Services Financiers

De plus, la Poste a essentiellement le mandat légal pour percevoir des versements des abonnés au service téléphonique. Ainsi, un agent des Postes doit être placé dans les Agences commerciales des Télécommunications.

En 1992, pour la première année les budgets pour les deux Directions Centrales ont été préparés distinctement en prenant en considération la répartition budgétaire pour les opérations conjointes. Il s'agit en quelque sorte de prendre à l'avance des dispositions qui faciliteront le partage en deux organismes autonomes lorsque le moment sera jugé opportun. Pour le moment, aucun calendrier ne semble avoir été officiellement fixé pour légiférer en ce sens.

Pour sa part, le Ministère de tutelle de l'ONPT possède certaines attributions en propre. Celles-ci ont été définies par le Décret n° 2-87-671 du 17 octobre 1988 fixant les attributions du Ministère des Postes et Télécommunications. Les ressources du Ministère sont chargées de l'élaboration et de la mise en application de la politique gouvernementale en matière des postes et des télécommunications. Le Ministère détient les attributions suivantes:

- représente le Maroc auprès des organisations internationales à caractère universel ou régional en liaison avec l'autorité gouvernementale chargée des affaires étrangères;
- prépare et négocie en relation avec les ministères intéressés, les conventions et accords en matière de postes et télécommunications ou de liaisons internationales;
- approuve les émissions de timbres-poste, l'ouverture et la fermeture d'établissements postaux, de réseaux de télécommunications ou de liaisons internationales;
- gère le spectre des fréquences radioélectriques

Les organigrammes du Ministère et de l'ONPT sont présentés à l'annexe A.

3.2. Les infrastructures et les services

3.2.1. Télécommunications

Le téléphone

a) Le parc d'abonnés téléphoniques

Depuis 1988 le gouvernement au Maroc a poursuivi un programme agressif de rattrapage pour l'ensemble du pays.

La croissance du parc d'abonnés au service téléphonique a connu une forte accélération depuis cette période. Le nombre d'abonnés est passé de 266 000 en 1987 à 654 000 à la fin de 1992, soit une augmentation de l'ordre de 146%. La plus forte croissance annuelle a été atteinte en 1992 avec une augmentation de 157 000 abonnés, soit un accroissement de 32% .

b) Commutation

Suivant le programme de rattrapage, la capacité en lignes des centraux téléphoniques a connu une croissance également remarquable.

De 293 000 lignes en 1987, elle est passée à 838 000 à la fin de 1992, soit presque le triple en cinq ans. En la seule année 1992, les nouvelles mises en services se sont chiffrées à 203 000 ce qui représente un accroissement de 30%. Ces équipements ont été installés dans 98 centres répartis à travers le pays.

L'introduction massive de la technologie numérique permet d'offrir sans nécessiter d'investissement additionnel toute une gamme de services individualisés. En outre, l'introduction de la facturation détaillée maintenant rendue possible est perçue par les usagers comme une importante amélioration du service aux abonnés.

c) Transmission interurbaine

Des projets de liaisons interurbaines ont du être réalisés pour tenir compte du nombre croissant d'abonnés raccordés aux centraux. En 1992, 3 650 000 Km-Circuits ont été installés.

d) Transmission locale

Une telle croissance du parc d'abonnés engendre une forte croissance des faisceaux de circuits entre les centraux urbains lors que plus d'un central est requis dans une grande agglomération. En 1991, 274 000 Km-Circuits ont été installés.

e) Technologie du réseau

L'expansion du réseau a été réalisée essentiellement en technologie numérique. A la fin de 1992, la technologie numérique dans l'ensemble du pays atteignaient 88.3% pour la commutation et 74% pour la transmission.

f) Réseau local

La capacité de commutation et de transmission n'est d'aucune utilité sans un développement parallèle synchronisé des réseaux locaux d'accès (de distribution). Le nombre de Km-Paires installés fournit un indicateur valable des réalisations à ce niveau. De 1987 à 1992, la longueur du réseau local de distribution est passée de 97 000 à 656 000 Km-Paires ce qui représente une augmentation de plus de sept fois. Une abondance de paires dans le réseau d'accès est une condition primordiale pour réduire les demandes en instances, les délais de raccordement et améliorer la vitesse de relève des dérangements.

Dans la situation de désuétude qui prévalait au Maroc en 1987, il est tout à fait raisonnable de voir un rythme de construction du réseau local largement plus accéléré que celui de la commutation. En 1991, l'accroissement en Km-Paires installés à été de 45%, ce qui permet de constater que par rapport à l'expansion de la commutation qui s'est situé à 26 % le rattrapage s'est poursuivi. De plus, cela porte à conclure à une bonne coordination au niveau global dans les investissements en infrastructures effectués par les services de la commutation et des lignes du réseau local de distribution.

g) Téléphonie rurale

La pénétration du service téléphonique en milieu rural reste très faible. En effet, le taux de pénétration en dehors des grandes villes (où le taux varie entre 2,5 et 2,8 lignes principales par 100 habitants), est de l'ordre de 0,9. Le service téléphonique automatique est peu répandu en milieu rural. En 1991, on a estimé que le pourcentage de réseaux téléphoniques manuels est de l'ordre de 84%.

Il est cependant possible de constater qu'un effort de développement du service en milieu rural se poursuit parallèlement à l'effort consenti en milieu urbain. Au cours de l'année 1992, 69 nouvelles localités rurales se sont vues offrir le service téléphonique automatique. Ceci fait partie d'un projet de l'ONPT qui aura comme objectif la desserte de 432 villages ruraux.

h) Relations internationales

Le nombre de relations internationales automatiques est passé à 162 en 1992, soit un accroissement de 45 par rapport à 1991.

En dépit de ces améliorations importantes du réseau, la performance globale du système de télécommunications marocain est encore largement déficiente par rapport aux standards internationaux et aux attentes de la population.

Le Télex

Information sur le parc d'équipement non disponible

L'accroissement de la demande pour ce service est en régression face à la concurrence de la télécopie. Le nombre total d'abonnés est évalué à 8 640 à la fin de 1992, chiffre qui représente environ 99% de la demande. Selon l'expérience observée dans d'autres pays, la demande pour ce service va rapidement décliner avec l'amélioration de la qualité et de l'accessibilité du système téléphonique.

La radiotéléphonie mobile

Le réseau public

Le réseau de radiotéléphonie mobile public (cellulaire) a été introduit en 1987 et est considéré comme partie intégrante du réseau commuté. Il est actuellement constitué de 23 cellules avec un commutateur central installé à Casablanca.

L'extension récente du réseau à environ 3 600 abonnés est loin d'être suffisante pour satisfaire la demande potentielle évaluée à plusieurs dizaines de milliers.

La technologie utilisée est la technologie NMT (Nordic Mobile Telephone) opérant dans la bande de 450 MHz.

Le réseau actuel couvre les principales villes et corridors du pays. Les villes suivantes sont desservies ou en voie de l'être par le réseau de radiotéléphonie mobile cellulaire: Kénitra, Rabat, Mohammedia, Settat, Marrakech, Fès, Meknès, Khemisset, Casablanca, Agadir, Safi, El Jadida, Ouarzazate, Ifrane, Oujda, Larache, Tanger, Tétouan, Nador, Chefchaouen et Taza.

Les transmission de données

Le réseau MAGHRIPAC

Un service de transmission de données à été inauguré en août 1991. Il est supporté par le réseau de transmission par paquets appelé "MAGHRIPAC". Le réseau comprend 4 noeuds totalisant plus de 580 accès situés à Casablanca, Fès, Marrakech et Rabat interconnectés entre eux par des liaisons numériques doublées à 64 kbits. Son extension dans d'autres viles du Royaume est en cours.

Le vidéotex

Utilisateurs Minitels et équipements compatibles

Ce service d'accès à des bases de données par une simple connexion au réseau téléphonique soit à l'aide d'un terminal Minitel ou un ordinateur personnel avec modem a été inauguré en août 1991. Le réseau "Vidéotex" s'appuie sur le réseau MAGHRIPAC et possède 4 points d'accès Vidéotex (PAV).

Les liaisons spécialisées

Liaisons point-à-point

A la fin de 1992, il y avait 840 liaisons spécialisées interurbaines, dont 490 téléphoniques et 350 télégraphiques, l'accroissement par rapport a 1991 a été de 12.6%.

A l'international, il y avait 127 liaisons dont 93 téléphoniques et 34 télégraphiques, lesquelles enregistraient un accroissement de 29.5% sur 1991.

Les taxiphones

Le téléphone grand public

Après un accroissement de 480 unités en 1987, les taxiphones ont totalisé 1 330 unités en 1988, il y eu stagnation jusqu'en 1991, année durant laquelle le nombre a été accru de 63% pour passer à 2 230 unités et 2 660 unités en 1992.

Le plan d'action 1993-97 prévoit que le nombre de cabines atteindra 13 700 unités à la fin de 1997.

3.2.2. La poste

Les établissements Postaux

Au début de l'année 1992, le réseau postal comptait un total de 1 300 établissements postaux décomposés de la façon suivante:

Nombre de recettes urbaines:	193
Nombre de recettes rurales:	415
Nombre d'agences postales:	586
Nombre de guichets annexes:	106
Total des établissements	**1 300**

Source: plan quinquennal 1993-1997 Commission Nationale des Infrastructures, ONPT

Selon le rapport d'activité de l'ONPT, le pays comptait 1 établissement postal pour 1 968 habitants en 1990 pour augmenter à 1 établissement pour 19 979 habitants en 1991.

a) Recettes de plein exercice

Le nombre de recettes a augmenté de 34,2% entre 1987 (507 recettes) et 1992 (608 recettes).

b) Guichets annexes

Le nombre de guichets annexes est passé de 111 à la fin de 1987 à 106 en 1992 ce qui représente une baisse de l'ordre de 4,5%.

c) Agences postales

Le nombre d'agences postales en 1992 est de 588, soit une augmentation de sept agences depuis 1988.

Il est à signaler que depuis plusieurs années la poste et les services financiers connexes ont subi des pertes considérables. En 1991, les pertes furent de 175 millions DH, chiffre qui représente 47% des recettes.

Le réseau d'acheminement

Informatisation

Une application informatique a permis de créer une banque de données et une gestion plus aisée des acheminements postaux. Une autre application est en cours de réalisation pour faciliter les opérations de paiements des indemnités dues aux transporteurs de courrier.

La distribution postale

Tournées de distribution à domicile

Les services postaux ont procédé durant l'année 1991à 9 extensions de tournées de distribution à domicile touchant 3 villes (Fès, Rabat et Casablanca).

Les colis postaux

a) Trafic

Le trafic de colis postaux a perdu du terrain durant la période 1988-1991.

Tableau 2.1 - Trafic de colis postaux

Années	Régime intérieur-départ	Régime intérieur-arrivée	Régime International départ	Régime International arrivée
1988	12 933	15 899	24 141	44 473
1991	11 632	14 095	19 392	44 067
Variation en %	- 10%	- 11%	- 20%	- 1%

b) Recettes

Les recettes ont diminué de 1,7 % de 1990 à 1991 en passant de 10 777 842 DH à 10 594 720 DH.

La Poste rapide

a) EMS Poste Rapide Internationale

Le service Express Mail International (EMS) à été instauré le 1er juin 1984. Dix (10) bureaux de poste participent à l'exécution de cette prestation. Dix (10) liaisons nouvelles ont été établies en 1991, portant le nombre de pays desservis par EMS-PRI à soixante et un (61).

De 1988 à 1991, ce service à connu une forte croissance. Ses recettes sont passées de 2 517 780 DH à 7 268 272 DH, soit un accroissement de 189%.

b) La Poste Rapide Nationale (P.R.N.)

Le service P.R.N. a été créé le 3 mars 1986. Ce service est dispensé par seize (16) bureaux.

Ce service à aussi connu une forte croissance, le nombre d'envois passant de 4 720 à 22 946 de 1988 à 1991, soit une croissance de 386%.

Ainsi, portant sur la même période de 1988 à 1991, les recettes passèrent de 124 173 DH à 591 022 DH, soit une croissance de 376%.

Les Machines à affranchir

a) Les Machines à affranchir

La popularité des Machines à affranchir est en progression, passant de 603 à 673 de 1988 à 1991, ce qui représente un accroissement de 12 %

Les recettes se sont accrues de manière beaucoup plus importante en passant de 59 000 000 DH à 86 000 000 DH, ce qui représente un accroissement de 46%

b) La Franchise postale

La Franchise postale est en perte de vitesse. Les recettes produites par ce service sont passées de 1988 à 1991 de 70 734 268 DH à 46 484 000 DH.

c) Les Vignettes postales

Depuis le 1er avril 1987, ce mode d'affranchissement représente un substitut à la Franchise postale. Cependant, son évolution ne comble pas la régression subie par cette dernière. De 1988 à 1991, ses recettes sont passées de 14 514 989 à 13 941 996.

3.2.3. Les services financiers postaux

Les Chèques postaux

Depuis sa création en 1926, il est considéré que le service des chèques postaux a joué un rôle essentiel dans la vie économique du Maroc et a contribué de manière importante à la familiarisation de la population avec le système bancaire.

Le nombre d'opérations et le montant global des opérations est en progression, cette dernière connaissant un accroissement d'environ 10% durant l'année 1991 par rapport à 1990. En 1991, la valeur des opérations de crédit se chiffraient à 63 808 millions DH et celle des opérations de débit à 63 338 millions DH.

Les Mandats-poste

Les mandats-poste représentent l'essentiel des activités financières des bureaux de poste.

a) Régime intérieur

De 1990 à 1991, les mandats émis relevant du régime intérieur au Maroc ont connu une forte progression, soit de plus de 17%. Le montant en 1991 s'élevait à 16 612 millions DH.

Les mandats payés ont connu une évolution presque aussi importante, soit de près de 17% pour atteindre un montant de 16 625 millions DH.

b) Régime international

Par contre, de 1990 à 1991, les mandats émis à destination de l'étranger ont connu une relative stagnation avec une croissance de seulement 3,6%, pour ne faire un montant que de 84,3 millions DH.

Cependant, les mandats payés depuis l'étranger ont connu une forte augmentation de plus de 13 %, pour atteindre un montant de 4 021 millions DH.

La Caisse d'Epargne Nationale

La Caisse d'Epargne Nationale a été créée en 1959. Sa gestion a été confiée à l'Office National des Postes et Télécommunications pour bénéficier de son vaste réseau de bureaux de postes. Elle fonctionne sous garantie de l'Etat.

a) Versements

En 1991, le montant des versements s'est élevé à 1 089 millions DH, ce qui représente un accroissement de plus de 17 % par rapport à 1990.

b) Remboursements

Pendant l'année 1991, les remboursements ont aussi connu une forte progression qui s'est chiffrée à plus de 20%. Le montant total des versements s'est élevé à 835 millions DH.

3.3. La qualité de service

3.3.1. Télécommunications

Le téléphone

a) Les raccordements

Avant de pouvoir se plaindre de la qualité du service téléphonique, il faut pouvoir en jouir. Donc, le premier indice de qualité du service téléphonique est sa disponibilité ou on le veut, quand on le veut.

A ce chapitre, le Maroc à réalisé des progrès énormes au cours des dernières années, passant d'un délai moyen de raccordement de 80 mois à la fin de 1987, à 18 mois à la fin de 1991, ce qui pour fins de comparaison avec les données du Tableau 2-1 représente 78 semaines.

Ce niveau de service est pourtant encore loin d'être satisfaisant pour la population, et certes encore loin des standards atteints dans les pays jouissant de réseaux téléphoniques complètement développés qui fournissent le service en moins de 48 heures.

Un tel niveau de performance serait impensable à court terme, cependant une attente moyenne d'environ 4 semaines devrait être visée à moyen terme. L'atteinte d'un tel objectif exige non seulement des équipements en quantité suffisante, mais il surtout qu'ils soient au bon endroit et que les services soient étroitement synchronisés entre eux pour les mettre en oeuvre efficacement. Cela nécessite une organisation performante et qui accorde une grande importance au service.

Le Tableau 2-2 qui suit fournit une base de comparaison pertinente.

b) Dérangements en réseaux urbains

Le nombre de dérangements du service et la vitesse de relève sont des indicateurs important de qualité de service.

Le nombre de dérangements par abonné par an au cours de 1992 est de 0.84. Ce niveau est encore trop élevé. (Un objectif de 0,5 devrait être réalisable à court terme). La vitesse de relève en 1992 à été de 73% dans les 48 heures et de 96% dans les sept jours suivant leur signalisation. Cette performance laisse encore beaucoup de marge pour amélioration.

c) Délais d'attente de la tonalité
n. d.

Tableau 2-2. Nombre de téléphones et délai moyen de raccordement

Région	Nombre de téléphones	Délai moyen (semaines) Affaires	Délai moyen (semaines) Résidentiel
Amérique du nord			
Bermudes	51 374	4	3
République Dominicaine	175 054	n.d.	13
Jamaïque	132.517	6	156
Amérique Centrale et du Sud			
Chili	608 200	22	30
Costa Rica	281 040	13	13
Pérou	519 703	208	260
Venezuela	1 021 136	4-13	55
Europe			
Chypre	164 000	2-3	2-3
Danemark	3 633 784	2	2
Finlande	2 643 574	2	2
France	29 373 663	4	4
Rep. Fed. d'Allemagne	31 370 099	4	4
Iceland	116 856	2-4	2-4
Italie	21 670 001	13	33
Pays-Bas	8 023 000	3-5	3-5
Espagne	1 566 942	39	39
Suède	7 132 000	n.d.	2
Asie de l'est			
Taïwan	4 356 765	2	2
Hong Kong	1 947 476	1	1
Rép. de Corée	5 158 357	9	26
Sud du Pacifique			
Nouvelle Zélande	1 939 488	1	1
Philippines	658 415	13-21	18-26
Singapour	870 804	2	2

Sources: The Private Provision of Public Services in Developing Countries by Gabriel Roth EDI Series in Economic Development, World Bank, Page 158.

d) Ecoulement du trafic national

36% du trafic interurbain en 1992
53% du trafic urbain en 1992.

e) Ecoulement du trafic international

26% du trafic international en 1992

On constate également des lacunes sur le plan de la maintenance, si l'on considère le taux de dérangement élevé (0.84 dérangement par ligne et par an). Cette situation est d'ailleurs confirmée par la faible proportion des lignes en dérangement qui sont réparées en moins de 48 heures (73%).

Le Télex

a) Les raccordements

En 1992, sur 783 demandes (1.200 demandes en 1991) reçues, 761 demandes ont été satisfaites.

Le nombre de demandes en instances à la fin de l'année 1992 à été réduit à 90, du nombre sommet de 3.640 qu'il avait atteint en 1989.

Le délai moyen de raccordement des abonnés au télex à été réduit de 3 mois qu'il était à la fin de 1991, à 1.4 mois à la fin de 1992. La quasi-totalité des demandes proviennent des abonnés officiels situés dans des zones rurales lointaines. Les entreprises installées dans les zones urbaines sont généralement desservies dans de meilleurs délais. Malgré cette amélioration louable, il faut bien reconnaître que pour une entreprise en affaire, attendre 1.4 mois pour un tel service peut représenter un inconvénient non négligeable.

b) Taux de satisfaction

Les abonnés au télex ont indiqué en 1992 un haut taux de satisfaction à 99%, en hausse sur 1990 qui était de 90% et de 98% pour 1991.

Les transmission de données

Le réseau MAGHRIPAC
n.d.

Les liaisons spécialisées

Liaisons point-à-point
n.d.

Les taxiphones

Le téléphone grand public

n.d.

3.3.2. La poste

Selon le Plan quinquennal 1993-1997, il existe une disparité régionale et un isolement des populations rurales au niveau de la prestation du service postal.

Les établissements postaux

Plusieurs bureaux de poste ont fait l'objet de réaménagements internes les rendant plus fonctionnels pour les travailleurs et plus attrayants pour le public.

Le réseau d'acheminement

La création de trois centres de Tri et l'informatisation de la gestion du réseau ont permis de réduire les délais de remise des envois et d'assurer une plus grande régularité de dessertes postales.

La distribution postale

L'extension de la distribution postale à domicile se fait par la desserte des nouveaux quartiers en milieu urbain et la création de nouvelles tournées en zones rurales.

Les colis postaux

L'actuel service des colis postaux ne répond pas aux besoins du public. Les formalités de traitement dans les bureaux de poste sont lourdes et complexes, ce qui provoque des délais très longs. Une grande partie du public a recours à d'autres organismes de distribution.

3.4. Les résultats financiers de l'ONPT

Les résultats financiers ne sont produits que sur la base consolidée, sans distinction pour le secteur d'activité. Cependant certaines hypothèses de répartition des coûts des services communs sont faites à l'interne, ce qui permet à la direction de se faire une idée sur la rentabilité respective des secteurs.

Bilan comparé

ACTIF	EN MILLIONS DE DH		
	1990	1991	Var. %
Immobilisations	5 834	8 246	+ 41
Titres de participation et prêts au personnel	68	91	+ 32
Valeurs d'exploitation	234	223	- 5
Valeurs réalisables	2.531	2 652	+ 5
Valeurs disponibles	163	22	- 87
TOTAL	**8 831**	**11.234**	**+ 27**

PASSIF	EN MILLIONS DE DH		
	1990	1991	Var. %
Situation nette	4 223	4 518	+ 7
Dette à moyen et long terme	2 415	3 833	+ 59
Dette à court terme	1 959	2 606	+ 33
Bénéfice net	235	277	+18
TOTAL	**8 831**	**11 234**	**+ 27**

Produits d'exploitation

CHARGES	EN MILLIONS DE DH		
	1990	1991	Var. %
Stock final	234	223	- 5
Produits d'exploitation dont:	3 130	5 579	+ 14
Télécommunications	2 785	3 209 (90%)	+ 15
Postes	246	258 (7%)	+ 5
Services financiers	98	112 (3%)	- 13
Autres produits	8	11	+ 37
TOTAL	**3 372**	**3 813**	**+ 13**

Comptes d'Exploitation

CHARGES	EN MILLIONS DE DH		
	1990	1991	Var. %
Stock final	234	234	+ 0,25
Achats	80	72	- 10
Frais de personnel	863	915	+ 6
Impôts et taxes	600	837	+ 40
T.F.S.E.	125	129	+ 3
Transport et déplacements	33	40	+ 20
F.D.G.	20	14	- 30
Charges hors dotation	147	202	+ 37
Dot. amortissement et provisions	2 102	2 444	+ 16
Bénéfice d'exploitation	738	901	+ 22
	532	469	- 12
TOTAL	**3 372**	**3 813**	**+ 13**

Sources et Emplois des Fonds

SOURCES	EN MILLIONS DE DH		
	1990	1991	Var. %
Autofinancement	973	1 178	+ 21
Bénéfices	235	277	+ 18
Amortissements	738	901	+ 22
Emprunts	1 022	1 724	+ 69
Autres ressources	71	60	- 16
TOTAL	**2 067**	**2 962**	**+ 43**

EMPLOIS	EN MILLIONS DE DH		
	1990	1991	Var. %
Investissements	2 092	3 232	+ 54
Titres de participation et prêts au personnel	20	22	+ 9
Remboursement d'emprunts	129	305	+ 137
TOTAL	**2 241**	**3 559**	**+ 59**

VARIATION DE F.R.N.	PORTEFEUILLE DE PARTICIPATIONS (EN MILLIONS DH)		
Filiales ou participations	**Capital social**	**Part ONPT**	**Part année en % d'acquisition**
S.N.T.	2,5	2,5	1001964
ARABSAT	1 290,8	6,5	0,51977
INTELSAT	28 545,8	27.3	0,11966
A.D.M.	120	15	12,51989

3.5. Les ressources humaines

3.5.1. Télécommunications

Les Effectifs

A la fin de 1992, les effectifs atteignaient 11 400 contre 9 400 à la fin de 1991 (8 300 à la fin de 1990), soit un accroissement de 21 %. Cet accroissement tient compte aussi bien des nouveaux recrutements, que du personnel qui vient d'être intégré au sein de la Direction Centrale des Télécommunications. Ce personnel travaillait anciennement pour cette direction mais n'était pas encore rattaché à celle-ci d'une façon officielle.

Productivité

Au chapitre de la productivité, la performance de l'ONPT se situe parmi les pays en voie de développement les plus avancés.

Le nombre d'employés par 1 000 lignes en service a diminué au cours de la dernière année, de décembre 1991 à décembre 1992. Il est passé de 18,9 à 17.4 ce qui représente un gain de productivité de 7,9 %. On trouvera quelques données comparatives dans le tableau 2-3 qui suit:

TABLEAU 2.3 - EMPLOYÉS PAR 1 000 LIGNES D'ACCÈS

	Lignes en service	Employés/1000 lignes
Pays développés		
Telefonica (Espagne)	9 337 000	0,14
NTT (Japon)	46 772 000	0,16
New York Telephone (E.U.)	9 800 000	0,20
New England Telephone (E.U.)	5 500 000	0,21
Pays en développement		
Equateur	343 000	18,00
Maroc	*497 000*	*18,91*
Hongrie	858 000	23,00
Côte d Ivoire	*83 495*	*46,50*
Indonésie	894 000	50,00
Malaisie	350 000	50,00
Tanzanie	54 000	69,00
Inde	2 898 000	96,00

Source: Privatizing Télécommunications Systems, Ambrose,Hennemeyer and Chapon, Page 13, IFC Discussion Paper 10, The World Bank, Washington, D.C. (excepté pour les statistiques de la Côte d'Ivoire et du Maroc, fournies par R.J. Ménard)

3.5.2. La Poste

La poste employait 6 607 personnes en 1991. Ce nombre était de l'ordre de 6 562 personnes en 1990.

3.5.3. Les affaires communes

En 1991, les affaires communes comptaient 21 172 employés contre 19 852 employés en 1990.

3.6. La participation du secteur privé

3.6.1. La sous-traitance

Il faut bien faire la distinction entre participation du secteur privé et privatisation ou libéralisation du secteur.

L'ONPT du Maroc fait déjà largement appel aux prestations du secteur privé, comme c'est d'ailleurs le cas à divers degrés pour toutes les administrations ou sociétés offrants le service téléphonique, qu'elles soient publiques, privées ou mixtes.

Cette participation du secteur privé sur une grande échelle est incontournable pour les installations de commutation, et cette seule activité consomme généralement plus du tiers du budget d'investissement annuel. En effet, les équipements sont manufacturés par des grandes sociétés internationales et installées par elles-même ou leurs propres sous-traitants spécialisés.

Généralement, les travaux de construction de bâtiments et de génie civil pour les canalisations requises pour le passage des câbles sont aussi sous-traités. Les travaux de tirage et de pose des câbles sont faits soit en régie ou sous-traités. La sous-traitance est généralement requise en période de forte expansion, afin d'éviter de développer une organisation qu'il faudrait comprimer en période de moins grande croissance. De plus, comme les travaux se déplacent sur le territoire il est souvent préférable d'avoir recours à des sous-traitants locaux pour contenir les coûts. Seules les tâches les plus spécialisées sont réservées à l'administration ou à la société de télécommunications.

L'ONPT fait appel à au moins une cinquantaine de sociétés privées pour l'exécution de ses travaux. En 1991, les prestations des dix (10) premiers fournisseurs de l'ONPT représentaient près de 584 millions de DH. Toutes ces prestations concernaient uniquement le secteur des télécommunications.

Tableau 2.4 - Les dix (10) premiers fournisseurs de l'ONPT en 1991

Rang	Fournisseur	Valeur en millions de DH
1	C.G.E. - Maroc	233
2	GNC - Danemark	104
3	BCI - Canada	102
4	SOTRATEC -	48
5	Maroc	30
6	SAT - France	17
7	Inov Métal - Maroc	16
8	Landis - GB	13
9	Tial - GB	12
10	GTema - USA Siemens Sosal USA	9
	Total	584

Source: Rapport d'activité, Année 1991, Office National des Postes et Télécommunications, Royaume du Maroc

"En vue de développer l'industrie nationale et afin d'inciter les entrepreneurs marocains et étrangers à investir dans les télécommunications, l'ONPT s'efforce de leur fournir toute l'assistance nécessaire et de réduire les contraintes administratives qui, par le

passé, constituaient des obstacles difficiles à franchir. Ainsi, le nombre d'entreprises agréées est passé d'une dizaine en 1989 à plus de 50 aujourd'hui."[1]

3.6.2. Participation du secteur privé aux services

Le domaine des postes d'abonnés et des installations complexes des entreprises (PABX) est ouvert au secteur privé et à la concurrence. En effet, le marché des terminaux fax, télex et téléphone peut être considéré comme libéralisé car tout utilisateur a le choix entre l'offre d'une société privée et l'offre de l'ONPT.

La création du concept nouveau de Téléboutiques, qui permettra à des entrepreneurs privés d'installer et d'exploiter des cabines téléphoniques ou taxiphones raccordés au réseau de l'ONPT fournit une autre avenue intéressante d'implication des entrepreneurs qui opéreront ces cabines. Les régles seront définies par l'ONPT et régies par une convention et un cahier des charges.

3.7. Problématique et contraintes

Ce survol rapide de la situation des télécommunications au Maroc permet de constater la présence de certaines conditions et contraintes dont il faudra tenir compte dans tout processus d'évolution vers une plus grande participation du secteur privé.

Ressources humaines

A l'intérieur de l'ONPT, plusieurs services sont intégrés ou partagés en commun. Les problèmes les plus importants sont:

* la gestion du personnel, comprenant entre autres toute une gamme de programmes et avantages sociaux que les employés tiendront certainement à garder intacts.

* une entité syndicale commune que les employés seront sans doute très réticents à voir se scinder en deux.

* la privatisation apparaît comme une menace aux habitudes et à la sécurité d'emploi. Cette perception est probablement justifiée dans une certaine mesure. Ce risque préoccupe généralement autant, sinon davantage les employés qui se trouvent au somme de la pyramide hiérarchique. En conséquence, il est fréquemment difficile d'obtenir l'appui de la haute direction de l'organisme que l'on souhaite privatiser.

---

[1] *Dossier, Entretien avec Monsieur AHIZOUNE, Directeur Central d'Itissalat Al Maghrib, MICRO-Plus n° 45/Janvier 1992, Page 30*

* la gestion financière et le service de trésorerie, ce qui comprend le prélèvement des redevances et frais de toutes natures pour les services du téléphone, lesquels sont effectués par des agents de la Poste. Dans les Agences commerciales cela est plutôt un inconvénient, alors que dans les petites localités éloignées il en résulte probablement certaines économies d'échelle pour la Poste et un avantage pour les Télécommunications.

Ressources physiques

* l'utilisation des terrains et bâtiments regroupant les installations des Postes et des Télécommunications sous un même toit.

Ressources financières

* la nécessité pour l'ONPT de recourir de plus en plus aux emprunts aussi bien externes qu'internes pour faire face à ses besoins de développement, dont la part est passée de 5% en 1984 à 70% en 1991.

* l'importance des programmes d'investissements à engager.

* subvention de l'activité postale estimée déficitaire.

* programme d'équipement des zones rurales, interfinancé par la rentabilité dégagée des services en zones urbaines et de l'international.

* les arriérés importants des administrations.

* la nécessité de contracter les prêts en devises pour acquitter les factures du matériel dont une large proportion doit être importée dans le secteur des télécommunications, ce qui accentue les risques de change.

* l'importance de la part des budgets d'investissement qui est absorbée par les impôts, les taxes et douanes.

* les Postes, sachant que présentement ce secteur n'est pas financièrement autosuffisant et qu'un redressement de la situation nécessitera plusieurs années, il serait invraisemblable que les Postes et même le Gouvernement puissent être favorables à une privatisation de la Direction Centrale des Télécommunications, si cela devait impliquer nécessairement la dissociation financière des deux services à brève échéance.

Il sera important d'accorder une importance suffisante à chacune de ces données dans l'élaboration des stratégies de libéralisation du secteur des télécommunications.

4. LE POUR ET LE CONTRE DE LA PRIVATISATION[2]

Pour la privatisation

* Les propriétaires privés recherchent le profit et sont soumis à la concurrence (incluant dans le marché financier). Ils seront plus motivés à être efficients, à introduire des nouvelles technologies moins couteuses, et à répondre aux attentes de la clientèle.

* Dans une économie concurrentielle, les prix reflètent les coûts de production de sorte que les ressources sont automatiquement orientées vers la production des biens et services que le consommateur préfère.

* Les investisseurs privés sont capables et intéressés à fournir plus de fonds pour les télécommunications qu'un gouvernement est en mesure de le faire en raison des nombreuses autres exigences qui demandent à être financés par les fonds provenant des taxes.

* La présence d'un secteur privé important réduit les risques que présente un gouvernement trop puissant, favorise une plus grande liberté de la personne, diminue l'étendue potentielle pour la corruption (Puisqu'un plus grand nombre de transactions sont faites dans un marché concurrentiel plutôt que sous la table)

Pour la propriété Etatique

Les arguments que l'on entend le plus souvent en faveur d'un monopole d'Etat sont les suivants: (plusieurs de ces arguments ne sont plus d'actualité)

* Les systèmes de télécommunication sont sujet à une telle économie d'échelle que cela en fait un monopole naturel; en conséquence, la propriété Etatique est nécessaire pour abaisser les coûts et protéger le consommateur contre une sérieuse "faillite du secteur privé".

* L'entreprise privée concurrentielle donnera naissance à plusieurs systèmes locaux qui devront être réglementés pour être compatibles; cette nécessité fera croître les coûts, causera des ennuis aux utilisateurs, et retardera le développement technologique.

* Par le biais de l'interfinancement, la propriété Etatique rend possible la fourniture du service téléphonique à une plus large population - plus particulièrement en zones rurales ou les coûts sont plus élevés.

---

[2] *Extraits de "The Private Provision of Public Services in Developing Countries" by Gabriel Roth,EDI Series in Economic Development, World Bank; page 165.*

* La propriété Etatique fournit une importante sources de fonds au gouvernement.

* La propriété Etatique protège le pays contre la domination par les pays riches étrangers et restreint l'influence des corporations multinationales.

Il est relativement facile d'argumenter dans un sens ou dans l'autre. Il y eut des époques où l'Etatisation a semblé être la solution à privilégier pour résoudre certains problèmes, alors que plusieurs années plus tard l'on reprivatisait les mêmes opérations.

Malgré tous les arguments qui peuvent être avancés dans un sens ou l'autre, s'agirait-il tout simplement de modes passagères? Probablement pas, il semble y avoir trop d'évidence à travers le monde à l'appui de la thèse que l'économie de marché, lorsque possible est encore le meilleur moyen pour assurer une répartition correcte des ressources et des biens.

Il semble que s'est seulement dans un tel contexte que l'Etat est le mieux placé pour jouer correctement et efficacement son rôle de régulateur, pour protéger les plus faibles et forcer certains degrés de péréquation jugée nécessaire et dans le meilleur intérêt de l'ensemble de la collectivité.

4.1. Evolution du secteur des télécommunications dans le monde

Dans cette section, il ne sera traité essentiellement que du volet télécommunications. Cela ne doit pas être perçu comme un désintéressement du secteur des Poste par le consultant. Plusieurs raisons justifient de concentrer l'analyse surtout sur ce secteur:

a) il existe une abondante documentation sur l'étude du dossier des télécommunications;

b) comme on peut le constater précédemment le chiffre d'affaires du secteur des Télécommunications au Maroc représente 90 % du chiffre d'affaire de l'ONPT;

c) le problème de financement, principale cause du retard dans le développement des télécommunications au Maroc et de manière générale dans les pays sous-équipés, affecte essentiellement les télécommunications qui sont capitalivores;

d) pour les raisons énoncées précédemment, les grandes options devront être choisies au niveau du secteur des Télécommunications, et s'il y a lieu, des aménagements appropriés devront être étudiés pour le secteur des Postes.

Il sera utile de survoler succinctement l'évolution récente du secteur des télécommunications dans certains pays représentant des situations variés et d'en relever selon le cas, les similitudes ou les différences pouvant contribuer à éclairer la situation du Maroc.

L'évolution du secteur est examinée sous trois aspects principaux, soit, la loi régissant les télécommunications, l'organisme responsable de la réglementation des télécommunications et le ou les entreprise(s) responsable(s) de l'exploitation des réseaux et de la fourniture des services.

Cette recherche n'a pas pour préoccupation d'identifier un modèle directement applicable au Maroc, vu que chaque pays doit élaborer la solution la mieux adaptée à sa situation propre. Toutefois, il est utile de passer en revue l'éventail des modèles adoptés par d'autres pays et d'en dégager des enseignements qui permettront de maximiser les probabilités de succès d'un éventuel projet de restructuration.

Modèles retenus pour examen

Les modèles examinés sont ceux des pays suivants:

- Canada,
- Etats-unis,
- Grande-Bretagne,
- France,
- Japon,
- Singapour,
- Nouvelle-Zélande et,
- Mexique.

Aucun pays du continent Africain n'a été retenu pour examen de son modèle, car aucun n'a réalisé à ce jour, une restructuration profonde de son secteur des télécommunications, ce qui implique généralement une ouverture plus ou moins grande des services, à la concurrence et souvent, la privatisation d'une partie, voire de la totalité de l'exploitation du secteur.

4.1.1. LE CANADA

La figure 3.1 présentée à la page suivante donne un aperçu de la structure de l'industrie des télécommunications au Canada.

Au Canada, les télécommunications sont toujours assujetties, et ce depuis le siècle dernier, à la loi maintenant désuète connue sous le nom de Loi sur les chemins de fer. Début 1992, une nouvelle loi des télécommunications a été déposée au Parlement canadien mais n'a toujours pas, à l'écriture de ces lignes, été adoptée.

Les principaux objectifs de cette loi sont les suivants:

* répondre aux exigences découlant des nouvelles réalités telle la mondialisation des marchés,

* maintenir et accroître la compétitivité des entreprises canadiennes,

* promouvoir la propriété canadienne des entreprises de télécommunications,

* continuer à garantir l'accès à des services fiables à prix abordable.

L'industrie canadienne des télécommunications s'est, jusqu'à tout récemment, développée à l'intérieur d'un cadre monopolistique où, un organisme de réglementation indépendant, aux statuts quasi judiciaires a été substitué aux forces du marché pour protéger le public et éviter les éventuels abus. Cet organisme est le Conseil de la Radiodiffusion et des Télécommunications Canadiennes (CRTC) dont les origines remontent à 1880. Une copie de l'organigramme du CRTC est jointe en annexe au document. Le mandat du CRTC lui est conféré par la "Loi sur le conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes".

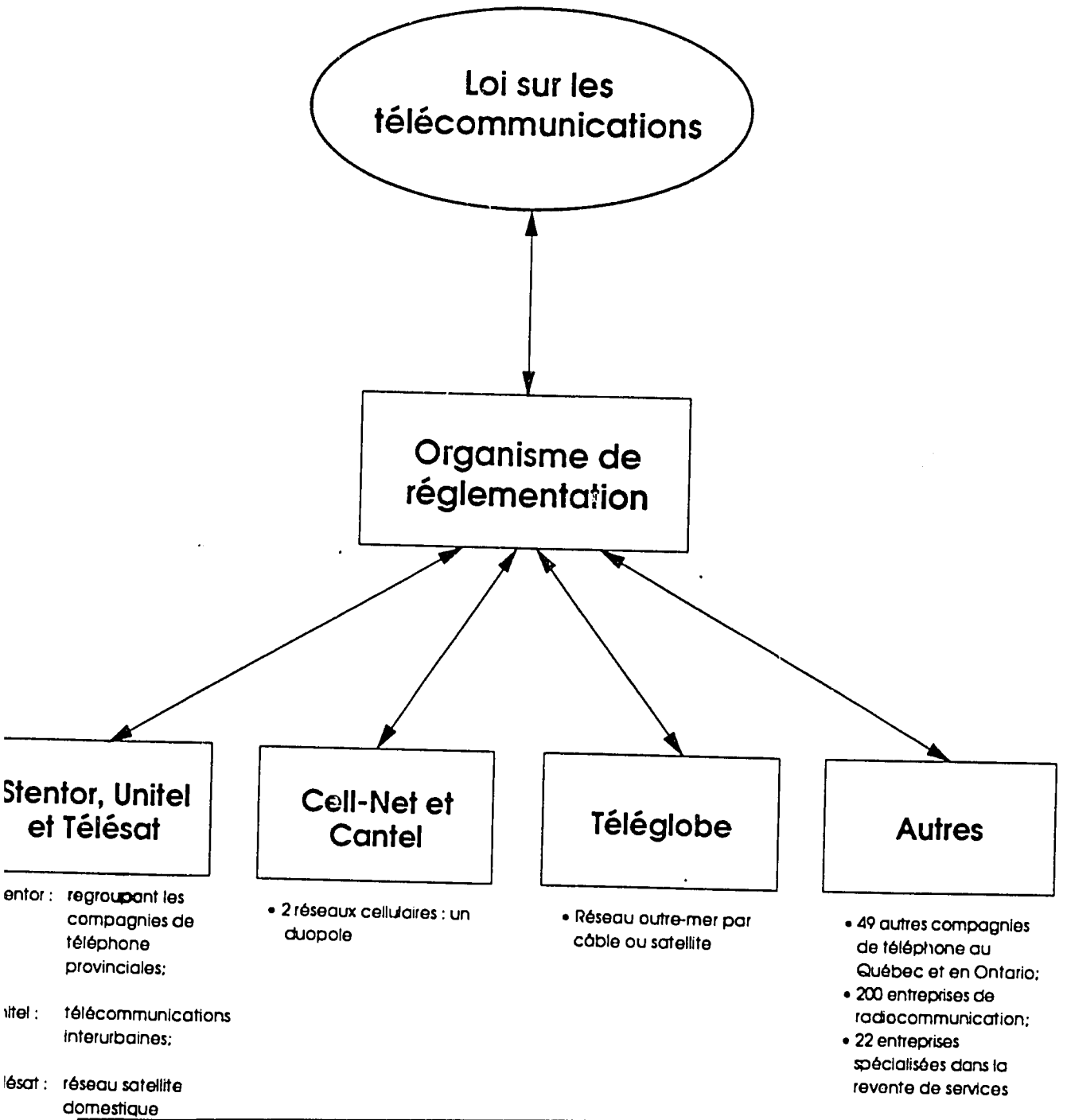
Celle-ci stipule que cet organisme doit réglementer toutes les taxes que peut lever une compagnie de téléphone, laquelle doit déposer au bureau du Conseil, ses tarifs conformément au modèle et au format prescrits de même que fournir les renseignements et les détails exigés par le Conseil. Toutes les décisions du CRTC sont précédées d'un Avis public qui permet aux entreprises du secteur comme aux particuliers d'intervenir dans le processus. Ainsi, les décisions majeures font généralement l'objet de délibérations publiques. Plusieurs compagnies de téléphone à charte provinciale (e.g. Manitoba, Saskatchewan, Alberta, etc...) étaient ou sont toujours régies par des organismes de réglementation provinciaux possédant des pouvoirs similaires à ceux du CRTC.

Un des objectifs de la nouvelle loi des télécommunications est de doter le Canada d'une politique s'appliquant à l'ensemble du pays et d'un régime réglementaire plus souple pour qu'il ne devienne pas une entrave à l'innovation et au développement de l'industrie.

Particularité à noter, le CRTC n'est pas responsable de la gestion du spectre qui, historiquement, a toujours été assumée par le Ministère des Communications du Canada. Ce dernier a développé une expertise de pointe dans ce domaine où règne la technologie de pointe et la complexité. En premier lieu, le Ministère des Communications est responsable de l'établissement des critères et des règlements qui gouvernent l'émission des licences d'opération selon les politiques et les directives émises par le Gouvernement. Le deuxième volet concernant la gestion du spectre, consiste en la vérification de l'utilisation qu'en font les détenteurs de licences et en la résolution des litiges pouvant découler de cette vérification.

Figure 3.1

Structure de l'industrie des télécommunications au Canada



Suite aux changements technologiques et à l'évolution de l'industrie, l'ouverture du réseau canadien à la concurrence s'est faite graduellement. Cette concurrence est présente dans les secteurs des appareils téléphoniques et des équipements terminaux, la téléphonie cellulaire, la revente et le partage des services de télécommunications ainsi que dans l'interurbain. Le service téléphonique local est le dernier bastion monopolistique au Canada.

En ce qui concerne le statut des concurrents, les entreprises qu'elles soient privées ou d'Etat, étaient toutes bien représentées au sein de l'industrie canadienne jusqu'à tout récemment, alors qu'une vague de privatisation et de rationalisation a atteint plusieurs de ces compagnies étatiques, à savoir, Téléglobe, Télésat et l'Alberta Government Telephone Corp.

Les seules compagnies canadiennes toujours sous contrôle gouvernemental sont dans les provinces du Manitoba et de Saskatchewan auxquelles s'ajoutent quelques petits opérateurs sous contrôle municipal. Aujourd'hui, le Canada dénombre plus de 300 compagnies privées offrant les services de téléphonie de base, l'interurbain, les services spécialisés, les services de revente, l'international et la radiotéléphonie cellulaire.

Le processus de rationalisation de l'industrie canadienne des télécommunications se poursuit et les entreprises possédant la plus grande vitalité absorbent les entreprises moins viables ou celles dont les propriétaires fondateurs n'ont pas assuré la succession.

Le but visé par la privatisation est de maximiser l'efficacité de ces entreprises, de même que de générer des entrées de fonds dans les coffres des gouvernements vendeurs.

Aspects intéressants pour le Maroc

En matière de privatisation la situation qui prévaut au Maroc diffère nettement de celle du Canada. En effet, il n'y a dans le Royaume du Maroc, qu'un seul Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial responsable des Postes et Télécommunications, donc propriété de l'Etat et régie par celui-ci. Par contre, les mêmes forces externes s'appliquent dans les deux cas, à savoir, la mondialisation des marchés des télécommunications et l'importance croissante que prennent les télécommunications dans les programmes de stimulation du développement économique. De l'expérience canadienne, on peut tirer les enseignements suivants:

- reconnaissance de la nécessité de refondre les lois régissant les télécommunications pour harmoniser le secteur et prendre position pour profiter de la nouvelle conjoncture mondiale;

- utilisation de la privatisation comme moyen de maximiser l'efficacité des entreprises de télécommunications;

- introduction graduelle et par secteur, de la concurrence dans le marché domestique des télécommunications, de façon à stimuler le développement de l'expertise des entreprises locales tout en assurant l'accroissement de la vitalité et du dynamisme du secteur;

- établissement d'un organisme de réglementation indépendant, efficace et libre d'entrave. L'expérience canadienne a démontré que la division de l'organisme réglementaire en plusieurs juridictions rendait très problématique, la gestion des télécommunications.

Au Canada, l'éparpillement des organismes de réglementation relève plus de l'évolution à travers l'histoire que d'un programme préétabli. Le gouvernement du Maroc aura tout à gagner à mettre en place des politiques globales portant sur la totalité de son territoire.

4.1.2. LES ETATS-UNIS

Aux Etats-unis, les services de télécommunications sont offerts exclusivement par l'entreprise privée. Des entreprises de toutes tailles se disputent le marché, bien que certaines soient en nette situation de domination dans tous les secteurs d'opération. Les entreprises de télécommunications sont régies, à plusieurs niveaux, par le Gouvernement.

Tout d'abord, il y a la politique générale élaborée par l'Administration Nationale des Télécommunications et de l'Information (NTIA), laquelle relève du Président des Etats-unis, dont elle est le principal conseiller et porte parole dans ce domaine. Le mandat de la NTIA est d'étudier le rôle des télécommunications aux Etats-unis et de formuler des recommandations au nom du Président, sur les orientations quant à la politique générale à appliquer à ce secteur .

Ensuite, la réglementation nationale est assurée par la Commission Fédérale des Communications (FCC), laquelle détient son pouvoir du Congrès américain. La FCC est composé de cinq commissaires dont trois représentent les vues du parti du Président au pouvoir et les deux autres celles de l'opposition. Ainsi, ne dépendant aucunement du pouvoir présidentiel, la FCC est perçue comme un organisme de réglementation indépendant et répondant au critère général de nécessité et de promotion de l'intérêt public. De plus, les décisions de la FCC sont prises dans le cadre de délibérations publiques. La FCC a pour but de réglementer:

* les charges imputées au public par les compagnies de téléphone;

* les licences pour l'utilisation du spectre des fréquences aux fins d'activités commerciales de radiodiffusion;

* les tarifs appliqués pour chaque service réglementé.

Enfin, il existe aussi des organismes de réglementation au niveau de chaque Etat, ce sont les Public Utility Commission (PUC) ou les Public Services Commission (PSC), lesquelles tamisent les investissements, les propositions de services ou les projets de développement soumis par les compagnies de téléphone. Certains sont d'avis que ce sont les PUC et les PSC qui accomplissent la majorité des activités de réglementation pratiques et quotidiennes aux Etats-unis (et non la FCC) et que ce sont ces dernières qui constituent le meilleur modèle d'organisation réglementaire pour les pays en développement.

La politique américaine des dix dernières années a favorisé de façon soutenue, la concurrence, la déréglementation ou la réduction des réglementations. Actuellement, le service local est le dernier retranchement pour les services monopolistiques.

Une réglementation basée sur l'établissement de tarifs plafonds (price cap) a été instaurée au lieu du traditionnel taux de rentabilité, dans le but d'améliorer l'efficacité et de décourager les investissements et dépenses inutiles.

Aspects intéressants pour le Maroc

La réglementation à plusieurs paliers telle qu'elle est appliquée aux Etats-unis requiert une structure trop lourde pour un pays en développement de la taille du Maroc. Par contre, le fait de nommer les commissaires de l'organisme de réglementation, sur la base de leur allégeance politique, tout en s'assurant que le parti au pouvoir et l'opposition soient représentés de façon adéquate, démontre l'importance attachée au respect de l'indépendance et de la représentativité de l'organisme de réglementation et établit de facto sa crédibilité .

De plus, contrairement au Canada, les entreprises de télécommunications telles que AT&T, MCI et Sprint opèrent aussi bien sur les marchés internationaux que domestiques.

4.1.3. LA GRANDE-BRETAGNE

La restructuration du secteur des télécommunications de la Grande-Bretagne a débuté avec la promulgation du "1981 Telecommunications Act", lequel a consacré la séparation des télécommunications et des services postaux, a amorcé la libéralisation de la fourniture d'équipement, a permis au gouvernement d'accorder de nouvelles licences d'exploitation de réseau (i.e. autre que British Telecom ou (BT)) et a crée un organisme indépendant dont le rôle est d'approuver le raccordement d'équipements au réseau. La particularité du système de la Grande-Bretagne tient au fait que le choix du gouvernement a favorisé l'instauration d'un duopole, une situation qui a duré jusqu'en mars 1991. La compagnie Mercury Communications Limited a été mandatée pour faire concurrence à BT sur les marchés des télécommunications domestiques et internationales. Depuis mars 1991, le gouvernement britannique a annoncé son intention

d'ouvrir tous les secteurs à la concurrence et de facto, encourage les sociétés étrangères à pénétrer dans son marché domestique.

En 1984, une deuxième loi des télécommunications privatise la BT, en permettant la vente à hauteur de 51% des actions, à des investisseurs privés. Le gouvernement britannique avait alors pour objectif de favoriser la concurrence dans le but d'entraîner l'accroissement de l'efficacité du réseau. L'opération aurait manqué de crédibilité si l'Etat était demeuré le principal joueur dans ce marché. Les autres objectifs poursuivis par la Grande-Bretagne visaient à discipliner la BT en forçant son partenariat avec le secteur privé ainsi qu'à garnir les coffres de l'Etat.

Au chapitre de la réglementation, le pouvoir d'accorder des licences d'opération a été confié au Secrétaire d'Etat du Department of Trade and Industry. Un organisme indépendant nommé OFTEL (Office of Telecommunications) a été créé pour exercer le contrôle requis pour que les opérateurs se conforment aux termes et conditions de leurs licences.

Le directeur général de l'OFTEL est nommé par le Gouvernement et l'organisme est financé par les contributions des entreprises de télécommunications. La tarification est basée sur le principe des tarifs plafonds et fait partie des conditions de licence imposées par le Secrétaire d'Etat. L'OFTEL a le droit de modifier les plafonds des tarifs lorsque besoin est.

Aspects intéressants pour le Maroc

L'opération de privatisation de la BT a été couronnée d'un franc succès et a grandement contribué à améliorer le réseau de télécommunications de la Grande-Bretagne. Le secteur des télécommunications en Grande-Bretagne est maintenant considéré comme l'un des plus dynamiques au monde. Par contre, le système de duopole est qualifié de succès mitigé et la situation a été révisée en 1991et il en est résulté une plus grande ouverture à la concurrence. En Grande-Bretagne comme aux Etats-unis, une entreprise peut aussi bien être active au niveau domestique qu'international. En ce qui concerne la réglementation, le recours à des tarifs plafonds semble avoir donné des résultats probants, tant pour motiver les opérateurs à produire avec une plus grande efficacité que pour limiter le champ des activités réglementaires.

4.1.4. LA FRANCE

La France s'est elle aussi engagée dans un processus de restructuration des télécommunications, quoique plus tard, soit vers la fin des années 80. Les catalyseurs principaux de ce processus ont été, le constat de la mondialisation des télécommunications et de la modification des règles du jeu dans la plupart des pays industrialisés, ainsi que la constitution de l'Europe tel que présenté dans le Livre Vert sur les télécommunications publié par la CEE en 1987.

La loi du 2 juillet 1990 a modifié le statut de France Télécom qui est devenue un service public entreprenant, c'est à dire un établissement autonome, ayant une bonne latitude quant à la question tarifaire et jouissant de toute la liberté voulue pour nouer des alliances stratégiques et s'implanter à l'étranger, tout en conservant des objectifs en accord avec son statut public, tel que la recherche et le développement régional. La gestion du budget de France Télécom 'est du ressort que de son Conseil d'Administration, de son Président et de son Directeur Général.

Les services de base tels que la téléphonie vocale et le télex ainsi que l'infrastructure de réseaux demeurent monopolistiques, alors que les autres services comprenant la transmission de données ou les services à valeur ajoutée sont exploités dans le cadre d'un système de concurrence avec autorisation, ou en libre concurrence. La libre concurrence s'applique aussi aux équipements terminaux.

L'organisme de réglementation est la Direction de la Réglementation Générale relevant du Ministère des Postes et Télécommunications. Ses activités comprennent:

- l'établissement de la réglementation nationale,
- l'émission des licences,
- la gestion du spectre des fréquences, et
- les affaires internationales rattachées à la réglementation.

L'organigramme de la Direction de la Réglementation Générale est fourni à l'Annexe B de ce document.

Le cadre de tarification de France Télécom est basé sur un plafond de prix (price cap) fixé à 3% en dessous du PIB.

Un des éléments intéressants de la restructuration des télécommunications françaises a été la tenue d'un grand Débat Public dans le but de "vendre" la réforme des télécommunications à l'ensemble des intervenants, fussent-ils à l'interne (employés, cadres, etc.) ou à l'extérieur de l'organisation.

Aspects intéressants pour le Maroc

L'approche adoptée en France favorise la séparation des services monopolistiques d'avec ceux soumis à la concurrence. Cette approche peut servir de ligne directrice au gouvernement du Maroc. La France, tout comme la Grande-Bretagne et les Etats-unis, a adopté la méthode du plafond de prix pour la réglementation tarifaire.

Un débat public sur le thème des télécommunications au Maroc, constituerait peut-être un moyen avantageux pour gagner les employés et les syndicats à la cause de la restructuration des télécommunications, tout en démontrant la nécessité et en présentant les perspectives d'avenir qui en découleront, aussi bien pour le personnel de l'ONPT qui verra son image de service valorisé, que par la création de nombreux emplois dans

le secteur des télécommunications à l'extérieur de l'ONPT permettant ainsi à l'entrepreneurship marocain de se manifester.

4.1.5. LE JAPON

Le Japon a entrepris la restructuration de son secteur des télécommunications en privatisant la compagnie Nippon Telegraph and Telephone Public Corporation qui est devenue la Nippon Telegraph and Telephone Corporation (NTT) en 1985. Traditionnellement, au Japon comme au Canada, les communications internationales sont fournies par une compagnie distincte, la Kokusai Denshin Denwa (KDD), laquelle à l'instar du Canada, a aussi été privatisée en 1985.

En ce qui concerne les communications domestiques et internationales, la concurrence a été ouverte par la promulgation d'une nouvelle loi, la "Telecommunications Business Law".

La particularité de la restructuration japonaise tient à la différenciation faite entre, les opérateurs qui sont aussi propriétaires de leur réseaux (Type I) et les fournisseurs de services qui louent les facilités des premiers (Type II) (i.e. les entreprises de revente).

Les compagnies de Type I sont réglementées par le Ministère des Postes et Télécommunications (MPT) pour l'obtention de leur licence d'opération ainsi qu'en ce qui concerne la tarification (i.e. taux et conditions associés).

Les compagnies de Type II doivent s'enregistrer auprès du MPT et selon le type de leur clientèle, doivent ou non informer le MPT des tarifs qu'elles pratiquent et des conditions de services.

Aspects intéressants pour le Maroc

Au Japon, tant la privatisation que l'ouverture à la concurrence ont été caractérisées par un franc succès. Cinq ans après l'adoption de la "Telecommunications Business Law", on dénombrait six (6) nouveaux participants de Type I. En février 1988, 475 firmes avaient notifié le MPT de leur intention d'offrir des services en tant qu'entreprises de Type II. L'expérience japonaise montre qu'un cadre réglementaire approprié peut engendrer une concurrence très vive, telle que celle que se livrent les entreprises de type II qui ne sont soumises qu'à une réglementation minimum. La création d'un grand nombre d'entreprises de Type I est liée à, l'importance du niveau de capital disponible pour l'investissement au Japon, au potentiel croissant du secteur des télécommunications, à la forte densité démographique de la population et au nombre relativement grand d'entreprises.

4.1.6. SINGAPOUR

La privatisation du secteur des télécommunications à Singapour a été décidée en 1990 et son achèvement ne tient qu'à l'établissement du cadre réglementaire définitif.

L'intention du Gouvernement de Singapour est de privatiser les télécommunications du pays par l'entremise d'une émission d'actions sur le marché domestique afin de s'assurer que la propriété de la nouvelle entreprise demeure à Singapour. Cette pratique diverge totalement de l'approche adoptée par la plupart des pays comparables d'Amérique latine où les gouvernements ont préféré attirer l'investissement étranger, au risque de perdre le contrôle de l'entreprise étatique de télécommunications. Les avantages de cette dernière approche sont multiples:

* l'investisseur étranger peut probablement offrir un prix par action, supérieur à ce qu'il est possible d'obtenir sur le marché domestique;

* la plupart du temps, la bonne cote de crédit de l'investisseur étranger suffit pour décider d'aller de l'avant avec le projet de privatisation, même si les conditions économiques domestiques ne sont pas des plus favorables;

* l'investisseur étranger apporte des compétences de gestion et des expertises techniques spécialisées qui contribueront de façon significative à améliorer les télécommunications dans le pays hôte.

Suite à sa privatisation, la durée de vie du monopole de la Singapour Telecom, est une question encore à l'étude.

Une particularité intéressante de la situation qui prévaut à Singapour est que le Service de la Poste est toujours relié aux Télécommunications. On explique cette situation, par le fait que le plan de privatisation prévoit que la Singapour Telecom absorbera les pertes du Service de la Poste jusqu'à ce que celui-ci devienne économiquement viable.

A cause du manque de compétence locale, la responsabilité de la réglementation est demeurée au Ministère. En effet, ses fonctionnaires semblent être les mieux et peut être même les seuls, en mesure de remplir ces fonctions. Le principal désavantage de cette approche est l'absence d'un mandat clair en ce qui concerne la réglementation. Cette carence peut nuire au bon fonctionnement de l'industrie.

Quant à la réglementation des tarifs, Singapour a choisi une approche basée sur l'index des prix pratiqués par plusieurs pays voisins dont Hong Kong, pour fixer ses tarifs plafonds. L'objectif étant de s'assurer que le prix des télécommunications à Singapour soit toujours parmi les plus compétitifs et attrayants pour les grandes firmes consommatrices de services de télécommunications.

Aspects intéressants pour le Maroc

La privatisation via l'émission d'actions sur le seul marché domestique, n'est peut-être pas une approche viable pour le Maroc étant donné une situation économique moins favorable. Par contre, l'expérience de Singapour met en lumière plusieurs options intéressantes assorties à la privatisation (e.g. réglementation assurée par les fonctionnaires du Ministère, base de tarifs plafonds). Le maintien des Postes avec les Télécommunications.

De ce fait, l'aspect le plus important dans la prise de décision, est de retenir les options qui peuvent être implantées avec des chances raisonnables de succès, compte tenu du contexte local prévalant et des objectifs du gouvernement.

La cible que le gouvernement de Singapour a choisi d'atteindre est celle de faire de cette ville un centre de commerce international attrayant, en dépit de la concurrence livrée par les villes et les états voisins; un objectif fort louable, et qui pourrait être particulièrement attrayant pour le Maroc.

4.1.7. LA NOUVELLE-ZELANDE

La Nouvelle Zélande est souvent considérée comme un exemple parfait de la méthode à suivre pour privatiser les télécommunications, garnir les coffres de l'Etat, introduire la libre concurrence et s'assurer qu'une partie du contrôle et des bénéfices reviennent à la population locale.

Le processus de privatisation adopté par la Nouvelle Zélande est comme suit:

- 1er avril 1987: "incorporation", c'est à dire que l'Administration des télécommunications est séparée du Bureau de Poste et constituée en compagnie publique, toujours en propriété de l'Etat.

- de avril 1987 à avril 1989: libéralisation et déréglementation du marché, que ce soit pour les télécommunications sur les longues distances ou pour service local. A la fin du processus, il est possible pour n'importe quelle société ou individu qui compte 12 clients ou plus de s'enregistrer à titre d'opérateur de réseau et ainsi de bénéficier des mêmes droits et privilèges que la Telecom New Zealand (TNZ).

- juin 1990: privatisation de la Telecom New Zealand, laquelle est vendue à un consortium composé de deux RBOC (Regional Bell Operating Company) des Etats-unis et de deux compagnies de Nouvelle-Zélande. L'acte de vente de la TNZ stipule que le consortium devra émettre des actions sur les marchés publics de la Nouvelle Zélande et du monde dans un court délai.

Quelques faits intéressants concernant le nouvel environnement réglementaire en Nouvelle-Zélande méritent d'être mentionnés:

- La gestion du spectre est assurée sur la seule base des lois du marché et sur l'évaluation des soumissions compétitives, en tant que mécanisme d'allocation de licences pour les fréquences encore disponibles.

- Les tarifs et conditions associés aux services de télécommunications sont réglementés par la loi sur la concurrence intitulée la "Commerce and Fair Trading Act", laquelle ne couvre pas spécifiquement les télécommunications, mais englobe de façon générale, toutes les industries.

Aspects intéressants pour le Maroc

La Nouvelle-Zélande, tout comme le Maroc, est un pays ne disposant que d'un niveau limité de capital interne disponible à l'investissement. Ce constat a donc influencé le choix du gouvernement, d'ouvrir la porte aux investisseurs étrangers lors de la privatisation de la Telecom New Zealand.

Un autre aspect intéressant du contexte nouveau-zélandais est le fait que son gouvernement n'a pas ménagé ses efforts, ni limité le nombre et la profondeur de ses réformes, pour favoriser l'instauration de conditions très favorables aux investisseurs potentiels, avant d'entreprendre le processus de privatisation. Le résultat le plus positif de cette approche est que des investisseurs de grande qualité se sont présentés, important avec eux, des bénéfices substantiels pour le gouvernement et pour les usagers.

Par contre, la situation diffère de celle qui prévaut au Maroc en ce qui a trait au degré de maturité des réseaux de télécommunications. Le réseau de télécommunications de la Nouvelle-Zélande était déjà bien développé avant la privatisation et un niveau élevé de compétences et d'expertises caractérisait tant l'opérateur que la clientèle. Ces faits justifient la décision du gouvernement de laisser aux mains des forces du marché, la gestion des tarifs et du patrimoine spectral en l'absence de tout favoritisme envers une entreprise ou un groupe d'individus .

4.1.8. LE MEXIQUE

La restructuration des télécommunications au Mexique a débuté à la fin des années 80 et est fortement caractérisée par la privatisation et l'attraction de capitaux étrangers.

La compagnie Telefonos de Mexico (Telmex) a été privatisée à la fin de 1990 par l'acquisition d'une participation majoritaire par un consortium privé. Ce consortium est formé d'une firme locale majoritaire et d'investisseurs étrangers d'Amérique du Nord et d'Europe. Le but premier du gouvernement mexicain était de promouvoir le

développement d'une infrastructure de télécommunications de première classe pour stimuler la croissance économique tout en gardant le contrôle de l'entreprise.

L'apport des firmes étrangères ne s'est pas limité au capital mais inclut aussi l'expertise technique et les compétences de gestion. Des employés de la Southwestern Bell ont élu domicile à Mexico et agissent comme conseillers et experts techniques durant les opérations de remplacement des commutateurs électro-mécaniques par des autocommutateurs numériques, la vérification du système de facturation, l'automatisation des réparations, les plans de gestion des câbles et plusieurs autres projets de revalorisation et d'amélioration de l'efficacité du système téléphonique mexicain.

En ce qui a trait à la téléphonie cellulaire, huit (8) franchises ont été allouées sur une base géographique, à des consortiums d'opérateurs ayant tous un apport de capital étranger important

Le gouvernement du Mexique a aussi dérèglementé le secteur des communications de données en 1989 et permis l'injection de capitaux étrangers.

Aspects intéressants pour le Maroc

Le tout premier de ces aspects intéressants pour le Maroc est l'objectif poursuivi par le gouvernement mexicain. Plusieurs pays ont privatisé leurs entreprises de télécommunications pour garnir les coffres de l'Etat. Dans le cas du Mexique, le premier objectif déclaré était celui de moderniser le réseau, message clairement transmis aux investisseurs potentiels qui ont dû s'engager à atteindre des objectifs spécifiques de développement du réseau téléphonique.

Le deuxième aspect intéressant de cette expérience de privatisation, est que le gouvernement du Mexique a laissé le contrôle de la nouvelle entreprise de télécommunications aux mains des investisseurs privés, tout en légiférant pour que l'investisseur majoritaire soit et reste mexicain et donc, pour que le contrôle effectif demeure au Mexique. Le Mexique obtient actuellement les faveurs des marchés financiers mondiaux, suite aux plans de redressement généralisé entrepris par le gouvernement et aux perspectives de développement crées par l'accord de libre échange nord américain (ALENA) avec les Etats-unis et le Canada. Il est douteux que la situation actuelle du Maroc permette d'envisager un accueil aussi favorable, du moins à brève échéance, sur les marchés des capitaux étrangers. En tout cas, cette question pourrait devoir être approfondie.

Le troisième aspect intéressant du cas de la privatisation des télécommunications mexicaines est l'attribution de franchises régionales pour le développement du service de téléphonie cellulaire.

5. ANALYSE DES STRATEGIES POSSIBLES ET ORIENTATIONS

La revue de la restructuration des télécommunications dans le monde a permis d'en extraire plusieurs orientations fondamentales qui méritent d'être prises en compte lors de l'établissement d'une stratégie de privatisation pour le Maroc.

Il ne s'agit pas de proposer une évolution vers la privatisation ou la concurrence simplement pour être à la mode, mais plutôt de reconnaître les limitations du statu quo et l'innévitabilité de la concurrence. Et, dans un tel contexte, il faut se poser la question: Est-ce qu'il est plus approprié que l'Etat concurrence les entreprises privées qu'il invitera et incitera à s'installer et à se développer sur son territoire, ou ne serait-il pas plus opportun que dans un contexte de multiplicité d'intervenants, l'Etat se positionne dans le rôle d'incitateur, de protecteur du citoyen, d'architecte des règles de la concurrence, d'arbitre et le cas échéant de justicier.

En effet, grâce aux développements technologiques de la micro-électronique, de l'informatique, de la transmission optique et de la numérisation des signaux analogiques, les services de télécommunications se multiplient pratiquement à la limite de l'imagination des fabricants et des utilisateurs. Les services pénètrent toutes les sphères de la société et de l'activité humaine aussi bien dans les campagnes les plus reculées que dans les villes.

Les moyens de télécommunications deviennent tellement envahissants qu'il n'est plus possible d'empêcher que les frontières artificielles imposées par les Etats dans le seul but de réserver le monopole de l'offre de services et un organisme privilégié ne soient violées. Le marché des terminaux devait obligatoirement être libéralisé, simplement parce qu'il devenait rapidement impossible d'empêcher les utilisateurs de raccorder leurs propres terminaux au réseau. La concurrence, même dans la partie la plus retranchée des réseaux, la distribution, devient rapidement inévitable parce que la technologie sans fil en commençant par la téléphonie cellulaire permet de contourner le réseau de distribution par câbles traditionnel. Les réseaux PCN (réseaux de télécommunications personnels) tels le "Pointel" fourniront bientôt une autre façon de contourner le réseau de câbles. Le projet Iridium est une autre proposition de même nature, mais cette fois-ci, à l'échelle mondiale.

Il est de notoriété publique, qu'en réponse à ces préoccupations de nombreux pays ont décidé d'ouvrir à la libre concurrence des services jusqu'alors réservés à des monopoles. Ce fut notamment le cas pour les Etats-Unis, le Japon et pour certains pays d'Europe de même qu'au Canada qui ont mis de l'avant une politique de libéralisation. Le cas du Maroc n'est pas différent. Le Maroc, est confronté à la même poussée évolutive. Il ne peut donc pas être question de se soustraire à l'évolution technologique. Le Maroc, pas plus que les autres pays ne peut créer de frontières capables de contrôler les flux de signaux électroniques qui circulent dans les câbles et sur les ondes.

D'ailleurs la voie de développement du secteur, engagée en 1984 et poursuivie de manière accélérée depuis, place bien le Maroc sur la trajectoire d'une plus grande ouverture de son secteur des télécommunications et de la promotion d'une industrie de l'information sur son propre territoire. Donc, il s'agit maintenant d'adopter une approche qui siéra bien au contexte marocain, de son environnement et de l'état actuel de son développement et qui accélérera un processus déjà bien amorcé.

Une des questions majeures qui se pose consiste à savoir, s'il est judicieux de maintenir à l'endroit des services dits de base (essentiellement le téléphone et le télex), mais surtout en ce qui concerne les nouveaux services prévus, les règles établies et qui prévalent dans un contexte monopolistique et traditionnel des télécommunications.

Alternativement, il s'agit de déterminer dans quelle mesure les modèles adoptés par les pays plus avancés sont aptes à favoriser le développement des télécommunications dans le Royaume.

Deux stratégies principales semblent se dégager lorsqu'il s'agit d'améliorer la performance du secteur des télécommunications dans un pays en développement.[3]

La première consiste à introduire la concurrence, même de façon partielle, ou tout au moins à libéraliser la fourniture de certaines catégories de services ou d'infrastructures de réseau tels que les terminaux d'abonnés. Le Maroc a déjà franchi cette étape.

La deuxième prône une restructuration du secteur afin qu'il acquière l'autonomie et la marge de manoeuvre nécessaires et suffisantes pour accroître son efficacité et offrir les conditions qui conduiront à une éventuelle privatisation. Ces deux stratégies sont fréquemment employées, concurremment, en parallèle ou de manière séquentielle.

La concurrence des services

En ce qui concerne l'ouverture à la concurrence en tant que moyen pour stimuler le secteur des télécommunications, des scénarios très différents ont été adoptés. De façon générale, plus le pays est économiquement développé, plus la concurrence est encouragée. Elle s'amorce par la fourniture compétitive des équipements terminaux, puis des services à valeur ajoutée et des réseaux spécialisés et enfin, elle gagne les réseaux de téléphonie publique.

Comme on l'a vu au chapitre 3, au cours de la dernière décennie, le monde a été témoin de la libéralisation du secteur des télécommunications et de l'avènement de l'offre concurrentielle des services. Les Etats-Unis ont donné le signal de départ du mouvement, suivis par la Grande-Bretagne qui s'est engagée plus profondément sur

[3] *Hudson, H.J., "Telecommunications Policies for Developing Countries: An Incentive Based Analysis", paper presented at the 1992 Pacific Telecommunications Conference, Honolulu, Hawai*

certains aspects. Depuis, d'autres pays ont emboîté le pas et ouvert certains secteurs de leur marché à la concurrence.

Plus récemment, les tenants de cette libéralisation de l'offre des services, dont le Japon, le Canada et plusieurs autres pays, ont poursuivi la démarche jusqu'à une libéralisation quasi-complète du secteur.

Les modèles de libéralisation provenant de pays où la pénétration des télécommunications atteint un niveau jugé inaccessible par les représentants de la plupart des pays en développement, incluant le Maroc, sont-ils pour autant acceptables par ceux-ci? Certains concluraient rapidement par la négative. Toutefois, la question commande que l'on s'y arrête plus longuement. Il faudrait prendre en compte au moins deux facteurs importants qui conduisent à des conclusions, en apparence, contradictoires.

D'une part, il y a l'intérêt à regrouper le maximum de services sur une même infrastructure de réseaux en vue de créer des économies d'échelles. En vertu de ce critère, il semblerait avantageux de confier aux soins du monopole, le développement de la quasi totalité des infrastructures de réseaux afin d'y regrouper le plus de services possibles. Il est fort probable qu'autrement, les entreprises offrant des services en concurrence seraient portées à se doter de leurs propres structures, lesquelles pourraient souffrir de sous-utilisation à plus ou moins brève échéance.

D'autre part et l'expérience le démontre, le confort que procure l'exploitation d'un monopole entraîne, quasi inévitablement, l'instauration d'un certain laxisme et d'une faible productivité. En outre, il existe un risque réel que l'éventuel concessionnaire d'un monopole procède de manière à maximiser ses profits sans accorder toute l'importance souhaitée au développement des services sur la totalité du territoire. Dans certains cas, force est de le reconnaître, ce concessionnaire pourrait même jouir d'une certaine protection lui permettant de se soustraire aux sanctions que devrait lui imposer le Gouvernement.

Ce genre de risque, encore mal évalué et insuffisamment documenté dans les études portant sur les causes du sous développement des infrastructures dans les pays en développement, pourrait s'avérer plus menaçant que celui d'une éventuelle sous-utilisation de la capacité de transmission. En réalité, un certain niveau de sous utilisation semble inévitable, même dans le cas de l'exploitation par un monopole. En particulier, s'il s'agit de fournir une certaine diversité d'acheminement des appels dans le seul but d'offrir un niveau de fiabilité suffisant du réseau.

Compte tenu de ces constatations, plusieurs facteurs militent en faveur du libre cours des forces du marché et du recours à la solution du régime monopolistique, que lorsque la libre concurrence ne peut jouer pleinement pour des raisons évidentes.

En somme, là où le monopole n'a pas produit de résultats, le fait de laisser libre cours au marché concurrentiel, semble comporter des risques moindres que le maintien du statu-quo. De plus, l'Etat devra rester vigilant et conserver le droit et le devoir d'intervenir lorsque la situation l'exige.

Dans les pays où les télécommunications sont très développées sur la totalité du territoire, comme aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne, au Canada, au Japon et dans plusieurs autres pays, les études indiquent que la concurrence au chapitre des services, produit une émulation très importante et en favorise le développement. Bien plus, même en ce qui a trait aux infrastructures, la plupart de ces pays en ont conclu que le volume de communications est en telle croissance, qu'il est souvent viable de permettre le développement d'infrastructures concurrentielles, sans risque d'encourir de pénalités économiques importantes.

Au Maroc, comme dans la grande majorité des pays en voie de développement, le risque de se retrouver en situation de surcapacité de réseau, conséquemment à une trop forte concurrence, apparaît même dans la pire des hypothèses comparable à celui d'une répartition non optimale de la capacité par une seule entreprise monopolistique.

Recommandations

1. Que le monopole ne soit maintenu que pour les Postes, le service téléphonique entre points fixes et pour la distribution par câble en milieu urbain, la télévision par systèmes de transmission à canaux multiples (câblodistribution) et éventuellement, que pour les services pour lesquels la libre concurrence empêcherait de manière évidente les organisations impliquées de profiter d'économies d'échelles très substantielles, lesquelles, toutes considérations prises en compte, devraient pouvoir être démontrées de manière concluante.

2. Que tous les services soient ouverts à la libre concurrence dès que les mécanismes législatifs et réglementaires auront été mis en place. Cela comprend, sans s'y limiter, le télex, la télécopie par fac-similé ou par tout autre moyen, le courrier électronique, la messagerie vocale, les réseaux de transmission de données, les télécommunications mobiles de toute nature, le transport de l'image et des signaux de point-à-point, la diffusion de la voix, des données, de l'image et de la télévision point à multipoint.

3. Que les entreprises qui souhaiteraient offrir des services concurrentiels soient contraintes par la loi, de déposer leurs projets devant un organisme de réglementation et être appelées à démontrer qu'elles seront en mesure de respecter les conditions d'exploitation qui prévaudront alors. Que l'établissement des tarifs des services concurrentiels soit livré au gré du marché, tant et aussi longtemps que la situation de concurrence se maintiendra, que les services ne feront pas l'objet d'interfinancement au détriment des services offerts sous monopole et qu'ils ne porteront pas préjudice aux objectifs de développement du secteur.

Accessibilité aux services sur toute l'étendue du territoire

L'accès aux services de télécommunications n'est aujourd'hui, plus un luxe, ni le privilège des mieux nantis. Ces services sont désormais largement reconnus comme un important instrument de soutien et de stimulation du développement, sous toutes ses facettes, des pays. Il est maintenant évident pour tous, que l'insuffisance en matière de télécommunications a pour effet de ralentir les transactions commerciales, ainsi que l'activité industrielle, économique et sociale.

La radio et la télévision, tout comme les télécommunications, contiennent une dimension sociale importante. La population désire avoir une fenêtre ouverte sur ce qui se passe ailleurs dans le pays ou dans le monde. Ce qu'elle entend à la radio, elle veut le voir à la télévision. De plus, elle est informée que d'autres personnes jouissent de ce privilège.

Par ailleurs, plus les membres d'une famille doivent s'expatrier de leur village pour occuper un emploi dans les villes ou même à l'étranger, plus la nécessité de maintenir le contact avec leurs proches, par le biais du téléphone, devient impérieuse. Les entreprises et les organismes d'Etat ont besoin d'une garantie d'accès aux services et ce, sur l'ensemble du territoire. A titre d'exemple citons les deux (2) cas représentatifs suivants: celui de la société de traitement de produits agricoles qui doit communiquer avec son réseau de producteurs pour optimiser le rendement de son exploitation et celui du gouvernement qui doit maintenir des échanges continus et efficaces avec les préfectures et les sous-préfectures. En résumé, l'accessibilité universelle aux services de communications n'est plus une extravagance ni un luxe, mais une nécessité pour toute société développée et économiquement performante.

Recommandation

4. Que le modèle institutionnel, de même que des mécanismes de réglementation qui devront être mis en place, soient conçus de manière à assurer le plus possible l'accessibilité aux services de télécommunications, y compris à ceux de radio et de télévision et ce, sur l'ensemble du territoire.

La concurrence territoriale

L'approche qui a présidé au développement dynamique des télécommunications aux Etats-Unis et au Canada est remarquable et diffère de celle qu'ont adopté les pays où le développement des télécommunications a été beaucoup plus lent. Elle a consisté en l'octroi de licences d'exploitation ou concessions sur des territoires de taille variable, mais spécifiques, soit en réponse à la demande de la collectivité ou, par le truchement d'appels d'offres visant la desserte de communautés qui n'étaient pas desservies auparavant. Une approche semblable a été adoptée au Mexique pour les services de téléphonie cellulaire. Cette stratégie a l'avantage, de faciliter l'accès à des ressources financières et à des compétences techniques et de gestion importantes, ainsi que d'activer le déploiement des services sur la totalité du territoire. C'est aussi une approche qui a fait ses preuves pour stimuler le développement de services plus rapidement que ne l'aurait réalisé l'entreprise unique étatique ou privée, aussi bien intentionnée soit elle.

Au stade actuel de son développement, le Maroc aurait tout avantage à se prévaloir de l'effervescence qu'engendre la concurrence, en la permettant sur les plans local et régional, pour le développement des infrastructures et des services de base, là ou ils sont inexistants ou insuffisants.

Il est admis que la concurrence aux fins du développement des infrastructures de base, pour le service téléphonique entre points fixes ainsi que pour la distribution par câbles, de signaux de télévision par systèmes à canaux multiples, est contre-indiquée dans la même zone géographique pour plusieurs raisons, dont les principales sont:

* les problèmes de coordination de l'utilisation des espaces physiques pour le déploiement des structures civiles et des câbles;
* la rareté des fréquences disponibles pour les services de distribution multicanal multipoint;
* les considérations environnementales et d'esthétique,
* les économies d'échelle et de diversité évidentes dans un réseau de distribution locale de services.

Cependant, rien n'empêche d'y recourir pour attiser la convoitise des fournisseurs potentiels envers les zones géographiques à desservir. C'est précisément ce modèle de mise en concurrence qui a prévalu aux Etats-Unis et au Canada depuis l'origine du développement des télécommunications et ce, jusqu'à ce que le territoire soit complètement desservi. Plus récemment, le même modèle de concurrence a de nouveau été employé pour favoriser le développement de réseaux de vidéodistribution (câblodistribution) sur la quasi-totalité du territoire canadien, ce qui a permis de donner accès aux services à plus de 90% des foyers.

Ce modèle est également repris en France, en Grande-Bretagne et généralement, partout ailleurs où il est question de développer des services de vidéodistribution. Dans ces cas, force a été de constater qu'un modèle à entreprise unique dans lequel le pouvoir de décision est centralisé, est totalement improductif.

Il a été démontré, aux Etats-Unis, au Canada et dans bien d'autres pays que la prestation de services de télécommunications est une activité rentable, et ce, même en zone à faible densité de population; pourvu que certaines conditions soient réunies, dont celle, de l'interconnexion obligatoire des réseaux à des conditions raisonnables pour les parties.

Parfois, la où l'entrepreneur privé fait défaut, ce sont des coopératives de citoyens et d'hommes d'affaires, appuyés ou non par le pouvoir public municipal qui prennent l'initiative. Ces approches variées représentent autant de moyens pour accéder à des capitaux et des ressources humaines autrement non disponibles.

Pour qu'une telle décentralisation produise de bons résultats, une condition "sine qua non" doit prévaloir. Il doit exister dans le pays une entreprise largement dominante qui sert de modèle pour ce qui concerne: les standards; les relations internationales et le soutien aux organismes de formation professionnelle.

Recommandation

5. Que les services du domaine du monopole soient ouverts à la concurrence par l'obtention d'une concession territoriale; celle-ci devant être délimitée, par l'étendue physique de ses infrastructures de distribution locale ainsi que par les points de raccordements aux réseaux limitrophes.

La privatisation de l'ONPT

Le bien-fondé de la privatisation des télécommunications dans le monde ne peut-être mis en cause et est étayé de plusieurs façons, tel que décrit dans les chapitres qui précèdent. Aucune indication au Maroc n'a pu être décelée qui permettrait d'en dégager un cas d'exception. Le processus a d'ailleurs bien été amorcé par la création de l'ONPT en 1984, Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial. Il s'agissait d'une première étape quasi-incontournable. Il s'agirait maintenant de donner suite par sa transformation en société d'économie mixte ou privée selon le modèle qui sera retenu.

Selon l'expérience acquise en la matière, une privatisation du secteur des télécommunications couronnée de succès, résulte d'un processus suivi rigoureusement, lequel doit généralement inclure les étapes principales suivantes[4]:

i) établissement des but et objectifs poursuivis par le Gouvernement, y compris ceux d'ordre social, lesquels devront faire partie d'un éventuel contrat, ainsi que les contraintes résultant de priorités d'ordre national telles que celles de la défense;

ii) établissement d'un échéancier. Un délai de deux (2) ans et plus, est courant pour réaliser toutes les étapes préalables à une privatisation;

iii) restructuration de l'entreprise de télécommunications, laquelle comprend plusieurs étapes dont les principales sont:

   (a) création d'une entité autonome opérant indépendamment du Gouvernement mais en propriété de l'Etat;

   (b) plan de redressement visant à accroître la valeur de l'entreprise de télécommunications par l'implantation des principes de gestion de

[4] *Price Waterhouse, "Privatisation: Learning the Lessons from the UK Experience", London, July 1989.*

l'entreprise privée et ainsi maximiser l'intérêt des investisseurs éventuels;

(c) mise à jour de la présentation du bilan et des états financiers en accord avec les principes reconnus par l'entreprise privée, afin d'améliorer l'accès à l'information jugée utile par les investisseurs potentiels, ce qui souvent n'est pas le fait des entreprises faisant partie intégrante d'un Ministère.

Ce dernier point a été relevé par la Southwestern Bell, comme étant un aspect extrêmement positif, leur ayant permis d'atteindre le niveau de confiance requis pour aller de l'avant avec l'achat de Telmex[5];

(d) changement de statut légal de la nouvelle entreprise de télécommunications et reconnaissance des obligations qui s'y rattachent telles que la tenue d'assemblées annuelles des actionnaires et la publication d'états financiers conformément aux normes et pratiques en vigueur;

(e) amélioration de la performance de la nouvelle entreprise pour une période de temps suffisante. A titre d'exemple, British Telecom avait essuyé une perte de 541 millions de livres (£) en 1982, laquelle s'est transformée en un profit de 181 millions en 1986, juste avant sa privatisation[6];

(f) obtention de la participation et du soutien des intervenants internes tels que les employés et les syndicats. A titre d'exemple, citons le Débat Public tenu en France, qui a grandement contribué au lancement d'une restructuration harmonieuse de son secteur des télécommunications. Plusieurs plans de privatisation quoi qu'amorcés ont déraillés ou ont été retardés par l'opposition de syndicats et de différents groupes politiques. En référence, citons les cas de Costa Rica, la Malaisie et le Mexique[7]. Le statut des employés avant privatisation et les arrangements concernant leur fonds de pension doivent être traités avec toute l'attention requise dans les circonstances.

---

5 *Symes, R.W., "South of the border,down Mexico way", paper presented at the 1992 Pacific Telecommunications Conference, Honolulu, Hawai , p.173, "The exchange of ideas and information in these meetings gave us, as foreigners, a comfort level that would not have otherwise existed .... all of which went a long way toward Southwestern Bell feeling good about the deal".*

6 *Price Waterhouse, "Privatisation: Learning the Lessons from the UK Experience", London, July 1989, p.15 .*

7 *Ambrose, W.P., et al., "Privatizing Telecommunications Systems: Business Opportunities in Developing Countries", The World Bank and the International Finance Corporation, Discussion Paper Number 10, November 1990, p. 16.*

iv) promulgation d'une loi régissant le secteur des télécommunications, laquelle établira clairement l'encadrement et l'environnement local dans lequel la nouvelle entreprise devra opérer;

v) établissement d'un organisme de réglementation responsable de régler les activités de ce secteur, que ce soit pour les entreprises monopolistiques ou celles opérant dans des branches où le niveau de concurrence n'est pas suffisant.

La structure et les objectifs de l'organisme de réglementation, l'impression de stabilité et d'équité qu'elle peut dégager, peuvent devenir des éléments majeurs pour mettre en confiance les investisseurs éventuels. Il en découle donc que les motifs du Gouvernement et les perceptions qu'en auront les investisseurs potentiels doivent être évalués méticuleusement avant que de promulguer la nouvelle législation des télécommunications et d'établir l'organisme de réglementation.

Finalement, tout processus de privatisation doit tenir compte des éléments caractéristiques de l'environnement local et international, tels les coûts et la disponibilité des capitaux, au moment où le processus est engagé.

Plusieurs de ces étapes ont déjà été franchies ou sont en cours de réalisation au Maroc, bien qu'aucun plan de privatisation ne semble présentement exister, du moins de manière explicite. Probablement comme résultat des actions mises de l'avant en 1984, certaines des activités préparatoires importantes, tel l'accroissement remarquable de la production de lignes téléphoniques, ainsi que le redressement de la productivité, de la qualité de service et l'assainissement de la gestion semblent bien amorcées.

Il semble en effet que ces activités font la démonstration éloquente des propos du Ministre des P.et T. M. Laenser à l'occasion d'un dîner-débat sur "les télécommunications au service des entreprises" tenu le 13 juin 1991, organisé par l'Association Marocaine des Anciens Elèves des Ecoles de Commerce (AMESCO), dont les propos ont été rapportés dans La Vie Economique du 21 juin 1991. "**Nouvelle stratégie**".

Ceci est également valable pour d'autres produits jugés actuellement relativement chers comme la téléphonie mobile. Dans ce cadre, la stratégie suivie consiste à impliquer de manière plus approfondie le secteur privé. Ce secteur est appelé en effet à assurer le transfert de technologie compte tenu des relations de partenariat qui existent entre l'office et ses fournisseurs."

Et il continue "Pour le moment, l'office est déterminé à associer le secteur privé en tant qu'industriel et prestataire de services dans un grand nombre d'activités qui relevaient jusque là de son seul domaine. Ne resteront réservés que les domaines qui nécessitent la garantie d'un service continue ou qui risquent de faire l'objet d'un

écrémage de certaines activités au détriment d'autres, l'objectif à long terme étant la dislocation progressive du monopole actuel."

La privatisation au moins partielle de l'ONPT est préconisée et dans les circonstances, il est judicieux de se poser la question à savoir si une action relativement rapide dans ce sens donnerait les meilleurs résultats. Tout porte à croire en vertu des leçons tirées de l'expérience vécue par d'autres administrations, et des résultats accomplis depuis 1988 que l'ONPT est relativement prête pour la privatisation. Il serait nécessaire de bien préciser les résultats attendus et de définir avec soin un programme en conséquence. Il faut se rappeler que les résultats projetés ne sont atteints que si toutes et chacune des étapes du processus de privatisation sont franchies de manière satisfaisante.

Recommandations

6. Que soient amorcées les études préparatoires à la définition du programme de privatisation de l'ONPT. Ces études devront comprendre au minimum les analyses en profondeur pour répondre aux questions suivantes.

   * Devrait-on privilégier une privatisation à cent pour-cent ou la création d'une société mixte dans un premier temps? Il semblerait a priori qu'une société mixte détenue majoritairement par l'Etat serait souhaitable comme première étape.

   * Devrait-on dissocier complètement la Poste des Télécommunications avant la privatisation ou plus tard? Il semblerait préférable basé sur les informations disponibles de conserver l'association Postes Télécommunications pour une période d'au moins 5 ans, mais en évoluant rapidement vers deux comptes d'exploitation séparés.

   * Quels sont les services qui devraient être réservés au monopole? Il semble que seul le service téléphonique entre points fixes dispensé par câbles et la distribution de signaux de télévision par câbles (câblodistribution) devraient être réservés au domaine du monopole. Tous les autres services peuvent avantageusement être ouvert à la concurrence.

   * Parallèlement à ces études plus approfondies devraient être amorcées la définition de la législation requise et la mise en place d'un organisme de réglementation nécessaire pour assurer une évolution contrôlée de la libéralisation du secteur.

La privatisation sectorielle

Dans l'hypothèse ou pour des raisons non apparentes, au moment de la présente étude, une privatisation globale de l'ONPT ne pourrait être amorcée prochainement, une autre stratégie mérite d'être mentionné. En fait elle peut être appliquée séparément ou de concert avec les autres approches. C'est la privatisation par secteur de services. Cette solution permet un désengagement progressif de l'Etat vers une privatisation plus ou moins globale à moyen ou à long terme. Plusieurs projets de privatisation globale ont été suspendus indéfiniment pour diverses raisons dont - et il ne s'agit pas de la moindre - l'opposition des syndicats ou de certains groupements politiques comme c'est le cas au Costa-Rica et au Chili. Ce genre d'obstruction a également occasionné des retards dans la réalisation des projets des gouvernements de Malaisie et du Mexique.

La privatisation sectorielle permet de procéder de manière progressive, en commençant par les secteurs de services offrant le moins de résistance. Des services qui se prêtent bien à cette approche sont: la radiotéléphonie cellulaire et les services de téléavertisseurs; les réseaux privés de communications d'affaires par satellite de type VSAT; les réseaux commutés de transmission de données par paquets;

les téléports internationaux pour lesquels certaines opérations de construction peuvent être confiées en sous-traitance. D'ailleurs pour ce qui est de l'utilisation de la sous-traitance, le Maroc y a déjà recours sur une grande échelle.

Plusieurs pays africains ont déjà fait l'expérience de quelques-unes de ces approches en coparticipation plus ou moins importante avec des investisseurs privés. Ainsi des systèmes de radiotéléphonie cellulaires ont été mis en service au Kenya, à l'Ile Maurice et au Zaïre. De son côté, la Tunisie a implanté un réseau commuté de transmission de données par paquets et le Nigéria, mis en service un système de communications par satellite VSAT.

Recommandation

7. Que dès qu'un cadre législatif approprié sera en place, des concessions pour les services qui seront ouverts à la concurrence, soient octroyées aux entreprises privées qui en feront la demande pourvu que les conditions prévues par la législation soient satisfaites.

La prise de participation étrangère

La participation du secteur privé à l'offre de services soulève inévitablement la même importante question. Doit-on limiter l'actionnariat aux seuls fonds indigènes, ou au contraire doit-on l'offrir au capital étranger?

En réponse à cette question, les attitudes sont variées. Par exemple, aux Etats-Unis, on impose une limite supérieure de participation de 20% au capital étranger dans les entreprises de télécommunications. Au Canada, il n'y a toujours aucune disposition législative à cet effet et un projet de loi est à l'étude pour également limiter cette participation à 20%.

Par ailleurs, la Grande-Bretagne qui se situe à l'avant-garde du mouvement de libéralisation dans le secteur des télécommunications, a supprimé toute restriction à ce chapitre. D'autres pays ont adopté des positions intermédiaires.

La Nouvelle-Zélande a opté pour une solution mitoyenne. Au moment de la privatisation, aucune limite n'est imposée quant à la proportion admise de capital étranger. Cependant, dans l'acte de vente de la Telecom New Zealand, une réserve est prise pour que le consortium, majoritairement de propriété Américaine, accorde, lors de ses futures émissions d'actions, la priorité au capital de Nouvelle-Zélande, de manière à ramener, dans un relativement court délai, la majorité de la propriété au pays.

En général, la prise de décision est guidée par deux facteurs qui semblent d'égale importance, ma nt la prise en compte semble conduire à des issues contraires. Ainsi, la plupart des gouvernements accordent une grande importance à la rétention par eux, du contrôle de leurs entreprises de télécommunications.

Les principales raisons évoquées sont la sécurité publique, l'apport au développement économique par effet d'entraînement engendré par les activités de R&D en technologie des télécommunications, la rétention des profits dans l'économie, etc. D'autre part, le développement d'une infrastructure évoluée de télécommunications nécessite des investissements très importants et l'insuffisance de ressources financières au pays conduit les décideurs à céder une part de la propriété en échange d'une solution plus rapide.

La décision concernant le niveau acceptable de participation étrangère, découle donc d'un choix empreint à la fois de politique et de pragmatisme, dont les conséquences réelles sont difficiles à identifier et à évaluer à priori. Dans les cas où l'insuffisance des ressources financières indigènes pour permettre les développements anticipés est une donnée, on devra inéluctablement s'orienter vers la formule qui favorise l'approvisionnement en capital suffisant, tout en maintenant le plus de contrôle possible sur son utilisation.

Recommandations

8. Que la participation étrangère au capital social de l'entreprise privatisée soit dans un premier temps, limitée à moins de 50%, sauf si une analyse du marché financier démontre l'impossibilité de financer les opérations de privatisation à ce niveau, à cause d'un manque de capital ou parce que les investisseurs étrangers considèrent qu'un intérêt minoritaire est pour eux, inacceptable.

9. Que si l'on adopte un scénario selon lequel la participation étrangère au capital social de l'entreprise privatisée serait minoritaire, il serait judicieux de prévoir en contrepartie, un mécanisme permettant à l'investisseur étranger d'exercer de facto le contrôle de l'exploitation, au moins pour une période déterminée, surtout si l'investisseur possède les qualifications requises pour assurer un transfert de savoir faire.

6. LE CADRE INSTITUTIONNEL DES TELECOMMUNICATIONS

6.1. Note au lecteur

La présente étude préliminaire du secteur des télécommunications a été limitée à une période de quinze jour et à ce titre ne peut être considérée comme étant exhaustive. Les questions relatives au cadre institutionnel et réglementaire du secteur sont complexes et de portée macro-économique importante. Dans le cadre d'une étude de réflexion préliminaire, il n'est pas possible de couvrir en détail toutes les spécificités relatives à ces questions. Les chapitres suivants ne couvrent pour le moment que les grands concepts et orientations qui peuvent être envisagées par le gouvernement. Des études techniques complémentaires beaucoup plus approfondies devront être entreprises pour préciser les détails opérationnels des recommandations formulées.

6.2. Les fonctions de réglementation

Les fonctions dévolues à l'organisme de réglementation dépendent, dans une large mesure, de la spécificité des caractéristiques de l'environnement des télécommunications tel que le niveau de concurrence observé et la composition (privée ou publique) de la propriété des entreprises oeuvrant dans le secteur. Cependant, dans un premier temps, il semble utile de définir le mandat général de la réglementation du secteur des télécommunications de même que les principes directeurs qui devraient la gouverner. Cet exercice de définition devrait assurer une meilleure compréhension de la portée de la législation encadrant l'organisme de réglementation de même qu'aider à la préparation des règles et procédures nécessaires à son application.

L'objectif général de la réglementation consiste à faire respecter la législation rattachée aux télécommunications, à fournir des interprétations de la législation dans des cas spécifiques et à résoudre les différends qui peuvent survenir entre les divers intervenants du milieu[8].

D'autre part, la ligne de conduite maîtresse de l'organisme de réglementation, dans un environnement mixte (public-privé), comme ce sera probablement le cas au Maroc devrait favoriser la suppression des entraves à l'entrée sur le marché, d'entreprises concurrentes, tout en assurant la protection des parties réservées au monopole.

---

[8] *Nulty, T.E., Schneidewind, E., "Regulatory Policy for Telecommunications", de "Restructuring and Managing the Telecommunications Sector", édité par Wellenius, B. et al., La Banque Mondiale, Mai 1989.*

Pour satisfaire ces attentes, l'organisme de réglementation proposé[9] devra s'acquitter de quatre (4) fonctions principales:

i- l'attribution des licences ou concessions,

ii- la tarification de services,

iii- l'élaboration et la vérification des normes de service,

iv- l'approbation et le contrôle de l'application des règles de partage des revenus.

Un résumé des tâches qui doivent être effectuées pour mener à bien chacune de ces fonctions principales est présenté au tableau qui suit.

Licences ou concessions	Tarification des services	Normes de qualité	Partage des revenus
Emission des licences, concessions et cahier des charges	Sélection des méthodes de réglementation: coûts vs tarifs plafonds	Agrément des équipements terminaux: élaboration des normes et contrôle	National vs international
Retrait des licences ou concessions	Approbation ou rejet des requêtes tarifaires	Règles de raccordement des équipements aux réseaux	Local vs interurbain
Gestion du spectre	Surveillance du rendement financier des monopoles	Normes d'interconnexion des réseaux	National et local: inter-compagnies
Contrôle de l'utilisation du spectre	Surveillance de la situation de concurrence	Règles de l'interconnexion des réseaux	
Le contrôle du niveau de performance des détenteurs de licences ou de concessions	Agrément des règles de partage d'infrastructures mises en commun		

[9] *Nulty, T E., Schneidewind, E., "Regulatory Policy for Telecommunications", de "Restructuring and Managing the Telecommunications Sector", édité par Wellenius, B. et al., La Banque Mondiale, Mai 1989.*

En ce qui a trait à l'autorisation des licences ou à l'adjudication des concessions, l'organisme de réglementation doit posséder l'autorité nécessaire pour les émettre ou les radier. Cette autorité doit être reconnue, que ce soit pour agir dans le cas d'une demande initiale de concession, aussi bien que pour sanctionner un concessionnaire qui ne remplirait pas ses obligations contractuelles, pour l'attribution de fréquences radioélectriques ou encore pour parer à toute autre éventualité requérant une décision.

Depuis quelques années, la réglementation des taux de rendement des exploitants de services monopolistiques et de la tarification des services a fait l'objet de discussions dans les forums internationaux. Un des points centraux des discussions porte sur la méthode qui devrait être utilisée pour réglementer les taux de rendement et les tarifs, eu égard à certains objectifs poursuivis par les spécialistes de la réglementation tel que la simplification du processus d'administration et la réduction des coûts et des délais associés à l'obtention des décisions.

La méthode d'établissement d'un tarif plafond axé sur un indice de prix de base particulier semble la mieux acceptée, la plus efficace et celle qui motive le plus les exploitants à maintenir les tarifs à un niveau raisonnable et à améliorer leur productivité. Cette méthode permet d'éliminer la plus grande partie de la documentation exigée des compagnies réglementées en appui à la justification de leurs coûts. Cette information est postérieurement analysée et vérifiée de façon détaillée par l'organisme de réglementation.

De plus, la méthode du tarif plafond peut s'appuyer sur une combinaison d'indices de prix de base reflétant les objectifs poursuivis par la restructuration. Si le but visé est une réduction des coûts et une amélioration de la productivité des entreprises, il est souhaitable de fixer le plafond d'accroissement des taux et tarifs à x % en deça de l'indice d'augmentation des prix. Donc, les tarifs des services de télécommunications augmenteront de façon moindre que la plupart des autres biens et services. De même, la masse salariale de l'entreprise de télécommunications enregistrera une augmentation inférieure à celle des salaires qu'elle versera. Ainsi, les employés et les gestionnaires n'auront d'autre choix que d'augmenter leur productivité par une judicieuse utilisation du capital et une meilleure organisation du travail afin de générer des profits satisfaisants.

Si par contre, le but poursuivi est de faire du pays ou de sa ville principale un pôle d'attraction pour les entreprises étrangères, il semble plus approprié comme dans le cas de Singapour, d'utiliser une base de prix, axée sur ceux qui sont pratiqués pour des services similaires dans les pays ou villes avoisinants et concurrents et de maintenir ses tarifs y % moins élevés que ceux-ci.

L'organisme de réglementation doit aussi veiller à ce que des normes de qualité minimum soient respectées par les exploitants de réseaux et que l'interconnexion de réseaux et d'équipements se fasse de façon ordonnée et sans heurt. A cette fin, il est

de son ressort d'établir des règles et procédures pour faire respecter les normes. Il est recommandé qu'un laboratoire de test indépendant soit mis sur pied pour conduire une vérification impartiale et objective des équipements ou réseaux faisant l'objet d'une requête de raccordement ou d'interconnexion.

Dans cette optique, le laboratoire de test indépendant exerce une fonction qui peut être confiée à l'entreprise privée, laquelle serait rémunérée par les compagnies faisant appel à ses services. Les décisions du laboratoire sont fondées sur l'application de normes internationales telles quelles ou adaptées, suivant les besoins spécifiques du Maroc. La responsabilité de décider quelles normes internationales devraient être appliquées et quelles modifications seraient requises pour le Maroc incombe au Ministère chargé des Télécommunications et va de pair avec sa responsabilité de liaison avec les organismes internationaux. Celui-ci fera généralement appel aux experts de l'organisme de réglementation pour se faire conseiller ou consultera les sociétés exploitantes pour évaluer la portée de ses décisions.

L'organisme de réglementation doit veiller à ce que les procédures suivies lors des négociations sur le partage des revenus entre les exploitants soient justes et équitables et qu'aucun opérateur ne fasse de profits excessifs aux dépens d'un autre.

Dans le cadre de l'exercice de cette fonction, l'observance d'un minimum de vigilance est nécessaire afin de préserver l'intégrité des réseaux ainsi que l'attrait commercial de chaque type de service.

Pour toutes ces activités et tâches, l'organisme de réglementation doit avoir le pouvoir nécessaire pour obtenir des exploitants du secteur, dans des délais raisonnables et suivant le format requis, tous les renseignements qu'il jugera pertinents d'obtenir.

6.3. Structures organisationnelles-types

A titre d'information et de comparaison, quatre (4) exemples de structure organisationnelle différente sont présentés à l'Annexe B. Il s'agit de celles du Conseil de la Radiodiffusion et des Télécommunications Canadiennes (CRTC)[10], de la "Florida Public Service Commission"[11], de la Régie des Télécommunications du Québec (RTQ)[12]

[10] *CRTC, L'année en rétrospective, 1990-1001, Rapport annuel*

[11] *Florida Public Service Commission, 1991 Annual Report*

[12] *Régie des Télécommunications du Québec, Rapport annuel, 1990-1991*

et de l'organigramme de base recommandé par Nulty et Schneidewind (N&S)[13].

Une comparaison des statistiques pertinentes à chacun de ces organismes est présentée au tableau 5.2.

Les structures organisationnelles présentées sont très différentes les unes des autres. Elles reflètent à la fois des différences entre les secteurs d'activités qu'elles couvrent et leur évolution dans le temps. Par exemple, le CRTC et la "Florida Public Service Commission" ont, à l'origine, tous deux été créés dans les années 1880, pour réglementer les chemins de fer.

Le respect de l'objectif stipulant de pratiquer une réglementation décentralisée est évident chez ces deux organismes qui disposent de bureaux régionaux.

La décentralisation de la réglementation, quoique représentant un objectif louable, tend cependant à alourdir la structure administrative. L'établissement de bureaux régionaux est à éviter en phase de création d'un organisme de réglementation. Une décentralisation, même partielle, entraînerait indubitablement des coûts supplémentaires et ne devrait être envisagée que lors d'une phase ultérieure, une fois que les processus opérationnels seront bien établis et que le besoin le justifiera.

[13] *Nulty, T.E., Schneidewind, E., "Regulatory Policy for Telecommunications", de "Restructuring and Managing the Telecommunications Sector", édité par Wellenius, B. et al., La Banque Mondiale, Mai 1989.*

Tableau 5.2 - Structures organisationnelles types

Organisme	Secteurs	Nombre de commissaires	Nombre d'employés ou budget
CRTC	Télécommunications Radio Télévision Câblodistribution	8 temps plein 6 temps partiel	26 millions $ US
Florida	Télécommunications Electricité et gaz Eau et eaux usées	5	22.9 millions $ US
RTQ	Télécommunications	3	1.54 million $ US 32 personnes
N&S	Télécommunications	3	49 personnes

Contrairement à la mission de certains organismes de réglementation comme celui de la Florida Public Service Commission qui englobe les secteurs de l'électricité, du gaz, de l'eau et des eaux usées, ces modèles organisationnels sont réservés aux télécommunications. Le secteur de la Poste pourrait y être ajouté sans grande difficulté.

A l'examen de ces structures organisationnelles, il appert que trois (3) entités administratives regroupent les fonctions essentielles incombant habituellement à un organisme de réglementation. Ce sont:

- premièrement, le service juridique qui est une composante essentielle eu égard à la nature des activités de l'organisme;
- deuxièmement, le service de l'exploitation auquel incombe toutes les responsabilités reliées à l'analyse technique, économique et financière;
- troisièmement, tous les services de soutien administratif, y incluant le secrétariat, la distribution des documents publics et la gestion des ressources humaines.

La structure recommandée par N&S inclut les fonctions reliées à l'élaboration de politiques et aux relations internationales. Une telle organisation est appropriée dans le cas où l'organisme de réglementation relève directement du Ministre chargé des Télécommunications.

Fait à remarquer, l'agrément d'équipements terminaux et la gestion du spectre ne font partie d'aucun des organismes de réglementation décrits. Aux Etats-Unis, ces aspects de la réglementation relèvent essentiellement du niveau fédéral, sous la FCC. Au Canada, la gestion du spectre est une fonction importante du Ministère des Communications. En fait, l'exercice de cette fonction fait partie de la raison d'être du Ministère depuis sa création. L'agrément d'équipements terminaux est confiée à un laboratoire privé, opérant sous l'autorité du Ministère des Communications. N&S signale que des ressources supplémentaires à ce qu'il recommande dans son modèle, sont à prévoir si l'organisme de réglementation se charge des dites deux (2) fonctions. En fait, les organisations chargées de ces fonctions pourraient être intégrées au sein du Ministère des Télécommunications ou encore privatisées.

En général, la fonction consistant en l'agrément d'équipements est assurée par une entreprise privée exploitant un laboratoire d'essai spécialisé en la matière. Cette entreprise a la capacité, par délégation de pouvoir de l'organisme de réglementation, d'agréer ou de refuser les équipements terminaux qui lui sont soumis aux fins d'être raccordés au réseau. Ses décisions sont fondées sur des normes préalablement établies et approuvées par le Ministre chargé des Télécommunications. Les compagnies candidates qui soumettent leurs équipements pour agrément, se chargent des frais raisonnables encourus pour respecter la procédure et assurent ainsi le financement de l'opération.

Recommandations

10. Que l'organisme de réglementation envisagé pour le Maroc comprenne trois (3) entités administratives ayant chacune un mandat distinct et clairement défini, soit: une direction de la réglementation des services, une direction de la gestion du spectre et une direction de l'agrément des équipements terminaux.

11. Que les fonctions de développement des politiques en matière de Postes et Télécommunications, les relations internationales et la représentation officielle du Gouvernement marocain dans les organismes internationaux soient regroupés dans une Direction du Ministère des Postes et Télécommunications.

6.4. Caractéristiques requises pour l'organisme de réglementation

6.4.1. Organisation dédiée à la réglementation

La création d'un organisme strictement dédié à la réglementation est un élément- clé pour assurer le succès de la libéralisation du secteur des télécommunications de tout pays.[14]

Dans la plupart des pays qui ont entrepris une restructuration de leur secteur des télécommunications, le cadre de réglementation était soit inexistant, soit assumé par le monopole, lequel d'ailleurs fait généralement partie de l'administration publique. En fait, il n'y avait pas d'organisme de réglementation en tant que tel. La revue des expériences de restructuration (voir chapitre 3) vécues par d'autres pays caractérisés par des stades de développement différents, permet de conclure qu'il est impératif de définir soigneusement le cadre de la réglementation, avant de procéder à toute opération de libéralisation ou de privatisation. Il s'agit de mettre en place, les lois et la réglementation appropriée, de même que la structure ou l'organisme qui sera chargé de leur application et de l'observance des procédures.

La première étape du processus d'établissement d'un organisme de réglementation consiste à en définir spécifiquement le rôle et les fonctions[15].

Le niveau de réglementation requis - lorsqu'un seul opérateur, propriété du gouvernement, est chargé de l'exploitation des télécommunications - est inférieur à ce qu'il devra être après la restructuration du secteur. Le plus souvent, le nouveau contexte sera caractérisé, par la présence de plus d'un opérateur par type de services offert et par le besoin de surveiller la réalisation d'objectifs préétablis, par exemple, en contrôlant la performance des réseaux et la disponibilité des services tel qu'il en aura été convenu avec les concessionnaires. Il faudra aussi veiller à ce que les tarifs imposés par les opérateurs soient raisonnables et équitables.

Plusieurs aspects de l'environnement commercial devront être pris en considération. Parmi les plus importants se trouvent le niveau et le type de concurrence qui existent déjà ou qui sont prévus suite à la restructuration, ainsi que la disponibilité et l'efficacité d'une législation "antitrust" ou sur la concurrence.

---

[14] *O'Neil,J.D., "Foreign Operator Desires In Telco Privatizations: Their Relationship to Government Realities", allocution présentée à Tunis dans le cadre du Colloque sur la restructuration des télécommunications dans le monde, 18-22 Mai 1992.*

[15] *Pisciotta, A.A., "Effective Regulatory Procedures: The Foundation of Successful Telecommunications Reform", document présenté dans le cadre du "1992 Pacific Telecommunications Conference", Honolulu, Hawai.*

Si, suite à la restructuration, il est entendu que certains services de télécommunications continueront à être fournis par une entreprise ayant une position dominante dans le marché, il faudra faire en sorte que l'organisme de réglementation puisse exercer, à l'égard de cette société, une autorité suffisante pour assurer que les services aux abonnés soient adéquats et fournis à des tarifs raisonnables.

Il faudra aussi faire en sorte que l'entreprise dominante ne puisse pas abuser de sa position de force pour empêcher ou freiner indûment le développement des services concurrentiels ou complémentaires.

Si l'objectif du gouvernement est de, graduellement, laisser libre cours à la concurrence, la nécessité de réglementer devient alors plus grande. Dans les circonstances, il serait important d'identifier les secteurs où la concurrence serait bénéfique et prédisposés à l'implantation de mesures d'encadrement appropriées, tarifaires et autres, qui favoriseraient l'entrée sur le marché, d'entreprises concurrentes .

Dans certains pays où les lois antitrust ou sur la concurrence, semblent fournir une protection suffisante, la création d'un organisme chargé uniquement de la réglementation du secteur des télécommunications, n'a pas été jugée nécessaire. C'est le cas de la Nouvelle-Zélande et du Chili (quoique le Chili réévalue présentement sa position). Par contre on note, dans la plupart des cas, que l'introduction de la concurrence a eu pour effet d'accroître l'importance des mécanismes de réglementation.

Recommandation

12. Que le Maroc se dote dans les meilleurs délais, d'un organisme de réglementation et ce, avant même de procéder à la privatisation de l'ONPT. Ainsi, le gouvernement sera en mesure d'en bien maîtriser l'évolution et de bien démarquer les services qui seront offerts sous le futur régime de la concurrence.

6.4.2. Vocation du service public

Dans un pays où l'accessibilité au service téléphonique est inégale, et nettement insuffisante, l'organisme de réglementation aura à participer à la définition des objectifs concernant les services, au respect desquels les sociétés exploitantes devront s'engager et par la suite, aura à en contrôler l'observance.

Le cas du Mexique constitue un exemple intéressant à ce chapitre. L'organisme de réglementation, le Secrétariat des Communications et du Transport (SCT), a exigé dans ses documents des concessions qu'il a accordé aux opérateurs privés, que des objectifs spécifiques d'universalité de service soient atteints dans des délais imposés. Par exemple,

le SCT a imposé le respect de certains objectifs tels que: l'accroissement du nombre de lignes téléphoniques pour les cinq (5) premières années d'exploitation; l'obligation d'installer le service téléphonique dans tous les villages de plus de 500 habitants et dans toutes les villes de plus de 2500 habitants où les demandes de service en attente excèdent la centaine.

D'autre part, le concessionnaire doit aussi atteindre des objectifs établis en termes de performance du réseau[16]. Ces objectifs sont poursuivis sous le contrôle et la supervision de l'organisme de réglementation.

Recommandation

13. Que l'objectif visant à atteindre l'universalité des services de télécommunications sur l'ensemble du territoire national, soit explicite dans la loi qui promulguera la création de l'organisme de réglementation. Que cette même loi lui procure les moyens d'action nécessaires et suffisants pour qu'il puisse inciter l'industrie à poursuivre cet objectif.

6.5. Etendue du secteur

Les télécommunications sont définies comme étant "toute transmission ou réception de signes, signaux, écrits, données, images, sons ou renseignements de toute nature par fil, par radio ou par un autre système à ondes électromagnétiques ou optiques ou par tout autre procédé technique semblable".

Une entreprise de télécommunications est définie comme "toute entreprise ayant pour objet le transport de télécommunications ou toute personne qui exerce cette activité à titre de commissaire, liquidateur, séquestre ou syndic ou à tout autre titre, sous l'autorité d'un tribunal ou en application d'une loi ou d'un texte juridique".

Un réseau de télécommunications comprend "toute installation ou tout ensemble d'installations assurant soit la transmission, soit la transmission et l'acheminement de signaux de télécommunications, ainsi que l'échange des informations de commande et de gestion qui y sont associés, entre les points de terminaison du réseau".

Traditionnellement et même pratiquement, les intervenants du secteur ont eu tendance à confiner le secteur aux télécommunications bidirectionnelles à bande étroite de

[16] *Ypsilanti, Dimitri, "Development of Telecommunications in the Industrialized Countries", allocution présentée à Tunis dans le cadre du Colloque sur la restructuration du secteur des télécommunications dans le monde, 18-22 Mai 1992.*

fréquences entre deux points. Par extension, la transmission de données à haute vitesse ou de signaux de télévision entre deux ou quelques points de liaison, tous deux nécessitant une grande largeur de bande, ont été assimilés au domaine des télécommunications.

La définition des services de télécommunication pouvant être éventuellement ouverts à la concurrence est donc très large. Celà ne veut toutefois pas dire que l'ensemble de ces services devraient être libéralisés simultanément. L'action de désengagement de l'Etat devra se faire progressivement, selon un calendrier de réalisation réaliste et prenant en considération les capacités d'absorption et la compétence technique du secteur privé.

Par ailleurs, pour des raisons probablement historiques, les infrastructures de télévision et de radiodiffusion dont la caractéristique commune, est de communiquer de l'information d'un point à un nombre indéfini et illimité de points de captage et dont la particularité est que leur propriétaire est le fournisseur du service ont été généralement exclues du cadre de référence du secteur des télécommunications.

L'avènement des réseaux câblés permettant de diffuser plusieurs chaînes de télévision sur un même réseau aura été la première étape dans l'amenuisement de la frontière traditionnelle entre ces deux disciplines qui jusqu'alors avaient peu en commun, à savoir, les télécommunications et la radio et télédiffusion.

Depuis quelques décades, un nombre sans cesse croissant de téléspectateurs à travers le monde sont alimentés en signaux par le biais de réseaux câblés et même plus récemment, directement par satellites ou par faisceaux hertziens point-à-multipoint, technologie connue sous le vocable SDMM (Service de distribution multicanal multipoint). La convergence des technologies vient encore réduire la faible distinction qui subsiste encore entre les deux domaines. Bientôt la technologie basée sur l'optique permettra de concevoir des réseaux par câbles en mesure d'acheminer une quantité pratiquement illimitée d'information sur aussi peu que quelques fibres dont le diamètre est plus petit que celui d'un cheveu. De plus la "numérisation" généralisée des signaux de téléphone et de télévision, fera en sorte qu'il sera pratiquement impossible de les distinguer d'un signal de transmission de donnés. L'intégration de la fibre optique dans ces deux types de réseaux (téléphone et télévision), les rendra de plus en plus semblables et substituables.

La transmission des signaux numériques de la radio et de la télévision permettra d'atteindre l'auditoire aussi bien par un réseau traditionnel de diffusion que par celui du téléphone. Dans cette constatation réside toute l'implication de la convergence des technologies de télécommunications et la question à savoir, si l'on doit privilégier le réseau unique de distribution à intégration de tous les services, ou alternativement, deux ou plusieurs réseaux concurrentiels pour la distribution locale des services.

Il est entendu que dans le contexte Marocain, il sera nécessaire de procéder à une analyse approfondie des technologies, des structures et des modes de fonctionnement du secteur

de la radio/télévision et de procéder à des consultations avec les autorités de tutelle compétentes avant de conclure à la possibilité d'intégrer sur le plan technique la réglementation des télécommunications avec celle de la radio et de la télévision. L'intégration des aspects techniques de la réglementation de ces secteurs n'implique bien entendu pas la nécessité d'intégrer les aspects opérationnels de l'exploitation des deux secteurs.

Recommandation

14. Que dans le but d'assurer un développement cohérent et harmonieux, de la réglementation et par voie de conséquence de celui des infrastructures de télécommunications et de radio-télédiffusion, l'organisme de réglementation couvre non seulement les télécommunications traditionnelles, mais aussi la diffusion et la distribution des signaux radio et vidéo, quel que soit le moyen de transmission emprunté.

Cette recommandation implique qu'une étude complémentaire soit entreprise pour faire un examen approfondi des structures et du fonctionnement du secteur de la Radio et de la Télévision Marocaine, qui n'a pas été couvert dans le cadre de cette étude.

7. PLAN DE MISE EN OEUVRE DE LA REGLEMENTATION

La première étape du processus de restructuration et de libéralisation proposé est la mise en force des lois et des décrets qui préciseront les missions, organisations, attributions et particularités des différents organismes et intervenants constituant le secteur des télécommunications.

Une nouvelle Loi sur les Télécommunications devrait définir les grandes lignes des orientations retenues pour le secteur et le degré de libéralisation adopté par l'Etat. Des décrets appropriés devront compléter dans le niveau de détail nécessaire, les articles de la Loi. Le calendrier d'adoption des décrets évoluera en fonction des besoins.

La promulgation de cette Loi devrait être immédiatement suivie de la mise en place de l'organisme de réglementation.

Toutefois, il sera important de lancer la mise en marche du processus de privatisation de l'ONPT dès que la nouvelle Loi sur les Télécommunications aura été adoptée. Les services devant être ouvert à la libre concurrence seront définis par la Loi. Cette prise de position officielle de la part du gouvernement sera importante aux yeux des investisseurs potentiels dans l'ONPT. En effet, en l'absence d'un cadre législatif et réglementaire approprié il serait pratiquement illusoire d'espérer recevoir des offres sérieuses.

8. PROGRAMME D'ACTION POUR LA POURSUITE DU TRAVAIL

Les recommandations préliminaires formulées dans le présent rapport sont dans les grandes lignes conformes aux orientations stratégiques envisagées par le gouvernement marocain pour la restructuration à moyen terme du secteur.

En raison de la complexité des aspects techniques de ce secteur, il est souhaitable de bien contrôler le rythme de la mise en application de la afin que le processus de démonopolisation et de désengagement de l'Etat puisse se dérouler dans de bonnes conditions.

Les recommandations du Consultant relatives aux services de télécommunication pour lesquels un désengagement de l'Etat est jugé souhaitable vont au delà de ce que les dirigeants de l'ONPT semblent être disposés à considérer à court terme. Cette divergence de vue n'est pas fondamentale en ce sens qu'il n'est pas possible ni souhaitable de libéraliser simultanément un trop grand nombre de services qui sont encore en pleine évolution technologique et sans avoir pris le temps d'en mesurer pleinement toute la portée dans le contexte spécifique du Maroc. Le processus de la réforme du secteur des Postes et Télécommunications devra évoluer au fur et à mesure de la restructuration de l'ONPT et du développement de la capacité d'intervention du secteur privé. Ce processus s'étalera sur plusieurs années et s'exécutera selon un programme d'action évolutif respectant les priorités de désengagement établies par le Ministère de Tutelle et l'ONPT.

Les actions qui nous semblent être les plus importantes à entreprendre à court terme sont les suivantes:

8.1. Le sous-secteur des Télécommunications

Action # 1	**Restructuration du Ministère des Postes et Télécommunications et mise en place de l'environnement réglementaire du secteur**

- Finalisation d'un plan d'action définitif pour la séparation totale (opérationnelle, administrative et financière) des activités postières des télécommunications et élaboration d'une stratégie de réforme indépendante de chacun des deux secteurs.

- Le Ministère des Postes et Télécommunications, avec le concours de la Banque Mondiale, a déjà émis un appel d'offres international pour la restructuration et le renforcement institutionnel du Ministère et la mise en place d'une structure et de la réglementation requis pour le fonctionnement harmonieux du secteur des télécommunications dans un contexte commercial démonopolisé. Cette action est conforme aux recommandations du Consultant et constitue la première étape logique du processus de réforme du secteur. Une action parallèle devrait être également entreprise pour le secteur de la Poste.

Action # 2 Réforme de la loi des Postes et des Télécommunications et rédaction des projets de textes de réglementation

- Les principes directeurs de la réforme et du cadre réglementaire ayant été définis, il faudra rédiger la nouvelle loi des Postes et la nouvelle loi des télécommunications ainsi que les projets de textes réglementaires pour les deux secteurs.

- Il est recommandé que les textes réglementaires demeurent sous la forme de projets évolutifs pour une période approximative de deux ans après l'ouverture du secteur aux investisseurs privés. Ceci accordera au Gouvernement, à l'Agence de Réglementation et aux Investisseurs Privés une période pendant laquelle la viabilité pratique de ces règlements pourra être testée et les testes modifiés à la lumière des premières années d'adaptation expérimentale par tous les détenteurs d'intérêts.

Action # 3 Rédaction des cahiers des charges pour les appels d'offres internationaux et l'identification de partenaires investisseurs privés

- Pour chacun des services ou produits de télécommunication démonopolisés et ouverts à la concurrence, il sera nécessaire de rédiger des cahiers des charges sollicitant la participation du secteur privé national et étranger par l'émission d'appels d'offres nationaux et internationaux. Ces cahiers des charges devront décrire précisément la nature des services offerts à la participation du secteur privé, les limitations et contraintes des concessions de service public et les attentes du gouvernement en termes de qualité et de fiabilité des services publics à offrir. Les éléments de réglementation pertinents aux services libéralisés devront être clairement mis en évidence et les obligations des investisseurs privés précisées de telle sorte qu'il soit possible de sélectionner, sans ambiguïté, les meilleures propositions de participation ou de partenariat présentées par le secteur privé.

Action # 4 Renforcement institutionnel des capacités de planification et de contrôle au sein de l'ONPT

- La démonopolisation et l'ouverture du secteur des Télécommunications à la participation du secteur privé va entraîner une pression accrue sur les besoins de planification et de contrôle au sein de l'ONPT. L'ONPT devra en effet harmoniser et coordonner ses programmes de développement avec ceux de l'ensemble des

opérateurs du secteur privé qui vont progressivement s'intégrer dans les différents circuits interconnectés de télécommunication. L'ONPT devra continuer de jouer un rôle de leader et de chef de file sur lequel les opérateurs privés devront s'aligner. Pour maintenir une position de leadership incontestée, les capacités de planification et de contrôle de l'ONPT, en termes de ressources humaines, de processus administratifs et de technologies, devront être renforcées.

8.2. Le sous-secteur de la Poste

La réforme du secteur de la Poste sera financièrement, techniquement et commercialement plus délicate et problématique en raison de son intérêt commercial beaucoup moins important.

Pour être menée à bien, sans représenter un fardeau financier trop lourd pour l'ONPT et le gouvernement, qui pourrait faire dérailler ou retarder la réforme du secteur des télécommunications, la restructuration du secteur de la Poste devra être entreprise immédiatement et être menée avec dynamisme et détermination.

Action # 5 **Analyse des potentialités d'exploitation commerciale des bureaux de poste à des fins multiples**

- Une étude de marché devrait être immédiatement entreprise pour déterminer les potentialités commerciales et les avantages comparatifs des bureaux de postes en milieu urbain et en milieu rural. L'analyse de la viabilité dans le contexte Marocain du concept des **"guichets uniques"** dispensateurs de services et d'informations multisectorielles (actuellement en voie d'expérimentation avec succès dans plusieurs pays) devrait faire partie de cette étude.

- L'étude de marché devrait également inclure une analyse exhaustive des avantages comparatifs des services financiers offerts par le secteur des postes et ceux offerts par le secteur bancaire conventionnel.

- L'étude devrait préciser le profil de la clientèle cible la plus susceptible d'avoir recours aux services postaux, préciser la nature des besoins spécifiques de cette clientèle et proposer de nouveaux produits postaux, financiers et de diffusion d'informations très ciblés, répondant à une demande du marché et correspondant aux facteurs de différentiation identifiés comme étant en faveur du secteur des postes..

Action # 6 **Audit financier et opérationnel des services financiers gérés par la Poste**

- La performance financière et opérationnelle actuelle des services financiers gérés par la poste devrait faire l'objet d'une analyse en profondeur.

- En marge de cette étude, il conviendrait de déterminer dans quelle mesure l'introduction d'une technologie électronique plus moderne pourrait améliorer la performance financière, opérationnelle et commerciale de ces services et d'en évaluer l'avantage coût/bénéfice dans une optique d'investissement stratégique à moyen terme.

Action # 7 **Conception, développement et mise en oeuvre de l'architecture des systèmes administratifs pour le fonctionnement efficace des bureaux de poste en mode de gestion commercial autonome.**

- Cette étude devrait inclure l'analyse des processus opérationnels et administratifs existants et procéder à leur réengineerie pour les simplifier à l'extrême pour chacun des services postaux ayant été jugé commercialement intéressant. Les systèmes administratifs devront être conçus pour permettre une opération en mode autonome de chacun des bureaux de poste et devront permettre la consolidation des résultats d'exploitation et l'analyse comparative des indices de performance commerciale de chacun des bureaux de poste au niveau de l'Administration Centrale des Postes. La mise en place de tels systèmes de gestion permettra une exploitation commerciale de chacun des bureaux de poste en mode autonome et facilitera ultérieurement l'analyse des opportunités de privatisation de certains bureaux de postes ou de leur gestion privée.

ANNEXE A

LISTE DES DOCUMENTS REMIS A PRICE WATERHOUSE

LOIS

1. Dahir portant loi n° 1-84-8 du 6 rebia II 1404 (10 janvier 1984) instituant l'Office National des Postes et Télécommunications

DECRETS

1. Décret n° 2.75.165 du 19 rebia II 1397 (8 avril 1977) relatif aux attributions et à l'organisation du Ministère des Postes et Télécommunications

2. Décret n° 2-84-20 du 6 rebia II 1404 (10 janvier 1984) relatif aux modalités d'application du dahir portant loi n° 1-84-8 du 6 rebia II 1404 (10 janvier 1984) instituant l'Office National des Postes et Télécommunications.

3. Décret n° 2-87-671 du 5 rebia I 1409 (17 octobre 1988) fixant les attributions et l'organisation du Ministère des Postes et Télécommunications

NOTES DE SERVICE

1. N° 110 S.G. 12 du 2 juin 1988
   Objet: Organisation de la Direction Centrale et des Directions Régionales des Télécommunications

2. N° 138 S.G. 19 du 23 juin 1988
   Objet: Réorganisation des Services de la Direction Financière de l'O.N.P.T.

3. N° 27 S.G. 1 du 12 février 1988
   Objet: Réorganisation de l'O.N.P.T.

4. N° 155 S.G. 24 du 18 juillet 1988
   Objet: Organisation de la Direction des Achats et de la Logistique

5. N° 187 S.G. 25 du 1 septembre 1988
   Objet: Organisation de la Direction du Personnel et de la Formation

6. N° 108 S.G. 24 du 5 octobre 1990
   Objet: Création d'un Département des Affaires Juridiques et de la Documentation

7. N° 258 DG/4 du 11 décembre 1991
   Objet: Réorganisation de l'ONPT

8. N° 21 DG/1 du 30 janvier 1992
   Objet: Organisation de l'ONPT: Nomination de hauts responsables

AUTRES DOCUMENTS ET RAPPORTS

1. Situations, contraintes et perspectives du réseau des télécommunications, Division Plan Programmes Budget, Direction Centrale des Télécommunications, 4 juin 1992

2. Axes stratégiques pour les télécommunications, Division Plan Programmes Budget, Direction Centrale des Télécommunications 26 juin 1992,

3. Stratégies de développement - Mesures d'accompagnement, Direction Centrale des Postes, juin 1992

4. Plan quinquennal 1993-1997 (Commission Nationale des Infrastructures, Direction Centrale des Postes, Mai 1992

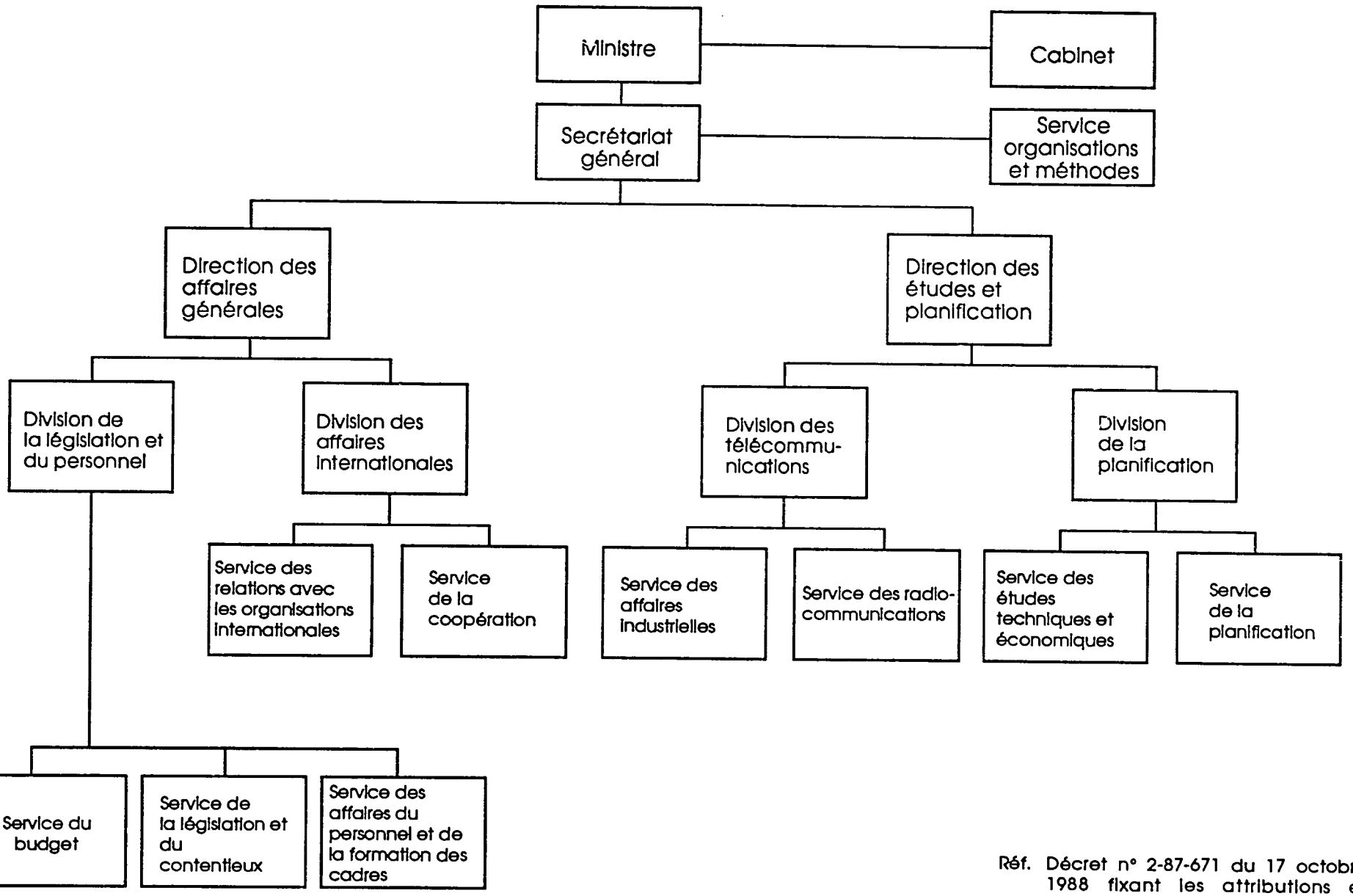
5. Rapport d'activité - Année 1991, Office National des Postes et Télécommunications

6. Téléboutique - une activité au service du public, assuré également par des promoteurs privés, ITISSALAT AL-MAGHRIB

ANNEXE A

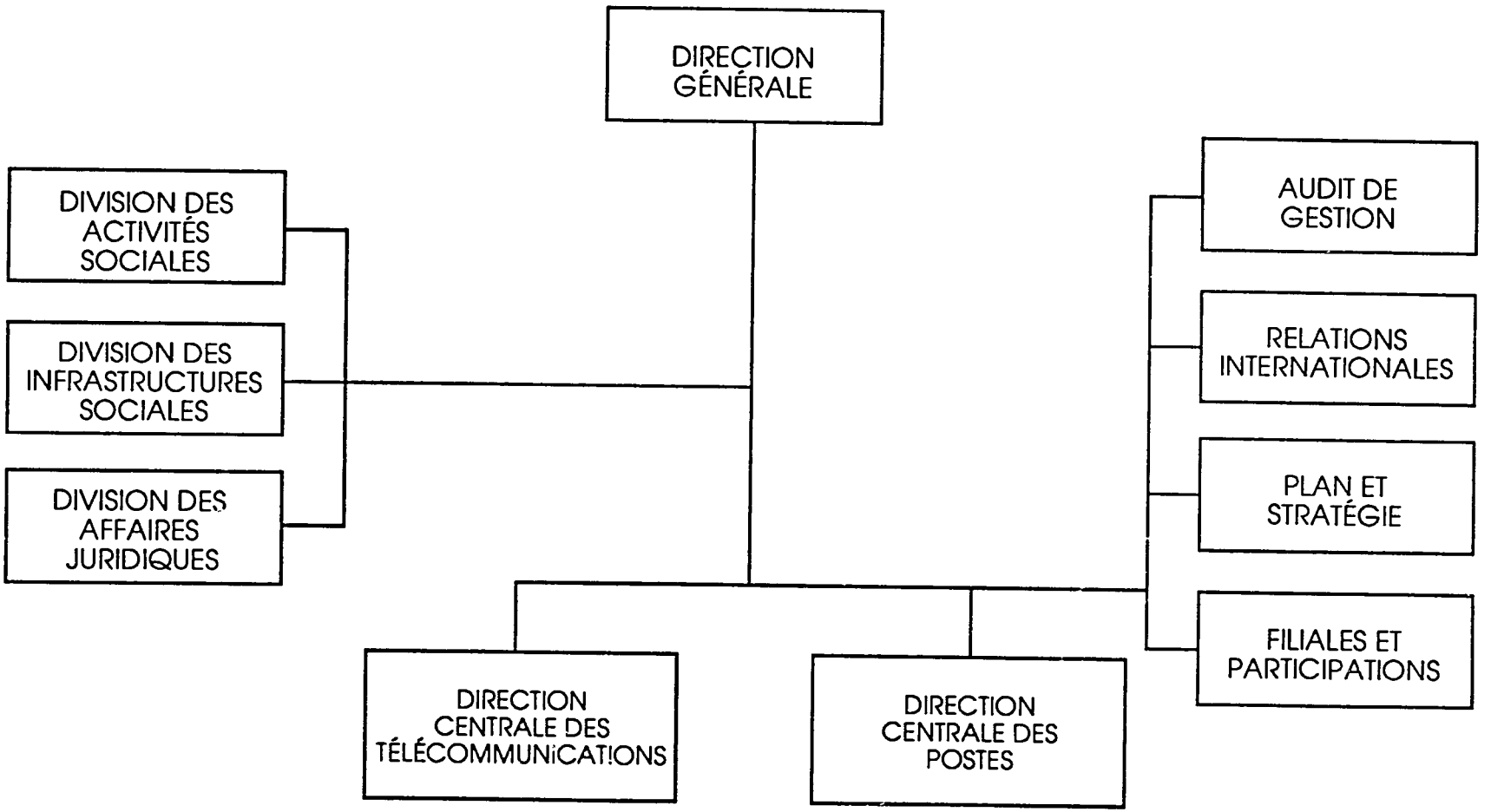
STRUCTURES ORGANISATIONNELLES

Organigramme
Ministère des Postes et Télécommunications



Réf. Décret n° 2-87-671 du 17 octobre 1988 fixant les attributions et l'organisation du Ministère des Postes et Télécommunications

de l'Office national des Postes et Télécommunications



GBh

ANNEXE B

STRUCTURE ORGANISATIONNELLE D'ORGANISMES DE RÉGLEMENTATION

Le Conseil de la Radiodiffusion et des Télécommunications Canadiennes (CRTC)

La Régie des télécommunications du Québec

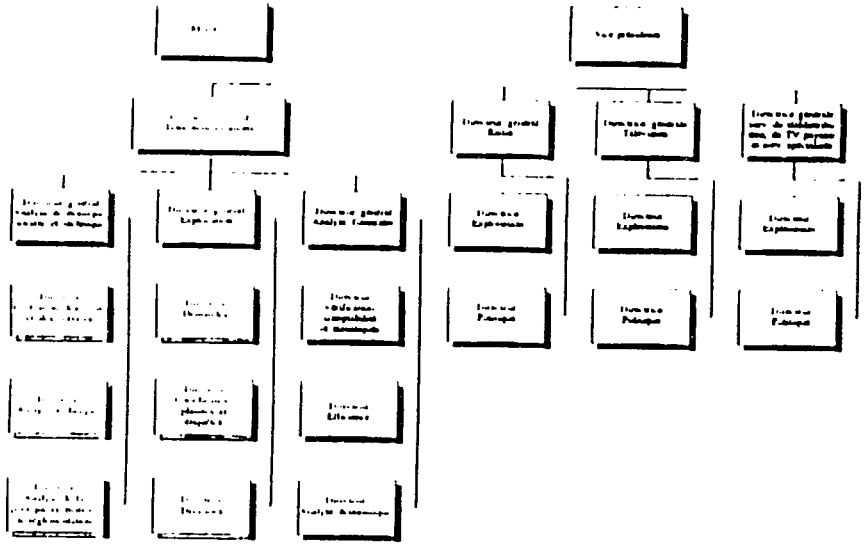
Le Florida Public Service Commission (E.U.)

Le Ministère des postes et télécommunications de la France

Modèle proposé par Nulty, T.E. Schneidewind

BEST AVAILABLE DOCUMENT

ORGANIGRAMME



Membres à temps plein

Président — Keith Spicer
Vice-présidents — Fernand Belisle, Louis R. Sherman

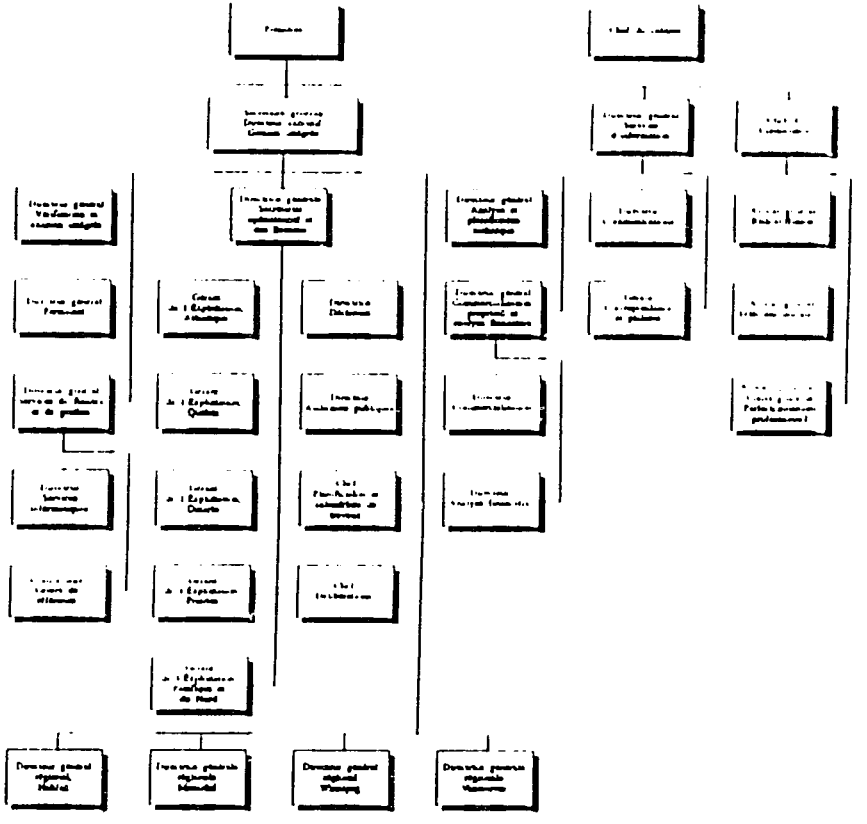
Membres — Adrian Burns, David Colwill, Paul McRae, Beverley Oda, Edward Ross

Membres à temps partiel

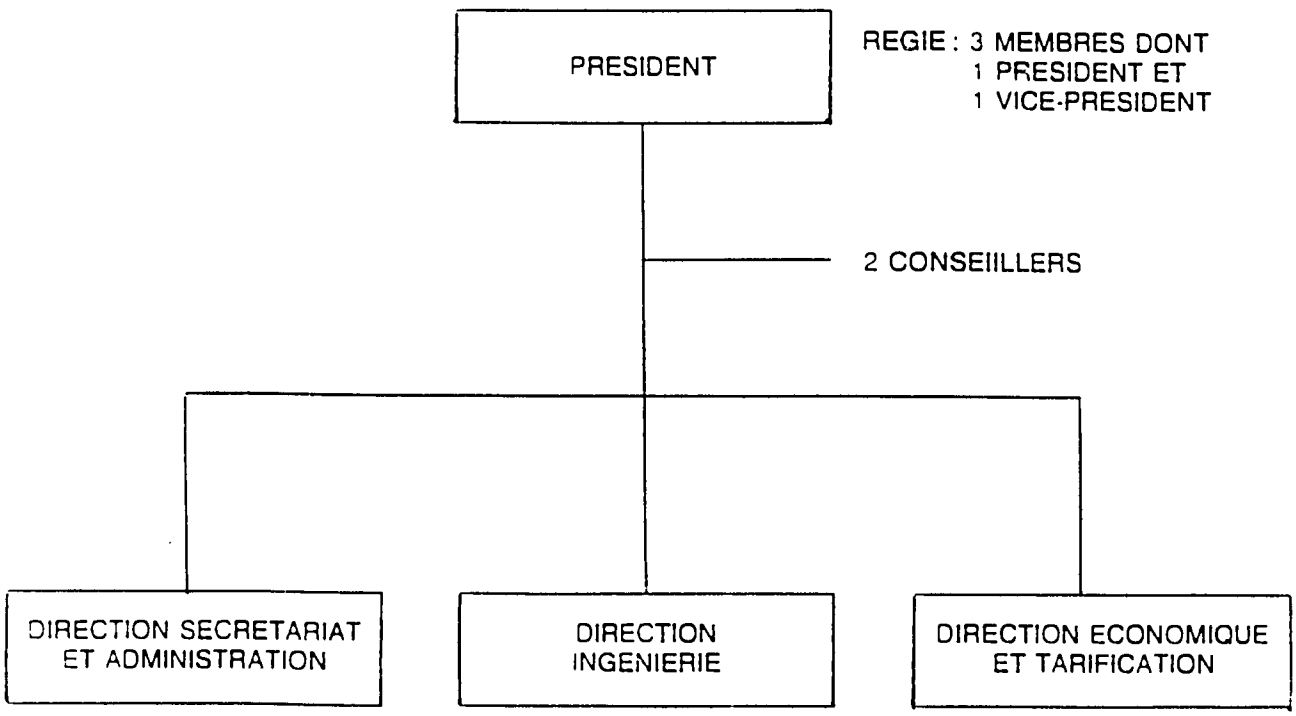
Normand Carrier
Robert Gordon
Walter Ruest
Sally Reukauf Warren
Gail Scott
Claude Sylvestre

467

Le Conseil de la Radiodiffusion et des Télécommunications Canadiennes (CRTC)

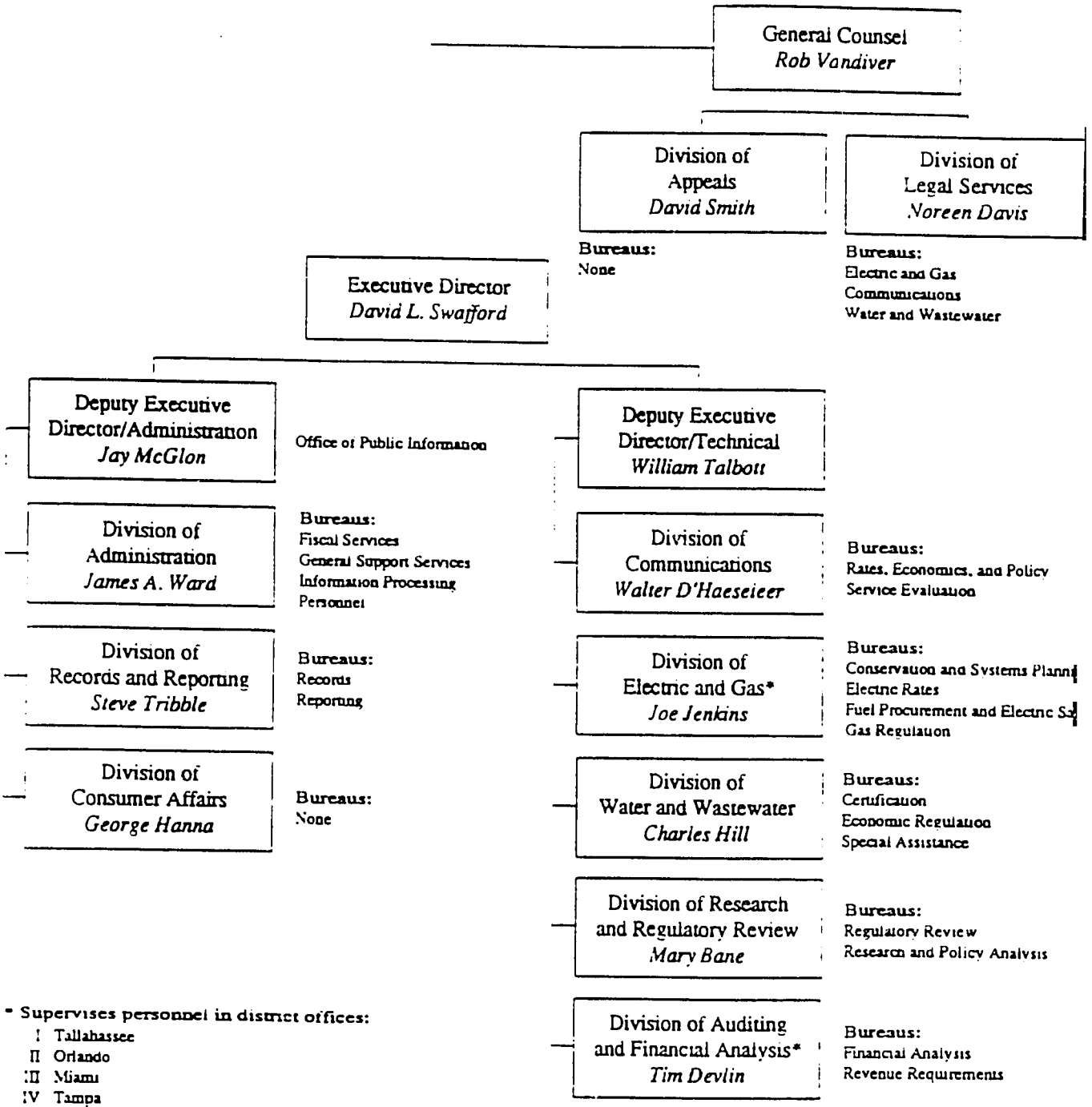


Régie des télécommunications du Québec
Organigramme



Florida Public Service Commission

PUBLIC SERVICE COMMISSIONERS	
Thomas M. Beard, Ch.	Appointed through 01/02/94
Susan F. Clark	Appointed through 01/03/95
J. Terry Deason	Appointed through 01/03/95
Betty Easley	Appointed through 01/03/93
Luis J. Laureao	Appointed through 01/03/94



* Supervises personnel in district offices:
  I Tallahassee
  II Orlando
  III Miami
  IV Tampa

BEST AVAILABLE DOCUMENT

As of 1/1/

MINISTERE DES POSTES ET TELECOMMUNICATIONS

- F R A N C E -

DIRECTION DE LA REGLEMENTATION GENERALE

ETABLIE LA REGLEMENTATION NATIONALE

DELIVRE LES LICENCES

DELIVRE LES AGREMENTS

GERE LES FREQUENCES

* AFFAIRES INTERNATIONALES
(règlementation)

DIRECTION DU SERVICE PUBLIC

*EXERCE LA TUTELLE DE L'ETAT

*ELABORE ET NEGOCIE

*LES CAHIERS DES CHARGES
*LES CONTRATS DE PLAN

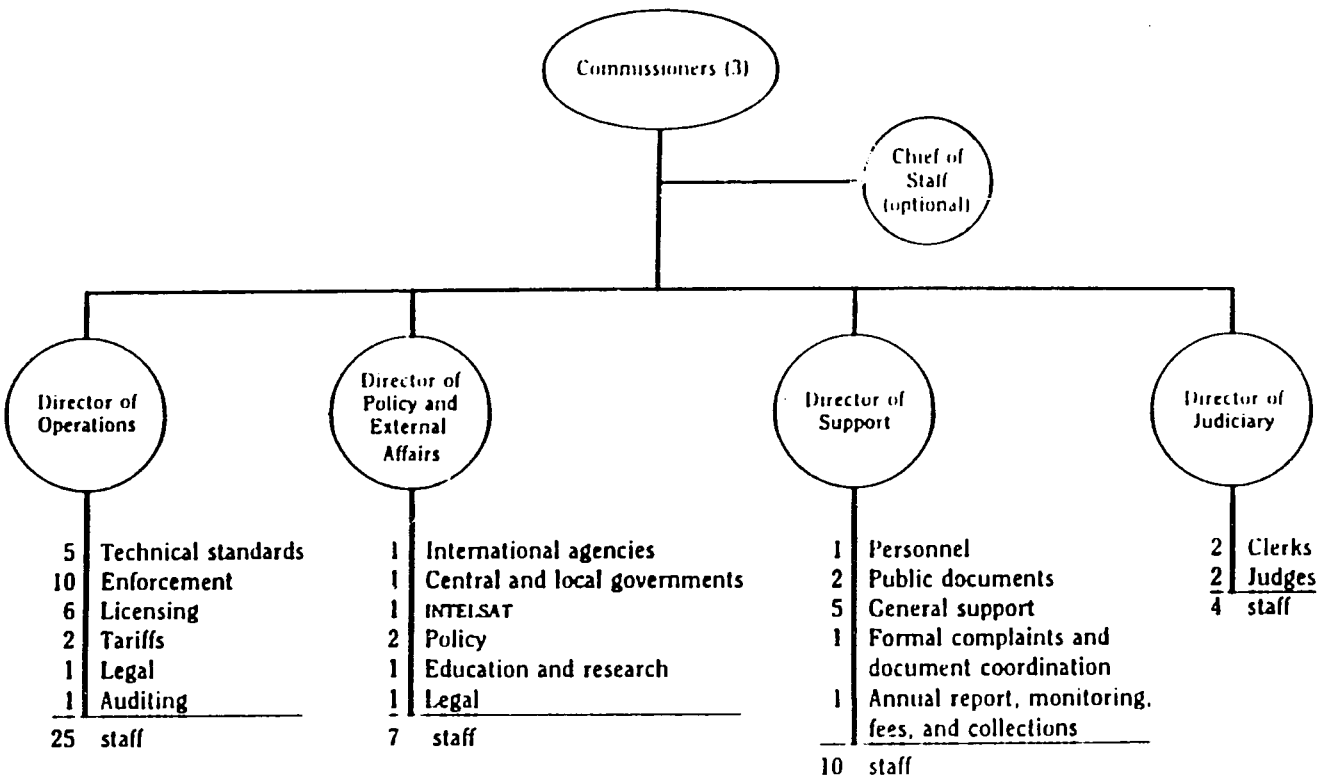
* DEFINIT ET MET EN OEUVRE LA POLITIQUE

*Recherche
*Coopération
*Industrie...

* AFFAIRES INTERNATIONALES

BEST AVAILABLE DOCUMENT

Figure 4-1. *Organization of a Communications Regulatory Agency*



Note: In developing countries judicial staff may not be necessary at the initial stage; their inclusion depends on the modality and level of dispute resolution. With three commissioners, three directors, an optional chief of staff, and forty-two staff members, the total personnel shown in this example is forty-nine, excluding secretarial staff and the optional judicial staff. Spectrum management and type approval, if part of the agency's functions, would require additional resources.

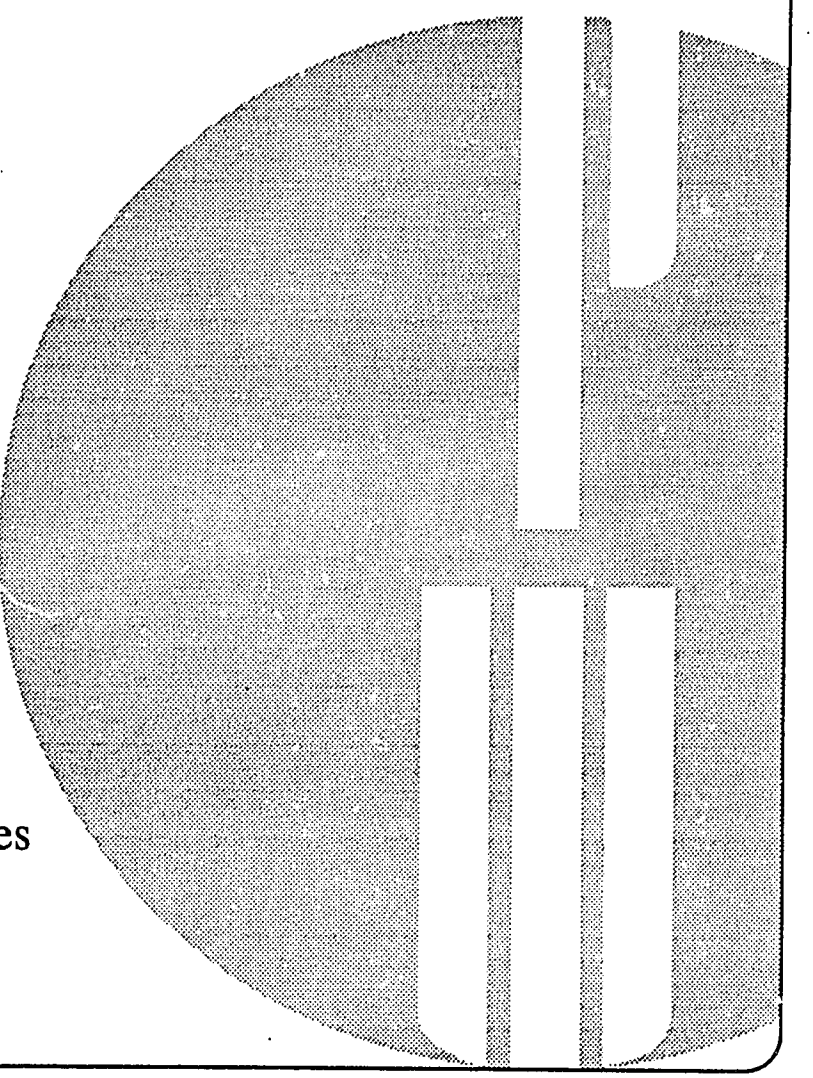
BEST AVAILABLE DOCUMENT

Royaume du Maroc

USAID

PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVE DANS LES PRESTATIONS DE SERVICES PUBLICS

SANTE



31 Aout 1993

Price Waterhouse
International Consulting Services
1801 K St., N.W.
Washington, D.C. 20006, USA

AVERTISSEMENT AU LECTEUR

Considérant la densité et l'important volume d'informations contenus dans ce rapport final, il a été jugé nécessaire de le présenter en différents volumes. Nous tenons à rappeler au lecteur que l'objectif général de cette étude est d'effectuer une réflexion globale et intégrée sur un train de mesures cohérentes pour maximiser les potentialités de participation du secteur privé dans les prestations de services actuellement rendus par le secteur public. De ce fait, une lecture globale est vivement recommandée.

Ce rapport final est constitué de 4 volumes distincts mais faisant partie intégrante de cette étude:

Le **Volume 1** présente le diagnostic et les recommandations de portée générale. Nous suggérons au lecteur une lecture approfondie de ce volume qui présente de nombreux concepts utilisés pour le développement des recommandations et du plan d'action.

Le **Volume 2** présente les recommandations sectorielles. Bien qu'un bref diagnostic sectoriel soit présenté, ces recommandations ne peuvent être lues et analysées indépendamment des autres volumes.

Le **Volume 3** présente le plan d'action pour la mise en place des recommandations (générales et sectorielles). Les mêmes conseils quant à la lecture préalable du **Volume 1** s'appliquent à ce volume.

Finalement, le **Volume 4** présente les rapports d'analyse sectorielle, diagnostique et recommandations.

Ces quatres volumes font partie intégrante de cette étude et doivent être lus et analysés globalement. Une lecture partielle ne rendrait pas justice au travail intensif effectué pour réaliser cette étude. Les points de vue présentés sont issus d'une réflexion sectorielle approfondie, mais nécessairement limitée par les **courts délais impartis pour la réalisation de l'étude, et par l'ampleur du travail.**

Nous suggérons aux lecteurs intéressés par un secteur spécifique de lire le **Volume 1** avant d'entreprendre la lecture et l'analyse des recommandations sectorielles et du plan d'action. Les rapports d'analyse sectoriel inclus dans le **Volume 4** ont été développés pour servir de base à la réflexion globale entreprise. Ces rapports sectoriels ne peuvent être considérés comme exhaustifs, leur valeur analytique est intrinsèquement liée au sujet et à la vision globale de l'étude.

Nous remercions l'administration marocaine pour sa collaboration et de son soutien et restons à son entière disposition pour répondre à toute question pouvant surgir à la lecture de ces documents.

Price Waterhouse

TABLE DES MATIERES

1. METHODOLOGIE 1
   1.1. Objet et cadre de l'étude 1
   1.2. Méthodologie 2
   1.3. Limites de l'étude 3

2. LE SECTEUR DE LA SANTE AU MAROC 5
   2.1. Description du système de santé publique 5
      2.1.1. Renseignements préliminaires 5
      2.1.2. Le secteur public 7
      2.1.3. Le secteur privé 11
      2.1.4. Rapports entre les secteurs public et privé 13
   2.2. Analyse des budgets d'investissement et de fonctionnement 14
      2.2.1. Budget d'investissement 15
      2.2.2. Budget de fonctionnement 16
      2.2.3. Récapitulation des budgets d'investissement et de fonctionnement . 18
   2.3. Réformes à l'étude au sein du Ministère de la Santé Publique 19
      2.3.1. Evolution du rôle de l'Etat 19
      2.3.2. Assurance maladie 24

3. CADRE DECISIONNEL ET CONSIDERATIONS PARTICULIÈRES POUR LE DESENGAGEMENT DE L'ETAT DU SECTEUR DE LA SANTE 30
   3.1. Facteurs contextuels et caractéristiques de la population cible 30
   3.2. Choix de politique 31
   3.3. Objectifs d'intérêt public 32
   3.4. Effets secondaires 32

4. ANALYSE DU MINISTÈRE DE LA SANTE PUBLIQUE ET IDENTIFICATION DES SERVICES PROPICES AU DESENGAGEMENT DE L'ETAT OU A LA PRIVATISATION 35
   4.1. Classification et description des services du MSP et critères proposés pour la sélection des candidats au désengagement 35
      4.1.1. Administration 35
      4.1.2. Services de réglementation 37
      4.1.3. Services de prévention et de dépistage 40
      4.1.4. Services de soins curatifs en milieu hospitalier 43
      4.1.5. Installations de production gérées par le MSP 46

5. DESCRIPTION DES PROPOSITIONS D'INTERVENTION: RECOMMANDATIONS DE POLITIQUES, MESURES D'ACCOMPAGNEMENT ET CONTRAINTES 51
5.1. Sommaire des recommandations et des mesures d'accompagnement suggérées 51
5.2. Stratégies applicables aux services sélectionnés 51
5.2.1. Mesures concernant le réseau des soins préventifs 51
5.2.2. Mesures concernant le réseau de soins curatifs 54
5.2.3. Mesures concernant le Centre National de Transfusion Sanguine . . 57
5.2.4. Mesures concernant L'Institut Pasteur 58

6. PROPOSITION DE PLAN D'ACTION 60
6.1. Le système d'assurance maladie universel 61
6.2. Réforme institutionnelle et administrative des Établissements publics dispensateurs de soins de santé 67
6.3. Désengagement immédiat de certaine activités privatisables 69
6.3.1. Financement privé de la recherche médicale 69
6.4. Réforme de la législation régissant le fonctionnement des professionnels et des établissements privés dispensateurs de soins médicaux 70

ANNEXE A: Tendances internationales et possibilités en matière d'assurance maladie . . 72

1. METHODOLOGIE

1.1. Objet et cadre de l'étude

Cette étude s'inscrit dans le cadre d'une vaste étude multisectorielle et vise à déterminer quelles pourraient être, parmi les activités actuellement conduites par le **Ministère de la Santé publique (MSP)** celles pour lesquelles il est possible d'envisager une participation accrue du secteur privé pour améliorer la qualité des services de santé offerts à la population. Cette réflexion a été conduite dans une démarche de désengagement progressif de l'Etat de la fourniture en Régie de prestations pouvant être efficacement assumées par le secteur privé, au profit du renforcement de l'action de l'Etat pour le financement ou la fourniture de prestations d'intérêt public peu propices à la prestation privée. Un tel réalignement des responsabilités et rôles respectifs joués par l'Etat et le secteur privé aurait pour objectifs

1° d'alléger le fardeau administratif de l'Etat et du MSP en transférant des responsabilités opérationnelles de l'Etat vers le secteur privé;

2° de concentrer prioritairement l'utilisation du budget de fonctionnement du MSP sur les prestations d'intérêt public essentielles qui ne peuvent être adéquatement couvertes par le secteur privé;

3° de diminuer le volume des besoins ultérieurs pour de nouvelles infrastructures de santé devant être financées exclusivement par l'Etat;

4° d'accroître la participation et la responsabilisation locale par la décentralisation de la prestation des services; et

5° d'accroître la contribution directe des familles à la couverture des frais médicaux curatifs perçus.

Dans le secteur de la santé, **«désengagement de l'Etat»** s'entend par la coupure des liens de subordination financière directe des budgets de fonctionnement ou d'investissement du MSP par rapport aux budgets de la Fonction Publique. Habituellement, cette mesure s'accompagne de la réforme de la structure financière, organisationnelle et administrative de l'unité désengagée.

«Prestation du secteur privé» s'entend par des activités ou des prestations par des entreprises ou des organismes appartenant à des intérêts privés, qu'ils aient ou non un but lucratif.

1.2. Méthodologie

Il ne saurait être question de proposer le désengagement de l'Etat ou la privatisation, même partielle, d'un service public aussi essentiel que celui de la santé sans avoir une bonne compréhension du contexte dans lequel il est dispensé au Maroc. Nous avons donc passé en revue le résultat des études antérieures sur le sujet réalisées par le gouvernement marocain ou par d'autres sources reconnues, telle la Banque mondiale, afin d'en dégager les éléments directeurs les plus importants pour les besoins de la présente étude, dans le contexte des antécédents du secteur, de sa situation actuelle et des difficultés qu'il reste encore à affronter. Sur la base de nombreuses rencontres avec les stratèges du Ministère, de quelques centres dispensateurs de soins et de la revue de la documentation fournie par le MSP, notre équipe a pu étudier les spécificités des fonctions, des services, des ressources humaines et financières du MSP dans le cadre des objectifs nationaux de l'Etat. Nous avons en outre sommairement évalué le rendement des entreprises privées assurant la prestation de services de santé au Maroc.

Nous avons, dans un premier temps, analysé les secteurs public et privé, afin de faire ressortir les points saillants du système de santé marocain, ainsi que les caractéristiques de la population cible. L'étape suivante a été de définir un cadre décisionnel pour guider le débat en vue de l'identification et de la sélection des services les plus propices à une plus large participation du secteur privé, et d'établir un lien logique entre nos recommandations et les politiques de rationalisation contemplées par le gouvernement.

Nos recommandations en rapport avec les choix de services du MSP jugés comme étant les plus propices pour un désengagement de l'Etat ou une privatisation s'appuient la définition de critères d'analyse basés sur les potentialités commerciales des services et leur degré d'adhérence aux objectifs fondamentaux visés par le gouvernement, à savoir :

- Le service remplit-il une **fonction sociale** nécessaire ou importante ?
- Peut-on lui **substituer** un service analogue ou complémentaire, déjà fourni par le secteur privé ou par un autre organisme de service public ?
- Peut-il être structuré de manière à réduire la ponction sur les budgets de l'Etat ou produire un **excédent de revenus** dans le cadre d'une gestion non gouvernementale ? Ce critère suppose la prise en compte des facteurs suivants :
    - un **pouvoir d'achat** suffisant de la part des consommateurs ;
    - l'**accessibilité** éventuelle de fournisseurs de services **privés** et concurrentiels ;

- l'**accessibilité** éventuelle à d'autres fournisseurs de services **publics** concurrentiels ;

- la **croissance éventuelle du secteur privé** où s'insèrent les services.

- L'**activité** en cause peut-elle être exercée de manière à ce qu'on puisse en retirer les mêmes bienfaits sociaux que lorsque ce service était dispensé par le secteur public ?

Après avoir identifié les services propices à un désengagement de l'Etat ou à une privatisation, des recommandations de réformes sont formulées avec, pour chaque cas, une brève description des mesures d'accompagnement qui s'imposent et une analyse des incidences et des contraintes de réalisation qui peuvent être envisagées pour leur mise en oeuvre. L'étude se termine par une brève revue des modalités de désengagement ou de privatisation qui peuvent être envisagées pour les services visés et la formulation d'un plan d'action prioritaire à entreprendre pour assurer la poursuite de la réforme.

La philosophie générale retenue pour orienter la réflexion du Consultant est de considérer l'action du Gouvernement comme étant essentielle au niveau de la conduite des activités de pilotage et de réglementation/contrôle du secteur et de confier, dans toute la mesure du possible, la responsabilité de l'exécution des tâches de nature opérationnelle au secteur privé. (Le gouvernement pilote le bateau et le secteur privé rame)

1.3. Limites de l'étude

Etant donné le temps très limité imparti pour la réalisation de l'étude du secteur de la santé, il a fallu fonder largement notre analyse sur des études antérieures, ainsi que sur de nombreux entretiens avec des personnes bien au fait des problématiques du secteur. Le résultat de cette étude ne peut être considéré pour le moment que partiel et préliminaire, dans le contexte d'une analyse multisectorielle plus globale. L'équipe de *Price Waterhouse* n'a donc pu s'attarder sur des questions telles que les contraintes de redéploiement du personnel ou l'incidence économique d'un éventuel retrait du Ministère de sa responsabilité de la prestation des services identifiés. Nous nous sommes toutefois servis des données extraites du budget de l'Etat 1992 pour obtenir une idée réaliste de l'ordre de grandeur des dépenses engagées. Tenant compte des contraintes de réalisation imposées, il persiste au sein de cette étude des lacunes et des insuffisances qui devront être corrigées par des études complémentaires plus approfondies.

L'une des principales contraintes limitatives rencontrées lors de notre étude provient de **l'absence à peu près totale de données comptables analytiques détaillées et pertinentes en rapport avec les coûts d'exploitation réels des centres de santé** et de la relative imprécision des budgets d'opération et d'investissement du MSP :

- Des données sur les dépenses réelles d'exploitation du MSP n'ont pu nous être fournies; il a donc fallu nous reporter à des prévisions budgétaires pour estimer grossièrement l'affectation des ressources.

- Bien que les conventions comptables du gouvernement marocain prévoient une distinction nette entre le budget d'investissement et le budget de fonctionnement, la perméabilité et la permissivité entre les deux est parfois très grande.

- La présentation du budget de fonctionnement du MSP ne reflète pas la réalité des unités administratives et exécutives, et ne se prête donc pas à une analyse détaillée des sommes affectées aux unités et services opérationnels.

- Enfin, seules des estimations globales nous ont été fournies en ce qui concerne les salaires et charges sociales du MSP et les postes budgétaires pour la main-d'oeuvre ne sont pas ventilés par sous-unité de service ou par activité. Les dernières données chiffrées que nous avons pu utiliser à cet effet remontent à 1987.

2. LE SECTEUR DE LA SANTE AU MAROC

2.1. Description du système de santé publique

2.1.1. Renseignements préliminaires

Plusieurs des études qui ont été effectuées en rapport avec le système de la santé publique du Maroc font état du fait que moins de ressources financières par habitant sont affectées par le Maroc à ce secteur en comparaison avec les pays avoisinants de structure sociale équivalente. Les sommes qui y sont engagées par l'Etat demeurent stables à un niveau d'environ 2,5 milliards de dirhams (DH) par an, soit légèrement plus de 5 % du budget de l'Etat. (diminution du pouvoir d'achat en terme réel)

L'une de ces études précise que la comparaison du système de santé du Maroc avec ceux de pays voisins, comme l'Algérie et la Tunisie, ou de pays ayant un revenu moyen par habitant comparable, fait apparaître le peu de succès obtenu par le Maroc sur le plan de la mortalité infantile, de la mortalité liée à la maternité et particulièrement de la mortalité juvénile. Les interventions menées dans le but d'améliorer le niveau de la santé des mères et des enfants nécessitent un apport important de ressources complémentaires en provenance d'autres secteurs que celui de la santé. Ces interventions vont d'une éducation de base à des programmes d'hygiène et d'épuration des eaux."[1]

Selon les statistiques les plus récentes fournies par le Ministère de la Santé Publique :

> 1.02 Au cours des vingt dernières années, comme résultat de la croissance du PIB et des interventions sociales diverses, on a pu observer une amélioration notable de tous les indicateurs sociaux. L'espérance de vie est passée de 47 à 65.5 ans, le taux de mortalité a été ramené de 19 pour mille en 1962 à 8.2 pour mille habitants en 1992, et la mortalité infantile a chuté de 130 pour mille au début des années 60 à 57 pour mille en 1992. Le taux d'alphabétisation des femmes est passé de 10 %, en 1970, à 22 % en 1985 et le taux d'alphabétisation global de 13% en 1960 à 45% en 1991. Ces progrès auraient pu être bien plus marqués s'il n'y avait pas eu parallèlement une croissance démographique aussi rapide, la population ayant doublé en 27 ans (1960-1987) et passé de 11,6 millions d'habitants à 23,3 millions.

[1] Rodwin et al., Morocco: Economic and Social Sector Welfare Strategy

1.03 En dépit de ces améliorations, plusieurs indicateurs sociaux restent défavorables. Le taux de mortalité juvénile est passé de 112 pour mille en 1960 à 20 pour mille en 1992 et demeure élevé, tout comme le taux d'analphabétisme qui est actuellement estimé à 55 %. Le taux de mortalité maternelle était encore de 334 sur 100 000 naissances vivantes en 1992 et l'eau potable n'est directement accessible que pour 54 % de la population.[2]

Toujours selon le Ministère de la Santé Publique:

Environ 64 % de la population vit dans un rayon de dix kilomètres d'un établissement de santé (39% pour la population des zones rurales), Toutefois bien peu des centres ou des dispensaires sont en mesure d'assurer toute la gamme des services, de la consultation médicale à plein temps jusqu'aux examens de santé périodiques, en passant par les services de vaccination, de planification familiale, d'accouchement, de la gestion des programmes de santé scolaire et des conseils en nutrition.

Au Maroc, il y a en moyenne un médecin pour 3570 habitants (1 pour 6500 dans le secteur public et 1 pour 8900 dans le secteur privé) et un infirmier approximativement pour 1000 habitants.

Selon les données les plus récentes du MSP (1987), la **dépense de santé** - secteurs public et privé combinés - s'établissait à environ 4,9 milliards de dirhams, soit 214 DH par habitant. De 1980 à 1987, les dépenses ont augmenté de 230 % sur une croissance de volume de l'ordre de 130 % pendant la même période. En 1987, les dépenses se ventilaient comme suit :

1° les dépenses d'hospitalisation représentaient 30 % du total (en hausse par rapport aux 25 % de 1980),

2° les unités de soins ambulatoires (malades externes) 30 %, soit moins que les 37 % de 1980,

3° les fournitures médicales - produits pharmaceutiques, prothèses, verres correcteurs, etc. - environ 39 % (légèrement moins que les 40 % de 1980), et,

4° les services médicaux traditionnels, 1,5 %.

2 Banque mondiale, Rapport n° 7903-MOR, du 10 septembre 1990.

En 1987, le **financement** des dépenses de santé provenait de quatre grandes sources :

1° les ménages ont absorbé 55 % des dépenses (dont 60 % sont allées à l'achat de produits pharmaceutiques),

2° le MSP en a financé 19 % (moins que les 23 % de 1980),

3° les mutualités et compagnies d'assurance, 18 % (12 % en 1980), et

4° les employeurs et organismes internationaux, environ 5 %.

source: MSP, La dépense de santé au Maroc, Groupement Icone/Sedès, 1989.

C'est dans ce contexte que nous avons examiné le secteur de la santé au Maroc (tant public que privé) ainsi que le rôle joué par le Ministère de la Santé Publique pour l'amélioration des soins et l'établissement de bonnes conditions de santé, de sécurité et d'hygiène.

2.1.2. Le secteur public

a. Prestation des soins de santé

Le réseau des soins de santé est structuré sur deux paliers : les soins primaires et les soins curatifs. Le Ministère compte 98 hôpitaux, 474 centres de santé et 1 181 dispensaires disséminés sur toute l'étendue du territoire:

- Le **réseau des soins primaires** assure des soins élémentaires jusqu'aux soins de santé primaires plus complets, par l'entremise de 1 013 dispensaires ruraux de base (DRB) et dispensaires ruraux (DR), 168 dispensaires urbains (DU), 182 centres de santé ruraux (CSR), 42 hôpitaux ruraux (HR) et 250 dispensaires urbains spécialisés (de santé scolaire et environnementale, de gynécologie et de consultations spécialisées), (centres de santé, niveaux I et II). **La fourniture des soins primaires de base dispensés par ces dispensaires est généralement gratuite.**

- Le **réseau des soins curatifs** est formé d'un certain nombre d'hôpitaux plus ou moins spécialisés, selon le cas, en chirurgie, médecine générale, obstétrique, podologie et soins d'urgence. Il existe 18 hôpitaux de zone, 47 hôpitaux provinciaux, 21 hôpitaux régionaux, ainsi que douze centres hospitaliers universitaires (CHU), dont les deux plus importants sont localisés l'un à Rabat et l'autre à Casablanca. De ces 98 établissements, neuf hôpitaux (cinq régionaux et quatre provinciaux) ont été restructurés pour constituer des SEGMA - **Services de l'Etat Gérés de Manière Autonome**. Chaque année, environ 750 étudiants en médecine générale sont diplômés par les CHU.

En 1991, le MSP employait 3 855 médecins, 22 802 paramédicaux (infirmières, sages-femmes et techniciens) et 128 dentistes (y compris 70 enseignants dans les facultés de médecine dentaire), dans les sept grandes régions du pays. Trente-cinq pour cent du personnel médical étaient affectés aux soins primaires dans des centres de santé et dispensaires (selon des données du MSP). Les deux réseaux comptent au total 28 046 lits dont 2 072 se trouvent dans les centres de santé ruraux et hôpitaux ruraux et sont réservés en grande partie aux accouchements.

b. Problèmes de constance dans la prestation des soins et l'allocation des ressources

Le MSP détermine lui-même l'affectation des ressources hors main-d'oeuvre dans ses budgets. Un certain nombre de rapports indiquent que le MSP avait et a toujours pour habitude d'affecter en priorité ces fonds aux programmes thérapeutiques et de soins curatifs, ce que corrobore notre propre analyse qui révèle que le MSP consacre environ 70 % de son budget de fonctionnement aux hôpitaux et 30 % aux unités de soins ambulatoires. Selon les dernières données de 1987, les deux centres hospitaliers universitaires uniquement ont absorbé plus de 58 % des dépenses de fonctionnement des hôpitaux. Bien que le réseau hospitalier et les CHU accaparent la grosse part des ressources de fonctionnement du Ministère de la Santé Publique, l'opinion du Ministère est que ces sommes demeurent bien en deça de ce qu'il conviendrait de leur allouer pour leur permettre de s'acquitter adéquatement de leur mission et de produire un rendement raisonnable.

De 1982 à 1990, des compressions budgétaires ont amené le MSP à réduire de 30 % ses dépenses récurrentes réelles engagées par habitant. En dépit de cette révision à la baisse des budgets, un nombre important d'hôpitaux gouvernementaux, dont la planification ou la construction étaient entamées dans les programmes d'investissement antérieurs à 1981, ont été achevés, équipés et dotés en personnel, ce qui a contribué à aggraver la situation de sous-financement chronique des hôpitaux. La plupart des établissements publics n'ont qu'une productivité médiocre et sont largement sous-exploités. La motivation du personnel médical est également en régression constante depuis quelques années. Le taux d'occupation des CHU était de 77 % en 1987, alors que celui des hôpitaux régionaux ne dépasse que rarement un taux d'occupation de plus de 50 %.

Dans les années 70 à 80, la gestion et le financement des hôpitaux ont pris une dimension critique, en raison des besoins croissants de la population, des coûts plus importants pour la production des soins de santé et des limites budgétaires imposées aux établissements. La vétusté des installations de santé et du matériel médical est vite devenue un problème aigu.

c. Réformes récentes

En 1986 et 1987, le MSP a entrepris un processus de décentralisation de l'administration hospitalière dans le but de mieux répondre aux besoins exprimés sur le plan des soins :

- En 1986, le MSP créa les SEGMA (Services de l'Etat Gérés de Manière Autonome), dans une première tentative de décentralisation des hôpitaux. Cette décision visait à accorder aux administrateurs de ces hôpitaux une plus grande autonomie de gestion de leur budget de fonctionnement et une plus grande latitude d'action pour l'utilisation des fonds perçus du recouvrement de leurs coûts. Neuf hôpitaux furent ainsi désignés comme SEGMA et investis de l'autorité nécessaire pour réutiliser les recettes qu'ils recouvrent des patients en fonction de leurs propres priorités, (à l'instar des Hôpitaux en Régie qui doivent retourner les fonds perçus au trésor). A la mi-1991, les SEGMA représentaient 18% de la capacité d'intervention totale du MSP.

- En 1987, les deux CHU de Rabat et de Casablanca ont été érigés en établissements publics dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Aujourd'hui, les CHU restent liés au MSP sur le plan du financement, étant donné que la plupart des membres de leur personnel figurent encore sur la feuille de paie de l'Administration Publique.

- Dans son plan quinquennal 1988-1992, le MSP a axé son action stratégique sur l'amélioration des soins préventifs et sur les programmes visant à réduire la mortalité infantile. Pendant la période d'exécution du plan, le MSP a également tenté de s'attaquer aux problèmes croissants de la gestion du secteur public et à la recherche d'autres mécanismes de financement pour assurer la couverture des soins de santé. L'une des démarches que l'on continue d'envisager à l'heure actuelle est l'établissement d'un système d'assurance maladie universelle et obligatoire.

d. Résultats de la réforme

Tant pour les SEGMA que pour les CHU, la principale innovation a consisté à valoriser la mise en application plus systématique d'un système de rémunération à l'acte et à fournir un incitatif pour encourager la facturation des prestations médicales fournies. Ceci constitue une première étape importante dans la voie de la réforme mais n'a toutefois pas réduit pour autant de manière significative la dépendance financière des hôpitaux à l'endroit du MSP, ni produit une amélioration sensible de leurs performances de gestion administrative et financière. Ces hôpitaux ne sont toujours pas dotés des outils et systèmes administratifs requis pour en permettre la gestion sur des bases saines et crédibles.

Les **SEGMA** maintiennent toutefois une relation informelle constante avec le MSP par l'intermédiaire de la Division de liaison avec les établissements autonomes. A titre d'organismes d'Etat, bien qu'ils soient en principe autonomes, ils continuent de tirer plus de 95 % de leur budget de fonctionnement des fonds accordés par le MSP. Ce dernier se subventionne toutefois plus les budgets d'investissement des SEGMA, ce qui constitue une première étape de désengagement de l'Etat. Tout comme pour les autres hôpitaux du MSP, les salaires du personnel des SEGMA sont réglés directement par le ministère des Finances et le personnel continue de bénéficier du statut d'employé de la fonction publique. Les administrateurs des SEGMA n'ont pratiquement pas de maîtrise sur l'embauche, les licenciements ou même la mutation du personnel, ce qui limite considérablement leur autonomie de gestion.

Même si le MSP maintient ses prérogatives administratives, les SEGMA disposent d'une certaine latitude pour l'établissement de leurs tarifs et s'efforcent d'encaisser des recettes pour les services professionnels rendus. Nous n'avons toutefois pas été en mesure d'évaluer à quel point les produits de ces encaissements ont progressé depuis la création des SEGMA. Les médecins des SEGMA sont rémunérés selon les barèmes salariaux du MSP, et nombreux sont ceux qui complètent leurs émoluments en travaillant également pour le secteur privé (bien que cette pratique ne soit pas autorisée par le Ministère).

Bien que les **CHU** aient été décentralisés en 1987-1988, ils continuent de compter sur des subventions du MSP. Peu de progrès y ont été marqués au sein de ces établissements sur le plan du fonctionnement ou de la qualité des soins.

- En 1991, le CHU Ibn Rochd de Casablanca a admis 45 000 malades, dont la durée moyenne de séjour a été de 12,6 jours. De ce nombre, environ 9 600 ou 20 % ont payé de leur poche pour les services reçus. La somme totale des soins facturés s'est établie à 63,5 M DH, soit approximativement 1 411 DH par hospitalisé. Or, les coûts réels de fonctionnement des services hospitaliers représentent environ le triple du montant facturé. On ne dispose d'aucune donnée sur les soins prodigués aux patients externes par le personnel de l'hôpital. Si l'on avait inclus dans ces chiffres les soins ambulatoires, le nombre de bénéficiaires aurait été sensiblement plus élevé et le prix de revient du service moyen assuré par l'hôpital aurait été bien inférieur. L'hôpital ne fonctionne qu'à environ 80 % de sa capacité.

- Le CHU Ibn Sina, à Rabat, accueille environ 100 000 patients par année, dont 7 % sont couverts par une assurance maladie et 54 % produisent des attestations d'indigence. Les droits exigés par le CHU n'ont aucun rapport avec le coût réel de production des prestations. L'établissement compte 1 300 lits, occupés à raison de 74 %. L'hôpital ne peut semble-t-il admettre davantage de malades en raison d'un manque de personnel, d'installations déficientes et de pénuries de matériel et de

515

fournitures. Le service des urgences du CHU accueille 600 cas par jour, dont seulement 10 % sont de véritables urgences.

Des entretiens avec les administrateurs des CHU, il se dégage un consensus quant à la néces.'té d'introduire un système de gestion des hôpitaux radicalement différent, puisque le système actuel fonctionne mal et que personne ne croit plus à la possibilité de l'améliorer sur la base des enveloppes budgétaires et des principes de fonctionnement actuels.

Les organismes gouvernementaux, assistés des organismes de développement internationaux, ont entrepris des études ayant pour but d'encourager la mise en place de services de santé plus efficaces et plus équitables, tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Une récente étude de la Banque mondiale recommande que des démarches soient immédiatement entreprises pour «encourager une plus grande mobilisation du personnel médical à l'échelon local» et mettre l'accent sur le recouvrement des coûts hospitaliers auprès des malades ayant un certain revenu minimum. Il est également recommandé d'améliorer la gestion administrative et financière des établissements hospitaliers (ce qui de toute évidence est une urgence) et que le MSP affecte ses ressources limitées en priorité à la solution des problèmes les plus critiques.

Malgré tous ces efforts, des analyses récentes du secteur de la santé indiquent que le MSP demeure une organisation hautement centralisée qui est limitée dans sa capacité de programmer non seulement ses propres activités, mais encore bien plus celles des autres établissements de soins provinciaux répartis sur toute l'étendue du territoire. La bureaucratie y règne en maître, et une méfiance chronique entre administrateurs et praticiens est prévalante. La qualité des services médicaux varie considérablement d'une région à l'autre, tandis que les taux de morbidité et de mortalité sont les plus élevés en milieux ruraux.

2.1.3. Le secteur privé

En réponse au déclin de la qualité et de l'efficacité des soins du secteur public, un nombre croissant d'habitants s'adressent à des établissements privés ou parapublics tels que les cliniques de la CNSS pour y être traités. Le marché le plus important pour les soins privés se trouve dans le segment de la population urbaine des grands centres urbains de l'axe Casablanca - Rabat. Poussé à agir en réponse à cette demande, le secteur privé a beaucoup progressé au cours des cinq dernières années, comme en fait foi l'augmentation rapide du nombre des cliniques et des cabinets privés. On ne dispose pas, pour le moment, de données précises sur les tendances de consommation et les dépenses engagées par les patients dans le secteur médical privé.

Le segment qui croît le plus rapidement sur le marché des soins est celui des praticiens indépendants. A la mi-91, ce segment réunissait des médecins généralistes (1 771), des spécialistes (1 046), des cabinets et associations de praticiens, des cliniques privées (110), du personnel paramédical autorisé (650 infirmières et 85 sages-femmes), et des dentistes (473 en

1989). En 1991, il y avait 100 cliniques liées à l'exercice d'une profession médicale particulière, 21 cliniques parapubliques appartenant à la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) ou à la Caisse Nationale des Organismes de Prévoyance Sociale (CNOPS), et environ 1 500 pharmacies. Environ 70 % des généralistes et 67 % des spécialistes avaient établi leur cabinet dans la région de l'axe Casablanca-Rabat. Chaque année, une grande proportion des 750 diplômés en médecine s'établissent directement à leur propre compte.

Plusieurs entretiens avec des directeurs d'hôpitaux ont fait ressortir que les médecins hospitaliers sont de plus en plus tentés de passer au secteur privé, attirés par les honoraires qui s'ajoutent aux appointements que leur verse l'Etat. Le MSP considère ce phénomène de cumul d'honoraires comme étant contraire à la déontologie médicale et celui-ci n'est pas toléré par la réglementation en vigueur. Cette pratique est toutefois largement répandue et semble être subtilement tolérée, puisqu'elle semble être en passe de devenir la norme.

Les services privés connexes comprennent des laboratoires (50), qui suivent de près la distribution géographique des médecins de pratique privée, et des fournisseurs de matériel médical importé (15 à Rabat, 30 à Casablanca) (d'après USAID MPHSS).

Comme le souligne une étude conduite par l'USAID, le secteur privé de la santé a pris une telle ampleur que les praticiens indépendants ont commencé à percevoir une certaine saturation du marché, tout particulièrement dans les grandes villes. Ils constatent l'existence d'une demande effective beaucoup plus importante pour des soins de base mais qu'ils ne peuvent satisfaire étant donné que l'offre se heurte à un plafond au niveau de la capacité de payer de la population. En rapport avec ce phénomène de saturation de la clientèle privée, le fait qu'une proportion élevée des services médicaux offerts dans les hôpitaux et les centres de santé du MSP, puisse être obtenu facilement sur une base gratuite, contribue à drainer un volume important de la population vers les hôpitaux publics au détriment de la médecine privée. Ce phénomène se perpétue en dépit du fait que cette clientèle aurait normalement les moyens de payer pour les soins reçus des établissements privés, ce qui accentue ainsi l'effet d'«évincement» qui se fait sentir dans le secteur privé et le déséquilibre financier des centres de santé publics. Le fait que les centres de santé publics dispensent des soins gratuits nuit au développement de la pratique médicale privée et contribue à aggraver lourdement les problèmes budgétaires chroniques du secteur public.

2.1.4. Rapports entre les secteurs public et privé

Le tableau ci-après illustre les principales statistiques que nous venons de donner :

	SECTEUR PUBLIC				SECTEUR PRIVE	
	Réseau hospitalier		Centres de santé et dispensaires			
Installations		98		1 655		1 621
	CHU	2	Dispensaires urbains	418	Cliniques professionnelles	100
	SEGMA	9	Dispensaires ruraux	1 013	Cliniques parapubliques	21
	Autres	87	Centres de santé ruraux	182	Pharmacies	1 500
			Hôpitaux ruraux	42		
Capacité en lits		19 300		6 700		2 800
Personnel						
	Généralistes / Spécialistes			3 359		2 817
	Personnel paramédical			19 150		735

Dépense de santé (secteurs public et privé fusionnés) :
de 5 à 10 milliards de dirhams
Extrapolation à partir des dernières données publiées (4,9 MM DH, en 1987) ; en supposant que l'inflation et la croissance du secteur de la santé auraient progressé depuis à raison de 15 % par an, on s'approcherait des 10 MM DH pour 1992.

Comme l'indique le tableau ci-dessus, le secteur privé occupe une place substantielle au sein de l'infrastructure de la santé du Maroc :

- La plupart des cliniques privées assurent des soins hospitaliers et ambulatoires. Elles se trouvent le plus souvent en milieu urbain, ont moins de lits que les hôpitaux d'Etat et réalisent des taux d'occupation plus élevés.

- Un peu moins de 50 % des médecins marocains relèvent du secteur privé, alors qu'on y trouve seulement 4 % du personnel paramédical. Environ 750 médecins sortent des universités chaque année, alimentant la croissance du secteur privé, ce qui se traduit par une augmentation de 12 % du réservoir des médecins privés chaque année.

- En 1991, le secteur privé avait 2 803 lits à sa disposition, soit l'équivalent de 10 % de la capacité du réseau public, le pourcentage étant bien plus élevé dans les zones urbaines. Sur le plan des régions, Casablanca s'arrogeait environ 33 % des lits du secteur privé, Rabat 12 % et Fès 8 % (données du MSP). Ce segment s'est particulièrement développé ces dix dernières années, indiquant une percée rapide du secteur privé dans le réseau public de soins curatifs.

- Il n'existe pas pour le moment de données courantes sur l'ampleur de la dépense de santé, tant publique que privée. A titre de comparaison, le budget du MSP correspondrait à environ la moitié des dépenses privées (dépenses pharmaceutiques comprises).

Ces chiffres indiquent que la demande de soins de santé curatifs est en train d'augmenter, alors que le budget de dépenses d'opération des centres de santé du secteur public diminue en valeur réelle. Il se produit déjà dans une large mesure un détournement important des soins curatifs en milieu hospitalier au profit des cliniques privées et des praticiens indépendants et en dépit du fait que les patients concernés doivent s'acquitter du coût de ces services obtenus dans le secteur privé. Ceci est indicatif de la perception au sein de la population de la qualité des soins qui sont dispensés gratuitement dans les hôpitaux publics.

La prochaine partie de notre rapport aborde les principaux changements que connaît actuellement le secteur de la santé au Maroc.

2.2. Analyse des budgets d'investissement et de fonctionnement

En l'absence de données pertinentes au sujet des dépenses réelles d'exploitation, l'analyse qui suit est basée sur les prévisions budgétaires. Il importe de noter que les budgets du MSP pour 1992 n'entrent pas dans le détail et ne ventilent pas les dépenses par unité.

2.2.1. Budget d'investissement

Le budget d'investissement du MSP pour 1992 était de 552 millions de dirhams, et les prévisions pour 1993 s'établissent à 1 076 milliard. Les principaux postes du budget étaient les suivants :

Catégorie budgétaire	Millions de Dirham	Pourcentage
Administration générale	32	5.8%
Ecoles et soutien aux soins de base	6	1.1%
Construction - service extérieur	20	3.6%
Construction - hôpitaux régionaux	7	1.3%
Construction - hôpitaux provinciaux	28	5.1%
Centre national de radiologie	4	0.7%
Centres de formation aux soins de base	13	2.4%
Projet de santé en milieu rural ABDA	2	0.4%
Autres activités de construction pour soins de base	57	10.3%
Soutien au réseau des soins de base	51	9.2%
Installations d'urgence dans les hôpitaux	26	4.7%
Rénovation et modernisation des bâtiments	55	10.0%
Construction pour le service des Ressources humaines	19	3.4%
Matériels et équipements de santé préventive, de santé scolaire et de planification familiale, y compris l'achat de vaccins, de médicaments, de matériel pédagogique, etc	123	22.3%
Service d'épidémiologie	66	12.0%
Installations d'urgence et de sauvetage	9	1.6%
Autres programmes	35	6.3%
Total	552	100%

2.2.2. Budget de fonctionnement

Le tableau ci-après illustre l'évolution du budget de fonctionnement de 1989 à 1993 (en milliers de dirhams) :

Année	Montant	Montant de l'augmentation	Variation de pourcentage
1989	396 145	-	-
1990	431 833	35 688	9,0 %
1991	464 284	32 451	7,5 %
1992	606 182	141 898	30,6 %
1993	739 542	133 360	22,0 %

Les chiffres ci-dessus ne comprennent pas le salaire du personnel et les charges sociale qui sont versés directement par le ministère des Finances.

En 1987, dernière année où des statistiques ont été publiées, l'évolution de la structure des dépenses dans le secteur public était la suivante :

en pourcentage	1980	1984	1987
Personnel	70,2	67,9	67,2
Médecins :	18,3	19,0	20,0
Personnel paramédical :	39,8	37,6	39,8
Autre personnel:	12,1	11,2	7,4
Achats	24,0	24,6	22,7
Produits pharmaceutiques	14,1	15,3	14,8
Aliments	6,1	4,0	3,5
Autres dépenses	5,8	7,5	10,1
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Le budget de fonctionnement de 1992 du ministère de la Santé publique était de 2 milliards de dirhams, dont 1,4 milliard au seul chapitre de la main-d'oeuvre. Les principaux postes du budget sont donnés au tableau de la page suivante :

Postes budgétaires du MSP par catégorie	Budget MSP	Pourcentage du total, net des salaires
1. ADMINISTRATION	294,3	48,5 %
2. Administration générale	269,4	
3. Service de soutien		
4. Rés. Soins curatifs : 97,0		
5. Rés. Soins préventifs : 172,4		
6. Assistance et travail social		
7. Cabinet, Service de soutien	5,4	
8. Inspecteur général, Service de soutien	0,3	
9. Secrétaire général. Service de soutien	2,5	
10. Direction Equipement et Matériel	0,6	
11. Direction Ressources humaines		
12. Service de soutien	2,7	
14. Formation du personnel	12,4	
15 Formation continue	0,4	
16. Direction Coopération sanitaire	0,3	
17. REGLEMENTATION	3,4	< 1,%
18. Direction Réglementation		
19. Service de soutien	0,9	
20. Assistance médicale et sociale	1,3	
21. Laboratoire national de contrôle des médicaments	0,3	
22. Division des médicaments, Service de soutien	0,6	
23. Direction Urgences et Secours	0,3	
24. PREVENTION	9,4	1,6 %
25. Direction des soins préventifs		
26. Service de soutien	0,4	
27. Santé	0,7	
28. Planification familiale	3,5	
29 Education	0,1	
30. Direction épidémiologie		
31. Service de soutien	0,7	
32. Maladies transmissibles	2,0	
33. Institut national d'hygiène	2,0	46,5 %
35. RESEAU DES SOINS CURATIFS	281,7	
36. CHU Ibn Sina, Rabat	176,5	
37. CHU Ibn Rochd, Casablanca	75,6	
38. Formation hospitalière SEGMA	29,6	2,4 %
39. PRODUCTION	14,6	
40. Centre national de transfusion	14,6	—
Total, net des salaires	606,2	
Salaires et charges sociales	1 395,8	
Budget total	2 002,0	100,0%

BEST AVAILABLE DOCUMENT

2.2.3. Récapitulation des budgets d'investissement et de fonctionnement

Les données budgétaires précédentes sont résumées dans les tableaux suivants :

Sommaire du budget d'investissement pour 1992

Fonctions	Millions de dirhams	Pourcentage du total
Administration et réglementation	50,8	9,2 %
Administration et Réseau de soins préventifs	337,3	61,1 %
Administration et Réseau hospitalier	129,2	23,4 %
Autre	34,8	6,3 %
Total	552,1	100,0 %

Sommaire du budget de fonctionnement pour 1992*

Fonctions	Millions de dirhams	Pourcentage du total
Administration et réglementation	200,2	10 %
Administration et Réseau de soins préventifs	600,6	30 %
Administration et Réseau hospitalier	1 201,2	60 %
Autres		
Total	2 002,0	100 %

* En raison de l'absence, pour les motifs indiqués précédemment et de données budgétaires n'établissant pas une ventilation des frais de main-d'oeuvre par fonction, les chiffres ci-dessus ne correspondent pas à des frais réels d'exploitation et ne constituent que des extrapolations approximatives. Les représentants du Ministère estiment que la structure du budget total de fonctionnement de 1992 (y compris les dépenses de personnel) suit à peu près celle des dépenses de 1987. Sur cette base, nous avons procédé à des extrapolations à partir du budget total de 1992 de 2 002 M DH en assumant que la répartition des dépenses entre les frais d'administration, de prévention et des soins curatifs correspond encore à celle de 1987, année pour laquelle des analyses précises ont été effectuées pour la dernière fois.

Le budget d'investissement de 1992 a été affecté au réseau de soins préventifs, conformément à l'objectif du gouvernement visant à renforcer l'infrastructure des soins de base. Cependant, les dépenses prévues pour les hôpitaux continuent de former l'essentiel du budget de fonctionnement.

2.3. Réformes à l'étude au sein du Ministère de la Santé Publique

2.3.1. Evolution du rôle de l'Etat

Les extraits suivants sont tirés du rapport de la Banque mondiale intitulé *Health Sector Strategy for the Poor* :

> 34. Malgré les démarches visant à encourager la décentralisation et le renforcement du rôle des provinces dans l'administration de la santé, des rapports produits par le personnel de la Banque mondiale ou d'experts indépendants, des observations courantes semblent indiquer que le ministère de la Santé publique reste une organisation fortement centralisée. La structure organisationnelle dans son ensemble est trop hiérarchique, et le style de gestion, par trop bureaucratique. La combinaison de ces deux facteurs fait qu'on accentue les tâches de routine à l'échelon provincial au détriment de l'action, de l'initiative et de l'innovation.
>
> 35. Dans l'évaluation qu'ils font des soins primaires, en rapport avec leur évaluation des structures organisationnelles de l'Administration provinciale, Tilquin et Gaumier concluent que la structure du système n'est «ni très efficace ni très efficiente» (Primary Health Care Service Delivery Assessment, 20 juin-25 juillet 1987). Ils soulignent le niveau élevé de méfiance qui existe entre les médecins et les administrateurs. De plus, comme le ministère de la Santé publique a déjà du mal à programmer ses propres activités internes, il est encore moins bien placé pour coordonner les activités de tout l'éventail des intervenants au niveau provincial, y compris les organismes non gouvernementaux. Les conclusions de ce rapport ne font toutefois pas l'unanimité au sein du Ministère de la Santé Publique.
>
> 36. A l'avenir, au moins trois problèmes devront retenir l'attention.
>
> - Le premier, auquel semble avoir été donné la priorité jusqu'à présent, est celui de l'amélioration des systèmes techniques utilisés pour la gestion des ressources humaines, de l'approvisionnement et du contrôle des inventaires. L'utilisation d'ordinateurs à ces fins reste limitée pour le moment et il n'y a aucune coordination entre les divisions qui en sont dotées et celles qui ne le sont pas.
>
> - Le deuxième a trait à la décentralisation des programmes verticaux menés par le ministère de la Santé publique et à leur coordination et leur intégration avec les programmes de chaque province.

- Le troisième met en cause la modification du système d'information qui est davantage axé sur la surveillance des activités que sur l'évaluation des résultats et du rendement. Entre autres changements, on recommande de moderniser le système actuel de détermination des prix de revient, système reposant sur des méthodes dépassées ou inefficaces.[3]

Lors d'une récente rencontre du Club de la presse, le Ministre de la Santé publique a déploré la détérioration rapide de la performance du système de santé, affirmant qu'en 1992 «environ 60 % du budget avaient été mal employés» et qu'une grande partie du matériel hospitalier était vieux ou vétuste. Pendant la même allocution, il a tracé dans ses grandes lignes un plan de réforme du secteur de la santé.

- La première composante du plan porterait sur l'amélioration de **la viabilité des installations existantes**, avec un accent particulier porté sur une meilleure distribution des fournitures et des équipements de manière à relever les taux d'occupation dans les cliniques et les hôpitaux (jusqu'à 70 % du budget de fonctionnement du MSP serait consacré à cette fin).

- La deuxième composante porterait sur **l'amélioration des infrastructures de base**, une extension du recrutement et l'investissement dans le renouvellement du matériel médical généralement amorti depuis longtemps.

- La troisième composante concerne une **analyse des tendances démographiques** en prévision de l'estimation plus précise des besoins à venir en matière de santé.

- La quatrième composante du programme consiste à poursuivre la recherche de solutions durables aux **problèmes de structure** qui persistent au sein du secteur de la santé.

L'un des principaux axes de la stratégie de réforme envisagée par le Ministère de la Santé Publique concerne **l'abolition progressive de la gratuité des soins**. Le Ministre a souligné que le coût de production réel des services médicaux devrait être exigé dans tous les établissements dispensateurs de soins et pour tous les malades solvabilisés par le biais d'une assurance santé. L'Etat s'efforcera de mettre en place un mécanisme de solidarité sociale pour solvabiliser les patients à faibles revenus et leur permettre d'acquitter également le coût des soins qui leur sont dispensés. Les détails de ces mécanismes ne sont pas encore connus à ce jour et font actuellement l'objet de discussions intenses au sein du MSP et de la communauté des assureurs.

---

3 Rapport de la Banque mondiale, Health Sector Strategy for the Poor, annexe 1, II, rapport n° 7903-MOR, 21 juin 1989.

Outre une réforme des mesures de financement du secteur de la santé, le Ministre a réitéré l'importance de l'autonomie de la gestion des centres de soins qui, à son avis, se traduira à moyen terme par une plus grande responsabilisation des gestionnaires locaux, une réduction des coûts d'exploitation des cliniques et hôpitaux, tout particulièrement au niveau de la consommation des fournitures pharmaceutiques, et un rehaussement du niveau de la productivité du personnel par l'introduction des structures de rémunération plus incitatives et autres formules de gestion des ressources humaines en usage au sein du secteur privé. **Enfin, le Ministre a souligné la nécessité d'élaborer une structure et des mesures incitatives en faveur d'une participation accrue et équitable du secteur privé.**[4]

Le MSP reconnaît le déséquilibre inhérent d'un budget qui penche lourdement en faveur de programmes curatifs au détriment des soins préventifs et des problèmes résultants du fait que l'on ignore trop facilement la capacité de payer des catégorie de malades solvables et que l'on néglige de facturer et de percevoir les honoraires pour les services rendus. On est également bien conscient au sein du Ministère que la solution du problème passe par la solvabilisation des malades par le biais d'une forme quelconque **d'assurance maladie universelle** qui permettrait à tout patient de s'acquitter du coût des prestations fournies par les établissements de santé, que ceux-ci soient publics ou privés.

On estime au Ministère de la Santé qu'actuellement près de 50 % de la population est dans un état de pauvreté tel qu'elle n'aurait pas les moyens de payer, sans assistance externe, le montant des primes d'assurance qui seraient requises pour couvrir les frais médicaux dont elle a besoin. Il est relativement facile d'organiser un système d'assurance maladie autofinancé pour la couverture des employés rémunérés du secteur formel et des professionnels. Il est par contre plus problématique de mettre à contribution les employés du secteur informel pour assurer la couverture des primes d'assurance maladie qui les concernent. Pour solvabiliser la couche de la population des indigents sans revenus, il est nécessaire de mettre en place des mécanismes de solidarité sociale pour alimenter un "**Fonds de Solidarité pour les Economiquement Faibles**" à partir duquel seront acquittées les primes d'assurance maladie des plus démunis de la société.

Malheureusement, l'expérience antérieure a démontré qu'il était relativement facile au Maroc de se procurer des certificats d'indigence pour justifier la prise en charge des frais médicaux par l'Etat et ce, même lorsque l'on dispose de revenus. Dans un tel contexte, les Ministères de la Santé Publique et des Finances sont hésitants à accepter le principe du financement par fonds publics d'un "Fonds National de Solidarité" pour acquitter les primes d'assurance des citoyens économiquement faibles, de peur qu'un tel système soit la source d'abus. Le gouvernement marocain reconnaît malgré tout qu'il ne saurait refuser un traitement médical à un indigent. Ce souci d'équité, dans un contexte de forte disparité de revenus, reste le principal argument

4 «Une ambition sans prétention», L'Opinion, 14 janvier 1993, et «Des cliniques privées pourraient être subventionnées», L'Economiste, 14 janvier 1993.

politique retardant un engagement immédiat plus poussé de l'Etat dans la voie de la réforme du système de couverture des frais médicaux par une assurance maladie universelle.

Bien que l'objectif du gouvernement soit d'introduire plus d'équité dans la prestation des soins de santé dispensés tant aux riches qu'aux pauvres, les mécanismes centralisés de gestion en régie par l'Etat du système de santé entraînent des discordances au niveau des actions menées dans le secteur par différents intervenants. En effet, la gratuité des soins tolérée pour certaines catégories de la population :

- rend plus difficile la mise en commun des primes d'assurance pour générer une plus grande assiette de couverture des risques, assurer une base de financement plus équitable et permettre le développement d'un régime d'assurance maladie universel.

- entrave la croissance du secteur médical privé, l'empêchant de participer activement, à la hauteur de ses moyens et de ses capacités, à la satisfaction des besoins de la population non solvable sur le plan des soins curatifs.

- siphonne des ressources publiques limitées, au détriment d'autres programmes de prévention, tels que les programmes d'immunisation ou les programmes destinés aux femmes enceintes et allaitantes. Elle mobilise en outre des ressources au détriment de programmes sociaux importants qui ont un impact indirect sur la santé de la population tels que le traitement de l'eau potable ou de la gestion des déchets solides susceptibles d'entraîner des effets positifs sur tous les segments de la société marocaine.

L'orientation générale qui est dégagée par Gabriel Roth dans l'étude menée par la Banque mondiale sur le secteur de la santé, suggère qu'un système d'assurance maladie universel et obligatoire libérerait les ressources budgétaires nécessaires et permettrait au MSP de cibler une grande partie de ses ressources déclinantes vers des services de prévention, de planification familiale et stratégique, plus conforme à la mission fondamentale du gouvernement, plutôt que de mobiliser ces ressources dans des activités de prestations techniques pouvant être avantageusement exécutées par d'autres. Un régime universel d'assurance maladie pourrait permettre à la population de s'adresser au secteur privé pour l'obtention de soins curatifs et d'en acquitter le coût de production réel. Ce principe est généralement accepté par tous comme une évidence pour régler les problèmes de fond affectant le secteur de la santé. La difficulté réside toutefois au niveau de la définition des mécanismes de financement, de fonctionnement et de contrôle d'une telle assurance universelle, dans un contexte où les gens n'ont pas été habitués à payer pour de tels frais et où 50% de la population n'en a pas les moyens.

Outre les disparités régionales et l'attribution de ressources exagérées vers les soins hospitaliers curatifs, particulièrement au sein des CHU, d'autres problèmes importants existent dans le système sur le plan administratif, notamment :

- le manque d'uniformité des méthodes comptables ;
- l'inadéquation des méthodes de réglementation tarifaire ;
- la faiblesse des méthodes de collecte et de diffusion de l'information ;
- et la pénurie d'une main-d'oeuvre présentant un profil adéquat en techniques de gestion ou d'administration;

L'étude effectuée en 1987 par Gabriel Roth, concernant la participation du secteur privé à la prestation de services publics dans les pays en développement (*The Private Provision of Public Services in Developing Countries*), arrive aux conclusions suivantes :

> *"Nous pouvons conclure que **les soins préventifs** présentent tous les traits caractéristiques de biens collectifs et de biens d'intérêt public qui justifient la présence de l'Etat dans ce secteur. Cette présence semble cependant être moins justifiée pour **les soins curatifs** (qui forment le gros des dépenses de santé) et l'Etat ne devrait s'impliquer éventuellement qu'au niveau du traitement des maladies contagieuses et du traitement des très jeunes, des infirmes et des personnes incapables de prendre d'elles-mêmes des décisions raisonnées...*
>
> *Le secteur privé peut être mis à contribution pour la fourniture des biens nécessaires (médicaments) et la prestation de services (dans l'éventail complet des pratiques médicales, y compris les soins préventifs) selon les moyens de la collectivité concernée. Le secteur privé peut également fournir, au besoin sous contrat, des services de formation, des installations physiques et des services d'hygiène, et s'occuper de structurer des organismes sanitaires et d'organiser des formules d'assurance maladie...*
>
> ***Rien ne devrait en principe empêcher l'Etat d'être un acteur sur le marché à titre d'acheteur de services commandés au secteur privé** et d'obtenir pour son compte autant des unités de service qu'il considère prioritaire pour satisfaire aux besoins d'une période donnée. En d'autres termes, l'Etat a toujours la possibilité de négocier et de s'entendre avec le secteur privé pour qu'il lui fournisse les services dont il a besoin."*

Dans notre examen des services couramment assurés par le MSP, nous discuterons de l'opportunité de céder progressivement des hôpitaux ou cliniques publics à des organismes locaux indépendants, publics ou privés (à but lucratif ou non lucratif), selon un calendrier progressif de réalisation et de laisser le soin à ces organismes de gérer leurs opérations selon les règles du secteur commercial en facturant et percevant auprès des usagers des honoraires compétitifs par rapport à ceux pratiqués par le secteur privé.

Pour qu'un tel système puisse être rendu opérationnel, il faut mettre en place les mécanismes appropriés pour s'assurer que tout patient, riche ou pauvre, puisse s'acquitter, par assurance interposée, du paiement du coût des soins dont il bénéficie. Compte tenu de la volonté du gouvernement marocain de traiter pauvres et riches sur un pied d'égalité en matière de soins de santé et de ne pas refuser un traitement médical indispensable à ceux qui n'en ont pas les moyens, la solution à cette problématique réside nécessairement par la mise en place d'un régime d'assurance maladie obligatoire et universel, assurant une couverture de base à l'ensemble de la population et de concevoir les mécanismes d'autofinancement requis pour en assurer la solvabilité avec un minimum d'apport en fonds publics provenant du budget de fonctionnement de l'Etat.

Ces mesures de réforme auront pour effet d'acheminer les ressources gouvernementales que le MSP consacre actuellement au fonctionnement des hôpitaux, vers le système d'assurance maladie, ce qui reviendra en l'occurrence à placer la maîtrise de ces ressources entre les mains des malades.

Ceci implique également que la grande majorité du personnel médical opérationnel de la fonction publique devra quitter la fonction publique pour s'insérer progressivement au sein du secteur privé.

2.3.2. Assurance maladie

La réforme du régime d'assurance maladie et la mise en place d'un tel dispositif financier sont essentielles à la réalisation de l'autonomie hospitalière et à l'accroissement de la productivité de la prestation des soins médicaux. Le MSP envisage depuis deux ans un certain nombre de possibilités.

a. Etendue de la couverture

A l'heure actuelle, seulement 15 % de la population adhère volontairement à un régime d'assurance maladie. Les deux tiers d'entre eux sont des fonctionnaires auxquels la CNOPS (Caisse nationale des organismes de prévoyance sociale) consent des taux avantageux. Sur le plan géographique, 38 % d'entre eux se trouvent dans le nord-ouest du pays et 32 % dans le centre, le reste étant disséminé dans les autres régions.

b. Organismes assureurs

Au Maroc, les couvertures d'assurance maladie peuvent être contractées du secteur public comme du secteur privé. Parmi la population assurée, 77 % l'est par des sociétés mutualistes du secteur public, lesquelles versent 72 % du total des prestations versées par les mutuelles à leurs bénéficiaires fonctionnaires de l'Etat. Les compagnies d'assurance spécialisées du secteur privé

assurent quant à elles les 23 % restants de la population assurée et assument une part de 28 % du remboursement des frais de prestations.

(1) Sociétés mutualistes publiques et parapubliques

Les assurances publiques se regroupent de la façon suivante :

- La CNOPS réunit huit organismes du secteur public qui couvrent 70 % des assurés du Maroc et remboursent 51 % des prestations de maladie.

- La Caisse mutualiste interprofessionnelle marocaine (CMIM), une mutuelle d'assurance du secteur public, couvre 1 % des assurés (appartenant au secteur privé) et verse 3,3 % des remboursements de prestations.

- Les polices d'assurance d'une vingtaine de grandes entreprises, regroupées dans une mutuelle d'assurance publique qui couvre les frais médicaux à partir de primes retenues sur le salaire, représentent 6 % des Marocains assurés.[5]

La **CNOPS** n'assure que le personnel du secteur public, qu'elle couvre à raison de 80 % de la population des fonctionnaires. L'adhésion est volontaire. En 1990, il y a eu 2,6 millions de bénéficiaires, soit 10 % de la population. La garantie ne couvre qu'environ 65 % des dépenses médicales assumées par les membres, d'où la nécessité pour certains d'entre eux de cotiser volontairement à des assurances complémentaires. La CNOPS a passé des ententes de service avec un certain nombre de cliniques privées pour assurer le service de ses membres à des conditions privilégiées. Les cotisations perçues par la CNOPS ne suffisent plus à couvrir les demandes de réclamation, ce qui entraîne des retards ou des contestations de remboursement.[6]

La **Caisse nationale de sécurité sociale** (CNSS) est un programme obligatoire de protection sociale pour les salariés du secteur privé **mais ne couvre pas les frais médicaux.** En 1990, la CNSS assurait 672 000 salariés. Les cotisations à la CNSS sont perçues par un prélèvement calculé selon le salaire des employés. La CNSS dégage depuis quelques années des surplus de recettes par rapport aux remboursements à ses membres. Avec ses surplus accumulés, la Caisse a construit, à titre d'investissement 13 polycliniques de soins médicaux, dont quatre sont situées à Casablanca, et une dans chacune des agglomérations de Mohamedia, El Jadida, Marrakech

5 «L'Etat devrait veiller au maintien de la concurrence pour garantir une couverture fiable,» L'Economiste, 7 janvier 1993.

6 En 1990, la CNOPS a reçu 1 677 419 demandes de prestations de la part de ses 828 532 membres qui, avec leers familles, portent à 2 651 378 les bénéficiaires éventuels. Ces demandes représentent des dépenses de 651 193 445 Dh tant pour des honoraires à l'acte que pour des règlements à des tiers. La CNOPS a versé 425 733 800 Dh sur 65,4% des prestations demandées pour une moyenne de 388,30 Dh chacun. La dépense médicale moyenne par assuré de la CNOPS revient à 245,60 Dh, contre des prestations moyennes de 160,60 Dh par assuré.

Tanger, Agadir, Kenitra, Oujda et Settar. Dans ces cliniques, qui étaient à l'origine réservées aux membres, les soins sont rémunérés à l'acte.

Depuis plusieurs années, en vertu d'un accord passé entre la CNOPS et la CNSS, des membres de la CNOPS peuvent obtenir des soins dans les cliniques de la CNSS moyennant le remboursement intégral à cette dernière des frais engagés. En l'occurrence, les honoraires demandés dans ces polycliniques sont légèrement supérieurs aux tarifs gouvernementaux, mais sont bien inférieurs à ceux pratiqués par les cliniques privées. Aucune quote-part des honoraires n'est exigée des malades.

L'étude effectuée en avril 1992 par le cabinet John Snow Inc. sur le système d'assurance maladie et de prévoyance du Maroc décrit l'inter-financement qui se produit en réalité entre plusieurs catégories de travailleurs. L'étude révèle qu'il s'effectue, comme dans la plupart des pays, un transfert net en provenance des travailleurs célibataires ayant peu de personnes à leur charge et peu de frais médicaux et des travailleurs à salaire élevé, en faveur de ceux qui ont des salaires peu élevés, une famille plus grande et un taux élevé d'utilisation des services médicaux. Il semble également y avoir un inter-financement plus problématique des participants des zones rurales au profit des participants des zones urbaines, étant donné que le coût d'utilisation des services est supérieur en ville à ce qu'il est actuellement en zone rurale. La cotisation patronale au régime d'assurance maladie est également la cause d'un inter-financement de la part des participants au régime d'assurance à l'endroit des non-participants.[7]

(2) Assureurs du secteur privé

Le secteur privé de l'assurance est formé de 21 compagnies d'assurance et de deux compagnies de réassurance. Les régimes d'assurance privés couvrent 4 ou 5 % de la population et 30 % des détenteurs d'une assurance maladie. Ces assurance constituent généralement un complément de la couverture sociale de la CNSS pour assurer les frais médicaux non couverts par la CNSS. Certains employeurs ont également passé des contrats de services privilégiés avec des médecins ou des cliniques privées pour le traitement de leurs salariés. Nous ne disposons pas de données précises sur l'ampleur des montant cotisés auprès de ces assurances complémentaires et parallèles.

c. Réforme du financement de la santé

L'étude récente déjà citée de John Snow conduite en 1992 révèle que :

Plusieurs dispositions législatives de même que l'existence de règlements et systèmes d'assurances parallèles ***ont entravé la mise au point de produits d'assurance à bon rapport***

7 John P. Snow, Health Insurance and Managed Care in Morocco: Status and Potential, Avril 1992, préparé pour le compte de USAID Morocco par John Snow Inc. Arlington, VA.

qualité-prix, *notamment de formes d'assurance qui, tout en protégeant contre le risque d'importantes pertes financières, comportent des mécanismes de dissuasion contre les abus, lesquels sont la cause de la hausse des primes. Cette remarque est judicieuse et particulièrement pertinente au moment où des discussions sont engagées pour mettre sur pied un nouveau régime d'assurance qui devra éventuellement assurer à terme une couverture universelle de la population.*

D'intenses discussions sont actuellement en cours en prévision de la mise en oeuvre d'une réforme majeure du rôle et de la couverture de l'assurance maladie, notamment en rendant l'adhésion au système obligatoire pour tous les travailleurs du secteur formel et en étendant les avantages à l'ensemble des citoyens par le canal d'un fonds de solidarité complémentaire pour la couverture des économiquement faibles. S'il existait un système de couverture unique et universel, le gouvernement marocain et les Collectivités Locales pourraient prendre à leur charge une partie du financement du fonds de solidarité et contribuer au paiement d'une portion des primes d'assurance pour le compte des indigents et marginaux de la société.

Le débat qui entoure la question de l'assurance maladie a permis de dégager les consensus suivants :

- Ceux qui en ont les moyens (professions libérales) et les employés du secteur formel, devraient obligatoirement contribuer à un régime d'assurance maladie (régime de couverture de base obligatoire et régimes complémentaires facultatifs).

- Pour assurer la couverture des soins de base au moindre coût, l'assurance devrait être obligatoire et universelle.

- L'assurance des indigents devrait être financée à même une «caisse de solidarité nationale», alimentée en partie par l'Etat, les Collectivités Locales, un ou des mécanismes de péréquation sociale et des taxes prélevées sur le tabac, l'alcool ou l'essence.

- Les Collectivités Locales devraient participer à la perception des cotisations au régime d'assurance maladie pour les personnes solvables du secteur informel et participer activement au processus d'approbation du statut d'indigent des populations sous leur juridiction. Pour inciter les collectivités locales à la sélectivité et à la responsabilité pour l'attribution des certificats d'indigence donnant droit au paiement par la société de la prime d'assurance maladie, les collectivités locales devraient être tenues d'acquitter sur fonds propres un certain pourcentage du coût des primes d'assurance des indigents déclarés sur les territoires dont ils ont la responsabilité.

Les principaux points de désaccord portent sur la portée et l'étendue de la couverture et sur la forme à donner au régime d'assurance maladie officiel. On se demande essentiellement si l'assurance devrait être fournie par :

1° un **monopole d'Etat**, qui assurerait une garantie de base nationale, à laquelle pourrait s'ajouter une assurance complémentaire privée. Entre autres arguments en faveur de cette démarche, on avance :

- une centralisation de l'administration et du contrôle des coûts,
- l'utilisation des structures des grosses mutuelles d'assurance existantes, à savoir la CNOPS et la CNSS,
- la mise en oeuvre de mesures uniformes de contrôle,
- et la répartition des risques à l'échelle du système.

2° un **marché de pleine concurrence** où assureurs privés et publics seraient tenus de proposer individuellement une garantie de base. Ils seraient également libres de proposer une garantie complémentaire moyennant des primes supplémentaires. Entre autres arguments en faveur de cette démarche, on avance :

- la possibilité pour la COPS et la CNSS d'assurer les garanties de base,
- la possibilité, pour des assureurs privés, de proposer des services à valeur ajoutée, en sus de la garantie de base,
- et la possibilité, pour les consommateurs, de choisir leur assureur (à condition que des mesures particulières, comme la consultation de l'employeur et le respect de conditions minimales, soient prises pour limiter les mouvements au sein du système et garantir sa solvabilité et sa stabilité à long terme).

L'analyse des avantages et inconvénients de chaque démarche n'entre pas dans le cadre de la présente étude. Cependant, l'expérience de systèmes analogues en Tunisie et en Côte-d'Ivoire indique qu'**un choix très clair doit être opéré entre les deux options** et cette question devrait faire l'objet d'études complémentaires détaillées, incluant l'étude de la question cruciale des mécanismes de gestion et de contrôle pour en assurer le bon fonctionnement..

Selon toute vraisemblance, l'un et l'autre des systèmes d'assurance auraient entre autres pour effet:

- de permettre à certaines catégories de malades de subir des examens de diagnostic qui, autrement, leur auraient été refusés en raison de leur insolvabilité,

- de permettre aux populations rurales ou défavorisées d'effectuer des visites médicales sur une base régulière ou en temps opportun, avec une incitation à recourir aux centres de soins primaires plutôt qu'aux hôpitaux,

- de rendre les malades moins sensibles aux coûts des soins préventifs, et par le fait même, d'en accroître la consommation et de réduire les besoins ultérieurs en soins curatifs.

Un système d'assurance maladie universel qui retournerait le pouvoir d'achat aux usagers engendrerait deux grandes tendances :

- Une réorientation des soins de santé publique d'un système à subvention directe vers un système à rémunération à l'acte, injectant un élément de concurrence dans la gestion des centres de santé publique.

- Une augmentation du choix des fournisseurs de services pour le consommateur, avec vraisemblablement une prédilection naturelle pour le secteur privé.

La section suivante aborde le secteur de la santé sous l'angle du cadre décisionnel dans lequel devrait s' inscrire une politique de la santé.

3. CADRE DECISIONNEL ET CONSIDERATIONS PARTICULIÈRES POUR LE DESENGAGEMENT DE L'ETAT DU SECTEUR DE LA SANTE

Lorsqu'il s'agit d'élaborer et de mettre en oeuvre un plan de désengagement ou de privatisation, il n'existe ni solution unique, ni solution immédiate susceptibles de résoudre les problèmes sans difficultés. Ceci est particulièrement vrai pour un secteur aussi complexe et sensible que celui de la santé publique. La réforme du secteur nécessitera la mise en application d'une longue série de modifications progressives et bien coordonnées les unes par rapport aux autres. Une fois que les choix de politiques auront été arrêtés, les modifications devront faire progresser le système étape par étape jusqu'à l'atteinte des objectifs fixés. A chacun des stades de l'élaboration et de la mise en oeuvre du plan de réforme, plusieurs questions importantes doivent être soulevées et nécessiteront généralement la conduite d'études techniques complémentaires. Nous proposons au chapitre 6 **"Proposition de plan d'action"** une liste sommaire des études qui devront être entreprises à court terme pour faire progresser le dossier

3.1. Facteurs contextuels et caractéristiques de la population cible

Les facteurs contextuels et les caractéristiques de la population cible ont été traités dans les sections précédentes. Nous en récapitulons ci-après les points marquants :

- Besoins élevés de soins primaires et de soins curatifs au sein de la population.
- Disparités régionales importantes sur le plan de la nature et de la qualité des soins.
- Baisse, depuis quelques années déjà, de la capacité de dépense réelle par habitant du MSP pour assurer le financement des soins de santé.
- Déséquilibre budgétaire entre les soins curatifs et les soins préventifs financés par le MSP.
- Unités du MSP bureaucratiques, insuffisamment sensibles aux besoins réels de la population et largement limitées dans leurs moyens d'actions par leur dépendance d'un budget centralisé.
- Baisse du volume et de la qualité des soins curatifs dispensés par le MSP, en dépit de tentatives de décentralisation des fonctions administratives et de l'introduction de mesures incitatives pour la facturation et la rémunération à l'acte dans les hôpitaux.

- Croissance importante des soins curatifs offerts par le secteur privé et accentuant les disparités sociales sur le plan des régions et du niveau de revenus entre les milieux ruraux et urbains.

- Système de santé à deux vitesses au sein duquel les indigents, qui ne peuvent pas se payer la plupart des services, ne sont pratiquement pas desservis en soins de santé de qualité, au même titre que d'autres personnes du secteur informel vivant en marge de l'économie officielle ou du régime fiscal.

- Système d'assurance fragmenté où 1° les assureurs privés ne ciblent efficacement que la population solvable à risques restreints, formée essentiellement de fonctionnaires et de salariés d'entreprises du secteur formel, et 2° l'inter-financement ne profite pas à la population à risques élevés et à faible moyens financiers.

- Contraintes d'ordre politique quant à la réforme de la structure, en raison d'intérêts bien ancrés au sein du MSP et des mutuelles d'assurances et de crainte qu'on n'introduise un système de financement qui ne serait pas en mesure de couvrir adéquatement une importante couche de la population démunie.

3.2. Choix de politique

Les principaux choix qui s'offrent à l'Etat marocain sur le plan d'une politique de la santé suivent quatre grands axes de réforme possibles :

1. Augmentation et revalorisation des soins de santé sous le régime budgétaire existant (statu quo opérationnel avec augmentation du budget du Ministère). Cette solution est incompatible avec les contraintes imposées sur le budget de l'Etat et avec les objectifs du présent mandat.

2. Poursuite de la décentralisation des unités de soins, sous le régime budgétaire existant et par des mécanismes améliorés de facturation au coût pour les services de soin dispensés, avec pour objectif d'améliorer la performance opérationnelle et financière des établissements de soin. Cette option correspond à la poursuite de la politique engagée lors de la création des SEGMA. (Cette politique perpétue toutefois la ségrégation sociale par le biais du pouvoir d'achat).

3. Désengagement progressif et sélectif de l'Etat de certaines unités ou catégories de soins dispensés par le MSP, au profit du secteur privé, sous le régime d'une nouvelle assurance maladie plus exhaustive (à laquelle l'Etat pourrait contribuer en vertu de sa responsabilité sociale vis à vis des indigents) et l'introduction simultanée de nouveaux mécanismes d'autofinancement. (approche commerciale basée sur la solvabilisation

indirecte des patients et favorisant la concurrence à armes égales entre le secteur privé et public).

4. Privatisation intégrale des soins de santé, soit par la prestation de services de remplacement par le secteur privé, soit par la cession radicale des unités de soins au secteur privé.

Il semble que la tendance qui se dégage actuellement au sein de l'Administration marocaine soit de s'orienter vers l'option No 3 qui est également favorisée par le Consultant.

3.3. Objectifs d'intérêt public

Une fois les grandes orientations de la politique de réforme du secteur de la santé établies, il convient de définir les modalités de sa mise en application pour en maximiser les bénéfices en fonction de **quatre objectifs d'intérêt public** prioritaires et de mieux préciser dans quelle mesure la participation du secteur privé à la prestation des services publics du secteur de la santé pourrait améliorer la qualité des services rendus. Ces objectifs sont les suivants:

- l'efficience des services de santé offerts, (performance opérationnelle et financière)
- l'adéquation des soins aux besoins de la population sur le plan qualitatif et quantitatif et par rapport à la capacité de payer de la société, (pertinence des soins)
- Le contrôle efficace du respect de la réglementation et de l'éthique professionnelle et de l'utilisation judicieuse des fonds publics, (responsabilité sociale et professionnelle)
- l'accessibilité de tous à des soins de base de qualité, sans égard aux moyens financiers réels du patient. (équité et justice sociale)

3.4. Effets secondaires

Outre la compatibilité qui doit exister entre les modalités de mise en application et les objectifs, la stratégie de réforme doit être évaluée en fonction des effets secondaires que sa mise en oeuvre est susceptible de produire. Les effets secondaires de mesures de désengagement ou de privatisation sont décrits ci-après.

Le gouvernement doit envisager la pertinence de chaque modalité de mise en application sur le plan de **l'efficience** et de **l'équité**. Dans le secteur de la santé, l'efficience est fonction à la fois de l'efficience «technique» et de l'efficacité clinique. La nature et la conjonction des services de santé ne sont pas (ni ne devraient être) évalués pour ce qu'ils sont, mais bien pour ce qu'ils sont susceptibles d'apporter au bien-être et à la santé de la population. En ce qui concerne la notion

d'équité, il pourrait s'agir d'égalité d'accès, d'égalité d'utilisation, d'égalité dans la répartition géographique des soins, de réduction des risques financiers induits par la maladie ou de transfert du patrimoine selon des orientations dictées par les valeurs sociales qui ont cours.

La qualité et la pertinence des **contrôles** est également une dimension importante. Dans le secteur de la santé, il est possible de l'exercer dans un contexte de participation mixte (privé-public), par l'entremise des mécanismes suivants:

- l'uniformisation et la standardisation des activités de gestion essentielles (que les établissements opèrent avec ou sans but lucratif) et l'uniformité de l'accès à la source de financement (rémunération de l'acte médical et rémunération des fournisseurs de services),

- d'une réglementation nationale incorporant les standards de rémunération et, dans une moindre mesure, d'une administration de planification et de contrôle,

- et l'égalité de traitement et de contrôle entre les établissements publics et privés, indépendamment de leur structure de propriété.

On doit aussi se rappeler que dans le secteur de la santé, dans une large mesure, ce sont les médecins qui, par leurs décisions cliniques, leurs styles de pratique et leurs opinions sur le traitement médical indiqué dans les circonstances, prennent le plus souvent les **décisions d'utilisation et de production**. Par conséquent, à défaut de mettre en place des mécanismes incitatifs ou des structures de contrôle appropriés pour établir un lien entre la responsabilité financière et l'autorité clinique, il sera difficile de contenir les potentialités d'abus du système sur les plans de la production et de l'utilisation des fonds. Dans les secteurs de l'économie où une amélioration de l'efficience dans la fourniture des services a pu être réalisée, le facteur déterminant n'a pas été le niveau des contrôles publics ou privés mais essentiellement **la mesure avec laquelle on a su combiner dans une même fonction la responsabilité de paiement avec l'autorité décisionnelle pour l'accomplissement ultime des objectifs bien définis de l'organisation** (Stoddard et Labelle, 1985).

On pourrait faire une observation connexe, à savoir que la gestion privée d'établissements publics n'amènera vraiment une amélioration de l'efficience que dans la mesure où des **gratifications viendront récompenser les performances**. S'il est possible de formuler des politiques de rémunération de manière à amener des gestionnaires privés à poursuivre des objectifs d'intérêt public, on peut se demander ce qui empêche d'appliquer le même procédé novateur pour l'élaboration des mécanismes de rémunération des gestionnaires publics.

La privatisation des services de santé exige par ailleurs qu'on évite l'écueil de **l'anti-sélection ou de l'écrémage** de la clientèle. Les études révèlent que les hôpitaux privés à but lucratif, plus

que les hôpitaux publics, sont susceptibles de trier leurs malades sur le volet pour ne retenir que ceux qui ont les moyens de payer et de dispenser que les catégories de soin les plus lucratives. En outre, de nombreux centres de soins primaires préventifs et curatifs ont tendance à n'admettre que des malades plus légers, donc, moins coûteux à soigner. Ces tendances peuvent être contrées en incorporant des dispositions particulières au sein des contrats de concessions de services publics pour exiger du concessionnaire la fourniture d'une panoplie de services médicaux compatibles avec la mission de l'établissement, avec les besoins de la population à desservir et avec les exigences de la macro-planification du Ministère de la Santé Publique.

Sur le plan mondial, on a constaté que les **coûts administratifs** d'un régime d'assurance maladie sont généralement plus bas dans les pays où il n'y a qu'un assureur/payeur que dans les pays où plusieurs compagnies d'assurance privées se font concurrence. Dans ce cas,

1° il y a des économies d'échelle importantes qui peuvent être réalisées par la centralisation des opérations de réclamation de remboursement et de paiement des établissement dispensateurs de soins,

2° on réduit les risques de dédoublement d'expertise, de matériel et d'installation,

3° l'établissement des taux et les mécanismes et modalités de remboursement sont normalisés,

4° la perception des primes d'assurance au sein du secteur formel peut se faire de manière uniforme en ayant recours aux mécanismes de perception fiscale déjà en place, et,

5° le traitement des demandes de prestations est centralisé et permet de faciliter l'analyse des banques de données pour la production de statistiques de consommation, le contrôle de la prestation des services et la répression des abus.

4. ANALYSE DU MINISTÈRE DE LA SANTE PUBLIQUE ET IDENTIFICATION DES SERVICES PROPICES AU DESENGAGEMENT DE L'ETAT OU A LA PRIVATISATION

4.1. Classification et description des services du MSP et critères proposés pour la sélection des candidats au désengagement

Dans le cadre de notre étude, nous avons ventilé le budget du Ministère selon les cinq catégories de fonctions et de services actuellement assumés par le MSP :

1. Administration
2. Services de réglementation
3. Services de prévention et de dépistage, assurés par l'entremise d'un réseau national de Centres de soins primaires
4. Services de soins préventifs en milieu hospitalier
5. Installations de production et achat de fournitures médicales

Pour chacune des cinq catégories, nous décrivons sommairement l'organisation de l'unité, établissons sa part du budget de fonctionnement et étudions le potentiel de désengagement qu'elle présente. Nous nous servons pour nos analyses du budget de fonctionnement et non du budget d'investissement, étant donné que les besoins annuels en liquidités y sont mieux représentés.

Le choix des unités susceptibles d'être désengagées du secteur public se fait à partir des critères définis dans la méthodologie. Ces critères tiennent compte de la structure du système marocain de soins de santé.

4.1.1. Administration

a. Unités organisationnelles existantes

Les unités organisationnelles qui entrent dans cette catégorie sont les suivantes :

1 - **La Direction des Ressources Humaines** recrute et affecte le personnel du Ministère, administre les programmes internes de formation et assume la responsabilité du budget de fonctionnement du Ministère. La Direction s'occupe également de la gestion des stocks de la Pharmacie centrale, seule source d'approvisionnement en produits pharmaceutiques pour tout le réseau du Ministère.

2 - **La Division de la Planification, de la Statistique et de l'Information** établit la stratégie du Ministère en matière de santé publique; fixe des objectifs et en suit les

progrès; assure la diffusion de l'information et de la documentation et participe à l'élaboration du budget d'investissement du Ministère.

3 - **La Direction de la Coopération sanitaire** assure la liaison avec les organismes de santé internationaux et la coordination des activités de coopération du secteur de la santé marocain avec ces organismes.

4 - **La Division des Moyens généraux** s'occupe de l'achat et de l'entretien du parc de véhicules du Ministère, ainsi que des fournitures et du matériel de bureau; elle est aussi responsable du courrier et des messageries internes.

5 - **La Direction de l'Equipement et du Matériel** établit les plans et devis techniques pour la construction des installations et bâtiments ; elle supervise et contrôle les travaux de conception et de construction effectués par des entrepreneurs privés et elle s'occupe de l'achat de matériel.

b. Ventilation budgétaire des fonctions administratives

Les fonctions administratives **absorbent plus de 48 % du budget de fonctionnement du Ministère, net des frais de personnel.** Les services de soutien - des réseaux de soins curatifs et de soins préventifs combinés - représentent de loin la plus grosse dépense administrative, soit plus de 44 % du budget total, affranchi des coûts de main-d'oeuvre. Les limites des données budgétaires dont nous disposions ne nous ont pas permis de ventiler les budgets par service de soutien entre les diverses unités des réseaux préventif et curatif. **La deuxième plus grosse dépense - la formation du personnel - ne compte que pour 2 % du budget,** net des salaires (se reporter aux lignes 1 à 16 du budget de fonctionnement 1992 dans la section 2.2).

c. Potentiel de désengagement

Les cinq unités administratives remplissent des fonctions qui relèvent du cadre normal des activités ministérielles et qui ne se prêtent pas à la privatisation. Il s'agit d'une **fonction sociale** à laquelle les critères de privatisation définis précédemment dans la méthodologie ne sauraient s'appliquer directement. Il convient toutefois de mentionner que plus les hôpitaux et cliniques seront opérés par le secteur privé ou en totale autonomie administrative et financière, moins le Ministère devra s'impliquer au niveau des activités de support logistique à ces établissements, telles que les achats d'équipements, de médicaments, entretien, etc.

Il existe malgré tout un certain nombre de services, actuellement assurés par le personnel administratif ou de support du MSP, qui pourraient être éventuellement confiés par contrats de sous-traitance à des entreprises du secteur privé, en l'occurrence:

- le transport du personnel en milieu fortement urbanisé: ce service pourrait être éliminé s'il était remplacé par une dotation directe à l'employé lui permettant d'acquitter le coût de son transport en commun par des moyens publics ou privés. L'exemple Parisien de la Carte Orange pourrait être adapté au Maroc pour les employés du ministère travaillant en milieu urbanisé. La moitié du montant de la carte orange des salariés est remboursée par leur employeur. Cette recommandation n'est pas envisageable pour les opérations en milieu rural ou pour des activités impliquant une mobilité constante du personnel.

- la formation du personnel: les contrats de services pourraient être utilisés comme moyen d'augmenter la participation du secteur privé.

- l'exploitation, la maintenance des véhicules et l'entretien des bâtiments et du matériel pourraient faire l'objet de contrats de service ou de contrats de gestion accordés à des services spécialisés privés.

En raison du délai imparti pour la réalisation de la présente étude, il nous a été impossible d'en effectuer une analyse plus exhaustive, ni d'en mesurer l'impact financier (qui demeurera de toute manière marginal par rapport à l'impact potentiel d'autres recommandations de désengagement mentionnées dans le présent rapport).

Un audit opérationnel plus approfondi de ce secteur pourrait certainement mettre en évidence des dédoublements de fonctions administratives au sein du Ministère et qui pourraient justifier des actions de rationalisation.

4.1.2. Services de réglementation

a. Unités organisationnelles existantes

Les unités organisationnelles ci-après exercent des fonctions de réglementation, assurant la protection du consommateur, comme la régie de l'exercice des professions médicales dans le secteur privé :

6 - **Le Laboratoire national de contrôle des médicaments**, régi par décret, effectue des analyses techniques sur des médicaments et drogues d'importation ou produits localement destinés à la vente dans le pays.

7 - **La Division du médicament** coordonne et contrôle la commercialisation des produits pharmaceutiques sur le marché marocain ; ses fonctions consistent à donner un avis d'expert dans le processus d'agrément de nouveaux produits pharmaceutiques à réglementer et revoir les prix des 3 500 produits spécialisés sur le marché ainsi qu'à surveiller l'importation d'autres médicaments.

8 - **La Direction de la Réglementation et du Contrôle** est chargée de la reconnaissance professionnelle du personnel médical et paramédical oeuvrant tant en établissements privés que dans des cliniques et hôpitaux. Elle s'occupe aussi d'établir les modalités de tarification des services professionnels et d'élaborer la réglementation du secteur de la santé. Un travail considérable de rationalisation, de standardisation et de développement demeure à entreprendre dans le domaine de la réglementation.

9 - **La Direction Urgences Secours** établit les spécifications en matière de matériel et de services d'urgences, et réglemente les interventions d'urgence au sein du réseau de santé publique - des dispensaires et centres de santé jusqu'aux hôpitaux ; elle coordonne aussi la formation du personnel qui y est affecté. La Direction des Urgences secours, en plus de sa responsabilité réglementaire, assume également une responsabilité opérationnelle.

b. Ventilation budgétaire des fonctions de réglementation

Les fonctions de réglementation du MSP comptent pour moins de 1 % du budget de fonctionnement, net des frais de personnel (voir lignes 17 à 23 du budget de fonctionnement 1992, section 2.2).

c. Potentiel de désengagement

Les quatres unités décrites ci-dessus exercent les fonctions de réglementation du secteur de la santé, fonctions qui relèvent du cadre normal des activités ministérielles et qui ne justifient pas le désengagement de l'Etat tant que les normes du secteur médico-pharmaceutique n'auront pas été encadrées par un système plus structuré. Dans le contexte d'une réforme majeure du secteur de la santé, ces fonctions demanderaient au contraire d'être plus développées pour une période de quelques années. Comme elles remplissent une **fonction de réglementation et de protection sociale**, les critères de privatisation définis dans la méthodologie ne peuvent s'y appliquer. Cependant, dans l'éventualité d'une mise en oeuvre des propositions de réforme du système de santé, il y aurait lieu de modifier les lois appropriées pour permettre à ces organes de réglementation de contrôler efficacement les activités du secteur privé opérant dans le secteur de la santé.

La mise en application de la réforme qui encourage le développement des prestations privées devrait entraîner une modification de la **réglementation** relative à l'exploitation des cliniques et centres de santé. Par exemple, il deviendrait nécessaire d'autoriser les cliniques privées à se constituer **en personnes morales** ayant pour mission l'établissement et l'exploitation d'installations hospitalières privées, de manière à pouvoir passer des contrats avec des praticiens du secteur privé dans lesquels ils s'engageraient **à assurer des services de santé publique pour le compte du MSP**. D'autres projets nouveaux de réforme législative, notamment en ce qui

43

concerne des mesures incitatives visant à encourager le secteur privé à étendre ses ramifications dans des régions encore mal desservies devraient être envisagés.

L'utilisation de contrats de gestion privée pour l'exploitation des hôpitaux ou des cliniques pourrait être un mécanisme à privilégier comme étape intermédiaire pour accélérer le processus de la réforme. Un exemple pouvant illustrer les bienfaits des contrats de gestion privée dans ce domaine est celui de "Sonoma County" aux USA. En 1975, le "County" a signé un contrat de gestion avec une société privée, la "National Medical Enterprises". Après une année de gestion privée, les subventions versées par le County à l'hôpital furent réduites de près de 50%. De plus à la fin de 1981, l'hôpital n'était plus déficitaire, ses revenus dépassant les dépenses d'environ 920.000 dollars. Les taux d'admission et d'occupation augmentèrent et les revenus de l'hôpital furent suffisants pour financer des projets de modernisation et la création de nouvelles unités de service.

Pour la construction de tout nouvel hôpital dans le futur, le gouvernement devrait systématiquement envisager de recourir à un mécanisme de financement de type BOO (Build Own Operate/Construction, Propriété, Exploitation) avec le secteur privé et par lequel celui-ci s'engagerait à construire et à exploiter par la suite l'établissement. Dans certaines circonstances, le secteur privé pourrait ne pas être disposé à assumer la responsabilité de la propriété de l'infrastructure de l'hôpital et l'Etat pourrait être contraint d'assumer (totalement ou partiellement) la responsabilité du financement de l'investissement. Dans une telle situation, la participation du secteur privé pour assumer les responsabilités de la construction et de l'exploitation de l'hôpital devrait être encouragée dans le cadre d'un contrat de type BTO (Build, Tranfer, Operate/ Construction, Transfert, Exploitation). Dans le cadre d'un tel contrat, la propriété des actifs est transférée au patrimoine de l'Etat (ou à un Etablissement mixte) au terme de la construction mais le partenaire privé assume la responsabilité de l'exploitation commerciale de l'établissement, sur des bases préalablement définies.

A l'heure actuelle, l'agrément du personnel médical travaillant dans le secteur privé revient au Secrétariat général de l'Etat, sur avis favorable du MSP. Cela semble être une étape bureaucratique lourde et inutile, puisque le processus pourrait entièrement revenir à l'organisme de réglementation du secteur ou être délégué aux corporations professionnelles du secteur. De plus, la procédure d'agrément va jusqu'à la spécification de la municipalité d'exercice, c'est-à-dire qu'il est laissé aux autorités locales la responsabilité d'entériner la demande d'agrément d'un praticien, limitant ainsi considérablement sa mobilité future. Une fois cette qualification reconnue,

le praticien ne peut exercer et établir son unique cabinet que dans cette municipalité. La demande doit aussi recevoir l'aval du représentant local du ministère de l'Intérieur. Ces pratiques semblent être beaucoup trop restrictives dans le contexte d'une politique visant à favoriser le développement d'une pratique privée responsable et dynamique. Ces procédures gagneraient à être remplacées par des mesures visant à encourager les praticiens à s'installer dans les régions que le MSP a identifiées comme déficientes sur le plan des soins de santé. De telles mesures pourraient être remplacées par une procédure d'accréditation professionnelle basée sur la seule compétence des médecins, sans restriction de pratique abusive et accompagnée de mesures incitatives pour encourager les praticiens à desservir adéquatement les zones rurales sous-équipées. Cette accréditation devrait permettre aux praticiens d'exercer dans plus d'une municipalité et éventuellement aussi au sein de plusieurs établissements.

4.1.3. Services de prévention et de dépistage

a. Unités organisationnelles existantes

Les cinq unités qui relèvent des **Services de prévention** comprennent deux instituts de recherche qui guident, de par leurs conseils, leurs stratégies, leur ciblage et leur suivi, les diverses interventions du MSP visant à améliorer l'environnement sanitaire du pays :

10 - **L'Institut national d'hygiène** (toxicologie, contrôle des poisons, contrôle des maladies sexuellement transmissibles comme le sida, etc.) et l'**Institut Pasteur** (analyses biochimiques, recherche, etc.). Par les travaux **qu'ils** effectuent dans le secteur de l'épidémiologie, ces services aident à orienter les stratégies du MSP et à suivre les progrès des services nationaux de dépistage du **MSP.** Ils fournissent un soutien technique, notamment dans le cadre du Centre de contrôle des poisons, et effectuent des contrôles de qualité sur des travaux de laboratoire relevant d'établissements et d'hôpitaux tant publics que privés.

12 - **La Direction de l'Epidémiologie et des Programmes sanitaires** suit l'évolution des taux de morbidité dans la population, détermine la présence ou l'émergence de maladies éventuelles, met à exécution des programmes visant à les endiguer et supervise les programmes généraux d'hygiène.

13 - **La Direction de la Prévention et de l'Encadrement sanitaire** assure des services auprès de la population (planning familial, santé scolaire, gériatrie et réadaptation), intervient auprès des mères et des enfants (immunisation, lutte contre la diarrhée, etc.), et dispense des programmes éducatifs.

Les unités organisationnelles qui relèvent du **réseau national de dépistage** des besoins médicaux de la population sont les suivantes :

14 - **Les préfectures et provinces** coordonnent les opérations de dépistage sur le terrain dans les 60 provinces et préfectures qui forment le Royaume du Maroc. Ce réseau assume la responsabilité de l'ensemble des programmes de santé préventive, des centres de soins primaires, des services de soins curatifs (hôpitaux), des travaux de laboratoire et des interventions épidémiologiques à l'échelle du pays. Chaque province ou préfecture compte un représentant du Ministère de la Santé Publique (relevant du Secrétariat général) qui coordonne et supervise toutes les installations et activités médicales du Ministère sur son territoire.

b. Ventilation budgétaire des Services de prévention et de dépistage

Les projets de prévention du MSP, tels qu'ils figurent dans le **budget de fonctionnement,** représentent une somme de 9,4 millions de dirhams (ligne 24). Le réseau de dépistage sur le terrain est intégré aux services de soutien de la catégorie Administration (lignes 1 à 16). L'élément prévention du poste "Services de soutien - Administration générale", est évalué à 170 M DH (ligne 5). Il s'agit là d'une approximation que nous n'avons pu corroborer auprès d'une autre source. L'évaluation officielle de la dépense totale de prévention est de **30 %** du budget, soit environ 180 M DH.

L'engagement qu'a pris le gouvernement d'améliorer l'infrastructure des soins de base se reflète dans l'affectation de **61 % du budget d'investissement** aux projets de construction et de soutien dans le secteur des soins préventifs.

c. Potentiel de désengagement

Les soins préventifs sont considérés comme remplissant une fonction sociale de base essentielle dans le contexte socio-économique du Maroc, bien que dans la pratique et par la force des restrictions budgétaires, des ressources plus grandes aient été affectées jusqu'à présent au réseau des soins curatifs, plus coûteux d'exécution. Le MSP est le protagoniste d'une campagne nationale de soins préventifs et de mesures ciblées en faveur des segments les plus vulnérables de la population, notamment par ses interventions auprès des mères et des enfants, ses services de planning familial, d'éducation et de vaccination, et ses actions préventives en matière d'épidémiologie. Le MSP a établi à cette fin un réseau de dispensaires et de services de santé de base pour mener à bien ces activités préventives essentielles.

Jusqu'à présent, ces programmes préventifs n'ont présenté que peu d'intérêt aux yeux des organismes de santé a but lucratif. Il ne s'est produit, dans le secteur privé, que très peu d'intérêt pour les services de santé de base (hormis la distribution de produits pharmaceutiques), si ce n'est

dans quelques cliniques de soins curatifs pour des prestations préventives dispensées en complémentarité des soins curatifs plus lucratifs.

Sous un régime purement commercial, dans lequel les services préventifs de base ne seraient pas subventionnés par l'Etat, les possibilités de réaliser un **excédent de recette en provenance de la fourniture de tels soins** (dans un dispensaire de base ou un centre de santé) sont limitées pour plusieurs raisons :

- Les services ne peuvent pas être assurés moyennant des **honoraires** comparables à ceux des soins curatifs et le volume et la fréquence de tels soins ne sont pas suffisants pour assurer la rentabilité économique de cliniques privées spécialisées en soins préventifs.

- Le **pouvoir d'achat** des consommateurs de soins de base est très bas, particulièrement en milieu rural où ils sont le plus en demande du fait des conditions sanitaires moins favorables et de la présence et de l'action limitées des hôpitaux.

- Des gestionnaires de cliniques privées se heurteraient à l'obstacle des limitations à la possibilité de facturer la clientèle pour de tels services, dans la mesure où un réseau de prévention public offrirait ces même services à la population à titre gratuit.

- A l'exception du secteur pharmaceutique où ce sont les fournisseurs privés qui dominent le marché, le **potentiel de croissance** des services de prévention est évident sur le plan des besoins humains, mais il ne l'est pas sur le plan de la viabilité d'un système de soins privés.

Il est toutefois possible d'envisager un accroissement significatif de la prestation privée pour la fourniture de services de soins préventifs de base dans les zones géographiques pourvues de cliniques privées disposées à rendre de tels services. Ceci pourrait être réalisé en assurant la rémunération **par l'Etat** du coût de production de l'acte médical préventif (service gratuit à la population) et en permettant au secteur privé déjà établi dans ces cliniques, de fournir de tels services en complémentarité de leurs activités curatives qui constituent la base de leur pratique. Ceci pourrait contribuer par le fait même à augmenter la rentabilité de cliniques marginales en milieu rural pour lesquelles la viabilité économique pourrait être insuffisante sur la base des seuls soins curatifs rémunérés par le système d'assurance santé. Les cliniques participantes pourraient faire l'objet d'ententes contractuelles avec le MSP, ententes précisant les modalités de fourniture de tels soins préventifs et leur rémunération par l'Etat.

En milieu urbain où il existe une forte demande pour des soins curatifs, cette approche risque toutefois d'entraîner une situation où les soins préventifs de base pourraient être négligés au profit de la fourniture exclusive des soins curatifs plus rémunérateurs. Dans de telles situations qui se matérialisent en général dans un environnement où il existe un volume important de clientèle à

desservir, il pourrait être approprié pour le MSP de maintenir quelques cliniques étatiques spécialisées dans la fourniture de soins préventifs. Ces cliniques seraient gérées soit directement par le Ministère, soit par le secteur privé sous contrat de gestion.

L'élément essentiel pour que les services de soins préventifs apportent le maximum de bienfaits à la société est que les services de diagnostic, de vaccination ou de traitement préventif simple qui sont assurés par ces centres de santé **demeurent faciles d'accès et qu'ils soient gratuits**, de manière à y attirer le plus grand nombre de gens. Il est donc souhaitable que le MSP continue d'affecter une partie importante de son budget pour assurer la couverture du coût de ces soins de base, de manière à réduire sensiblement par la suite la demande pour des services curatifs beaucoup plus coûteux pour la société.

Tenant compte de ces arguments et de l'importance de la composante sociale des soins de santé préventifs, le désengagement de l'Etat de ces services de base n'est pas une priorité par rapport à celui de son désengagement du secteur curatif. Une action de désengagement modulée peut toutefois être envisagée après l'introduction d'un système d'assurance universel qui prévoierait le remboursement du coût de ces prestations au sein de zones géographiques limitées pour lesquelles il existe des conditions favorables à une prestation privée.

4.1.4. Services de soins curatifs en milieu hospitalier

a. Unités organisationnelles existantes

15 - **La Division de liaison avec les établissements autonomes** est chargée de la coordination entre les grands hôpitaux et le Ministère, et entre les hôpitaux eux-mêmes.

16 - **Les hôpitaux nationaux, régionaux et provinciaux** du MSP, au nombre de 98, ont été décrits dans la section 2.

b. Ventilation budgétaire pour les établissements hospitaliers (soins secondaires et tertiaires)

Les principaux postes du **budget de fonctionnement** pour le réseau des soins curatifs sont alloués aux CHU Ibn Sina et Ibn Rochd, et aux établissements SEGMA, représentant respectivement 29 %, 13 % et 5 % du budget total, net des salaires (lignes 35 à 38). Le reste des dépenses du réseau curatif revient aux services de soutien de l'Administration (ligne 4), à savoir 16 % du budget, net des dépenses liées au personnel. Les dépenses allouées aux soins secondaires et tertiaires représentent environ **65 %** du budget de fonctionnement global, net des salaires, soit 380 millions de dirhams.

Le **budget d'investissement** consacre approximativement **23 %** de ses fonds aux soins en milieu hospitalier, ce qui reflète clairement la priorité qu'accorde le MSP au renforcement du réseau de prévention.

c. Potentiel de désengagement

Le MSP a construit au Maroc 98 hôpitaux publics, dont les deux hôpitaux universitaires de Casablanca et de Rabat. **Nous suggérons que, concurremment à la mise en vigueur d'un système d'assurance maladie universel, ces hôpitaux soient donnés en location à des établissements ou personnes morales sans but lucratif installés dans les localités concernées, gérés par un conseil d'administration local et exploités en toute autonomie, dans le respect des règles de fonctionnement du secteur commercial.** Ceci pourrait être accompli par le biais de contrats de gestion pour des concessions de services publics en vertu desquelles le secteur privé prendrait en charge l'exploitation de l'hôpital en contrepartie d'une rémunération sous forme d'honoraires de gestion selon des conditions préétablies. Dans un tel contexte, la responsabilité première du gestionnaire privé est d'équilibrer le résultat d'exploitation de l'hôpital, après s'être acquitté de la couverture des charges financières relatives aux infrastructures, propriété de l'Etat. De tels contrats incorporent généralement des mécanismes de primes ou de pénalités proportionnelles à l'atteinte d'objectifs de performance préétablis.

Il ne devrait pas être exclus à priori que quelques hôpitaux ou cliniques desservant des bassins de populations aux caractéristiques de revenu et de stabilité d'emploi favorables puissent présenter un intérêt commercial et puissent être rachetés du gouvernement par des groupements de médecins privés afin de les opérer comme des hôpitaux ou des cliniques à but lucratif et entièrement privés.

Le réseau hospitalier marocain remplit une **fonction sociale** essentielle quoique inefficace pour le moment. Les risques présentés par l'introduction d'un nouveau cadre institutionnel pour les établissements de santé doivent être comparés aux lacunes et coûts qui découlent de la perpétuation du système actuel et de son insuffisance de performance croissante. Un bon exemple de la viabilité potentielle des schémas de restructuration proposés est la prospérité grandissante des services de santé privés qui se développent au Maroc depuis quelques années. Ces derniers viennent de plus en plus **suppléer** aux services qui, naguère, relevaient exclusivement du secteur public. Les cliniques privées, lorsque les patients bénéficient du pouvoir d'achat requis pour s'acquitter du coût des services reçus, sont d'ores et déjà en mesure de proposer à leur clientèle, sur des bases commercialement rentables, la plupart des services offerts par le réseau hospitalier du MSP. Comme nous l'avons vu dans la section 2, les cliniques privées au Maroc disposent actuellement de 10 % des lits disponibles (avec des taux d'occupation bien plus élevés que dans les hôpitaux publics), bien qu'elles soient essentiellement au service des segments de la population urbaine solvable. La multiplication rapide de ces cliniques est un signe très éloquent

de la perception au sein de la population d'une détérioration de la qualité des soins dispensés par le secteur public.

Dans un contexte où la solvabilité des patients pourrait être assurée par le canal d'une assurance maladie universelle, la gestion privée ou la privatisation d'hôpitaux ou de cliniques devient envisageable. Une telle approche ne devrait toutefois être mise en application sur une grande échelle que dans la mesure où le secteur privé pourra faire la démonstration de sa plus grande efficacité et de sa performance de gestion par rapport à celle réalisée par le secteur public. Une telle démonstration ne pourra être effectuée que dans la mesure où, dans le cadre de quelques projets pilotes judicieusement choisis, le secteur public de la santé pourra être mis en concurrence, à armes égales et pour des services équivalents, avec le secteur de la santé privé.

Les perspectives d'un marché demandeur soutenu au sein d'un réseau de cliniques ou d'hôpitaux indépendants sont bonnes pour plusieurs raisons :

- Le MSP est le plus important et le plus puissant fournisseur de services de santé au Maroc et celui-ci continuera de jouer un rôle primordial en ce domaine pour de nombreuses années. Toutefois, il est probable que le marché des fournisseurs de soins de santé du secteur privé prendra une part de marché de plus en plus importante pour le segment de la population formé par les malades qui auront été solvabilisés par l'assurance maladie et ceux qui ont les moyens de payer pour un service plus personnalisé.

- Les fournisseurs du secteur privé ne sont pas pour le moment en mesure de desservir une clientèle non payante. Le **pouvoir d'achat des consommateurs** de services médicaux est particulièrement bas pour un large pourcentage de la population et celui-ci n'est pas prêt de s'améliorer tant que l'accessibilité aux soins médicaux, par le couvert d'une assurance maladie universelle, n'aura pas été ouvert aux indigents. La création d'une couverture d'assurance plus universelle entraînera avec elle l'émergence d'une nouvelle clientèle avide de prestations de services de santé privés.

- La croissance de ce secteur sera certainement caractérisée par un environnement de plus en plus concurrentiel entre le secteur public et le secteur privé sur la question de la qualité et du coût des services offerts. Ceci bénéficiera à la population.

- Maintenant que l'offre privée a satisfait à la demande pour des cliniques privées dans les riches milieux urbains, la concurrence pour s'attirer la clientèle rendue solvable par l'assurance maladie va s'intensifier.

- Malgré la concurrence de services hospitaliers gratuits, les soins dispensés dans le secteur privé ont fait la démonstration qu'ils peuvent être rentables sur la base d'une

clientèle payante. Dans certains domaines d'intervention, les cliniques privées sont également en mesure d'assurer des soins de meilleure qualité que ceux qui sont dispensés dans les hôpitaux publics.

A ce stade-ci de notre propos, nous considérons, au même titre que les stratèges du Ministère de la Santé Publique, que l'instauration d'un régime d'assurance maladie obligatoire et universel constitue l'aspect le plus fondamental de la réforme du secteur de la santé pour plusieurs raisons :

- Elle accroît et uniformise le **pouvoir d'achat** des consommateurs de soins de santé.

- Elle ouvre largement la porte au processus de désengagement sélectif de l'Etat ou à la privatisation de certains centres dispensateurs de soins du MSP, tout en introduisant la notion de compétition entre les secteurs public et privé pour la fourniture de prestations **de qualité comparable à la population dans son ensemble.**

- Elle fait passer une proportion accrue du fardeau de financement par l'Etat des soins de santé vers les éléments de la société qui ont la capacité de payer pour les services rendus.

- Elle permet d'envisager le recours à une forme de péréquation sociale par le biais de laquelle les mieux nantis de la société participent à la couverture du risque pour les plus démunis de la société.

- Elle permet de jouer un rôle capital dans le contrôle de la prestation des soins préventifs et curatifs et l'uniformisation de la rémunération pour les services rendus.

- Elle permet de réduire les disparités sociales et d'encourager la consommation de soins préventifs de base, moins coûteux pour la société que les soins curatifs..

4.1.5. Installations de production gérées par le MSP

a. Unités organisationnelles existantes

17 - **Le Centre national de transfusion sanguine (CNTS)** effectue des transfusions sanguines dans les hôpitaux, assure les analyses du sang en laboratoire et son traitement, et vend les produits sanguins aux établissements médicaux tant publics que privés.

18 - **L'Institut Pasteur** se spécialise dans la production de vaccins, de sérums et d'agents réactifs.

19 - **La Pharmacie centrale** effectue l'achat de gros volumes de produits pharmaceutiques sur les marchés aux enchères tant nationaux qu'internationaux.

b. Ventilation budgétaire des installations de production

Le CNTS absorbe plus de 2 % du budget de fonctionnement (ligne 40), l'Institut Pasteur ne se voit allouer aucun montant au budget et la Pharmacie centrale agit à titre d'acheteur pour le MSP.

c. Potentiel de désengagement

Centre national de transfusion sanguine

Le CNTS remplit une **fonction sociale** essentielle pour la collecte et le traitement du sang humain et la distribution qu'il fait du plasma et d'autres dérivés sanguins. L'Etat a maintenu le réseau du CNTS en situation de monopole principalement en raison des questions d'éthique reliées à la commercialisation des produits du sang, de l'importance qu'il revêt dans la culture du pays et de la corruption à laquelle pourrait donner lieu un système de transfusion contre rémunération. Cependant, une nouvelle loi devrait permettre l'intervention, sous contrôle étroit des pouvoirs publics, du secteur privé dans ce secteur. Le Ministère de la Santé Publique est actuellement chargé d'établir au préalable des normes de production et des mécanismes d'assurance et de contrôle de la qualité.

Des organismes privés sans but lucratif, comme la Croix Rouge ou le Croissant Rouge dans d'autres pays, pourraient se **substituer** aux services du CNTS, sous réserve de la levée de l'exclusivité d'accès que détient ce dernier sur les transfusions sanguines dans les hôpitaux et du monopole des prix qu'il pratique. Ces services pourraient être organisés de manière à produire un **excédent de recettes** dans un contexte étroitement réglementé:

- La fourniture de plasma offre un grand **potentiel de croissance**. A l'heure actuelle, la production du CNTS s'établit à 100 000 unités par année et semble ne pas satisfaire totalement les besoins actuels du Maroc. Il n'y a toutefois pas d'importations de plasma en provenance de pays tiers, et il semble que l'excédent de la demande courante par rapport à la production actuelle soit satisfaite par le recours à des pratiques de transfusion directe (illégales). La demande de plasma est directement fonction des soins de santé prodigués. Si l'on devait desservir adéquatement l'ensemble de la population, la demande serait de trois à cinq fois supérieure aux volumes actuellement traités. Dans le contexte d'une plus grande solvabilisation de la population pour la couverture des soins médicaux, la demande de plasma va rapidement augmenter et devrait permettre de faciliter la rentabilisation commerciale des activités du CNTS.

- La vente de plasma se fait au sein du réseau de la santé à raison d'un **prix de monopole** de 180 DH, déterminé par l'Etat et qui est resté le même depuis quatre ans. En dépit de la modicité de ce prix et du fait que les hôpitaux ne s'acquittent que sporadiquement du coût du plasma, les recettes tirées de **consommateurs** divers du secteur privé ont représenté plus de 35 % des recettes globales en 1992. On s'attend à ce que le prix soit porté sous peu à 300 DH. Selon les autorités responsables du CNTS, ce nouveau prix permettra d'absorber tous les coûts (y compris les coûts de personnel actuellement supportés par le Ministère des Finances) si tous les bénéficiaires, y compris les hôpitaux, devaient s'acquitter du nouveau prix du plasma.

S'il est vrai que les activités de production du CNTS peuvent être privatisées, ou confiées à une tierce organisation à but non lucratif telle que la Croix Rouge, l'Etat doit toutefois demeurer responsable du contrôle de la qualité et du respect de la réglementation et des standards en la matière pour assurer la protection de la population et éviter l'exploitation commerciale indue d'un produit du corps humain. Ceci impliquerait donc pour le Ministère la nécessité de maintenir en place des laboratoires de contrôle de l'Etat pour surveiller la production des unités nouvellement privatisées, ce qui pourrait ne pas se révéler beaucoup plus intéressant que la situation présente sur le plan budgétaire. Il est toutefois envisageable de confier à sous-contrat au secteur privé les opérations de contrôle de laboratoire, dans le cadre d'une procédure demeurant sous le contrôle de l'Etat.

Institut Pasteur

L'Institut Pasteur est un exemple d'un organisme autonome et autosuffisant. Il s'agit là d'un monopole naturel, remplissant une **fonction sociale** importante par la nature de ses recherches sur les maladies, ses enseignements sur la microbiologie et la parasitologie, et la fabrication et l'importation qu'il fait de sérums, de vaccins et de produits biologiques.

Ces services ne sont pas facilement remplacés, surtout en ce qui concerne les vaccins spécifiques au Maghreb. L'Institut Pasteur est organisé de manière à produire un **excédent de recettes** :

- Depuis 1987, d'importants investissements ont été faits en vertu d'une nouvelle **stratégie de fonctionnement** qui scinde l'Institut en activités commerciales et non commerciales :

  Les activités de production relèvent du Département commercial de production et du Département de contrôle, lesquels fabriquent, sur une base commerciale des produits biologiques comme les sérums et les vaccins, les solvants de laboratoire et les milieux de culture.

Les activités non commerciales sont assurées par le Département de biologie médicale, qui effectue essentiellement les analyses, contrôles et essais de laboratoire.

Les activités d'intérêt public réunissent:

1° le Département de recherche, dont les travaux portent entre autres sur les rétrovirus du sida, l'immunogénétique, les virus hépatiques, la biologie moléculaire, l'immunothérapie, les mycobactéries et la biochimie,

2° le Département d'enseignement des disciplines pasteuriennes et,

3° le Département des services médicaux, dans le domaine notamment de la vaccination antirabique ou autre, et des consultations spécialisées à l'échelle internationale.

Le financement des services publics de l'Institut doit venir des activités de production. La direction s'est donné un plan quinquennal visant à accroître le produit de ses ventes dans les secteurs public et privé.

- Les investissements de 6,2 M DH de 1992 (35 % des 17,7 millions prévus au budget) ont produit de bons **résultats financiers**. Plus de la moitié des capitaux ont été consacrés à l'enseignement et à la recherche, 22 % à la production, 14 % aux services courants et 12 % aux analyses et contrôles. En 1992, la priorité a été accordée aux unités de production.

  Sur des recettes de 70 M DH en 1992, plus de 82 % sont venues du Département commercial (71 % des sérums et vaccins, et 11 % des produits biologiques), et 18 % du Département de biologie (17 % des analyses et moins de 1 % des contrôles). Les achats de matières premières, effectués pour la plupart en devises, ont représenté plus de 75 % des dépenses de 1991, contre 15 % pour les dépenses de personnel.

  Les installations de production fonctionnent à raison de 30 à 40 % de leur capacité de conditionnement, ce qui ne semble pas se répercuter sur les profits, puisque l'Institut détient un avantage de 16 contre un sur le prix de certains vaccins et sérums importés.

Il n'est pas démontré que les services offerts par l'Institut Pasteur puissent être produits avec un meilleur niveau de qualité ni à un coût inférieur s'ils devaient être assurés par d'autres fabricants du pays. D'autre part, en raison de la forte surcapacité de production actuelle de l'Institut, il n'y aurait pas d'avantage immédiat à encourager la pénétration de ce marché par d'autres producteurs.

L'Institut Pasteur étant déjà géré comme une entreprise commerciale du secteur privé pour une grande partie de ses activités, il pourrait être envisagé de créer des filiales sous un statut de société anonyme la branche de ces activités commerciales et d'encourager la participation du secteur privé dans son capital. La branche commerciale de l'Institut, sous l'impulsion de ses actionnaires privés, pourrait plus facilement qu'une société d'Etat commercialiser son surplus de capacité de production vers la fabrication de produits destinés à l'exportation.

Pharmacie centrale

La Pharmacie centrale relève de l'administration centrale du MSP et plus particulièrement de sa direction des Ressources humaines. Son rôle consiste à assurer l'approvisionnement du Ministère en produits pharmaceutiques acquis en gros volumes. La Pharmacie centrale pourrait facilement être **remplacée** par le réseau de distribution privé qui alimente les 1 500 pharmaciens du pays, dans le cadre d'un marché pharmaceutique commercial assez bien développé.

Essentiellement, depuis quelques années l'approvisionnement du secteur public se fait par l'achat direct de produits auprès de fournisseurs indépendants, et il y a lieu de noter que même **d'importants acheteurs** comme les hôpitaux SEGMA, les CHU, les hôpitaux FAR et l'ensemble des cliniques privées s'approvisionnent directement auprès de grossistes du secteur privé, court-circuitant le réseau du MSP.

En outre, la Pharmacie centrale a éprouvé des difficultés multiples qui ont rendu son **rendement médiocre** par rapport à celui des fournisseurs indépendants :

- Problèmes liés au repérage de nouveaux produits pharmaceutiques.
- Problèmes de ciblage des médicaments sur les tendances épidémiologiques et les besoins particularisés des hôpitaux.
- Problèmes de distribution, notamment l'adéquation du moment choisi pour les livraisons par rapport aux besoins exprimés par les hôpitaux.
- Stocks excessifs.
- Problèmes de liaison avec les grossistes, y compris des arrangements préférentiels avec certains d'entre eux.

Une commission a été formée dans le but d'évaluer l'opportunité de faire disparaître progressivement la Pharmacie centrale, conclusion à laquelle on devrait se rendre en principe. Nous recommandons de dissoudre la Pharmacie centrale.

5. DESCRIPTION DES PROPOSITIONS D'INTERVENTION: RECOMMANDATIONS DE POLITIQUES, MESURES D'ACCOMPAGNEMENT ET CONTRAINTES

5.1. Sommaire des recommandations et des mesures d'accompagnement suggérées

L'analyse précédente a permis de dégager un certain nombre de réformes possibles pour le MSP à partir de critères fonctionnels, et de mettre en évidence certaines des activités pour lesquelles le secteur privé était susceptible de participer plus largement à la prestation des services actuellement assurés par le Ministère de la Santé publique. Nos recommandations pour chaque cas sont formulées ci-après.

La réforme de ces services ne peut se faire sans mesure d'accompagnement dont les plus facilement identifiables sont les suivantes:

1. L'établissement d'un système d'**assurance maladie universel et obligatoire** et la mise en place des mécanismes de financement et de gestion de ce système sont des mesures préalables à la réforme en profondeur du secteur de la santé.

2. **Une modification de la réglementation** pour permettre au MSP de passer légalement des contrats avec des praticiens indépendants pour assurer la prestation de services identiques à ceux qui sont fournis par le réseau public de dispensaires et de centres de santé du pays. La réglementation à cet effet devrait permettre d'assortir ces contrats de mesures incitatives pour encourager l'installation de ces praticiens privés dans des régions désignées comme prioritaires.

3. **Une modification de la législation** qui redéfinirait en profondeur le cadre institutionnel relatif aux programmes d'assurance maladie et préciserait le rôle et les responsabilités relatives des secteurs public et privé en relation avec la mise en application du nouveau régime d'assurance maladie. Sur le plan de la réforme, les modifications à la réglementation devront viser à responsabiliser les associations professionnelles du secteur pour autodiscipline la profession et contribuer activement à la lutte contre les abus, la corruption et les dérogations au code d'éthique et à la réglementation du secteur.

5.2. Stratégies applicables aux services sélectionnés

5.2.1. Mesures concernant le réseau des soins préventifs

Aucun désengagement à court terme de l'Etat des unités publiques de service existantes, mais mise en place de mesures de rationalisation sur les plans administratif et opérationnel pour en augmenter le degré d'efficience.

Toute expansion future du réseau devrait s'effectuer dans toute la mesure du possible dans le cadre d'ententes de services conclues avec le secteur privé (emploi de praticiens indépendants sous contrat avec le MSP). Ceci devrait entraîner en conséquence l'arrêt (ou la diminution sensible) de la construction de nouveaux dispensaires et centres de santé publics supplémentaires.

Des mesures incitatives, telles que l'instauration de facilités de crédit, encourageront des médecins indépendants à s'établir dans des localités où les prestations sont pour le moment inadéquates.

L'Etat pourra envisager à moyen terme, dans la mesure où une demande pourra se matérialiser, de vendre au secteur privé des dispensaires ou des cliniques publics de premiers soins pour les reconvertir en des cliniques privées dispensant des services polyvalents (préventifs et curatifs).

a. Description du service

A l'heure actuelle, le MSP exploite 474 centres de santé et 1 181 dispensaires. Ce réseau est à ce point répandu au pays que 64 % de la population vit à présent dans un rayon de dix kilomètres d'une installation médicale. Ces petites installations servent d'antennes au programme de dépistage et de soins préventifs du MSP et constituent des centres de soins primaires pour la majorité de la population en cas de maladie. On envisage encore d'étendre ce réseau, dans un premier temps, à même les fonds du budget d'investissement du MSP consacrés à la construction des infrastructure, puis dans un second temps, à même le budget de fonctionnement du Ministère pour assurer le financement de la fourniture des prestations.

Avant de puiser exclusivement dans le budget de l'Etat ou d'utiliser des facilités de crédit garanties par l'Etat pour financer ces nouvelles installations (dans la mesure où elles sont indispensables), toutes les modalités de participation du secteur privé à titre d'investisseur et d'exploitant devraient être envisagées.

b. Modalités et incidences d'une participation du secteur privé

Une démarche possible pour étendre les ramifications du réseau de dispensaires consisterait à attirer, par des incitatifs financiers, des médecins récemment diplômés pour établir leur cabinet privé dans des régions où le MSP projette de construire de nouveaux dispensaires et centres de santé. **La principale modalité considérée serait de consentir un financement à taux réduit aux praticiens désirant équiper leur cabinet particulier pour la prestation de soins de base. Le MSP pourrait ensuite passer avec eux des contrats de sous-traitance pour assurer la prestation de services de prévention à leur propre compte à partir de leur cabinet privé.**

Le budget d'investissement de 1993 prévoit 86,7 M DH pour l'expansion du réseau de soins de base en zones périphériques. En outre, la Banque africaine de développement a consenti un prêt de 610 M DH pour l'expansion des centres de santé de premiers soins au cours des cinq prochaines années dans les provinces et préfectures de Azilal, Boulemane, Chefchaouen, Errachidia, Essaouira, Marrakech, Ouarzazate, Tata et Tan-Tan. Si le MSP adoptait la procédure de passation de sous-contrats avec des médecins indépendants dans le but d'étendre la couverture de prestation de soins primaires, une portion seulement de ces fonds pourrait être suffisante pour les motiver à engager un investissement personnel pour la construction de leur cabinet médical privé dans ces régions (en conformité avec les standards imposés par le Ministère pour assurer la fourniture des services concédés). Des prêts, aux conditions avantageuses des bailleurs de fonds institutionnels, pourraient leur être accordés à cette fin, assortis de conditions de remboursement à long terme au MSP qui, à son tour, rembourserait la Banque africaine de développement.

A moyen terme, la couverture du système d'assurance maladie universel devrait assurer la solvabilité de la clientèle de ces régions et assurer la viabilité économique des cabinets de médecins privés en régions éloignées au même titre que pour les centre urbains. Même en l'absence d'un système d'assurance maladie, le MSP pourrait s'entendre avec des médecins indépendants pour assurer la prestation à contrat et à moindre coût des services médicaux relevant de la responsabilité sociale de l'Etat.

Il est difficile d'évaluer, sur la base des données financières disponibles, quel est le coût de fonctionnement actuel d'un centre de santé primaire ou d'un dispensaire public type. Il est toutefois probable que le fait de confier la prestation de ces services à un praticien indépendant opérant à partir de son cabinet privé, serait plus économique que d'assumer les frais de fonctionnement d'un centre qui appartiendrait et serait géré directement par le MSP. Cette façon de procéder réduirait la demande en investissements nouveaux pour la construction de nouveaux centres de santé par le MSP et encouragerait le secteur privé à s'installer dans des régions où ces services sont insuffisants. Avec le temps, le réseau des cliniques de santé et de dispensaires privés finirait par s'étendre et par ouvrir encore davantage la voie à la privatisation.

Dans un premier temps, soit jusqu'à ce que le régime d'assurance maladie universel soit mis en vigueur, le budget de fonctionnement du MSP ne serait pas sensiblement affecté puisque le coût des prestations fournies par les médecins privés devrait continuer d'être subventionné sur fonds publics. Cependant, à moyen terme, la participation qui devra émarger du budget de fonctionnement du Ministère diminuera lorsque l'assurance maladie remboursera les services de routine aux médecins indépendants. Seuls les coûts de réalisation de campagnes exceptionnelles de protection de la santé publique, non spécifiquement couverts par l'assurance maladie, devront être assumés par le budget du MSP.

c. Contraintes et mesures d'accompagnement liées à la participation du secteur privé

1 - Des modifications devront être apportées à la réglementation en vue :

- de permettre au MSP d'impartir à des praticiens indépendants la prestation de certains services;
- d'instituer un code d'investissement applicable spécifiquement aux fournisseurs indépendants de services de santé.

2 - Des mesures législatives et des négociations avec les bailleurs de fonds internationaux devront être conclues pour permettre au MSP de proposer des conditions de crédit à des taux privilégiés et autres mesures incitatives à des praticiens du secteur privés qui se porteront volontaires pour s'établir dans les régions prioritaires du pays. Un cadre législatif approprié devra également être mis en place pour permettre au MSP de passer avec eux des engagements contractuels de longue durée pour assurer la prestation de services sociaux particuliers.

5.2.2. Mesures concernant le réseau de soins curatifs

Après instauration du système d'assurance maladie universel, l'Etat devrait se désengager totalement du mode d'exploitation des hôpitaux et cliniques en Régie directe. Seuls les hôpitaux universitaires pourront bénéficier d'une subvention de fonctionnement en couverture de leur charge d'enseignement et de recherche.

Conversion progressive de tous ces Etablissement pour en faire (dans toute la mesure du possible) des Sociétés de droit commercial fonctionnant dans un environnement où tous les patients sont solvabilisés par une assurance maladie couvrant les soins de base.

Privatisation immédiate des cliniques pour lesquelles le secteur privé exprime un intérêt d'acquisition. Expansion des services hospitaliers au sein du réseau de soins curatifs avec, à terme, la privatisation des 98 hôpitaux provinciaux, régionaux et universitaires du MSP.

a. Description du service

On a calculé qu'une part d'environ 70 % du budget de fonctionnement du MSP serait consacrée aux soins curatifs dans son réseau de 98 hôpitaux, contre seulement 30 % pour les soins préventifs. Une analyse des budgets de fonctionnement de 1989 à 1993 indique qu'en valeur nominale les coûts ont augmenté de 87 % durant cette période, tandis que la portion correspondante du budget allouée aux hôpitaux n'a pratiquement pas bougé.

b. Modalités et incidences de la participation du secteur privé

La principale modalité de mise en application de la réforme pour ce secteur serait d'encourager financièrement les cadres les plus compétents assumant actuellement la gestion de ces hôpitaux afin de les amener à abandonner leur statut de fonctionnaires de l'Etat et à constituer des sociétés de gestion privées de droit commercial, spécialisées dans la gestion de centres de santé et d'hôpitaux. La manière suggérée pour lancer un tel processus serait de procéder avec quelques projets pilotes soigneusement sélectionnés et de lancer des appels d'offres sur le marché national pour obtenir des soumissions du secteur privé dans le but d'assumer la responsabilité de la gestion intégrale et autonome des projets pilotes sélectionnés. Les appels d'offres devraient être assortis de conditions particulières favorisant les groupes constitués de fonctionnaires de la fonction publique désireux d'assumer cette responsabilité à titre privé. Pour les meilleurs groupements constitués, crédibles sur les plans professionnel et financier, l'action du Ministère devrait aller jusqu'à leur faciliter les formalités de défonctionnarisation (dans des conditions financières justes et équitables), et les assister, sur les plans logistique, légal et opérationnel pour la période transitoire. La gestion des projets pilotes serait confiée à ces nouveaux organismes privés ou personnes morales, avec ou sans but lucratif, dans le cadre de contrats de gestion pour une concession de service public accordée pour les territoires concernés.

L'organisme de gestion devrait bénéficier de la latitude nécessaire pour fixer les barèmes d'honoraires qu'il juge être appropriés afin d' assurer la viabilité commerciale de l'institution gérée, mais il ne pourra être remboursé par l'assurance maladie universelle qu'en conformité avec les tarifs standards nationaux établis à cette fin. S'il existe un différentiel entre les barèmes nationaux de l'assurance maladie et les tarifs facturés par l'institution, celui-ci devra être assumé par le patient, soit à titre personnel, soit par le canal d'une assurance complémentaire personnelle à sa charge.

L'organisme gestionnaire privé devra également bénéficier de l'autorité pour embaucher et débaucher le personnel, pour établir sa juste rémunération et pour les payer à l'acte si jugé approprié. Ceci implique la résolution du problème de la défonctionnarisation préalable du personnel de l'institution gérée. Cet organisme gérerait l'hôpital tout comme s'il s'agissait d'un établissement du secteur privé, et verserait au gouvernement marocain un loyer commercialement approprié pour l'utilisation qu'il fait des installations propriétés du patrimoine de l'Etat.

c. Mesures d'accompagnement et contraintes liées à la participation du secteur privé

L'établissement **d'un système d'assurance maladie universel, obligatoire et autofinancé** (dans lequel l'Etat ne contribuerait, par l'intermédiaire du budget des Collectivités Locales, que pour assurer la couverture des indigents) est la plus importante des mesures

d'accompagnement requises pour permettre le fonctionnement adéquat du nouvel environnement opérationnel proposé.

Les travailleurs du secteur formel seraient tenus d'autofinancer le système à la hauteur de leurs consommations et de contribuer à un mécanisme de péréquation sociale au profit des plus défavorisés de la société. Pour cette catégorie d'employés, la cotisations au régime pourrait s'effectuer par déduction à la source sur leur salaire ou pour les professionnels par l'imposition d'une taxe sur le chiffre d'affaire ou d'une prime d'assurance annuelle,

Les travailleurs du secteur informel devront être également mis à contribution par l'intermédiaire d'un mécanisme de cotisation à préciser et pourront bénéficier d'une certaine proportion du produit de la péréquation sociale.

Les indigents devraient être partiellement pris en charge par le budget des Collectivités Locales et partiellement par le solde du produit de la taxe de péréquation sociale imposée sur les employés du secteur formel. Divers autres mécanismes de financement des cotisations d'assurance des indigents (taxe sur le tabac et l' alcool) peuvent être également envisagés (voir chapitre 6 "Plan d'Action")

Les assurés devront avoir le choix de se faire soigner indifféremment dans des établissements publics ou privés, le barème de remboursement du coût des soins étant standardisé de manière à décourager les abus et à couvrir adéquatement les besoins minima et essentiels de la population. Des assurances privées complémentaires devraient être accessibles pour les personnes qui désirent une protection plus complète ou veulent bénéficier de services personnalisés plus élaborés que ceux couverts par l'assurance universelle. L'annexe A passe en revue quelques mécanismes de financement du secteur de la santé et certaines expériences originales tentées en la matière dans le monde. Comme nous l'avons vu à la section 3, il y aurait lieu d'établir rapidement une orientation nette entre l'option de l'Etat unique assureur et l'option d'un marché de fournisseurs multiples de couvertures d'assurance maladie. L'annexe A traite aussi d'autres questions liées à l'assurance.

Les contraintes susceptibles d'affecter la réorganisation du secteur des hôpitaux sont entre autres les suivantes :

- La privatisation des hôpitaux présuppose le transfert de personnel du statut de fonctionnaires de l'Etat vers celui d'employés du secteur privé. Cette question est complexe et chargée d'implications émotives et devra être résolue à la satisfaction de tous les intéressés.

- Le chômage entraîné par la rationalisation du secteur hospitalier. A ce titre, le secteur de la santé étant un secteur en pleine croissance et avec de nombreux

besoins non satisfaits, le personnel déclaré excédentaire dans le cadre de la rationalisation et de la réforme du secteur devrait pouvoir être rapidement réintroduit dans le circuit, au terme d'une formation d'actualisation de ses connaissances, et trouver de l'emploi chez les fournisseurs privés de services de santé.

- Un mouvement de pressions de la part des compagnies d'assurance privées existantes dans le but de devenir parties prenantes dans la gestion du système d'assurance maladie universel.

- La levée des fonds nécessaires au financement de la portion des cotisations d'assurance maladie pour les employés du secteur informel et des indigents. La participation financière du gouvernement sera vraisemblablement requise pour équilibrer les flux financiers durant la période d'ajustement transitoire.

- Une importante augmentation de la demande pour des besoins actuellement non satisfaits risque de surcharger le système durant les premiers mois suivant la mise en vigueur du système d'assurance maladie.

- La réglementation n'est pas modifiée comme prévu, ce qui ralentit ou stoppe la capacité de développement et d'absorption du secteur privé.

- L'incapacité de la réglementation et des mécanismes de contrôle mis en place de conserver la maîtrise sur la croissance des honoraires et des coûts médicaux.

5.2.3. Mesures concernant le Centre National de Transfusion Sanguine

Le **Centre national de transfusion sanguine (CNTS)** est l'une des deux principales unités de production du MSP. Bien qu'on puisse envisager son désengagement dès à présent, une étude plus approfondie devrait être réalisée pour déterminer dans quelle mesure il pourrait être économique ou opportun de confier la gestion du CNTS à des organismes sans but lucratif, tels la Croix Rouge ou le Croissant Rouge dans le contexte marocain.

a. Description du service

Les Centres de transfusion sanguine (CTS) de Rabat et de Casablanca produisent ensemble environ 80 000 des 100 000 unités de plasma et de dérivés sanguins produites au Maroc. Les 20 000 autres unités proviennent de 40 CTS de moindre envergure disséminés à l'échelle du pays et placés sous la surveillance technique du CNTS, mais dotés de personnel recruté et rémunéré localement.

Il n'y a pas d'importation de produits sanguins et la demande pour les perfusions dépasse légèrement l'offre, l'excédent étant absorbé par des pratiques illégales de transfusions directes sans contrôle ou traitement préalable du sang. La demande de plasma est directement fonction des soins de santé prodigués. On utilise le sang là où on le prélève. Le CNTS importe en vrac les récipients, produits chimiques et composants essentiels, et les répartit selon les besoins.

b. Modalités et incidences de la participation du secteur privé

Le CNTS pourrait faire l'objet d'un désengagement partiel pour devenir un organisme financièrement autonome. Si l'on cherche à rationaliser les coûts de production de base, le CNTS pourrait être constitué en un établissement autonome investi de l'autorité nécessaire pour fixer ses prix de manière à couvrir ses coûts de production et à ne vendre ses produits aux divers centres de santé publics ou privés que contre rémunération pour le service rendu.

Si les bénéficiaires, hôpitaux gouvernementaux compris, étaient prêts à acquitter promptement leurs achats de sang, la direction du CNTS estime que 300 dirhams l'unité serait une somme suffisante pour couvrir les frais engagés pour la collecte et le traitement du sang, même si le CNTS assumait la responsabilité de la rémunération du personnel et du poids des investissements. Le budget du Ministère pourrait être allégé de sa contribution actuelle en couverture des frais de fonctionnement du centre. Les sommes dégagées par le ministère seraient toutefois transférées sur les hôpitaux et par conséquence sur les patients par le canal de l'assurance maladie.

5.2.4. Mesures concernant L'Institut Pasteur

L'**Institut Pasteur** est la deuxième unité de production du MSP en importance. L'Institut compte parvenir à l'autonomie financière complète d'ici 1997, y compris sur le plan des salaires et des charges sociales.

a. Description du service

L'Institut Pasteur du Maroc a été créé en 1967 par décret royal, à titre d'organisme indépendant appartenant en toute propriété à l'Etat mais fonctionnant de façon autonome sur le plan financier. A l'origine, la mission de l'Institut était de mener des recherches sur des maladies, d'assurer des services éducatifs en microbiologie et en parasitologie, et de préparer ou d'importer des sérums, vaccins et produits biologiques.

Depuis 1987, d'importants investissements y ont été faits dans le cadre d'une nouvelle stratégie de fonctionnement. La Direction de l'Institut estime que l'établissement doit être en mesure de subvenir entièrement à ses besoins tout en assurant la prestation de services publics.

Dans l'orientation stratégique et opérationnelle qu'elle lui a imprimée, la direction a cherché à positionner tous ces services dans un continuum d'activités complémentaires les unes des autres et ce en partant de la gamme des services de production à but lucratif jusqu'aux services publics non lucratifs. Les activités sont classifiées selon les trois grands axes suivants:

- **Activités productives.** Le Département commercial de production et le Département de contrôle fabriquent des produits biologiques comme des sérums, des vaccins, des solvants de laboratoire et des milieux de culture.

- **Activités intermédiaires.** Situées à la frontière des activités de production et de services publics, ces activités sont exercées par le Département de biologie médicale, qui se consacre principalement aux analyses, contrôles et essais de laboratoire. Ces activités sont généralement rémunérées.

- **Activités de services publics.** Ces activités relèvent

  1° du Département de recherche, en ce qui concerne les travaux sur les rétrovirus du sida, l'immunogénétique, les virus hépatiques, la microbiologie moléculaire, l'immunothérapie, les mycobactéries et la biochimie,

  2° du Département d'enseignement, qui se consacre aux disciplines pasteuriennes, et,

  3° du Département médical, qui oeuvre dans le secteur de la vaccination antirabique et de la consultation spécialisée et internationale.

b. Modalités et incidences de la participation du secteur privé

Pour ouvrir la porte à une participation du secteur privé aux activités de l'Institut, il faudrait modifier son statut juridique pour en faire une Société d'Economie Mixte ou une Société Anonyme à but non-lucratif. La structure de capitaux propres de l'entreprise pourrait être remaniée de manière à autoriser une participation majoritaire du secteur privé et inciter ainsi à une rentabilité commerciale accrue. Une participation minoritaire de l'Etat au capital de l'institut pourrait être maintenue, bien que ceci ne soit pas indispensable. L'Etat pourrait continuer d'accorder à un Institut privatisé des contrats rémunérés pour entreprendre des activités de recherche de portée sociale non commerciale. Les activité de recherche d'intérêt commercial conduites par un Institut privatisé devraient être autofinancées par le canal des ventes des produits commerciaux.

Les subventions gouvernementales à l'Institut devraient être rapidement éliminées. En 1992, le MSP a fourni des subventions à l'investissement de l'ordre de 10 millions de DH. La privatisation de l'Institut, dans la mesure où celle-ci peut être envisagée en vertu des contrats ou conventions de coopération liant l'organisme Marocain à l'organisme Français du même nom, n'est de toute manière pas une priorité dans le contexte de l'importance relative qu'elle représente par rapport à la réforme de l'assurance maladie et à la réforme des centres dispensateurs de soins.

6. PROPOSITION DE PLAN D'ACTION

Les problématiques du secteur sont multiples et compliquées de surcroît par les importantes disparités sociales et régionales du Maroc.

Les impacts financiers et sociaux à long terme de la restructuration de ce secteur sont importants et toute action en ce domaine doit être menée avec prudence et responsabilité. Le travail d'analyse et de réflexion devra être poursuivi au sein du Ministère en s'appuyant sur des études techniques, financières et actuarielles complémentaires beaucoup plus poussées que les analyses sommaires réalisées dans le cadre de la présente étude.

6.1. Le système d'assurance maladie universel

Action # 1	**Analyse démographique et des caractéristiques de revenus de la population**

- Les bases de données existantes relatives à la répartition démographique ainsi que celles regroupant des informations en rapport avec la structure des revenus et de consommation de cette population, devront être rigoureusement exploitées afin d'en extraire les indicateurs essentiels à la réalisation des analyses et simulations actuarielles visant à estimer les besoins et modes de financement des couvertures d'assurance.

- Cette analyse pourra aider à sécuriser les preneurs de décisions en rapport avec les prévisions de besoins en financement pour faire fonctionner un régime d'assurance santé universel.

Action # 2	**Etablissement d'un consensus sur la portée de la couverture de la nouvelle assurance maladie et sur les mécanismes de son financement**

- Le financement de l'accès aux soins, par le canal d'une assurance **la plus universelle possible,** est la pierre angulaire de la réforme du secteur de la santé. Ceci constitue une mesure d'accompagnement essentielle au succès de la réforme et à la réalisation des objectifs de désengagement de l'Etat. Les disparités sociales au Maroc compliquent toutefois la problématique du financement et de la définition des mécanismes de fonctionnement d'une telle assurance. L'expérience des autres pays en la matière

démontre que la performance économique d'un système d'assurance maladie est proportionnelle à la simplicité de sa conception, à la centralisation des mécanismes de traitement des réclamations et à son universalité.

Dans le contexte Marocain, les questions fondamentales qui devront être résolues dans les plus brefs délais sont les suivantes:

- **Les mécanismes de financement de l'accès aux soins de santé pour les couches de la population du secteur formel (employés, professionnels et étrangers).** Cette question semble être en voie de résolution sur des bases solides. Une étude actuarielle devra toutefois déterminer le niveau approprié des primes de cette catégorie de clientèle pour répondre à ses besoins spécifiques. Il faudra également décider de l'acceptabilité du principe de l'imposition d'une taxe de péréquation sociale à cette catégorie de clientèle. Cette taxe serait destinée à faire contribuer partiellement le secteur formel au financement de la couverture d'assurance maladie des populations les plus démunies.

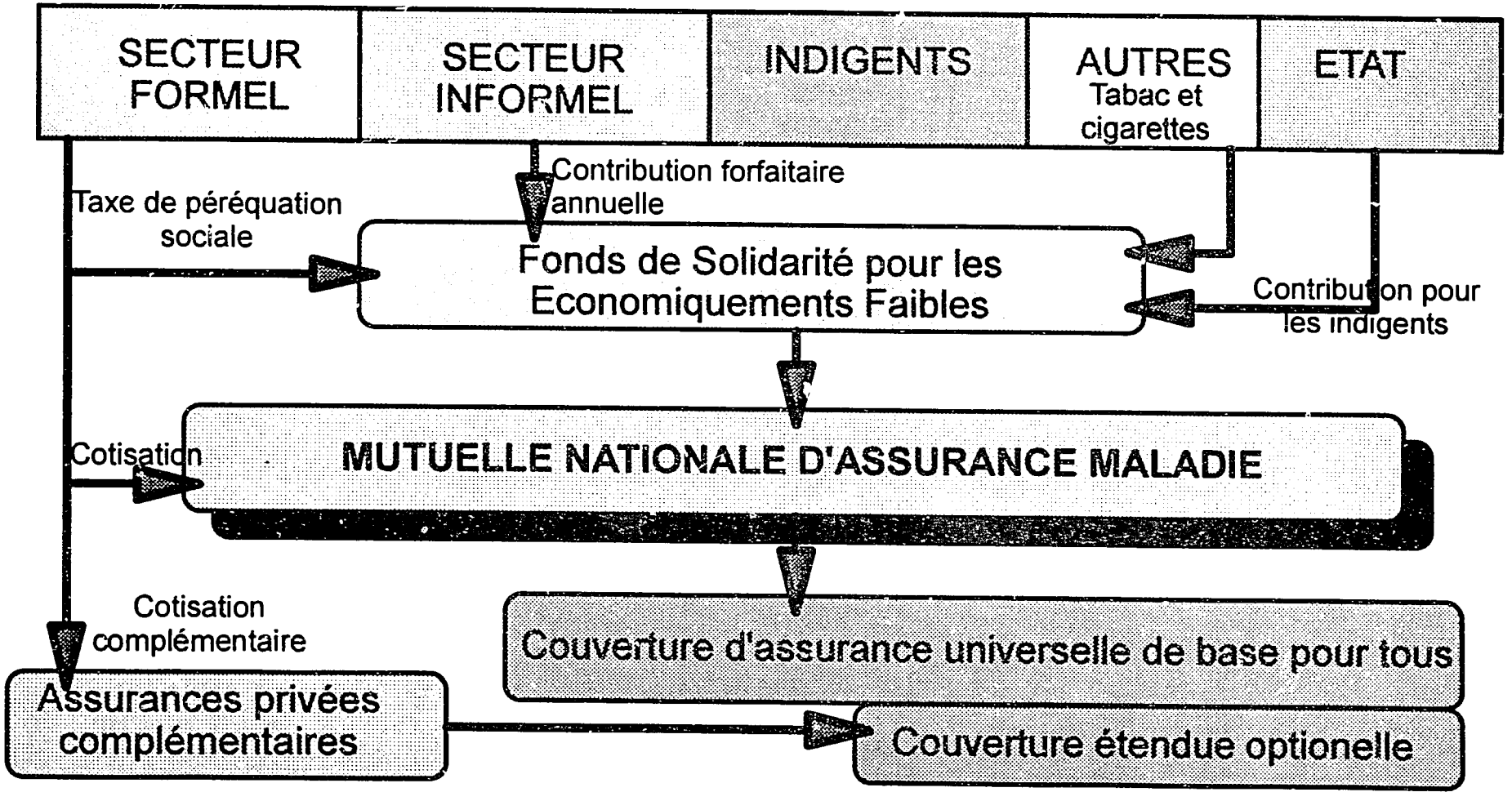
  Dans la mesure où le concept de péréquation sociale serait retenu, il faudra en préciser le taux de taxation et les modalités d'application et de fonctionnement sur la base des données démographiques et économiques accumulées au terme de l'étude précédente.

  Les sommes de péréquation perçues par les cotisations à l'assurance maladie des populations du secteur formel (qui ne constituent pas une prime d'assurance mais une taxe de solidarité sociale) pourraient être versées, dans un premier temps, au "**Fonds de Solidarité pour les Economiquement Faibles**". Le produit des primes d'assurance maladie perçues, **hors taxe de péréquation**, de la clientèle du secteur formel, devra être suffisant pour couvrir les coûts de cette classe de population cotisante. Le traitement comptable du produit de la taxe de péréquation devra être réglementé de manière à ce que les montants perçus de la péréquation puissent être clairement identifiés.

  Les fonds de péréquation accumulés dans le "Fonds de Solidarité pour les Economiquement Faibles" seraient utilisés pour contribuer partiellement à l'acquittement de la prime d'assurance maladie universelle des classes les plus démunies de la population.

- **Les mécanismes de financement de l'accès aux soins de santé pour les couches de la population du secteur informel et pour les économiquement faibles ou démunis.** La résolution de cette question fondamentale ne peut être résolue que par la mise en place de mécanismes divers de péréquation sociale qui ne peuvent toutefois être exclusivement alimentés par le secteur formel. Pour assurer une juste équité sociale selon le pouvoir d'achat réel des différentes couches de la population, il faudra concevoir mettre en place les mécanismes appropriés pour que **les unités familiales du secteur informel**

Mécanismes de financement suggérés



contribuent équitablement au financement de l'assurance maladie universelle. La définition de ces mécanismes et surtout des modalités de leur mise en application constituera le principal défi de la réforme que les stratèges du Ministère de la Santé Publique se doivent relever.

A titre de suggestion, cette contribution pourrait prendre la forme d'une cotisation (éventuellement symbolique en début de programme) versée annuellement, selon des modalités de versement à définir et servant à activer la carte d'assurance maladie obligatoire et obtenir des soins médicaux. Idéalement les Collectivités Locales devraient se charger de l'administration du système de perception des cotisations du secteur informel parce qu'elles sont plus à même d'évaluer les capacités de payer réelles du secteur informel de leur communauté. Les sommes ainsi perçues devraient être versées au "**Fonds de Solidarité pour les Économiquement Faibles**". Les cotisations de la population du secteur informel devraient être acquittées auprès de la "**Mutuelle Nationale d'Assurance Maladie**", qui assurerait leur couverture au même titre que toutes les autres classes de la société, par le canal du "**Fonds de Solidarité pour les Économiquement Faibles**"

Cette étude devra également suggérer d'autres mécanismes de financement pour approvisionner le "**Fonds de Solidarité pour les Économiquement Faibles**" à partir duquel les primes d'assurance maladie des personnes insolvables devront être payées. La gestion de l'identification des personnes insolvables devrait être assurée par les Collectivités Locales qui devraient être mises à contribution pour acquitter l'essentiel du coût de la couverture d'assurance des insolvables de leur communauté à partir de leur budget local, afin de décourager les abus au niveau de la distribution des certificats d'insolvabilité.

- **L'analyse approfondie des coûts/bénéfices des différentes structures de cadre institutionnel qui peuvent être envisagées pour le traitement de l'assurance maladie, la gestion des flux monétaires y relatifs et les inter-relations entre les différents détenteurs d'intérêts.** Plusieurs schémas sont envisageables pour une participation active du secteur des assurances privées au fonctionnement et à la gestion du système d'assurance maladie national. Les avantages et inconvénients de chacune de ces options devront être évalués. La mise en place prématurée d'un système hybride, conçu pour satisfaire un trop grand nombre d'intérêts aux dépens de l'intérêt général de la population, se traduira par une structure complexe et lourde qui, une fois implantée, pourrait se révéler techniquement et politiquement impossible à réformer.

  Les bénéfices de la simplicité d'exploitation d'une seule et unique "**Mutuelle Nationale d'Assurance Maladie**" centralisée, par rapport au recours à de multiples assurances indépendantes du secteur privé, devraient être sérieusement étudiés par des experts

indépendants du milieu des assurances. Cette étude devrait faire l'objet d'un rapport public avant la mise en oeuvre du nouveau système d'assurance maladie. **Cette question aura des répercussions techniques et opérationnelles très importantes pour des décennies à venir et un impact direct sur l'efficience du traitement de millions de demandes de remboursement.** Les institutions, les systèmes administratifs et les technologies qui devront être mobilisés pour une gestion efficace du système d'assurance maladie sont complexes et lourds. Une fois mis en place, ils deviendront à toute fin pratique inamovibles et pourront être difficilement modifiés. **Le choix des orientations et des principes de gestion qui seront retenus au démarrage du projet sont capitaux et doivent être réfléchis.** Les effets d'une erreur conceptuelle introduite au démarrage d'un tel projet se feront sentir pendant plusieurs décennies.

Action # 3	**Définition des mécanismes de gestion de la nouvelle Assurance Maladie**

Il sera nécessaire de préciser toutes les composantes du nouveau cadre institutionnel du secteur en y incluant les rôles et les responsabilités de tous les intervenants publics et privés qui auront à jouer un rôle pour en assurer le bon fonctionnement. Cette étude devrait particulièrement s'attacher à la clarification des questions clés suivantes:

- **La définition des mécanismes de fonctionnement du ticket modérateur et de ses limites d'application.** La nature des relations financières entre les patients et les établissements dispensateurs de soins de santé (publics ou privés) devra être soigneusement analysée, standardisée, simplifiée à l'extrême et réglementée. L'étude devra incorporer une analyse de sensibilité sur l'impact de la valeur relative du ticket modérateur par rapport au coût global de la prestation pour maximiser l'effet de dissuasion des abus et encourager les patients à se présenter en priorité auprès des organismes de premiers soins plutôt qu'aux services d'urgence des centres hospitaliers.

- **La définition des mécanismes de traitement de la carte d'assurance maladie dans les établissements dispensateurs de soins et des mécanismes d'acheminement des réclamations de remboursement auprès de la Mutuelle Nationale d'Assurance Maladie (ou des autres mutuelles).** Le choix des technologies et la qualité et la simplicité de l'ingénierie des processus de traitement des transactions seront les facteurs de succès déterminants de la réforme. Il est important pour assurer le succès de la réforme d'uniformiser, de standardiser et de centraliser la procédure de traitement des réclamations de remboursement. La saisie des données de demande de remboursement devrait dans toute la mesure du possible s'effectuer directement par les organismes

dispensateurs des prestations médicales. La technologie utilisée pour la saisie des données du dossier de remboursement devrait être standardisée sur toute l'étendue du territoire. L'information recueillir devrait pouvoir être transmise électroniquement par télécommunication directement à la Mutuelle Nationale d'Assurance Maladie. L'ingénierie de la procédure de traitement des réclamations et le choix des technologies les plus appropriées nécessiteront des études techniques complémentaires par des experts en ingénierie des processus et familiers avec la fine pointe des connaissances en matière technologique.

- **La définition des processus et des mécanismes de création des dossiers des établissements dispensateurs de soins de santé et des prestataires d'assurance maladie au sein de la "Mutuelle Nationale d'Assurance Maladie" et la structuration des dossiers comptables et statistiques y afférents.** Le traitement et l'exploitation ultérieure des dossiers de demandes de remboursement (incluant l'information relative à la nature des soins dispensés) exigera la mobilisation de moyens techniques puissants en raison du volume important des dossiers et transactions à traiter et à archiver. La conception de ces systèmes ne devrait commencer que lorsque les principes et concepts directeurs auront été bien définis et approuvés.

- **La définition des mécanismes et des modalités de remboursement des établissements dispensateurs de soins de santé.** Les modalités de remboursement des hôpitaux, cliniques, dispensaires et médecins privés devront être standardisées et définies avec précision pour s'intégrer automatiquement avec la comptabilité propre de chacun de ces établissements. Ce travail technique doit être bien conçu et bien mis en oeuvre pour assurer un fonctionnement harmonieux et sans contestation du système.

- **La définition des barèmes de remboursement par l'assurance maladie** pour chacun des actes médicaux. Plusieurs nomenclatures des prestations médicales standardisées sont actuellement en vigueur au Maroc et chacune est assortie de différents barèmes de remboursement. Ces barèmes fluctuent de façon importante et sont la cause d'innombrables confusions et argumentations qui paralysent le processus de facturation des prestations médicales.

  Dans le contexte de la mise en vigueur d'un programme d'assurance maladie universel, il sera essentiel de réviser et d'intégrer toutes ces nomenclatures pour ne produire **qu'une seule et unique nomenclature standardisée de référence** qui devra être utilisée par tous les centres dispensateurs de prestations médicales sur l'ensemble du territoire.

  La nomenclature nationale des prestations médicales étant établie, il sera nécessaire de définir la nature et le contenu de chacun des actes médicaux et de leur attribuer un barème de coût de prestation qui sera utilisé par la Mutuelle Nationale d'Assurance

Maladie pour rembourser le prestataire des services. Cette étude devra être effectuée par un comité de spécialistes en la matière et le résultat de ce travail devra faire l'objet de négociations et d'une approbation de la part des associations professionnelles représentatives de tous les détenteurs d'intérêts dans la chaîne des prestations médicales.

Action # 4	**Définition des mécanismes de contrôle de la facturation et des remboursements des soins médicaux**

- Dans le contexte Marocain où d'importantes couches de la population ne sont pas familières avec les mécanismes financiers rigoureux du secteur formel et où la tradition de la négociation à l'amiable est encore répandue, la question de la simplicité et de l'universalité des modalités d'utilisation de la carte d'assurance maladie seront des éléments essentiels pour l'acceptation de la réforme par la population et l'efficacité des mécanismes indispensables de contrôle.

  Les mécanismes de contrôle et leur étroite intégration à la conception globale de la réforme du système de santé sont des questions de première importance pour la viabilité financière du système. Les aspects de sécurité et de contrôle qui devront être particulièrement bien étudiés sont les suivants: (liste non limitative)

  - **Le contrôle de l'émission, de la validation et du renouvellement des cartes d'assurance santé.**
  - **Le contrôle de l'utilisation et de la fréquence d'utilisation individuelle des cartes.**
  - **Le contrôle de la pertinence et de la fréquence répétitive des soins dispensés**
  - **Le contrôle de l'utilisation par les médecins et les établissements de santé des cartes d'assurance maladie.**
  - **Le contrôle et l'exploitation des statistiques de soins à l'échelle nationale et régionale.**

- Une fois les modalités de l'assurance universelle définies, une campagne d'information auprès du public devra être conduite. Considérant les changements considérables que cette reforme va impliquer, il est nécessaire d'informer soigneusement le public pour qu'il en comprenne le bien fondé et les mécanismes de fonctionnement.

6.2. Réforme institutionnelle et administrative des Établissements publics dispensateurs de soins de santé

La mise en oeuvre de la réforme du secteur de la santé se traduira par une modification fondamentale de l'environnement opérationnel des centres dispensateurs de soins de santé. D'organismes publics subventionnés fonctionnant en régie, ces entités devront évoluer en peu de temps vers un statut d'Etablissements Publics à Caractère Industriel et Commercial ou un statut juridique de droit commercial. Ils devront être dotés d'une très large autonomie administrative et financière et être gérés de manière à couvrir par leurs propres moyens leurs frais d'exploitation. Ces organisations devront modifier fondamentalement leur culture d'entreprise et s'équiper des outils et systèmes administratifs adéquats pour leur permettre de prospérer dans leur nouvel environnement. Les plus dynamiques pourront rapidement évoluer vers un statut d'entreprise privée (à but lucratif ou non), d'autres conserveront un caractère public pour de nombreuses années. Tous (publics ou privés), devront toutefois être gérés sur la base des principes de gestion en usage au sein du secteur privé et seront rémunérés, pour la plus grande partie de leurs revenus, par le mécanisme de remboursement de l'acte médical selon les règles de la Mutuelle Nationale d'Assurance Maladie.

Action # 5	**Conception des systèmes de gestion administrative et formation du personnel administratif des établissements dispensateurs de soins de santé**

- Le renforcement institutionnel et administratif des hôpitaux et des principaux centres dispensateurs de soins constitue un pôle d'intervention majeur et prioritaire pour le gouvernement. La réforme de la santé ne pourra se réaliser sur des bases solides en son absence.

  . Tenant compte du fait que tous les établissements publics dispensateurs de soins de santé ne bénéficient pas actuellement de système de gestion comptable approprié pour répondre aux besoins de leur nouvel environnement;

. Tenant compte que tous ces établissements (qu'ils demeurent publics ou qu'ils soient ultérieurement privatisés) vont s'inscrire dans un système intégré et standardisé de règlement du coût des prestations médicales;

. Tenant compte de l'énorme besoin de formation et d'encadrement qui devra être satisfait à court terme;

. Tenant compte de l'importance critique de l'uniformité des technologies et des systèmes de gestion au sein du réseau des services de santé;

Nous recommandons que le Ministère de la Santé Publique mette sur pieds une équipe de projet, encadrée par une expertise professionnelle spécialisée en la matière, pour:

- Concevoir et développer une famille intégrée de logiciels de gestion spécifiquement conçus pour les besoins de la gestion des centres dispensateurs de soins de santé. De nombreux systèmes répondant aux besoins spécifiques de tous les intervenants du secteur de la santé existent déjà sur le marché. À ce titre, il serait peut être plus approprié de sélectionner une famille de ces logiciels pré-programmés et d'en faire une adaptation pour répondre aux spécificités de l'environnement Marocain.

- Sélectionner les plate-formes informatiques les plus appropriées pour répondre aux besoins de chacun des établissements publics dispensateurs de soins en fonction de leur taille.

- Installer, pour le compte du Ministère de la Santé, ces systèmes dans chacun des établissements publics et les commercialiser auprès des établissements privés du secteur de la santé (cabinets de médecins et cliniques privées).

- Procéder à l'intégration de ces systèmes administratifs autonomes avec le système centralisé de traitement des réclamations de remboursement de la "Mutuelle Nationale d'Assurance maladie"

- Assurer la formation initiale des cadres administratifs à l'utilisation de ces systèmes pour tous les centres de santé équipés.

- Fournir l'assistance technique au personnel administratif de chacun des centres de santé équipés pour les aider à monter leurs bases de données et systèmes comptables et opérer ces systèmes pendant les premiers mois suivant leur mise en exploitation.

6.3. Désengagement immédiat de certaine activités privatisables

Action # 6	Autofinancement du Centre National de Transfusion Sanguine et de l'Institut Pasteur

- Pour ces deux unités de production, mise en vigueur d'une politique de facturation systématique des services commerciaux rendus (plasma, dérivés sanguins, vaccins, sérum, etc.), après avoir préalablement bien défini les termes d'une politique tarifaire basée sur les coûts de production réels, incluant les frais financiers engagés pour les infrastructures et les frais de personnel (totale autonomie opérationnelle et financière). La politique tarifaire et ses modalités d'application devront être les mêmes, que les produits soient vendus à des organisations du secteur public ou privé.

- Le but premier de cette réforme n'est pas la génération de profits pour ces deux organisations qui fournissent des intrants essentiels aux établissements dispensateurs de soins de santé. L'objectif est d'équilibrer leur budget d'exploitation et de leur assurer les moyens financiers de leur subsistance et de leur développement, sans imposer de ponctions sur le budget de l'Etat.

6.3.1. Financement privé de la recherche médicale

Action # 7	Mise en place d'incitatifs fiscaux

Dans un contexte où l'Etat adopterait des mesures pour renforcer les mécanismes de contrôle du paiement de l'Impôt sur le revenu par les classes les plus aisées de la population, il serait possible pour l'Etat de réduire le volume des investissements publics pour la recherche médicale en mettant en place des incitatifs fiscaux relatifs à la défiscalisation , pour des fins d'impôt sur le revenu pour des dons financiers ou en matériels en support à la recherche médicale.

La déductibilité totale ou partielle des dons en nature ou en numéraire, en vertu du régime fiscal des individus et des sociétés pourrait inciter ceux-ci a participer plus activement au financement de la recherche.

Ce genre de pratique existe déjà au Maroc, mais pourrait être développé pour assurer un financement partiel des frais de recherche et donc une réduction des dépenses de l'Etat. Une

analyse des coûts et bénéfices d'une telle mesure devrait être envisagée. La portion déductible devra être calculée en fonction de l'attrait qu'elle pourrait avoir sur les individus et les entreprises, le coût et les besoins de la recherche médicale et la réduction de revenu fiscal que le Ministère des finances sera disposé à accepter.

Cette pratique est abondamment utilisée aux Etats-Unis, en Europe et au Canada et permet la collecte annuelle de sommes importantes destinées au financement de la recherche.

6.4. Réforme de la législation régissant le fonctionnement des professionnels et des établissements privés dispensateurs de soins médicaux

Action # 8 Modification de la législation du secteur

Les éléments de législation suivant devront être modifiés ou clarifiés pour permettre la mise en oeuvre de la réforme:

- institution d'un code des investissements spécifiquement conçus pour les fournisseurs indépendants de soins médicaux;
- adoption d'une loi définissant les conditions d'établissement ainsi que les règles régissant la propriété et le fonctionnement de cliniques médicales non gouvernementales;
- modification de la loi pour permettre aux Établissements de santé publics et au MSP de négocier et d'attribuer des contrats de soins ou de services de santé avec des praticiens indépendants privés;
- établissement de facilités de crédit et autres mesures incitatives visant à encourager l'installation de praticiens privés dans des régions prioritaires et à les inciter à y assurer des services de prévention;
- obtention de l'engagement des bénéficiaires de pareilles facilités de crédit à assumer la responsabilité de dispenser certains services sociaux en plus de leurs activités de traitement curatif.
- élimination des entraves et des restrictions non justifiées qui nuisent à l'expansion de la participation du secteur privé à la fourniture de soins de santé ;

- uniformisation des «règles du jeu» pour tous les fournisseurs (publics ou privés) de services de santé équivalents et élimination des barrières artificielles contribuant à réduire le niveau de concurrence entre les établissements du secteur public et du secteur privé;

ANNEXE A: Tendances internationales et possibilités en matière d'assurance maladie

I. POSSIBILITES EN MATIÈRE D'ASSURANCE MALADIE

Qu'ils soient assurés par le secteur public ou par le secteur privé, les soins de santé posent un problème de financement. Un examen de la documentation sur l'assurance maladie révèle que la démarche commerciale fait souvent cruellement défaut aux segments les plus défavorisés de la population auxquels justement elle serait censée venir en aide, à savoir les personnes âgées, les jeunes, les malades chroniques et les démunis, qui n'ont ni les ressources financières ni la volonté ou la capacité nécessaires pour veiller rationnellement à leurs intérêts propres.

D'autres pistes qui pourraient éventuellement être suivies sont celles de la «désassurance sélective» et des «systèmes parallèles». La «désassurance sélective» est la politique par laquelle un tiers-payant refuse d'indemniser un malade ou un praticien relativement à des traitements jugés inefficaces, qui ont été reçus ou rendus. Si l'on pose pour principe qu'on ne saurait admettre qu'une assurance, qu'elle soit publique ou privée, couvre des traitements inefficaces (ou marginalement efficaces) sur le plan clinique, ces traitements ne devraient pas être couverts par la garantie. Cependant, si les malades expriment quand même la volonté de les recevoir (ou si les médecins décident que le traitement est «indiqué» dans les circonstances), il reviendrait alors aux praticiens de les facturer directement aux malades. La littérature médicale comporte toute une gamme de traitements qu'elle considère comme suspects (Barer, Evans & Stoddard, 1979).

Une avenue peut-être plus prometteuse dans laquelle l'Etat pourrait éventuellement s'engager sur le plan de l'efficience concerne directement les programmes qui établissent des systèmes de soins parallèles où les honoraires demandés aux malades sont fonction du degré d'efficience technique requis. Par exemple, si des services d'immunisation sont assurés tant par des médecins de famille dans leur cabinet particulier que par des infirmières dans des centres de santé publics, mais, dans ce dernier cas, à un coût marginal inférieur, on pourrait facilement se montrer en faveur de la «gratuité» des soins dans ces centres. Les médecins généralistes pourraient cependant continuer de facturer les services d'immunisation assurés depuis leur bureau, mais ils auraient en revanche à rendre les malades pleinement responsables du choix qu'ils font d'assumer ces honoraires. Cet exemple propose une alternative secteur public ou secteur privé. Il y a cependant d'autres exemples de facturation directe des coûts marginaux, qui invitent les consommateurs à exercer un choix «éclairé» (Barer, Evans et Stoddard, 1979).

Bien que la plupart des formules de répercussion directe des coûts (honoraires uniformisés, coassurance, franchises, rémunération à l'acte, assurance médicale gros risque, surfacturation, etc.) aient soit des effets neutres, soit des effets néfastes sur le plan de la réduction du risque, des transferts de richesses, de l'utilisation du système et de son efficience propre, la formule de la «désassurance» ou des «systèmes parallèles» a un effet positif sur l'utilisation et l'efficience. Une autre mesure positive consiste à "redéfinir" le produit sous la forme d'un contrat de «capitation» (rémunération forfaitaire) pour l'achat de services et d'assurance, qui permet au consommateur d'éviter le risque ; mais des groupes de consommateurs différents se portant acquéreur de forfaits de services ou d'assurance différents sont également susceptibles de payer des primes différentes (Barer, Evans et Stoddard, 1979).

Les défenseurs de la formule des «droits d'utilisation» estiment qu'elle incite à utiliser le système de santé à meilleur escient. La littérature sur le sujet semble indiquer toutefois que, lorsqu'il s'agit de services essentiels, le fait d'exiger des honoraires n'amène pas nécessairement plus d'efficience, quoique l'effet exact puisse varier d'un secteur à l'autre et selon le niveau de revenu (Curry Adams et collaborateurs, 1992). Barer, Evans et Stoddard (1979) croient qu'en augmentant de moitié les frais de coassurance, on pourrait ramener l'utilisation des services ambulatoires de 14 % à 22 %. Les études n'ont pas permis, cependant, de distinguer les soins «adéquats» des soins «inadéquats» quand il y avait effectivement eu réduction de l'utilisation des services.

Bird et Fraser (1981), dans une variation sur le thème des systèmes parallèles abordé ci-dessus, soutiennent que des honoraires différentiels pourraient être imposés selon le lieu où s'effectue la thérapie ou le traitement, ce qui pourrait mener progressivement à une plus grande efficacité dans la prestation des soins.

Dans l'ensemble, cependant, faire passer la responsabilité des honoraires sur les épaules des consommateurs plutôt que sur celles des praticiens équivaut à supposer que les malades savent quel traitement est efficace en l'occurrence et quels sont aussi les mécanismes de règlement, les interventions, les praticiens et les installations les plus appropriés dans les circonstances.

La France, dont le Maroc s'est inspiré pour la plupart de ses institutions, a un système d'assurance universelle à inscription obligatoire qui couvre environ 99 % de la population. Bien que rares soient ceux qui disent vraiment «comprendre» le système français, il mérite d'être examiné de plus près. Or, un système d'assurance maladie obligatoire qui assure un minimum acceptable n'a pas nécessairement à être synonyme de garantie uniforme pour tout le monde, ni de garantie exhaustive. Ce n'est pas non plus la preuve de la valeur d'un

système d'assurance à fondement fiscal, ni de la validité du choix de fournir des services de santé (ou une assurance maladie) par le biais du secteur public - ou encore du secteur privé, par l'entremise d'un système à vocation commerciale.

Peut-être serait-il plus indiqué pour un pays en développement comme le Maroc de se tourner vers un seul assureur public. Tant que cet organisme propose une garantie, il importe peu de savoir si le régime d'assurance maladie obligatoire est financé par les impôts ou par des primes d'assurance, ou une combinaison des deux, à condition, du moins, que le fardeau fiscal soit redistribué de telle manière que les primes d'assurance ne constituent pas une trop lourde charge pour les ménages à faible revenu (ni tout simplement une charge pour les plus démunis).

En ce qui a trait à l'objectif d'équité, il pourrait être atteint en définissant le niveau minimal de soins que devrait comporter tout forfait applicable à l'ensemble de la population. Certes, la question de savoir si cette garantie serait fournie par un organisme du secteur public ou privé importe sur le plan pratique, mais une assurance publique ne serait pas non plus nécessairement la seule solution possible. Si l'on devait s'orienter vers une formule d'assurance obligatoire «à minimum adéquat» financée exclusivement par des primes (et l'on pourrait à juste titre se demander comment cela serait réalisable avec une population à moitié indigente), il pourrait y avoir quand même une large place pour la concurrence des régimes privés - même si les formules d'assurance publique continuaient d'exister et de proposer à prix coûtant leurs forfaits de couverture minimale. De toute évidence, sur un plan pratique, des conditions d'admissibilité devraient alors s'imposer.

Une autre formule intégrée qui est en train de se répandre dans plusieurs coins du monde concerne la possibilité d'autoriser ou d'inciter des médecins à former un régime de paiement par anticipation (la formule est déjà pratiquée aux Etats-unis par les centres de soins primaires préventifs et curatifs, les «HMO», de même que par les médecins généralistes du Royaume-Uni sous le régime des «Fundholders»). En vertu de ce type de régime, les médecins peuvent se procurer eux-mêmes certains services auprès des hôpitaux et centres de santé en convenant avec eux d'ententes de pré-paiement. Les hôpitaux peuvent aussi recruter des médecins (à temps plein ou à temps partiel) et lancer leur propre programme de pré-paiement. Cependant, cette façon de procéder nécessiterait au préalable la légalisation des contrats d'assurance maladie qui interdisent aux malades de choisir leur médecin, afin que ces régimes puissent rivaliser avec les assurances classiques des secteurs publics et privés. Comme nous le verrons plus loin, il semblerait effectivement possible de «gérer la concurrence» dans un système d'assurance maladie à financement public (à même les impôts), comme cela semble être le cas

au Royaume-Uni. Dans les réformes qu'on est en train d'apporter dans certains pays européens, ce ne sont pas les systèmes de financement qu'on change, mais le côté «production» des soins de santé qu'on restructure de fond en comble.

II. QUELQUES TENDANCES OBSERVEES DANS LE MONDE

Il semble se dégager un consensus général, dans le monde, sur le fait qu'un financement entièrement public des services de base serait plus efficace qu'une combinaison public-privé. Les pays à système mixte se tournent d'ailleurs de plus en plus vers les garanties universelles et obligatoires pour contrer les risques d'«anti-sélection» caractéristiques des systèmes à bailleurs de fonds multiples, et pour faciliter l'exercice d'un meilleur contrôle sur les coûts. On a effectivement noté dans le secteur public une tendance dans plusieurs pays à faire passer la responsabilité administrative de la prestation des services, du centre vers les régions et les localités, tant ils étaient conscients de la quasi-impossibilité de gérer efficacement des micro-problèmes à partir d'un organe centralisé.

Le financement n'est que l'un des aspects de la santé publique à réformer ; l'indemnisation en est un autre. Une autre grande question connexe est celle de l'adéquation des soins à laquelle sont intimement liées l'organisation et la prestation des soins. Sans compter la question des autres «facteurs déterminants du secteur de la santé» qui imprègne substantiellement le débat sur la réforme et qui veut que de nombreux facteurs autres que les soins aient une incidence marquée sur l'état de santé de la population, notamment la santé publique, l'hygiène, le logement, l'éducation, le revenu, la structure familiale et le tissu social. Ce qui nous amène à revoir notre définition des services «assurés» (Curry Adams et collaborateurs, 1992).

Il importe de se rendre compte que la plupart des systèmes européens sont du type à double pallier, le secteur public assurant les soins de base, et les particuliers pouvant souscrire une assurance complémentaire pour couvrir les services non garantis. Mais tous les services n'ont pas à être couverts pour tout le monde pour autant.

Suit un résumé des incidences de diverses formules de financement sur une politique de la santé (Curry Adams et collaborateurs, 1992).

L'une des formules sur laquelle il vaut la peine de s'attarder est celle de la «gestion de la concurrence», qui est en train de se répandre au Royaume-Uni qui, comme nous le savons, est un pays qui alimente son système à même son régime fiscal. Financé pour l'essentiel par les deniers publics (moins de 10 % sont des primes issues de régimes privés), le système fournit

des soins de base et des soins essentiels à presque toute la population, pour l'équivalent d'environ 6 % de son PNB. Les régimes d'assurance privée du pays couvrent pour leur part les services complémentaires et les interventions chirurgicales facultatives.

La privatisation du système britannique n'est pas une question liée au financement, mais plutôt à la «production» ou prestation des soins. En l'occurrence, il s'agit essentiellement de transformer des établissements publics en «trusts» ou organismes fiduciaires qui (dans la pratique) joueraient un rôle intermédiaire. A vrai dire, l'objet visé serait de rendre les organismes sans but lucratif à la fois plus efficaces et plus sensibles aux besoins des malades.

Les réformes proposées dans le Livre blanc de 1989 «Working for Patients» mettent l'accent sur une restructuration de l'administration, sur des indicateurs de rendement, sur l'établissement de budgets cliniques pour les spécialistes (en milieu hospitalier), sur une restructuration des soins à la collectivité ainsi que sur la création d'un contexte de «marché» pour la prestation des soins, tout en maintenant un financement à base fiscale. Les administrations de districts se verraient confier un budget de fonds publics centralisé dont elles se serviraient à titre d'«acheteurs». Ces réformes ont également proposé la création d'un système de «capitalisation à paiements pondérés» à l'intention des régions et des districts qui pourraient ainsi se répartir les fonds alloués par le Parlement au Ministère de la Santé nationale. Même si l'on a maintenu le financement public, on a ajouté une nouvelle série d'«intermédiaires», représentant les établissements hospitaliers régionaux et les médecins généralistes), dont le rôle consiste à acheter des services pour le compte de la population qui leur est référée (pour les malades, dans le cas des généralistes). Les hôpitaux se verraient facturer leur utilisation et les immobilisations, y compris l'intérêt et l'amortissement. En ce qui concerne les médecins généralistes, cela reviendrait à créer l'équivalent des «HMO» américains (Curry Adams et collaborateurs, 1992).

Bien que de nombreux chercheurs et observateurs se montrent essentiellement en faveur des réformes britanniques, on semble craindre que ces réformes ne favorisent des mécanismes commerciaux au détriment d'une participation démocratique, et que cela se répercute sur les services de prévention intra-sectoriels (particulièrement les services hospitaliers et sociaux) et inter-sectoriels (éducation, logement, formation professionnelle, etc.). Certains ont laissé entendre que l'obligation de rivaliser avec des hôpitaux à but lucratif pourrait faire perdre de la valeur à certains types de services, comme la familiarisation des malades avec leur état et la prestation de services sociaux aux malades en situation de pauvreté ou de vulnérabilité. A plus long terme, il pourrait même s'avérer que les systèmes qui établissent un lien évident entre le mode de financement et la prestation des soins (notamment les HMO américains et les

fiducies de médecins généralistes proposées pour le Royaume-Uni) donnent lieu à une anti-sélection (en d'autres termes à de l'«écrémage»), à un traitement défavorable des pauvres et des malades chroniques, et à un certain malaise à l'idée de devoir assumer la responsabilité financière de personnes âgées et autres malades à gros risque. Il se peut que certains mécanismes de réglementation gouvernementale aient à contrer de pareilles tendances (Curry Adams et collaborateurs, 1992).

Il semble, en définitive, que le ministère britannique de la Santé nationale se soit davantage orienté vers le modèle canadien de financement public et de prestation privée. Les principaux aspects des réformes dans ce pays amènent un déplacement du financement au sein du secteur public par une décentralisation du processus décisionnel au profit des régions, et le passage parallèle d'une partie des soins, du secteur public vers le secteur des organismes de bienfaisance ou sans but lucratif, par l'intermédiaire des «Hospital Trusts». Cependant, étant donné qu'on attendra des Trusts qu'ils tirent des recettes d'autres provenances ou qu'ils vendent certains de leurs biens, on pourrait observer un mouvement vers le modèle américain de type financement privé-soins privés. Peut-être risquera-t-on d'aboutir à un système à «niveaux multiples» (plutôt qu'à deux niveaux seulement) (Curry Adams et collaborateurs, 1992).

Il existe en France une série de «caisses» professionnelles financées par des cotisations patronales et des cotisations salariales retenues à la source, qui travaillent ensemble dans le cadre du système obligatoire de la sécurité nationale. Les bénéficiaires ne sont pas autorisés à adhérer à la caisse de leur choix et n'ont d'autre choix que de relever de celle de leur profession. Des mécanismes d'interfinancement et de subventions publiques viennent en aide aux segments défavorisés. Les bénéficiaires sont libres de choisir leur généraliste, leur spécialiste et leur hôpital. Cependant, il subsiste un fort élément de quote-part.

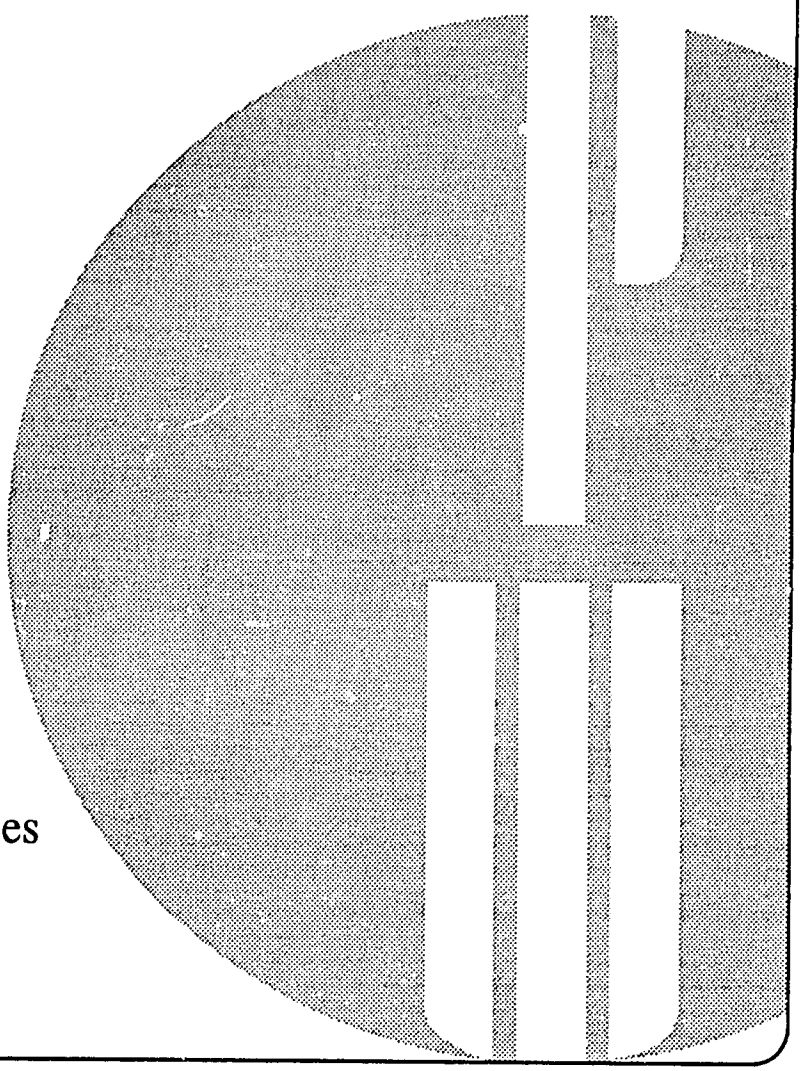
L'indemnisation des malades représente environ 20 % des dépenses globales, aussi la plupart des gens recherchent-ils un niveau complémentaire de protection en adhérant à des sociétés mutualistes administrées et financées par les salariés ou des compagnies d'assurance privées, qui se chargent d'assumer la quote-part et de s'acquitter des formalités administratives (Curry Adams et collaborateurs, 1992).

Royaume du Maroc

USAID

PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVE DANS LES PRESTATIONS DE SERVICES PUBLICS

HABITAT



31 Aout 1993

Price Waterhouse
International Consulting Services
1801 K St., N.W.
Washington, D.C. 20006, USA

584

AVERTISSEMENT AU LECTEUR

Le présent rapport ne constitue qu'un élément d'une étude de portée beaucoup plus large et ne concerne que l'analyse préliminaire du secteur de l'Habitat. Nous tenons à rappeler au lecteur que l'objectif général de cette étude est d'effectuer une réflexion globale et intégrée sur un train de mesures cohérentes pour maximiser les potentialités de participation du secteur privé dans les prestations de services actuellement rendus par le secteur public.

Ce rapport s'inscrit dans un ensemble de rapports complémentaires qui, en raison de l'importance du volume d'informations est présenté en différents volumes. De ce fait, une lecture globale de l'ensemble des rapports est vivement recommandée. Le rapport final est constitué de quatre volumes distincts:

Le **Volume 1** présente le diagnostic et les recommandations de portée générale. Nous suggérons au lecteur une lecture approfondie de ce volume qui présente de nombreux concepts liés à la mise en oeuvre des recommandations et au plan d'action.

Le **Volume 2** présente les recommandations sectorielles. Bien qu'un bref diagnostic sectoriel soit présenté, ces recommandations ne peuvent être lues et analysées indépendamment des autres volumes.

Le **Volume 3** présente le plan d'action pour la mise en place des recommandations (générales et sectorielles). Les mêmes conseils quant à la lecture préalable du **Volume 1** s'appliquent à ce volume.

Finalement, le **Volume 4** présente les rapports d'analyse sectorielle, diagnostic et recommandations.

Ces quatre volumes font partie intégrante de cette étude et doivent être lus et analysés globalement. Une lecture partielle ne rendrait pas justice au travail d'analyse multisectorielle et de réflexion effectué pour intégrer les recommandations dans un cadre macro-économique global et cohérent.

Nous remercions l'administration marocaine pour sa collaboration et son soutien et restons à son entière disposition pour répondre à toute question pouvant surgir à la lecture de ces documents.

Price Waterhouse

TABLE DES MATIERES

1. INTRODUCTION 1

2. CONSTAT GENERAL 4
   2.1. Le secteur de l'habitat 4
      2.1.1. Causes du déficit en logement 5
      2.1.2. Déséquilibre croissant de l'offre et de la demande 6
   2.2. Le Ministère de l'Habitat 7
      2.2.1. Mission et cadre juridique 7
      2.2.2. Services offerts par le Ministère de l'Habitat 8
   2.3. Les Etablissements publics sous tutelle 9
      2.3.1. La SNEC: Société Nationale d'Equipement et de Construction . . . 9
      2.3.2. L'ANHI: Agence Nationale de Lutte Contre l'Habitat Insalubre . . 10
      2.3.3. Les ERAC: Etablissements Régionaux d'Aménagement et de Construction 10
      2.3.4. Le projet Attacharouk 10
      2.3.5. Les autres intervenants dans le secteur de l'habitat 11
   2.4. Les activités sous la gouverne du Ministère 11
   2.5. Les ressources du Ministère de l'Habitat 13
   2.6. Le financement des Programmes de logement 14
   2.7. Autres avantages accordés par l'Etat aux promoteurs immobiliers 15
   2.8. La péréquation au profit de l'habitat social 17

3. LES CAPACITES DU SECTEUR PRIVE 19
   3.1. Les promoteurs immobiliers ayant un statut spécifique de promoteur-lotisseur 19
   3.2. Programmes de construction d'habitat pour compte propre par des particuliers 20
   3.3. Les sociétés privées et Etablissements publics qui réalisent des logements au bénéfice de leur personnel 21
   3.4. Les auto-constructeurs non répertoriés dans les statistiques officielles . . . 21
   3.5. Autres participants privés du secteur de l'habitat 22

4. LE FINANCEMENT DES PROJETS IMMOBILIERS PAR LE SECTEUR PRIVE 23

5. EXPERIENCE INTERNATIONALE 24

6. DIAGNOSTIC DE LA SITUATION ACTUELLE 26
   6.1. Caractéristiques socio-économiques 26
   6.2. Mécanismes de financement 26
   6.3. Rôles respectifs des secteurs public et privé 29
   6.4. Cloisonnement des projets d'habitat 31

7. RECOMMANDATIONS 33
7.1. Recommandations d'ordre général (mesures d'accompagnement) 33
7.1.1. Vente des logements du patrimoine de l'Etat 33
7.1.2. Cloisonnement du secteur aux fins d'établissement des politiques et règlements 34
7.1.3. Harmonisation des politiques, règlements et normes de l'habitat et de l'urbanisme 36
7.1.4. Rationalisation des rôles et responsabilités respectifs des Ministères de "l'Habitat" et de "l'Intérieur et de l'Information" en matière d'urbanisme 37
7.1.5. Renforcement et réforme du cadre institutionnel du secteur de l'habitat 38
7.1.6. Démonopolisation de la construction des installations de réseaux de distribution des services publics essentiels 40
7.1.7. Révision des missions des Etablissements sous tutelle 40
7.1.8. Création d'un mécanisme de protection du risque d'insolvabilité temporaire des emprunteurs immobiliers 44
7.2. Recommandations spécifiques au sous-secteur de l'habitat de standing, commercial et industriel 45
7.3. Recommandations spécifiques au sous-secteur de l'habitat intermédiaire . . 47
7.4. Recommandations spécifiques au sous-secteur de l'habitat social 50

8. PLAN D'ACTIONS POUR LA POURSUITE DU TRAVAIL DE DESENGAGEMENT DE L'ETAT 56
8.1. Les actions relatives à la liquidation d'actifs du patrimoine immobilier de l'Etat 57
8.2. Les actions relatives aux problématiques institutionnelles et réglementaires 58
8.3. Les actions relatives à la clarification des besoins et des disponibilités en matière d'habitat 61
8.4. Les actions relatives au développement et à l'aménagement foncier 62
8.5. Les actions relatives à la réforme du financement du logement 63

1. INTRODUCTION

L'objectif de l'étude est de porter un regard neutre et critique sur la situation globale qui prévaut au sein du secteur de l'habitat marocain et d'amorcer une réflexion préliminaire macro-économique sur les actions qui pourraient être envisagées pour accroître la participation du secteur privé dans la réalisation de programmes d'habitat, en harmonie avec les actions de l'Etat. Le but de ce rapport n'est pas de décrire ou de justifier la politique actuelle du Ministère de l'Habitat ou de ses bailleurs de fonds.

La méthodologie adoptée pour cette étude a consisté à recueillir l'information de base nécessaire pour comprendre la portée et l'ampleur de l'action de l'Etat visant à favoriser le développement harmonieux du secteur de l'habitat. Des rencontres structurées ont eu lieu avec quelques contacts cibles, identifiés par les responsables des activités opérationnelles des divers ministères visés par l'étude.

Les ministères considérés comme des intervenants directs dans le secteur de l'habitat sont:

- Le Ministère de l'Habitat, dont la mission est essentiellement orientée vers l'aménagement foncier et l'encouragement du développement de logements sociaux;

- Le Ministère des Travaux Publics, dont l'activité dominante est la construction de bâtiments (à usage administratif ou pour la prestation de services spécifiques aux collectivités locales) et la réalisation d'équipements sociaux (écoles, dispensaires, etc.), pour le compte des autres administrations et des collectivités locales.

- Le Ministère de l'Intérieur et de l'Information, qui traite de toutes les questions relatives au développement des plans directeurs d'urbanisme. (Direction Générale de l'Urbanisme)

- Le Ministère des Finances, dont l'intervention touche la gestion des terrains domaniaux et des logements du patrimoine de l'Etat. (Direction des Domaines)

- Le Ministère des Habous, qui intervient dans la gestion des biens et terrains concédés par dons à l'Etat.

Parmi les contacts cibles, nous avons rencontré les responsables des études et de la planification, les responsables des activités opérationnelles et les directeurs des établissements publics sous tutelle du Ministère de l'Habitat.

Les interviews ont été menées selon l'approche de questions directives semi-ouvertes portant essentiellement sur:

- L'organisation du service;
- La définition du service rendu et les objectifs;
- La mission de service public;
- Les activités assurées et leur degré de développement;
- Les services rémunérés et non rémunérés;
- Le financement des services;
- La facturation des services;
- L'impact social et économique du service;
- Les difficultés de fonctionnement;
- La participation du secteur privé aux prestations;
- Les contraintes du secteur;
- La perception concernant les activités potentiellement transférables au secteur privé et les formes de participation du secteur privé;
- Les recommandations.

D'après l'information sommaire recueillie, le Consultant a établi un diagnostic préliminaire de la situation actuelle et des difficultés rencontrées par les divers détenteurs d'intérêt du secteur. En s'appuyant sur ce diagnostic, le Consultant a élaboré une série de recommandations (également préliminaires), ayant pour objectif d'atténuer les effets négatifs des lacunes constatées et précisément conçues pour faciliter l'accès à la propriété des foyers à revenus faible et intermédiaire et pour créer un environnement opérationnel plus favorable à la prestation privée.

Le diagnostic et les recommandations préliminaires du Consultant ont été présentés aux divers intervenants sociaux oeuvrant au sein du secteur et ont fait l'objet de commentaires constructifs. Ces commentaires ont amené le Consultant à approfondir son analyse du secteur, avec la collaboration des cadres du Ministère de l'Habitat et de quelques représentants des Etablissements publics sous sa tutelle. Cet exercice a permis de mieux circonscrire les recommandations en tenant compte de certains éléments prioritaires.

Ce rapport s'inscrit dans le cadre d'une étude multisectorielle qui déborde le seul secteur de l'Habitat. Il couvre l'intégralité des secteurs économiques dans lesquels l'Administration et les Etablissements publics sous tutelle jouent un rôle majeur. L'étude du secteur de l'habitat s'est vu imposer des contraintes de temps (trois semaines) et de budget et, par conséquent, elle ne peut être considérée comme une analyse exhaustive du secteur. D'autres études analytiques et financières plus approfondies seront nécessaires afin de préciser les tenants et aboutissants ainsi que les conséquences des recommandations du Consultant et ce, avant que le Gouvernement ne prenne la décision de les mettre en oeuvre. Au stade actuel de la réflexion, les recommandations du Consultant ne peuvent être considérées que comme des orientations et des principes directeurs, sur la base desquels pourra s'organiser la poursuite de l'action gouvernementale.

2. CONSTAT GENERAL

2.1. Le secteur de l'habitat

La croissance urbaine de la plupart des principales villes du Maroc se poursuit à un rythme accéléré. Elle résulte de la combinaison de la croissance démographique (estimée à 3,6% par an) et de l'exode rural. Il était prévu qu'à partir de 1992-93, la population urbaine dépasserait la population rurale et que, en l'an 2000, elle constituerait près de 56% de la population du pays. Ces prévisions ont été récemment révisées à la baisse par le CERED et on évalue maintenant qu'elle atteindra 51% en l'an 2000. On estime qu'entre 1990 et l'an 2000, près de 455.000 personnes migreront vers les centres urbains. La composante essentielle de la croissance urbaine est donc l'exode rural, qui résulte principalement de la faiblesse de l'activité économique en province. La demande annuelle de logements est évaluée entre 70.000 et 80.000 unités par an (chiffres difficiles à confirmer en raison de l'importance du développement de l'habitat clandestin); tandis que la production de nouveaux logements ne dépasse guère les 50.000 logements par an. A la fin de 1992, on estimait que le déficit de logements d'habitat social et intermédiaire cumulé serait de l'ordre de 500.000 unités.
Actuellement, le secteur public concentre principalement son activité sur le développement des deux-tiers des lotissements aménagés et un tiers des logements de type social et intermédiaire. Le secteur privé quant à lui réalise les deux-tiers de l'habitat, sous forme d'auto-construction pour les foyers à faibles revenus et sous forme de logements de qualité par les entrepreneurs en construction pour l'habitat de haut de gamme. Le secteur privé participe modestement au développement de lotissements pour le tiers qui reste, surtout en ce qui a trait aux lotissements haut de gamme et à vocation touristique ou de spéculation immobilière.

Les couches sociales les plus touchées par le problème de l'habitat sont les foyers à faibles revenus, qui n'ont généralement pas les moyens d'accéder à l'habitat structuré, et les foyers à revenus intermédiaires, qui ont des difficultés à obtenir un financement à un coût raisonnable.

Il importe de préciser qu'en ce qui concerne le secteur de l'habitat, les principales recommandations formulées dans ce rapport renvoient essentiellement à des actions misant sur la rationalisation, la restructuration, la réorganisation des services et des activités du Ministère de l'Habitat et non pas directement à des recommandations de privatisation ou de transferts directs de responsabilités du secteur public vers le secteur privé. La mise en oeuvre de ces recommandations aura toutefois pour effet de modifier substantiellement l'environnement opérationnel et la nature des relations entre les secteurs public et privé et se traduira par un accroissement progressif du rôle et des responsabilités du secteur privé.

2.1.1. Causes du déficit en logement

Les principales causes de l'écart entre la demande et l'offre de logements sont les suivantes:

- La croissance démographique accélérée qu'a connue le Maroc ces dernières années (un taux d'environ 3,6% l'an);

- Le problème de l'emploi s'accentue devant une croissance quasi-nulle de l'économie en province, ce qui a intensifié le phénomène de l'exode rural;

- Un système de financement du logement inadapté aux besoins des couches de la population à revenu intermédiaire;

- Des mesures incitatives à l'épargne-logement insuffisantes et des programmes d'encouragement à l'accession à la propriété et de protection de l'investissement inadaptés aux particularités des groupes sociaux auxquels ils sont destinés;

- L'insuffisance des programmes de développement de l'habitat social lancés par l'Etat et le secteur privé;

- Les faiblesses de la réglementation et de la législation régissant les droits des propriétaires de logements et des locataires;

- L'insuffisance des mesures de péréquation sociale ou de l'apport de fonds publics pour appuyer le développement de l'habitat social;

- La spéculation sur les terrains et le tarissement des terrains domaniaux pouvant servir à l'établissement de nouveaux lotissements d'habitation.

2.1.2. Déséquilibre croissant de l'offre et de la demande

Le déséquilibre croissant entre l'offre et la demande de logements a donné naissance à deux phénomènes majeurs, l'habitat insalubre et l'habitat sous-équipé et non réglementaire.

a. L'habitat insalubre

Ce terme fait surtout référence au problème des bidonvilles.

Une enquête menée en 1989 par le Ministère de l'Habitat a permis de recenser 1.064 sites de bidonvilles dans l'espace urbain marocain. Globalement, ils regroupaient 142.500 baraques ou "Zribas" et 165.500 ménages y habitaient. La population totale de ces bidonvilles s'élève à 890.900 personnes, soit 7,8% de la population urbaine marocaine estimée en 1989.

Ainsi, la taille moyenne des bidonvilles est de 134 baraques et les ménages y habitant se composent de 5,4 personnes en moyenne. Entre 1982 et 1989, la diminution nette des bidonvilles a touché 36.600 ménages, soit seulement 22 % du total des ménages identifiés en 1989. 73,3% de ces bidonvilles sont concentrés dans les régions du centre (38,5%) et du nord-ouest (34,8%).

Il est à noter qu'entre 1982 et 1989, 134.000 unités de lots et de logements ont été réalisés dans le cadre des opérations de résorption des bidonvilles, ce qui représente un effort considérable, mais toutefois insuffisant puisque le problème n'est pas attaqué à la source et que de nouvelles unités d'habitat insalubre se développent à un rythme plus rapide que leur résorption.

b. L'habitat sous-équipé et non réglementaire (dit clandestin)

Cette forme d'habitat est considérée comme étant non réglementaire au regard des dispositions de la loi en matière d'urbanisme et de respect des normes en matière de construction. L'habitat clandestin est une forme d'urbanisation sauvage, et récente. Il s'agit d'un véritable système de production de logements hors normes, qui a pris de l'ampleur à partir des années soixante-dix. Il représente le mode d'habitat le plus dynamique par le nombre de logements offerts sur le marché et par les surfaces qu'il occupe dans l'espace urbain des principales villes marocaines.

L'enquête réalisée en 1983 par le Ministère de l'Habitat et la Banque Mondiale a relevé que, au début de 1980 :

- 13% de la population urbaine du Maroc, soit 1,3 million d'habitants étaient touchés par l'habitat clandestin hors normes;

- 3000 hectares, d'une densité moyenne de 3,10 habitants par hectare, étaient occupés;

- dans certaines villes, la part de la population vivant clandestinement dans les habitations hors normes représentait, par rapport à la population totale :

  - 45% à Salé
  - 35% à Oujda
  - 26% à Fès
  - 25% à Tétouan
  - 11% à Meknès et Tanger

Les principaux facteurs liés au développement de ce type d'habitat sont les suivants:

- l'insuffisance de logements à prix modique correspondant aux capacités de payer des couches de la population à revenus modestes;

- le dynamisme du marché foncier informel, non contrôlé et non encadré, parallèle au système formel;

- l'inadéquation des programmes d'aide et d'encouragement à l'accès à la propriété pour les foyers à revenus modestes;

- l'inexistence de mécanismes de financement formels et adaptés aux capacités des familles concernées;

- la spéculation immobilière qui sévit depuis plusieurs années.

A titre de comparaison, l'impact social des projets réalisés par le Ministère de l'Habitat pour l'ensemble de ses programmes (entre 1986 et 1990) n'a touché que 786.020 personnes, ce qui est insuffisant par rapport à l'ampleur du problème.

2.2. Le Ministère de l'Habitat

2.2.1. Mission et cadre juridique

La mission première du Ministère de l'Habitat est à caractère social. Elle consiste à élaborer et à mettre en oeuvre la politique gouvernementale en matière de développement harmonieux et équilibré de l'habitat. Le Ministère est chargé de définir les stratégies d'intervention et d'encouragement pour faciliter le développement de la construction et de la promotion immobilière pour toutes les classes de la population et de veiller à leur bonne réalisation.

Le Ministère de l'Habitat réalise en régie la planification de l'ensemble des programmes de développement foncier et de logements et supervise les activités des Etablissements publics sous sa tutelle. Il assure la planification et la programmation de projets pour l'ensemble du secteur sur toute l'étendue du territoire et confie la maîtrise d'oeuvre pour la supervision de la réalisation des projets lancés par les Délégations régionales et provinciales de l'habitat (entités opérationnelles) aux Etablissements publics spécialisés sous sa tutelle (créés précisément pour mettre en oeuvre les politiques du Ministère). L'action du Ministère à également un impact significatif sur les opérations du secteur privé en matière d'habitat, puisque environ les deux-tiers des projets de construction des promoteurs privés et des particuliers sont réalisés sur des terrains viabilisés par les Etablissements publics sous sa tutelle.

Le Ministère de l'Habitat est régi par le décret n° 2-87-216 du 28 août 1990, fixant les attributions et l'organisation de ses services. Ce décret fait référence au Bulletin Officiel n° 4 064 du 19 septembre 1990.

2.2.2. Services offerts par le Ministère de l'Habitat

Deux grandes catégories de services et d'activités relèvent du Ministère de l'Habitat.

a. Les services fonctionnels

Ces services, purement administratifs, sont réalisés en régie par l'administration centrale et concernent toutes les fonctions:

- de planification et de budget
- de gestion des ressources humaines et des relations avec le personnel
- de gestion des ressources matérielles
- de réglementation du secteur en matière technique
- de gestion des affaires juridiques
- de formation des ressources humaines du Ministère
- de contrôle des financements et des décaissements

Ces services sont entièrement financés par l'Etat et constituent les activités essentielles de fonctionnement du système administratif du Ministère.

b. Les services opérationnels

Ces services décentralisés, sont fournis directement en région et dans les provinces par:

- les 7 Délégations régionales et les 41 Délégations provinciales de l'Habitat, qui assurent la coordination et le suivi des actions du Ministère en province. Les études et les travaux d'exécution sont déjà, dans une large mesure, confiés au secteur privé.

- les organismes sous tutelle, à savoir les Etablissements Régionaux d'Aménagement et de Construction (ERAC), l'Agence Nationale contre l'Habitat Insalubre (ANHI), la Société Nationale d'Equipement et de Construction (SNEC) et le projet Attacharouk.

2.3. Les Etablissements publics sous tutelle

La gestion des programmes de logement lancés par le Ministère au cours de ces dernières années a été confiée aux Etablissements publics sous tutelle du Ministère. Dotés de l'autonomie administrative et financière, ces Etablissements servent d'agence d'exécution des politiques du Ministère. A l'origine, chacun avait une mission principale distincte:

2.3.1. La SNEC: Société Nationale d'Equipement et de Construction

Elle s'occupe de l'aménagement des zones d'habitat social et de la création de nouveaux quartiers d'habitation dans les provinces. Ses activités sont diversifiées et englobe la viabilisation des terrains pour l'établissement de lotissements d'habitation aussi bien que les constructions à caractère collectif et les zones d'activité commerciale.

La SNEC intervient en qualité de maître d'oeuvre délégué pour le compte des Délégations provinciales et régionales de l'Habitat, des collectivités locales et des oeuvres sociales d'organismes publics.

En raison de l'absence de mécanismes formels de péréquation sociale, l'action de la SNEC s'étend également au développement d'habitat haut de gamme ou commercial afin de lui permettre de pratiquer, pour son propre compte, une certaine forme de péréquation entre les services à caractère social et ceux à caractère purement commercial.

2.3.2. L'ANHI: Agence Nationale de Lutte Contre l'Habitat Insalubre

Créée en 1984, cette agence, afin de favoriser l'accès à la propriété, avait pour mission principale d'assurer l'aménagement foncier de lots de terrain préalablement équipés et destinés à la construction de logements pour les ménages des bidonvilles.

Depuis, son action a évolué. Son intervention s'est élargie et diversifiée afin d'enrayer l'accroissement de l'habitat insalubre et de favoriser la restructuration de l'habitat sous-équipé et non réglementaire. Depuis quelques années, l'ANHI, au même titre que la SNEC, intervient dans des programmes de viabilisation de terrains destinés à l'habitat diversifié et spéculatif ou à caractère commercial dans le but de se donner une certaine marge de manoeuvre et de se doter d'un système autogéré de péréquation sociale. En effet, les bénéfices tirés de ses programmes commerciaux permettent à l'ANHI de contribuer au financement d'une partie de ses programmes sociaux.

2.3.3. Les ERAC: Etablissements Régionaux d'Aménagement et de Construction

L'action des ERAC est décentralisée et s'étend sur les sept régions économiques du pays. Elle consiste essentiellement à réaliser des programmes de lotissements, à livrer des lots équipés, à construire des logements finis, ainsi qu'à aménager, équiper et promouvoir des zones d'habitat, des industries et des activités sociales ou de tourisme.

Ces organismes interviennent actuellement en qualité de maître d'oeuvre délégué pour le compte d'autres organismes publics (Etat, collectivités locales, associations d'oeuvres sociales, etc.). L'action des ERAC évolue de plus en plus vers l'habitat intermédiaire et spéculatif, au détriment de l'habitat social. Les ERAC, au même titre que la SNEC et l'ANHI, pratiquent une certaine forme de péréquation sociale autogérée, qui sert à financer une partie de ses développements à caractère social.

2.3.4. Le projet Attacharouk

Le projet Attacharouk est de portée limité. Sa mission première est l'achèvement des programmes de résorption des bidonvilles de Ben M'sik à Casablanca, lancés en 1982.

Son rôle est d'acquérir des terrains et de les viabiliser, de construire des logements et de les commercialiser, et de réaliser les équipements de proximité du nouveau lotissement, afin de reloger les habitants du bidonville.

Attacharouk assure son équilibre financier grâce à ses activités commerciales et, comme les autres Etablissements publics, pratique une certaine péréquation sociale pour répondre à ses

propres besoins. Les actions menées par le projet Attacharouk sont donc actuellement identiques à celles de l'ANHI, à la différence que le projet Attacharouk a une portée géographique restreinte et une durée en principe limitée.

2.3.5. Les autres intervenants dans le secteur de l'habitat

D'autres Ministères et Etablissements publics proposent également des programmes de logement, parallèlement au Ministère de l'Habitat. Ce sont:

- L'Office de Logement Militaire (OLM);
- La Compagnie Générale Immobilière (CGI) (filiale du groupe de la Caisse de Dépôt et de Gestion, CDG);
- La CIFM (filiale du groupe CDG - gestion des logements du domaine de l'Etat);
- La Sophal (filiale du groupe CDG);
- Le Ministère des Travaux Publics, Direction des Equipements Publics en collaboration avec la fondation des Oeuvres sociales du même ministère;
- Le Ministère de l'Intérieur, par l'entremise de l'Agence Urbaine de Casablanca et de l'Agence Urbaine de Rabat;
- Les coopératives et associations des personnes privées.

Malgré la participation de ces autres intervenants, le Ministère de l'Habitat, par l'entremise des Etablissements publics sous sa tutelle (ERAC, SNEC, ANHI), demeure la principale agence à mettre de l'avant des programmes de logement à caractère social au Maroc.

2.4. Les activités sous la gouverne du Ministère

Depuis la création des Etablissements publics, à savoir les ERAC (en 1974), l'ANHI (en 1984), la SNEC (en 1988) et le projet Attacharouk (en 1982), la politique de l'Etat en matière de logement a acquis un caractère plus opérationnel et planifié. Les grands projets d'habitat entrepris au Maroc sont désormais réalisés par ces organismes sous la tutelle du Ministère de l'Habitat. Le Ministère continue de coordonner la réalisation de nombreux programmes qui sont lancés directement par les Délégations régionales et provinciales de l'habitat, qui disposent elles-mêmes d'un budget d'investissement délégué par le Ministère, ou qui sont lancés sous commandes des Collectivités locales.

Tous les programmes lancés et coordonnés par le Ministère de l'Habitat et les Etablissements publics sous sa tutelle sont assujettis à un appel d'offres national auprès des entreprises privées du secteur de la construction (arpenteurs, architectes, entrepreneurs de travaux publics, entreprises en construction, etc.).

La plupart des travaux de viabilisation des lotissements, comprenant les adductions d'eau potable, la collecte des eaux usées, les réseaux de distribution de l'électricité et de téléphone, sont réalisés en régie par les Régies de Distribution de l'Eau et de l'Electricité ou par l'ONPT (une faible portion de ces travaux est confiée au secteur privé en sous-traitance, sauf dans la région de Casablanca où la RAD pratique plus systématiquement une politique de sous-traitance). Le monopole détenu par les Régies de Distribution de l'Eau et de l'Electricité en matière de construction et d'expansion des réseaux de distribution préoccupe sérieusement l'administration du Ministère de l'Habitat et ses Etablissements publics. A cause du manque de concurrence, les Régies ont des délais de réalisation très longs, pratiquent des marges bénéficiaires élevées et exigent le paiement intégral du coût des travaux préalablement à leur exécution.

Bien que l'action du Ministère de l'Habitat et des Etablissements sous tutelle soit essentiellement orientée vers le développement foncier et la viabilisation de terrains à construire, ces intervenants ont contribué à la réalisation de 357.282 unités de logements entre 1988 et 1992, dont 113.920 (31%) ont été le fait des Etablissements publics.
Les programmes lancés ont été, soit:

- d'ordre général (habitat économique);
- d'ordre spécifique (opérations de résorption de bidonvilles ou d'habitat clandestin);
- des lots de relogement et de restructuration semblables aux programmes de réhabilitation des anciennes médinas, etc.

En ce qui concerne l'action du Ministère de l'Habitat (par l'entremise des Etablissements sous tutelle) en matière de viabilisation de lots à des fins de construction, son intervention est essentiellement à caractère social. La structure des lots achevés entre 1988 et 1992, telle qu'elle est rapportée par le Ministère de l'Habitat, se présente en effet comme suit:

- Lots HBM	49%
- Lots d'habitat collectif	6%
- Lots de réinsertion et de restructuration	34%
- Lots de villas	9%
- Lots à usage mixte	2%
	100%

Les trois premiers types de programmes entrepris par le Ministère constituent 89% de l'activité de lotissement et sont spécifiquement destinés aux populations à faibles et moyens revenus.

Dans un tel contexte, il est difficile de réconcilier l'équation des flux monétaires et de justifier l'autofinancement des activités de viabilisation de terrains sur la base des prix de vente moyens qui nous ont été fournis à titre indicatif par le Ministère de l'Habitat.

- Prix du m^2 de terrain viabilisé pour construction "sociale" 150Dh
- Prix du m^2 de terrain viabilisé pour construction "intermédiaire" (prix coûtant moyen du terrain viabilisé) 450Dh
- Prix du m^2 de terrain viabilisé pour construction "commerciale" 900Dh

Selon ces chiffres, la vente d'un m^2 de terrain viabilisé à usage commercial permet de subventionner 1,5 m^2 de terrain à vocation d'habitat social et le mécanisme de péréquation ne permet pas d'autofinancer 89% des programmes à vocation sociale. Une analyse plus approfondie de cette question mériterait d'être entreprise.

2.5. Les ressources du Ministère de l'Habitat

Le budget d'investissement du Ministère de l'Habitat a subi une forte compression entre 1984 et 1990, à la suite de la création progressive des Etablissements sous tutelle, qui ont pour mission de réaliser à leur compte et en autonomie financière, des programmes de lotissements et de logements, auparavant réalisés par le Ministère.

Par contre, depuis 1990, l'Etat a accordé une plus grande priorité aux actions sociales financées à même le budget de l'Etat. Entre 1990 et 1993, il en a résulté une hausse de près de 200% des crédits d'investissement. Le taux de paiement effectué par le Ministère de l'Habitat avoisine généralement 90% des crédits d'investissement.

Le budget d'investissement du Ministère de l'Habitat a évolué ainsi depuis 1985 (crédits d'investissement):

en millions de Dirhams			
1985	**1988**	**1990**	**1993**
915	280	234	412

Au même titre, les paiements effectués au profit des organismes sous tutelle ont été de:

- 1,3 milliard de DH en 1989
- 1,9 milliard de DH en 1990

Source: "Habitat en chiffres", page 62

Ces données comprennent tous les paiements effectués au titre des opérations propres à ces organismes ainsi qu'au titre des opérations qu'ils réalisent en maîtrise d'ouvrage déléguée pour le compte des Délégations provinciales et préfectorales du Ministère de l'Habitat et des Collectivités Locales.

2.6. Le financement des Programmes de logement

Le financement des programmes du Ministère de l'Habitat se fait à partir du budget d'investissement de l'Etat, par le canal du Fonds Social de l'Habitat (FSH). Les fonds nécessaires à ces programmes sont mis à la disposition des Délégations provinciales.

Le Ministère de l'Habitat gère également le Fonds du FNAET (Fonds National pour l'Achat et l'Equipement de Terrains). La SNEC est le seul ordonnateur de ce Fonds.

Le FNAET est utilisé comme un fonds de roulement auto-alimenté par le produit des ventes aux attributaires des terrains nouvellement viabilisés. Les Fonds accumulés sont réutilisés ultérieurement pour procéder à l'acquisition et à la viabilisation de nouveaux développements fonciers et pour couvrir les frais d'opération de la SNEC. La péréquation sociale qui s'effectue par la SNEC sur la vente des terrains viabilisés transite donc par le Fonds FNAET.

En ce qui concerne les programmes d'habitat des Etablissements sous tutelle, le montage financier des projets se fait généralement selon l'une ou l'autre des deux approches suivantes :

Cas 1: Opérations réalisées en maîtrise d'ouvrage déléguée pour le compte des Délégations régionales d'Habitat et des Collectivités locales :

- La source principale du financement est le budget affecté par les Délégations régionales d'habitat ou les Collectivités locales.

Cas 2 : Opérations réalisées sur compte propre :

1. préfinancement du projet par les principaux organismes de financement spécialisés dans l'immobilier (CIH, BCP ou CNCA) à hauteur de : 40%
2. trésorerie propre: 20%
3. versement des attributaires: 40%

Ces pourcentages peuvent varier selon le type d'opérations.

Certains organismes comme les ERAC peuvent bénéficier, pour la construction de logements, de prêts garantis par l'Etat ou de prêts d'organismes internationaux : USAID (projet de Tétouan), BIRD, etc.

Certains projets à caractère social seulement peuvent bénéficier d'une subvention de l'Etat.

Les subventions publiques destinées au crédit logement accordé par les trois principaux organismes de financement spécialisés (CIH, BCP, CNCA) ont atteint 246 millions de DH en 1990 et 260 millions de DH en 1989, dont 63% au titre de ristourne ou d'abattement sur les taux d'intérêt des prêts immobiliers commerciaux, dans le cadre du régime général et du régime spécial d'octroi des crédits et au titre de protection contre les risques de change liés aux prêts internationaux contractés par ces organismes.

Les subventions de crédits sont gérées conjointement par les organismes de prêts (sélection des ayants droit) et le Ministère des Finances qui se charge de restituer ces subventions aux prêteurs par le biais des organismes de prêts.

Le nombre de logements ayant bénéficié des crédits en 1989 s'élevait à 30.000 unités, la subvention publique moyenne par logement a donc été de 8.233 DH.

Du total des prêts immobiliers débloqués en 1990 (2.772 millions de DH), les subventions publiques du Trésor ont représenté près de 9%. Il est entendu que ces subventions sont destinées à l'aide à la personne.

2.7. Autres avantages accordés par l'Etat aux promoteurs immobiliers

Les bénéficiaires de ces avantages sont :

- les promoteurs, les lotisseurs et les personnes physiques qui construisent des locaux destinés à leur propre usage, à la vente ou à la location;

- les personnes physiques et morales qui destinent ces locaux à l'habitat à caractère social, notamment au logement de leur personnel.

Les engagements de l'Etat, en particulier envers le HBM (Habitat Bon Marché) sont d'ordre financier et fiscal. Sur le plan financier, les organismes agréés par l'Etat accordent des crédits pour le HBM pouvant aller jusqu'à 90% du montant du projet, avec des délais de remboursement maximum de 25 ans et des ristournes d'intérêts de 5 points, ce qui réduit de façon importante les taux d'intérêt statutaires appliqués pour cette catégorie de logement.

Avantages financiers

Au cours de la période 1988-1991, l'Etat a versé 929 millions de DH au titre de remboursement par le Trésor des ristournes d'intérêts et de la prise en charge du risque de change sur les emprunts contractés par les promoteurs. C'est le Ministère des Finances qui s'occupe directement de la validation de ces avantages et du versement des primes aux ayants droit.

Avantages fiscaux

Les mesures d'ordre fiscal concernent les exonérations ou les abattements d'impôt en faveur des promoteurs de construction de logements à caractère social.

Les logements admissibles sont définis selon un concept "VIT" (Valeur Immobilière Totale). Cette VIT est fondée sur des paramètres prédéfinis tels que la surface habitable totale, y compris les espaces communs et le coût de la construction moyen de chacune des catégories de logement (social, moyen standing, haut standing). Des barèmes de coûts moyens sont établis par le CIH (Crédit Immobilier et Hôtelier). Actuellement pour bénéficier de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) de 14%, il faut:

- Avoir une surface habitable , selon les critères VIT, inférieure à 150 m^2.
- Que le coût total de la construction (estimé par le CIH) soit inférieur à 500 000 Dirham.

Les principaux avantages fiscaux accordés dans ce domaine par le code des investissements immobiliers et les autres textes de loi, se résument comme suit :

- **Réduction de droit d'enregistrement** pour la première vente;

- **Exonération de la TVA sous certaines conditions**, comme:

  - les livraisons à soi-même de constructions d'habitation personnelle, dont la superficie ne dépasse pas 240 m²,

  - les opérations des coopératives d'habitat,

  - les opérations de crédit foncier et de crédit à la construction se rapportant aux logements économiques et,

  - les sociétés immobilières constituées par les membres d'une même famille pour la construction de logements destinés à leur usage personnel.

- Au titre de l'impôt sur les sociétés, **l'Etat consent une déduction**, dans la limite de 3%, du résultat fiscal avant impôt parmi les provisions constituées en vue d'alimenter un fonds destiné à l'acquisition ou à la construction par l'employeur de logements affectés aux salariés de l'entreprise à titre d'habitation principale; ou à l'octroi des prêts à leurs salariés, en vue de la construction ou de l'acquisition desdits logements.

- Au titre de l'impôt sur les revenus salariaux, **déduction faite du revenu brut au titre de l'IGR** des remboursements en principal et intérêts payés sur les prêts obtenus pour la construction ou l'acquisition de logements économiques.

- **Abattement de la valeur locative de 75%** au titre du paiement de la taxe urbaine, pour l'habitation principale du contribuable ou celle mise gratuitement à la disposition de ses parents et enfants.

2.8. La péréquation au profit de l'habitat social

En plus des avantages financiers et fiscaux décrits ci-dessus, le Ministère de l'Habitat encourage les Etablissements publics sous sa tutelle à pratiquer, par leurs propres moyens, une forme de péréquation leur permettant de financer une partie de leurs activités à portée sociale. Les ERAC, l'ANHI et la SNEC pratiquent un système d'ajustement des coûts de leurs activités courantes. Ce système est appliqué au montage financier d'une opération de construction ou de lotissement et sert à réduire le coût de cession aux citoyens à faibles revenus, par l'affectation de la plus-value générée par le produit de la vente des lots de terrains équipés de valeur commerciale plus élevée (dont la valeur marchande est déterminée par leur localisation et leur vocation commerciale, tels des lots d'habitat collectif, des villas et des locaux commerciaux).

Ce mécanisme de péréquation sociale informel, propre à chacun des Etablissements publics, est soumis aux lois de l'offre et de la demande, dans un environnement commercial où l'on accepte de compenser les pertes d'exploitation subies sur certaines transactions par les gains réalisés sur des transactions profitables. Ce mécanisme constitue effectivement une forme de péréquation de portée sociale et fonctionne raisonnablement bien dans le cadre des besoins particuliers et de la vocation sociale de l'ANHI, de la SNEC et des ERAC. En principe, cette péréquation sociale est certainement justifiée et louable dans le contexte socio-économique de l'habitat marocain et, faute d'outils plus formels et uniformisés, les Etablissements publics l'ont jusqu'à présent très bien exploitée.

Cette forme de péréquation sociale informelle pose toutefois un problème dans un contexte où l'on cherche à maximiser la contribution du secteur privé au développement de l'habitat social. En effet, ce principe veut que les Etablissements ou entreprises qui le pratiquent soient sans but lucratif et acceptent de transformer leurs profits commerciaux en subventions au profit des couches défavorisées de la population. Ceci peut se concevoir pour des Etablissements publics à vocation sociale, mais n'est pas envisageable (sur les modes de fonctionnement actuels) pour une entreprise commerciale à but lucratif exerçant ses activités dans le secteur privé concurrentiel. C'est une des raisons pour lesquelles, à toute fin pratique, le secteur privé est absent du secteur de l'habitation sociale, puisque, sur ce terrain, les entreprises privées ne sont pas en mesure de lutter à armes égales contre les Etablissements publics sous la tutelle du Ministère de l'Habitat.

La mise en place d'un mécanisme de péréquation sociale formel, conçu pour alimenter un fonds national (ou des fonds régionaux) de péréquation de l'habitat social, à partir d'une taxe universelle sur la construction d'habitations de haut de gamme aurait plusieurs avantages, notamment:

- de contribuer à améliorer la solvabilité des foyers à faibles revenus pour l'acquisition d'un premier logement principal;

- de permettre au secteur privé de contribuer au développement de l'habitat social sans pour autant renoncer à sa rentabilité;

- de permettre aux Etablissements publics de l'habitat de disposer de fonds supplémentaires pour le financement de leurs activités sociales.

Cette question sera abordée plus en détail dans la section des recommandations du rapport.

3. LES CAPACITES DU SECTEUR PRIVE

Le secteur privé marocain de l'habitat est connu sous le nom de la promotion immobilière privée. Les promoteurs privés sont généralement des groupes familiaux relativement importants. Leurs principales caractéristiques sont les suivantes:

- Ce sont des entreprises commerciales à but lucratif, qui recherchent les activités immobilières rentables;

- Ils réalisent essentiellement des projets de logement et de lotissement à vocation commerciale ou de haut de gamme ou des projets de promotion touristique;

- Ce sont généralement des entreprises locales, à l'exception de quelques groupes privés puissants qui oeuvrent à l'échelle nationale tels que l'ONA (Omnium Nord Africain), premier groupe privé du Maroc, le groupe Karrakchou à Rabat, etc.;

- Le nombre de logements de haut de gamme qu'ils ont réalisés annuellement se situe entre 10.000 et 15.000.

- Les programmes de logement de classe intermédiaire qu'ils ont réalisés au cours des dernières années concurrencent parfois favorablement ceux entrepris par les ERAC, tant sur le plan de la qualité que sur ceux du prix et des délais de réalisation et ce, en dépit des profits qu'ils ont réalisés.

On doit cependant distinguer deux catégories d'opérateurs de développement immobilier du secteur privé:

3.1. Les promoteurs immobiliers ayant un statut spécifique de promoteur-lotisseur.

En matière de construction de logements, généralement de classe intermédiaire et de haut de gamme, les programmes de construction entrepris par les promoteurs immobiliers sont préfinancés par le Crédit Immobilier et Hôtelier, dont les statistiques sont présentées dans le tableau de la page suivante :

Ainsi, entre 1990 et 1991, le CIH a préfinancé 48% du coût de construction de ces logements. Le coût moyen de construction de cette catégorie de logements s'établit pour 1991 à **549.450 DH par logement** et le montant du préfinancement accordé par le CIH à **272.527 DH par logement.**

	1990	1991
Nombre de prêts consentis	310	209
Nombre de logements	3.609	2.730
Crédits accordés par le CIH	1.095 Millions DH	744 Millions DH
Investissements réalisés	2,2 Milliards DH	1,5 Milliard DH

3.2. Programmes de construction d'habitat pour compte propre par des particuliers

Ce groupe s'avère le plus important et la composante la plus dynamique en matière de construction de logements de classe intermédiaire et économique. Cependant, ces logements, pour lesquels la question économique est primordiale, ne répondent pas toujours aux normes de la construction et de l'urbanisme.

Les statistiques concernant les particuliers ayant demandé un prêt pour l'accession à la propriété au CIH et à la BCP se présentent comme suit :

	1990	1991
Nombre de prêts consentis	8.250	6.295
Nombre de logements	9.323	7.040
Crédits accordés	1,06 Milliard DH	910 Millions DH

En moyenne, le montant du financement accordé par le CIH pour ce type de construction s'établit à **129.261 DH par logement,** soit deux fois moins que pour les prêts de préfinancement accordés aux promoteurs immobiliers.

3.3. Les sociétés privées et Etablissements publics qui réalisent des logements au bénéfice de leur personnel

Quelques entreprises privées et plusieurs Etablissements publics ou Ministères accordent un prêt à leur personnel pour la construction ou l'achat d'un logement. Cette pratique est peu répandue dans le secteur privé, comme le démontrent les chiffres suivants (secteur privé uniquement):

- nombre de prêts : 16
- nombre de logements : 312
- Montant des crédits : 47 Millions DH

3.4. Les auto-constructeurs non répertoriés dans les statistiques officielles

Pour une large couche de la population, le crédit immobilier est inaccessible et les coûts de construction sont trop élevés. Pour ces personnes, l'auto-construction d'habitat clandestin, hors normes, devient une solution pratique au problème de l'habitat et elle est florissante au Maroc. Cette forme de construction (que ce soit à des fins de logement personnel ou à des fins commerciales ou de spéculation) constitue l'un des secteurs de l'habitat les plus dynamiques. De nature informelle, elle échappe au contrôle de l'Administration et n'apparaît pas dans les statistiques officielles. Seul le recensement général occasionnel de l'habitat clandestin est en mesure de déterminer approximativement l'importance de ce type de construction et d'évaluer l'autofinancement engagé. Il suffit toutefois d'observer l'explosion de cette forme d'habitat dans les zones périphériques des grandes villes pour constater l'ampleur du phénomène et de prendre la mesure des conséquences sociales et économiques qui vont en découler à moyen terme.

Cette forme de construction sauvage, qui ne respecte pas les normes élémentaires de la construction et de l'urbanisme (essentiellement pour des raisons économiques et de qualifications insuffisantes de la main-d'oeuvre), se développe dans l'anarchie, sur des terrains non (ou très peu) viabilisés.

Si l'on veut assurer le développement harmonieux à long terme de la société marocaine et contenir le coût des prestations de services publics essentiels (police, salubrité, santé, égouts, distribution de l'eau, de l'électricité et du téléphone) l'on doit combattre cette construction anarchique. Les moyens à prendre seraient d'inclure de nouvelles mesures contraignantes pour imposer le respect des normes et des standards de la construction, jumelées à une réforme en profondeur des programmes d'accès au financement immobilier pour la population pratiquant cette forme de construction.

3.5. Autres participants privés du secteur de l'habitat

Dans le domaine de la réalisation de travaux connexes à la construction, tels que l'ingénierie, l'arpentage et l'architecture, le secteur privé semble avoir une capacité de réalisation suffisante pour faire face aux besoins actuels du secteur. Ce sous-secteur compte 890 entreprises de réalisation de travaux BTP (bâtiment et travaux publics) dont 369 spécialisées dans le bâtiment.

Source: L'Habitat en chiffres, 1990, Ministère de l'Habitat, page 28.

En 1989, 503 architectes nationaux et 40 architectes étrangers ont été recensés. En 1990, 198 bureaux d'études techniques et 154 bureaux de topographie étaient présents au Maroc.

4. LE FINANCEMENT DES PROJETS IMMOBILIERS PAR LE SECTEUR PRIVE

La participation directe du secteur privé au financement des services fournis par le Ministère de l'Habitat pour la construction d'habitat social est très faible. Néanmoins, des actions conjointes du secteur privé et du secteur public existent. Par exemple, dans le cas des projets pilotés par l'ERAC de la région de Casablanca, où les espaces constructibles sont rares, le secteur privé cède des terrains pour le développement de projets fonciers à vocation sociale et le secteur public se charge du financement et de la promotion de la construction des logements et des locaux commerciaux. Au terme du projet, certains des locaux construits sont remis au propriétaire originel des terrains, qui peut les exploiter à son compte.

Le financement des logements est essentiellement contrôlé par les trois grands organismes spécialisés dans l'immobilier, soit le CIH, la BCP et la CNCA, qui exigent que l'investisseur ait déjà engagé une contribution minimale personnelle d'approximativement 40% du coût de la construction projetée. L'investissement personnel engagé par les attributaires de logements est versé directement au promoteur immobilier qui a vendu le lot viabilisé ou à l'habitation (qui se sert de ces fonds pour préfinancer ses travaux de développement) et non pas à l'organisme prêteur. Les 60% qui restent pour couvrir le solde du coût de la construction font l'objet d'un montage financier auprès des organismes financiers spécialisés.

Cette contribution se fait soit :

- sous forme de versements échelonnés tout au long du processus de construction;

- sous forme d'acquisition de terrain préalablement à la demande de prêt. Ce cas est valable pour toute personne ou promoteur immobilier public ou privé.

Par ailleurs, de manière similaire, la procédure d'acquisition des logements ou des lots équipés par les établissements publics sous tutelle du Ministère de l'Habitat suppose une contribution des attributaires au financement des opérations d'une valeur d'au moins 40% du coût prévu de la construction.

5. EXPERIENCE INTERNATIONALE

Typiquement, dans la plupart des pays, les projets d'habitat public ne sont pas bien entretenus, et leur construction et exploitation coûtent cher. Une étude réalisée en 1980 aux Etats-unis concluait que le coût de la construction de projets d'habitat public était d'environ 25 % plus élevé que celui d'habitations de construction privée comparables. Une étude de l'American Enterprise Institute indique que la gestion privée permet des économies d'exploitation significatives. Les expériences de transfert de la gestion du secteur public vers le secteur privé effectuées aux Etats Unis, ont permis de réduire les frais administratifs et les coûts de maintenance. En outre, les revenus provenant des loyers sont plus élevés, en raison de l'établissement de prix plus conformes que ceux pratiqués pour des logements commerciaux similaires, la perception de ces loyers est plus efficace et les taux d'occupation, plus grands.

La politique de privatisation au Royaume-Uni a permis la vente de 700 000 unités d'habitation publiques sur une période de 5 ans. Pour faciliter la vente rapide de ces logements, ceux-ci ont été vendus aux anciens locataires à un prix légèrement moindre que celui du marché. Cela a permis à l'administration de Madame Thatcher de se départir de propriétés déficitaires pour l'Etat et de convertir ces immobilisations en nouvelles liquidités qui ont pu être réinvesties dans des secteurs plus pressants. Une autre conséquence très positive de l'expérience du Royaume-Uni est l'amélioration rapide par leurs nouveaux propriétaires[1] et qui constituent aujourd'hui, des placements intéressants pour eux.

À ce chapitre, l'analogie avec le Maroc est valable, puisque l'Etat marocain est actuellement propriétaire d'un important parc de logements locatifs domaniaux, gérés par la CIFM et loués pour la plupart à des prix bien inférieurs aux prix du marché. Des estimations de la valeur marchande de ces logements ont démontré que leur vente aux locataires actuels (fonctionnaires) pourrait rapporter environ 10 milliards de Dh à l'Etat et réduire sensiblement la charge de gestion de l'Administration domaniale et de la CIFM.

En Pennsylvanie, aux Etats-unis, deux projets d'habitat à prix modique dans le même quartier ont été comparés, l'un faisant partie d'un programme de développement fédéral géré par le "Housing and Urban Development" (HUD) et l'autre d'un programme de développement privé opéré par le "Earned House Ownership Program"(EHOP). Ces deux programmes étaient orientés vers la production d'habitations de standards équivalents.

Le programme public a acquis ses habitations à un coût moyen de 62 854 dollars. Après 5 ans, une maison réhabilitée avait coûté en moyenne 153 949 dollars et se louait 125 dollars par mois. Les maisons acquises par le programme privé ont coûté en moyenne 34 200 dollars et après 5

[1] The Litterature on Privatization, Steve H. Hanke

611

ans, ces maisons réhabilitées avaient coûté en moyenne 57 715 dollars et se louaient 285 dollars par mois.

Mis à part le coût d'achat initial et de rénovation plus élevé, les autres coûts par maison qui ont contribué à différencier les performances entre le programme public et le programme privé ont été les suivants:

- coût de gestion et d'administration privée par le secteur local: (en dollars) 55 000

- coût de gestion de HUD au fédéral : (en dollars) 86 595

Pour le secteur local, le HUD emploie plusieurs personnes à plein temps : 37 pour l'administration publique locale de l'habitat, 15 pour la gestion du programme et une équipe de 22 personnes pour la construction et l'entretien des résidences. Un budget annuel de 150 000 dollars est alloué pour la gestion et l'entretien des 10 unités d'habitation du programme public. Au fédéral, ces coûts sont largement attribuables à l'application de nombreux règlements et à la vérification du respect de ces règlements par tous les participants.

Par opposition, le programme privé (EHOP) est géré par une société privée à but non lucratif, dont le comité de direction est composé de 15 directeurs bénévoles. La société emploie 12 personnes à plein temps, 6 personnes à temps partiel et 25 bénévoles[2].

[2] This way up, R.Q. Armington et W.D. Ellis

6. DIAGNOSTIC DE LA SITUATION ACTUELLE

Les mesures d'encouragement à la construction d'habitat social, mises en oeuvre par le Gouvernement au cours des dernières années, ont produit des résultats importants, malgré la diminution marquée des enveloppes budgétaires accordées sur fonds publics. Toutefois, le secteur de la construction est de plus en plus caractérisé par des duplications d'efforts, provoquées par le glissement progressif des rôles assumés par les Etablissements publics sous tutelle du Ministère de l'Habitat (pour assurer leur autofinancement) et par le manque de structures et de formalisme des mécanismes de financement. La bonne volonté, l'esprit d'entreprise et l'imagination sont présents, mais ils s'inscrivent dans un cadre institutionnel et un environnement opérationnel et financier déficients, qui gagneraient a être rationalisés et formalisés.

Le secteur de l'habitat marocain se caractérise par un certain nombre d'indicateurs significatifs:

6.1. Caractéristiques socio-économiques

- Pour un large segment de la population, l'emploi est précaire et les revenus sont faibles.

- La pénurie de logements décents à prix modique et intermédiaire affecte tout particulièrement les classes sociales à faibles revenus.

- La crise du logement de bas de gamme est plus accentuée en milieu rural qu'en milieu urbain, ce qui incite encore plus les ruraux à migrer vers les grandes villes.

6.2. Mécanismes de financement

L'encouragement à la construction de logements décents pour des gens dont les revenus ne leur permettent pas d'accéder à la propriété par leurs propres moyens ou par le recours aux mécanismes de financement commerciaux, exige soit une forme de subvention directe de l'Etat, soit une forme de péréquation sociale de l'habitat. D'une façon ou d'une autre, une structure et des mécanismes de gestion appropriés doivent être mis en place afin de canaliser et de contrôler les flux monétaires du financement des projets de construction d'habitat social. Les mécanismes de financement actuels se caractérisent par :

- Un système de financement et d'accès à la propriété sélectif (les prêts immobiliers n'ont constitué que 23% du total des prêts attribués par le secteur bancaire en 1991).

- L'absence d'un mécanisme de financement formel et centralisé d'un fonds national (ou de fonds régionaux) de soutien au développement de l'habitat social ou de solvabilisation des foyers à faibles revenus.

- Une forme de péréquation sociale informelle qui est pratiquée par les Etablissements publics et encouragée par le Ministère de l'Habitat, mais qui demeure une pratique interne. Cette pratique gagnerait à être rationalisée, réglementée, formalisée et devenir transparente. Elle pourrait aussi être accessible au secteur privé.

- Un secteur bancaire commercial qui ne s'intéresse pas au crédit immobilier pour l'habitat social parce qu'il juge trop élevés les risques inhérents à ce type de clientèle et trop longue la période de remboursement.

- Des mécanismes de financement qui sont inadaptés aux revenus de la classe moyenne et aux personnes à faibles revenus. Cette lacune explique pourquoi les promoteurs privés se désintéressent de l'habitat social et intermédiaire. Les taux d'intérêts sont très élevés (14% non compris la TVA de 19%) et, malgré l'abattement de 2% à 5% accordé par l'Etat sur les taux bancaires commerciaux, les mensualités de remboursement peuvent atteindre plus de la moitié du salaire net des familles à faibles revenus.

- Un plan d'épargne-logement qui offre des avantages intéressants en matière d'accès au crédit logement, mais dont la portée et l'envergure ne suffisent pas à rencontrer les attentes des foyers à revenus intermédiaires auxquels le plan s'adresse prioritairement. Les raisons principales de ce manque d'intérêt sont:

    - une faible rémunération de l'épargne accumulée dans le plan;

- les individus doivent présenter des garanties qui leur semblent trop exigeantes lorsqu'ils sollicitent un emprunt immobilier, indépendamment des sommes qu'ils ont accumulées dans leur plan d'épargne;
- les prêts immobiliers sont consentis à des taux trop élevés;
- des avantages fiscaux qui manquent d'attrait dans un contexte où les échappatoires fiscaux sont monnaie courante;
- Une bonification insuffisante en contrepartie des sommes économisées dans le plan d'épargne-logement;
- mesures incitatives à l'épargne insuffisantes;
- insuffisance de la promotion des avantages du plan d'épargne-logement;
- insuffisance de compétition et d'émulation entre les institutions financières. Les services financiers postaux devraient en particulier être autorisés à offrir le programme d'épargne-logement en milieu rural et dans les banlieues.

- Les revenus servant à alimenter le Fonds Social d'Habitat (FSH) et le Fonds National pour l'Achat et l'Equipement de Terrains (FNAET) sont insuffisants pour répondre à la demande.

- Les projets d'habitat réalisés par le Ministère de l'Habitat et ses Etablissements publics sont préfinancés et financés à raison de 40 à 50% par les avances des attributaires, lesquelles transitent par des comptes ouverts auprès du Trésor public et dont les flux sont rigoureusement contrôlés par le Ministère des Finances. Ceci offre aux attributaires une bonne garantie de la faisabilité technique et financière des projets et les protège des abus de pouvoir ou fraudes financières de la part de certains promoteurs indépendants peu scrupuleux.

- A l'origine, les Etablissements sous Tutelle du Ministère de l'Habitat avait pour finalité essentielle la gestion de comptes publics dans lesquels transitent, d'une part, les avances des attributaires de logements et, d'autre part, les participations de l'Etat au développement de l'habitat social. Les fonds alloués au secteur de l'habitat social, à partir du budget général de l'Etat, peuvent être virés sur les comptes de ces établissements pour en faciliter la gestion dans le cadre des besoins des projets de développement et les rendre ainsi disponibles pour le préfinancement des projets. Ce rôle d'ordonnateur centralisé et étroitement contrôlé des flux monétaires multiples et complexes nécessaire au financement des projets d'habitat social peut se justifier au sein de l'Administration. Il n'est toutefois pas exclu qu'un rôle semblable puisse être attribué au secteur privé, dans le double cadre de ses activités de promotion immobilière et d'une réglementation rigoureuse édictées par l'Administration pour assurer la protection des intérêts du public.

6.3. Rôles respectifs des secteurs public et privé

- Des conflits de juridiction, d'autorité et de réglementation existent en matière d'urbanisme et d'attribution des terrains constructibles, entre le Ministère de l'Intérieur et de l'Information, le Ministère de l'Habitat et des Finances (Direction du Patrimoine). Une clarification et une rationalisation des rôles et des responsabilités respectives de chacun seraient souhaitables.

- Le secteur privé joue un rôle moteur dans tous les secteurs de l'habitat lucratif (haut de gamme et commercial). Toutefois, aucun mécanisme formel de solvabilisation des foyers à faibles revenus et de protection des risques inhérents à cette catégorie de clientèle n'est accessible au secteur privé, d'où son absence de la promotion de l'habitat social.

- Par ailleurs, les Etablissements publics sous tutelle, sont des chefs de file dans l'aménagement de terrains et de lotissements viabilisés et dans la promotion de l'habitat populaire. Cependant, comme ils ne disposent pas de mécanismes formels de péréquation sociale, ils doivent également s'impliquer activement dans le développement de l'habitat commercial lucratif, afin d'assurer leur autofinancement. L'énergie et les ressources ainsi dépensées ne peuvent donc pas être mobilisées aux fins de leur mission fondamentale.

- Le secteur public est omniprésent dans la promotion immobilière, principalement sur le plan du développement de l'habitat social, mais également sur celui de l'habitat haut de gamme et commercial.

- Les activités des promoteurs publics et privés sont fortement concentrées dans l'axe Tanger/Rabat/Casablanca, où la rareté des terrains constructibles est chronique et où la spéculation foncière est florissante.

- Tous les intervenants publics originellement mandatés par le Ministère de l'Habitat pour promouvoir le développement de l'habitat social, et ayant à l'origine des missions nettement différenciées, évoluent progressivement vers la promotion de l'habitat commercial et haut de gamme afin de financer leurs activités de développement social. La différenciation des missions de ces organismes n'est presque plus perceptible dans les faits et les dédoublements de services entre organismes publics intervenant dans le secteur de l'habitat sont nombreux.

- La promotion immobilière publique et la promotion immobilière privée se concurrencent pour la mobilisation des ressources nécessaires au développement de l'habitat de moyen et de haut standing.

- L'intervention et l'initiative des promoteurs privés sont limitées par le rôle prépondérant et l'omniprésence des Etablissements publics dans la promotion et le développement de l'habitat sur les plans régional et provincial.

- Les programmes de promotion pour la construction de logements sociaux commandés par les collectivités locales sont généralement confiés sans appels d'offres, aux établissements publics (ERAC, SNEC, ANHI, ATTACHAROUK) sous forme de contrats de maîtrise d'ouvrage déléguée (M.O.D). Ceci limite les possibilités de recours à la libre concurrence et de participation éventuelle du secteur privé au développement de l'habitat social. Toutefois, des mécanismes de réglementation et de contrôle sévères vérifiant la bonne volonté des promoteurs et la juste utilisation des sommes avancées par les attributaires devront d'abord être mis en place.

- L'image de marque du Ministère de l'Habitat et la perception qu'a le grand public de ses actions sont négativement affectées par les facteurs suivants:

  - la multiplicité des intervenants publics ayant comme vocation d'encourager le développement de l'habitat social (confusion sur les sources d'intervention),

  - le manque de différentiation entre les missions de chacun des Etablissements sous tutelle du Ministère (confusion sur la mission fondamentale),

  - la multiplicité des fonds par lesquels transitent les flux monétaires et l'utilisation de ces fonds à des fins d'investissement, d'exploitation et de subvention (confusion sur les provenances et utilisations des fonds),

  - une dualité de rôle, d'une part de promoteurs de l'action sociale du gouvernement et d'autre part de promoteurs commerciaux pour engendrer des profits de péréquation nécessaires au financement des activités sociales (confusion sur les rôles et responsabilités).

Le Ministère gagnerait, sur le plan de son image de marque, à simplifier la structure du cadre institutionnel du secteur, à introduire une réglementation plus formelle, à simplifier ses mécanismes de financement et à en rationaliser les méthodes de gestion et à rendre accessibles les programmes d'aide à la promotion de l'habitat social au secteur privé.

6.4. Cloisonnement des projets d'habitat

Depuis quelques années, le Maroc s'est éloigné du concept traditionnel de cloisonnement des projets d'habitat, qui différencie trois sous-secteurs:

- Le sous-secteur de l'habitat social à prix modique;
- Le sous-secteur de l'habitat intermédiaire;
- Le sous-secteur de l'habitat de standing, commercial et industriel.

Ces sous-secteurs étaient alors fortement cloisonnés sur le plan de la réalisation et chacun constituait une entité homogène, qui s'adressait à une catégorie sociale bien déterminée. On a alors assisté à l'émergence de quartiers monolithiques, où les différences trop marquées dans la qualité de l'environnement et des équipements ont entraîné une forte régression de la convivialité sociale.

Cette constatation a poussé les autorités marocaines à revoir l'approche rationnelle du cloisonnement social en faveur de la réalisation de quartiers intégrés, à l'image de l'espace social traditionnel marocain, où les différentes couches de la population sont disséminées pour cohabiter harmonieusement. L'intérêt de cette nouvelle approche est de favoriser le dialogue et la compréhension entre les couches sociales et de leur permettre le même accès à l'ensemble des équipements de services publics de base. Bien qu'ayant ses limites face à l'intégration massive des deux extrêmes du spectre social, ce concept est sain et est préconisé par plusieurs gouvernements qui subventionnent le développement de l'habitat social.

Le Ministère de l'Habitat cite en exemple d'une politique réussie de quartiers intégrés la tranche I du projet Al Wafaa à Larache, composée de 1686 lots dont la répartition est présentée dans le tableau de la page suivante:

Environ 30% des lots aménagés seraient susceptibles de générer des revenus de péréquation. Ce pourcentage est encore faible, mais non négligeable pour un projet dont la vocation première est le développement de l'habitat social. D'autres lotissements développés par le secteur public et destinés à l'habitat haut de gamme ou à des fins commerciales pourraient contribuer presque à 100% à un fonds de péréquation sociale de l'habitat.

NATURE DES LOTS	NOMBRE	POURCENTAGE
Lots de recasement	1.044	2%
Lots (R+0) / (R+1) / (R+2) RDC habitables	114	6.8%
Lots (R+1) / (R+2) RDC Commercial	224	13.3%
Lots d'Habitat Collectif (R+3) / (R+.....)	55	3.3%
Lots de Villas	239	14.2%
Lots d'activités	10	0.6%
Grand Total	**1.686**	**100%**

7. RECOMMANDATIONS

7.1. Recommandations d'ordre général (mesures d'accompagnement)

7.1.1. Vente des logements du patrimoine de l'Etat

L'Etat dispose actuellement d'un important parc de logements dont la construction a été financée à l'aide de fonds publics et qui est géré par la Direction du Patrimoine du Ministère des Finances.

Ces logements sont loués à diverses catégories de fonctionnaires à des prix inférieurs à ceux du marché pour des logements de qualité équivalente. La gestion de la facturation et de l'encaissement des loyers est assumée par la CIFM, filiale de la Caisse de Dépôt et de Placement (actuellement placée sur la liste des entreprises privatisables).

L'Etat étudie la possibilité de vendre ces logements depuis quelques années. Diverses études ont été effectuées afin d'en évaluer la valeur marchande et de sonder l'intérêt des occupants à s'en porter acquéreurs. Ces études ont démontré que la majorité des locataires semble intéressée à acheter leur logement, dans la mesure où ils sont offerts à un prix raisonnable, compte tenu qu'ils ont payé un loyer depuis plusieurs années. Le Ministère de l'Habitat estime que la vente de ces logements pourrait rapporter environ 10 milliards de Dirhams au Gouvernement.

La vente de ces logements permettrait:

- de dégager des liquidités qui pourraient être investies à des fins plus conformes aux objectifs prioritaires de l'Administration

- d'alléger considérablement le fardeau administratif de la CIFM, de la CDG et de la Direction du Patrimoine du Ministère des Finances.

- de mobiliser à des fins productives les épargnes des fonctionnaires-locataires. Le financement à faible risque de l'achat de ces logements par une population détenant un emploi stable et jouissant de revenus suffisants pour rembourser les emprunts permettrait également de dynamiser et de renforcer le marché des prêts hypothécaires,

- de dynamiser le marché de la rénovation immobilière et de valoriser le parc immobilier national. L'expérience des autres pays montre en effet que les nouveaux propriétaires ont tendance à améliorer leur nouvelle acquisition.

7.1.2. Cloisonnement du secteur aux fins d'établissement des politiques et règlements

Même si on adopte une politique de quartiers intégrés, **il peut quand même être opportun et souhaitable de maintenir un cloisonnement en sous-secteurs en matière de politique nationale de l'habitat et d'urbanisme ainsi qu'en matière de programmes d'aide de l'Etat au secteur de l'habitat.** A notre avis, les **Politiques**, la **Réglementation**, les **Standards** et les **Programmes d'Assistance de l'Etat** dans le secteur de l'habitat doivent continuer d'être établis en fonction des caractéristiques particulières des trois sous-secteurs traditionnels déjà mentionnés, soit:

- Le sous-secteur de l'habitat social à prix modique;
- Le sous-secteur de l'habitat intermédiaire;
- Le sous-secteur de l'habitat de standing, commercial et industriel.

Les Politiques, la Réglementation, les Standards et les Programmes d'Assistance devraient être orientés, dans la mesure du possible, dans le sens du respect des principes directeurs suivants:

Principe No 1: **Ajustement des standards et des normes de la construction et de l'urbanisme en fonction de la capacité de payer moyenne de la société**

La séparation des responsabilités entre le Ministère de l'Habitat (développement de l'habitat) et le Ministère de l'Intérieur et de l'Information (plans d'urbanisme) en matière d'urbanisation et de développement de l'habitat, et le manque d'harmonisation de leurs actions sont deux causes de la hausse du coût d'accessibilité à la propriété.

Le problème semble provenir du fait que les concepteurs des plans d'urbanisme municipaux **n'ont pas à subir les conséquences financières de leurs décisions en matière de choix de standards d'urbanisation**. On constate occasionnellement que, pour des raisons de fierté et de rayonnement local, les villes ont tendance à imposer, pour quelques projets de développement d'habitat à haute visibilité, d'ambitieux standards d'urbanisation qui dépassent les capacités financières réelles du bassin de population à desservir.

N'ayant pas à défrayer directement le coût de la viabilisation des lotissements d'habitation, les Collectivités Locales ont tendance à charger les Etablissements sous tutelle du Ministère de l'Habitat de la réalisation de projets de lotissement de prestige (boulevards et trottoirs très larges, éclairage public abondant et luxueux, vastes espaces verts, etc.). Les coûts supplémentaires qui en découlent sont hors de portée de la population ciblée et une certaine proportion de celle-ci doit se rabattre sur l'habitat clandestin. Il ne s'agit pas bien entendu de préconiser des standards de second ordre en matière d'urbanisme et de construction, mais

d'optimiser le niveau de ces standards afin de permettre une urbanisation simple, de qualité raisonnable et correspondant à la capacité de payer des populations ciblées.

Principe No 2: **Neutralité de l'Etat dans le tiers médian de la distribution des logements (habitat intermédiaire)**

Dans la mesure où la réglementation et les normes de la construction et de l'urbanisme des lotissements d'habitat intermédiaire ont été établis selon la capacité financière de la population à revenus moyens, l'Etat ne devrait pas subventionner ce secteur de la construction. La classe moyenne de la société, qu'elle provienne du secteur formel ou informel de l'économie, a les moyens de s'acquitter du coût de son logement, pourvu que les standards de construction imposés et le coût du crédit immobilier sont raisonnables. Pour ce sous-secteur, l'action de l'Etat devrait se limiter à créer un environnement facilitant:

- la mobilisation de l'épargne en prévision de l'acquisition d'un logement;
- l'accès au crédit immobilier en quantité suffisante et à un coût raisonnable;
- la protection du risque d'insolvabilité temporaire des emprunteurs immobiliers.

Quelques principes de mécanismes de financement seront proposés dans le chapitre des recommandations relatives à la catégorie de l'habitat intermédiaire.

Principe No 3: **Taxation de péréquation sociale pour le tiers supérieur de la distribution des logements (habitat de standing ou commercial)**

Le Maroc connaît une forte demande pour la construction d'habitations résidentielles de haut standing et spéculatives et pour les constructions commerciales ou industrielles. Les standards de construction de ces catégories d'habitat dépassent les normes nationales, sans limite supérieure des superficies ou de la qualité des matériaux.

Pour cette catégorie de construction, l'intervention financière de l'Etat est injustifiée. On peut même envisager d'imposer une taxe de péréquation sociale sur les coûts de construction afin d'alimenter un fonds national (ou des fonds régionaux) de péréquation, en faveur des bénéficiaires de l'habitat social. La difficulté de la mise en place de cette taxe de solidarité sociale réside dans la conception de mécanismes d'imposition équitables et de gestion simple.

Quelques principes d'imposition pouvant être envisagés pour la péréquation seront proposés dans le chapitre des recommandations relatives à la catégorie de l'habitat haut de gamme. Cette

question est toutefois complexe et devra faire l'objet d'études complémentaires pour en préciser les modalités de mise en application.

Principe No 4: **Bénéfices de péréquation sociale et d'assistance financière de l'Etat pour le tiers inférieur de la distribution des logements**

Une importante couche de la population marocaine ne dispose ni des moyens financiers ni de la stabilité économique leur permettant d'envisager l'acquisition d'un logement répondant aux normes minimales ou d'emprunter à cette fin aux établissements financiers commerciaux. Contraindre cette classe de citoyens à subvenir à leurs besoins en matière de logement ne peut que favoriser le développement anarchique de l'habitat sauvage, l'émergence de bidonvilles et la détérioration de la salubrité publique. L'image du Maroc en serait ternie et les tensions et problèmes sociaux se multiplieraient.

Un certain investissement social, combinant l'aide financière et matérielle de l'Etat et la solidarité sociale nationale (péréquation) par la population bien nantie, est donc nécessaire pour les classes défavorisées. Les normes de construction et d'urbanisme de cette catégorie de logements devraient être proches de celles établies pour l'habitat intermédiaire en matière de disponibilité et de fonctionnalité des services publics et sanitaires de base, mais elles devraient aussi répondre à des critères de coûts de réalisation et d'exploitation moindres.

Quelques principes de financement pour la construction d'habitat social seront proposés ci-dessous.

7.1.3. Harmonisation des politiques, règlements et normes de l'habitat et de l'urbanisme

Une politique nationale visant le développement optimal de l'habitat doit harmoniser les objectifs et la réglementation des secteurs de l'urbanisme et de l'habitat en tenant compte des contraintes sociales et environnementales du Maroc. Ces deux secteurs sont complémentaires et indissociables.

L'urbanisation incombe aux Collectivités Locales, qui sont responsables de leur développement social et économique ainsi que de la qualité de vie au sein de leurs communautés. Cependant, l'achat et la viabilisation des terrains et la mise en place de la gestion des financements relèvent du Ministère de l'Habitat, d'où les difficultés d'harmonisation actuelles entre les objectifs et les attentes en matière d'urbanisation et d'habitat. On constate une dissociation d'objectifs, d'attentes et de moyens entre:

- les ordonnateurs des projets d'urbanisation (Collectivités Locales) qui ont tendance à lancer des projets d'urbanisation correspondant parfois à des standards

qui excèdent la capacité de payer réelle des attributaires, dans le but de renforcer l'image de marque de leurs municipalités;

- le maître d'oeuvre délégué (le Ministère de l'Habitat) qui doit faire face aux contraintes et réalités du marché pour l'identification et l'acquisition des terrains, le financement des travaux d'infrastructure relatifs à leur viabilisation et aux contraintes de la commercialisation des terrains viabilisés;

- les clients ultimes, qui sont les foyers à la recherche d'un logement dont les caractéristiques sont compatibles avec leurs moyens et les contraintes financières.

Lorsque les travaux commandés par les ordonnateurs induisent des contraintes de coûts que les clients ultimes ne seront pas en mesure de défrayer, l'Etat, le système bancaire ou les couches les plus dynamiques de la population devront en assumer les conséquences et payer le différentiel que les couches les plus défavorisées ne peuvent assumer.

Une étude économique devrait être entreprise afin d'analyser la nature des contraintes et les lacunes d'harmonisation de la réglementation marocaine en matière d'habitat et d'urbanisme. Cette étude devrait évaluer les implications financières des contraintes imposées par la législation actuelle et le niveau des normes établies pour les sous-secteurs de l'habitat social et intermédiaire ainsi que recommander des modifications aux règlements de façon à abaisser sensiblement le coût de ces logements (construits sur terrains viabilisés). L'étude pourrait également suggérer des façons d'harmoniser et d'intégrer les réglementations d'urbanisme et d'habitat.

7.1.4. Rationalisation des rôles et responsabilités respectifs des Ministères de "l'Habitat" et de "l'Intérieur et de l'Information" en matière d'urbanisme

Comme on l'a déjà mentionné, le fait que le Ministère de l'Intérieur et de l'Information soit responsable de la planification de l'urbanisation (par le canal des Collectivités Locales) et que l'identification, l'achat et la viabilisation des terrains potentiellement constructibles relèvent d'un autre Ministère (le Ministère de l'Habitat), pose un problème de cohérence des actions de ces deux Ministères. L'intégration de leurs objectifs et de leurs actions doit s'inscrire dans le contexte des contraintes de commercialisation ultérieure des produits d'habitat social finis. Ce commentaire doit toutefois être nuancé par le fait que certaines Collectivités Locales font également de la viabilisation de terrains, au même titre que les organismes sous tutelle du Ministère de l'Habitat.

Afin que les actions d'urbanisation puissent rencontrer les besoins de croissance des municipalités, dans le cadre des contraintes imposées par les réalités économiques propres à chacune des Collectivités Locales ou Municipalités, il serait souhaitable que la protection ou la

reconstitution du patrimoine foncier des terrains constructibles des municipalités deviennent exclusivement du domaine de la responsabilité des Collectivités Locales.

Les Collectivités locales devraient entreprendre les actions jugées appropriées (zonage, acquisition de terrains privés ou du domaine de l'Etat, expropriation, recasement de quartiers délabrés, réglementation, imposition de taxes, etc.), selon les contraintes commerciales locales, pour protéger et reconstituer, à leur propre compte et en fonds propres, le patrimoine foncier dont elles ont besoin pour s'inscrire harmonieusement dans leurs plans d'urbanisme respectifs. Les terrains disponibles du parc foncier municipal, zonés en fonction de la vocation qui leur aura été attribuée, pourront être mis à disposition dans un second temps, par appel d'offres auprès de promoteurs immobiliers publics ou privés, pour en assurer le développement (viabilisation, construction et commercialisation) sur des bases commerciales et en ayant recours aux divers programmes disponibles d'aide à la construction. Avec la procédure d'appel d'offres proposée, les organismes publics sous tutelle du Ministère de l'Habitat seront mis en compétition contre le secteur privé pour obtenir la maîtrise d'oeuvre déléguée pour réaliser le développement des terrains concédés par les Collectivités Locales. Le partage des responsabilités entre les Collectivités Locales et les promoteurs de développement immobilier devient ainsi clair et sans ambiguïté et les promoteurs privés bénéficient d'une égalité de traitement et d'opportunité par rapport aux promoteurs publics.

Les Etablissements sous tutelle du Ministère de l'Habitat pourraient continuer d'agir comme maître d'oeuvre délégué pour le compte des Collectivités locales, mais ce rôle ne devrait pas leur être dévolu d'office. Le secteur privé devrait pouvoir leur faire concurrence et soumettre des idées originales de développement de lotissements intégrés pour habitat social et intermédiaire.

7.1.5. Renforcement et réforme du cadre institutionnel du secteur de l'habitat

Comme on l'a déjà mentionné, on retrouve de nombreuses missions et quantité d'actions qui font double emploi au sein du secteur de l'Habitat. Avec le temps et pour des raisons d'autofinancement, l'ANHI, les ERAC et la SNEC, qui avaient des missions bien distinctes à l'origine, ont progressivement glissé vers des réalisations couvrant tout le spectre des activités propres au secteur de l'habitat, y compris les réalisations commerciales.

En l'absence de programmes de financement institutionnels et formels, les différents comptes du Trésor gérés par le Ministère de l'Habitat sont essentiellement administrés comme des comptes courants d'entreprises commerciales au travers desquels transitent des fonds publics et des fonds privés en provenance des transactions commerciales dans lesquelles les Etablissements sous tutelle sont engagés. Par la force des choses, les Etablissements publics sont actuellement gérés de façon semblable à toute entreprise de promotion immobilière privée.

Le fonctionnement interne et l'image de marque du Ministère de l'Habitat souffrent de l'imprécision et du manque de différentiation des missions et des programmes sociaux financés par l'Etat. Il serait souhaitable de procéder au recentrage des actions du Ministère, en insistant sur sa mission de gestion de programmes de soutien et d'encouragement à la construction d'habitations sociales et intermédiaires et en laissant au secteur privé, qui peut s'en acquitter adéquatement, les activités de développement et de commercialisation. Le rôle accru du secteur privé dans les projets d'habitations sociales et intermédiaires peut être envisagé dans la mesure où les programmes d'aide gouvernementaux réussiront à améliorer la solvabilité des foyers à faibles revenus et l'accès au crédit immobilier des foyer à revenus moyens.

Parallèlement à cette réforme des missions fondamentales du Ministère, on devrait mettre en place les structures financières appropriées pour la gestion transparente des flux monétaires relatifs à l'alimentation et au tirage des fonds spécialisés de chacun des programmes gouvernementaux d'aide au secteur de l'habitat.

Dans la mesure où l'on consent à rendre les Collectivités Locales responsables de la reconstitution de leurs réserves foncières en terrains constructibles et où l'on souhaite accroître l'intervention du secteur privé dans l'aménagement des terrains, la construction des logements et leur commercialisation, le rôle du Ministère de l'Habitat et de ses Etablissements sous tutelle doit nécessairement être révisé.

Les nouvelles responsabilités du Ministère de l'Habitat devraient être orientées vers:

- le suivi de l'évolution des tendances en termes de besoins, de demande, de ressources et de réalisations des trois sous-secteurs de l'habitat,

- l'assistance aux Collectivités Locales dans la préparation de leurs plans d'urbanisation et la planification du développement de l'habitat en milieu urbain;

- la promulgation et le contrôle du respect de la réglementation du secteur de l'habitat et son harmonisation avec la réglementation en matière d'urbanisme;

- la gestion des processus d'appels d'offres, à titre de maître d'oeuvre délégué pour le compte des Collectivités Locales, pour la réalisation de projets majeurs de développement d'habitat social et intermédiaire (publics ou privés) sur des terrains du domaine foncier des municipalités;

- la conception et la gestion de programmes gouvernementaux (taxes et fonds de péréquation sociale de l'habitat, épargne logement, assurance contre les risques d'insolvabilité, abattements sur les taux d'intérêt commerciaux, etc.) destinés à

améliorer la solvabilité des foyers demandeurs de logements et à leur faciliter l'accès à un financement immobilier abordable;

- le rôle de catalyseur pour la promotion de l'intégration de l'habitat social et de l'habitat intermédiaire et la responsabilisation du secteur privé envers ce type d'habitations;

- la promotion, le financement et le contrôle de la réalisation d'éventuels projets majeurs d'habitat à haut risque financier ou de relogement de groupes sociaux, dans le cadre de la mise en oeuvre de la politique sociale de l'Etat.

7.1.6. Démonopolisation de la construction des installations de réseaux de distribution des services publics essentiels

Afin de réduire les coûts de la viabilisation des terrains à vocation d'habitat social et intermédiaire, il est important de créer rapidement un environnement concurrentiel dynamique pour la réalisation des travaux d'aménagement de services publics essentiels (adduction d'eau, assainissement, électricité, téléphone, transport en commun, collecte des résidus solides, éclairage public, etc.). La réalisation de ces travaux doit pouvoir faire l'objet de l'émission d'appels d'offres auprès des secteurs privé et public.

7.1.7. Révision des missions des Etablissements sous tutelle

Dans un contexte où les Collectivités Locales sont responsables de la reconstitution de leur patrimoine foncier à des fins d'habitat et où le secteur privé assume une plus grande part de responsabilité en matière de construction d'habitat social et intermédiaire, les rôles et responsabilités des Etablissements sous tutelle, à titre d'agents d'exécution du Ministère de l'Habitat, devraient être circonscrits aux actions suivantes:

a) **L'établissement de la réglementation et des standards du secteur de l'habitat.** Cette responsabilité devrait s'accompagner de la responsabilité de contrôler le respect de la réglementation, d'émettre les permis de construction et de verbaliser en cas d'infraction majeure. Ces activités sont du domaine de la mission fondamentale de l'Etat. Le Ministère de l'Habitat devrait être responsable de tout ce qui touche la viabilisation des terrains et les constructions qui y seront érigées et le Ministère de l'Intérieur, de tout ce qui touche la réglementation en matière d'urbanisation. **Ces activités sont actuellement insuffisamment développées au sein des deux Ministères, qui devront faire l'objet d'un renforcement institutionnel afin de réviser, développer et harmoniser la réglementation et mettre en place les mécanismes de contrôle appropriés.**

b) **Le suivi des besoins et la planification stratégique du développement de l'habitat urbain et rural sur l'ensemble du territoire.** Cette responsabilité s'inscrit en support aux Collectivités Locales et autres organismes planificateurs de l'Etat et consiste à faire le suivi statistique des grandes tendances et mouvements démographiques, le suivi des besoins spécifiques de la population en matière de logement et de services publics essentiels et le suivi de l'évolution des revenus. Ces activités sont également du ressort de l'Etat et devraient être prises en charge par le Ministère de l'Habitat. Elles sont actuellement insuffisamment développées (pour ne pas dire inexistantes). Une petite unité de recherche et d'analyse statistique devrait être mise en place au sein du Ministère. Ses membres pourraient travailler en étroite collaboration avec les gestionnaires des banques de données pertinentes des autres Ministères.

c) **La gestion des programmes gouvernementaux d'assistance financière à l'accès à la propriété**. Tous les programmes d'assistance à incidence financière devraient être rigoureusement gérés et contrôlés, de telle sorte que les flux monétaires y transitant puissent être adéquatement suivis. Leur impact social réel devrait être mesuré afin que les modalités d'application puissent être ajustées de temps à autre pour en améliorer l'efficacité. Ces activités sont également du ressort de l'Etat et le Ministère de l'Habitat devrait en prendre la charge.

L'Etat intervient actuellement à différents niveaux et de manière substantielle pour favoriser le développement harmonieux de l'habitat social. Ces interventions apparaissent toutefois être confuses, insuffisamment documentées et gérées par une multitude d'intervenants relevant de divers Ministères. Les flux monétaires transitent par des comptes du Trésor à usage multiple, qui sont essentiellement destinés à financer les activités des Etablissements publics sous tutelle de l'Etat.

Une formalisation et une rationalisation de ces programmes et de leur gestion serait souhaitable et chacun des programmes devrait avoir son propre compte du Trésor afin de faciliter le contrôle des flux monétaires et d'en mesurer la performance. Bien que la gestion des programmes d'aide à l'habitat soit la responsabilité du Ministère de l'Habitat et que ceux-ci soient actuellement gérés directement par les organismes sous-tutelle, on pourrait envisager de confier la gestion des aspects financiers et juridiques de ces programmes au secteur privé (banques, compagnies d'assurances, notaires, etc.).

d) **Un éventuel rôle transitoire de maître d'oeuvre délégué pour planifier, pré-financer, superviser et contrôler la bonne marche des travaux de viabilisation des terrains et de leur commercialisation pour le compte des Collectivités locales,** (rôle semblable à celui actuellement dévolu à divers degrés aux Etablissements sous tutelle).

En cas de nécessité, ce rôle pourrait être attribué à un organisme d'Etat sous tutelle du Ministère de l'Habitat, ayant préférablement des ramifications régionales (pour être plus près des Collectivités Locales et de la clientèle à desservir). Les aspects les plus problématiques de cette activité sont le préfinancement des travaux de viabilisation et la commercialisation (de longue haleine) des terrains viabilisés, afin d'assurer le service de la dette contractée. En raison de la forte composante sociale de ces projets et des risques d'insolvabilité de la clientèle visée, le secteur privé n'a jamais montré un grand enthousiasme à assumer un rôle déterminant à ce chapitre.

Pourtant ces activités pourraient être efficacement reprises par le secteur privé marocain, dans la mesure où elles s'inscrivent dans le cadre d'une planification municipale crédible et où des mécanismes adéquats sont mis en place pour aider à solvabiliser la clientèle cible et à partager les risques inhérents à ces projets. Le secteur privé peut déjà intervenir efficacement, contre rémunération forfaitaire ou selon un pourcentage du coût des travaux, dans la composante gestion des projets.

On pourrait également intéresser le secteur privé dans les composantes préfinancement et commercialisation de ces projets, dans la mesure où le Ministère de l'Habitat mettrait formellement en place un programme national de péréquation sociale pour la viabilisation des terrains, régis par réglementation et fonctionnant sur les mêmes principes que ceux qui sont actuellement pratiqués par l'ANHI, la SNEC et les ERAC.

Si, à titre de mesure transitoire, le Ministère de l'Habitat jugeait malgré tout indispensable de conserver pour quelques années une capacité d'intervention étatique dans ce domaine, l'organisme d'Etat investi de cette mission devrait être systématiquement mis en concurrence avec le secteur privé pour l'obtention des mandats de maîtrise d'oeuvre.

On pourrait envisager le scénario suivant pour le transfert progressif de ces responsabilités vers le secteur privé:

1) L'Etat confie au Ministère de l'Habitat la mission de créer et de gérer un "Fonds National de Péréquation" pour la viabilisation des lotissements à vocation d'habitat social et intermédiaire (compte du Trésor public).

2) L'objet du Fonds est d'améliorer la solvabilité des foyers à faibles revenus afin de leur faciliter l'acquisition d'un terrain dûment viabilisé (selon les normes nationales) pour la construction de leur logement.

3) L'Etat réinvestit dans ce Fonds une portion du produit de la vente des logements du domaine de l'Etat (recommandation 7.1.1) au titre de dotation de démarrage.

4) Le Ministère de l'Habitat définit la réglementation relative aux mécanismes de perception des fonds de péréquation sur la vente des terrains de haut de gamme et commerciaux. Les fonds perçus par le maître d'oeuvre du projet sont versés au compte du Trésor établi pour le "Fonds de Péréquation National".

5) Le Ministère de l'Habitat définit la réglementation relative aux conditions d'utilisation des Fonds de péréquation et d'admissibilité pour une assistance financière aux foyers à faibles revenus pour l'acquisition d'un terrain viabilisé. L'assistance financière consentie par le Ministère de l'Habitat est versée directement au maître d'oeuvre du projet, en sus des sommes acquittées directement par le bénéficiaire de l'assistance.

6) L'assistance financières du Ministère de l'Habitat est versée indifféremment au maître d'oeuvre du projet, que celui-ci soit un organisme d'Etat ou une entreprise privée.

Par la mise en application d'un mécanisme de péréquation sociale centralisé pour le sous-secteur de la viabilisation des terrains d'habitation, le secteur privé jouira des mêmes avantages que le secteur public, les flux monétaires relatifs aux transferts de péréquation et à leur utilisation feront l'objet d'une réglementation nationale et de contrôles appropriés et le secteur privé pourra concurrencer le secteur public.

e) **Un éventuel rôle transitoire de maître d'oeuvre délégué pour superviser la réalisation de projets de lotissements d'habitat à vocation sociale, financés par l'Etat, pour les plus démunis de la société.**

Tant que des programmes formels d'aide adéquatement financés n'auront pas été mis en place pour compenser l'insolvabilité des foyers à faibles revenus (ce qui pourrait s'avérer impossible dans un avenir prochain, à cause des difficultés financières de l'Etat), l'Etat peut occasionnellement décider de financer, sur fonds publics et dans le cadre de sa politique d'action sociale, des projets de lotissements d'habitat pour les couches les plus défavorisées de la population ou pour reloger les habitants des bidonvilles. Dans ces cas, un Etablissement public sous tutelle du Ministère de l'Habitat pourrait agir au titre de maître d'oeuvre délégué pour la planification du projet, l'adjudication des contrats de

construction, la surveillance des travaux et la supervision de l'affectation des logements aux populations admissibles.

Un mécanisme de péréquation sociale similaire à celui décrit ci-dessus pour la viabilisation des terrains pourrait servir à subventionner l'habitat social. Ce fonds de péréquation pourrait être alimenté par une taxe sur les matériaux de construction de luxe, dont le produit serait versé au "Fonds de Péréquation de l'Habitat Social" spécialement créé.

7.1.8. Création d'un mécanisme de protection du risque d'insolvabilité temporaire des emprunteurs immobiliers

Offrir à tous la possibilité d'acquérir un terrain viabilisé constitue un premier pas important et indispensable vers le développement harmonieux à long terme de l'habitat au Maroc. Cependant, il faut par la suite s'assurer que les constructions qui y seront érigées répondent aux normes de salubrité, de sécurité et de l'environnement. La réalisation de ce second volet est possible, dans la mesure où les foyers marocains auront accès à un financement hypothécaire adéquat, à un prix abordable. Actuellement, ces deux conditions ne sont pas satisfaites, et c'est une des causes de la prolifération de l'habitat.

Comme les mécanismes de financement hypothécaire pouvant remédier à cette situation varient sensiblement selon le type de clientèle (foyers à faibles revenus, à revenus moyens ou élevés, provenant du secteur formel ou informel), les recommandations concernant leur réforme seront présentées au chapitre des recommandations spécifiques aux trois sous-secteurs de l'habitat.

Toutefois, comme on l'a déjà vu, le coût élevé du financement hypothécaire est dû en partie au fait que le secteur bancaire perçoit ce type d'investissement comme étant très risqué, à cause du long terme des prêts consentis et de la relative instabilité économique de la clientèle. Afin de contrer ce risque, les banquiers n'accordent des prêts qu'à une clientèle sûre, de laquelle ils exigent des taux élevés et de courts délais de remboursement. Ces actions ont pour effet d'aggraver le problème, en rendant les prêts hypothécaires encore plus inaccessibles à plus de personnes.

Afin de diminuer les risques d'insolvabilité, on pourrait **créer une mutuelle nationale d'assurance "insolvabilité temporaire" à laquelle tout emprunteur hypothécaire devrait obligatoirement souscrire lorsqu'il contracte un emprunt**. Ainsi, le risque serait réparti sur une large assiette de cotisants au fonds d'assurance. Comme le système bancaire n'assumerait plus un aussi haut risque, les taux d'intérêt pourraient être abaissés et les délais de remboursement, allongés. Chacun des organismes prêteur du secteur immobilier dispose d'une convention d'assurance avec une compagnie ou mutuelle d'assurance qui intervient à l'occasion

de l'octroi d'un prêt immobilier pour couvrir le risque de décès de l'emprunteur. Toutefois, à notre connaissance, il n'existe pas de couverture pour la protection du risque d'insolvabilité temporaire en cas de perte d'emploi (ce qui devient un facteur de risque de plus en plus important).

Les primes d'assurance constituent bien entendu un coût qui doit s'ajouter à celui du remboursement de l'emprunt. Cependant, l'emprunteur le perçoit généralement comme une dépense positive et sécurisante, plutôt que comme une dépense négative et usurière. De plus l'élargissement de l'assiette des cotiseurs permet de minimiser le risque global et d'augmenter la performance du régime d'assurance. Une étude par un actuaire pourra déterminer le montant de la prime nécessaire à une protection raisonnable et évaluer les retombées positives d'un tel mécanisme.

La gestion de la mutuelle d'assurance hypothécaire nationale (fonds publics) pourrait être assurée par un Etablissement Public Administratif sous la tutelle conjointe du Ministère de l'Habitat et du Ministère des Finances ou être confiée au secteur privé par contrat de gestion. Dans un cas comme dans l'autre, la gestion centralisée d'une Mutuelle d'Assurance Nationale devrait être beaucoup plus efficace et plus économique que la gestion informelle du risque telle qu'elle est actuellement pratiquée individuellement par les établissements bancaires.

7.2. Recommandations spécifiques au sous-secteur de l'habitat de standing, commercial et industriel

- Le développement du sous-secteur de l'habitat de standing, commercial et industriel devrait être laissé intégralement à l'initiative du secteur privé, **sans aucune subvention de l'Etat**. L'achat des terrains, les coûts de construction et le financement devraient être négociés selon les règles du marché et de la libre concurrence.

- L'Etat devrait envisager de rétablir une taxe de péréquation sociale raisonnable sur les matériaux de luxe ou spécialisés utilisés dans ce type de construction, afin d'alimenter un "Fonds National de Péréquation de l'Habitat Social".

  Ce fonds pourrait être géré soit par un Etablissement Public sous la tutelle conjointe du Ministère de l'Habitat et du Ministère des Finances, soit par une ou plusieurs banques privées, dans le cadre des dispositions prévues dans la réglementation du programme. Le Crédit Immobilier et Hôtelier (CIH) serait tout désigné dans ce rôle, mais ce processus devrait faire l'objet d'un appel d'offres ouvert à toute institution financière désireuse d'investir massivement dans le crédit immobilier.

- Le surcroît d'activités financières et administratives, dûment rémunérés, qu'occasionnera la gestion des fonds et des transactions d'un tel programme, devrait améliorer sensiblement le rendement financier de l'institution choisie et lui permettre d'offrir en contrepartie des rendements plus élevés sur ses plans d'épargne-logement, et des taux d'intérêt compétitifs aux emprunteurs immobiliers.

- Les fonds de péréquation accumulés dans le programme au titre du produit de la taxe de péréquation sur l'habitat de haut de gamme (matériaux de luxe) pourraient être utilisés soit pour subventionner directement les acheteurs d'un logement principal de bas de gamme, et de ce fait contribuer à augmenter la solvabilité des foyers à bas revenus, soit pour subventionner directement le coût de la construction d'habitations sociales, permettant ainsi de les commercialiser à un coût inférieur au prix du marché. Dans un cas comme dans l'autre, l'admissibilité à des fonds de péréquation devrait être limitée à l'acquisition d'un premier logement d'habitation principal pour l'unité familiale. Toute acquisition à des fins spéculatives doit être exclue du programme.

- Tout investisseur sollicitant un emprunt hypothécaire pour financer une construction correspondant aux caractéristiques de ce sous-secteur, devrait être tenu de fournir aux banques prêteuses des garanties financières suffisantes en couverture de l'emprunt contracté. L'objectif est de réduire au minimum le risque de l'institution financière en cas d'insolvabilité temporaire ou permanente de cette catégorie de clientèle. On pourrait imposer à cette catégorie de clientèle la souscription obligatoire à l'assurance hypothécaire nationale décrite au chapitre 7.1.7. La souscription de cette clientèle à faible risque permettrait d'élargir l'assiette des cotisants et de subventionner indirectement la couverture du risque pour les clientèles moins solvables.

- Pour la catégorie des constructions à vocation commerciale, intégrées au sein de projets de lotissements d'habitat social et intermédiaire, sur terrains viabilisés par un Etablissement sous tutelle du Ministère de l'Habitat, le juste coût des infrastructures de services publics devrait être payé par le promoteur et une taxe de péréquation sur le coût des terrains devrait continuer d'être appliquée.

7.3. Recommandations spécifiques au sous-secteur de l'habitat intermédiaire

La clientèle de l'habitat de classe intermédiaire **jouit de la stabilité économique et de moyens financiers suffisants lui permettant d'envisager l'acquisition d'un logement de qualité supérieure à celle des logements sociaux.**

Les principaux éléments de préoccupation de cette clientèle sont:

1) la nécessité de maintenir un environnement réglementaire, fiscal et économique propice à la réalisation d'habitations de classe intermédiaire de qualité et commercialisées à un prix compétitif compatible avec sa capacité de payer;

2) l'accessibilité (à des prix non spéculatifs) à des terrains viabilisés conformes aux normes nationales en matière de services publics essentiels, et bien intégrés dans les plans d'urbanisme des municipalités;

3) l'accessibilité à un financement hypothécaire à long terme (20 à 25 ans), en quantité suffisante et à un coût raisonnable. Ceci implique la mise en place des mécanismes appropriés pour rationaliser, stabiliser et sécuriser le marché hypothécaire destiné à cette catégorie de clientèle;

4) la mise en place de mesures d'accompagnement visant à encourager cette clientèle à accumuler le pécule personnel de départ, requis pour réduire le montant des emprunts nécessaires et faciliter l'accès au financement hypothécaire.

a) Réforme de la réglementation du secteur

- La réponse à la première préoccupation relève de l'harmonisation et du recentrage de la réglementation de l'habitat et de l'urbanisation, avec pour objectif de s'assurer que les normes nationales ayant un impact sur les coûts de construction soient compatibles avec la capacité de payer moyenne de la population. Cette question a déjà été traitée dans les recommandations de portée générale. Il convient toutefois de mentionner que bien que le Maroc bénéficie d'un Ministère de l'Habitat, c'est le Ministère des Travaux Publics qui est l'instigateur et le garant de la réglementation du secteur du bâtiment et des travaux publics. Ce dernier dispose d'une division qui s'occupe de l'organisation et de la réglementation de la profession. Il est également chargé de la normalisation du travail dans le secteur (normes et standards techniques) et de la classification des entreprises BTP par sous-secteur de spécialisation. Dans ce contexte, il est important pour le Ministère de l'Habitat d'harmoniser ses actions avec celles du Ministère des Travaux

Publics et de transmettre à ce dernier ses recommandations en matière de normes et de réglementation des secteurs de la construction et de l'urbanisme.

b) Création d'un marché de l'offre pour les terrains constructibles viabilisés

- La question de la mise à disponibilité de terrains viabilisés a également été traitée aux chapitres 7.1.4. et 7.1.5 et de la description du principe de la péréquation sociale pour la viabilisation des terrains.

c) Stabilisation et sécurisation du crédit immobilier

- Pour faciliter l'accessibilité au crédit immobilier et en réduire le coût, nous avons suggéré au chapitre 7.1.7. la création d'un programme d'assurance national du risque d'insolvabilité temporaire des emprunteurs. Préalablement à la mise en place d'un tel programme, il serait nécessaire de procéder à une analyse en profondeur de la composition des portefeuilles et de la performance des activités de prêt immobilier du secteur financier public et privé marocain.

d) Création d'un marché du prêt hypothécaire dynamique pour la clientèle à revenus moyens

- Pour remédier à la rareté de capital de risque sur le marché national et créer à court terme des disponibilités de fonds pour le financement de prêts hypothécaires pour cette clientèle, il pourrait être envisagé, **en dépit des difficultés de financement actuelles du gouvernement**, de créer, sur fonds publics, un "Fonds national d'investissement hypothécaire" destiné à servir de capital de démarrage pour relancer le prêt hypothécaire pour les familles à revenus intermédiaires. La gestion de ce fonds pourrait être confiée, dans le cadre d'une réglementation précise, à un organisme privé spécialisé dans le prêt immobilier. En raison de l'impact social et économique important qui pourrait résulter de la création d'un tel programme, les fonds publics à mobiliser pourraient être négociés, à taux préférentiel et à très long terme, auprès des grandes organisations de financement internationales. Le taux d'intérêt hypothécaire facturé à la clientèle admissible à ce programme devrait être suffisant pour couvrir le service de la dette publique contractée, le risque de change international et la juste rémunération du (ou des) gestionnaire (s) privé (s) du programme.

  L'objectif de ce fonds public serait de dynamiser le marché du prêt immobilier et de démontrer au secteur financier privé, la viabilité financière de cette catégorie de prêt dans le contexte de la mise en application des autres mesure d'accompagnement recommandées (assurance insolvabilité, programme d'épargne-logement, etc.). Les taux d'intérêts

hypothécaires offerts dans le cadre de ce programme devraient rapidement évoluer pour se rapprocher de ceux qui peuvent être supportés par le secteur financier privé sur placement de fonds privés.

La priorité d'accès au programme devrait être accordée aux détenteurs d'un plan d'épargne-logement. Le montant des prêts consentis à des taux bonifiés devrait être directement proportionnel aux sommes accumulées dans leur plan d'épargne- logement et engagées à titre de contribution personnelle pour l'acquisition d'un terrain ou la construction de leur logement.

Amélioration des programmes d'épargne-logement

Les dispositions et avantages fiscaux prévus pour le programme d'épargne-logement devraient être sensiblement modifiés et adaptés aux besoins particuliers de la population à revenus intermédiaires. Dans le contexte marocain, où il est difficile de mobiliser l'épargne populaire, il convient de revaloriser les bénéfices financiers tangibles en récompensant une gestion prudente des revenus familiaux dans le but de faciliter l'accès ultérieur à la propriété.

- L'Etat pourrait encourager l'offre de programmes d'épargnes-logement bonifiés au sein de toutes les banques commerciales et des comptoirs de services financiers de la Poste. Les grandes entreprises privées et les Etablissements publics devraient être également encouragés à offrir à leurs employés la possibilité de prélever sur leur salaire mensuel, une certaine somme devant servir à alimenter leur compte d'épargne-logement. Les sommes investies et les intérêts accumulés par des particuliers dans leur programme d'épargne-logement devraient être intégralement exonérées d'impôt sur le revenu.

- L'Etat devrait également envisager la possibilité de réglementer les modalités d'octroi des prêts et autres avantages à la construction offerts par les Comités des Oeuvres Sociales des Ministères, des Etablissements Publics et des grandes entreprises privées. Moyennant un certain abattement sur les charges sociales et patronales de ces organismes, il pourrait en effet être plus économique et productif pour l'employeur, comme pour les employés, de canaliser toutes leurs contributions vers le programme d'épargne-logement de leurs employés, plutôt que de créer des structures et programmes d'assistance parallèles aux systèmes et programmes nationaux spécialement créés à cette fin.

L'employeur pourrait apporter une contribution financière au programme d'épargne-logement privé des employés, en proportion directe des sommes investies par l'employé (mesure incitative supplémentaire pour encourager les salariés à cotiser à un plan d'épargne-logement).

- Les banques commerciales investies de la responsabilité de gérer des fonds publics d'investissement hypothécaire (tels que décrits en d) ci-dessus) devraient être légalement tenues d'accorder automatiquement à un particulier détenteur d'un fonds d'épargne-logement, un prêt hypothécaire à taux bonifié, pour un montant correspondant au minimum accumulé dans son fonds d'épargne-logement. Tout emprunt dépassant ce plancher devra faire l'objet des garanties hypothécaires d'usage et être assujetti au taux commercial en vigueur.

- L'Etat pourrait également envisager la possibilité d'accorder à tout particulier détenteur d'un fonds d'épargne-logement une subvention sur fonds publics égale à un certain pourcentage de la somme accumulée par le particulier dans son fonds, lorsque celui-ci engage son épargne accumulée pour l'acquisition ou la construction d'un logement principal érigé sur un terrain dûment viabilisé.

7.4. Recommandations spécifiques au sous-secteur de l'habitat social

La clientèle de ce sous-secteur **souffre d'instabilité économique et de faibles revenus, qui ne lui permettent pas de faire l'acquisition d'un logement conforme aux normes de salubrité ni d'avoir recours au financement du secteur commercial.**

Les problématiques les plus importantes de cette clientèle sont:

1) la difficulté de se porter acquéreur d'un terrain viabilisé, dans un quartier officiellement intégré aux plans d'urbanisme des municipalités;

2) l'impossibilité d'accéder au marché financier traditionnel pour contracter un emprunt hypothécaire, même modeste;

3) la spéculation mobilière et immobilière, formelle et informelle;

4) l'insuffisance des ressources allouées et le manque de formalisme des programmes d'assistance financière et logistique aux foyers à faibles revenus désireux de s'acquitter de leurs obligations;

5) l'inexistence d'un marché locatif officiel pour des logements sociaux à loyers modiques, pouvant être loués par des familles à faible revenus durant la période transitoire pendant laquelle un fonds d'épargne-logement est accumulé en prévision de l'acquisition ultérieure d'un logement familial.

Les actions correctives à entreprendre pour ce sous-secteur devraient s'inscrire dans la pensée du dicton "Aide-toi et le ciel t'aidera" et des orientations décrites au niveau du principe No 4 du chapitre 7.1.2.

Les recommandations formulées spécifiquement pour ce sous-secteur sont les suivantes:

a) Transfert de responsabilités aux Collectivités Locales

- Confier aux Collectivités Locales la responsabilité de procéder elles-mêmes à la reconstitution de leur patrimoine foncier de terrains destinés à la construction d'habitations de type social et intermédiaire et d'inscrire ce patrimoine dans leur plan d'urbanisation. (Ceci semble être déjà réalisé au niveau de la législation)

b) Développement de la réglementation

- Etablir une réglementation d'urbanisation relative à la viabilisation des terrains du patrimoine foncier des municipalités destinés à l'habitat social et intermédiaire.

- Conversion de l'un des Etablissements Publics sous la tutelle du Ministère de l'Habitat en un Etablissement Public Administratif responsable de la formulation de la réglementation du sous-secteur de l'habitat social et de son respect ainsi que de la conception et de la supervision des programmes d'action sociale du gouvernement en support au secteur de l'habitat social.

c) Aménagement et viabilisation des terrains d'habitation sociale et intermédiaire

- Procéder, en fonction des besoins, à des appels d'offres auprès des secteurs public et privé pour les mandats de maître d'oeuvre délégué pour le compte des Collectivités Locales pour assurer la viabilisation des terrains mis à disposition. La responsabilité du maître d'oeuvre délégué devrait inclure:

  . l'organisation du préfinancement des projets de viabilisation des terrains et l'encaissement des avances des attributaires (dans le respect de dispositions réglementaires conçues pour protéger les intérêts des attributaires);

. l'acquisition, au prix coûtant réel, des terrains mis à disposition par la municipalité;

. la planification du lotissement, de l'aménagement et de la viabilisation des terrains, dans le respect de la réglementation nationale en matière d'urbanisation et de construction,

. la supervision et le contrôle de la réalisation et des coûts des travaux d'aménagement et de viabilisation des terrains;

. la répartition équitable de ces coûts en fonction des caractéristiques et de la vocation planifiée de chaque parcelle viabilisée et la détermination de leur prix coûtant (incluant la rémunération pour les services de maître d'oeuvre);

. l'incorporation de la taxe de péréquation sociale (définie par réglementation) sur les terrains à vocation commerciale ou haut de gamme, et calcul du prix de commercialisation final des parcelles viabilisées;

. livraison des parcelles réservées par les attributaires, facturation et perception des soldes dus sur le prix de vente commercial de chacune des parcelles livrées. Commercialisation des autres parcelles disponibles non attribuées;

. versement au "Fonds de Péréquation National pour la Viabilisation de Terrains" du produit des taxes de péréquation sociale perçues sur les terrains commerciaux et haut de gamme,

d) Assistance financière de l'Etat aux attributaires à faibles revenus

- Les attributaires à faibles revenus, admissibles à une assistance financière de l'Etat pour l'acquisition de leur parcelle de terrain, devront en faire la demande auprès du gestionnaire du programme national d'assistance, mandaté par l'Etat (gestionnaire public ou privé). La subvention de l'Etat devrait être payable sur présentation d'une attestation de mise à disponibilité du terrain et d'une quittance de payement pour la partie non subventionnée du coût du terrain. Le paiement de la subvention devrait être fait directement au maître d'oeuvre délégué responsable de la commercialisation des terrains. Celui-ci remettra les titres de propriété du terrain à l'attributaire sur réception des sommes correspondant au solde du coût du terrain subventionné par le programme.

e) **Création d'un programme national d'Epargne-Logement spécialement conçu pour les foyers à faibles revenus et les employés du secteur informel**

- La gestion d'un tel programme pourrait être confiée aux caisses d'épargne gérées par la Poste. Les services financiers postaux sont perçus par la population comme étant plus accessibles, moins intimidants et plus proches des préoccupations des petits épargnants que le secteur financier traditionnel.

- Ce programme pourrait bénéficier de mesures d'encouragement financières de l'Etat plus importantes que celles qui seraient disponibles en vertu du programme d'Epargne-Logement offert par le secteur bancaire traditionnel (plus orienté vers la population à revenus intermédiaires du secteur formel).

- La défiscalisation des sommes accumulées dans un plan d'épargne-logement a peu d'intérêt pour une population qui ne paie pas d'impôts. D'autres mesures financières incitatives originales et positives devront donc être imaginées pour entraîner l'adhésion de cette catégorie de clientèle. Les mesures suivantes peuvent être envisagées et devraient faire l'objet d'études complémentaires pour en approfondir la portée et les coûts:

  . une rémunération bonifiée par l'Etat sur le capital déposé dans le plan d'Epargne-Logement;

  . la priorité devrait être accordée à tout détenteur d'un plan d'épargne-logement actif pour la location d'un logement à loyer modique propriété des Collectivités Locales. (voir recommandation g) ci dessous);

  . l'octroi par l'Etat, une seule fois dans la vie du détenteur, d'un plan d'épargne-logement, d'une subvention équivalant au montant du capital épargné dans le plan, au moment de la liquidation du compte pour l'acquisition d'un terrain viabilisé ou la construction de son logement;

  . l'obligation pour l'organisme bancaire gestionnaire du programme d'épargne-logement d'accorder un prêt hypothécaire aux conditions du marché, pour une somme minimum équivalant au montant de l'épargne accumulée dans le plan personnel de l'épargnant (emprunt garanti par l'investissement immobilier réalisé).

f) **Mise en place d'un programme de péréquation national pour assistance à la construction d'habitations sociales** (taxe sur les matériaux de luxe)

- Ce mécanisme a déjà été décrit au chapitre 7.2.1. Les sommes accumulées dans le Fonds de péréquation au titre de la taxe sur les matériaux de luxe (ou de tout autre mécanisme jugé plus approprié) pourraient financer les programmes d'action gouvernementaux de portée sociale (décrits ci-après), conçus pour améliorer la solvabilité des foyers à bas revenus (bonifications diverses sur plans d'épargne-logement, abattements sur les taux d'intérêt commerciaux etc.).

g) **Création par l'Etat d'un fonds spécial pour aider les Collectivités Locales à se constituer un parc de logements sociaux à loyer modique,**

- Ce Fonds pourrait être alimenté à partir du produit de la vente des logements actuellement propriété du patrimoine de l'Etat. (Voir chapitre 7.1.1.) Le transfert de plusieurs milliards de Dirhams tirés de cette vente des logements haut de gamme vers le financement de projets d'habitat social s'inscrirait dans la logique de la nouvelle orientation politique d'action sociale du gouvernement.

- Les logements sociaux construits à partir de ce Fonds seraient la propriété des Collectivités Locales qui auraient contribué à leur financement.

- La gestion des parcs municipaux de logements locatifs pourrait être confiée à des opérateurs du secteur privé. La rémunération de ces opérateurs devrait être établie sur la base de la qualité de la gestion et de l'entretien du lotissement et des logements. Le produit des locations devrait être versé dans le fonds d'investissement national et servir à l'amortissement de la dette, l'exploitation et l'entretien des lotissements et la poursuite du programme de développement et de promotion de l'habitat social.

- La priorité pour l'attribution de ces logements devrait être orientée vers les foyers à faibles revenus, détenteurs d'un programme d'épargne-logement actif. L'objectif visé par cette orientation est de fournir un logement décent et une assistance transitoire positive aux foyers ayant la volonté de prendre activement leur destin en main, en dépit des difficultés financières passagères qu'ils connaissent.

Ces habitations locatives devraient être considérées comme des centres de logement transitoires, pour des familles professionnellement actives et responsables, pour la période durant laquelle celles-ci accumulent dans leur programme d'épargne logement le pécule qui leur permettra ultérieurement de faire l'acquisition d'une parcelle de terrain viabilisée et de construire leur propre logement.

Il est certain que la proposition de créer un parc de logements locatifs à loyers modestes, propriété des Collectivités Locales, ne soulèvera pas un enthousiasme débordant en raison d'expériences antérieures négatives en ce sens et de préoccupations légitimes en rapport avec la gestion de ces actifs. Des expériences similaires entreprises dans différents pays se sont malgré tout révélées socialement et économiquement très positives. Les clés du succès semblent être étroitement liées aux critères de sélection des locataires, à la qualité de la gestion des projets et à la qualité et la cohérence des mesures d'encadrement et de soutien aux locataires pour les aider à faire l'acquisition de leur propre logement.

- En raison de la forte composante de financement public dans la construction des logements locatifs à loyer modeste, propriété du domaine des Collectivités Locales, ceux-ci ne devraient pas être vendus avant plusieurs années afin de ne pas faire l'objet d'investissements spéculatifs fortement subventionnés par des fonds publics. Après une dizaine d'années d'exploitation locative, les logements pourraient être vendus sur le marché sur la base d'une évaluation au coût commercial. Le profit de la vente devrait être intégralement retourné au "Fonds National de l'Habitat Social"

- Le Ministère de l'Habitat pourrait éventuellement modifier la mission originelle de l'un de ses Etablissements Publics et lui confier la responsabilité de la maîtrise d'oeuvre pour le compte des Collectivités Locales (lorsqu'une telle maîtrise ne peut être confiée au secteur privé), pour assurer la supervision de la construction de ces unités de logement. Les ERAC, avec leur structure régionale et leur expertise acquise en la matière, seraient un choix tout désigné pour cette mission.

8. PLAN D'ACTIONS POUR LA POURSUITE DU TRAVAIL DE DESENGAGEMENT DE L'ETAT

Les recommandations formulées dans le chapitre précédent s'inscrivent pour le moment dans le cadre d'une réflexion préliminaire. L'objectif prévoit de proposer des orientations d'actions pour le gouvernement afin de rationaliser le cadre de fonctionnement du secteur de l'habitat et de créer un environnement opérationnel plus propice à l'intervention du secteur privé à titre de partenaire actif de l'Etat.

Ces recommandations ont des répercussions importantes sur:

- le partage des responsabilités entre les divers détenteurs d'intérêts publics et privés oeuvrant dans le secteur,
- le cadre institutionnel et réglementaire du secteur et,
- les mécanismes de financement offerts par le secteur financier privé et l'Etat.

Aucune de ces recommandations ne peut être mise en application sans avoir préalablement fait l'objet d'analyses complémentaires pour en préciser la portée, les impacts et les coûts de mise en application et d'exploitation.

L'objectif de ce chapitre est de suggérer un certain nombre d'actions prioritaires qui devraient être entreprises par le gouvernement pour approfondir les questions soulevées dans le présent rapport et de poursuivre la réflexion déjà engagée afin de mieux évaluer la faisabilité des recommandations les plus importantes.

Le plan d'actions proposé est composé de cinq grandes catégories d'actions:

- Les actions relatives à la liquidation d'actifs du patrimoine immobilier de l'Etat, (logements gérés par la CFIM)
- Les actions relatives aux problématiques institutionnelles, (cadre institutionnel, réglementation, standards, rôle des organismes sous tutelle, etc.),
- Les actions relatives à la clarification des besoins en matière d'habitat,
- Les actions relatives au développement et à l'aménagement foncier,

- Les actions relatives à la réforme du financement du logement, (programmes d'assistance financière du gouvernement, taxation, péréquations, prêts hypothécaires, garanties, assurances, etc.)

8.1. Les actions relatives à la liquidation d'actifs du patrimoine immobilier de l'Etat

Action # 1	Liquidation des actifs immobiliers du patrimoine de l'Etat gérés par la CFIM

- Une commission interministérielle spécialement mandatée pour réaliser la vente de ces actifs devrait être immédiatement constituée. Cette Commission devrait être composée au minimum d'un représentant de:

  - la Direction du Patrimoine du Ministère des Finances,
  - la Direction de la Planification du Ministère de l'Habitat,
  - La Direction Générale de la CFIM,
  - La direction appropriée du Ministère des Affaires Economiques et de la Privatisation,
  - La Direction Générale de la CIH,
  - Tout autre organisme jugé approprié.

- Notre compréhension est que l'inventaire complet de ces logements est disponible, qu'une évaluation professionnelle de la valeur marchande de ceux-ci a été effectuée et que les problématiques relatives à leur vente ont déjà fait l'objet de plusieurs études. Sur cette base, la Commission devrait évaluer la pertinence de toutes ces informations et établir une **stratégie** et **un plan d'actions** pour la mise en oeuvre du processus de vente. La Commission devrait également préciser les mesures d'accompagnement prévues pour faciliter les conditions d'accessibilité des acheteurs potentiels à un financement hypothécaire. La stratégie et le plan d'actions étant établis, ces acheteurs devront être soumis à l'approbation du gouvernement qui devra légalement mandater la Commission pour lancer le processus de vente..

- Une fois l'approbation du gouvernement obtenue, la Commission devra mettre en place la structure appropriée pour la mise en oeuvre du plan d'actions et réaliser les ventes conformément aux dispositions et modalités approuvées par le gouvernement.

Action # 2 Réaffectation des Fonds du produit de la vente

- Parallèlement à la conduite du processus de vente, le Gouvernement devra décider de l'affectation du produit des ventes. Il est suggéré de réinjecter une certaine proportion de ces fonds dans le secteur de l'Habitat social.

Action # 3 Révision et redéfinition de la mission de la CFIM

- Les actifs immobiliers anciennement gérés par la CFIM étant progressivement vendus sur le marché, il conviendra, à moyen terme, soit de dissoudre, soit de reconvertir la CFIM pour lui assigner de nouvelles responsabilités. La CFIM étant sur la liste des entreprises d'Etat à privatiser avant 1995, la mise en application de l'Action #1 aura bien entendu un impact déterminant sur la faisabilité de cette privatisation.

8.2. Les actions relatives aux problématiques institutionnelles et réglementaires

Action # 4 Clarification du partage des responsabilités entre les Ministères de l'Habitat, de l'Intérieur, des Travaux Publics et des Finances (Direction du Patrimoine) en matière de réglementation des secteurs des BTP et de l'urbanisme.

- Un inventaire et une analyse des textes de loi fixant les attributions respectives de ces ministères en la matière devraient être entreprises. Les éléments de réglementation et de standards promulgués par chacun de ces ministères devraient être également inventoriés et analysés pour identifier les duplications, incohérences et incompatibilités.

- Un rapport de synthèse du travail mentionné ci-dessus devrait être soumis à l'évaluation d'une commission interministérielle et accompagné des recommandations de rationalisation et de modification dans les partages de pouvoir jugés appropriés.

Action # 5 Refonte du code de l'Habitat

- Plusieurs moutures du Code de l'Habitat ont été produites sans qu'il ne soit possible d'établir un consensus sur les points de divergence en suspens. Certains problèmes persistent donc et devront être arbitrés et résolus avant qu'un code de l'habitat ne puisse être promulgué. Il est souhaitable d'approfondir rapidement l'analyse des points en suspens et de trancher pour délimiter précisément les attributions de chacun des intervenants dans ce secteur.

Action # 6 Remise en question et rationalisation du rôle et des missions respectives des organismes sous tutelle du Ministère de l'Habitat.

- De multiples dédoublements de rôles, de responsabilités et d'actions ont été identifiés entre les différents organismes sous tutelle du Ministère de l'Habitat. De plus, des actions similaires sont régulièrement mises en oeuvre par d'autres organismes de la Fonction publique (Collectivités Locales, Ministère des Travaux Publics, l'Office de Logement Militaire, etc.) ainsi que par le secteur privé de la construction. Il serait justifié de se poser des questions sur le bien fondé de telles duplications de rôles et d'expertises au sein d'une même fonction publique ou d'un même ministère. Une profonde rationalisation s'impose dans les domaines suivants:

    - la reconstitution, l'exploitation et l'utilisation des domaines fonciers de l'Etat et des Collectivités Locales;
    - le développement et la viabilisation des terrains destinés à l'habitat;
    - la gestion de programmes divers d'aide et d'assistance à la construction et au financement immobilier;
    - la promotion immobilière.

  Les duplications dépassant largement le seul champ d'intervention du Ministère de l'Habitat, cette réflexion devra être coordonnée par le bureau du Premier Ministre ou par une commission interministérielle créée à cette fin.

- La question du réajustement des missions et des mécanismes de financement de l'ANHI, des ERAC et de la SNEC demeure une question sensible et délicate de mise en application puisqu'elle implique une modification substantielle de l'environnement opérationnel des trois organismes d'Etat. Une telle restructuration nous apparaît être justifiée dans les circonstances, mais nécessitera la réalisation d'une étude complémentaire exhaustive avant sa mise en oeuvre.

- La remise en question des missions confiées aux organismes sous tutelle du Ministère de l'Habitat aura un impact important sur la réforme institutionnelle du ministère lui-même. À ce titre, cette réflexion devra être entreprise avant l'action # 7 mentionnée ci-dessous.

Action # 7 **Renforcement institutionnel du Ministère de l'Habitat et mise en place des structures et procédures comptables pour assurer la gestion des divers programmes d'aide de l'Etat à l'accession à la propriété.**

- Pour faciliter le développement de l'Habitat, la structure organisationnelle du Ministère de l'Habitat devra être réaménagée à la suite de l'effort de rationalisation des missions des organismes sous tutelle et de la réforme des mécanismes d'aide de l'Etat.

- Les mécanismes de financement des différents programmes d'assistance de l'Etat au secteur de l'Habitat devront être formalisés et des fonds spécialisés pour chacun des programmes devront être créés. La structure et les procédures comptables et de contrôles internes devront être formalisées. Finalement, des outils de gestion administrative plus performants devront être introduits au sein du ministère et des organismes sous tutelle. Ce travail nécessitera une intervention de renforcement institutionnel structurée d'une durée approximative de deux ans.

Action # 8 **Réforme du régime juridique régissant l'aménagement foncier et la construction de logements.**

- Un travail très important doit être entrepris pour combler rapidement les nombreuses lacunes et incohérences de la législation qui régit l'aménagement foncier et la construction de logements. Il existe à l'heure actuelle une multiplicité de régimes juridiques avec des dispositions différentes en matière de gestion de terrains. Toute la législation relative aux procédures d'expropriation doit être modernisée. Les lois en matière d'expropriation ont une incidence directe sur les moyens d'action qui sont mis à la disposition des Collectivités Locales pour reconstituer leur patrimoine domanial de

nouveaux terrains en milieu urbain. Il est donc urgent de régler cette question, bien que celle-ci soit relativement complexe et qu'elle nécessitera la mobilisation d'experts en la matière.

- L'organisation d'une structure de cadastre national et la rationalisation de toute l'infrastructure humaine et technique requise pour en assurer le fonctionnement doivent être mis en place.

8.3. Les actions relatives à la clarification des besoins et des disponibilités en matière d'habitat

Action # 9 **Evaluation des superficies de terrains disponibles et destinés à l'habitat social dans le patrimoine domanial des Collectivités Locales.**

- Le problème de la disponibilité des terrains pour le développement de projets de lotissements sociaux est aigu, et ce, sur toute l'étendue du territoire. Par conséquent, tous les intervenants se plaignent de l'insuffisance d'actions des Collectivités Locales pour remédier à ce problème. Un inventaire précis des disponibilités actuelles de terrains non aménagés et viabilisés devra être réalisé pour chacun des plus importants centres urbains.

- Une étude devra être simultanément entreprise pour évaluer l'offre effective des nouveaux terrains viabilisés au cours des cinq prochaines années à la lumière des projets d'aménagement fonciers déjà approuvés ou en cours de viabilisation.

Action # 10 **Pour chacun des centres urbains mentionnés ci-dessus, évaluation au cours de dix années, de la demande potentielle pour des terrains viabilisés et pour chacune des catégories de construction.**

- Cette étude devra tenir compte des données démographiques et économiques disponibles et de leur évolution prévisible pour les dix prochaines années, ainsi que des projets de relocalisation de bidonvilles ou de zones d'habitat insalubre.

Action # 11 Révision et adaptation des plans d'urbanisme des centres urbains étudiés, à la lumière du résultat des actions 8 et 9.

- A la lumière des résultats obtenus au terme des actions 8 et 9, il conviendra de procéder à la révision des plans d'urbanisme, d'établir des stratégies pour combler les déficits d'espaces disponibles par rapport à la prévision de demande et d'établir les programmes d'investissements prévisionnels pour réaliser l'aménagement des principaux équipements et infrastructures requis en support au développement immobilier. Ce travail devra être conduit en étroite collaboration avec les grands Offices et Régies responsables du développement des infrastructures de services publics lourds (Eau, Electricité, Télécommunications, Egouts, etc.).

Action # 12 Evaluation de l'impact de la mise en application d'une politique de construction de logements sociaux locatifs propriétés de l'Etat, en rapport avec la construction d'habitat non réglementaire.

Conduire une étude visant à déterminer dans quelle mesure la mise en application d'une politique de construction de logements sociaux locatifs, assortie d'une mesure d'accompagnement tel qu'un programme d'épargne-logement subventionné, pourrait contribuer à réduire le volume et le rythme de développement de l'habitat non réglementaire.

8.4. Les actions relatives au développement et à l'aménagement foncier

Action # 13 Démonopolisation du secteur de la construction des infrastructures de services publics de base (Eau, Electricité, Egouts, Téléphone, Eclairage public, routes et trottoirs, etc.)

- Des abus reliés à l'absence de concurrence sont manifestes dans le secteur de la construction des infrastructures de services publics de base requises pour les besoins des projets de développement de lotissements. Cette situation se traduit par une augmentation du coût des parcelles viabilisées et par de nombreux retards dans la réalisation des programmes de développement. La législation devrait être modifiée pour permettre à tout promoteur immobilier public ou privé de procéder par appel d'offres pour la réalisation de ces travaux d'infrastructure. Ceci ne pourra se réaliser que dans la mesure où les

normes et la réglementation pour chacun des secteurs concernés auront été promulguées et que les mécanismes d'approbation des plans de développement et de l'accréditation des constructeurs privés auront été définis.

8.5. Les actions relatives à la réforme du financement du logement

Action # 14 Analyse approfondie des mécanismes actuels de financement du logement

- La question du financement du logement est actuellement un obstacle majeur pour le développement harmonieux de l'habitat social et intermédiaire. Le rôle joué par le secteur bancaire pour ces deux catégories d'habitat est actuellement très insuffisant et les conditions offertes pour de tels financements ne tiennent pas compte des caractéristiques de revenus des populations concernées. Les synergies possibles entre les programmes d'assistance offerts par le gouvernement et les programmes d'encouragement à l'accession à la propriété offerts par les employeurs et le système bancaire traditionnel (public et privé) sont inexploitées. La présente étude propose quelques pistes et suggestions pour améliorer les mécanismes de financement immobilier pour chacune des catégories d'habitat. L'applicabilité de ces concepts dans le contexte marocain doit toutefois être démontrée sur la base de données financières et autres éléments connexes beaucoup plus élaborés que ceux qui ont pu être pris en considération dans le cadre de la présente étude.

Action # 15 Rétablissement d'un régime de taxation de péréquation sociale pour l'Habitat de luxe, industriel et commercial, à l'échelle nationale.

- Une étude d'impact devrait être entreprise pour préciser la viabilité de l'établissement d'une taxe de péréquation sociale, au profit de l'habitat social, imposée sur les constructions d'habitat de luxe, industriel et commercial. Cette étude devrait inclure la définition des éléments taxables ainsi que leur proportion et proposer les mécanismes de taxation les plus appropriés. Une analyse devrait être effectuée pour estimer les produits d'une telle taxe en fonction de différents scénarios de taxation.

Action # 16 Redéfinition du rôle et des responsabilités du système bancaire en matière de prêt immobilier pour l'habitat social et intermédiaire

- Le rôle et les responsabilités du système bancaire traditionnel et des services financiers postaux doivent être particulièrement étudiés, en raison de la très faible contribution qu'ils apportent pour le financement de la construction. Le système bancaire peut être mis à contribution pour gérer certains des programmes d'aide financière de l'Etat en contrepartie de leur engagement à mettre en place certaines mesures incitatives pour faciliter le financement immobilier.

Action # 17 Redéfinition du rôle et des responsabilités des assureurs en matière de protection du risque sur les prêts immobiliers pour l'habitat social et intermédiaire

- Le rôle des compagnies et mutuelles d'assurance en rapport avec les prêts immobiliers doit également faire l'objet d'analyses plus approfondies. Une étude actuarielle pour déterminer les paramètres de couverture des risques propres à chacune des catégories d'habitat devra être réalisée et des propositions de mécanismes de financement devront être soumises.

Action # 18 Réforme, réhabilitation et dynamisation des programmes d'épargne-logement

- Une analyse approfondie des causes du faible succès du système d'épargne-logement devrait être envisagée et la viabilité des orientations proposées en la matière par le Consultant dans le présent rapport devra être confirmée.

PN-ABU-902

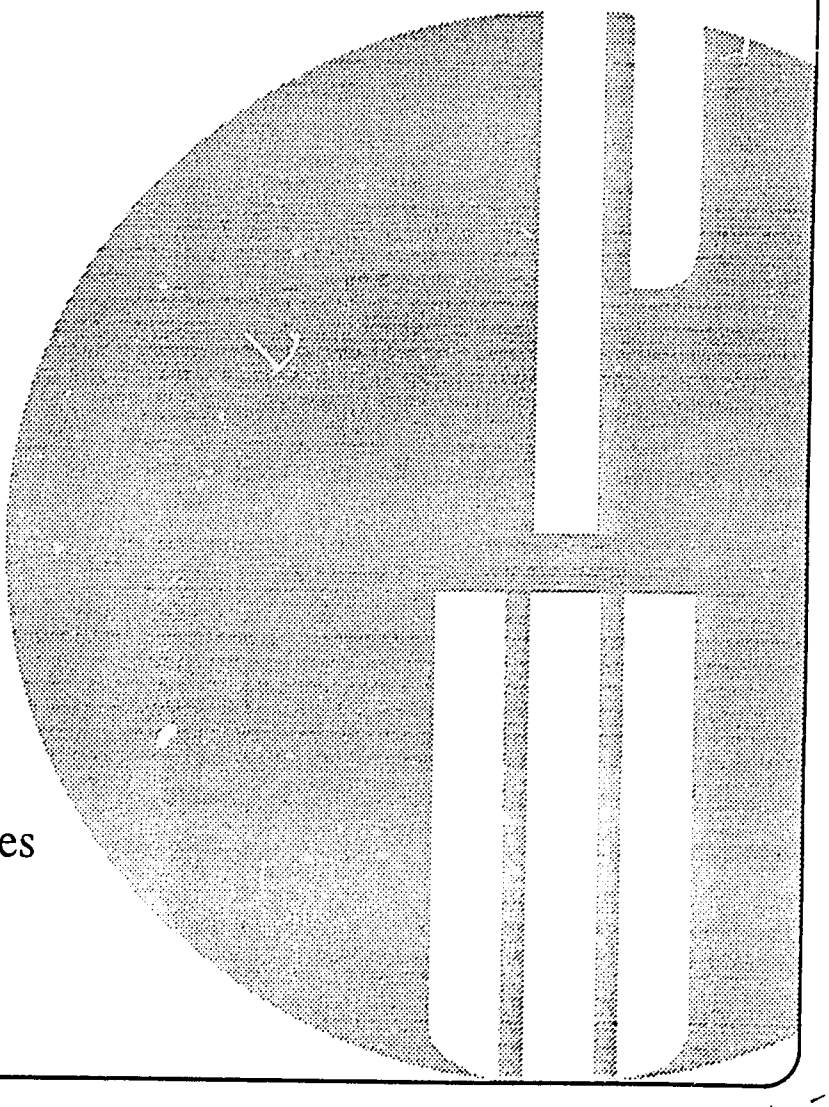
Royaume du Maroc

USAID

PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVE DANS LES PRESTATIONS DE SERVICES PUBLICS

Rapport Final

VOLUME 4 - B
RAPPORTS D'ANALYSES SECTORIELLES



31 Aout 1993

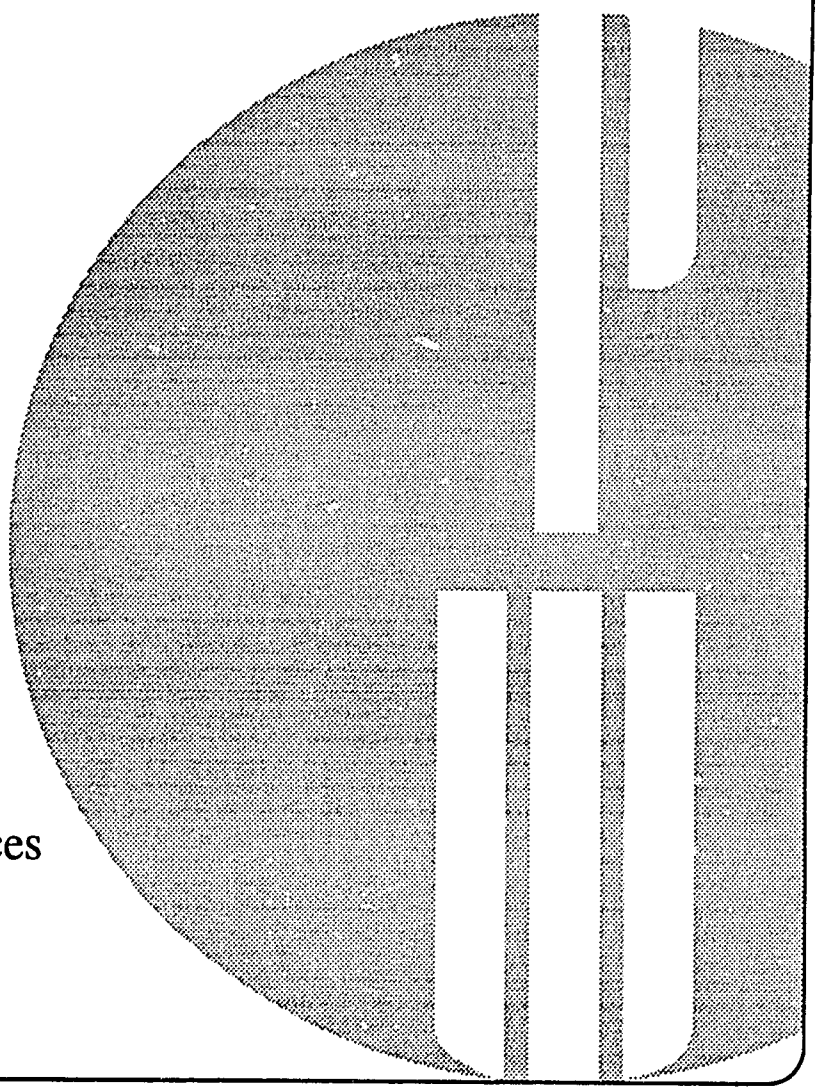
Price Waterhouse
International Consulting Services
1801 K St., N.W.
Washington, D.C. 20006, USA

Royaume du Maroc

USAID

PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVE DANS LES PRESTATIONS DE SERVICES PUBLICS

SERVICES MUNICIPAUX



31 Aout 1993

Price Waterhouse
International Consulting Services
1801 K St., N.W.
Washington, D.C. 20006, USA

653

AVERTISSEMENT AU LECTEUR

Considérant la densité et l'important volume d'informations contenus dans ce rapport final, il a été jugé nécessaire de le présenter en différents volumes. Nous tenons à rappeler au lecteur que l'objectif général de cette étude est d'effectuer une réflexion globale et intégrée sur un train de mesures cohérentes pour maximiser les potentialités de participation du secteur privé dans les prestations de services actuellement rendus par le secteur public. De ce fait, une lecture globale est vivement recommandée.

Ce rapport final est constitué de 4 volumes distincts mais faisant partie intégrante de cette étude:

Le **Volume 1** présente le diagnostic et les recommandations de portée générale. Nous suggérons au lecteur une lecture approfondie de ce volume qui présente de nombreux concepts utilisés pour le développement des recommandations et du plan d'action.

Le **Volume 2** présente les recommandations sectorielles. Bien qu'un bref diagnostic sectoriel soit présenté, ces recommandations ne peuvent être lues et analysées indépendamment des autres volumes.

Le **Volume 3** présente le plan d'action pour la mise en place des recommandations (générales et sectorielles). Les mêmes conseils quant à la lecture préalable du **Volume 1** s'appliquent à ce volume.

Finalement, le **Volume 4** présente les rapports d'analyse sectorielle, diagnostique et recommandations.

Ces quatres volumes font partie intégrante de cette étude et doivent être lus et analysés globalement. Une lecture partielle ne rendrait pas justice au travail intensif effectué pour réaliser cette étude. Les points de vue présentés sont issus d'une réflexion sectorielle approfondie, mais nécessairement limitée par les **courts délais impartis pour la réalisation de l'étude, et par l'ampleur du travail.**

Nous suggérons aux lecteurs intéressés par un secteur spécifique de lire le **Volume 1** avant d'entreprendre la lecture et l'analyse des recommandations sectorielles et du plan d'action. Les rapports d'analyse sectoriel inclus dans le **Volume 4** ont été développés pour servir de base à la réflexion globale entreprise. Ces rapports sectoriels ne peuvent être considérés comme exhaustifs, leur valeur analytique est intrinsèquement liée au sujet et à la vision globale de l'étude.

Nous remercions l'administration marocaine pour sa collaboration et de son soutien et restons à son entière disposition pour répondre à toute question pouvant surgir à la lecture de ces documents.

Price Waterhouse

SOMMAIRE

1. Contexte

La présente étude sectorielle porte sur les services municipaux, ou les services généralement offerts gratuitement à la collectivité par les collectivités locales. Au Maroc, ce sont les **collectivités locales** qui détiennent cette autorité au niveau municipal et qui l'exercent soit directement, soit par délégation. L'objet de la présente étude est de déterminer les services à l'échelle des collectivités locales pouvant être offerts plus efficacement par le secteur privé, d'identifier les contraintes de la participation privée et de définir les politiques visant à surmonter ces contraintes.

L'étude commence par une brève description de la structure institutionnelle, financière et juridique des services municipaux au Maroc et par un résumé historique de la participation du secteur privé dans les services municipaux. Puis, suit une analyse de certains services dans lesquels la participation du secteur privé pourrait contribuer favorablement à une meilleure qualité et à des économies accrues. S'appuyant sur les données obtenues par l'équipe, cette section décrit chaque service, les contraintes à la participation du secteur privé et les mesures visant à surmonter ces contraintes. La dernière section de l'étude sectorielle décrit chaque phase de la transition pour passer d'un service entièrement public à une structure comprenant la participation du secteur privé.

2. Conclusions

2.1. Cadre juridique et réglementaire

Les décrets n° 1-76-583 et 584[1] définissent la structure organisationnelle et financière, les droits et les obligations des collectivités locales depuis 1976. Bien qu'ils aient été amendés à l'occasion, ces décrets sont encore en vigueur. Ils stipulent que les services énumérés ci-dessous incombent aux collectivités locales, et que les conseils communaux ont le droit de déterminer les moyens les plus appropriés pour leur prestation. La loi énonce des choix comme mécanismes possibles de prestation de services publics, notamment : la régie directe, la permission de voirie, la concession et la régie autonome.[2]

[1] et leurs règlements correspondants pour la mise en oeuvre : 2-76-575, 576, 577 et 578

[2] ligne 4, article 30, chapitre IV du Décret de loi n° 1-76-583 et page 314 des Actes du quatrième Colloque national des collectivités locales, Casablanca, juin 1989.

655

2.2. Structure du secteur public

La division administrative du Royaume du Maroc s'appuie sur un système hiérarchique à trois paliers. L'autorité se partage entre le gouvernement central, la préfecture ou les assemblées provinciales et les conseils municipaux. S.M. le Roi et son administration centrale président toutes les instances administratives. Les chefs administratifs des provinces et des préfectures (présidents) sont élus parmi les membres des conseils municipaux et constituent le deuxième palier du système. Quant aux chefs politiques des préfectures et des provinces, ils sont nommés par S.M. le Roi. Les régions très peuplées peuvent être administrées par l'intermédiaire d'une Wilaya qui coordonne et surveille les activités de plusieurs préfectures. Le troisième palier comprend les conseils municipaux représentant les collectivités locales et élus par les résidents locaux. Outre la hiérarchie à trois paliers, le territoire marocain est divisé en sept régions géographiques économiques.

Les services fournis par les collectivités locales sont les suivants:

- Les services de gestion des déchets solides
- les services liés à l'environnement
- les services de transport urbain
- les services de gestion des systèmes d'égout
- les services de distribution d'eau et d'électricité
- les services d'entretien des chaussées
- les services de construction
- la gestion des marchés et des souks
- les services sociaux et sportifs
- autres services

2.3. Finances du secteur public

Dans le cadre des démarches du Maroc visant à la décentralisation de sa structure administrative et à la promotion du développement économique local, les instances locales assument des responsabilités plus importantes que celles qu'elles assumaient traditionnellement. Cette

délégation de pouvoirs n'a pas été suivie par une augmentation comparable de fonds, créant un environnement caractérisé par des investissements insuffisants et une demande de service en augmentation constante.

Les collectivités locales font face à des contraintes financières qui vont persister, si ce n'est, empirer. En raison de cette tendance, il faut que les collectivités locales rationalisent leurs activités et cherchent du financement par des moyens novateurs, et que le public partage le fardeau financier de la prestation de services en payant des frais et des taxes. Dans une telle situation, la participation du secteur privé offre un apport de capitaux absolument nécessaires et devrait alléger le fardeau non seulement financier mais aussi administratif des collectivités locales.

2.4. Expériences marocaines dans la prestation de services municipaux par le secteur privé

Selon les données obtenues par l'équip a participation des sociétés ou organisations privées dans la gestion et la prestation de servic municipaux au Maroc se limite à des services précis dans le secteur du transport urbain. Il y a eu des cas isolés de participation du secteur privé dans d'autres ervices[3] , cependant, ils ne représentent pas une tendance.

Le transport urbain dans les villes du Maroc a connu un changement important au cours de la dernière décennie et continue de s'orienter vers une plus grande participation du secteur privé. Jusqu'à présent, les avenues menant à la participation du secteur privé ont été les suivantes : concessions pour l'exploitation d'autobus urbains et permissions de voirie pour les autobus et les taxis.

3. Recommandations

3.1. Contraintes et recommandations touchant tous les services municipaux

Nécessité de mettre à jour les données financières et opérationnelles

Jusqu'à présent, les collectivités locales au Maroc semblent ne pas recueillir de données financières par unité de service pour chaque service offert. En raison de la nature complexe et très centralisée des finances publiques et des structures institutionnelles, même des estimations forfaitaires par service sont rares. Les administrations locales doivent réunir les données sur les coûts et assurer un suivi, par service, pour les utiliser comme base de comparaison pour les soumissions du secteur privé.

[3] aires de stationnement à Tétouan

Rôle de la collectivité locale et nécessité de surveiller les contrats.

A mesure qu'augmente la participation du secteur privé dans la prestation de services municipaux, l'état acquiert un nouveau rôle, celui d'assurer la surveillance du service, la conformité aux normes convenues mutuellement et l'application de pénalités, si nécessaire. Ainsi, les administrations locales engageant des sociétés privées pour la prestation de services doivent arriver à un degré de surveillance et de réglementation équilibré et prudent. Cet équilibre varie non seulement d'une collectivité locale à l'autre, mais aussi d'un entrepreneur à l'autre. Selon l'expérience mondiale, même si une collectivité locale n'est plus directement responsable d'un service public donné, il est avantageux de maintenir le contact avec les aspects opérationnels de la prestation de ce service afin de pouvoir juger des ressources humaines et financières nécessaires à la prestation du service.

Rôle de l'administration centrale

Même si l'administration centrale cherche à déléguer les pouvoirs au niveau régional, elle ne se dissocie pas entièrement de ses fonctions de supervision, mais seulement de l'exploitation et de la mise en oeuvre quotidienne. Au Maroc, de nombreuses approbations nécessaires au bon fonctionnement des services publics sont encore centralisées au Ministère de l'intérieur, entraînant des retards inutiles et décourageant le secteur privé. Dans son nouveau rôle, une administration centrale n'interfère pas avec le déroulement du travail, au contraire, elle établit des directives pour les collectivités locales. A cet effet, elle trace une politique nationale vers une activité donnée, fixe des normes et conseille les collectivités locales. Cette division des responsabilités permet aux collectivités locales de surveiller et de faire respecter les normes établies par la politique nationale, tout en se gardant la possibilité de répondre aux requêtes spécifiques des administrations locales.

Campagne de communication et opinion publique

Le bien-fondé de la participation du secteur privé à la prestation et à la gestion de services publics n'est pas toujours évidente pour la collectivité. Le manque de renseignements peut facilement susciter de la méfiance et de l'opposition envers la participation du secteur privé, surtout si elle est associée à la mise à pied d'employés. Aussi, est-il est important d'inclure une campagne d'information publique aux premières étapes de la transition vers la prestation privée. Non seulement cette campagne instruira-t-elle le public sur les plans du gouvernement local, mais elle intégrera aussi les commentaires recueillis auprès de la collectivité.

3.2. Services choisis : une stratégie pour la prestation par le secteur privé

Etant donné le peu de connaissances du Maroc quant à la prestation privée de services municipaux, nous recommandons une transition graduelle vers la prestation privée d'un nombre

choisi de services. Une série de projets pilotes apportera non seulement des renseignements opérationnels précieux, mais augmentera également le niveau de connaissance et d'acceptation, par la collectivité, du secteur privé dans la prestation de services municipaux. Les services suivants apporteront des expériences assez diverses qui pourraient s'appliquer à d'autres services municipaux. Les services énumérés ci-dessous vont de ceux qui sont directement imputables à l'usager ou au foyer, aux services d'intérêt public financés par des taxes. Pour certains services, il serait préférable d'utiliser des contrats de gestion ou de services tandis que d'autres sont assurés de façon appropriée grâce à des concessions.

Il est important de noter que bien que ce rapport décrive les potentialités de mise en place de prestation privée de 4 types de services municipaux, de nombreuses recommandations inclues dans d'autres analyses sectorielles ont des implications directes au niveau des collectivités locales et des services municipaux.

Bien qu'étant considérés comme des services offerts par les municipalités, la distribution d'eau et d'électricité par les régies autonomes et les recommandations y afférent ne sont pas présentées dans ce rapport mais font partie intégrante du rapport sur l'eau et l'électricité. De nombreuses autres recommandations affectant les collectivités locales et donc les services municipaux sont présentées dans d'autres rapports sectoriels.

Transport urbain

L'expérience marocaine dans le domaine de la prestation privée de transport urbain a non seulement amélioré la qualité des services, allégé le fardeau administratif et financier des collectivités locales et régionales ainsi que promu le développement du secteur privé mais a aussi familiarise les collectivités locales avec les bienfaits de la prestation privée de service public. Les recommandation suivantes ont pour objet l'augmentation de la participation du secteur privé:

- l'utilisation continue de concessions comme mécanisme contractuel pour la prestation privée, ce qui allégera le fardeau financier de l'administration locale et favorisera une utilisation plus efficace des ressources.

- permettre aux collectivités locales d'approuver les marchés concessionels et de fixer une échéance pour l'approbation.

- normaliser les marchés de concession, de façon à offrir une structure de base et à permettre ainsi des modifications selon le cas conformément aux besoins d'une collectivité particulière.

- instaurer des règlements interdisant la prestation monopoliste non supervisée.

- établir un système fiable de révision des tarifs selon des échéances convenues mutuellement.

- Eliminer les tarifs réduits (tarifs sociaux).

Gestion des déchets solides

Il semble qu'il y ait une série de problèmes dans la gestion des déchets solides au niveau municipal: inefficacité opérationnelle, personnel nombreux, mauvaise affectation des ressources, niveau de service insuffisant, ainsi qu'un équipement en mauvais état. Le service semble nécessiter un apport de capitaux ainsi qu'une restructuration selon une perspective organisationnelle mais aussi opérationnelle.

Pour ce qui concerne la gestion des déchets solides, nous recommendons l'incorporation graduelle de contrats de gestion et/ou de contrats de services pour ce qui est du ramassage, de la gestion des dépôt, du traitement des déchets, avec des sociétés privées dans certains districts déterminés. La définition des districts doit tenir compte et représenter une variété de lieux, d'usagers et de niveau de déchets variés. Cela permettra aux collectivités locales et urbaines de gagner de l'expérience, et cela grâce au secteur privé, dans l'application d'un système de tarification, une technologie nouvelle ainsi que dans la supervision de ces contrats.

- Entretien des parcs et des jardins

Les contrats de service à court et moyen terme octroyés par appel d'offres concurrentiels constituent une façon pratique de faire exécuter rapidement l'entretien des parcs par des petites entreprises locales. De façon à mettre en oeuvre la prestation privée de maintenance des parcs et jardins, il sera nécessaire de :

- collecter les information comptable sur les coûts ainsi que les données opérationnelles.

- définir les termes de vente, leasing, location ou vente des équipements aux entrepreneurs privés

- etablir une ligne de crédit pour les petites entreprises créées pour fournir les services d'entretien des parcs.

Eclairage des rues

L'éclairage des rues ne représente pas une grande partie du budget de la collectivité, ni ne nécessite une technologie avancée, il constitue cependant un service essentiel au bon déroulement des affaires de la ville. La participation privée dans l'éclairage des rues est en général exécutée par des contrats de service car il est impossible d'imputer les coûts directement aux usagers.

3.3. Directives générales pour la transition vers la prestation privée

On peut diviser la participation du secteur privé aux services publics en de nombreuses phases ou stades. Aux fins de ce projet, nous avons déterminé trois phases principales : **définition, appel d'offres** et **mise en oeuvre**. Un processus sain de sous-traitance commence par une décision éclairée de transférer un service traditionnellement public au secteur privé. On doit prendre cette décision en s'appuyant sur une définition claire du service actuel et du niveau bien défini du service recherché. Une fois que la décision de privatiser est prise et que le service est défini, on doit ensuite se concentrer sur la phase complexe de l'appel d'offres. Les caractéristiques principales d'un processus valable d'appel d'offres sont l'équité, la transparence et une application systématique des critères d'exigences de service. Une fois le processus d'appel d'offres terminé et qu'une collectivité locale conclut une entente, la phase de mise en oeuvre prend la priorité. La participation du secteur privé se matérialise au cours de la phase de mise en oeuvre et il est primordial que le processus qui y conduit soit équitable pour assurer la réussite de la participation du secteur privé.

TABLE DES MATIERES

1. INTRODUCTION 1
1.1. Etendue et méthodologie 1
1.2. Structure du rapport 1

2. CONTEXTE 3
2.1. Services municipaux offerts traditionnellement par le secteur public 3
2.2. Incidence sociale des services municipaux 5
2.3. Cadre juridique et réglementaire pour les services municipaux 5

3. STRUCTURE, FONCTIONS ET RESPONSABILITES DU SECTEUR PUBLIC POUR LA PRESTATION DE SERVICES MUNICIPAUX 7
3.1. Provinces et préfectures 7
3.2. Administrations municipales 7
3.3. Les Wilayas 8
3.4. Régions économiques 9

4. FINANCEMENT DES SERVICES MUNICIPAUX 10
4.1. Sources des fonds 10
4.2 Tendances du financement dans la prestation de services municipaux . . . 11

5. EXPERIENCES MAROCAINES DANS LA PRESTATION DE SERVICES MUNICIPAUX PAR LE SECTEUR PRIVE 12

6. PRESTATION PRIVEE DE SERVICES MUNICIPAUX : STRATEGIES POUR DES SERVICES CHOISIS 17
6.1. Aspects généraux relatifs à tous les services choisis : contraintes et recommandations 17
6.2. Services choisis et justification 20
6.3. Transport urbain 21
6.4 Gestion des déchets solides 24
6.5. Entretien des parcs et des jardins 29
6.6. Eclairage public 31

7. LA TRANSITION A LA PRESTATION PRIVEE DE SERVICES PUBLICS : DIRECTIVES GENERALES 34
7.1. Phase de définition 34
7.2. Phase d'appel d'offres 35
7.3. Phase de mise en oeuvre 39

1. INTRODUCTION

1.1. Etendue et méthodologie

La présente étude sectorielle porte sur les services appelés traditionnellement services municipaux. Il s'agit de services généralement offerts gratuitement à la collectivité par les collectivités locales. Pour financer les services publics, les collectivités locales à travers le monde s'appuient habituellement sur des taxes bien que de plus en plus, elles imputent des frais directement aux personnes et aux foyers. Au Maroc, la collectivité au niveau municipal incombe aux **Collectivités locales**, entité gouvernementale locale chargée, notamment d'offrir des services communautaires. La présente étude à pour but de déterminer les services au niveau des collectivités locales pouvant être confiés au secteur privé, de déterminer les contraintes de cette participation et de définir les politiques correspondantes pour surmonter ces contraintes.

A l'origine, l'équipe avait l'intention de rencontrer les fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur et de l'Information au niveau de l'élaboration de la politique nationale (Direction générale des collectivités locales), les fonctionnaires des administrations régionales (Wilayas ou provinces) et des fonctionnaires du gouvernement local. A chaque palier, l'équipe voulait discuter de la structure du système actuel de services, des problèmes rencontrés dans la prestation des services avec le système actuel et de la perception de la participation du secteur privé ou de l'expérience dans ce domaine en matière de gestion et de prestation de services municipaux. Tout comme à l'échelle du gouvernement local, l'équipe voulait recueillir des données sur les activités et les coûts pour des services particuliers, l'équipe aurait voulu que les hautes instances des ministères donnent des renseignements sur les tendances et les principes nationaux relatifs aux services municipaux.

La profondeur et l'étendue de cette analyse sont restreintes en raison de l'accès limité de l'équipe aux renseignements et le petit nombre d'entrevues avec les instances gouvernementales. Notre analyse s'appuie sur des données et des documents secondaires obtenus du Centre de documentation pour les collectivités locales à Rabat et des rapports provenant de USAID/Rabat et sur une entrevue au Ministère de l'intérieur. L'équipe a obtenu certaines données primaires de la part de fonctionnaires locaux à Tétouan et d'une société privée de transport urbain à Casablanca.

1.2. Structure du rapport

L'étude commence par une brève description de la structure institutionnelle, financière et juridique des services municipaux au Maroc et par un résumé historique de la participation du secteur privé dans les services municipaux. Puis, suit une analyse de certains services dans lesquels la participation du secteur privé pourrait contribuer favorablement à une meilleure qualité et à des économies accrues. S'appuyant sur les données obtenues par l'équipe, cette

section décrit chaque service, les contraintes de la participation du secteur privé et les mesures visant à surmonter ces contraintes. La dernière section de l'étude sectorielle décrit chaque phase de la transition pour passer d'un service entièrement public à une structure comprenant la participation du secteur privé.

2. CONTEXTE

2.1. Services municipaux offerts traditionnellement par le secteur public

Les collectivités locales représentent l'autorité à l'échelle locale, chargée d'offrir des services publics à la collectivité. Elles sont classées en deux catégories : urbaine et rurale. Aux fins de ce projet, l'équipe s'est penchée sur la détermination des services gérés et offerts traditionnellement par les gouvernements des collectivités urbaines. Les services varient d'une collectivité à l'autre, mais la liste suivante comprend les services offerts traditionnellement par les collectivités locales au Maroc.

Services de gestion des déchets solides : ces services comprennent la collecte, le transport et l'élimination des déchets résidentiels, industriels et ceux résultant d'activités commerciales. Ils comprennent également le balayage des rues et des trottoirs. Etant donné le contenu organique élevé des déchets au Maroc, les plus grandes collectivités éliminent les déchets par le compostage plutôt que par l'enfouissement traditionnel pratiqué par les collectivités de petite et moyenne taille.

Services environnementaux : ces services, fournis par les municipalités marocaines, comprennent l'entretien des parcs et des jardins ainsi que la gestion et l'entretien des cimetières. Selon l'importance de l'opération, la gestion des déchets solides fait parfois partie de cette catégorie.

Services de transport urbain : ces services offerts par les gouvernements locaux comprennent le transport par autobus ou taxis ainsi que la gestion des stations d'autobus et de taxis. Auparavant, les gouvernements locaux avaient délégué la responsabilité des services de transport urbain à des entités spécialisées autonomes (régies autonomes). Aujourd'hui, ces services sont pour la plupart offerts par des sociétés privées en vertu d'ententes de concession. Cependant, les collectivités plus petites continuent de dépendre des entités exploitées par le gouvernement pour la prestation de services de transport urbain. Qu'ils soient privés ou publics, les frais de services de transport urbain sont imputés directement à l'usager.

Gestion des systèmes d'égout : ce service est souvent affecté à des entités régionales autonomes bien qu'à l'occasion, les collectivités locales soient chargées des aspects opérationnels ponctuels. Ce service est offert gratuitement au public.

Services de distribution d'eau et d'électricité : au Maroc, ces services sont offerts, pour la plupart, par les régies autonomes. Bien que la fourniture d'eau potable et d'électricité incombe aux collectivités locales, la plupart des gouvernements municipaux ont délégué cette autorité aux entités régionales autonomes. Des autorités spécialisées responsables du traitement de l'eau et des autorités responsables de la génération d'électricité s'occupent de la distribution de ces services au public et ont le droit d'imputer des frais directement à l'usager.

Services d'entretien des rues : ces services comprennent non seulement l'élargissement des rues et les travaux, mais aussi l'éclairage, les panneaux de signalisation et les feux de circulation. Ces services sont offerts à la collectivité comme services au public général sans frais pour l'usager.

Services de construction : tous les bâtiments gouvernementaux, les travaux publics, les centres de service (comme les hôpitaux, les installations sportives, etc.) et les habitations publiques sont construits par le gouvernement. A cette fin, les collectivités locales maintiennent du personnel et des machines.

Gestion des marchés et des souks : au Maroc les marchands peuvent occuper un espace dans les marchés et les souks pour un loyer modique. Les frais d'entretien des marchés et des souks, entretenus par les collectivités locales, sont prélevés sur les taxes, car les loyers recueillis auprès des utilisateurs ne suffisent pas à couvrir tous les coûts.

Services sociaux et sportifs : dans les collectivités marocaines, ils comprennent la construction et l'entretien de stades et d'autres installations sportives, de centres culturels, de maisons foyers féminins et de garderies de jour pour enfants en bas âge.

Autres services : ces services fournis par les collectivités locales comprennent l'approvisionnement en matériaux et en équipement pour tous les services municipaux, dont les projets locaux d'agriculture, les écoles et les centres de formation professionnelle, l'entretien des immeubles administratifs, la planification rurale et urbaine, la formation du personnel pour les projets hydrauliques et d'aménagement d'eau rurale, la gestion des abattoirs et la réfrigération des entrepôts. Les services d'approvisionnement représentent près de la moitié des ressources offertes aux collectivités locales au Maroc et sont gérés de façon centralisée.

2.2. Incidence sociale des services municipaux

Les services offerts par les collectivités locales que ce soit dans de grandes ou de petites municipalités constituent l'une des façon les plus concrètes de mesurer le niveau de vie dans un pays. Le calibre de service (qualité et étendue) offert aux entreprises et aux résidents fait partie de l'infrastructure dont dépend le progrès économique et social. Ces services comprennent, entre autres, ceux de la distribution de l'eau potable, de l'éclairage des rues, de la collecte des déchets et du transport urbain, et généralement, sont tenus pour acquis et sont appréciés seulement lors des interruptions ou des pannes.

L'objectif de chaque collectivité locale est d'offrir des services publics de la plus grande qualité possible au plus grand nombre de résidents possible. Toutefois, en raison des contraintes financières, opérationnelles et institutionnelles, la collectivité locale n'est pas en mesure de fournir ces services et par conséquent, elle se tourne vers la participation du secteur privé comme nouvelle source de financement et de savoir-faire.

2.3. Cadre juridique et réglementaire pour les services municipaux

Les décrets n° 1-76-583 et 584[4] définissent la structure organisationnelle et financière, les droits et obligations des collectivités locales depuis 1976. Bien qu'ils aient été amendés à l'occasion, ces décrets sont encore en vigueur. Ils stipulent que les services énumérés ci-dessus incombent aux collectivités locales, et que les conseils communaux ont le droit de déterminer les moyens les plus appropriés pour leur prestation. La loi énonce des choix comme mécanismes possibles de prestation de services publics, notamment : la régie directe, la permission de voirie, la concession et la régie autonome.[5]

Le système de prestation de services appelé **régie directe** permet à un gouvernement local de gérer et de fournir un service public en faisant appel à ses propres ressources financières et humaines. La régie directe est le mécanisme de prestation de services publics utilisé le plus souvent au Maroc jusqu'à présent, surtout en ce qui concerne les services qui ne peuvent pas facilement être imputés directement à l'usager. En vertu de cette modalité, les collectivités locales définissent les paramètres budgétaires, administratifs et opérationnels pour la prestation de service. Toutefois, dans certains cas, des personnes ou des sociétés privées peuvent participer à la gestion ou à la prestation d'un service public grâce à la permission de voirie et aux concessions.

---

[4] et leurs règlements correspondants pour la mise en oeuvre : 2-76-575, 576, 577 et 578

[5] ligne 4, article 30, chapitre IV du Décret de loi n° 1-76-583 et page 314 des Actes du quatrième Colloque national des collectivités locales, Casablanca, juin 1989.

Conformément au décret 1-76-583, une entente de **concession** se passe entre une entité morale (la collectivité locale) et une personne physique ou morale. Dans ce mécanisme de prestation, l'entité privée doit garantir la gestion et la prestation d'un service au public en contrepartie du droit de recouvrement de sommes directement auprès des citoyens. L'entité privée est responsable du risque financier couru dans l'opération et s'engage à payer une redevance à la collectivité locale qui à octroyé la concession.

En vertu de l'entente de **régie autonome**, la collectivité locale délégue la responsabilité de la prestation d'un service à une entité para-publique à l'échelle locale qui jouit d'une autonomie financière. Cette autonomie touche seulement les questions financières, car le comité administratif de la régie autonome est composé de membres du conseil de la collectivité. Le comité administratif est chargé de définir les questions touchant les activités de la régie, le conseil d'administration est responsable de la mise en oeuvre des décisions prises par le comité administratif. En définitive, toutefois, le directeur de la régie est responsable des activités quotidiennes.

Par le passé, les modalités de la régie autonome ont été définies par le gouvernement central comme mécanisme approprié pour la distribution de l'eau, de l'électricité, ainsi que la gestion des déchets et les services de transport urbain. Actuellement, il y a 25 régies autonomes au Maroc : dix font la distribution de l'eau et de l'électricité, six seulement l'eau, sept fournissent le transport urbain et une, à Casablanca, gère l'exploitation d'un vaste complexe de réfrigération.

Les mécanismes pour la prestation de services décrits ci-dessus constituent les choix offerts par le système juridique actuel. Toutefois, ils n'empêchent pas les municipalités d'engager une entreprise privée directement, ni de transférer au secteur privé non seulement la responsabilité d'un service, mais également le risque (c.-à-d. privatisation complète).

3. STRUCTURE, FONCTIONS ET RESPONSABILITES DU SECTEUR PUBLIC POUR LA PRESTATION DE SERVICES MUNICIPAUX

La division administrative du Royaume du Maroc s'appuie sur un système hiérarchique à trois paliers. L'autorité se partage entre le gouvernement central, la préfecture ou les assemblées provinciales et les conseils municipaux. S.M. le Roi et son administration centrale président toutes les instances administratives. Les représentants administratifs des provinces et des préfectures sont élus parmi les membres des conseils municipaux et constituent le deuxième palier du système. Quant aux chefs politiques des préfectures et des provinces, ils sont nommés par S.M. le Roi. Les régions très peuplées peuvent être administrées par l'intermédiaire d'une Wilaya qui coordonne et surveille les activités de plusieurs préfectures. Les conseils municipaux, troisième palier, représentent les collectivités locales et élus par les résidents locaux. Outre la hiérarchie à trois paliers, le territoire marocain est divisé en sept régions géographiques économiques.

3.1. Provinces et préfectures

Les provinces et préfectures constituent le niveau intermédiaire entre l'administration centrale et les collectivités locales. Les représentants auprès des préfectures et des assemblées provinciales ainsi que les chefs administratifs (présidents) sont élus parmi les conseils municipaux qui constituent la préfecture de la province. Toutefois, chaque province ou préfecture, est menée par un Gouverneur ou un Préfet, nommé par le Roi, et responsable d'exécuter les résolutions de l'assemblée.

Le Maroc se divise en 42 provinces et 18 préfectures. Elles assument des fonctions similaires, mais les provinces gouvernent les régions rurales tandis que les préfectures ont autorité sur les régions urbaines. Il y a sept préfectures à Casablanca, trois à Rabat, trois à Meknès, trois à Marrakech et deux à Fès. Conformément à la loi, les préfectures sont responsables du développement et de l'exécution des programmes régionaux, y compris la décentralisation industrielle, les services publics, l'entretien et les prolongations de routes et les organismes de planification. La province ou la préfecture a également la juridiction de fixer les taxes, droits et impôts locaux.

3.2. Administrations municipales

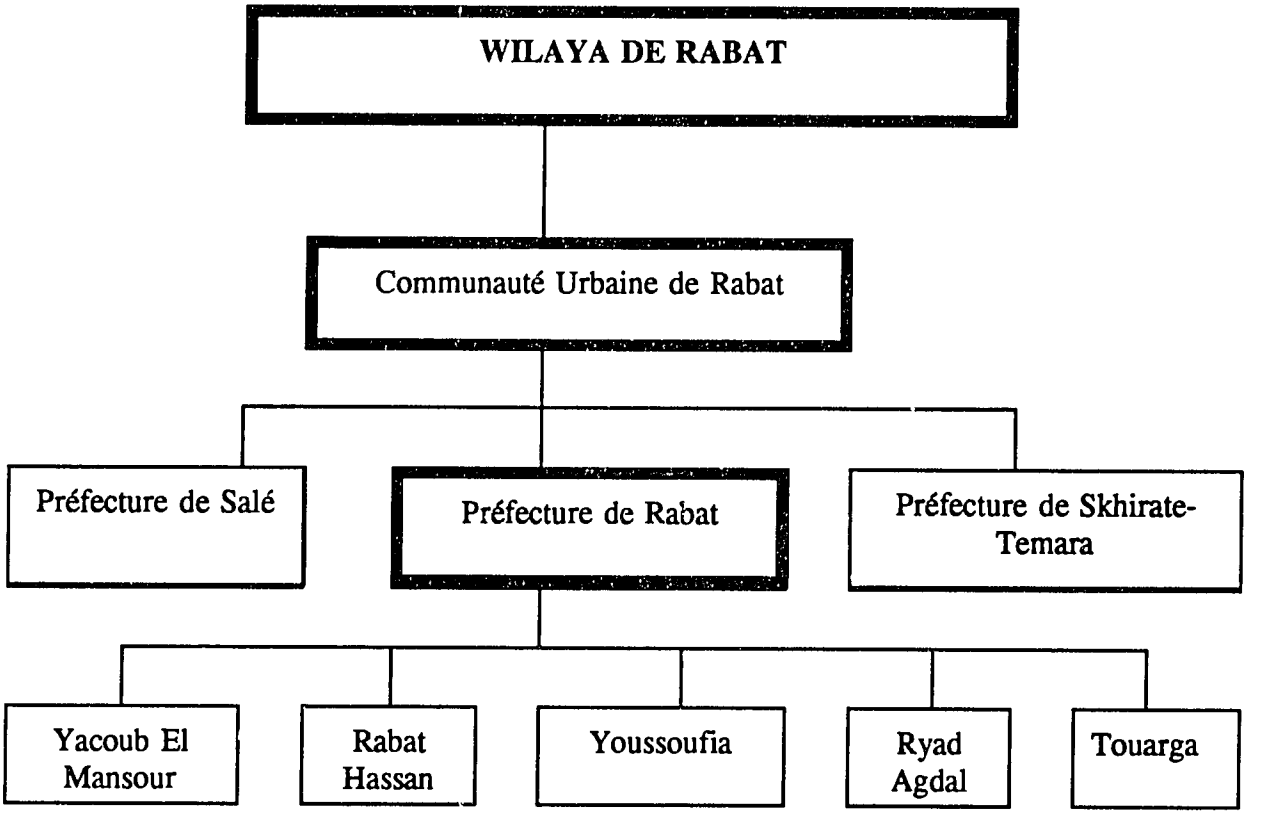
En juillet 1992, le Maroc a été réparti en 1 544 administrations municipales (collectivités locales) comprenant 247 collectivités urbaines et 1 297 collectivités rurales. Conformément à la constitution marocaine, les résidents de la collectivité urbaine ou rurale élisent les membres d'un conseil municipal pour surveiller le développement social et économique de la collectivité. Les membres du conseil municipal sont élus par simple majorité pour six ans. Le conseil municipal, dirigé par un président exécutif, est responsable de l'établissement et de la coordination des

départements administratifs, des projets de planification et de développement et de la décision finale sur les projets économiques. En outre, le conseil a le pouvoir d'imposer et de recouvrer des droits et des taxes à utiliser à l'avantage de la collectivité.

3.3. Les Wilayas

La Wilaya est un organisme administratif régional qui régit les régions très concentrées et urbanisées. Chaque Wilaya comprend plusieurs préfectures. Il y a cinq Wilayas au Maroc, dont Casablanca, Rabat, Meknès, Fès et Marrakech. Chaque Wilaya est dirigée par un «Wali» qui jouit du pouvoir exécutif du conseil du gouvernement régional. Le Wali est responsable de la préparation et de la mise en oeuvre du budget.

Le diagramme ci-dessous présente la structure de la Wilaya de Rabat:



3.4. Régions économiques

En plus des Wilayas, le territoire du Maroc est divisé en sept régions administratives et économiques.

Régions économiques	N^{bre} de provinces	N^{bre} de préfectures
Région du Sud	11	
Région du Tensift	5	3
Région du Centre	6	7
Région du Nord-Ouest	7	3
Région du Centre-Nord	5	3
Région orientale	3	
Région du Centre-Sud	4	2

4. FINANCEMENT DES SERVICES MUNICIPAUX

4.1. Sources des fonds

Les fonds dont disposent les collectivités locales pour les services municipaux proviennent de ressources locales et de transferts de l'administration centrale. Les ressources locales comprennent des fonds provenant des taxes locales (taxes foncières urbaines, taxes commerciales et d'autres taxes locales[6]), des revenus de la vente de biens de la municipalité et la prestation de services. Les transferts et les subventions provenant de l'administration centrale se font sous forme de pourcentage de la taxe sur la valeur ajoutée (T.V.A.). Conformément à la loi, depuis 1987, 30 % de la T.V.A. recouvrée est transférée aux collectivités locales. En 1991, ce transfert s'est élevé à 4 150 millions de dirhams. Bien que 30 % du revenu de la T.V.A. soit réservé aux collectivités locales, la plupart des municipalités prétendent qu'en fait, seulement la moitié de ce revenu atteint les collectivités locales.

Les ressources dont disposent les gouvernements locaux sont divisées en un budget de fonctionnement et un budget d'investissement. Les dépenses opérationnelles comprennent les salaires et les charges sociales, les cérémonies publiques, les dépenses administratives, l'entretien des propriétés gouvernementales et la prestation de services publics. Le revenu opérationnel provient des taxes locales, de la T.V.A., des concessions et des permis. L'investissement comprend les biens d'équipement, de nouveaux travaux publics et la construction. En 1991, le budget pour l'équipement s'est élevé à 47,55 % des budgets globaux des collectivités locales, pourcentage légèrement inférieur à celui de l'année précédente.

BUDGETS MUNICIPAUX (1977-1991)

BUDGETS	1977	1987	1989	1991
Budget de fonctionnement	706	2220	3887	4521
Budget d'investissement	245	2543	3801	4099
TOTAL	951	4763	7608	8620
Investissement en % du budget total	25,8 %	53,4 %	49,4 %	47,5 %
Opérations en % du budget total	74,2 %	46,6 %	50,6 %	52,5 %

[6] taxe urbaine, taxe d'affaires (patente), taxe d'édilité, taxe sur les spectacles et taxes sur les débits de boissons.

4.2 Tendances du financement dans la prestation de services municipaux

Dans le cadre des démarches du Maroc visant la décentralisation de sa structure gouvernementale et la promotion du développement économique local, les instances locales assument des responsabilités plus importantes que celles qu'elles assumaient traditionnellement. Cette délégation de pouvoirs n'a pas été suivie par une augmentation comparable de fonds, créant un environnement caractérisé par des investissements insuffisants et une demande continue de services accrus. La délégation de pouvoirs annoncée à la fin de 1990 a affecté de nouvelles responsabilités aux collectivités locales dans les secteurs suivants : santé publique, éducation, agriculture, questions relatives aux sports et à la jeunesse et la promotion nationale (D.E.R.R.O.). Au cours de la période de transition (1991), les fonds affectés à l'approvisionnement de l'administration centrale ont cessé d'être versés[7] et la portion du revenu de la T.V.A. réservée à l'origine à l'approvisionnement et à l'équipement à l'échelle locale ont été utilisés pour assumer de nouvelles responsabilités.

En termes absolus, il semble y avoir une augmentation dans la disponibilité des fonds : en 1976, les fonds par habitant dépensés par les collectivités locales étaient de 28 dirhams, le même indicateur a monté en flèche en 1988 à 243 dirhams et a atteint 350 dirhams en 1991. Toutefois, cette augmentation de plus de 10 fois s'est produite dans une conjoncture inflationniste et, comparativement aux augmentations du coût de la vie au cours de la même période, il s'agit d'une augmentation réelle importante .

Les collectivités locales font face à des contraintes financières qui vont persister, si ce n'est, empirer. En raison de cette tendance, il faut que les collectivités rationalisent leurs activités et cherchent du financement par des moyens novateurs, et que le public partage le fardeau financier de la prestation de services en payant des frais et des taxes. Cette situation n'est pas du tout particulière au Maroc, néanmoins il est important de trouver des solutions appropriées au contexte marocain. Dans une telle situation, la participation du secteur privé offre un apport de capitaux absolument nécessaires et devrait alléger non seulement le fardeau financier mais aussi le fardeau administratif des collectivités locales. Comme la participation du secteur privé à la prestation de services publics est mal connue au Maroc, un résumé historique peut donner un aperçu utile de l'orientation future.

[7] Commission de l'équipement et du transfert des nouvelles compétences, Cinquième Colloque national des collectivités locales, Rabat, 21-23 avril 1992.

5. EXPERIENCES MAROCAINES DANS LA PRESTATION DE SERVICES MUNICIPAUX PAR LE SECTEUR PRIVE

5.1 Les concessions de transport urbain

Selon les données obtenues par l'équipe, la participation institutionnelle privée dans la gestion et la prestation de services municipaux au Maroc se limite à des services précis dans le secteur du transport urbain. Il y a eu des cas isolés de participation du secteur privé dans d'autres services[8] mineurs, cependant, ils ne représentent pas une tendance. Le transport urbain dans les villes du Maroc a connu un changement important au cours de la dernière décennie et continue de s'orienter vers une plus grande participation du secteur privé. Jusqu'à présent, les avenues menant à la participation du secteur privé ont été les suivantes : concessions pour l'exploitation d'autobus urbains et permissions de voirie pour les autobus et les taxis.

Depuis la ratification de S.M. le Roi Hassan II en 1984, les concessions constituent une partie de plus en plus importante des services de transport public urbain à l'échelle nationale. Toutefois, des concessions ont déjà été octroyées pour le secteur du transport urbain. La ville de Tétouan rapporte avoir accordé des concessions à des entrepreneurs locaux en transport urbain depuis 1976[9]. Aujourd'hui plus de 50 concessions[10] ont été accordées dans plus de 16 villes marocaines. Conjointement avec le transport urbain fourni par des permissions de voirie (voir tableau ci-dessous), les concessions représentent près de 80 % des besoins[11] de services de transport urbain.

Les concessions sont octroyées par appels d'offres généralement pour une période de dix ans, ou pour la durée nécessaire à la dépréciation de l'équipement de transport. Les permissions de voirie (permis de circulation) sont accordées à des personnes afin de leur permettre d'offrir le service au nom de la municipalité. Moins courants dans de plus grandes municipalités, les permis de circulation constituent un mécanisme pratique et viable pour la participation privée dans de plus petites villes. La direction des régies autonomes et des concessions du Ministère de l'intérieur met de l'avant les concessions et d'autres ententes pour la prestation privée de services de transport urbain et prévoit un rôle moindre pour les régies autonome

[8] aires de stationnement à Tétouan

[9] avant cela, une société espagnole, TEMSA, détenait une concession accordée en 1943. À cette époque, Tétouan était encore sous le protectorat espagnol. En 1976, TEMSA a vendu ses actions à un entrepreneur local.

[10] Commission des interventions économiques locales, Cinquième Colloque national des collectivités locales, Rabat, 21-23 avril 1992.

[11] Ministère de l'intérieur et d'information, Les régies, 1991, préambule.

Le tableau suivant indique les villes marocaines dans lesquelles des entreprises privées fournissent des services de transport urbain :

Participation concessionnaire du secteur privé dans le transport urbain au Maroc 1991 (par nombre d'autobus)

VILLES	N^{bre} d'autobus
Casablanca	719
Rabat	395
Tétouan	102
Kenitra	70
Khemisset	68
Marrakech	33
Tanger	27
Agadir	20
Errachidia	16
Beni Mellal	15
El Jadida	13
Khouribga	11
Meknès	7
Settat	6
Taroudant	5
Ksar-El-Kebir	4

Participation du secteur privé dans le transport urbain par l'intermédiaire de permissions de voirie (par nombre d'autobus)

VILLES	N^{bre} d'autobus
Oujda	80
Nador	28
Taza	25
Larache	9
Khenifra	7
Ouarzazate	5
Jerada	4
Al hoceima	4

Les sociétés soumissionnant pour les concessions sont choisies de façon concurrentielle et les ententes de concessions sont typiquement monopolistes. Les concessions de transport urbain sont habituellement accordées à plusieurs sociétés dans une ville donnée. Chaque société a le monopole d'un itinéraire et recouvre les frais directement auprès des passagers. En général, les itinéraires sont définis par les collectivités locales et révisés au besoin. Les sociétés privées exploitant en vertu d'une concession n'ont pas le droit d'augmenter les tarifs, car ces derniers sont régis par la collectivité locale (collectivités locales ou Wilaya dans plusieurs cas) et en théorie, sont révisés chaque année. En retour du droit de recouvrer des frais auprès des usagers, les sociétés privées paient aux collectivités locales une redevance s'élevant à 5 % de leurs chiffres d'affaires.

5.2 Contraintes de l'engagement du secteur privé

5.2.1 Contraintes opérationnelles

Plusieurs questions opérationnelles semblent restreindre l'étendue de la participation du secteur privé dans le transport urbain : la lourde réglementation des structures de tarifs et des opérations, le nombre limité de concessions octroyées à une même entreprise, les exemptions de taxes accordées aux régies autonomes et des normes d'exploitation plus strictes appliquées aux sociétés de transport urbain privées. En théorie, les tarifs sont révisés chaque année par les autorités régionales, soit au niveau de la Wilaya, soit à celui de la province ou de la préfecture.

Dans de petites collectivités, cette révision est effectuée par la collectivité locale. A Casablanca, les sociétés de transport privé prétendent que les tarifs n'ont pas été augmentés, au cours des quatres dernières années, pour tenir compte de l'inflation. Cette situation restreint vraiment la capacité des sociétés à rester rentable, surtout dans un environnement inflationniste. Actuellement, cette contrainte s'applique aux sociétés privées et publiques exerçant leurs activités dans le secteur du transport urbain.

Les autres contraintes touchent seulement le secteur privé : le nombre limité de concessions accordées à une société et l'avantage inéquitable donné aux sociétés publiques par l'exonération de droits d'importation et des normes d'exploitation plus souples. En effet, les régies autonomes peuvent importer de l'équipement (par exemple des autobus) en payant des droits d'importation minimes, voir nuls. Cette pratique désavantage les sociétés privées et présente une contradiction dans la politique : tout en encourageant la participation du secteur privé, le gouvernement impose des fardeaux inéquitables aux entreprises intéressées à participer. Les sociétés privées doivent soit payer tous les droits d'importation, soit acheter de l'équipement de moindre qualité produit à l'échelle locale. Les sociétés privées doivent également respecter des normes d'exploitation plus strictes. Ainsi, les autobus privés ne peuvent transporter des passagers debout contrairement aux autobus publics. Ce genre de contrainte décourage le secteur privé à participer plus activement à la prestation de services publics.

Face à ces contraintes, les sociétés privées cherchent à maximiser les économies d'échelle en développant leurs activités soit dans d'autres villes, soit sur d'autres itinéraires dans la même ville. Bien qu'il y ait des limites nettes quant à la quantité de concessions pouvant être accordées à une société donnée, on n'encourage pas suffisamment la concurrence. Si elle est régie de façon non appropriée, une concession monopolistique (comme celle accordée à Kénitra pour la prestation des services de transport urbain) peut avoir des effets éventuellement plus préjudiciables (particulièrement pour l'usager) qu'un environnement où quatre concessions sur dix sont accordées à la même entreprise.

5.2.2. Contraintes institutionnelles

En plus des contraintes opérationnelles mentionnées ci-dessus, d'autres se rapportent aux méthodes institutionnelles nécessaires pour mettre en oeuvre une concession. L'approbation donnée par le Ministère de l'intérieur pour toutes les concessions accordées est d'une importance particulière. Cette approbation est non seulement inutile, mais elle retarde considérablement le processus de sous-traitance et agit comme un blocage bureaucratique. Il semblerait que les retards peuvent durer plusieurs mois, ce qui est non seulement décourageant pour le secteur privé, mais qui discrédite aussi l'administration comme organisme de supervision et de réglementation.

Les institutions gouvernementales sont également responsables d'une seconde contrainte imposée à la participation du secteur privé : l'exigence que les fonctionnaires obtiennent des réductions de tarif importantes (jusqu'à 65 %) sous forme de «tarifs sociaux». Cette pratique impose un fardeau inutile aux sociétés de transport urbain privé en réduisant leur chiffre d'affaires. Toutefois, elle est plus préjudiciable aux activités effectuées par le service public car elle empêche la récupération des coûts opérationnels.

Malgré certains défauts, les concessions sont perçues favorablement par les fonctionnaires des administrations locales, régionales et centrales. La tendance actuelle pour les régies autonomes déficitaires de transférer graduellement leurs itinéraires aux sociétés privées est encouragée activement par le Ministère de l'intérieur. Ainsi, aujourd'hui seulement sept régies autonomes offrent des services de transport urbain.

6. PRESTATION PRIVEE DE SERVICES MUNICIPAUX : STRATEGIES POUR DES SERVICES CHOISIS

6.1. Aspects généraux relatifs à tous les services choisis : contraintes et recommandations

6.1.1. Données sur les coûts financiers

Economie de coûts et investissement accru sont les deux objectifs cités couramment pour expliquer la participation du secteur privé à la prestation de services publics. Toutefois, on doit faire l'évaluation et la prévision de ces économies éventuelles en s'appuyant sur les données financières disponibles et fiables traduisant exactement les coûts engagés dans l'exploitation d'un service à un certain niveau. Dans le cas de la plupart des services municipaux, ces coûts peuvent être évalués par unité (c.-à-d. le coût par tonne de déchets ramassés, le coût par mètre carré de jardin entretenu, coût par passager transporté). Cette unité de coût est souvent imputée à l'usager (en totalité ou en partie) à titre de frais ou de droits. Cette unité de coût servira de jauge pour comparer les coûts réels par rapport à ceux qui sont proposés par les entreprises du secteur privé.

Jusqu'à présent, les collectivités locales au Maroc semblent ne pas recueillir de données financières par unité de service pour chaque service offert. En raison de la nature complexe et très centralisée des finances publiques et des structures institutionnelles, même des estimations forfaitaires par service sont rares. Les collectivités locales doivent réunir les données sur les coûts par service et assurer un suivi pour les utiliser comme base de comparaison lors des soumissions du secteur privé. De plus, si une collectivité locale connaît non seulement les coûts d'exploitation et d'investissement des services qu'elle offre, mais aussi son efficacité opérationnelle (ou son inefficacité) dans la fourniture du service, elle sera en mesure d'évaluer objectivement les soumissions provenant du secteur privé. Les données sur les coûts deviennent particulièrement précieuses lorsqu'on demande aux entreprises privées de prendre en charge un service donné mais de l'offrir à des niveaux plus élevés (qualité ou étendue accrues). Cette donnée permettra à la collectivité locale d'évaluer les avantages de la privatisation même dans un contexte où la comparaison ne se fait pas selon les mêmes niveaux de service.

6.1.2. Rôle de la collectivité locale

Selon l'expérience mondiale, même si une collectivité locale n'est plus directement responsable d'un service public donné, il est avantageux de maintenir le contact avec les aspects opérationnels de la prestation de ce service afin de connaître les ressources humaines et financières nécessaires. Dans le cas de l'entretien des parcs par exemple, il convient de laisser au moins un parc représentatif sous l'exploitation publique, permettant à la collectivité locale de prendre des décisions éclairées quant aux propositions et aux demandes présentées par les

sociétés privées. Dans la négociation de contrats, les autorités gouvernementales au courant des exigences d'un service donné se trouveront dans une situation plus favorable pour la négociation.

Dans la négociation d'un contrat avec une entreprise privée, la collectivité locale devrait agir dans l'intérêt de la collectivité et le faire de façon à ne pas poser des obstacles inutiles au secteur privé. Les autorités doivent considérer un certain nombre de points lors du début des négociations. Notamment:

- l'établissement d'un mécanisme d'ajustement des prix selon les lois du marche
- équilibrer les besoins des investisseurs pour des assurances de ventes avec les besoin de sécurité de l'offre du service
- l'obligation d'incorporer des programmes de formation et ainsi que le transfert de technologie
- s'assurer du respect de la réglementation sur l'environnement, le travail et la santé, et,
- créer autant que possible, le plus de concurrence tout en restant respectueux des objectifs politiques et sociaux.

Ainsi, les collectivités locales engageant des sociétés privées pour la prestation de services doivent arriver à un degré de surveillance et de réglementation équilibré et prudent. Cet équilibre varie non seulement d'une collectivité à l'autre, mais aussi d'un entrepreneur à l'autre.

A mesure qu'augmente la participation du secteur privé dans la prestation de services municipaux, l'état acquiert un nouveau rôle, celui d'assurer la surveillance du service, la conformité aux normes convenues mutuellement et l'application de pénalités, au besoin. Seulement dans les cas de relations établies depuis longtemps, des collectivités locales se dissocient entièrement du service, permettant aux sociétés privées d'établir des relations commerciales directement avec la collectivité.

D'autres parts, il est clair que le développement de prestations privée de service public doit se faire progressivement. Certains des services requièrent des investissements qui pourraient être rébarbatifs pour un individu désirant se lancer dans ces prestations. L'accès à ces équipements pourraient être facilité par les collectivités locales. Par exemple, les collectivités locales ayant un parc de véhicules spécialisés, tels camions-nacelles pour l'éclairage public, camion-bennes pour le ramassage des déchets ménagers, pourraient les mettre à disposition des individus désireux de fournir ces services au travers d'un contrat de location entre la collectivité-propriétaire et l'individu ou la personne morale prestataire. Ce contrat de location pourrait être

une clause du contrat de service ou de gestion. La mise à disposition du matériel serait sujette à paiement de loyers. Le contrat devrait aussi stipuler que le prestataire de service devrait accumuler des réserves de façon à pouvoir investir dans des équipements neufs ou pour le rachat des équipements loués à la collectivité.

6.1.3. Rôle de l'administration centrale

Même si l'administration centrale cherche à déléguer les pouvoirs aux collectivités régionales, elle ne se dissocie pas entièrement de ses fonctions de supervision, mais seulement de l'exploitation et de la mise en oeuvre quotidienne. Au Maroc, de nombreuses approbations nécessaires au bon fonctionnement des services publics sont encore centralisées au Ministère de l'intérieur, entraînant des retards inutiles et décourageant le secteur privé. Dans son nouveau rôle, l'administration centrale n'interfère pas avec le déroulement du travail, au contraire, elle établit des directives pour les collectivités locales. A cet effet, elle trace une politique nationale vers une activité donnée, fixe des normes et conseille les collectivités locales. Cette division des responsabilités permet aux collectivités locales de surveiller et de faire respecter les normes établies par la politique nationale, tout en se gardant une porte ouverte pour participer plus activement à la demande des collectivités locales.

Souvent, les administrations centrales conservent des restes de l'ancien système qui gèrent le bon fonctionnement de la collectivité locale. Le maintien d'approbation à un niveau ministériel, par exemple, peut nuire au déroulement des opérations quotidiennes et présente souvent des retards inutiles pouvant décourager le secteur privé.

6.1.4. Utilité d'une campagne d'éducation en communication

Le bien-fondé de la participation du secteur privé à la prestation et la gestion de services publics n'est pas toujours évident pour la collectivité. Le manque de connaissances peut facilement susciter de la méfiance et de l'opposition envers la participation du secteur privé, surtout si elle est associée à la mise à pied d'employés. Aussi, est-il est important d'inclure une campagne d'information publique aux premières étapes de la transition vers la prestation privée. Non seulement cette campagne instruira-t-elle le public sur les plans du gouvernement local, mais elle intégrera aussi les commentaires recueillis auprès de la collectivité.

Les objectifs d'une campagne d'information sont nombreux :

- faire davantage connaître les coûts réels et sans cesse croissants des services publics,
- éduquer le public en ce qui a trait aux nombreuses responsabilités que doit assumer le gouvernement dans un contexte de ressources financières et techniques limitées et,

- présenter la possibilité d'une prestation privée comme étant mutuellement avantageuse à toutes les parties.

En soulignant le fait que dans un système de prestations privées, le gouvernement maintiendra le rôle de superviseur et de régulateur, il est essentiel d'organiser une campagne de ce genre pour renforcer les attentes du public envers l'administration à titre de défenseur de l'intérêt public.

6.2. Services choisis et justification

Etant donné le peu de connaissances du Maroc quant à la prestation privée de services municipaux, nous recommandons une transition graduelle vers la prestation privée d'un nombre choisi de services. Une série de projets pilotes apportera non seulement des renseignements opérationnels précieux, mais augmentera également le niveau de connaissance et d'acceptation, par la collectivité, du secteur privé dans la prestation de services municipaux. Les services suivants apporteront des expériences assez diverses qui pourraient s'appliquer à d'autres services municipaux. Les services énumérés ci-dessous vont de ceux qui sont directement imputables à l'usager ou au foyer, aux services d'intérêt public financés par des taxes. Pour certains services, il serait préférable d'utiliser des contrats de gestion ou de services tandis que d'autres sont assurés de façon appropriée grâce à des concessions.

- Transport urbain
- Gestion des déchets solides
- Entretien des parcs et des jardins
- Eclairage des rues

Il est important de noter que bien que ce rapport décrive les potentialités de mise en place de prestation privée des quatre services municipaux mentionnés ci-dessus, de nombreuses recommandations inclues dans d'autres analyses sectorielles ont des implications directes au niveau des collectivités locales et des services municipaux.

Par exemple, les recommandations affectant la distribution d'eau et d'électricité par les régies autonomes ne sont pas présentées dans ce rapport mais font partie intégrante du rapport sur l'eau et l'électricité. Il est en effet recommandé de filialiser ces régies de façon à les rendre plus performantes.

De nombreuses autres recommandations affectant les collectivités locales sont présentées dans d'autres rapports d'analyse sectorielle. Dans le secteur de la santé, de nouvelles responsabilités sont octroyées aux collectivités locales. Il en est de même pour certaines recommandations touchant les secteurs de l'habitat et de l'éducation.

687

6.3. Transport urbain

Comme il a été décrit précédemment, le transport urbain est le seul service municipal auquel le secteur privé participe actuellement au Maroc[12]. Non seulement la participation du secteur privé a-t-elle enlevé les pressions financières auxquelles faisaient face la plupart des collectivités locales, mais elle a également amélioré la qualité du service et sensibilisé la collectivité aux coûts réels de ce genre de service. La promotion soutenue de la participation privée dans ce secteur non seulement soulagera davantage les municipalités de responsabilités persistantes, mais si elle est bien gérée, elle améliorera le service et fournira des incitatifs au secteur privé pour investir dans d'autres services publics.

6.3.1. Le service

Comme il en a été question à la section 5 du présent rapport, le secteur du transport urbain a réussi à intégrer la participation du secteur privé. Plus de 50 concessions privées offrent 80 % des services au public malgré un environnement très réglementé. La qualité des services offerts semble être acceptable et perçue comme étant plus élevées que celle des services fournis par les régies autonomes restantes. Actuellement les passagers peuvent acheter des billets pour un trajet ordinaire dans un grand autobus ou un voyage express en minibus. Des tarifs étudiants à prix réduits sont émis pour les autobus express et ordinaires. Il semble courant de doter chaque autobus d'un hôte ou d'une hôtesse en plus du chauffeur.

En retour du droit de recouvrement d'un montant auprès du public, les sociétés privées sont tenues de remettre 5 % de leur chiffre d'affaires à la collectivité locale. Cette redevance sert à dégrever les frais administratifs de surveillance et de réglementation des sociétés privées de transport urbain.

Les régies autonomes restantes souffrent depuis longtemps de difficultés financières caractérisées par des niveaux élevés de dettes à court terme[13]. Les ressources financières insuffisantes des régies autonomes de transport public ont entraîné d'excessives périodes d'attente et des véhicules bondés de passagers ainsi qu'un entretien insuffisant de l'équipement et des installations. La pratique visant à réduire les tarifs pour les étudiants et les fonctionnaires (tarifs sociaux) impose davantage des pressions sur les entités des transports urbains appartenant à des sociétés ouvertes et exploitées par celles-ci, puisque la plupart des étudiants les utilisent.

---

[12] voir page 9.

[13] Mitric, Slobodan, "Crisis and Recovery: Urban Public Transport in Morocco" Transportation Research Record 1297, Transportation Research Board, Washington D.C., 1991

6.3.2. Incidence de la participation privée

Les services privés de transport urbain ont beaucoup amélioré les systèmes de transport dans les villes du Maroc à l'avantage des usagers ainsi que du gouvernement. L'amélioration du système se traduit de façon évidente par de plus courtes périodes d'attente, des autobus moins remplis et de plus vastes itinéraires. Fait très important, la privatisation a également mobilisé les ressources du secteur privé, a allégé le fardeau financier et administratif du gouvernement, a créé des emplois et a augmenté les revenus fiscaux du gouvernement[14].

6.3.3. Modalité de l'intervention privée

L'utilisation continue de concessions comme mécanisme contractuel pour la prestation allégera le fardeau financier de la collectivité locale et favorisera une utilisation plus efficace des ressources. Les tarifs établis ont amené le public en général à être très au courant des coûts d'exploitation d'un tel service. Il s'agit là d'un précédent utile. Dans le cas de collectivités plus petites pouvant éprouver des difficultés à convaincre le secteur privé de la rentabilité de l'investissement, une concession accordée de manière concurrentielle afin de permettre à la même entreprise d'opérer sous une autre concession dans un groupe de collectivités, peut être une solution de rechange viable. Cette régionalisation garantira la demande nécessaire à la rentabilité pour le service requis.

6.3.4. Contraintes et mesures correspondantes pour la participation privée

On peut régler les contraintes et les restrictions à la participation privée dans le transport urbain dont il a été question à la section 5. du présent rapport en mettant en oeuvre certaines mesures simples visant à offrir un environnement concurrentiel et transparent.

- **permettre** aux collectivités locales d'approuver les marchés de concessions et de fixer une échéance pour l'approbation. Une étude des dossiers d'appels d'offre effectuée avant la sélection de l'entreprise accélérera la dernière négociation du marché.

- **normaliser** les marchés de concession de façon à offrir une structure de base et à permettre ainsi des modifications selon le cas conformément aux besoins d'une collectivité particulière.

- **instaurer** des règlements interdisant la prestation monopolistes non supervisée de services plutôt que de restreindre la participation par entreprise.

[14] selon Mitric, cette mobilisation s'est élevée à environ 450 millions de dirhams en 1991.

- **établi** · un système fiable de révision de tarifs selon des échéances convenues mutuellement. On évitera ainsi la situation actuelle où il n'y a pas eu de révision depuis plus de quatre ans.

- **éliminer** les tarifs réduits pour les fonctionnaires (tarifs sociaux) et exiger des pleins tarifs. Si cette mesure est controversée sur le plan politique, on pourrait, comme solution de rechange, accorder des subventions directement aux fonctionnaires.

Une autre contrainte qui n'est pas mentionnée à la section 5 se rapporte aux mises à pied. A la fermeture des régies autonomes restantes, certains employés perdront leur emploi. Par une approche prudente, on réduira au minimum la tension sociale et politique d'une telle mesure. On peut régler ce problème de deux façons : la retraite anticipée ou le réembauchage d'une partie des employés par les sociétés privées. Si la retraite anticipée ou le réembauchage ne peuvent absorber tous les employés déplacés, on pourrait comme solution de rechange faire suivre une formation aux employés et les affecter dans des bureaux de l'administration locales où travaillent des employés saisonniers et temporaires.

6.3.5. Expérience mondiale dans la prestation privée de services de transport urbain

En ce qui concerne la prestation de services de transport urbain, la ville de Calcutta, en Inde, fait face à une situation très semblable à celle de nombreuses villes marocaines. Un examen plus poussé du rôle du secteur privé dans la prestation de services de transport urbain renforce l'orientation future de ce service au Maroc. Calcutta est une ville de plus de 10 millions d'habitants dont le gouvernement doit relever le défi de transporter les résidents dans un rayon de 600 miles carrés (environ 1 554 km2) aussi efficacement que possible et à des coûts abordables. À Calcutta, les autobus privés exerçaient leur activité vers la fin du 19^{e} siècle, cependant ils ont été éliminés en 1960 lorsque tous les services d'autobus ont été exclusivement octroyés à la Calcutta State Transport Corporation (CTSC). En raison de problèmes de gestion et financiers, la CTSC a été paralysée par des grèves en 1966. A la veille des élections de 1966 et à la demande du public pour le transport, le gouvernement du Bengale occidental a émis des permis autorisant les autobus privés à Calcutta. Malgré des plafonds de tarif et des itinéraires inférieurs, les 300 premiers autobus privés ont réalisé un profit. A la fin des années 1970, les autobus privés se chiffraient à 1 500 en plus des 500 minibus privés.

Aujourd'hui près des deux tiers de tous les itinéraires d'autobus sont parcourus par des autobus privés tandis que la CTSC charge ses clients un tarif égal à celui du secteur privé, mais doit être subventionnée fortement. Le succès des services de transport urbain privés à Calcutta est attribuable en grande partie au système de réparation rapide et efficace, au système de collecte des droits de passage et à une plus grande productivité de la main-d'oeuvre. Contrairement aux exploitants privés qui réparent rapidement leurs autobus, la CTSC doit passer par des canaux officiels pour obtenir des pièces de rechange et ainsi il n'est pas surprenant de voir que seulement la moitié de ses autobus sont opérationnels. En outre, les resquilleurs dans les autobus de la CTSC représentent 25 %[15], tandis que les équipes des autobus privés font de plus grands efforts pour que recouvrer les droits de passage car ils reçoivent un pourcentage des revenus. Toutefois, une caractéristique contribuant beaucoup à l'efficacité du système est très particulière à Calcutta : les règles qui régissent les relations entre les membres des associations de transporteurs. Pour renforcer la ponctualité par exemple, les propriétaires privés reçoivent une amende à un taux précis par minute de retard. Cette mesure est importante parce qu'un autobus en retard prend souvent à son bord plus de passagers que s'il était à l'heure, empêchant l'autobus suivant de recueillir sa part habituelle.

6.4 Gestion des déchets solides

D'après des observations de visu, les services de gestion de déchets solides au Maroc ne répondent pas aux besoins des collectivités. Il est courant de trouver des déchets éparpillés partout dans les régions urbaines et rurales, menaçant la santé publique et dégradant des régions à grand potentiel touristique. De façon moins visible mais tout aussi dangereuse, les déchets sont éliminés dans des décharges à ciel ouvert où ont lieu des incendies incontrôlés et d'autres réactions chimiques, nuisibles pour l'environnement. De plus, ils présentent un risque pour la santé publique et obligent également les employés du site à travailler dans des conditions dangereuses. Régulièrement, des personnes ou des animaux fouillent dans les immondices et il y a un recyclage non supervisé dans les décharges. Cette situation accroît le risque toujours présent de maladies épidémiques. Les systèmes actuels auraient grand besoin d'apport de capitaux pour la rénovation de matériel et l'établissement de normes d'exploitation et de manutention plus élevées. La participation privée apporterait l'investissement nécessaire et la technologie appropriée.

[15] Roth, Gabriel, The Private Provision of Public Services in Developing Countries, EDI Series in Economic Development, Oxford University Press, 1987, pg 205.

6.4.1. Le service

Selon l'information disponible, il n'y a jusqu'à présent aucune participation privée dans les services de gestion des déchets solides au Maroc. Les collectivités locales supportent entièrement le fardeau financier, administratif et opérationnel de ce service car les résidents ne paient aucun frais. L'analyse de ce service s'appuie sur les renseignements fournis par la ville de Tétouan et la documentation donnée par USAID/Rabat. Bien que les détails opérationnels et financiers de l'opération soient particuliers à Tétouan, de nombreux problèmes rencontrés par cette municipalité se retrouvent dans la plupart des villes du Maroc dans une mesure semblable ou plus grande.

Selon les données opérationnelles[16], seulement 65 % des déchets solides produits à Tétouan sont ramassés malgré un service à la grandeur de la ville, à l'exception des quartiers clandestins (occupées par des squatters). Ce service est fourni sept fois par semaine dans toute la ville ce qui exige une main-d'oeuvre inhabituellement élevée. Actuellement, 240 employés à temps plein travaillent à la gestion des déchets solides tandis que 256 sont employés comme ouvriers saisonniers ou temporaires. Trois types de service sont habituellement offerts dans les grandes villes : nettoyage des rues et ramassage des déchets dans les médinas, ramassage porte-à-porte dans le centre-ville et les quartiers résidentiels et ramassage de grands conteneurs ou poubelles.

La collecte à la médina est exécutée par des équipes qui empilent les déchets éparpillés, d'autres équipes suivent avec des pelles et des paniers en osier, mettent les déchets dans les paniers et les déchargent ensuite dans des camionnettes. Ces conditions peu sanitaires constituent de sérieux dangers pour la santé non seulement pour les résidents mais pour les équipes de nettoyage qui travaillent souvent avec un mauvais équipement. La collecte dans les quartiers commerciaux et résidentiels est exécuté au moyen de gros camions compacteurs conduits par un chauffeur aidé de sept ouvriers. Bien que ce service soit offert sept jours par semaine, il semble que pas plus de 60 % des usagers sortent leurs déchets chaque jour. L'utilisation inefficace de l'équipement et du personnel est le signe d'une mauvaise affectation des ressources et d'un personnel trop nombreux. Au contraire, dans les banlieues clandestines le service est insuffisant. Les barils placés à des points de ramassage prédéterminés ne répondent pas à la demande et ressemblent souvent à des mini-décharges.

Parallèlement aux trois types de service décrits ci-dessus, les municipalités ont la responsabilité de la collecte des déchets dans les marchés, les souks et les abattoirs. Les services dans ces secteurs sont insuffisants, les détritus et les déchets éparpillés sont monnaie courante et les restes d'animaux sont souvent jetés dans des fossés et même des rivières. Dans les secteurs industriels, le déversement illégal de déchets se produit souvent et n'est pas suffisamment réglementé.

[16] ICMA, Solid Waste Management Service Study, Tétouan, Juin 1991.

687

Les dynamiques décrites ci-dessus indiquent une série de problèmes dans la gestion de déchets solides : l'inefficacité, un personnel trop nombreux, la mauvaise affectation des ressources, les niveaux de service insuffisants et le mauvais équipement. Nombre de ces problèmes sont reliés au manque de ressources financières. La gestion des déchets solides représente seulement environ 30 % du budget de Tétouan, mais le service semble nécessiter un apport de capitaux et aussi une restructuration selon une perspective organisationnelle et opérationnelle. Les représentants de la municipalité de Tétouan se sont sérieusement penchés sur la participation privée comme source de capital et de savoir-faire technique.

6.4.2. Incidence de la participation privée

La participation privée dans la gestion des déchets solides (collecte et élimination) pourrait non seulement alléger le fardeau administratif de la collectivité locale, lui permettant de se concentrer sur ses nouvelles responsabilités, mais aussi améliorer la qualité et l'étendue du service, en utilisant les ressources disponibles plus efficacement par unité. Un service plus étendu aura également une incidence sur l'emploi (bien que certains employés de la ville pourraient être licenciés).

6.4.3. Modalité de l'intervention privée

La gestion des déchets solides est un service facilement identifiable et mesurable, normalement effectué par une entité publique indépendante. Etant donné qu'aucun frais ne sont imputés à l'usager au Maroc, nous recommandons une transition graduelle vers l'engagement du secteur privé par l'intermédiaire de contrats de gestion ou de service accordés à certains quartiers de la ville. Une transition graduelle peut être entreprise vers un procédé par étapes, quartier par quartier. Cette transition permettrait à la collectivité locale de raffiner le système de participation privée, particulièrement son rôle de supervision et d'agent d'équilibre du service. Les contrats de gestion dans le domaine de la gestion des déchets solides sont en général d'une durée de 10 ans. Au cas ou la municipalité loue l'équipement, le contrat peut être accordé pour une période plus courte. Une transition graduelle, permet à la municipalité de tester le procédé. Ainsi on pourrait expérimenter l'imputation de coûts à l'usager des quartiers plus riches. Généralement, quand la qualité du service fourni s'améliore, les municipalités n'ont pas d'objection à faire payer des droits aux usagers ou à augmenter les taxes.

Dans les cas ou les municipalités veulent faire payer les usagers mais ne veulent pas que la société privée collecte ces droits, la municipalité peut collecter ces droits directement et payer périodiquement la société sous-traitante pour ses services (mensuellement, tout les 15 jours, etc.). Le paiement est basé généralement sur une unité de mesure développée en commun (nombre de foyers ou tonnes de déchets collectés) ainsi que sur un certain nombre de pénalités et incitations qui peuvent faire varier le montant de ces paiements.

Dans le cas de l'élimination des déchets, on peut remplacer les décharges actuelles par des sites d'enfouissement exploités conformément à des normes plus élevées. Cette transition nécessitera un grand investissement en capitaux et l'introduction d'une technologie appropriée. Une entente de co-entreprise (joint-venture) créative entre les collectivités locales et le secteur privé pourrait fournir les ressources nécessaires pour atteindre cet objectif.

L'enfouissement sanitaire doit être fait en accordance avec les standards de sécurité et de santé ce qui requiers un équipement et une technologie spécialisés (tels que appareils de mesure et de contrôle des gaz et des liquides émis, appareils de pesage, etc.). Cette technologie n'est pas présente actuellement au Maroc et sera requise dans un proche futur pour la gestion des déchets. Des sociétés privées seront en mesure d'introduire la technologie requise ainsi que le savoir faire pour la gérée.

La responsabilité des collectivités locales dans ce genre de partenariat implique la fourniture du site d'enfouissement, de la main d'oeuvre lors de la construction et de l'exploitation, la garantie que tout ou partie des déchets de la communauté seront transférés dans le site, ainsi qu'un investissement negocié. Le secteur privé est quand à lui généralement responsable de la technologie, de la gestion et de la formation pendant la période de construction et celle d'exploitation, ainsi qu'un apport en capital negocié. Les droits de dépôt (des ordures) sont fixes de commun accord et facturés aux entités apportant leurs déchets au site. Dans le cas ou il n'est pas coutume de facturer ces droits de dépôt, un processus graduel de facturation peut être mis en place, et appliqué selon le type de déchet (par exemple, commencer par les déchets industriels, puis ceux des hôpitaux, les déchets commerciaux, et facturer graduellement pour ce qui est des déchets ménagers).

6.4.4. Contraintes et mesures correspondantes pour la participation privée

Contraintes juridiques

La participation privée dans la gestion des déchets solides nécessite une réglementation appropriée à l'échelle nationale. Malheureusement, il n'y a pas ce genre de cadre réglementaire au Maroc. Des questions comme les normes relatives à l'exploitation, à la main-d'oeuvre, à la santé et à l'environnement, à la propriété et à la commercialisation des déchets, aux décharges illégales, à l'élimination des déchets et de nombreuses autres doivent être traitées à l'échelle nationale. Le Ministère de l'intérieur (et tout autre Ministère ayant juridiction) doit ébaucher une loi sur les déchets solides de façon simple et rapide. Cette loi devrait dicter des normes industrielles et des paramètres opérationnels pour les sociétés publiques et privées.

Contraintes d'information

En plus du besoin de renseignements détaillés sur l'information comptable, il est important d'obtenir des précisions opérationnelles sur la gestion (collecte et traitement) des déchets solides. Il faut aussi recueillir des renseignements notamment sur les taux d'utilisation du personnel et l'équipement, l'efficacité opérationnelle générale, le système d'itinéraires, l'information concernant les différentes sortes de déchets comme ceux des hôpitaux, des institutions, des travaux de construction et les déchets toxiques. Ces données sont primordiales car elles permettraient d'établir les normes d'exploitation pour les sociétés privées. On doit également dresser un inventaire de l'ensemble des usagers et connaître la quantité de déchets qu'ils produisent pour évaluer la possibilité d'imputer des frais à des groupes choisis de la collectivité (c.-à-d. résidents riches, entreprises, institutions, etc.)

Contraintes organisationnelles

Les structures organisationnelles au niveau municipal restreignent l'autonomie des activités de gestion des déchets solides. Une division ne peut contrôler son personnel, l'entretien de l'équipement et, avant tout, son budget. Une entité indépendante pourrait prendre des décisions rapides et réagir aux situations particulières. Le personnel de cette division jouerait un rôle de surveillance des sociétés privées dans le cadre d'un système de prestation privée. Pour cette raison, la réorganisation et l'indépendance des actions sont importantes car elle prépare les employés à jouer un rôle moins orienté vers les opérations mais davantage axé sur la supervision.

6.4.5. Expérience mondiale dans la prestation privée de la gestion des déchets solides

Le succès de la participation privée dans la gestion des déchets solides (de la collecte au recyclage) est évident partout dans le monde : l'Europe occidentale et les Etats-Unis ont été les pionniers dans ce domaine et ces services sont aujourd'hui offerts par le secteur privé à près de 80 %, le Canada les a suivis de peu. En Amérique latine, plusieurs pays dont la Colombie, l'Argentine, le Chili, le Brésil, la Bolivie et le Mexique ont tous transféré les services de gestion de déchets solides au secteur privé dans leurs plus grandes villes. En Asie, les Philippines, l'Indonésie et la Thaïlande franchissent des étapes importantes pour faire participer le secteur privé à la prestation de ce service. Très récemment, certaines municipalités d'Europe de l'Est ont entrepris la transition vers le secteur privé, souvent en collaboration avec des entreprises de l'Europe de l'Ouest.

Les villes de Hradec Kralove, Pardubice et Chrudim dans la République tchèque ont regroupé leurs ressources pour négocier un contrat de coentreprise avec une société de services environnementaux danoise afin de bâtir un nouveau site d'enfouissement conformément aux normes stipulées par la loi de 1990 de ce pays sur les déchets solides. L'entente de coentreprise

traduit un partenariat secteurs public-privé avantageux pour les deux parties où la plupart des engagements en capitaux et la technologie relèvent du secteur privé tandis que, les terrains, les ressources humaines et la quantité de déchets sont garantis par les trois collectivités.

6.5. Entretien des parcs et des jardins

Bien que certaines zones vertes soient bien entretenues, les services d'entretien des parcs et des jardins nécessitent de l'attention. L'entretien des parcs et des jardins au Maroc n'exige pas de capitaux énormes, ni généralement de main-d'oeuvre très spécialisée. C'est une tâche facilement identifiable qui peut être aisément transférée à des petites entreprises et contribuer à l'emploi local. Les espaces verts dans les centres urbains et touristiques sont visibles et, une source d'attraction et de fierté civique s'ils sont bien entretenus.

6.5.1. Le service

En général, les services d'entretien des parcs comprennent l'entretien des pelouses, des haies, des buissons, des arbres et des plates-bandes. C'est un service facilement mesurable pouvant être évalué selon plusieurs unités de service : un mètre carré de pelouse, un mètre carré de plate-bande, etc. Au Maroc, l'entretien des parcs et des jardins relève normalement des services environnementaux de la collectivité urbaine ou de la collectivité locale. L'équipe n'a pu obtenir aucune donnée opérationnelle précise (dotation, taille de l'équipe, unités de service, nombre de parcs, équipement), mais elle a constaté une variation considérable d'un parc à l'autre dans la même ville ainsi que des différences d'une ville à l'autre. La ville de Tétouan, par exemple, semble maintenir en très bon état la plupart des parcs et des espaces verts du centre-ville. Par contre, les espaces verts aux alentours de la ville sont mal entretenus. Dans la ville touristique de Marrakech, il semble y avoir peu d'entretien des parcs et des jardins qui pourraient être attrayants.

6.5.2. Incidence de la participation privée

Non seulement la participation privée dans l'entretien des parcs allègerait-elle le fardeau administratif de la collectivité locale, mais elle améliorerait visiblement la qualité du service. Un meilleur aspect des parcs et des espaces verts d'une ville contribue à un sentiment de fierté civique et attire le tourisme. En faisant participer le secteur privé, la municipalité favoriserait le développement des micro-entreprises et l'emploi à petite échelle. Heureusement, il n'y a nul besoin d'investissement ou d'apport de capitaux à grande échelle. L'entretien des parcs et des jardins est une activité simple qui peut être accomplie au Maroc par une main-d'oeuvre nombreuse, à peu de frais.

6.5.3. Modalité de l'intervention privée

Les contrats de service à court et à moyen terme octroyés par appels d'offres concurrentiels constituent une façon pratique de faire exécuter rapidement l'entretien des parcs par de petites entreprises locales. La division de la ville en quartiers avec des espaces verts comparables et l'affectation de tous les quartiers à l'exception d'un ou deux à des sociétés privées donneront une base suffisante permettant de comparer la qualité du service et les économies de coûts. Si les collectivités locales gardent un ou deux quartiers, elles seront en mesure de maintenir le contact avec les aspects opérationnels et financiers du service. Le paiement peut reposer sur divers services : l'entretien des pelouses et des espaces verts, la plantation et l'entretien des plantes de plates-bandes, la plantation et l'entretien des buissons et des haies et l'entretien des arbres.

6.5.4. Contraintes et mesures correspondantes pour la participation privée

On sait très peu de choses sur les coûts financiers et les ressources opérationnelles engagés dans l'entretien des parcs et des espaces verts au Maroc. La participation du secteur privé à la prestation de ce service public nécessitera d'abord la collecte de données pertinentes par saison dans certaines régions où le climat varie pendant l'année. Heureusement, l'entretien des parcs n'est pas un service complexe et on peut recueillir facilement les données sur une courte période. Au lieu de retarder la participation privée jusqu'à l'obtention de tous les renseignements, on peut transférer un ou deux quartiers à des sociétés privées, leur demander de réunir des données et de faire un rapport aux collectivités locales. Ainsi, les dirigeants de la collectivité pourront comparer les coûts publics aux coûts privés.

Pour les collectivités concernées par le développement d'un esprit d'entreprise local et à petite échelle, il s'agit d'une occasion en or. Il peut être nécessaire de louer l'équipement de la municipalité ou d'établir de petites marges de crédit réservées à l'achat d'équipement. Les frais de location pourraient être prélevés des montants mensuels versés à chaque entrepreneur. Cet arrangement inciterait les entrepreneurs à fonctionner plus efficacement. Dans cette éventualité, il faudrait négocier des contrats à long terme ce qui permettrait le remboursement de l'équipement.

6.5.5. Expérience mondiale dans la prestation privée de l'entretien des parcs

En août 1991, la ville de Trnava en République de Slovaquie a offert à des entreprises privées l'occasion de soumissionner des marchés pour l'entretien de ses parcs et de ses espaces verts. Des entreprises privées ont été choisies pour des services d'entretien de parcs dans six quartiers nouvellement définis. Le municipalité de Trnava a conservé la responsabilité des parcs dans le Centre, quartier touristique de la ville. Après avoir choisi les entreprises privées, un contrat à court terme a été signé avec chaque entrepreneur. Tous les entrepreneurs ont été payés directement par la ville selon les mètres carrés couverts, avec un paiement différent pour le type

de végétation, la saison et d'autres facteurs (le passage de piétons, par exemple). Comme le paiement des services rendus repose sur le rendement, des conseillers municipaux ont été nommés pour chacun des cinq quartiers afin de surveiller le rendement des cinq entrepreneurs.

La ville de Trnava avait deux raisons d'engager le secteur privé : améliorer le service de faible qualité (et réduire les plaintes des citoyens) et alléger le fardeau administratif de la ville. La qualité et l'étendue des services d'entretien des parcs ont augmenté considérablement depuis le début de l'engagement du secteur privé, tout comme les ressources annuelles affectées par la ville à cet égard. Dans ce cas, l'augmentation des dépenses est directement associée à l'amélioration considérable du service et la municipalité reconnaît que les services qu'elle offre aux quartiers exploités par le gouvernement sont plus onéreux (selon le coût unitaire) que ceux offerts par les sociétés privées dans les autres quartiers. Toutefois, dans certains cas, les entrepreneurs privés ont pu réduire considérablement les coûts tout en améliorant la qualité du service, comme à New York par exemple.

Aux Etats-Unis, la participation privée, comme à New York et à Détroit, a fait réaliser des économies importantes dans l'entretien des parcs. Une analyse économétrique détaillée menée en 1986 a révélé que le service municipal de la ville de New York était 40 % plus coûteux que le même travail sous-traité au secteur privé. Le service évalué comprenait notamment la tonte, l'enlèvement des mauvais herbes, la fertilisation, l'ensemencement et l'aération des pelouses. L'analyse économétrique comportait tous les coûts, dont la dépréciation de l'équipement, les coûts du processus d'appel d'offres, ainsi que la sous-traitance et la surveillance de l'entrepreneur privé. Certes, pour un prix plus élevé, le secteur privé offrait vraiment un service de meilleure qualité. Or, les prix augmentaient bien plus que la qualité.

A Détroit, selon une étude approfondie, l'entretien des arbres par les services municipaux était 37 % plus cher que le même service offert par un entrepreneur privé. Néanmoins, cette économie importante n'était pas accompagnée par une différence dans la qualité du service : l'entretien des arbres par le secteur privé ou par le secteur public était pratiquement identique.

6.6. Eclairage public

Service général offert au public ne se prêtant pas à l'imposition de frais directement aux usagers, l'éclairage des rues comprend non seulement l'exploitation mais aussi l'entretien de l'équipement d'éclairage public. En outre, il comprend l'élargissement du service aux régions ou quartiers ne bénéficiant pas encore de cet éclairage public.

6.6.1. Le service

L'éclairage des rues comprend l'installation, l'entretien (ponçage, peinture, lavage, remplacement des ampoules) et la réparation des lampadaires dans les limites de la ville et souvent dans les secteurs avoisinants. Bien qu'en général, l'éclairage des rues ne représente pas une partie très importante du budget de la collectivité, ni ne nécessite une technologie poussée, il constitue cependant un service essentiel au bon déroulement des affaires de la ville. Afin d'offrir de bons services d'éclairage des rues, une municipalité doit être bien équipée, disposer de stocks suffisants et pouvoir réparer ou installer l'éclairage de façon rapide et fiable. Toutefois, comme l'éclairage des rues ne nécessite pas en permanence un personnel diplômé, les municipalités affectent souvent cette tâche à des employés déjà engagés dans d'autres services.

6.6.2. Incidence de la participation privée

Un éclairage de rues fiable et de bonne qualité réduit le crime et les accidents de la route, protège et rassure les piétons, rend plus sûres les rues pour les automobilistes et améliore les affaires dans les secteurs commerciaux. Une collectivité bien éclairée devient un endroit plus attrayant et plus sûr pour y vivre et mener des affaires. L'engagement du secteur privé pour l'éclairage de rues permettra à un groupe particulier de fournir un service conforme aux exigences contractuelles. Un service de plus grande qualité contribuera à rendre la ville plus sûre et plus attrayante.

6.6.3. Modalité de l'intervention privée

La participation privée dans l'éclairage des rues est en général exécutée par des contrats de service car il est impossible d'imputer les coûts directement aux usagers. La rémunération se fait mieux par unité : quantité de lampadaires installés, entretien ou réparation d'une région de service désignée. Selon l'importance de la collectivité, on peut diviser la ville en secteurs ou en quartiers et chaque entreprise est responsable de un ou de deux de ces secteurs. Chaque entrepreneur de service serait responsable de son secteur désigné et la ville maintiendrait ses activités dans au moins un quartier.

6.6.4. Contraintes et mesures correspondantes sur la participation privée

En plus du manque de données opérationnelles et financières nécessaires à l'évaluation des propositions et du rendement du secteur privé, la seule contrainte à la participation du secteur privé peut provenir du licenciement éventuel de la main-d'oeuvre. Ce problème peut être enrayé par la définition d'une clause de réembauche préférentielle des anciens employés de l'administration. De façon à ne pas imposer un trop lourd fardeau sur les entreprises privées,

694

ces employés pourraient être sujets à des évaluation de performance après une période déterminée en commun.

Le coût du matériel nécessaire a la prestation d'un tel service peut sembler rébarbatif pour un entrepreneur prive. Les mêmes mesures incitatives présentées dans la section 6.5.4 pourraient être mise en place (location du matériel par la municipalité, établissement de petites marges de crédit réservées à l'achat d'équipement).

6.6.5. Expérience mondiale dans la prestation privée des services d'éclairage de rues

Les Etats-Unis et le Canada ont tous deux réalisé des économies allant de 20 à 40 % des coûts de service grâce à la prestation privée. L'installation, l'entretien et la réparation des lampadaires constituent des tâches facilement mesurables pouvant être transférées au secteur privé avec une participation minimale du public (car il n'y a aucune possibilité de faire supporter les frais à l'usager). C'est pour cette raison que de nombreuses grandes villes nord-américaines se sont fiées au secteur privé pour un service efficace et moins coûteux. E.S. Savas a décrit les résultats de la participation privée dans les services d'entretien d'éclairage de rues à New York :

«Depuis de nombreuses années, les contrats d'entretien de l'éclairage de rues étaient habituellement accordés aux deux mêmes entreprises. Le service était mauvais et coûteux. En 1980, le système a été refondu. La ville a été divisée en huit quartiers d'une superficie égale, comptant chacun près de 40 000 lumières et des appels d'offres concurrentiels ont été émis pour chaque quartier. Aucune entreprise ne peut obtenir plus de deux quartiers et les contrats ont une durée de trois ans. La ville surveille le rendement des entrepreneurs et maintient une surveillance efficace de toute l'opération. Il en résulte un plus grand nombre de soumissionnaires, la qualité du service s'est améliorée de façon considérable et le coût a beaucoup été réduit. La ville a créé une industrie concurrentielle là où il n'en avait pas[17].

[17] Savas, E.S. in Peter D. Salins, Ed. New York Unbound: The City and the Politics of the Future, Chapter 6: «Considering Privatization», Pg. 120. Basil Blackwell.

695

7. LA TRANSITION A LA PRESTATION PRIVEE DE SERVICES PUBLICS : DIRECTIVES GENERALES

On peut diviser la participation du secteur privé aux services publics en de nombreuses phases ou stades. Aux fins de ce projet, nous avons déterminé trois phases principales: **définition, appel d'offres** et **mise en oeuvre**. Un processus sain de sous-traitance commence par une décision éclairée de transférer un service traditionnellement public au secteur privé. On doit prendre cette décision en s'appuyant sur une définition claire du service actuel et du niveau bien défini du service recherché. Une fois que la décision de privatiser est prise et que le service est défini, on doit ensuite se concentrer sur la phase complexe de l'appel d'offres. Les caractéristiques principales d'un processus valable d'appel d'offres sont l'équité, la transparence et une application systématique des critères d'exigences de services. Une fois le processus d'appel d'offres terminé et qu'une collectivité locale conclut une entente, la phase de mise en oeuvre prend la priorité. La participation du secteur privé se matérialise au cours de la phase de mise en oeuvre et il est primordial que le processus qui y conduit soit équitable pour assurer la réussite de la participation du secteur privé. (voir Tableau G-I)

7.1. Phase de définition

Lorsqu'une administration décide de considérer la prestation privée d'un service public, elle doit définir les paramètres de cette prestation (voir Tableau G-2). La première étape consiste à définir le service existant et le service recherché. Le calibre de service recherché détermine les exigences qui peuvent être regroupées dans les catégories suivantes : exigences techniques, financières, juridiques, de main-d'oeuvre et autres.

- les exigences **techniques** comprennent le type, le niveau et la qualité de service désirés, les secteurs géographiques à desservir, le niveau recherché de concurrence et le type d'équipement utilisé.

- les exigences **financières** comprennent les paramètres de collecte des redevances de service, la détermination des frais de location de l'équipement (s'il y a lieu) et les plafonds des frais imputés à la collectivité (s'il y a lieu). Elles comprennent aussi les décisions concernant le financement reposant sur les capacités du gouvernement et le potentiel d'investissement du secteur privé.

- les exigences **juridiques** comprennent les responsabilités et les tâches des parties concernées, les lois qui lient les parties et les procédures d'arbitrage à suivre en cas de conflit. Les exigences spécifiques relatives aux caractéristiques juridiques des entreprises privées devraient être également définies à cette étape, particulièrement dans les cas où la prestation de service est offerte aux sociétés étrangères sous forme de coentreprises, de filiales ou autres. Lorsque le cadre

juridique actuel empêche le transfert de l'actif de l'état à une entité privée, on peut souvent recourir à un arrangement temporaire soit la location ou la cession-bail de l'équipement de la municipalité. Cet arrangement s'est révélé satisfaisant dans de nombreuses villes et peut établir les bases d'un transfert éventuel de biens une fois que l'environnement juridique le permet.

- Les exigences de **main-d'oeuvre** comprennent notamment l'embauchage préférentiel des employés du secteur public, la formation du personnel et des conditions de travail particulières à l'industrie.

- Les autres exigences **générales** peuvent comprendre le transfert de technologie, les relations avec la collectivité et d'autres questions particulières à une collectivité donnée.

Lorsque les exigences de service sont définies, il est important que la collectivité locale obtienne des **coûts** aussi détaillés que possible de la prestation du service. Cette information permettra à la collectivité locale de procéder à une comparaison éclairée entre le service public et la prestation privée. Si cette information n'est pas rapidement disponible, on doit commencer à la recueillir le plus tôt possible.

Lorsque les données sur les coûts sont réunies, les collectivités locales peuvent se concentrer sur la définition de leur **rôle** futur **à titre de superviseur et de régulateur** des sociétés privées. Les pratiques de l'administration et les pratiques commerciales varient d'une collectivité à l'autre même dans une seule région. Pour cette raison, il est important que les chefs des collectivités et les décideurs définissent la portée de leurs responsabilités en matière de supervision et de réglementation de façon à ne pas imposer un fardeau excessif au secteur privé. Conformément à cette définition, les décideurs peuvent mettre sur pied un système de surveillance et un plan pour sa mise en oeuvre.

La dernière étape de la phase de décision est la sélection des **modalités** pour la prestation privée. Comme la collectivité locale se sera penché sur plusieurs scénarios, une décision définitive est nécessaire avant le début de la phase d'appel d'offres.

7.2. Phase d'appel d'offres

Dans cette phase, les collectivités locales cherchent à définir et à engager le secteur privé dans la prestation du service (voir Tableau G-3). La première étape de la phase d'appel d'offres consiste à préparer les dossiers d'appel d'offres et les conditions de l'entente basées sur les exigences du service et les modalités contractuelles définies au cours de la première phase. Les dossiers d'appel d'offres doivent pouvoir aider le soumissionnaire à comprendre et à déterminer les attentes des évaluateurs et quel format adopter. Un

ensemble d'instructions doit accompagner chaque dossier d'appel d'offres. Ces instructions guident le soumissionnaire à travers tout le processus l'informant des documents nécessaires pour présenter sa proposition. Les dossiers d'appel d'offres doivent aussi comprendre des échantillons de formules qui seront utilisées par les soumissionnaires lorsqu'ils présenteront leur proposition de coûts et la proposition technique (s'il y a lieu). Bien qu'il soit important de normaliser la forme de la soumission parce qu'elle met les parties en concurrence au même plan, il est également primordial de permettre la créativité et l'innovation. On peut y arriver grâce à une disposition facultative selon laquelle les soumissionnaires peuvent choisir de présenter une proposition supplémentaire.

Lorsque les dossiers d'appel d'offres sont préparés, il est essentiel de choisir ou de nommer un comité chargé de définir les **critères de tri, l'évaluation et la sélection des offres.** Les critères de tri se rapportent principalement à l'admissibilité pour l'évaluation et les critères d'évaluation portent principalement sur la qualité des propositions. Bien que les critères varient d'une région de service à l'autre, les paramètres généraux peuvent être regroupés en trois composantes principales :

- qualification technique, comprenant l'expérience de la société, son organisation, les plans opérationnels et de ressources humaines, équipement et programme de maintenance, programmes de formation professionnelle et possibilités de transfert de technologie.

- états financiers, comprenant le plan d'investissements, fonds de roulement, les dettes de la société ainsi que son niveau de liquidité et de solvabilité; et,

- soumission financière.

Il est important d'affecter à chaque composante une valeur en pourcentage de la note totale car non seulement elle offre une base d'évaluation générale et elle permet aux soumissionnaires de concentrer leurs efforts en conséquence, mais elle établit également la base d'un processus de sélection transparent.

Avant d'émettre le dossier d'appel d'offres, nous recommandons d'**obtenir les approbations** nécessaires de façon que les risques d'objections ou de retards soient réduits au minimum. Ce point est particulièrement important dans les collectivités où les approbations doivent être obtenues auprès des administrations régionales ou centrale. Une fois toutes les approbations nécessaires en ordre, la collectivité locale peut procéder à l'**émission du dossier d'appel d'offres.** En général, l'agent des contrats émet une demande de proposition ou un appel d'offres par l'intermédiaire d'une publication

officielle ou tout autre moyen de communication. Il est pratique courante d'émettre des demandes de proposition au moins trois fois dans les quotidiens ou deux fois dans les hebdomadaires. Cette demande informe les soumissionnaires éventuels du type de service, le type d'entente contractuelle, l'échéance de la présentation de soumission (habituellement de six à huit semaines ou plus, selon la complexité du service) et l'heure et le lieu où les parties intéressées peuvent obtenir d'autres détails concernant les exigences de la proposition. Il est utile de mener une séance d'information deux semaines avant l'émission du dossier d'appel d'offres. Ainsi, les soumissionnaires éventuels peuvent étudier les exigences et préparer leurs questions. Jusqu'à la séance d'information, les collectivités locales peuvent se concentrer sur d'autres activités également importantes comme l'établissement d'un **compte bancaire spécial** réservé au service particulier.

Ce compte bancaire est d'une importance particulière car non seulement il démontre le caractère sérieux des intentions de la collectivité locale, mais il assure les ressources financières nécessaires pour mettre en oeuvre la prestation privée. Dans le cas d'un marché de service où une société privée n'a pas le droit de recouvrer des coûts auprès des usagers, le gouvernement s'engagera à payer la société privée mensuellement. Cette rémunération provient des impôts et doit être séparée des autres fonds généraux du gouvernement local. Lorsque ce compte est établi, les collectivités locales peuvent se concentrer sur la séance d'information à venir.

L'objet de la **séance d'information** est de répondre aux questions posées par les soumissionnaires éventuels dans une tribune publique à laquelle toutes les parties intéressées peuvent assister. C'est aussi la dernière occasion pour l'agent des contrats d'émettre un addenda à la demande de proposition originale (ou à l'appel d'offres). Il est important de distribuer une liste de questions et réponses discutées à la réunion à toutes les parties qui ont obtenu le dossier d'information original (enregistrement original). À cette séance, la partie contractante peut aussi choisir d'établir une échéance pour la présentation de questions écrites susceptibles d'être soulevées à la fin de la séance. Pour assurer un accès égal à l'information, les réponses à ces questions écrites doivent être distribuées, par écrit, à toutes les personnes énumérées sur le registre original, au moins trois semaines avant l'échéance de la présentation de la proposition.

Lorsque la collectivité locale reçoit les soumissions, elle doit le faire d'une façon ouverte et transparente. La conduite d'une séance d'ouverture des plis publique, en présence des soumissionnaires et des fonctionnaires, contribue à cette transparence. Il est important de préparer un registre des propositions reçues et de se conformer aux règles strictes d'acceptation et de rejet des soumissions. Il est pratique courante de demander trois à six exemplaires de la proposition afin d'éviter les complications causées par l'égarement ou la perte de documents. On évitera éventuellement de la confusion en demandant aux

soumissionnaires de présenter leurs documents dans deux enveloppes distinctes, une pour la proposition financière et une pour la proposition relative aux questions techniques et aux qualifications. Lorsque toutes les soumissions sont acceptées, la séance se termine. L'équipe d'évaluation applique alors les critères de tri prédéterminés. Ces critères portent sur le respect des exigences de base établies dans la demande de proposition ou dans l'appel d'offres, c'est-à-dire la documentation complète, ou l'exactitude des calculs, etc. Les soumissions répondant aux normes de tri sont alors évaluées.

Une **évaluation de proposition** mesure, notamment la qualité du plan technique, le caractère intéressant de la proposition de coûts, la qualité du plan financier/commercial et les capacités de gestion de l'entreprise. L'évaluation de la composante technique en premier lieu non seulement permet à l'évaluateur de comprendre les coûts correspondants, mais aussi assure que le caractère intéressant du coût d'une soumission n'a pas d'incidence sur l'évaluation de l'élément technique. Lorsque toutes les soumissions sont évaluées et classées, la collectivité locale peut soit prendre la meilleure offre, soit recourir à un autre appel d'offres pour faire baisser les prix. Lorsqu'une décision est prise, le comité d'évaluation prépare un bref rapport qui présente les résultats de l'évaluation et retient un candidat. L'objectif de ce rapport n'est pas seulement de dévoiler le nom de l'entreprise retenue, mais d'expliquer comment les critères normalisés ont été appliqués objectivement à toutes les soumissions.

Lorsque l'entreprise retenue est avisée, des dates cibles sont établies pour commencer les négociations et signer le **contrat définitif** basé sur les spécifications de la soumission. Un contrat doit indiquer qui exécute chaque fonction, ainsi que le lieu et la façon dont le travail doit être exécuté. Les détails concernant les aspects opérationnels d'un service doivent traduire une nette compréhension du service attendu de la partie privée ainsi que le rôle de la collectivité locale. Si l'on prévoit des améliorations en termes de service, de qualité, de fréquence et d'expansion, elles doivent être clairement stipulées dans le contrat et facilement évaluées dans le processus de surveillance.

On peut prévenir des frictions inutiles entre les parties en précisant les attentes ainsi que les incitatifs et pénalités correspondants. Les questions à traiter vont des exigences d'entretien de l'équipement, des exigences en dotation, de l'utilisation de la technologie ou de la méthodologie spécifique et du niveau de service aux systèmes de rapport et aux relations avec la collectivité. D'un point de vue juridique, les questions comme les mesures d'urgence, les désastres naturels ou non, les interruptions de service, les arrêts de la main-d'oeuvre, les soulèvements civils et même les cas de force majeure doivent être définis. Lorsque les conditions de l'entente ne sont pas respectées, le contrat doit prévoir des pénalités pour non-conformité à l'intention des deux parties ainsi que des clauses de non-exécution. Le contrat doit également contenir un mécanisme d'arbitrage qui détermine les rajustements au contrat et les modifications correspondantes lorsque les

parties ne sont pas d'accord sur un point. D'une perspective financière, un contrat doit clairement établir la base de compensation et les méthodes de facturation et de paiements à suivre. Dans les cas où des arrangements de location sont pris, la base de frais de location ainsi que leurs fréquences doivent être clairement établies.

Lorsque les dernières négociations ont lieu et que les ententes sont signées, commence alors la phase de mise en oeuvre de la prestation privée.

7.3. Phase de mise en oeuvre

La phase de mise en oeuvre de la prestation de service privée commence par la préparation d'un plan de transition et d'un système de surveillance et elle est suivie par une prise en charge graduelle par le secteur privé (voir Tableau G-4). Le **plan de transition** doit établir une série d'objectifs opérationnels avec les échéances correspondantes. Selon la pratique de l'industrie, un délai de carence de un à trois mois est suffisant pour qu'une entreprise remplace graduellement la prestation publique d'un service municipal. La transition à la prestation privée nécessitera l'intégration de nouveaux systèmes d'exploitation et de gestion, une série de pratiques et une communication étroite avec la collectivité. Une fois le plan de transition terminé et révisé, la collectivité locale peut se concentrer sur le perfectionnement du système du surveillance défini précédemment.

Un **système de surveillance** est généralement perçu comme un «filet de sécurité» pour les deux parties en cause. La profondeur et la fréquence des mécanismes de surveillance varie d'une collectivité à l'autre. Au minimum, cependant, un système de surveillance de contrat doit comprendre la communication des commentaires des citoyens aux collectivités locales, un système de vérification sur les lieux et un système de rapports périodiques. Lorsque la ville paie directement l'entrepreneur pour les services rendus, un rapport mensuel (et non un rapport trimestriel) donnera à la ville suffisamment d'information pour en vérifier la conformité.

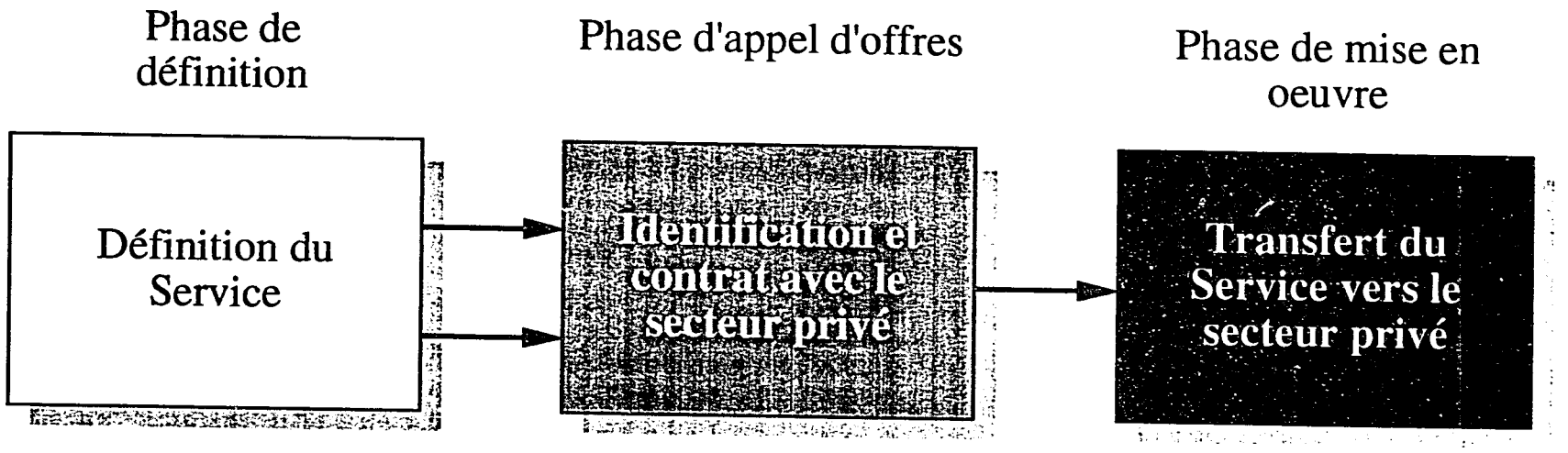
La surveillance des contrats permet aussi à la collectivité locale d'obtenir continuellement des renseignements sur les aspects opérationnels et financiers du service. Ainsi, les fonctionnaires municipaux concernés par l'entretien d'équipement loué peuvent évaluer l'état de l'équipement par des vérifications périodiques. La communication constante de renseignements informe le secteur public des coûts des services et empêche la collectivité locale d'accepter automatiquement les hausses. Si les entrepreneurs privés deviennent coûteux, un système de surveillance de la qualité doit fournir aux décideurs les données nécessaires pour déterminer si on doit reprendre le contrôle du service.

101

Lorsque le système de surveillance de contrat est clairement défini, la transition réelle vers la fourniture de service privé commence. La **prise en charge** graduelle du contrat est exécutée selon l'échéancier déterminé dans le plan de transition. Les services complexes et les collectivités plus grandes nécessitent des plans de transition comportant plusieurs phases. Au cours des premiers stades de la prise en charge, il est utile de mener des réunions avec toutes les parties concernées afin d'échanger les impressions et les problèmes. Ces réunions amèneront des commentaires qui seront intégrés dans les phases ultérieures de la transition. Il vaut mieux établir le plan de surveillance au cours de la phase précédant la transition finale, ainsi une fois le service accordé au secteur privé, le système de surveillance est entièrement fonctionnel.

Pendant la prestation de service privée, les collectivités locales maintiennent un système de surveillance prudent et continu de façon que, sans imposer un fardeau inutile au secteur privé, le public demeure informé des aspects opérationnels et financiers du service. Pour maintenir à jour l'information et rester en contact avec le service, les collectivités locales exécutent aussi une petite partie du travail. Ainsi, les dirigeants locaux peuvent non seulement parler en connaissance de cause, mais aussi être sensibles aux obstacles rencontrés par le secteur privé et aux problèmes qui en découlent.

Participation du Secteur Privé dans les Services Municipaux

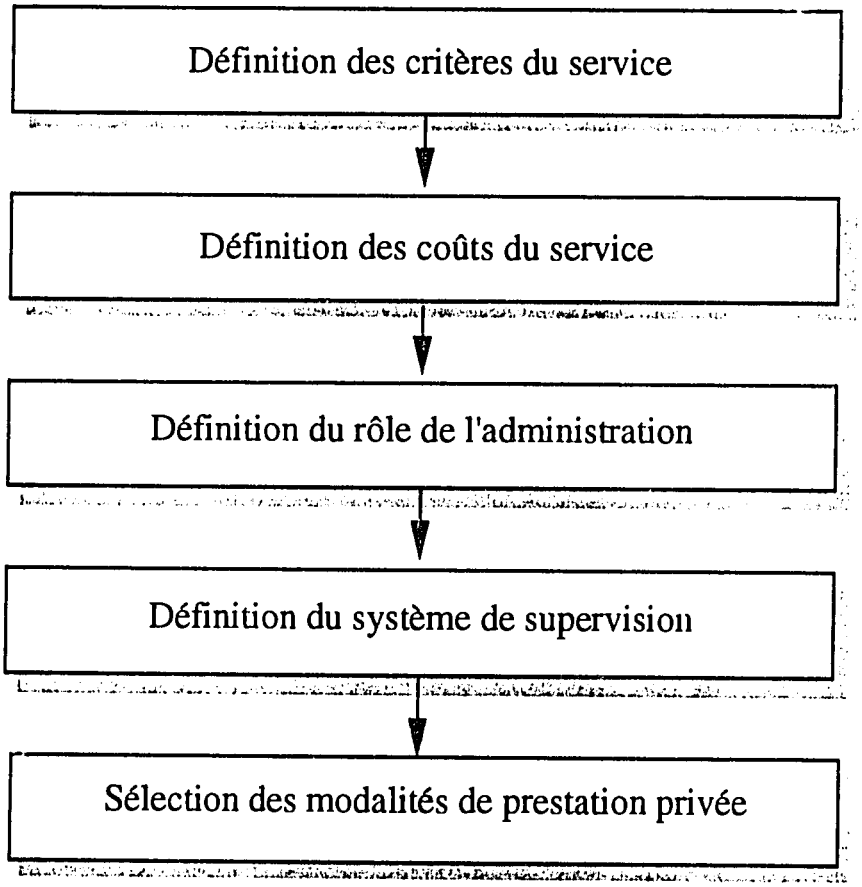


Price Waterhouse

USAID French Land 3/92
OGS Intl (FS)

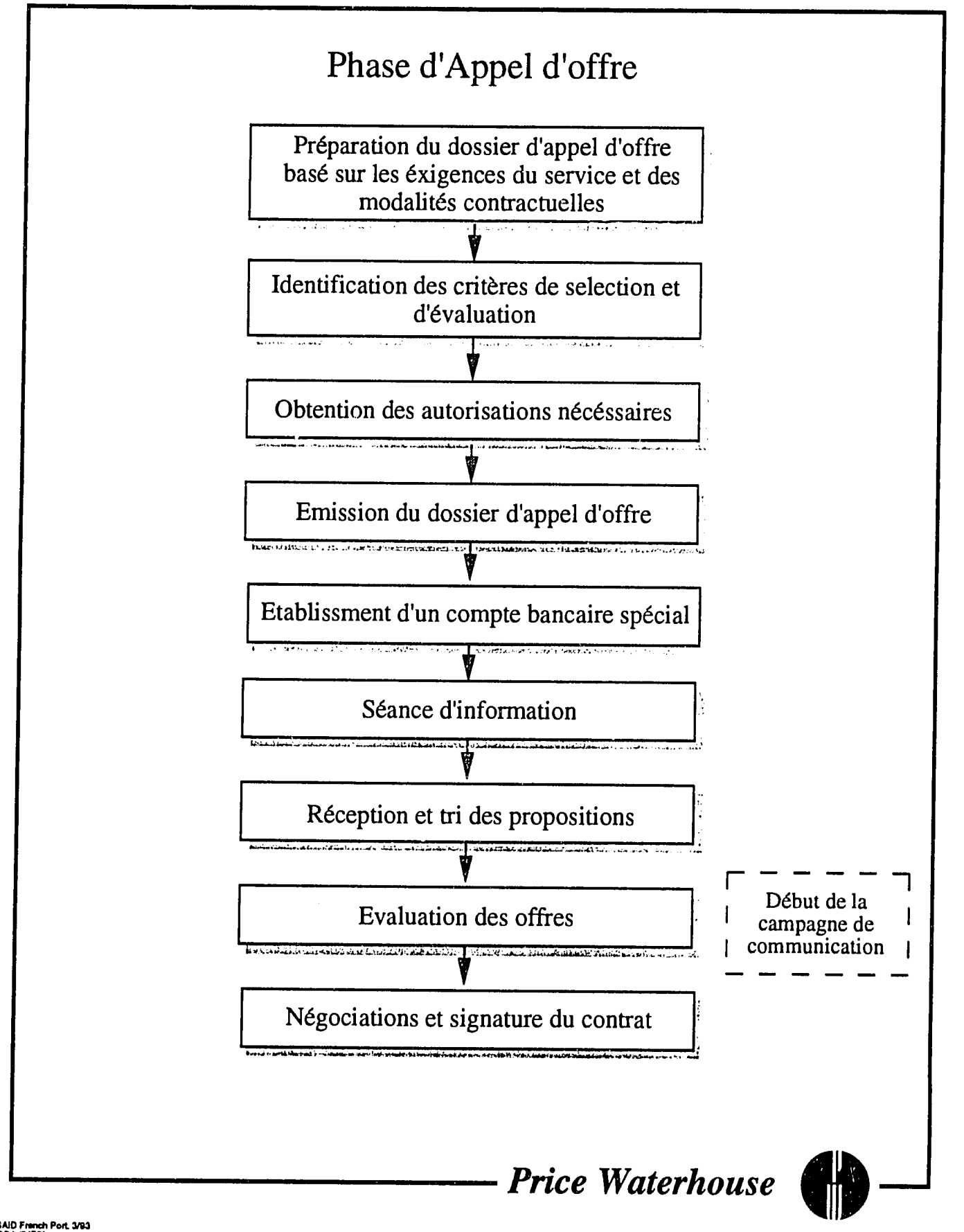
Participation du Secteur Privé dans les Services Municipaux

Phase de Définition

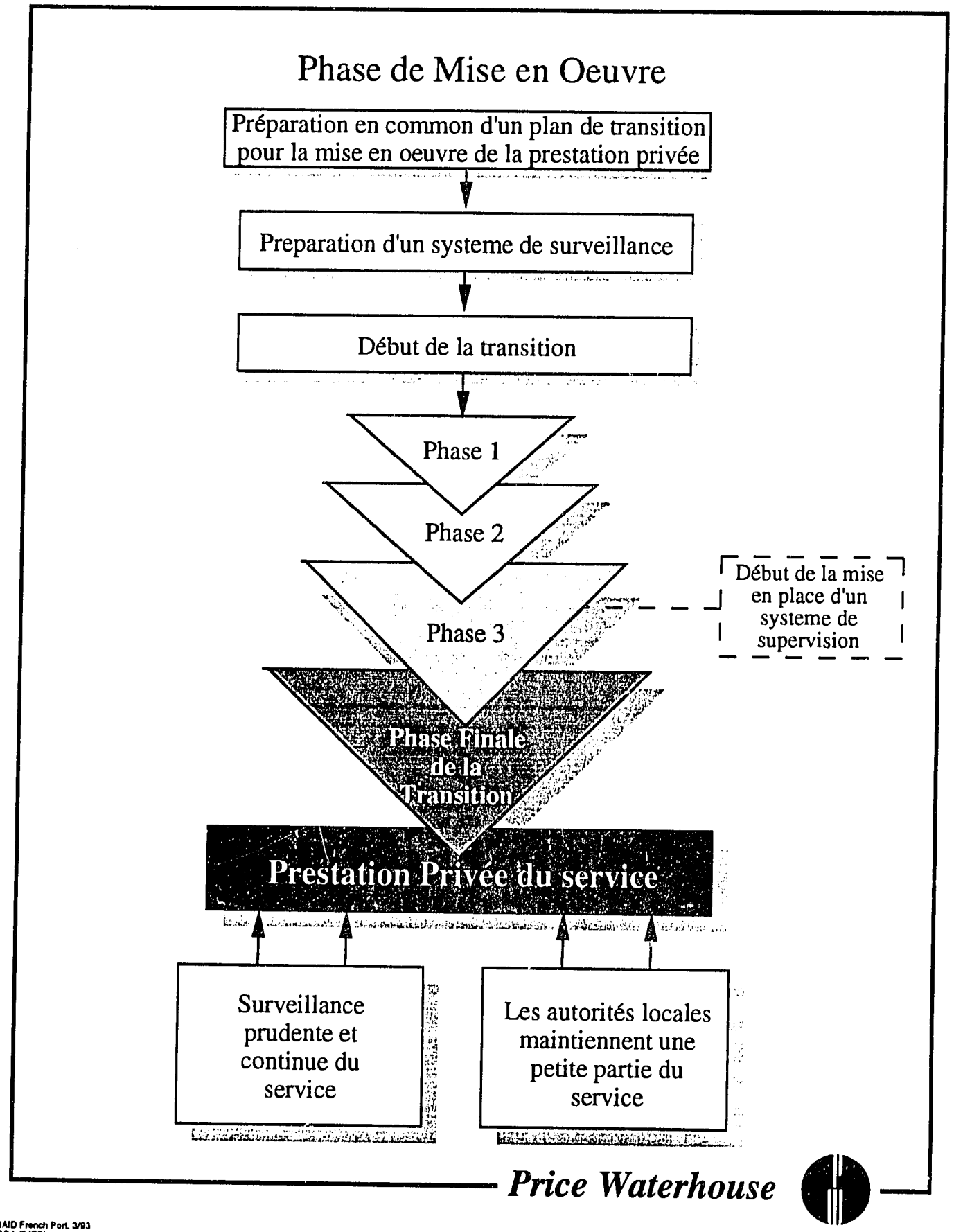


Price Waterhouse

Participation du Secteur Privé dans les Services Municipaux



Participation du Secteur Privé dans les Services Municipaux

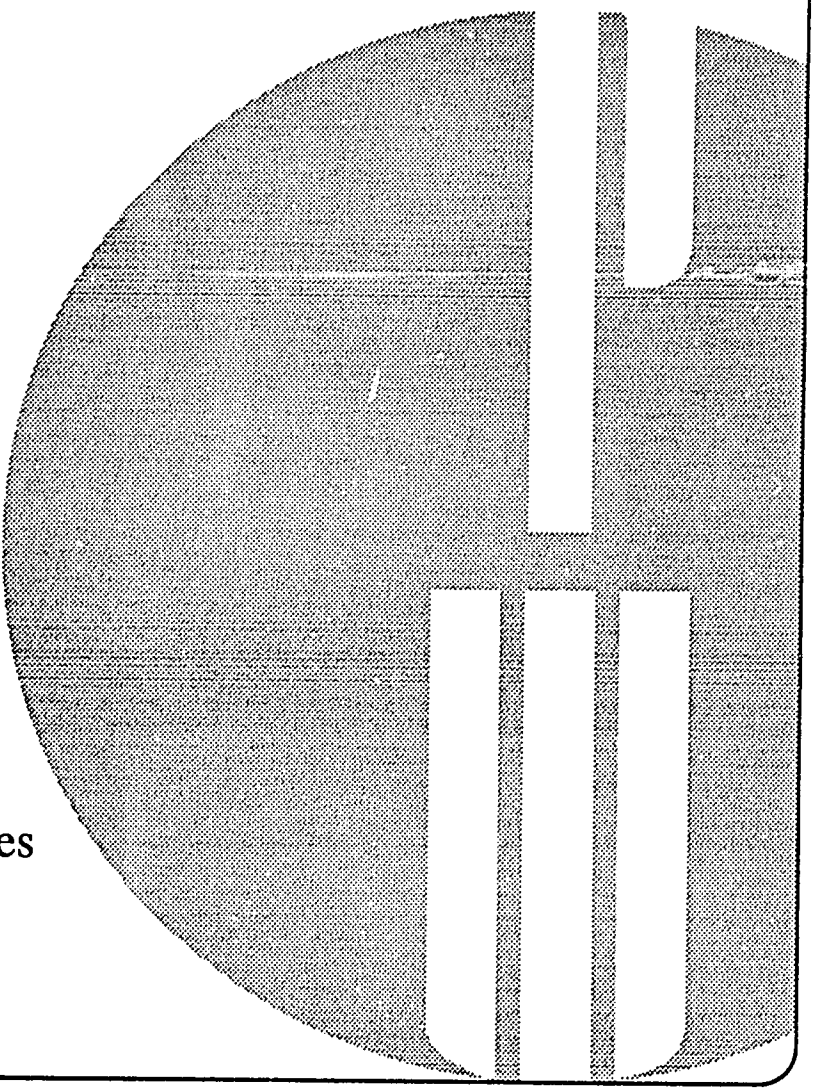


Royaume du Maroc

USAID

PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVE DANS LES PRESTATIONS DE SERVICES PUBLICS

AGRICULTURE



31 Aout 1993

Price Waterhouse
International Consulting Services
1801 K St., N.W.
Washington, D.C. 20006, USA

TABLE DES MATIERES

1. INTRODUCTION 1
   1.1. Portée, méthodologie et limites 1
   1.2. Structure du rapport 3

2. APERÇU SECTORIEL 4

3. POLITIQUES ET ACTIVITES AGRICOLES DU GOUVERNEMENT 6
   3.1. L'impact de l'ajustement économique et structurel sur le secteur de l'agriculture 6
   3.2. Objectifs du gouvernement pour le développement du secteur agricole . . . 7
   3.3. Le rôle du secteur public et son impact sur le développement social et économique 8
      3.3.1. Les subventions de l'Etat à l'agriculture et leurs conséquences pour le secteur privé 11
      3.3.2. Barrières et considérations réglementaires et légales 16

4. LE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET LES ETABLISSEMENTS DU SECTEUR DE L'AGRICULTURE 20
   4.1. Organisation du Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire (MARA) 20
   4.2. Description sommaire des responsabilités des diverses Directions du Ministère 22
      4.2.1. Direction de la Planification et des Affaires Economiques (DPAE) 22
      4.2.2. Direction des Affaires Administratives et Juridiques (DAAJ) . . . 25
      4.2.3. Direction des Ressources Humaines (DRH) 26
      4.2.4. Direction des Entreprises Publiques et des Associations Professionnelles (DEPAP) 26
      4.2.5. Direction de l'Enseignement, de la Recherche et du Développement (DERD) 26
      4.2.6. Direction de la Production Végétale (DPV) 27
      4.2.7. Direction de l'Elevage (DE) 29
      4.2.8. Direction de la Conservation Foncière, de la Cartographie et du Cadastre 32
      4.2.9. Direction des Eaux et Forêts et de la Conservation des Sols (DEFCS) 33
      4.2.10. Direction de la Protection Végétale, des Contrôles Techniques et de la Répression des Fraudes (DPVCTRF) 34
      4.2.11. L'Administration de l'Equipement Rural (Ex Direction de l'Equipement Rural) 36
      4.2.12. Direction de la Coopération 38

4.3. Les Directions Provinciales de l'Agriculture (DPA) 38
4.3.1. Les Centres de Travaux 39
4.4. Les organismes sous tutelle 39
4.4.1. Les Offices Régionaux de Mise en Valeur Agricole (ORMVA) . . 39
4.4.2. Les autres organismes sous tutelle 48
4.4.3. Les services de commercialisation des denrées 48
4.4.4. Abattoirs et services de conservation et de transformation des aliments 49

5. RECOMMANDATIONS 51
5.1. Remarques touchant l'ensemble du secteur 52
5.1.1. Accélération et simplification des procédures administratives de paiement. 52
5.1.2. Protection des droits de retraite accumulés par les fonctionnaires 52
5.1.3. Protection des acquéreurs privés contre des poursuites judiciaires éventuelles en rapport avec des actes posés antérieurement à la privatisation 53
5.1.4. Favoriser l'accès au crédit pour les entreprises du secteur privé . 54
5.2. Possibilités de participation du secteur privé 54
5.2.1. Le secteur de la Petite et Moyenne Irrigation 54
5.2.2. Le secteur des Grands Projets d'Irrigation (GPI) 55
5.2.3. Imposition de frais pour l'utilisation de l'eau 62
5.2.4. Les services de vulgarisation agricole 66
5.2.5. Services d'amélioration génétique 71
5.2.6. Les services d'inspection agricole 73
5.2.7. Les services de laboratoire 76
5.2.8. Les services agro-alimentaires 78

6. PLAN D'ACTION POUR LA POURSUITE DU TRAVAIL 81
6.1. Renforcement de la structure comptable du Ministère de l'Agriculture . . . 82
6.2. Poursuite de la réflexion relative à la réorientation des activités et à l'avenir des ORMVA 83
6.3. Poursuite de la consolidation des activités de vulgarisation du secteur agricole 84
6.4. Etude tarifaire relative à la facturation de l'eau d'irrigation en y incorporant la cote part des coûts de production et de transport de l'eau brute. 85

Abréviations et acronymes

AER	Administration de l'Equipement Rural
AMM	Autorisation de mise en marché
ANEB	Association nationale des éleveurs de bovins
ANOC	Association national des ovins et caprins
BAfD	Banque africaine de développement
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BM	Banque mondiale
CNCA	Caisse nationale de crédit agricole
COMAGRI	Compagnie marocaine de gestion des exploitations agricoles
COMAPRA	Compagnie marocaine de commercialisation des produits agricoles
CT	Centre de travaux
DAAJ	Direction des affaires administratives et juridiques
DCFTT	Direction de la conservation foncière et des travaux topographiques
DE	Direction de l'élevage
DERD	Direction de l'enseignement, de la recherche et du développement
DEAR	Direction de l'éducation agricole et de la recherche
DEFCC	Direction de l'exploitation forestière, du cadastre et de la cartographie
DEFCS	Direction de des eaux et forets et de la conservation du sol
DEPAP	Direction des entreprises publiques et des associations professionnelles
DER	Direction de l'équipement rural
DPA	Direction provinciale de l'agriculture
DPAE	Direction de la planification et des affaires économiques
DPV	Direction de la production végétale
DPVCTRF	Direction de la production végétale et du contrôle des fraudes
DRH	Direction des Ressources Humaines
DVRA	Ex Direction de la vulgarisation et de la réforme agraire
E&E	Exploitation et entretien
ENA	Ecole nationale d'agriculture
ENFI	Ecole nationale forestière d'ingénieurs
FDA	Fonds de développement agricole
FAON	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FMI	Fonds monétaire international
GPI	Grand projet d'irrigation
GRM	Gouvernement du Royaume du Maroc
IA	Insémination artificielle
IAV	L'Institut agronomique et vétérinaire Hassan II
INRA	L'Institut national de la recherche agronomique
MARA	Ministère de l'agriculture et de la réforme agraire
MDF	Ministère des Finances
MDI	Ministère de l'Intérieur
ONE	L'Office national d'électricité

ONEP	Office national de l'eau potable
ONICL	L'Office national interprofessionnel des céréales et des légumineuses
ORMVA	Les offices régionaux de mise en valeur agricole
PASA	Prêt à l'ajustement du secteur de l'agriculture
PASAMT	Programme d'ajustement du secteur de l'agriculture à moyen terme
PIMH	Projet d'irrigation de la petite et moyenne hydraulique
PDR	Plan de développement régional
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PME	Petite et moyenne entreprise
PPSP	Prestation privée de services publics
PHASE	Fonds de développement de l'agriculture
PISA	Prêt à l'investissement du secteur de l'agriculture
SIPMH	Systèmes d'irrigation de petite et moyenne hydraulique
S&E	Surveillance et évaluation
SQS	Service de la Qualité des semences

1. INTRODUCTION

Ce rapport présente une revue sommaire des principales activités du **Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire** (MARA) et des diverses entreprises du secteur de l'agriculture dans lesquelles des fonds publics sont investis. L'objectif est d'identifier des activités pour lesquelles une participation accrue du secteur privé pourrait être envisagée en remplacement ou en complémentarité du rôle de l'Etat. Le rapport examine l'organisation et la structure du Ministère, ainsi que la nature des services fournis dans le secteur de l'agriculture avec l'assistance financière du secteur public.

En raison du temps limité disponible pour la conduite de l'étude et de la complexité du secteur, les conclusions du présent rapport doivent être considérées comme préliminaires jusqu'à ce que des études plus approfondies n'aient été réalisées. Le but des recommandations qui y sont formulées est de contribuer à la réflexion déjà engagée par le gouvernement du Maroc et le Ministère de l'Agriculture afin de rééquilibrer les rôles respectifs des secteurs public et privé dans l'agriculture au Maroc.

1.1. Portée, méthodologie et limites

Au cours de notre examen des activités du Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire, nous avons évalué les possibilités de participation privée à la lumière des cinq grands critères suivants:

- l'efficience des activités actuelles du gouvernement et les économies de coût qui pourraient éventuellement résulter de la prestation privée de services qui sont actuellement fournis par l'Etat;
- une évaluation préliminaire de l'intérêt du secteur privé pour l'exécution des activités en question et de sa capacité à s'en acquitter adéquatement;
- la possibilité de délimiter et de définir clairement les services en question et leurs extrants mesurables, de telle sorte que le service fourni puisse être facturé sur des bases quantifiables;
- la viabilité commerciale potentielle à moyen terme des services concernés, sans la participation financière directe de l'Etat;
- l'expérience d'autres pays dans la prestation privée de services similaires.

En outre, la participation du secteur privé à la prestation d'un service donné n'est jugée appropriée que lorsqu'elle peut se faire conformément aux objectifs stratégiques du gouvernement, c'est-à-dire garantir l'équité dans la prestation des services publics («ratio de couverture»), assurer la protection des intérêts de la population et du royaume et réduire au minimum les bouleversements sociaux.

Cet examen du secteur de l'agriculture, (activités du Ministère, des délégations régionales, des Etablissements Publics sous tutelle et des entreprises subventionnées en amont et en aval de la production agricole), tient compte du fait que le gouvernement du Maroc procède depuis quelques années à des réformes macro-économiques et structurelles de grande portée qui sont en train de transformer la structure de l'économie marocaine et les rapports entre les secteurs public et privé. Les modifications apportées aux codes des investissements nationaux ainsi que la libéralisation du commerce et des marchés de capitaux, ont une incidence directe sur les activités du secteur de l'agriculture.

Pour le secteur de l'agriculture, la libéralisation des prix et des marchés pour les denrées entraînera une dynamisation et une plus grande responsabilisation des intervenants et un déplacement de plus en plus grand de l'activité agricole vers le secteur privé. Cela se traduira à moyen terme par l'apparition de nouveaux stimulants basés sur la rentabilité des exploitations et la pénétration du marché concurrentiel international et par le développement accéléré d'une plus grande efficience du secteur. La réduction des interventions de l'Etat dans les activités productives de l'économie qui peuvent être adéquatement fournis par le secteur privé, a pour objectif de permettre la mobilisation des ressources budgétaires limitées de l'Etat à des fins plus productives sur le plan social et au niveau d'autres activités moins propices à la prestation de services privée.

L'une des principales difficultés rencontrées au cours du présent examen fut le manque de données financières désagrégées, surtout en ce qui concerne les dépenses réelles de fonctionnement des directions du Ministère de l'Agriculture. Dans la plupart des cas, les données de comptabilité de prix de revient des diverses directions du Ministère n'existent pas. Seules des données budgétaires cumulatives (non ventilées par service) sont disponibles. Les données relatives aux dépenses de fonctionnement réelles sont généralement difficilement identifiables du fait (1) qu'une partie des charges de fonctionnement sont comprises dans les budgets d'équipement et que (2) les principales dépenses de fonctionnement du Ministère font partie d'un budget commun géré par la Direction des Affaires Administratives, sans répartition comptable par Direction. La partie des budgets de fonctionnement allouée et comptabilisée par les différentes directions ne concerne que les "menues" dépenses engagées pour le fonctionnement opérationnel des directions. D'autre part, de nombreuses dépenses engagées par diverses Directions du Ministère de l'Agriculture, pour la réalisation d'activités intégrées, ne sont pas

facturées au sein de l'Administration et par conséquent ne permettent pas de déterminer le coût final réel du service intégré au niveau du bénéficiaire.

La plupart des données financières mentionnées dans ce rapport doivent donc être considérées avec prudence, puisqu'elles n'ont pas été vérifiées ne correspondent qu'à des estimations (de sources budgétaires non consolidées et non pas opérationnelles. Elles ne reflètent probablement pas l'intégralité des coûts réellement engagés pour la prestation d'un service déterminé.

1.2. Structure du rapport

Les sections 2 établit le cadre de la prestation privée des services publics en présentant un bref aperçu du secteur de l'agriculture du Maroc et de la stratégie et des objectifs de développement à long terme du gouvernement. La section 3 présente une brève évaluation de l'impact du programme gouvernemental d'ajustement du secteur de l'agriculture, plus particulièrement son programme à moyen terme (PASAMT).

Dans la section 4, on analyse de façon détaillée les principales directions du Ministère de l'Agriculture qui participent à la prestation des services publics et le fonctionnement des ORMVA (Offices régionaux de mise en valeur agricole) et des entreprises sous tutelle. Les analyses sont faites sur la base du dernier organigramme mis en vigueur au sein du Ministère au printemps de 1993. Compte tenu de la création récente de certaines directions, l'analyse des services s'est faite sur la base des attributions officielles et des discussions avec les responsables. Ces analyses ne comportent pas d'examen exhaustif des dépenses et des activités d'autres institutions qui financent des services liés à l'agriculture (par exemple le Ministère de l'Intérieur, le Ministère des Travaux Publics et diverses administrations provinciales et municipales), cependant on y formule certaines recommandations sur la façon dont il serait possible de rationaliser certaines de ces activités.

La section 5 examine les budgets de fonctionnement et d'investissement du Ministère et fournit un cadre permettant d'analyser comment la participation privée à la prestation de services agricoles peut conduire à une meilleure utilisation des facteurs et à une réduction des prélèvements sur les ressources budgétaires.

La section 6 examine diverses modalités pour l'augmentation de la participation privée à la prestation des services publics, modalités qui s'inspirent de l'expérience d'autres pays lorsque cela convient. On y trouve également une évaluation des facteurs qui restreignent la participation du secteur privé et des mesures possibles en vue d'une amélioration.

2. APERÇU SECTORIEL

Au cours des dernières années, le secteur de l'agriculture du Maroc a connu une croissance exceptionnelle, atteignant presque l'autosuffisance dans la production de viandes et enregistrant des augmentations de production de près de 16 % par année. L'agriculture a donc fortement contribué au taux de croissance global du PIB du Maroc, lequel s'est établi en moyenne à environ 8% par an au cours des dernières années pour l'ensemble de l'économie. En 1990, 17 % du produit intérieur brut, 39 % de l'emploi et 31 % des recettes d'exportation du Maroc étaient attribuables au secteur de l'agriculture[1]. La croissance annuelle importante de ce secteur (tableau 2.1) représente une performance particulièrement remarquable, compte tenu des contraintes institutionnelles, sociales et climatiques qui caractérisent le Maroc et de la sécheresse prolongée qui a affecté de nombreuses régions du pays au cours des dernières années. Les revenus agricoles du Maroc demeurent parmi les plus élevés du Maghreb.

Tableau 2.1
Produit intérieur brut par secteur
(Taux de croissance annuel, prix de 1980 en valeur constante)

	Accroissement entre 1979 et 80	Accroissement entre 1984 et 85	Accroissement entre 1990 et 91	Accroissement entre 1980 et 91
Agriculture	14,02 %	18,45 %	18,00 %	64 %
Industrie	-1,27 %	5,78 %	0,4 %	33 %
Services	14,66 %	3,33 %	3,3 %	55 %
Produit intérieur brut	**9,10%**	**6,33%**	**5,1 %**	**50 %**

Source : FAON, Maroc, Juillet 1992.

Au début des années 80, les fondements de l'agriculture étaient beaucoup plus faibles que ceux des autres secteurs de l'économie. Aujourd'hui, si l'on fait abstraction de l'importance des subventions accordées, la performance du secteur se compare favorablement à celle d'autres pays dotés d'une économie similaire et à la performance globale de l'économie marocaine.

[1] Banque mondiale, 1991.

Les recettes d'exportation sont tout aussi impressionnantes et la disparition du parti pris en faveur de l'industrie qui prévalait il y a quelques années a permis au secteur de l'agriculture de contribuer pour une grande part à la croissance du PIB national. Dans les faits, aucun autre secteur de l'économie n'a joui d'un taux de croissance aussi constamment élevé. Il convient toutefois de reconnaître que le secteur de l'agriculture a été largement subventionné et protégé (à un coût important pour les gouvernements et l'efficience globale de l'économie) et que cela entraîne des déséquilibres structurels macro-économiques dont la portée et les bénéfices réels sont difficiles à mesurer.

La perpétuation dans le temps de subventions, à l'origine justifiées pour permettre le démarrage d'activités déficientes, entraîne elle-même à long terme de nouvelles déficiences en faussant le libre jeu de la concurrence et en retardant le processus de responsabilisation et de prise en charge des exploitants agricoles. Le gouvernement est conscient de cette problématique et a entrepris depuis deux ans un processus de réflexion et de réformes en profondeur pour corriger progressivement la situation sans compromettre les acquis des dernières années.

La question de la correction de ces déséquilibres structurels est complexe et dépasse la portée de la présente étude. Cependant la capacité du gouvernement à régler progressivement ces problèmes aura un effet important sur ses efforts d'accroissement de la participation privée dans la poursuite du développement du secteur de l'agriculture. En 1991, le Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire a consommé 15 % des budgets d'équipement du gouvernement, soit près de 2 milliards de Dirhams. Il était au troisième rang après les Travaux Publics et les Finances.

3. POLITIQUES ET ACTIVITES AGRICOLES DU GOUVERNEMENT

3.1. L'impact de l'ajustement économique et structurel sur le secteur de l'agriculture

Le facteur principal qui a déclenché l'amélioration spectaculaire de la performance du secteur de l'agriculture a été le programme d'ajustement structurel à moyen terme du gouvernement (PASAMT) dont l'objectif est de restaurer progressivement les équilibres financiers internes et externes du secteur et de promouvoir une croissance durable par la réforme des stimulants et des institutions dans les principaux sous-secteurs de l'agriculture[2]. Cinq grandes stratégies sont appliquées simultanément et de manière intégrée afin de maximiser les impacts de l'investissement du gouvernement et de permettre au secteur privé naissant du Maroc de jouer à l'avenir un rôle de plus en plus dynamique dans le développement de l'Agriculture marocaine.

Les éléments fondamentaux de la stratégie d'ajustement gouvernementale sont les suivants :

i) ajustement fiscal continu, centré sur la réduction du déficit public et la création d'un environnement plus propice à l'épanouissement de l'investissement privé;

ii) réforme continue des stimulants gouvernementaux afin de promouvoir l'utilisation efficiente des ressources et encourager la croissance des exportations, notamment par une libéralisation continue du commerce, une rationalisation de la fiscalité et de la taxation et une politique souple en ce qui concerne les taux de change;

iii) désengagement de l'Etat des activités de production et réforme des entreprises publiques afin d'en augmenter la productivité et de diminuer l'intervention directe de l'Etat dans les activités qui peuvent être efficacement reprises par le secteur privé;

iv) libéralisation et rationalisation du système financier et des marchés financiers;

v) soulagement de la pauvreté par une meilleure répartition de la richesse et l'amélioration de la couverture des services sociaux en ciblant mieux les programmes et les avantages sociaux.

Sur le plan macro-économique les mesures d'ajustement structurel cherchent à contenir la demande intérieure pour la maintenir dans les limites des ressources globales de la société

[2] CEM : «Morocco: Issues for a Medium-Term Agricultural Structural Adjustment Program,» La Banque mondiale, 1987.

marocaine (publiques et privées), d'où l'importance de maximiser la mobilisation des ressources privées à des fins productives, en complémentarité de l'action de l'Etat. Le programme de réforme fiscale du gouvernement a entraîné une augmentation des recettes budgétaires d'environ 23,1 % pour l'exercice 1990 ce qui a permis de réviser à la baisse l'ancienne politique de taxation qui consistait à imposer lourdement les intrants. L'impact de cette mesure sur le secteur de l'agriculture a été important dans le sens qu'il a permis de réduire les coûts d'acquisition des outils et autres intrants requis par les agriculteurs et le développement accéléré d'exploitations agricoles plus efficaces. D'autres mesures d'ajustement structurel ont consisté à déplacer des enveloppes budgétaires de dépenses et à remanier les calendriers de réalisation des d'investissement au profit de projets d'irrigation de petite et de moyenne hydraulique (PIPMH) plus efficients que les grands projets d'irrigation capitalistiques (GPI) privilégiés jusqu'ici et à insister sur l'entretien et la remise en état des infrastructures existantes plutôt que sur le lancement de nouveaux investissements. Le gouvernement, par l'intermédiaire du Ministère de l'Agriculture, a également pris des mesures pour mieux canaliser la disponibilité de financements destinés aux petites et moyennes entreprises agricoles, plutôt que vers les Entreprises d'Etat.

3.2. Objectifs du gouvernement pour le développement du secteur agricole

Les orientations fondamentales et les stratégies de développement adoptées par le gouvernement pour le secteur de l'agriculture du Maroc, s'inscrivent dans le cadre d'une politique économique globale, dont les principes ont été énoncés dans diverses directives de S.M. le Roi Hassan II au Premier Ministre[3]. En harmonie avec la restructuration de l'éducation, de l'administration publique et de la gestion fiscale, la Couronne a décrété que les petites et moyennes entreprises seraient encouragées, que des mesures seraient prises pour promouvoir le secteur privé et que l'Etat limiterait de plus en plus son rôle à stimuler et à réglementer l'activité économique plutôt que d'intervenir directement dans les secteurs productifs. Ces points ont été repris dans des directives subséquentes, et le Ministère de l'Agriculture a entrepris dès 1990 une réflexion en profondeur visant à redéfinir les rôles respectifs des secteurs publics et privés dans le secteur de l'agriculture. Au cours des deux dernières années des programmes ont été lancés, dont le but est de transférer progressivement vers le secteur privé, au fur et à mesure de sa capacité d'absorption, une gamme croissante de services et de produits anciennement exécutés ou fournis en régie (et souvent gratuitement) par l'Etat.

Simultanément, le Ministère de l'Agriculture a commencé à réexaminer de façon approfondie sa politique agricole. On cherche de plus en plus à mettre au point des programmes pour mieux encadrer et répondre aux besoins évolutifs des agriculteurs individuels et de l'ensemble du secteur agricole plutôt que de chercher à gérer en régie la production, la transformation et le

[3] Ibid., p. 4.

commerce des produits du secteur agricole. Les services de vulgarisation sont remaniés et favorisent la culture par irrigation pluviale, l'investissement est partiellement déplacé des grands projets d'irrigation vers des projets de petite et moyenne hydraulique, et le Ministère a de plus en plus recours à l'attribution de contrats de sous-traitance pour une gamme croissante de services tels que l'exploitation et l'entretien des infrastructures ou la réalisation d'études. A cette préoccupation de désengagement progressif de l'Etat de la production directe de services, s'ajoute la volonté de satisfaire aux besoins essentiels du développement du secteur privé. Des efforts sont déployés pour accroître la disponibilité et la facilité d'accès au crédit agricole et l'amélioration de la qualité des services de vulgarisation, en mettant l'accent sur les cultures pour lesquelles le Maroc détient un avantage comparatif. La privatisation accrue des services, engagée essentiellement au niveau de la vulgarisation agricole et des soins vétérinaires, et la diminution progressive de la prestation de services gratuits sont indicatifs de la volonté de l'Etat de se désengager graduellement d'une intervention trop omniprésente et de responsabiliser progressivement le secteur privé.

3.3. Le rôle du secteur public et son impact sur le développement social et économique

Comme pour bien d'autres secteurs de l'économie marocaine, l'Etat joue encore un rôle dominant dans l'agriculture. Le gouvernement est la principale source de fonds pour une grande part des activités du secteur agricole. Les services de vulgarisation agricole, certains domaines de la production, de la commercialisation et de la recherche sont encore largement assurés ou subventionnés par le secteur public (voir tableau 3.1 page suivante). Bien que les réformes récentes aient cherché à renforcer et à rationaliser les services de soutien aux agriculteurs et à encourager la prestation privée des services commercialement viables, ces efforts ne sont pas encore suffisants et n'ont pas produit des résultats à la hauteur des attentes ni de la capacité d'absorption du secteur privé.

Les efforts déployés pour créer un secteur privé plus dynamique n'ont pas non plus entraîné de modifications notables dans les tendances de l'emploi. **Plus de 95 % des diplômés des instituts agricoles et techniques entrent encore dans la fonction publique ou acceptent d'autres formes d'emploi offerts par le gouvernement[4], plutôt que de joindre les rangs du secteur privé.** Cette tendance commence toutefois à s'infléchir pour les secteurs desquels l'Etat a déjà pris des mesures de désengagement tels que pour les vétérinaires et les ingénieurs du secteur de l'agro-alimentaire.

[4] Ce chiffre provient d'estimations du MARA et ont trait aux personnes qui trouvent un emploi rémunérateur après l'obtention de leur diplôme.

Tableau 3.1
Prestation privée de services agricoles choisis
en pourcentage du total, 1975-1992

Catégorie	1975	1980	1985	1992
Services de vulgarisation	0	0	0	<2%
Soins vétérinaires/préventifs 1)	0	0	<10%	30-40%
Inspection agricole et hygiène	0	0	0	0
Dépenses en immobilisations	0	0	0	<5%
Grands projets d'irrigation (GPI)	0	0	0	0

1) Exclut l'insémination artificielle (IA), l'amélioration génétique et les services connexes.
Source : MARA

Ces tendances décevantes doivent être combattues. Le fait que les emplois offerts par le secteur public soient toujours perçus comme étant plus sécuritaires que ceux offerts par le secteur privé, est une considération qui a son importance, compte tenu du taux élevé de chômage dont souffre le pays. Il s'agit d'un cercle vicieux dont les effets néfastes pour le développement du secteur privé ne pourront être corrigés que par la poursuite du désengagement volontaire du secteur public, la responsabilisation progressive du secteur privé et le rétablissement de la viabilité économique sans assistance des exploitations agricoles. Il s'agit également de sensibiliser le secteur privé, notamment celui des PME (Petite et Moyenne Entreprises) à la nécessité de recruter des cadres compétents pour assurer les conditions de sa compétitivité et de son succès à long terme.

Comme les statistiques l'indiquent, le gouvernement, par l'entremise du MARA et de divers autres ministères et organismes gouvernementaux, est encore très fortement engagé au niveau de presque toutes les facettes de la production agricole. Les services vétérinaires, pour lesquels un effort de privatisation important a été entrepris au cours des dernières années, constituent l'exception notable. Le gouvernement et l'Administration ont bien entendu encore un rôle moteur important à jouer dans le domaine de l'encadrement, de la formation et de la vulgarisation de nouvelles techniques auprès des agriculteurs traditionnels avant de pouvoir envisager un transfert de responsabilités complet au secteur privé. Ce rôle est justifiable au démarrage de la vulgarisation mais il est toutefois nécessaire d'envisager et de prévoir à terme le retrait complet de l'Etat au fur et à mesure qu'une masse critique d'agriculteurs privés compétitifs et performants fait son apparition. Lorsque les équilibres macro-économiques sont rétablis et au delà d'un certain seuil critique, l'évolution des mentalités et des techniques s'effectue plus

efficacement par l'exemple et l'émulation réciproque au sein de la profession que par le mécanisme des subventions à la production.

La prudence dans l'action de réforme du Ministère de l'Agriculture semble être fondée sur la perception répandue au sein du secteur agricole que la participation privée à la prestation de services jusqu'à présent considérés comme "publics" ne constitue pour le moment qu'une «expérience». Dans les circonstances, on juge prématuré de précipiter les choses pour des services aussi importants sur les plans social et économique. On retrouve également un blocage au niveau de la privatisation de services publics parce qu'elle implique la facturation de services antérieurement fournis gratuitement, la perte de prérogatives par la fonction publique et l'abandon du statut sécurisant de fonctionnaire pour les prestataires de services.

L'augmentation progressive du revenu des agriculteurs, en proportion des augmentations de productivité, est un des catalyseurs essentiels pour que le désengagement de l'Etat des services actuellement dispensés par le Ministère de l'Agriculture ou les Etablissements Publics sous tutelle puisse se réaliser sur des bases solides. L'augmentation des revenus et l'exploitation des potentialités commerciales des agriculteurs sont toutefois liés à l'amélioration de l'environnement et des services de soutien en amont et en aval du secteur agricole productif. L'agriculteur doit pouvoir compter sur un approvisionnement régulier, au bon moment et à un prix compétitif pour les intrants et le matériel agricole dont il a besoin ainsi que sur des services de stockage, de conditionnement, de transformation et de commercialisation fiables et performantes.

Ainsi, l'action du Ministère de l'Agriculture devra être de plus en plus orientée vers la mise en place d'un cadre juridique, fiscal et incitatif approprié pour permettre l'éclosion rapide d'un secteur privé autonome et dynamique, pour que celui-ci puisse fournir les services intégrés de commercialisation, de transport, de stockage, de conditionnement et de transformation des produits agricoles. L'Etat devra se pencher sur les questions d'organisation et de réglementation des relations entre les agriculteurs indépendants et les secteur agro-industriel et de la promotion des exportations.

Le concept des coopératives d'agriculteurs pour assurer la transformation et la commercialisation des denrées agricoles devrait être soigneusement mis à l'étude et des projets pilotes, financés par l'Etat, si nécessaire, devraient être mis en place. Ce concept à produit d'excellents résultats au Canada dans le secteur agricole et financier et serait bien adapté au contexte social marocain.

En raison de l'insuffisance des structures et systèmes de contrôle des coûts au sein du Ministre et de l'absence de mécanisme de facturation interdépartementale au sein de l'Administration, le Ministère de l'Agriculture fournit gratuitement la plupart des services publics aux agriculteurs. Les efforts faits pour chercher à établir les coûts réels de production pour les répercuter dans

le prix des denrées et les recouvrer en imposant la facturation des frais d'utilisation aux agriculteurs, sont très faibles. Le prix de vente des denrées est donc établi sans tenir compte du coût des facteurs de production et des contraintes d'un marché commercial concurrentiel, ce qui entraîne les nombreux déséquilibres structurels associés à ce genre de tarification. En dépit des réformes des deux dernières années, le gouvernement verse encore des subventions à tellement des facteurs de production de l'agriculture qu'il est pratiquement impossible d'en évaluer exactement l'ampleur ni surtout d'en mesurer les impacts réels. Ceci contribue à perpétuer une mentalité d'assisté et à affaiblir la capacité des agriculteurs à se prendre en charge. Les estimations de 1990 de la FAON indiquent que les subventions aux produits alimentaires de base au Maroc variaient entre 200 % et 500 %[5]. Bien que l'on ne dispose pas d'une comptabilisation précise de la valeur des services fournis gratuitement aux agriculteurs, on peut évaluer leur importance par le biais d'une comparaison avec d'autres pays.

Une étude des prix agricoles réalisée en 1991 par l'Institut de Recherche sur les Politiques Alimentaires indiquait que, pour les pays à revenu moyen, environ 70 % de chaque dollar de revenu agricole allait au paiement des services vétérinaires, d'amélioration génétique, d'entreposage et de transformation, alors que, dans les pays industrialisés, ce chiffre se situait à près de 85 %. Ceci est indicatif du degré de subvention non comptabilisé dont font l'objet ces services au sein des pays à revenus moyens tels que le Maroc. Le maintien de ces subventions, non seulement entrave le développement du secteur privé, mais rend également difficile l'ajustement du secteur agricole aux contraintes de l'environnement commercial international.

3.3.1. Les subventions de l'Etat à l'agriculture et leurs conséquences pour le secteur privé

Avant 1986, chaque direction du MARA administrait directement les subventions aux secteurs relevant de sa compétence. Les dossiers étaient rassemblés au niveau régional, étudiés par une commission qui se réunissait deux fois par an et étaient ensuite envoyés au Ministère des Finances pour mandatement et enfin au niveau régional pour déblocage des fonds. Cette procédure bureaucratique était lourde, inefficace et d'une durée de traitement trop longue. Depuis 1986, tous les paiements des stimulants gérés par le Ministère de l'Agriculture sont administrés de manière centralisée par le **Fonds de Développement de l'Agriculture** (FDA). Ce fonds est lui-même géré sur une base quotidienne par la direction de la planification et des affaires économiques (DPAE) du Ministère de l'Agriculture. Bien que la DPAE administre les

[5] Ces estimations ont trait uniquement aux subventions directes aux consommateurs et aux producteurs. Elles ne comprennent pas les subventions cachées que constitue la mise en place d'infrastructures par le gouvernement et, plus particulièrement, ne tiennent pas compte de la participation de l'Etat aux investissements pour les installations d'irrigation. Il convient également de mentionner que l'eau brute livrée en gros aux ORMVA pour fins d'irrigation ne leur ai pas facturée.

722

subventions, celles-ci sont toutefois toujours budgétisées par les directions du Ministère, qui décident toujours dans une large mesure de la répartition des subventions.

Le "Fonds de Développement de l'Agriculture" a été conçu afin de rationaliser la gestion des subventions accordées par l'Etat et de maximiser les effets combinés des stimulants pour encourager l'investissement privé dans le secteur. Cette nouvelle procédure a amené une plus grande efficacité et un meilleur contrôle dans la gestion des fonds. Le délai moyen actuel entre la demande et le règlement de la subvention est de 45 jours.

Au niveau de la gestion de ce fonds, on établit une distinction entre les subventions «en amont» et «en aval». Les **subventions en amont** étant préfinancées soit par le fournisseur, comme dans le cas des tracteurs et d'une partie du matériel agricole, soit par le gouvernement, tel que c'était le cas pour les semences jusqu'en 1992. Pour les tracteurs, l'agriculteur paie le prix net (c'est à dire subvention déduite) au concessionnaire, qui envoie la preuve de la vente à la direction de la planification et des affaires économiques et, après approbation de la transaction, celui-ci est remboursé par la CNCA (Caisse Nationale de Crédit Agricole). Pour les semences, le Ministère subventionnait directement le transport et l'entreposage et accordait à l'agriculteur une remise de 10 % sur le prix de détail.

Tous les dossiers relatifs aux **subventions en aval** sont administrés et instruits en totalité par la CNCA. Toutefois, ils sont transmis à la DPAE uniquement pour avis technique lorsque le coût de l'investissement dépasse un million de dirhams. L'agriculteur obtient le remboursement des dépenses subventionnées qu'il a déjà lui-même engagées ou, dans le cas des améliorations foncières, il doit d'abord débourser sa part de l'investissement, puis réclamer le remboursement de la subvention à laquelle il a droit. Lorsque des paiements en espèces sont effectués, c'est le plus souvent la CNCA qui les administre contre une commission de service qui ne peut dépasser 2 500 DH. Le tableau 3.2 de la page suivante résume la nature des principales subventions accordées en amont et en aval par le Ministère de l'Agriculture.

D'autres organismes gouvernementaux administrent également des subventions directes ou indirectes à l'agriculture. Parmi celles-ci, citons la subvention de 11 % sur les engrais, qui existait avant 1991, déduite directement du prix de vente par la société Fertima qui appartient à l'Etat. Cette subvention a été éliminée en 1991 et la vente des engrais est actuellement complètement libéralisée et le prix de vente aux agriculteurs n'est plus soutenu par l'Etat. La livraison aux ORMVA, à titre gratuit, de l'eau brute pour l'irrigation est un autre exemple de subvention indirecte au secteur de l'agriculture.

En outre, l'intervention du gouvernement en substitution aux lois du marché, peut fausser les indicateurs de tendance des prix agricoles, qui doivent être analysés avec prudence. Il peut en résulter des décisions en matière d'investissement qui peuvent être mal orientées, au détriment d'autres sous-secteurs pour lesquels le pays jouit d'un avantage comparatif naturel important par rapport à la concurrence internationale.

On doit souligner que la mise en oeuvre du PASAMT et des prêts à l'ajustement structurel a aidé à éliminer ou à mitiger un grand nombre des distorsions structurelles qui entravaient le fonctionnement des marchés. L'intervention de l'Etat dans le secteur de l'agriculture est toutefois encore importante et le processus de désengagement amorcé par l'Etat devra se poursuivre. Toutefois, il faut comprendre que la stratégie du gouvernement n'est pas uniquement guidée par des objectifs financiers à court terme et que la volonté de minimiser la dépendance alimentaire pour des raisons stratégiques ou politiques peut amener le gouvernement à soutenir le prix de certains produits agricoles même si le marché international est parfois plus favorable.

Tableau 3.2
Evolution des parts de subvention FAD

	88-89	89-90	90-91	91-92	92-93
Herbicides et engrais	35% pour les individuels 45% pour les coopératives	35 à 45% avec un plafond de 150 DH/Ha	0	0	0
Semences Fourragères	40% pour les individuels 60% pour les coopératives	40-60%	Variétés classiques 30%, nouvelles 50%	Idem	0
Semences Céréales (Blé dur, tendre, orge)	20 à 80% suivant les espèces	15 à 80% suivant les espèces	0 à 40% suivant les espèces	0 à 40% suivant les espèces	0
Plants (1)	100%				
Tracteur < 40 CV	Subvention de 25%. Un plafonnement est prévu mais n'est pas encore en vigueur dans les textes.				
Tracteur > 40 CV	subvention de 30 % pour les coopératives, aucune pour les particuliers				
Matériel léger (traction animale)	subvention de 50%				
Matériel agricole (tout sauf cover-crop)	subvention en moyenne de 30 %				
Intensification de l'élevage	Subventions plafonnées suivant la tête de bétail ou la taille des bâtiments d'élevage				
Aménagements hydro-agricoles et fonciers	10 à 30% pour les individuels 20 à 40% pour les coopératives				
Analyse de laboratoire (sols, plantes et eau)	Subvention en place depuis 1991-92 Subvention à 50 % avec un plafond suivant le type d'analyse				

(1) Les plants subventionnés sont l'olivier, l'amandier, le pistachier et le palmier dattier

L'évolution des subventions par type de produits est présentée dans le tableau 3.3 de la page suivante :

Tableau 3.3

Paiement de stimulants à l'agriculture par le FAD, 1986-1992

(en millions de DH, chiffres actuels)

Années	1986/87	1988	1989	1990	1991	1992
SUBVENTIONS EN AMONT						
Tracteurs (<40 CV)	39.4	8.7	5.6	6	9.3	18.5
Semences céréales	37.3	38.3	48	27.3	41	36.3
Semences fourragères	6.4	3	5.6	2.1	1.1	9.6
Herbicide	11	7.3	3.9	1	5.2	0.3
Plants	-	-	2.6	3.5	8.5	11.6
Petit matériel agricole	-	1.7	4.6	3	5.3	5.3
TOTAL PARTIEL	94.1	59	70.3	42.9	70.4	81.6
SUBVENTIONS EN AVAL						
Equipement des exploitations agricoles	5.6	9.0	14.8	19.1	22.2	32.5
Intensification de la production animale	0.02	1.4	5.7	7.6	10.0	10.6
Aménagements hydro-agricoles et fonciers	8.1	21.2	56.0	75.5	111	150.3
TOTAL PARTIEL	13.72	31.6	76.5	102.2	143.?	193.4
TOTAL	107.82	90.6	146.8	145.1	213.6	275

Source : Service des Incitations Agricoles (DPAE) du MARA.

726

Depuis 1992, de nouveaux produits ou services destinés aux agriculteurs, non mentionnés au tableau 3.3, sont subventionnés par le gouvernement. Mentionnons à ce titre le fret international pour l'aide à l'exportation de produits agricoles ou les analyses chimiques de l'eau ou du sol. Aucune donnée financière n'est encore disponible en rapport avec ces subventions du fait de leur nouveauté.

En dépit des réformes de désengagement mise de l'avant par le Ministère de l'Agriculture, le montant global des subventions gérées par le FAD **a augmenté en valeur absolue au cours des dernières années**. Ainsi, les subventions en amont ont doublé depuis 1990. Les subventions pour l'acquisition de petits tracteurs (petites exploitations en voie d'industrialisation) et pour l'acquisition de plants ont continué de croître. Toutefois, les subventions a l'acquisition des semences fourragères ont été éliminées depuis la campagne 1992-1993.

Au niveau des subventions en aval, il y a également une augmentation substantielle des sommes investies par l'Etat. On remarque la nouvelle tendance vers le financement de certains facteurs de production, dont les aménagements hydro-agricoles et fonciers plutôt que de subventionner directement les intrants. L'objectif est de développer et d'industrialiser la petite et la moyenne entreprise dans le domaine de la production agricole.

Compte tenu de la pression budgétaire qu'il subit, le gouvernement devrait entreprendre sans tarder une évaluation des avantages/coûts de chacun des programmes de subvention encore en vigueur et d'y apporter les aménagements requis pour en contenir la croissance et concentrer les ressources limitées sur les programmes les plus pertinents et performants.

3.3.2. Barrières et considérations réglementaires et légales

Les nombreuses lacunes et ambiguïtés des lois régissant le MARA et les entreprises agricoles et l'insuffisance des mesures habilitantes rendent problématique la participation du secteur privé. Les mandats et les responsabilités des divers services et directions de la fonction publique intervenant dans le secteur sont mal définis. La loi actuelle confie spécifiquement au Ministère de l'Agriculture certaines responsabilités et certains mandats précis, mais le libellé porte à croire que ces activités **doivent nécessairement être exécutées en régie**, ce qui n'était probablement pas l'intention du législateur à l'origine. Au sein du MARA on invoque fréquemment l'argument que l'on ne sait pas si le Ministère est légalement en mesure de transférer ses pouvoirs à des entités non gouvernementales, lorsque la loi précise que le Ministère de l'Agriculture a la «responsabilité» de fournir un service donné. Certains experts juridiques sont d'avis que le Ministère peut assumer sa «responsabilité» **de plusieurs façons**, en particulier par le recours à la sous-traitance. Cependant, d'autres allèguent que le Ministère doit fournir lui-même le service. Pour dissiper ces ambiguïtés et améliorer la cohérence de l'action du gouvernement en matière de désengagement et de prestation privée de services publics, il serait

approprié de modifier la loi, afin d'incorporer dans les textes les principes directeurs qui sous-tendent le désengagement de l'Etat et statuer expressément sur la latitude d'action de l'Administration en matière de sous-traitance et de participation accrue du secteur privé.

Nous recommandons le transfert de certains services vers le secteur privé dans la section 6 du rapport. Certaines observations générales concernant l'ensemble des activités du secteur de l'agriculture sont présentées ci-dessous.

a) Ambiguïtés législatives et insuffisance de mesures habilitantes

Responsabilité en matière environnementale

La loi est aussi ambiguë en ce qui concerne les questions environnementales. Les entreprises publiques et les directions du Ministère de l'Agriculture jouissent actuellement de l'immunité absolue contre tout recours juridique éventuel. Cependant, la législation ne dit pas dans quelle mesure de nouveaux propriétaires ou gestionnaires privés de services concédés par l'Etat pourront être tenus responsables des conséquences d'actes engagés antérieurement à leur participation et découverts après la cession d'une entreprise ou son transfert au secteur privé. Cette question est de plus en plus d'actualité de nos jours et les textes législatifs et réglementaires devraient mieux définir les responsabilités réciproques des opérateurs privés. Il devient indispensable que des dispositions légales en matière de responsabilité environnementale soient mises en place. Par exemple, un exploitant privé d'un bassin versant pourrait-il tenir juridiquement responsable un autre exploitant agricole privé pour la pollution par pesticide (ou autre produit nocif) des nappes phréatiques qui ont intoxiqué des populations humaines ou animales?

Responsabilités en matière de droit d'expropriation ou de passage

Il est important de définir dans quelle mesure et par quels mécanismes juridiques les associations privées d'utilisateurs de l'eau et les futures "Agence de Commercialisation et de distribution" privées de l'eau d'irrigation pourront exercer certaines prérogatives de pouvoir public en matière d'expropriation ou de droit de passage. Les investisseurs privés pourront hésiter, et c'est compréhensible, à investir massivement dans des activités de services publics tant que ces ambiguïtés n'auront pas été dissipées et qu'ils ne disposeront pas de moyens légaux appropriés pour s'acquitter efficacement de leur mission.

Responsabilités en matière de respect des mesures habilitantes

La prestation privée de services publics est également entravée par des différends non réglés en matière de mesures habilitantes. Le code des investissements agricoles a établi des objectifs

visant à assurer la récupération de 100 % des frais d'exploitation et d'entretien, et de 10 % à 40 % des dépenses d'investissement pour la construction de systèmes d'irrigation de petite et de moyenne hydraulique (SIPMH). Ainsi, les coûts d'exploitation et d'entretien des SIPMH doivent progressivement devenir la responsabilité intégrale des utilisateurs de l'eau sur le plan des frais d'exploitation (y compris le coût de production et de transport de l'eau brute) et partiellement sur le plan du financement et de l'amortissement de l'investissement en infrastructures. Le gouvernement a approuvé le principe de la législation régissant les associations d'utilisateurs de l'eau en 1986.

L'approvisionnement en eau d'irrigation relève actuellement du secteur public qui a de la difficulté à faire respecter les décisions du gouvernement. Les agriculteurs continuent de penser que le gouvernement doit absorber les frais d'exploitation et d'entretien et le coût de production de l'eau dans son budget de dépenses ordinaires. Les actions de ces dernières années visent à responsabiliser les agriculteurs et à faire des ORMVA des entreprises de type privé où l'Etat ne fournira plus qu'une partie décroissante des budgets d'équipement. Le statut juridique des équipements doit être précisé afin que le transfert de responsabilité de la commercialisation de ces activités vers le secteur privé ne soit pas indûment entravé et que le secteur privé puisse bénéficier d'un cadre juridique lui permettant de faire respecter **par tous** les nouvelles régles du jeu.

b) Mandats et responsabilités contradictoires

Les activités de Suivi et d'Evaluation du Ministère n'ont jamais été conçues pour répondre à l'intégralité des besoins du secteur et ne sont pas exercées de façon uniforme sur toute l'entendue du territoire. Les flux considérables d'information exigés par le Ministère de l'Agriculture ne concernent pas tous directement les objectifs principaux de Suivi et d'Evaluation du Ministère (amélioration de la cible et de la qualité de la prestation des services). Ces demandes d'informations tout azimut doivent être rationalisées car elles se chevauchent souvent, sont difficiles à synthétiser. Leur pertinence est parfois douteuse, compte tenu des efforts déployés à les traiter et les exploiter à des fins utiles.

Les services du Ministère de l'Agriculture devront procéder à une remise en question et à la réingénérie des informations de base dont ils ont besoin. Un système d'information technico-économique opérationnel devra être mis en place au niveau de chacune des zones de production avec possibilité de consolidation de l'information au niveau national. Le contenu et le traitement des informations requises devront être clairement définis.

Il existe actuellement une information importante inexploitée au niveau des différentes structures du Ministère (DPA, CT, CMV), qui devrait être valorisée rapidement.

c) Contraintes à lever pour augmenter la participation du secteur privé

La capacité (et la disposition) du secteur privé à fournir des services publics est également affectée par la lenteur de paiement de l'Administration. Ce problème n'est pas particulier au secteur de l'Agriculture. Des entreprises des secteurs public et privé (mais surtout du secteur privé) ont souffert de graves problèmes de trésorerie et de liquidité, pouvant aller jusqu'à compromettre leur survie, à causer de retards accumulés sur des factures impayées.

4. LE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET LES ETABLISSEMENTS DU SECTEUR DE L'AGRICULTURE

Le Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire est chargé de l'élaboration et de la mise en oeuvre de la politique gouvernementale du pays dans le domaine agricole. Il est responsable de la conception et de la mise en oeuvre des budgets d'investissement et des budgets de fonctionnement de l'Etat pour le secteur. Il assure une vaste gamme de services de soutien aux agriculteurs et pour la protection du patrimoine agricole du pays, notamment l'aménagement des milieux physiques en milieu rural, l'utilisation des ressources en eau, la production et la protection végétale, la production animale, les services de vulgarisation et de réforme agraire, la conservation du domaine forestier, la recherche et la formation agricole, et le suivi des marchés et des prix des produits agricoles. A titre d'institution étatique principale du secteur, le Ministère de l'Agriculture joue un rôle prépondérant dans l'investissement public et privé, et est le principal responsable de la protection des acquis en matière de développement agricole du pays.

La mise en application du programme d'ajustement structurel et les nouvelles contraintes en matière de capacité de financement du gouvernement imposent aujourd'hui un sérieux examen des limites de l'intervention de l'Etat et à une remise en question des rôles respectifs des secteurs public et privé.

Les pressions de l'économie internationale contraignent l'Etat à réduire les interventions directes de l'Administration et l'injection de fonds publics dans toutes les activités où la participation de l'Etat n'est pas essentielle et à promouvoir la responsabilisation accrue des agriculteurs privés et du public en général pour assumer une plus grande proportion des coûts réels de la production agricole[6].

4.1. Organisation du Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire (MARA)

Le MARA est organisé sur une base fonctionnelle et son dernier organigramme date de juin 1993. Le décret relatif à son organisation est publié au B.O. 4207 du 16 juin 1993. Il regroupe actuellement 10 directions centrales, 1 direction générale et 1 division, responsables de la prestation de tous les services et de toutes les activités qui entrent dans le champ de compétence du Ministère. A l'exception de la DCFCC (Direction de la Conservation Foncière du Cadastre et de la Cartographie), qui s'occupe de l'immatriculation et de la conservation de la propriété foncière et est financée à partir d'un budget auxiliaire distinct, le financement de toutes les

[6] On trouvera un résumé complet des mesures d'ajustement que le Ministère met en oeuvre dans Morocco: Issues for a Medium-Term Adjustment Program, publié par la Banque mondiale en 1987.

1231

directions se rattache au budget central du Ministère. Les directions centrales confient, à leur tour, l'exécution de certains travaux aux services extérieurs que sont les Directions Provinciales de l'Agriculture (voir ci-dessous) et qui sont en réalité des organismes de mise en oeuvre. Les treize directions qui sont supervisées par le MARA et qui reçoivent leurs fonds de celui-ci sont les suivantes:

1. Direction de la Planification et des Affaires Economiques (DPAE)
2. Direction des Affaires Administratives et Juridiques (DAAJ)
3. Direction des Ressources Humaines (DRH)
4. Direction des Entreprises Publiques et des Associations Professionnelles (DEPAP)
5. Direction de l'Enseignement, de la Recherche et du Développement (DERD)
6. Direction de la Production Végétale (DPV)
7. Direction de l'Elevage (DE)
8. Direction de la Conservation Foncière, de la Cartographie et du Cadastre (DCFCC)
9. Direction des Eaux et Forets et de la Conservation des Sols (DEFCS)
10. Direction de la Protection Végétale, des Contrôles Techniques et de la Répression des Fraudes (DPVCTRF)

Une nouvelle Administration du Génie Rural (AGR) comprenant trois Directions:

11. - Direction du Développement et de la Gestion de l'Irrigation (DDGI)
12. - Direction des Aménagements Hydro-Agricoles (DAH)
13. - Direction des Aménagements Fonciers (DAF)

La réorganisation récente du MARA répond aux soucis majeurs suivants :

- Développer et assurer une utilisation plus efficace de la ressource eau pour l'irrigation en renforçant l'ancienne Direction de l'Equipement Rural (DER), transformée en une nouvelle "Administration de l'Equipement Rural" comprenant trois directions distinctes.

- Assurer une meilleure gestion des Entreprises Publiques sous tutelle du MARA

- Organiser la profession agricole et les échanges au sein de la profession afin de responsabiliser les différents partenaires du secteur et leur transférer une partie des services offerts actuellement par le Ministère.

- Assurer une coordination entre la recherche, la formation et le développement agricole en rattachant les services de l'ancienne DVRA (Direction de la Vulgarisation et de la Réforme Agraire) à l'ancienne DEAR (Direction de l'Enseignement Agricole et de la Recherche).

937

- Valoriser le potentiel humain en créant une Direction des Ressources Humaines

4.2. Description sommaire des responsabilités des diverses Directions du Ministère

4.2.1. Direction de la Planification et des Affaires Economiques (DPAE)

La Direction de la Planification et des Affaires Economiques est chargée de la définition de la politique agricole en concertation avec les différentes directions du département. Elle est chargée en outre de l'élaboration du budget ainsi que de la mise en oeuvre des programmes annuels de développement agricole et de leur évaluation.

A cet effet, elle est chargée notamment de:

- Dresser l'inventaire permanent des ressources et des productions végétales et animales;
- Etablir les statistiques des produits et des prix agricoles;
- Procéder aux études à caractère économique et commercial des marchés intérieurs et extérieurs des produits agricoles et des facteurs de production ainsi qu'aux études des coûts de production;
- Elaborer le budget du Ministère de l'Agriculture en concertation avec les différentes directions et de suivre son exécution;
- Procéder aux études d'identification et de formulation des projets de développement agricole;
- Prospecter les sources de financement extérieur pour la réalisation des projets agricoles programmés;
- Coordonner l'action du Ministère dans le domaine de la documentation et de l'information;
- Negocier tous les accords relatifs au secteur agricole dans le cadre de la coopération bilatérale ou multilatérale (CEE, GATT, Banque Mondiale, etc.).

Elle assume également la responsabilité de la gestion du fonds FDA (fonds de développement agricole) et elle peut intervenir dans le processus de la commercialisation des produits agricoles

en proposant des mesures visant à l'organisation et à la réglementation du secteur. Elle agit enfin sur l'établissement des politiques économiques a caractère agricole.

Cette direction comprends les cinq divisions suivantes:

- La Division de la Planification et du Budget suit les budgets d'investissements des différentes Directions du MARA et est chargée des programmes de développement agricole.

- La Division des Affaires Economiques qui suit l'environnement économique national et international du secteur de l'agriculture.

- La Division des Statistiques et de l'Informatique est chargée de l'établissement des statistiques dans le secteur. Cette structure est représentée au niveau des services extérieurs par le Service de la Statistique des DPA (Direction Provinciale de l'Agriculture) qui recueille les informations et les transmet a la division.

- La Division de la Documentation et de l'Information

- La Division du Suivi et de l'Evaluation

Cette organisation date de la mise en place du dernier organigramme du Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire, elle est issue également d'une réflexion menée dans le cadre d'un audit de la Direction qui a eu lieu en 1992, réalisé par une société d'audit externe.

Les attributions de la DPAE relèvent de la coordination, du suivi et de l'orientation du développement agricole a travers les politiques économiques. Les taches de cette Direction sont des taches typiques de service public. Le budget d'investissement de la DPAE s'élevait à 33 millions de Dh pour l'exercice 1992, c'est une petite direction de gestion administrative et financières. Toutes les études importantes, a caractère commercial ou économique requises par les services de la DPAE sont sous-traitées au secteur privé (national ou international). Ces études sont au maximum de quatre ou cinq par année. Les activités de la Direction de la Planification et des Affaires Économiques ne sont pas propices pour un transfert au secteur privé.

La productivité et la performance administrative de la DPAE pourrait toutefois être améliorée, principalement au niveau de la saisie et du traitement des informations statistiques et financières, par l'introduction d'outils de gestion informatisés intégrés en réseau.

Le volume des informations traitées par la DPAE est important et la diffusion de cette information une fois synthétisée et analysée est vitale pour guider le développement harmonieux du secteur de l'agriculture. Cette information est disponible et nécessiterais d'être beaucoup plus largement diffusée auprès du secteur privé, mais n'est pas exploitée à sa pleine valeur en raison de l'insuffisance des moyens analytiques dont dispose la DPAE.

La diffusion de l'information relative aux informations sur l'évolution des prix des produits agricoles a la fois au niveau national et international est très importante pour les agriculteurs et le secteur privé de l'industrie agro-alimentaire. La circulation de ces informations dans le contexte actuel relève plus du domaine de l'informel que de la mise en application d'un programme de communication bien structuré. Le développement d'outils de traitement, de mise en page et de diffusion plus performant serait un investissement rentable pour le secteur de l'agriculture.

L'un des domaines dans lesquels l'administration joue un rôle important, voire même crucial, est celui de la négociation d'accords commerciaux internationaux dans le domaine de l'agriculture. La plupart des grandes ambassades à l'étranger comptent des conseillers en agriculture qui ont pour responsabilité :

1) de surveiller les tendances et les pratiques en matière d'agriculture sur la scène internationale;

2) de garantir le traitement équitable des exportations marocaines à l'étranger, conformément aux ententes et aux accords internationaux;

3) de détecter les pratiques commerciales déloyales nuisibles au Maroc, par exemple les restrictions quantitatives et,

4) d'aider les entreprises marocaines à déceler les opportunités commerciales à l'étranger pour les produits de l'agriculture marocaine.

Compte tenu de la taille et de l'iinportance du secteur de l'agriculture pour le Maroc, ces activités de promotion du commerce international et des exportations agricoles sont vitales et ont été considérablement renforcées, au cours des dernières années.

Le Ministère de l'Agriculture, par le truchement du bureau du Ministre, du Directeur de la Planification et des Affaires Economiques, et de diverses autres directions, fournit un apport pour la formulation de la stratégie agricole et commerciale du gouvernement et détache à l'occasion certains membres du personnel pour occuper des postes de conseillers en agriculture à l'étranger. L'on ne dispose pas de chiffres précis, mais le nombre de personnes qui participent

à ces ententes interministérielles dépasse rarement plus d'une douzaine, et l'impact budgétaire sur les dépenses du Ministère est négligeable. Etant donné la nature extrêmement délicate et stratégique des services fournis et la nécessité pour ces personnes de bénéficier d'un statut diplomatique et plénipotentiaire, ces activités de promotion du commerce et des exportations ne peuvent être transférées au secteur privé.

4.2.2. Direction des Affaires Administratives et Juridiques (DAAJ)

La Direction des Affaires Administratives a récemment été scindée en deux. Toute la partie concernant la gestion du personnel a fait l'objet de la création de la Direction des Ressources Humaines ci-après décrite.

Comme dans le cas des autres ministères du gouvernement, la **Direction des Affaires Administratives et juridiques** (DAAJ) fournit une vaste gamme de services de support administratif tels que la préparation des budgets annuels, la gestion des moyens généraux, la tenue de la comptabilité générale du ministère et fourni également des services juridiques.

L'entretien des édifices ainsi que l'approvisionnement des produits requis pour les besoins des opérations du Ministère relèvent également de ses attributions. Le contrôle de la construction des nouveaux édifices est confiée a l'Administration de l'Equipement Rural. Les crédits alloués aux nouvelles construction dépendent de chacune des directions concernées, ils peuvent être éventuellement transférés a l'Administration de l'Equipement Rural qui suit les travaux à titre de maître d'oeuvre délégué pour le compte de la Direction ordinatrice des travaux.

La Direction des Affaires Administratives possèdent une équipe d'entretien d'une soixantaine de personnes pour assurer l'entretien quotidien des infrastructures du Ministère. Dans le cas de gros travaux (Peinture, réparation, etc.), des marchés sont contractés avec des entreprises du secteur privé par émission d'appels d'offres publics.

La DAAJ gère le budget de fonctionnement de tout le Ministère de l'Agriculture. Entre 1980 et 1993 ce budget a doublé, en 93 il atteint 1,2 Milliard de Dirhams. Entre 1980 et 1990 la croissance moyenne de ce budget a été de 6% par an et ces trois dernières années elle a été réduite à 5 % par an. Ainsi en dirham constant la valeur du budget du MARA est demeurée approximativement constante, avec une légère compression des dépenses au cours des deux dernières années.

Fin 1992, le nombre des postes actifs à la DAAJ était de 348 personnes.

4.2.3. Direction des Ressources Humaines (DRH)

Cette direction est nouvelle et à pour mission de s'occuper de toutes les relations avec le personnel du Ministère de l'Agriculture et d'assurer la gestion harmonieuse de toutes les questions relatives aux engagements, déplacements et repositionnements de main-d'oeuvre dans le cadre de la mise en application des mesures de rationalisation entreprises par le Ministère. Cette direction est également chargée de la valorisation des ressources humaines et de la gestion de la formation continue.

4.2.4. Direction des Entreprises Publiques et des Associations Professionnelles (DEPAP)

Cette Direction à la responsabilité d'assurer la liaison et l'harmonisation des relations entre le Ministère et les Entreprises publiques sous tutelle du MARA et d'aider au développement d'associations professionnelles au sein du secteur de l'agriculture. Elle est chargée de standardiser et de normaliser les outils de gestion et les différentes procédures (financières, administratives, etc.) des entreprises sous tutelle. Le soutien a apporter aux associations professionnelles est organisationnel, juridique et législatif. Le rôle et l'efficacité de cette direction dans l,exécution de sa mission seront très important pour accélérer le processus de la réforme puisque plusieurs des recommandations formulées dans le présent rapport suggèrent de transférer des responsabilités, actuellement assumées par l'Administration, vers des Associations professionnelles à créer (ou qui devront être assistées pour prendre leur autonomie).

4.2.5. Direction de l'Enseignement, de la Recherche et du Développement (DERD)

La prestation de services de formation et de recherche agricoles a été considérablement réorganisée au cours des dernières années; la responsabilité de la planification, de l'orientation et du contrôle de la formation et de la recherche a été concentrée entre les mains de la «Direction de l'Enseignement Agricole et de la Recherche» (DEAR). Lors de la dernière réorganisation du Ministère en mai 1993, il a été rajouté à cette Direction les services de développement agricole. Depuis cette date, il n'existe qu'une seule direction : La **«Direction de l'Enseignement, de la Recherche et du Développement»** (DERD). Ces deux dernières années l'ancienne DEAR était dotée d'un budget d'investissement annuel d'environ 100 millions de DH. La nouvelle DERD finance directement six écoles et plusieurs autres établissements de formation agricole.

Parmi les établissements financés et exploités par le Ministère de l'Agriculture, il y a 3 Instituts de Formation Supérieure dont le plus important est **l'Institut Agronomique et Vétérinaire (IAV)** de Rabat. En plus de former la plupart des spécialistes de l'agriculture et des vétérinaires du pays, l'IAV reçoit des étudiants d'un peu partout dans le monde; environ 15 % de ces étudiants ne sont pas marocains. Les autres établissements de formation agricole sous la tutelle

de la DERD sont **L'Ecole Nationale d'Agriculture (ENA)**, de Meknès qui compte actuellement 370 étudiants et **L'Ecole Nationale Forestière d'Ingénieurs (ENFI)**, établie à Salé, qui se spécialise dans la formation d'ingénieurs forestiers et dessert neuf autres pays de la région. Cette dernière forme de 60 à 80 étudiants par an et environ le tiers de ses diplômés sont des étrangers.

La DERD finance également 8 Instituts de Techniques Agricoles (Niveau Bac + 3 ans), 15 centres de qualification professionnelle (Niveau Fin du premier cycle du secondaire plus 3 années), 3 centres de spécialisation et 6 lycées agricoles.

La développement rapide et décentralisé d'instituts de formation, de grandes écoles et d'écoles techniques a eu pour conséquence de produire une détérioration de la qualité de la communication et de la coordination entre l'ancienne DEAR et les établissements qu'elle finançait. Les liens avec l'INRA (Institut National de la Recherche Agronomique) sont particulièrement ténus et leurs activités de recherche et de surveillance se chevauchent considérablement (et de plus en plus) avec celles conduites par d'autres organismes de recherche. Cela n'est pas étonnant puisque l'INRA et la DERD ont tous deux la responsabilité d'élaborer, de planifier, d'orienter et de surveiller des activités de recherche dans le secteur de l'agriculture. Cette question de coordination centralisée et de rationalisation des activités de recherche, d'enseignement et de vulgarisation devra faire l'objet d'analyses complémentaires pour en clarifier l'ampleur et les conséquences.

L'un des problèmes rencontrés par les écoles de formation professionnelle et de formation des cadres est l'insuffisance de leurs effectifs qui rend difficile la rentabilisation des ressources mobilisées pour ces écoles (infrastructures, matériel et enseignants). La multiplication des écoles spécialisées de vocation similaire contribue, par la fragmentation des ressources, à leur marginalisation progressive et à l'explosion des budgets de formation.

4.2.6. Direction de la Production Végétale (DPV) et Ex-Direction de la Vulgarisation et de la Réforme Agraire.

La **Direction de la Production Végétale** (DPV), participe à l'élaboration de la politique agricole de l'Etat, élabore les stratégies qui en découlent en matière de production végétale, coordonne leur mise en oeuvre, appuie techniquement les organes sectoriels ou régionaux chargés de les appliquer, en suit les réalisations, en mesure les effets et en assure le pilotage permanent. Elle fournit également des fonds publics (par le canal des subventions FDA) pour des projets de développement régional tels que l'aménagement des terres, l'épierrage des terrains et la conservation des sols.

La Direction de la Production Végétale est organisée de façon verticale par type de produit (céréales, cultures industrielles, horticulture). La division des projets de mise en valeur et de support à l'industrie agricole travaille de manière plus horizontale.

Les mandats de la DPV sont essentiellement de nature d'organisation et de coordination dans le sous-secteur de la Production Végétale. Pour cette raison, de nombreux services offerts par la DPV se dédoublent avec ceux offerts par d'autres directions du Ministère telles que la DPAE pour tout ce qui concerne la collecte des informations sur l'état et le niveau des cultures. La DPV assume les anciennes responsabilités de l'ex-DVRA en matière de vulgarisation agricole dans le secteur de la production végétale. Cette direction était organisée avec des services centraux d'appui technique et des services extérieurs que sont les CT (Centre de Travaux).

Bien que la DPV (et l'ancienne DVRA) exerce ses activités dans les zones bour, qui ne sont pas de la compétence des ORMVA, la direction centrale (mais non les services décentralisés) participe à l'élaboration des politiques dans les zones irriguées sous la responsabilité des ORMVA.

Dans le cadre du projet de recherche et de vulgarisation agricoles financé par la Banque mondiale, la direction de la **Production Végétale** et l'ancienne direction de la **Vulgarisation et de la Réforme Agraire** avaient entrepris un programme de rationalisation de leurs structures organisationnelles respectives et de leurs programmes d'intervention et celles-ci avaient tenté d'aborder l'aménagement des terres agricoles de façon globale et intégrée.

Les propositions suivantes ont été soumises par la DPV à l'approbation du ministère pour la conduite de ses futures responsabilités, en particulier au niveau de la relation avec les Offices.

- faire réaliser toutes les études susceptibles d'orienter la production végétale, en particulier les études techniques relatives à la mise en valeur ou les études de marché de portée nationale. Elle aura également à conseiller les offices pour la réalisation et la coordination d'études plus spécifiques ou plus régionales concernant la production végétale et sa commercialisation.

- Assurer la coordination, l'harmonisation et la diffusion des référentiels technico-économiques régionaux et en réaliser la synthèse et l'interprétation à l'échelle nationale. Diffuser les informations synthétiques ou spécifiques qui en découlent au niveau des utilisateurs des autres directions du MARA intervenants dans les filières de production et les ORMVA.

- Organiser et coordonner les programmes de recherche appliquée et d'expérimentation concernant la production végétale en liaison étroite avec l'élaboration des référentiels techniques évoqués ci-dessus.

- S'assurer du bon fonctionnement des filières de production qu'elle est chargée d'organiser et de coordonner les actions engagées par l'intermédiaire de ses divisions spécialisées par produit. A ce titre, elle aura, conformément aux nouvelles orientations fixées par le ministère, à promouvoir l'émergence de structures interprofessionnelles par filière de production et à en appuyer l'organisation et le fonctionnement. En s'appuyant sur les nouvelles commissions interprofessionnelles spécialisées, actuellement mises en place, la DPV pourra créer à moyen terme des Instituts Techniques de filière auxquels les divisions spécialisées de la DPV pourraient fournir un support technique à l'échelle nationale.

4.2.7. Direction de l'Elevage (DE)

C'est la Direction de l'Elevage (DE) du Ministère qui exerce les activités relatives à la production animale. Les produits de l'élevage représentent environ 49 % de la production agricole du pays. Le Maroc est presque autosuffisant dans ce domaine.

La DE est sous-divisée en cinq divisions,

- la Division de la Production Animale,
- la Division de la Santé Animale,
- la Division des Haras,
- la Division de la Mise en Valeur Pastorale
- la Division Vétérinaire et de l'Hygiène Alimentaire

Ces Divisions sont à leur tour sous-divisées en unités de fonctionnement spécialisées.

La Direction de l'Elevage peut être qualifiée de pionnière en matière de désengagement de l'Etat et de transfert progressif de services de production vers le secteur privé. En effet, depuis le début des années 80, cette direction a entamé un processus de privatisation, notamment dans le domaine des services vétérinaires.

Etat de la situation pour les services vétérinaires

A l'exception des campagnes de vaccinations contre les maladies contagieuses, tous les services vétérinaires sont actuellement facturés et payés intégralement par les utilisateurs. Le coût des prestations est toutefois toujours contrôlé par l'Etat qui maintient un plafond sur les prix (afin

d'éviter les abus après privatisation de la profession). La création récente de l'Ordre des Vétérinaires, qui a la responsabilité de discipliner et de contrôler l'exercice de la profession, va permettre à l'Etat de se désengager de ce contrôle des prix, en instituant une commission nationale représentant les différents partenaires de la profession qui fixeront eux même par négociation les prix de la profession.

Pour l'exécution des campagnes de vaccinations déclenchées au niveau national, l'Etat passe des contrats de services avec les vétérinaires privés pour en assurer la réalisation et l'Etat n'exerce plus qu'un travail de contrôle a posteriori de la qualité du travail.

L'Etat maintient encore des vétérinaires publics dans les zones «difficiles» de montagne ou aucun service vétérinaire privé n'est disponible. Ces services sont temporaires et disparaîtront dès que le secteur privé sera en mesure d'en assurer la couverture.

Tous les médicaments vétérinaires sont actuellement libres à l'importation. Leur commercialisation sur le territoire national nécessite toutefois une Autorisation de Mise sur le Marché (AMM) délivrée par la Division de la Santé Animale de cette Direction. En ce qui concerne les vaccins, notamment lors des campagnes de vaccinations nationales, certains vaccins locaux sont encore préférés, même s'ils sont plus chers, du fait de leur meilleure réaction aux germes du territoire.

Etat de la situation pour l'Amélioration Génétique

L'amélioration génétique constitue un domaine d'action prioritaire pour le sous-secteur de l'élevage, ces dernières années, environ 20% des investissements de la Direction ont été consacrées à ce secteur.

Pour les activités d'Insémination Artificielle (IA), la Direction a également débuté une politique de désengagement progressif de l'Etat et a confie l'application de l'insémination artificielle à l'Association Nationale des Eleveurs de Bovins (ANEB) ainsi qu'à certaines coopératives laitières pour prendre en charge la responsabilité de la vulgarisation et de la réalisation des prestations.

La Direction a passé avec ces entités des contrats programmes définissant les objectifs de réalisation et le planning de mise en oeuvre et leur accorde une subvention pour les aider à démarrer leurs activités. L'ANEB, créée il y a trois ans est dans la phase de démarrage de ses activités et les financements publics qui lui sont accordés sont encore importants.

En matière d'insémination artificielle, l'Etat a pour objectif un encadrement a long terme de 50% du cheptel laitier du secteur organise, soit environ 120 000 interventions. Un plan de

transfert des circuits d'insémination artificielle a la profession est en cours d'achèvement pour les 5 prochaines années.

Tableau 4.1

TABLEAU DES INVESTISSEMENTS ENGAGES POUR L' AMELIORATION GENETIQUE

	1990	1991	1992	1993
Subvention ANOC	1 150 000	1 170 000	1 500 000	2 000 000
Subvention ANEB	-	600 000	2 300 000	1 400 000
TOTAL	1 150 000	1 770 000	3 800 000	3 400 000
Budget Investissement amélioration	26 millions	22 millions	30,8 millions	30,6 millions
% Associations	4 %	8 %	12 %	6%

Le transfert des activités d'Insémination Artificielle vers le secteur privé n'en est qu'au démarrage comme en témoigne encore, l'importance des budgets d'investissements consentis par l'Etat ces dernières années. Le gouvernement finance encore un grand nombre (environs 200) «stations de monte», deux stations spécialisées dans l'insémination artificielle (une à Casablanca et l'autre à Kénitra), des études spécialisées en matière de reproduction génétique et développe également des actions spécifiques dans le domaine de l'apiculture. Le désengagement total de l'Etat de ce sous-secteur est projeté sur un horizon de 10 à 15 ans, lorsque les techniques et l'intérêt présenté par l'amélioration génétique n'auront plus besoin d'être démontrés aux exploitants agricoles.

Les budgets de la Direction de l'Elevage n'ont guère évolués au cours des dernières années, même si un certain nombre de nouveaux services lui ont été transférés. Suite à diverses réorganisations au sein du ministère de nouvelles activités ont été développées, telles que les services de lutte contre la brucellose ou le service vétérinaire de l'hygiène alimentaire.

142

La gestion des parcours

La gestion des parcours dépends de la Division de l'amélioration pastorale. Les terrains de parcours représentent 20 millions d'hectares au Maroc et constituent un patrimoine écologique (faune et flore) important. Ils représentent des enjeux importants au niveau :

- Politique et sociologique
- De la protection de l'environnement et des différentes espèces végétales et animales.
- De l'alimentation animale (les parcours contribuent actuellement à fournir 70 % des besoins fourragers des 22 millions de petits ruminants du secteur agricole)

Les bailleurs de fond internationaux ont été sensibilisés à leur importance et de nombreux programmes de développement des parcours ont été mis en place au cours des dernières années.

Dans ce secteur également, les objectifs du ministère sont de confier progressivement la responsabilité de la gestion, de l'exploitation et de l'entretien des terrains de parcours aux utilisateurs qui en bénéficient. Les programmes prévoient le développement d'associations professionnelles d'éleveurs de petit bétail auxquelles cette responsabilité sera transférée à moyen terme.

Le premier programme de développement des parcours a été mis en œuvre dans la région de l'Oriental et couvre une superficie de 3 millions d'hectares. A l'heure actuelle, 33 coopératives d'éleveurs ont été créées pour assurer peu à peu le relais de l'Etat en matière d'aménagement et de gestion de ces parcours.

4.2.8. Direction de la Conservation Foncière, de la Cartographie et du Cadastre

La Direction de la Conservation Foncière, de la Cartographie et du Cadastre (DCFCC) jouit d'un statut quelque peu spécial au sein du Ministère de l'Agriculture. **Sur le plan organisationnel**, la DCFCC est une direction du Ministère de l'Agriculture responsable de l'immatriculation foncière. **Sur le plan administratif,** elle jouit d'une autonomie considérable et est financée directement par un crédit budgétaire distinct et son processus budgétaire ne relève pas du MARA. En pratique, cela signifie que, contrairement aux autres directions du ministère, la DCFCC négocie directement son budget avec le Ministère des Finances pour obtenir ses crédits d'exploitation et d'investissement annuels.

Comme son nom l'indique, la Direction de la Conservation Foncière, de la Cartographie et du Cadastre fournit trois services distincts :

- la division de la conservation foncière qui est responsable de l'immatriculation foncière et des procédures en matière de gestion foncière.

- La division de la cartographie est responsable de l'établissement des cartes du royaume.

- La division du cadastre qui est responsable d'établir et de conserver les registres du cadastre national pour les terres agricoles.

La division de la conservation foncière se limite toutefois à statuer sur les réclamations territoriales et à établir la validité des droits de propriété; elle ne participe pas au programme de réforme foncière du gouvernement. Cette dernière responsabilité relève de la direction de la des Aménagements Fonciers (DAF).

4.2.9. Direction des Eaux et Forêts et de la Conservation des Sols (DEFCS)

La responsabilité de la gestion des zones forestières classées du pays, englobant la pêche fluviale et les ressources fauniques et florales, incombe à **la Direction des Eaux et Forets et de la Conservation des Sols** (DEFCS). La DEFCS est composée de cinq divisions :

1) la division de l'économie forestière ;

2) la division du domaine forestier, y compris la gestion des infrastructures et des questions juridiques et logistiques qui en découlent;

3) la division du reboisement et de la conservation des sols;

4) la division de la chasse, de la pêche et de la protection de la nature; et

5) la division des recherches et des expérimentations forestières.

La DEFCS exerce ses activités sur le terrain par le truchement de 35 services forestiers, lesquels comprennent des sous-divisions, des districts et des secteurs. En raison de la nature du travail de la direction, on observe un chevauchement et des interdépendances considérables avec d'autres directions du Ministère de l'Agriculture, ainsi qu'avec d'autres ministères.

La DEFCS met en oeuvre divers programmes éducatifs conjointement avec l'ex-Direction de la Vulgarisation et de la Réforme Agraire, (actuelle DPV), les divers instituts agricoles, notamment l'Institut agronomique et vétérinaire (IAV) et l'ENFI. Ces derniers jouent un rôle important dans la recherche forestière et poursuivent des activités propres qui se dédoublent souvent avec celles qui sont conduites par la DEFCS. Le Ministère de l'Intérieur participe également à de nombreux programmes communaux comportant des activités de reboisement, de gestion des parcours forestiers et de stabilisation des dunes. La DEFCS a eu dans le passé des conflits avec la direction du Ministère de l'intérieur qui s'occupe de la gestion du territoire, au sujet de la gestion des ressources foncières du pays. De même, le Ministère des Travaux Publics, de la Formation Professionnelle et de la Formation des Cadres partage la responsabilité du programme de plantation d'arbres le long des routes et de l'entretien des routes à l'intérieur des domaines forestiers. Il ne semble pas exister de politique qui délimite clairement où s'arrête l'autorité d'un Ministère (ou d'une direction) et où commence celle de l'autre, ni de mécanisme de coordination efficace pour réduire les chevauchements de juridictions.

Dotée d'un budget d'investissement de 217 millions de DH en 1992 et 241 millions de DH en 1993, la DEFCS joue un rôle important au sein du secteur de l'agriculture Celle-ci est toutefois affligée d'un mandat très diversifié et parfois confus. Contrairement à la plupart des directions du Ministère de l'Agriculture, la DEFCS reçoit la majorité de ses recettes de sources extra-budgétaires, c'est-à-dire principalement des projets financés par la Banque Mondiale (BM) et la Banque Africaine de Développement (BAfD). Les collectivités locales assument également une responsabilité de plus en plus grande pour la construction et l'entretien des pistes dans les zones forestières classées de leur territoire.

Le Ministère déploie actuellement de grands efforts pour rationaliser les services fournis par la DEFCS, avec comme objectif de consolider certains services tels que les plantations d'arbres, pour les centraliser au sein de la direction ou de transférer d'autres services, tels que l'entretien des routes vers d'autres Ministères mandatés pour assumer de telles responsabilités.

4.2.10. Direction de la Protection Végétale, des Contrôles Techniques et de la Répression des Fraudes (DPVCTRF)

La Direction de la Protection Végétale, des Contrôles Techniques et de la Répression des Fraudes (DPVCTRF) et ses agents extérieurs fournissent une vaste gamme de services allant du contrôle de la qualité des semences et des plantes à la prévention des pratiques frauduleuses dans la commercialisation des produits agricoles. Les services de conseils et de soutien fournis par la DPVCTRF font partie intégrante du développement de l'agriculture marocaine, et cette direction est l'une des plus appréciée du Ministère. Paradoxalement, compte tenu de l'importance de la direction pour la protection des intérêts agricoles du pays, celle-ci est relativement peu financée par rapport aux autres directions du ministère.

La DPVCTRF se compose de deux divisions. La première, **la division des contrôles techniques et phytosanitaires,** comprend le service de la protection végétale et le service du contrôle de la qualité des semences et des plants (SQSP). La division emploie environ 670 fonctionnaires de la direction, et est responsable de la protection des cultures de tout le pays.

Le Service de la Qualité des Semences emploie environ 15 % des fonctionnaires de la DPVCTRF et une quantité importante de son personnel occasionnel. Le SQSP exploite un réseau de 14 postes d'inspection régionale et s'occupe du contrôle de la qualité des semences et plants mais n'est pas impliqué dans la production de celles-ci. Le SQSP a également la responsabilité de l'application des mesures de quarantaine agricole et du contrôle de la qualité et de la valeur sanitaire des semences et des plants importés et exportés.

La deuxième division de la DPVCTRF, **la Division du Contrôle des Pratiques Frauduleuses,** emploie à temps plein le tiers du personnel de la direction et fournit des services juridiques, des services techniques, des services spécialisés pour le contrôle des vins et des boissons alcoolisées, ainsi qu'un bureau d'inspection pour la prévention des fraudes. Cette division a pour mandat de prévenir la fraude dans la commercialisation des produits agricoles, de faire appliquer les lignes directrices pour une commercialisation honnête et sécuritaire et de protéger la santé des consommateurs. Afin de réaliser ce dernier élément de son mandat, elle voit à l'application de normes et de mesures de protection en matière environnementale en portant une attention particulière sur l'utilisation des engrais, des pesticides et autres matières dangereuses à des fins agricoles.

Le Service de la Protection des Végétaux est chargé de la lutte contre les insectes et animaux nuisibles (déclarés comme fléaux nationaux) et de la protection des forets. Dans la réalisation des traitements requis pour éradiquer les éléments nuisibles, ce service fait largement appel aux prestations du secteur privé (traitement aérien, etc.).

Comme la direction est un service public et que son travail revêt une nature réglementaire, son mandat n'est pas très propice à la prestation privée. Cependant, la direction s'appuie de plus en plus sur des entrepreneurs privés pour fournir des services spécialisés d'inspection et celle-ci cherche de plus en plus à utiliser les services des laboratoires privés.

L'Etat ne pourra pas se désengager de la plupart des responsabilités qui incombent à cette direction, qui relèvent du domaine de la protection de la population et des intérêts de la société. Il sera toutefois possible de réduire l'ampleur de l'intervention publique en modifiant la réglementation, avec pour objectif de responsabiliser les industriels et les associations professionnelles de l'agro-industrie pour qu'ils assument, à même leurs dépenses d'exploitation, une partie de la responsabilité des contrôles de routine et les contraindre d'installer sur les lieux de production des laboratoires de contrôle de qualité privés. Il devra être de la responsabilité

des Associations professionnelles spécialisées d'auto-discipliner la profession et de s'assurer que les normes gouvernementales en matière de qualité soient respectées par leurs membres. Dans un tel contexte, l'Etat, en association avec les professions définissent des normes de qualité et la législation impose à l'industrie de prendre les mesures appropriées pour s'assurer de leur respect. Cette évolution se traduira par une modification du rôle de la Division de la Répression des Fraudes au sein du Ministère, qui devra mettre l'accent sur les aspects juridiques, l'ajustement des normes marocaines sur les normes internationales et le contrôle de la profession plutôt que sur le contrôle des produits.

Des laboratoires privés pourront être agréés pour réaliser pour le compte du ministère ou de la profession des contrôles occasionnels inopinés pour vérifier le degré de fiabilité des procédures de contrôle de qualité internes aux entreprises.

4.2.11. L'Administration de l'Equipement Rural (Ex Direction de l'Equipement Rural)

L'Administration de l'Equipement Rural, nouvellement réorganisée en trois Directions, remplace l'ancienne Direction de l'Equipement Rural. Elle est chargée d'élaborer la politique générale de l'eau en milieu rural, de planifier et d'assurer la mise en oeuvre et le suivi des objectifs d'aménagement hydro-agricoles, et d'améliorer l'état des structures foncières du pays. L'Administration de l'Equipement Rural fournit des services d'ingénierie et l'équipement de travaux publics en support aux activités de développement du secteur agricole sur toute l'étendue du territoire. Les services particuliers requis par les provinces sont fournis par le service de l'équipement rural rattaché à chacune des DPA. Le financement de ces services provient de l'administration de l'Equipement rural du Ministère.

Les activités de génie rural de l'Administration de l'Equipement Rural consistent notamment à répondre aux demandes d'assistance des communes et des DPA pour la conception et la mise en oeuvre de travaux ruraux de tous genres (par exemple : amélioration ou construction d'installations d'approvisionnement en eau potable, routes d'accès secondaires sur des terrains agricoles, drainage de terrains, électrification, barrages tampons de retenue à des fins d'irrigation, salles de réunion, abattoirs et installations d'élevage, silos et marchés). L'une des principales activités de la direction de l'équipement rural est de surveiller la construction, l'exploitation, l'entretien et la réhabilitation des projets d'irrigation de petite et moyenne envergure par l'intermédiaire de son «Service des Travaux des Equipements Nouveaux [7]». Les

[7] En ce qui concerne les petits projets d'irrigation, la AER les exécute habituellement en collaboration avec d'autres directions, plus particulièrement la direction de l'Agriculture et de la Réforme Agraire. Le Ministère de l'Intérieur finance également la construction de petits barrages à des fins d'irrigation par le biais de ses activités de promotion nationale, mais la AER est responsable de la conception et de la supervision de la construction.

crédits alloués à la Petite et Moyenne Hydraulique représentent actuellement 12 a 14 % des montants alloués aux aménagements hydro-agricoles contre 5 % avant 1984.

Il faut souligner la contribution grandissante du secteur privé dans développement de l'irrigation. Le privé a été le pionnier dans l'introduction de certaines technologies d'irrigation modernes telles que la micro-irrigation et l'aspersion mécanisée. Les superficies concernées sont estimées à 150 000 Ha à la fin 1992.

Malheureusement, en raison de la structure des budgets de fonctionnement du Ministère de l'Agriculture (qui regroupe toutes les dépenses relatives à la masse salariale et qui est présentée par direction), il est difficile d'estimer l'efficience de l'utilisation des ressources humaines au sein de l'ex-DER ou de dresser un tableau précis des niveaux de dotation en personnel de génie pour chaque territoire. Sur le plan opérationnel, chaque DPA est indépendante. Une étude effectuée en 1990 par la Banque mondiale[8] a révélé que la mauvaise répartition des ressources humaines constituait souvent un problème aussi grave que l'insuffisance des ressources budgétaires. Nous supposons que la création de la nouvelle Direction des Ressources Humaines permettra une analyse en profondeur de ces problèmes et éventuellement d'envisager la mise sur pied d'un plan de formation et/ou de redéploiement des ressources humaines afin de mieux répondre aux besoins des différentes structures et faire disparaître les insuffisances ou surplus chroniques de main d'oeuvre au niveau des DPA.

Les services fournis, aux collectivités et autorités locales sont **tout à fait gratuits**. Les DPA se voient confier la réalisation de marchés sur des crédits de collectivités locales et les services d'ingénierie offrent des prestations dans le domaine de l'encadrement, du suivi et du contrôle de l'exécution des travaux (la réalisation des différents travaux est sous-traitée au secteur privé). Les systèmes de comptabilisation des coûts étant déficients, il est actuellement impossible d'évaluer la valeur approximative des services dispensés gratuitement par les services de l'Administration de l'Equipement Rural. Une réforme des systèmes de contrôle des coûts devrait toutefois être entreprise au sein des DPA pour permettre la comptabilisation et **la facturation au coût** de ces services. Il est de la responsabilité du Ministère, par le canal de l'Administration de l'Equipement Rural d'effectuer **la planification** et **le contrôle** du développement optimal et harmonieux de l'équipement rural. Par contre, la maîtrise d'ouvrage déléguée pour la réalisation des travaux sous-traités au secteur privé pourrait être adéquatement effectuée par le secteur privé (bureaux d'études et firmes d'ingénieurs conseils).

[8] Agriculture Expenditure Review, 1990.

748

4.2.12. Direction de la Coopération

La Division de la Coopération est chargée dans le cadre des attributions du MARA, des questions relatives à la coopération technique internationale ainsi que la promotion de l'expertise nationale.

4.3. Les Directions Provinciales de l'Agriculture (DPA)

Plusieurs activités du Ministère de l'Agriculture ont été déléguées à des structures locales, dans le cadre de la politique de décentralisation de l'Etat.

Au niveau régional, le Ministère est actuellement représenté par 38 directions provinciales de l'agriculture (DPA). Les directions centrales du Ministère de l'Agriculture fonctionnent essentiellement comme des services de planification, d'orientation et de contrôle et les DPA agissent comme des organismes de mise en oeuvre des politiques et directives générales de l'Administration. Les directions provinciales sont responsables de la prestation de services dans leurs territoires respectifs mais ne constituent pas des unités administratives autonomes et doivent rendre compte directement au Ministère de l'Agriculture ainsi qu'au Gouverneur de la Province de laquelle ils relèvent. Ainsi, les DPA sont des extensions régionales des directions centrales du Ministère de l'Agriculture et elles sont organisées en services, essentiellement sur le même modèle que les directions ministérielles. Le souci de rendre plus performante la décentralisation conduit actuellement le Ministère de l'Agriculture à réorganiser les DPA en augmentant les pouvoirs du Directeur Provincial de l'Agriculture, en lui accordant la responsabilité de répartir le budget global de sa DPA entre les différents services régionaux en fonction de sa perception des besoins spécifiques de sa région. Il s'agit d'une initiative allant dans le sens de la responsabilisation des autorités régionales et du rapprochement des autorités décisionnelles de la clientèle à desservir. De telles initiatives doivent être encouragées et multipliées.

Chaque direction provinciale de l'agriculture dispense des services dans les domaines du génie rural, de la production végétale, de la vulgarisation agricole, de l'exploitation forestière, de l'élevage, des statistiques et de la planification du développement agricole régional, et de l'administration des activités de la DPA. Les fonds consacrés au fonctionnement des directions provinciales sont postés au budget du Ministère de l'Agriculture, qui établit annuellement le budget global de fonctionnement et d'investissement de chacune des directions provinciales. A l'exception des ORMVA (voir ci-dessous), les DPA ne reçoivent aucune affectation budgétaire indépendante, et **tous leurs services sont fournis gratuitement.** Les services fournis par les DPA et les responsabilités des directions du MARA dont ils relèvent sont décrits ci-dessous.

4.3.1. Les Centres de Travaux

Les agents de l'ex "Direction de la Vulgarisation et de la Réforme Agraire" sont représentés à la fois dans les services du même nom des DPA et dans des structures de vulgarisation provinciales que sont les Centre de Travaux (CT). Ces structures fonctionnent comme des "mini-Etablissements Publics" et sont à la fois sous le contrôle direct de la Direction Centrale du Ministère pour l'allocation des budgets et sous le contrôle de la DPA pour la réalisation de leurs programmes d'activités techniques. La réflexion actuellement engagée au Ministère, visant une organisation plus rationnelle et plus efficace de ses activités, va dans le sens de l'intégration de ces deux structures au sein des DPA, afin d'éliminer les dédoublements de rôles et de responsabilités.

4.4. Les organismes sous tutelle

4.4.1. Les Offices Régionaux de Mise en Valeur Agricole (ORMVA)

Statuts et missions

Créés en 1966, les ORMVA sont des Etablissements publics administrativement et financièrement autonomes, placés sous la tutelle technique du Ministère de l'Agriculture.

Tel que libellé dans les textes, les missions des Offices de Mise en Valeur Agricole se définissent selon les catégories suivantes d'activités :

- Activités d'équipement dans les plans de développement,
- Gestion des réseaux d'irrigation (ceci comprend l'exploitation et l'entretien)
- Mise en valeur agricole (ou des activités d'appui technique à la production)

Importance des ORMVA

Globalement, les 9 ORMVA gèrent actuellement une superficie équipée de 474 000 hectares irrigués soit, 56 % des 843 000 hectares de potentiel au Maroc. La production irriguée contribue pour 45 % de la valeur ajoutée agricole et constitue 65 % des exportations agricoles, pour une superficie exploitée représentant 10 % des terres arables du pays.

Contrairement à l'Administration de l'Equipement Rural, qui assume l'entretien des installations d'irrigation de petite et moyenne envergure, les ORMVA sont chargées des **grands projets d'irrigation** (GPI), même si une partie des territoires placés sous leur responsabilité sont couverts par des zones de culture par irrigation pluviale. Ils peuvent exploiter des systèmes d'irrigation fort différents les uns des autres en fonction des caractéristiques des bassins versants

desquels ils sont alimentés. Certains possèdent de grandes réserves d'eau tirées de barrages hydro-électriques modernes, tandis que d'autres n'exploitent que des systèmes plus traditionnels.

Le financement des ORMVA

L'Etat participe de façon substantielle aux investissements réalisés dans le domaine de l'irrigation sur les territoires placés sous le contrôle des ORMVA. Le budget d'investissement des 9 Offices confondus représente, en 1992 et 1993, 41 % du budget d'investissement global du MARA.

La partie du budget de fonctionnement total versée par le Ministère se situe entre 150 millions et 180 millions de DH[9], soit 31 % du budget de fonctionnement des Offices et 14 % du budget de fonctionnement du MARA. L'autre partie du budget de fonctionnement des ORMVA est essentiellement financée par les recettes tirées des redevances d'eau d'irrigation payées par les utilisateurs (qui représentent environ 95 % des recettes hors budget du Ministère perçues par les ORMVA). Certains Offices ont développé la facturation d'autres prestations de services, le montant de ces recettes peut aller jusqu'à 4 ou 5 millions de dirhams soit 7 à 8 % du budget de certaines ORMVA. Certains de ces Offices démontrent actuellement un résultat d'exploitation positif alors que d'autres restent encore déficitaires.

Les moyens humains sous le contrôle des ORMVA

Le personnel des ORMVA est demeuré constant (environ 11 000 personnes) depuis 1985, ce qui représente près de 24 personnes pour 1 000 hectares irrigués.

Prestations fournies

En ce qui concerne les grands projets d'irrigation, les principaux services fournis par les ORMVA sont :

- L'exploitation et l'entretien des infrastructures de transport de l'eau brute,
- La planification et la supervision de la construction de nouvelles infrastructures,
- Le soutien général à la culture en terrain irrigué par des actions de vulgarisation.

[9] La rationalisation des services et le passage des GPI au PIPME peuvent expliquer en partie la diminution des charges de fonctionnement combinées des ORMVA de 250 millions de DH en 1983 à 162 millions de DH en 1989.

- Et la prestation de services au niveau des Collectivités Locales (études, suivi et encadrement des travaux). Les offices sont souvent employés comme des maîtres d'oeuvre sur des travaux financés par les autorités ou collectivités locales (voir le paragraphe sur les DPA). Jusqu'à présent les ORMVA n'ont pas facturé ces services, même si un arrêté a été émis les autorisant à le faire. L'évaluation du montant de ces travaux non «rémunérés» est actuellement difficile, du fait que les ORMVA sont encore sous le régime de la comptabilité publique.

Organisation des ORMVA

Les Offices sont organisés en «Secteur Hydraulique», «Centre de Mise en Valeur» ou «Centre d'Elevage»; ces unités territoriales sont regroupées au sein de divisions à définition également territoriale. Chaque unité territoriale est coiffée au niveau des offices par une structure centrale où toutes les divisions techniques sont représentées et placées sous la responsabilité directe d'un directeur général. Les services de planification et de programmation rattachés à la structure centrale sont de création relativement récente. Ils ne disposent pas encore des moyens techniques suffisants pour exercer efficacement leurs fonctions dans ce domaine et les tâches administratives (rapport d'activité) et la préparation des budgets absorbent largement leur temps.

Avant la mise en application de la politique d'ajustement structurel, les fonctions auxiliaires des ORMVA consistaient à choisir les schémas de culture, à proposer les technologies favorisant le meilleur rendement (en fonction des moyens d'irrigation disponibles), à faire appliquer leurs décisions, à fournir des intrants à crédit ou subventionnés, et à fournir des services subventionnés aux exploitants agricoles (p. ex. services de vulgarisation agricole, conseils sur les pratiques de culture, etc.). Suite aux ajustements macro-économiques mis en oeuvre depuis le début des années 1980 (programme d'ajustement structurel en particulier), les offices de mise en valeur ont mis l'accent sur leur réorganisation et sur la redéfinition de leur rôle. Ces réflexions ont été conduites dans le cadre des projets PAGI 1 et PAGI 2 financés par la Banque Mondiale (Projet d'amélioration de la Grande Irrigation).

Coûts des différents services

Même si une comptabilité analytique n'est pas encore en place au niveau des Offices, des études internes au sein du Ministère ont permis d'évaluer approximativement le coût à l'hectare des différents services fournis. Ceux-ci sont présentés dans le tableau suivant pour deux Offices fonctionnant sur la base de techniques d'irrigation différentes.

	DOUKKALA (60 000 HA)	TADLA (95 000 ha)
DEVELOPPEMENT AGRICOLE	400 DH/HA	509 DH/HA
GESTION DU RESEAU D'IRRIGATION	700 DH/HA	285 DH/HA
EQUIPEMENT	85 DH/HA	79 DH/HA

Les coûts de gestion des réseaux d'irrigation varient en fonction des coûts d'entretien, du type d'équipement mis en place (uniquement gravitaire pour le Tadla et gravitaire et par aspersion pour les Doukkala), de la superficie du périmètre géré et du type des contrôles de consommation d'eau (Relevés de compteur ou contrôle physique à la parcelle)

La gestion des réseaux d'irrigation

Lors de la création des Offices, il était prévu que les agriculteurs utilisateurs devaient participer aux différents frais d'investissement et d'exploitation des réseaux d'irrigation, notamment par :

- Le versement d'une somme fixe pour participation aux frais d'investissement

- Le paiement d'une redevance eau pour couvrir les frais d'exploitation et d'entretien des réseaux. (L'expérience à démontré que cette participation était insuffisante et que l'Etat devait continuer de participer aux frais d'exploitation et d'entretien des réseaux. Actuellement, le MARA finance 14 % des frais de fonctionnement globaux).

Dans le cadre de la réorganisation des Offices une nouvelle tarification de l'eau est en cours d'étude pour assurer que le paiement de la redevance d'eau puisse couvrir 100 % des frais d'exploitation et d'entretien des réseaux. Pour le moment on prévoit que la tarification se fera au coût marginal et non pas au coût moyen. (Il n'est pas encore envisagé d'incorporer dans cette tarification le coût de production de l'eau brute, actuellement supporté à 100 % par l'Etat).

Cette étude de tarification devra prendre en compte la répercussion de cette hausse sur le prix des denrées et sur la situation financière des exploitations agricoles. Actuellement, l'eau ne constitue pas encore une importante contrainte d'exploitation **en termes de coûts de production.** Une augmentation progressive et raisonnable du coût de l'eau d'irrigation ne pénalisera pas de manière importante les agriculteurs et devrait conduire ces derniers à exercer une meilleure gestion de la ressource (l'efficience de l'utilisation de l'eau d'irrigation est actuellement faible et on peut constater de nombreux gaspillages). Au même titre que pour les autres intrants de l'agriculture, il est souhaitable d'amener progressivement les agriculteurs à payer le coût de production réel des services produits.

Dans le cadre de la réforme des ORMVA, il faudra envisager le transfert progressif aux exploitants agricoles de la responsabilité complète de l'opération et de l'entretien des installations d'irrigation **qui sont localisées dans le périmètre de leurs terrains particuliers** et le transfert au secteur privé de l'exploitation commerciale de l'eau d'irrigation brute et de l'entretien des réseaux de transport de l'eau brute. (Concept des gestionnaires des bassins versants décrits dans le rapport d'analyse des secteurs de l'Eau et de l'Electricité).

L'Administration de l'Equipement Rural travaille actuellement dans ce sens et a engagé au sein de certains Offices quelques expériences de désengagement progressif de l'Etat, notamment par :

1 des contrats avec des entreprises privées pour l'entretien des réseaux de distribution de l'eau d'irrigation,

2 des contrats avec le secteur privé pour la gestion, l'entretien et l'exploitation de stations de pompage (cas du Gharb à partir de 1992-1993),

3 le soutien au développement d'associations coopératives d'exploitants afin qu'ils se chargent des investissements et de l'exploitation des infrastructures les alimentant,

4 la mise en place de contrats-programme avec deux Offices, précisant les engagements des Offices et ceux de l'Etat et incluant la définition d'indicateurs de performance pour mesurer les résultats atteints.

On peut aller plus loin et envisager de transférer l'intégralité des infrastructures et équipements d'irrigation (hors parcelles propriétés des exploitants agricoles) à des gestionnaires publics ou privés qui pourraient assumer la responsabilité de **la gestion intégrée de chacun des bassins versants.** (voir chapitre relatif à la gestion des bassins intégrés du rapport d'analyse sectorielle du secteur de l'eau et de l'Electricité). Cette gestion devrait s'effectuer dans un contexte d'intégration et d'optimisation avec la gestion des infrastructures de transport de l'eau potable et de la fourniture d'eau brute pour la production d'électricité. Cette dernière proposition revient

1754

à toute fin pratique à modifier et bonifier la mission actuelle des ORMVA pour y inclure également la responsabilité de la gestion des infrastructures de transport en gros de l'eau potable et de la gestion de l'optimisation de l'utilisation de l'eau turbinée pour fins de production de l'électricité (voir rapport sectoriel de l'eau et de l'électricité). Dans un tel contexte, les ORMVA devraient être progressivement restructurés pour s'intégrer au sein des nouvelles organisations créées pour assurer la gestion intégrée des bassins versants (intégration avec les Régions Hydrauliques actuellement gérées par la Direction de l'Hydraulique du Ministère des Travaux Publics)

Les services de mise en valeur agricole

Les services de développement agricole ont évolués suite aux réorientations faites dans le cadre du programme d'ajustement structurel.

A l'origine, en raison d'une insuffisance de formation et d'expérience des agriculteurs, ces services étaient «directifs» et laissaient peu de choix à l'agriculteur pour la Mise en Valeur de son exploitation. Actuellement la libéralisation de la mise en valeur au profit des agriculteurs et l'insertion des exploitations agricoles dans l'économie de marché se traduit par :

- l'augmentation sensible de la part des agriculteurs dans les prises de décisions de mise en valeur de leurs exploitations.

- les assolements sont décidés par les agriculteurs eux mêmes en prenant en compte les différents atouts et contraintes des cultures (prix, coût des intrants, besoins en eau, intérêt agronomique, profitabilité potentielle, etc...).

- des revenus d'exploitation qui sont directement fonction de la performance technico-économique individuelle des exploitants (facteur de motivation très puissant).

Les conséquences de ces changements au niveau de l'environnement opérationnel des agriculteurs va contribuer à les responsabiliser et se traduira à moyen terme par une diversification des investisseurs et des systèmes de production.

Le Ministère de l'Agriculture et les gestionnaires des ORMVA sont conscients des bienfaits potentiels de cette évolution et, à ce titre, ont entrepris un processus de redéfinition des missions pour les services de vulgarisation dispensés par les ORMVA. Les réflexions suivantes sont actuellement menées au niveau des instances décisionnelles impliquées :

Toutes les exploitations des périmètres irrigués ne semblent pas être pour le moment, pour des raisons diverses, en mesure de répondre positivement aux facteurs stimulants de la libéralisation

et de la concurrence basée sur les seules régles du marché. Certaines exploitations réagissent négativement, soit parce qu'elles sont soumises à des contraintes structurelles difficilement surmontables à court terme (assiette foncière, système de décision, difficulté d'accès au crédit, etc.) soit que l'exploitant ne soit pas suffisamment préparé ou sensibilisés aux potentialités offertes (âge, formation insuffisante, absence de motivation, mentalité d'assisté public, etc.).

Les exploitants agricoles les moins préparés à affronter les contraintes d'un environnement concurrentiel ont été habitués à fonctionner dans un environnement fortement assisté et dirigé par les services des ORMVA. Ils sont à l'heure actuelle dans l'incapacité de maîtriser seuls un système de production intégré moderne, autonome et performant. Ces exploitations se contentent, dans la plupart des cas, de cultures réglementaires et garantes du crédit de campagne, de cultures céréalières peu performantes ou d'un élevage utilisateur de sous-produits. Leur rentabilité et leur viabilité économique dans un contexte de retrait progressif des subventions de l'Etat seront rapidement compromises.

Un système efficace de vulgarisation rapprochée intensif mais de durée limitée et de portée rapidement décroissante et encore jugé nécessaire pour aider et contraindre ces agriculteurs à amorcer l'évolution requise pour assurer leur suivie à long terme dans le nouvel environnement qu'ils devront affronter par la force des choses. Les nouveaux programmes de vulgarisation devront capitaliser sur les exemples de réussites réalisées par les autres exploitants qui ont dores et déjà des comportements d'entrepreneur et se sont bien adaptés à la nouvelle politique d'allégement de la tutelle de l'Etat. Fait cocasse et qui incite à la réflexion, il apparaît que ce dernier type d'exploitant agricole se rencontre actuellement plus souvent dans les périmètres irrigués privés hors des zone de responsabilité des ORMVA. Ceci pourrait être révélateur du fait qu'une politique d'assistance et de prise en charge trop importante des destinées des agriculteurs peut perpétuer une situation de dépendance exagérée de laquelle les bénéficiaires n'ont aucun intérêt à se libérer.

Une politique agressive de retrait de l'assistance Etatique, accompagnée d'une politique de vulgarisation intensive de courte durée et fortement ciblée sur les agriculteurs en situation de dépendance exagérée devrait permettre d'éviter l'apparition d'un écart important entre différentes catégories d'exploitations (les performants autonomes et les marginaux laissés pour compte).

Une telle politique entraîne un certain nombre de considérations qui devront être prises en compte par les ORMVA au niveau de leurs interventions en matière de mise en valeur agricole. Ces considérations sont :

1. La nécessité, pour les agriculteurs les moins performants, d'acquérir une connaissance plus précise du fonctionnement des systèmes de production, des processus de prise de décisions autonomes, des compétences techniques et

administratives et des pratiques en usage au sein des exploitations agricoles les plus performantes. L'office ne pourra en effet plus se contenter, pour programmer ses activités, en particulier la gestion des réseaux et la distribution de l'eau d'irrigation, sur une connaissance normative de l'occupation des sols et des itinéraires techniques centrée sur les seules cultures intégrées officielles. Les besoins précis d'assistance technique et de formation devront être connus et quantifiés.

2. La mise en place d'une structure très performante de conseil technique et d'appui à l'innovation, de courte durée et basée sur des connaissances précises et constamment mises à jour dans le domaine des technologies de production et de l'économie de l'eau.

3. Le renforcissement des systèmes de vulgarisation de masse et de vulgarisation rapprochée susceptibles de favoriser rapidement la progression des exploitations marginales prenant en compte l'ensemble des facteurs du système de production.

4. L'amélioration des mécanismes d'insertion des exploitations agricoles dans les filières privées en amont et en aval de la production, (jusque là fortement contrôlées par les Offices) qui impliqueront de plus en plus des relations contractuelles et commerciales entre les fournisseurs, les clients et les agriculteurs.

5. Le développement de systèmes simples de gestion administrative et financière d'exploitations agricoles et la formation intensive des agriculteurs à l'utilisation de ces systèmes.

Une amélioration sensible de la performance opérationnelle et administrative des agriculteurs marginaux pourra être obtenue par

- La mise en place d'un système de vulgarisation et d'information efficace sur les marchés, l'approvisionnement, le conditionnement, la transformation et la commercialisation des denrées alimentaires (sur le plan national et international)

- L'émergence et le bon fonctionnement de groupements interprofessionnels et d'associations de producteurs spécialisés et l'intégration des agriculteurs comme sociétaires de coopératives de transformation et de commercialisation des produits agricoles.

- L'assistance et l'encadrement des nouvelles coopératives agricoles pour la période du lancement de leurs activités, afin de les aider à recruter des gestionnaires professionnels compétents et à faire l'acquisition de technologies de production et administratives modernes et performantes.

Les services de développement et de vulgarisation agricole sont actuellement considérés comme étant des services publics disponibles sans contrainte à qui veut en profiter et pris en charge a 100 % par les financements publics. Les coûts pour la fourniture de tels services sont toutefois importants, pour des résultats décevants en terme de prise d'autonomie des agriculteurs. Diverses mesures peuvent être envisagées pour en diminuer le coût de production, en améliorer la performance et aider simultanément au développement des organismes privés en amont et en aval de la production agricole.

Le Ministère devra conserver la responsabilité de l'évaluation des besoins, de la définition des curriculums de formation et de vulgarisation et du contrôle des résultats produits. La responsabilité de la dispense de la formation pourrait toutefois être transférée aux différents secteurs privés suivants :

- des écoles de formation agricole (publiques ou privées) contribuant par le fait même à augmenter leur potentiel de rentabilisation;

- les Chambres d'Agriculture et les Associations Professionnelles du secteur de l'agriculture;

- la participation active du secteur agro-industriel et des coopératives de transformation et de commercialisation à qui bénéficieront les actions de formation des agriculteurs et de recherche-développement.

Des «unités de recherche-développement spécialisées» pourraient être mises en place au niveau des ORMVA afin d'effectuer des recherches en matière d'amélioration de l'efficience de l'eau a la parcelle. Des projets de développement de tels centres avec la participation de l'INRA sont en cours de planification.

4.4.2. Les autres organismes sous tutelle

Outre les Offices Régionaux de Mise en Valeur Agricole, le Ministère de l'Agriculture a sous sa tutelle 19 Etablissements Publics qui sont soit des EPA (Etablissement Public à caractère Administratif), soit des EPIC (Etablissement Public à Caractère Industriel et Commercial).

Trois de ces établissements sont sur la liste des entreprises privatisables avant (1995), ce sont :

- La COMAGRI (Compagnie Marocaine de Gestion des Exploitations Agricoles) dont la privatisation est déjà réalisée;

- La COMAPRA (Compagnie Marocaine de Commercialisation des Produits Agricoles);

- La SNDE (Société Nationale de Développement de l'Elevage)

Les autres Etablissements peuvent être classés dans les catégories suivantes :

- 4 Etablissements d'enseignement ou de recherche;
- 7 Sociétés de production ou de commercialisation de biens ou de services
- 1 Banque;
- 2 Offices de coordination et de contrôle;
- 1 société de jeux;
- 1 laboratoire

4.4.3. Les services de commercialisation des denrées

L'intervention du Ministère de l'Agriculture dans le domaine de la commercialisation se limite principalement à établir la politique nationale macro-économique pour le secteur de l'agriculture et à fixer et contrôler les prix des denrées réglementées.

Dans le cadre de la mise en application du programme d'ajustement du secteur de l'agriculture, les contrôles de l'Etat sur les prix sont assouplis.

L'ONICL a déjà été transformé en un organisme de surveillance du marché, et le gouvernement s'oppose actuellement aux efforts déployés par la COMAPRA et d'autres compagnies de commercialisation similaires pour contrôler ou influencer les prix des denrées sur le marché intérieurs.

Conformément au programme d'ajustement du secteur de l'agriculture à moyen terme, tous les prix du secteur de l'agriculture doivent être libéralisés et les ententes de commercialisation «régularisées» (c'est-à-dire libérées des contrôles artificiels) d'ici 1994.

Les prix du Blé Tendre, des oléagineux et des cultures sucrières seront libéralisés en 1994. Le prix du lait a été libéralisé le 16 février 1993. Afin de protéger, la production nationale, des équivalents tarifaires et des prix de référence seront mis en place aux frontières pour limiter les importations.

4.4.4. Abattoirs et services de conservation et de transformation des aliments

Le Ministère de l'Agriculture assure le contrôle sanitaire et la réglementation des abattoirs. Ces activités relèvent de la responsabilité de l'Etat et devront continuer d'être exercées par l'Administration. Ceci n'implique toutefois pas que le secteur privé ne puisse participer à certaines des activités du processus de contrôle telles que les prises d'échantillons systématiques et les tests de laboratoires qui peuvent être sous-traités au secteur privé, dans le cadre de strictes procédures réglementées.

La plupart des abattoirs sont encore la propriété et sont gérés par les collectivités locales même si le marché pour ce type d'entreprises est libre et que tout investisseur privé peut investir et exploiter un abattoir. Dans le domaine de la volaille, des abattoirs privés se sont développés dans les grandes villes au cours des dernières années. Il n'existe pas d'argument technique rationnel qui permette de justifier que de telles entreprises demeurent dans le patrimoine des Collectivités Locales. Dans la mesure où quelques Collectivités Locales parviennent actuellement à générer quelques profits de l'exploitation de ces établissements (ce qui est fort douteux si l'on prend en compte l'intégralité des coûts directs et cachés), il pourrait être envisagé d'imposer aux nouvelles entreprises exploitantes privées une taxe municipale par unité abattue.

Ces entreprises devraient être rapidement vendues au secteur privé et le produit de ces ventes réinvesti par les Collectivités Locales à des fins plus conformes à leur mission fondamentale. Certains abattoirs spécialisés pourraient être rachetés par des coopératives d'agriculteurs éleveurs spécialisés (volailles, moutons, boeuf de boucherie, etc.) et s'intégrer au sein d'unités de transformation intégrées en aval des producteurs éleveurs.

Trois entrepôts frigorifiques majeurs sont sous la tutelle du Ministère de l'Agriculture et d'autres entrepôts sont gérés par des Collectivités Locales. Pour les mêmes raisons que celles qui ont été exposées pour les abattoirs, il est envisagé de les privatiser rapidement. Les entrepôts frigorifiques peuvent également être acquis et gérés par des coopératives privés intégrés en aval des producteurs.

Les silos à grains sont encore pour la plupart la propriété de l'Etat mais quelques-uns ont déjà fait l'objet d'une privatisation. Le processus de désengagement de l'Etat doit se poursuivre dans ce domaine, au même titre que pour les abattoirs et les entrepôts frigorifiques. Certains silos à grain pourraient également être acquis par des coopératives de producteurs céréaliers, spécialisées dans la conservation, la transformation et la commercialisation des grains et de leurs produits dérivés.

4.4.5. Institut national de la recherche agricole (INRA)

Créé en 1981, l'INRA demeure le seul organisme public se consacrant **exclusivement** à la recherche agricole. Bien qu'un certain nombre d'autres instituts effectuent des recherches similaires en la matière, ces dernières sont accessoires à leur mission principale, alors que la recherche est l'unique fonction de l'INRA.

L'INRA est un Etablissement public fonctionnant sous la tutelle du Ministère de l'Agriculture. Il est dirigé par un conseil d'administration comptant des représentants nommés par six ministères, la Chambre d'agriculture et les associations professionnelles d'agriculteurs. Les fonds de fonctionnement (y compris le salaire du personnel) investis par l'Etat dans l'INRA en 1990 se sont élevés à 96,6 millions de DH et représente 91 % du budget total de fonctionnement de l'Institut. Les 9 % restant étant financés par les recettes propres de l'INRA. Le budget d'équipement était de 58,4 millions de dirhams en 1990.

Malgré la position prééminente que l'INRA occupe dans le domaine de la recherche agricole, ses relations avec les ORMVA et les autres directions du Ministère de l'Agriculture étaient jusqu'à présent difficiles et tendues. La création récente de la Direction de l'Enseignement, de la Recherche et du Développement au sein du Ministère et les récents remaniements au sein de l'INRA ont pour but d'améliorer ces relations en rapprochant les services de la recherche de ceux de la Vulgarisation au sein de la même instance de décision. L'INRA, conforté par son statut d'indépendance financière et d'autonomie administrative, n'a pas considéré jusqu'à présent comme étant prioritaire de collaborer ouvertement avec les autres instituts de recherche agricole agronomique du pays. L'institut a fonctionné dans un relatif isolement et a peu cherché à coordonner ses recherches avec celles des autres établissements. Un premier séminaire qui s'est déroulé début juin, ayant pour thème, «la recherche dans le développement agricole et rural» et regroupant tous les partenaires du développement et de la recherche au Maroc a constitué une première étape pour assurer une meilleure coordination et compréhension entre les différents organismes impliqués dans le développement agricole. L'absence de liaisons solides entre la recherche, l'enseignement et le développement est préjudiciable aux agriculteurs et au secteur agricole dans son ensemble. Par contre l'INRA a développé des relations solides avec des partenaires étrangers qui soutiennent financièrement ou techniquement un certain nombre de ses programmes de recherche.

5. RECOMMANDATIONS

Le Ministère de l'Agriculture et de la Réforme agraire a subi des modifications assez spectaculaires au cours des dernières années, tant sur le plan des politiques que sur celui de son fonctionnement. Sur le plan des politiques, le Ministère a considérablement réduit ses actions de protection du marché intérieur des fluctuations des prix internationaux et il a pris des mesures courageuses pour libéraliser les prix des produits agricoles et régulariser leur commercialisation. Ces efforts sont encore incomplets puisque le prix de certaines denrées est encore contrôlé, ce qui donne lieu à des déséquilibres structurels. La réduction des disparités entre les prix intérieurs et les prix internationaux peut avoir un impact nuisible sur le secteur de l'agriculture marocaine et augmenter les flux migratoires des campagnes vers les villes.

Le Ministère de l'Agriculture fournit une gamme relativement limitée de services publics susceptibles d'être transférés au secteur privé. La plupart des interventions conduites au sein du Ministère sont de nature macro-économique ou visent des domaines de planification, de protection de l'intérêt général de la population ou qui ne sont pas commercialement viables pour l'immédiat (services de vulgarisation et de recherche agricoles; contrôle des insectes et animaux nuisibles; gestion des terres et conservation du sol). Les services qui étaient de nature commerciale et pour lesquels un transfert vers le secteur privé pouvait être envisagé ont été identifiés et des programmes de désengagement progressif de l'Etat sont en cours d'être réalisés, au fur et à mesure de la mise en place des mesures d'accompagnement préalablement requises.

Ces problèmes dépassent toutefois la portée de la présente étude. Nous ne les mentionnons ici que pour souligner le fait que, par contraste avec la plupart des autres secteurs de l'économie marocaine, les modifications nécessaires pour encourager une plus grande participation du secteur privé à l'agriculture sont largement confinées au niveau macro-économique. La libéralisation des prix et l'élimination des subventions aux produits agricoles et aux aliments contribueront bien davantage à réduire les dépenses du gouvernement et à encourager le développement dynamique du secteur privé que des mesures directes prises par le gouvernement pour accroître la sous-traitance ou réduire artificiellement à coup de subventions les coûts de production.

Néanmoins, il y a matière à amélioration, et la réduction du rôle joué par l'Etat dans le secteur productif de l'agriculture, ne serait-ce que marginalement, sera perçue comme un signal important en support aux efforts qui sont déployés par le gouvernement pour créer des conditions favorables à la croissance et au développement du secteur privé et se traduire par un accroissement de l'efficience administrative et financière du gouvernement.

762

5.1. Remarques touchant l'ensemble du secteur

Certains principes fondamentaux sont susceptibles d'encourager la prestation privée de services actuellement assumés par l'Administration. Les principaux sont les suivants :

5.1.1. Accélération et simplification des procédures administratives de paiement.

Un des problèmes actuels qui doit être résolu pour encourager la participation du secteur privé (ou ne pas la décourager), est le paiement rapide des prestations fournies au service public par le secteur privé.

Certains pays ont mis au point de nouvelles méthodes pour s'assurer que les **entrepreneurs privés** soient payés aussi rapidement que ce qui est la norme dans le secteur commercial. L'un des moyens les plus traditionnels de garantir un paiement rapide est d'incorporer des clauses de «paiement tardif» dans les contrats de sous-traitance: si le paiement n'est pas reçu à temps (généralement dans les trente jours suivant l'acceptation des travaux), une pénalité de retard mensuelle -- habituellement sous forme d'intérêts -- doit être payée sur le montant du solde des arriérés.

Des pays comme la Nouvelle-Zélande, la Micronésie et le Pakistan ont adopté une méthode plus novatrice. Le gouvernement doit déposer dans un compte en fidéicommis dans un établissement financier commercial géré par une tierce partie, au moment de l'attribution d'un contrat, une somme égale à un certain pourcentage du montant du contrat (habituellement supérieur à 80 %). Ces fonds demeurent entiercés et inviolables jusqu'à l'achèvement des travaux et ils sont remis à l'entrepreneur par tranches en fonction de l'état d'avancement des travaux selon des termes contractuels convenus à l'avance entre les parties au moment de la négociation.

Ce genre de système présente deux avantages distincts: **du point de vue de l'entrepreneur**, cela fournit une garantie de la disponibilité des fonds qui n'existait pas autrement. Les réclamations de l'entrepreneur concernant les fonds entiercés sont exécutoires en vertu de la loi et, en cas de différend contractuel, les tribunaux peuvent faire effectuer le paiement. **Du point de vue du gouvernement**, l'utilisation de comptes de mise en main tierce oblige les ministères à évaluer avec soin leurs besoins de sous-traitance puisqu'ils doivent engager des fonds dès le démarrage des travaux. Cela aide également à éviter les dépassements budgétaires.

5.1.2. Protection des droits de retraite accumulés par les fonctionnaires

Le problème des droits de retraite accumulés par les fonctionnaires complique également les efforts pour confier au secteur privé des services auparavant fournis par le secteur public. Les fonctionnaires hésitent évidemment à renoncer à leur emploi stable de fonctionnaire au sein du

gouvernement s'ils risquent de perdre leurs droits acquis en matière de retraite. Cela est d'autant plus vrai lorsque des systèmes de pensions similaires ne sont pas disponibles dans le secteur privé et que les droits de retraite accumulés par les fonctionnaires ne sont pas couverts par des fonds dûment approvisionnés par le gouvernement (cotisations aux retraités payées par le budget d'opération du gouvernement).

La plupart des pays ont surmonté ce problème en adoptant des lois prévoyant des «pensions transportables», qui permettent de transférer sans frais et sans impôt le solde de la caisse de retraite d'un employé fonctionnaire démissionnaire. Ainsi, un employé qui quitte le gouvernement pour accepter un poste dans le secteur privé peut demander soit que sa pension soit détenue en main tierce jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge de la retraite, soit que celle-ci soit transférée sans frais dans un établissement financier pour y être investie jusqu'à sa retraite. Lorsque les droits de retraite des fonctionnaires ne sont pas approvisionnés et que les pressions budgétaires auxquelles le gouvernement doit faire face rendent impossible le versement d'une somme forfaitaire importante au titre du paiement des fonds de retraite accumulés, les gouvernements choisissent généralement l'option de verser les prestations de retraite acquises sous la forme d'une rente annuelle répartie sur plusieurs années. Dans le cas des îles Fidji et de la Micronésie, le gouvernement a offert d'échanger les droits de retraite accumulés par les fonctionnaires contre une dette garantie par le gouvernement (bons du Trésor portant intérêt et indexés sur le coût de la vie). Dans des situation de désengagement de l'Etat d'activités de production ou de commercialisation rentables, au profit du secteur privé, il est également possible de compenser, (dans la mesure de l'acceptation par les personnes concernées) la perte partielle ou totale de bénéfices de retraite acquis, par du capital action de l'entreprise transférée, offert à prix réduit ou gratuitement aux employés affectés par la transaction.

5.1.3. Protection des acquéreurs privés contre des poursuites judiciaires éventuelles en rapport avec des actes posés antérieurement à la privatisation

Un autre problème que suscite la privatisation de certains services est la réticence du secteur privé à assumer la responsabilité de poursuites judiciaires éventuelles que cette opération implique pour des actions ou des gestes posés par l'Administration antérieurement à la privatisation. De telles responsabilités existent souvent lorsqu'on transfère au secteur privé des laboratoires, des entreprises de pesticides, de produits chimiques ou d'exploitation minière. Les services fournis par ces entreprises comportent un aspect de risques intangibles pour lesquels on ne découvre les effets sur la santé et l'environnement qu'après un bon nombre d'années.

Pour vaincre la réticence compréhensible d'un acquéreur à assumer la responsabilité d'un sinistre non quantifiable, les gouvernements adoptent souvent une législation qui édicte que l'acquéreur ne pourra faire l'objet de poursuites civiles déterminées (tels que, maladie attribuable à l'utilisation de certains pesticides; dégradation de l'environnement), attribuable à l'ancienne

gestion. Une autre solution souvent adoptée en Europe de l'Est consiste à exiger du gouvernement qu'il assume la responsabilité des frais éventuels de dépollution environnementale ou de réclamations connexes en matière d'atteintes à la santé des employés ou de la population, qui pourraient se déclarer après la date d'acquisition de l'entreprise. Cette dernière solution est particulièrement utile quand on recherche à encourager la participation du secteur privé pour assumer la reprise d'une industrie chimique. La conception des mécanismes de protection légale de l'entreprise privée contre de telles réclamations se fait habituellement au moment des négociations relatives au transfert de propriété.

5.1.4. Favoriser l'accès au crédit pour les entreprises du secteur privé

L'obtention d'un crédit est souvent plus difficile pour une Petite et Moyenne Entreprise installée récemment que pour de grosses entreprises, privées ou publiques. Le développement accéléré du secteur privé ne pourra se faire que dans la mesure où il sera possible d'accéder sans trop de contraintes aux services bancaires et financiers.

Des projets de réforme du système bancaire et financier sont en cours, ainsi que des projets visant à faciliter le développement de petites et moyennes entreprises. Tous ces projets ont entre autre pour objectif de lever les contraintes au développement du secteur privé qu'elles soient d'origine juridique, administrative ou financière.

5.2. Possibilités de participation du secteur privé

5.2.1. Le secteur de la Petite et Moyenne Irrigation

a) Diagnostic du secteur

Ces dernières années, l'Etat a pris des mesures particulières pour développer rapidement la petite et moyenne irrigation. (ne faisant pas partie de la responsabilité des ORMVA).

L'Etat se charge notamment de financer la réhabilitation de certains périmètres ainsi que de leur extension. D'autre part, l'Etat a encouragé le développement des investissements privés dans la production agricole **en subventionnant les aménagements fonciers** ainsi que les équipements hydro-agricoles des exploitations (creusement de puits, moto-pompes, canalisations, etc ...). Ces subventions représentent en 1992 près de 55 % des subventions accordées au titre du FDA (Fonds de Développement Agricole). Ces périmètres irrigués en zone Bour, sont actuellement moins bien organisés en terme d'infrastructures que les zones gérées par les Offices Régionaux de Mise en Valeur Agricole.

1765

Même si des aménagements sont actuellement effectués par l'Etat, **l'eau utilisée pour ce type d'irrigation est fournie gratuitement.**

Recommandations

- Le gouvernement doit encourager le développement d'associations professionnelles telles que des Chambres d'Agriculture et des coopératives d'exploitants agricoles pour prendre en charge peu à peu, dans le cadre d'autres activités productives ou commerciales, les activités d'aménagement et de réhabilitation de périmètres irrigués bien délimités, en lieu et place de l'Etat.

- Les budgets d'exploitation, d'entretien et d'investissement pour chacun de ces périmètres devront être clairement définis et être pris en charge par les membres de ces associations ou être facturés aux autres usagers qui en bénéficient. Pour les aménagements fonciers et hydro-agricoles l'Etat devra être attentif pour apprécier à quel moment il sera approprié ou opportun de réduire et d'éliminer les subventions.

5.2.2. Le secteur des Grands Projets d'Irrigation (GPI)

Ce secteur relève de la responsabilité des ORMVA et constitue l'une des activités principales de ces Offices. Les Offices assument essentiellement la responsabilité de l'entretien et de l'exploitation des infrastructures lourdes de transport de l'eau d'irrigation. Les exploitants agricoles sont en principe responsables de l'entretien des installations d'irrigation localisées dans le périmètre de leurs exploitations. À ce titre, les ORMVA pourraient être assimilés à des transporteurs d'eau d'irrigation en gros, distribuant celle-ci à des consommateurs au détail (les agriculteurs).

L'Exploitation et l'Entretien (E&E) des GPI.

a) Diagnostic

Les ORMVA dépensent actuellement la plus grande partie de leurs budgets d'opération pour les seuls travaux d'E&E courants sur les installations d'irrigation existantes et pour leur remise en état. La partie attribuable à l'E&E courant se sont élevées à près de 280 millions de DH pour l'exercice 1992 (ces dépenses comprennent les travaux de réhabilitation, le coût de l'énergie et l'entretien des installations). Ceci représente en moyenne 16 % du budget des Offices. Il

1766

convient toutefois de réaliser qu'en raison des restrictions budgétaires qui affectent les ORMVA, au même titre que tous les autres organismes publics, les sommes réellement dépensée pour l'E&E ne représentent qu'une fraction des besoins réels et que «l'entretien reporté» demeure important, ce qui laisse présager des coûts de réhabilitation encore plus importants pour les années à venir.

De part leur rôle, les ORMVA constituent l'une des trois composantes exploitantes et utilisatrices majeures des ressources hydrauliques pour chacun des bassins versants desquels elles dépendent. Les deux autres composantes étant l'ONE (pour la production d'énergie électrique) et l'ONEP et les Régies (pour la distribution et le traitement de l'eau potable et la collecte et le traitement des eaux usées).

Tenant compte du fait que les périodes d'appel de pointe pour chacune des trois composantes utilisatrices de l'eau ne correspondent pas aux mêmes plages horaires journalières et que leurs consommations maximum ne correspondent aux mêmes périodes de l'année, l'optimisation du partage et de l'utilisation de l'eau entre ces trois composantes et la maximalisation du potentiel commercial de cette ressource impliquent une logistique et une coordination complexe des réserves et des transits d'eau. La maîtrise de cette logistique et de cette coordination experte ne peut s'effectuer que dans la mesure où une seule entité exploitante gère tous les transits et entreposages tampons de l'eau brute sur tout le périmètre d'un même bassin versant.

Dans un premier temps, la question de savoir si ces entités exploitantes des bassins versants devraient être issues du secteur privé ou du secteur public est secondaire par rapport à l'objectif de n'avoir qu'une seule gestion intégrée pour chacun des bassins versants.

Pour de plus amples explications en rapport avec le rationnel de cette recommandation, nous suggérons au lecteur de consulter la section appropriée du rapport sectoriel sur l'eau et l'Electricité publié dans le cadre de la même étude.

Recommandations

- Dans le contexte marocain où l'eau est une denrée rare et où il est impératif d'assurer une gestion optimale de la ressource, il serait préférable **de confier à une seule organisation** la responsabilité d'assurer **la gestion intégrée de toutes les infrastructures de transit en gros de l'eau** sur **tout le périmètre de chacun des bassins versants.**

- Dans un tel contexte, le gestionnaire (public ou privé) de chacun des bassins versants devra assumer la responsabilité de l'entretien et de l'exploitation des infrastructures de transport et de stockage de l'eau d'irrigation.

- Le gestionnaire de chacun des bassins versants devra également assurer la commercialisation de l'eau livrée en gros, soit directement aux cultivateurs, soit à des distributeurs intermédiaires tels que des coopératives agricoles régionales qui se chargeraient de distribuer l'eau d'irrigations aux agriculteurs membres.

- Le meilleur moyen de réduire les frais d'exploitation et d'entretien des systèmes d'irrigation est de s'assurer que chacune des exploitations agricoles irriguées **fasse l'acquisition de tous les équipements d'irrigation localisés sur le périmètre de leur exploitation** et qu'ils en assument l'entière responsabilité pour l'exploitation, l'entretien et le contrôle des volumes d'eau consommés.

- Avec ce schéma, la structure de commercialisation de l'eau d'irrigation serait à trois paliers:

    1) Le gestionnaire intégré du bassin versant alimentant la région,
    2) Des coopératives de distribution de l'eau à leurs membres ou clients,
    3) Les agriculteurs consommateurs.

- Il est possible, pour les grosses exploitations agricoles ou pour des zones sans coopératives agricoles, d'envisager une distribution directe de l'eau du gestionnaire du bassin versant vers les exploitations agricoles (sans intermédiaire)

- La mise en application de cette recommandation implique la restructuration des programmes de développement de la Grande Irrigation et implique la réorganisation et une redéfinition majeure du rôle des Offices Régionaux de Mise en Valeur Agricole.

b) Modalités de participation du secteur privé

Différentes modalités de participation du secteur privé peuvent être envisagées et quelques unes sont en cours d'étude ou d'expérimentation au niveau des ORMVA qui mènent plusieurs expériences, (financées dans le cadre des projets PAGI I et II financés par la Banque Mondiale). L'objectif de ces expériences est le désengagement à moyen terme de l'Etat de la responsabilité de l'exploitation, de l'entretien et de la commercialisation des réseaux de transport et de distribution de l'eau d'irrigation. Les différentes expériences pilotes qui peuvent être considérées comme étant les plus probantes seront généralisées à tous les ORMVA.

Nous citerons à titre d'exemples quelques orientations prometteuses:

- Le soutien au développement des associations d'exploitations irriguées ou de coopératives d'exploitants agricoles afin que les usagers de l'eau d'irrigation prennent en charge leur réseau de proximité immédiate;

- Les contrats pluriannuels de sous-traitance de travaux d'entretien à des entreprises privées.
- le transfert de la gestion des moyens d'exploitations au privé (en particulier au niveau des stations de pompage dans le gharb);

Des études ont été lancées par le ministère pour analyser les problématiques relatives à la gestion des stations de pompage et d'autres seront bientôt lancées pour établir des recommandations en rapport avec l'exploitation des réseaux et systèmes d'irrigation.

Il est envisagé de confier au secteur privé, par contrat de sous-traitance, les travaux d'E&E courants et périodiques sur les réseaux d'irrigation. Les travaux très spécialisés d'E&E, de réhabilitation ou d'extension de réseaux feraient l'objet d'appels d'offres et de l'adjudication de contrats sur une base ponctuelle. Ainsi, les ORMVA n'auraient pas à conserver un important personnel d'entretien et pourraient être assurés que les travaux d'E&E seraient effectués selon les besoins. Une telle approche est un pas dans la bonne direction mais ne représente qu'un élément partiel pour solutionner la problématique à résoudre. La mise en application de cette stratégie présuppose que les ORMVA, **dont la mission essentielle est d'apporter un support et un encadrement technique aux agriculteurs**, poursuivent leur évolution vers une mission de gestionnaires de bassins versants ou d'agences de commercialisation de l'eau d'irrigation. En effet, l'attribution de contrats de sous-traitance des travaux d'entretien ne peut être octroyé que par l'Etat, dans un contexte où le coûts de ces travaux est pris en charge par la collectivité (ce qui n'est pas l'objectif de la réforme) ou par un exploitant commercial des réseaux

d'irrigation, dont la mission est de répercuter les coûts de production de l'eau et d'exploitation des réseaux sur les usagers.

Les questions de fond qui se posent sont donc les suivantes:

- La mission essentielle des ORMVA doit elle évoluer vers celle de gestionnaires de bassins versants ou d'agences de distribution et de commercialisation de l'eau d'irrigation ?

- Une telle modification de mission est elle compatible avec celle d'aviseur technique du monde agricole ?

- Les ORMVA bénéficient-elles des compétences et de l'expertise requises pour assumer la responsabilité de la gestion intégrée des bassins versant ?

- Les ORMVA bénéficient-elles d'une expertise supérieure ou plus appropriée que l'ONEP ou les Régies Autonomes de distribution pour assumer la responsabilité de la commercialisation de l'eau d'irrigation?

La présente étude est trop superficielle en matière d'analyse des questions opérationnelles pour que le Consultant émette une opinion formelle en réponse à ces questions. Les recommandations proposées sur la page suivante, relatives à la réforme des ORMVA sont toutefois soumises à titre de contribution au processus de réflexion mais leur pertinence devra être confirmée par d'autres analyses complémentaires plus approfondies.

Recommandations relatives à la réforme des ORMVA

- Regrouper au sein d'un même organisme une mission "d'exploitant de bassin versant", une mission d'"Agent commercial", simultanément avec une mission de "support technique et d'encadrement des agriculteurs", ne nous semble pas être souhaitable;

- La mission d'assurer le développement futur des infrastructures lourdes des réseaux de transport de l'eau d'irrigation devrait être confiée à de nouveaux organismes (publics ou privés) qui devront être créés pour assumer la responsabilité de la gestion intégrée de chacun des bassins versants;

- Les expertises disponibles au sein des ORMVA **en matière d'exploitation et d'entretien de ces infrastructures lourdes** devraient être transférées vers les nouveaux organismes gestionnaires des bassins versants;

- Les expertises disponibles au sein des ORMVA en matière de distribution et de commercialisation de l'eau d'irrigation devraient être transférées vers les Coopératives d'agriculteurs ou Agences de commercialisation de l'eau sur chacun des périmètres irrigués (pas nécessairement identiques aux territoires actuels des ORMVA);

- Les expertises disponibles au sein des ORMVA en matière de vulgarisation agricole et d'assistance technique aux cultivateurs, devraient être intégrées au sein des services de vulgarisation des Directions Provinciales de l'Agriculture, sous la coordination de la Direction de la Production Végétale (ou des autres services appropriés du ministère)

- Au terme de la mise en application de ces réformes et de ces transferts, ce qui devrait prendre trois à quatre années, les ORMVA devraient être dissoutes puisque toute la substance de leurs responsabilités actuelles aura été transférée à d'autre organismes.

771

c) Economies de coûts prévues

Les travaux d'exploitation et d'entretien (E&E) constituent actuellement un des postes les plus coûteux du budget des Offices Régionaux de Mise en Valeur Agricole (ORMVA), leur performance commerciale est loin d'être optimum. Il existe d'autre part des duplications de ressources et d'énergies en matière de vulgarisation agricole et de support technique aux agriculteurs.

A ce titre, les rationalisations proposées peuvent se traduire par des économies très substantielles pour le gouvernement. Les analyses budgétaires et financières conduites dans le cadre de la présente étude sont toutefois beaucoup trop superficielles pour être en mesure d'avancer des estimations d'économies potentielles crédibles. Cette question devra faire l'objet d'analyses complémentaires plus approfondies dans lesquelles toutes les considérations pratiques relatives à la réalisation de la réforme devront être prises en considération.

De plus, comme les ORMVA sont situés dans des régions où les salaires et les coûts sont peu élevés pour la main- d'oeuvre non spécialisée et que celles-ci paient actuellement leurs fonctionnaires suivant des échelles salariales de la fonction publique, des économies sur le différentiel des coûts de main d'oeuvre pourraient être importants si les travaux étaient exécutés par le secteur privé.

La demande de soumissions publiques concurrentielles devrait donc permettre de réduire encore davantage le coût des travaux d'E&E. D'après l'expérience d'autres pays, la privatisation des activités d'E&E et la demande de soumissions concurrentielles pour ces activités devraient permettre de réaliser des économies globales se situant entre 20 % et 40 %.

Finalement, le fait de confier la responsabilité de la commercialisation de l'eau d'irrigation à des organismes spécialisés devrait permettre d'améliorer sensiblement la performance commerciale et les revenus de la vente de l'eau d'irrigation.

d) Mesures d'accompagnement

Le transfert au secteur privé des travaux d'exploitation et d'Entretien, requiert le développement d'un secteur privé capable de mener à bien ces opérations. Ces expertises existent toutefois au sein des ORMVA et devraient constituer la base du développement d'un secteur privé dynamique. Des mesures incitatives devront être conçues pour encourager les meilleures expertises des ORMVA à créer à leur propre compte des sociétés d'entretien privées régionales. Des programmes d'aides pour le développement des PME font partie des programmes actuels d'amélioration de la Grande Irrigation.

777

5.2.3. Imposition de frais pour l'utilisation de l'eau

Conformément aux dispositions actuelles, l'eau brute livrée en gros aux ORMVA est fournie gratuitement. Les seuls coûts facturés aux agriculteurs sont relatifs aux frais d'exploitation et d'amortissement des infrastructures d'irrigation. Le coût de production, du transport primaire de l'eau brute et éventuellement de son stockage dans des réservoirs tampons intermédiaires, est actuellement assumé intégralement par l'Etat. Cela n'est pas propice à l'encouragement de la conservation de la ressource et cela prive également l'Etat d'une source de recettes dont il a grandement besoin. De plus, cela porte à croire, à tort, que l'eau est un «bien public» gratuit, fourni en quantité illimitée.

Recommandations

- Il doit être envisagé de facturer progressivement l'intégralité des coûts de production de l'eau, en imposant aux utilisateurs des tarifs établis sur la base des coûts réels de production (du barrage en tête de ligne jusqu'au compteurs de consommation des utilisateurs en bout de ligne).

- Une nouvelle tarification de l'eau d'irrigation est actuellement en cours d'étude par l'Administration de l'Equipement Rural et il semble que l'intention soit de mettre en application une telle politique de facturation.

- Une telle étude tarifaire ne peut toutefois pas être effectuée en circuit fermé au sein d'une seule des trois grandes composantes utilisatrices de l'eau. Cette étude doit être conduite avec une approche de gestion intégrée des bassins versants et implique la prise en compte des impacts d'une politique de péréquation régionale pour niveler les disparités hydrographiques et topographiques entre chacun des bassins versants.

a) Modalités de participation du secteur privé

L'imposition de frais correspondants aux coûts réels de production pour la consommation d'eau d'irrigation pourrait se faire par comptage, c'est-à-dire que les frais seraient imposés aux consommateurs au prorata de la quantité réelle d'eau consommée. La mise en place systématique de compteurs au niveau des points de livraison aux exploitations est également prévue dans la cadre de la réorganisation des ORMVA. La mise en application de cette mesure est un pré-requis pour effectuer une gestion performante de la commercialisation de l'eau.

Recommandation

- La facturation de l'eau d'irrigation devrait être confiée à des Agences de **Commercialisation** professionnelles telles que les «Régies Autonomes de Distribution de l'eau» existantes (lorsque leur territoire inclus des zones de périmètres irrigués) ou de nouvelles Agences de Commercialisation privées, opérant en milieu rural, tel que suggéré dans nos recommandations relatives au secteur de l'eau.

- Plusieurs de ces nouvelles agences de commercialisation de l'eau pourraient être des **associations ou des coopératives de producteurs agricoles.** La responsabilité de la facturation et du suivi des encaissements seraient donc transférées des ORMVA vers ces Agences de Commercialisation.

- Celles-ci auraient la responsabilité de l'alimentation en eau de chacun des agriculteurs exploitants qu'elles desservent et de l'entretien du réseau de distribution jusqu'au point de livraison à l'agriculteur (représenté par le compteur d'enregistrement de la consommation).

- Les Agences de commercialisation de l'eau devraient être progressivement tenues de financer l'intégralité des activités de développement et d'exploitation des réseaux d'irrigation des territoires pour lesquels elles détiennent une concession de service public,

- La rentabilité commerciale des Agences de distribution de l'eau d'irrigation devrait s'établir sur la base de leur tarification pour la vente au détail, après en avoir acquitté le coût de production pour l'eau brute achetée du gestionnaire du bassin versant qui les alimente.

b) Economies de coûts prévues

A l'heure actuelle, l'eau brute est fournie gratuitement, et c'est le gouvernement qui assume tous les frais de cet approvisionnement[10]. Le gouvernement assume maintenant 100 % du coût de

[10] Un peu partout dans le pays, on a commencé à introduire graduellement une facturation partielle pour couvrir certains frais relatifs à l'utilisation de l'eau d'irrigation. Le taux de recouvrement des redevances d'eau s'est nettement amélioré ces dernières années. Il est passé en moyenne de 43 % en 1981 (pour un montant de 60 millions de dirhams à 72 % en 1992 (pour un montant de 420 millions de dirhams) selon le PAGI (AER).

tous les investissements en amont des ORMVA. L'imposition de frais d'utilisation pour la vente en gros de l'eau d'irrigation (au point de transfert entre les gestionnaires des bassins versants et les Agences de distribution) permettrait à l'Etat de se dégager progressivement de son obligation de financer la construction des barrages et autres infrastructures de transport lourdes.

La mise en application de cette politique permettrait de rapprocher le prix de vente de l'eau de celui de ces coûts réels de production et de transférer aux utilisateurs de la ressource des frais qui sont actuellement supportés par le budget de l'Etat. C'est là un des principaux objectifs de l'actuel programme d'ajustement structurel du gouvernement. Il n'a pas été possible dans les temps impartis pour la présente étude et sur la base des informations financières obtenues d'évaluer la valeur des économies qui pourraient être réalisées sous ce chapitre. Des estimations sommaires ont toutefois été produites dans le rapport d'analyse diagnostique du secteur de l'eau et de l'électricité.

c) Impact sur les conditions de travail et la situation sociale.

L'imposition de frais pour l'utilisation de l'eau en augmenterait le coût pour les consommateurs agriculteurs. Cette augmentation sera fonction de la politique qui aura été décidée pour assurer la répartition des coûts de production de l'eau brute entre **l'ONE** (pour la production de l'Electricité, **l'ONEP et les Régies** (pour le transport et la distribution de l'eau potable) et les **Agences de commercialisation de l'eau d'irrigation.**

Diverses études ont déjà démontré que le coût de l'eau d'irrigation n'est pas un facteur critique en terme d'impact sur les coût de production des denrées agricoles. La majoration du prix de vente de l'eau d'irrigation, bien que constituant une charge supplémentaire pour les agriculteurs, ne devrait toutefois pas avoir pour conséquence de déstabiliser le secteur ni de compromettre dangereusement le niveau de compétitivité des produits agricoles marocains sur le marché international. Le transfert intégral des dépenses actuellement assumées par l'Etat sur les consommateurs d'eau ne pourra toutefois vraisemblablement pas être effectué en une seule étape et celui-ci devra s'effectuer progressivement et en douceur sur une période de deux à trois ans.

L'imposition de frais d'utilisation pour le coût réel de l'eau ne devrait pas avoir de répercussions négatives majeures sur la main-d'oeuvre. D'autres opportunités d'emplois seraient créées pour l'installation et l'entretien des compteurs et des réseaux de distribution d'eau, ainsi que pour la lecture des compteurs d'eau.

d) Contraintes et mesures d'accompagnement.

Dans certaines régions, on essaie actuellement d'imposer des frais pour l'utilisation de l'eau, sans beaucoup de succès. La raison principale réside dans la réticence des consommateurs (principalement des agriculteurs) à payer pour l'eau alors que son approvisionnement est souvent peu fiable. Les taux de recouvrement des factures émises est encore à améliorer; de nombreuses factures demeurent impayées et les ORMVA sont extrêmement réticents à cesser l'approvisionnement en eau pour le non-paiement de frais d'utilisation. Le transfert de la responsabilité de la commercialisation de l'eau à des organismes non directement impliqués au jour le jour avec l'exploitation agricole et dont le seule fonction sera de commercialiser l'eau, permettra d'introduire une bien meilleure discipline commerciale.

Les contrats-programmes qui se développent au niveau des Offices du Taddla et des Doukkala engagent les Offices à améliorer leur gestion administrative et commerciale et en particulier à améliorer le taux de recouvrement des redevances d'eau. Celui-ci passe par une responsabilisation des producteurs, une facturation régulière et le positionnement de l'eau au méme niveau que les autres intrants requis pour la culture (semences, engrais, produits phytosanitaires, etc.) et éventuellement de l'intégrer temporairement, dans le cadre d'une politique transitoire à taux régressifs dans les crédits de campagne accordés par la CNCA.

Cependant on constate qu'un des atouts des ORMVA en matière de perception des comptes à recevoir sur la facturation de l'eau est la contrepartie des services de vulgarisation qu'ils offrent aux agriculteurs. Les contacts fréquents entre les agents des ORMVA et les agriculteurs sont des éléments incitateurs non négligeables. Le Ministère fait remarquer que pour les Offices où l'installation de compteurs n'est pas systématique et pour lesquels les agents doivent aller faire des mesures directes à la parcelle sont les Offices ou les taux de recouvrement sont les meilleurs.

On mentionne que la réussite du développement des périmètres irrigués est liée en partie au fait que les vulgarisateurs de technique étaient également les fournisseurs d'eau. L'association de ces deux éléments semble avoir été efficace durant la phase de développement de la grande irrigation. Il faudrait vérifier si cette affirmation est fondée et si celle-ci demeure toujours aussi valable dans le contexte opérationnel actuel, par rapport aux bénéfices qui pourraient découler de la gestion intégrée des bassins versants. On craint au sein du Ministère de l'Agriculture et des ORMVA que la commercialisation de l'eau par des «Agences de commercialisation» indépendantes risque de séparer ces deux éléments au détriment du développement agricole. La situation des offices est variable d'une région à l'autre et l'augmentation de la participation du secteur privé devra être modulée suivant l'état d'organisation et de gestion des Offices. Certains sont situés dans des régions plus défavorables où l'Etat ne pourra peut être pas se désengager aussi rapidement que dans d'autres zones plus favorables.

On mentionne également qu'il existe encore de nombreuses recherches à faire au niveau de l'utilisation de l'eau à la parcelle et que les Offices constituent des interlocuteurs importants au niveau des bassins versants pour garantir les droits d'eau d'irrigation à des fins agricoles. On s'inquiète du fait que le transfert de la commercialisation de l'eau à une autre structure risque de se faire au détriment de l'agriculture. Ces préoccupations sont légitimes de la part du Ministère de l'agriculture et devront faire l'objet d'études complémentaires pour en vérifier les tenants et aboutissants.

5.2.4. Les services de vulgarisation agricole

Les Services de vulgarisation agricoles au sein des ORMVA

Les ORMVA fournissent actuellement d'autres services comme complément à l'approvisionnement en eau d'irrigation. Il s'agit des services de vulgarisation agricole et de soutien à la production. Des réflexions relatives à la redéfinition de ces services sont actuellement en cours au sein du ministère qui a déjà entrepris des mesures de rationalisation avec l'intégration des services de vulgarisation de la Direction de la production végétale et de l'ex Direction de la vulgarisation et de la réforme agraire. Les services de vulgarisation dispensés par les ORMVA n'ont toutefois pas encore fait l'objet d'une intégration au sein de cette nouvelle structure.

Recommandations

- L'intervention des Offices en ce domaine devrait se faire dans le cadre notamment de la mise en place des réseaux d'informations technico-économiques et d'informations commerciales et en symbiose étroite avec les activités de vulgarisation conduites par les Directions de la Production Végétale et de l'Elevage.

- Les services de vulgarisation devraient s'adapter aux différents types d'exploitation selon leurs besoins, que ceux-ci bénéficient de réseaux de grande irrigation ou de petite et moyenne irrigation. Les deux types d'irrigation se retrouvent d'ailleurs sur les territoires couverts par les ORMVA. De plus, dans le cadre des programmes de l'amélioration du secteur agricole, il sera nécessaire de mettre fortement l'accent sur **la gestion administrative et opérationnelle des exploitations** et les services de vulgarisation devront évoluer pour apporter ce type de conseils aux exploitants.

Le projet de Recherche et Vulgarisation Agricole actuellement financé par la Banque Mondiale participe à la réflexion dans ce domaine. Il faudra éviter les doubles emplois avec d'autres services du même genre au sein du Ministère, ou de l'INRA.

a) Modalités de participation du secteur privé

La participation du secteur privé dans le domaine de la vulgarisation agricole n'est envisageable qu'à long terme.

Recommandations

- La participation du secteur privé peut être envisagée par le canal des Associations Professionnelles, structurées **soit par produit**, telles que par exemple une association possessionnelle des producteurs d'oléagineux, **soit par territoire** telles qu'une association régionale de producteurs (créée par exemple pour exploiter un réseau régional d'irrigation), **soit par industrie de transformation** telle qu'une Coopérative de producteurs laitiers pour assurer la production de produits dérivés du lait. (La responsabilité de la création et de l'encadrement de telles associations relève de la Direction des Entreprises Publiques et des Associations Professionnelles).

- De telles Associations, devraient être financées, à moyen terme, directement par leurs membres et devraient être amenées petit à petit à prendre en charge à leur propre compte les programmes de recherche-développement, de gestion des banques de données et de vulgarisation pour les domaines de spécialisation agricole objet de leur création.

- Le financement de ces Associations professionnelles se fait généralement par prélèvement sur les volumes de production réalisés par les agriculteurs membres ou sur le volume des produits transformés générés par les agro-industries.

- Sur cette base, il est hautement souhaitable que ces associations professionnelles spécialisées assument la responsabilité de la formation et de l'encadrement de leurs membres, pour les maintenir à la fine pointe des connaissances internationales dans leur secteur d'intérêt respectif. (ce type de développement existe notamment en France à travers le CETIOM, Centre Technique Interprofessionnel des Oléagineux Métropolitains ou au Canada par le canal des grandes Coopératives de transformation des produits agricoles).

Une politique de participation active des "industries de transformation agro-alimentaire" et de "commercialisation" des produits agricoles pour la réalisation de programmes de vulgarisation s'est révélée très profitable partout où elle a été mise en oeuvre.

Ces organisations, généralement privées, sont en contact direct avec la clientèle internationale achetant les produits et subissent les pressions de la concurrence internationale en provenance de différents pays compétiteurs du Maroc. Ceux-ci sont donc très bien placés pour prendre pleinement conscience de l'importance critique de la qualité des produits mis sur le marché pour demeurer en demande sur le marché international. La survie de ces industriels étant tributaire de la qualité des produits finis mis sur le marché et, la qualité des produits finis étant directement fonction de la qualité des denrées agricoles produit de la ferme, il est de l'intérêt mutuel de tous les intervenants de la chaîne de production, y compris les producteurs, de se maintenir, individuellement et conjointement, à la fine pointe de l'expertise, de la recherche et de la technologie.

b) Economies de coûts prévues

Actuellement, la prestation des services de vulgarisation par les ORMVA **coûte aux environs de 170 millions de DH[11] par an.** L'intégration de ces services au sein d'autres directions spécialisées en la matière du MARA ou leur transfert, à moyen terme, vers le secteur privé, devrait permettre de réaliser de bonnes économies mais surtout, et de manière beaucoup plus importante, améliorer sensiblement le rendement de la formation et des transferts de technologie.

De plus, si les directions centrales du MARA assuraient la coordination centralisée des services de vulgarisation agricole, les régions pourraient mieux profiter des services de très grande qualité offerts par l'INRA, les instituts de recherche et de formation nationaux et les directions centrales du Ministère. La diffusion des programmes de vulgarisation agricole en milieu rural à l'échelle nationale pourrait être assurée par le canal des Directions Provinciales de l'Agriculture, appuyées par le canal de la Télévision éducative recommandé dans notre analyse du secteur de l'Education.

c) Contraintes et mesures d'accompagnement.

Face à une redéfinition aussi dramatique des rôles et responsabilités des ORMVA, on peut s'attendre à une résistance des fonctionnaires employés par les Offices et peut être de certains des services du Ministère de l'Agriculture. La remise en cause de responsabilités au sein des

[11] Estimations du MARA/DER.

ORMVA, même si elle relève de mesures de rationalisation, n'est toutefois pas nécessairement synonyme d'élimination de postes. L'entretien et l'exploitation des réseaux d'irrigation et les programmes de vulgarisation vont toujours devoir être exécutés et il n'y a aucune raison pour que ce travail ne puisse pas continuer d'être réalisés avec le personnel actuellement en poste au sein des ORMVA. Cela se traduira toutefois par des transfert massifs de personnel des ORMVA vers d'autres organismes publics ou privés et la mise en oeuvre de programmes de formation intensifs pour ce personnel afin de le préparer à ses nouvelles responsabilités. La mise en application de telles mesures s'explique aisément sur le plan rationnel mais est toujours la source d'inquiétudes bien compréhensibles pour les employés qui sont affectés par de telles réformes.

Il est possible de minimiser et de gérer cette résistance et ces inquiétudes:

1) en établissant une stratégie et un programme de communication impliquant tous les paliers de la hiérarchie du Ministère et des groupes de pression du secteur agricole;

2) en définissant clairement et en exposant les motifs et les raisons qui sous-tendent les décisions de réforme et de redistribution des attributions;

3) en communiquant rapidement, clairement et en toute transparence avec tous les membres du personnel touchés;

4) en prenant des mesures pour que le personnel déplacé soit affecté à de nouvelles responsabilités le plus rapidement possible et qu'il bénéficie de justes avantages financiers et de mesures d'accompagnement responsables et positives en compensation des inconvénients encourus.

5) en mettant au point des mécanismes particuliers tels que des paiements forfaitaires en cas de démission volontaire, des programmes de retraite anticipée, des projets de recyclage, des programmes d'encouragement à la création de petites et moyennes entreprises, etc.) pour aider à résorber d'éventuels surplus de main d'oeuvre, dans le respect et l'intérêt des individus affectés.

La gestion responsable des ressources humaines fait actuellement partie des préoccupations majeures du gouvernement et des cadres supérieurs du Ministère de l'Agriculture. La création d'une nouvelle Direction des Ressources Humaines au sein du Ministère est révélatrice de cette préoccupation.

Les services de vulgarisation du Ministère

Tel que déjà mentionné, beaucoup des structures du Ministère ont dans leurs attributions des responsabilités de vulgarisation. Une rationalisation de ces services doit se poursuivre le plus rapidement possible. Le projet de Recherche-Vulgarisation Agricole financé par la Banque Mondiale tente de résoudre ce problème et a comme priorité la vulgarisation dans les zones Bour (zones de culture en sec).

L'intégration des activités de «développement» au sein de la nouvelle **Direction de l'Enseignement, de la Recherche et du Développement** va certainement entraîner une meilleure coordination et un meilleur transfert des technologies modernes au niveau du terrain. Il s'agira également de former de vrais vulgarisateurs professionnels et de leur donner les moyens de travail appropriés. L'accent doit être mis sur la communication et sur l'amélioration des transferts de technologies des Instituts de Recherche vers les exploitations agricoles.

a) Les modalités de participation du secteur privé et mesures accompagnatrices.

Actuellement la vulgarisation dans les zones Bour est très peu commercialisable et il est peu probable que le secteur privé ne s'y intéresse avant plusieurs années. Le transfert progressif de cette responsabilité pourra toutefois se faire, tel que suggéré pour les ORMVA, par le canal des Associations Professionnelles.

Quelques expériences en ce sens sont actuellement tentées notamment avec la Chambre d'Agriculture de Meknès et la Chambre d'Agriculture de Taounate (région de Fès). Ces transferts ne sont pas concluants pour l'instant car:

1) La structure des Chambres d'agriculture est encore fragile et leurs moyens peu développés. Elles assurent surtout un rôle de représentation plutôt qu'un rôle technique.

2) L'impartition des pouvoirs à la Chambre n'a pas été clairement défini. Actuellement les Chambres d'Agriculture ont le souhait de s'impliquer dans les actions de vulgarisation. Un cadre juridique et financier doit être mis en place afin de préciser les rôles et les attributions de chacun et organiser le financement des Chambres pour leur donner les moyens de leur mission.

Comme il a été mentionné précédemment, les associations professionnelles par produit peuvent aussi s'impliquer dans les actions de vulgarisation.

5.2.5. Services d'amélioration génétique

Par l'intermédiaire de la Direction de l'Elevage, le Ministère de l'Agriculture offre actuellement aux agriculteurs et aux éleveurs des services gratuits pour la vaccination et l'insémination artificielle (IA).

La vaccination gratuite concerne le traitement des maladies contagieuses jugées comme pouvant présenter un fléau pour le cheptel national. En raison de la nature de protection offerte (au bénéfice de l'ensemble de la collectivité) cette activité peut être considérée comme relevant du domaine de la responsabilité de l'Etat.

Le transfert vers le privé des services d'Insémination Artificielle est déjà amorcé par le canal de l'ANEB (Association Nationale des Eleveurs de Bovins) et de certaines coopératives laitières. La part du coût de ces services actuellement prise en charge par l'Etat demeure toutefois encore importante et relève des actions de vulgarisation préliminaire. La poursuite de l'action du gouvernement dans ce secteur est considérée comme une mesures transitoire ayant pour but d'aider ces deux associations à démarrer leurs activités dans de bonnes conditions.

La privatisation complète des services d'amélioration génétique fait partie des objectifs à long terme de la Direction de l'Elevage.

Recommandations

- Les organisations professionnelles, appuyées par certains corps, notamment les vétérinaires et ingénieurs privés, devraient être en mesure d'assumer rapidement la relève du rôle joué par l'Etat et les frais d'amélioration génétiques devraient être dès à présent facturés aux éleveurs. Il est à noter toutefois que ce processus est déjà engagé et ces frais seront totalement facturés aux utilisateurs au bout de cinq ans.

- Les centres de production des semences génétiques devraient être offert à la privatisation.

a) Modalités de participation du secteur privé

Les soins vétérinaires sont déjà à toute fin pratique privatisés et il n'y a pas de raison technique pour justifier que les services d'insémination artificielle et d'amélioration génétique ne le soient pas également. **Le fait que le gouvernement continue d'absorber une portion des coûts engagés en la matière ne justifie pas que les services soient rendus par du personnel de la**

fonction publique. L'intervention de l'Etat peut être gérée par le biais d'un programme de subvention dégressif dans le temps, permettant au secteur privé de se structurer et de se développer. Le montant des subventions à l'acte devenant de moins en moins important au fur et à mesure que le secteur privé prend de la maturité et que les bienfaits économiques de l'insémination artificielle sont perçus par les éleveurs.

Avant que les centres de production des semences ne soit privatisé, il sera nécessaire de promulguer la législation et la réglementation régissant ce secteur et de mettre en place les mécanismes de contrôle appropriés.

b) Impact sur les conditions de travail et la situation sociale

Le processus de privatisation des services vétérinaires est en cours depuis la fin des années 1980 et a été réalisé jusqu'ici sans déplacement majeur de main-d'oeuvre. En réalité, la croissance de la demande à créé une pénurie croissante, et de plus en plus critique, de vétérinaires professionnels privés, qui ne sont plus en mesure de satisfaire la demande dans plusieurs régions. La valorisation de la profession sur les plans professionnel et financier et l'ouverture qui est offerte aux vétérinaires de diversifier la panoplie des services qu'ils peuvent dispenser en y ajoutant les services d'insémination artificielle, devrait progressivement créer un intérêt accru au niveau des étudiants pour le choix de cette profession.

Il y aura à l'avenir un marché de plus en plus important pour les services vétérinaires et d'amélioration génétique privés au Maroc. Le problème de la pénurie de vétérinaires ne sera pas résolu par une intervention directe du gouvernement au niveau des aspects opérationnels de la profession. Le gouvernement devra se concentrer sur la création de conditions permettant d'attirer davantage d'investissements privés dans ce secteur et trouver les moyens pour encourager davantage de Marocains à faire carrière dans ce domaine.

c) Contraintes et mesures d'accompagnement

On peut s'attendre à ce que les éleveurs s'opposent, au début, au paiement de services qu'ils obtenaient antérieurement gratuitement. Toutefois, cela ne devrait pas constituer un obstacle important puisque de nombreux agriculteurs et représentants d'agriculteurs (par exemple le «syndicat» des agriculteurs) ont déclaré qu'ils paieraient volontiers si cela permettait d'accroître la qualité et la fiabilité des services.

La libération des prix agricoles, surtout en ce qui concerne la viande, aidera également les agriculteurs à mieux recouvrer les coûts de ces services, ce qui amoindrira encore leur résistance en rapport avec le paiement des services cliniques.

La privatisation des services vétérinaires est souvent prise comme exemple au niveau du Ministère car elle a réussi à tous les points de vue :

- Les consommateurs, c'est à dire les éleveurs sont satisfaits et s'acquittent des frais;
- Les cliniques vétérinaires privées se développent rapidement sur toute l'étendue du pays.

Afin d'éviter de ralentir prématurément la pénétration et l'acceptation de la pratique de l'insémination artificielle au sein de certaines classes d'éleveurs, le gouvernement devra vraisemblablement continuer d'octroyer des subventions sélectives orientées vers les segments de la collectivité agricole que l'on juge être pour le moment difficilement capables de payer pour le coût réel des services vétérinaires et d'amélioration génétique (ou de ceux qui sont insuffisamment sensibilisés aux bénéfices qui peuvent en être tirés) - (agriculteurs à très faible revenu ou bénéficiant d'une formation ou d'une sensibilisation insuffisante).

L'expérience de la privatisation des services vétérinaires à démontré que, par la force des choses, des vétérinaires publics sont restés présents dans les zones difficiles telles que les zones de montagne, en raison du faible intérêt du secteur privé pour assurer le service dans ces régions.
A cet effet on est en droit de se poser des questions sur les raisons de fond qui permettent d'expliquer qu'il soit possible de mobiliser un vétérinaire public pour desservir ces régions alors qu'il ne soit pas possible d'y intéresser un vétérinaire privé. C'est à ce niveau qu'il convient de travailler.

5.2.6. Les services d'inspection agricole

La direction de la protection végétale et du contrôle des fraudes (DPVCTRF), par l'intermédiaire de sa division du contrôle technique et phytosanitaire, fournit un service d'importance vitale pour le pays en empêchant qu'on y introduise des maladies, des insectes ou des animaux nuisibles. L'inspection agricole se fait dans les aéroports et aux autres points d'entrée des marchandises et personnes; elle vise des particuliers (touristes, résidents de retour au pays, etc.) ainsi que des importateurs et exportateurs commerciaux.

A l'heure actuelle, tous les services d'inspection sont fournis gratuitement. Le Ministère de l'Agriculture assume tous les coûts des services d'inspection agricole, lesquels sont budgétisés à 57 millions de dirhams pour l'exercice 1993 au niveau du seul budget d'équipement (qui comprend une partie de frais de fonctionnement).

Recommandations

- A l'instar de nombreux pays, le Ministère devrait établir une distinction entre les inspections des particuliers et les inspections industrielles et commerciales;

- Les services d'inspection agricole **visant les individus** sont difficiles à quantifier et à facturer et leur coût devrait continuer d'être absorbé par le budget de l'Etat, (particuliers entrant au pays ou quittant le pays et envois de colis postaux de particuliers à particuliers);

- Par contre, **la communauté des affaires et les grands importateurs et exportateurs commerciaux** devraient payer pour les services d'inspection sur la base de ce qu'il en coûte au Ministère pour fournir ces services. Le coût de ces services devraient être répercutés dans le prix de vente des produits inspectés;

- L'imposition de ces «frais d'inspection» auraient pour but d'accroître le niveau d'autofinancement du système d'inspection sanitaire et de répression de la fraude;

- L'Etat devrait élaborer un barème de frais en fonction du volume des importations et des exportations qui passent par les ports du Maroc, et du nombre de personnes nécessaire pour effectuer les inspections désirées. Ce barème de frais devrait permettre d'assurer l'autofinancement des services d'inspection agricole touchant toutes les transactions commerciales.

a) Modalités de participation du secteur privé

Il est possible de mettre en oeuvre des services d'inspection agricole différenciés en établissant deux services d'inspection distincts : l'un pour les visiteurs occasionnels et les envois privés, l'autre pour le trafic commercial. Chaque service aurait un budget distinct, mais le même personnel serait affecté aux deux services.

Recommandation

- Le personnel commun aux deux services devrait être affecté à l'un et l'autre des deux services sur une base rotative aléatoire, par service et par centre d'inspection, pour limiter les possibilités de collusion entre les inspecteurs et les inspectés;

- Les possibilités de participation du secteur privé pourraient être maximisées par l'impartition systématique par contrat de services auprès du secteur privé d'un grand nombre des postes d'inspecteurs pour lesquels il n'est pas indispensable de recourir à des fonctionnaires;

- En établissant une nette différenciation entre **la formulation de la politique**, responsabilité de l'Etat et **la prestation des services**, qui peut être confiée au secteur privé, on peut réduire le rôle de l'Etat, tout en revalorisant sont pouvoir de réglementation et de contrôle en lui évitant d'être placé en position de juge et de partie;

- Idéalement, la direction ne conserveraient que les services qui ne peuvent être effectués par le secteur privé pour des raisons de sécurité, de stratégie ou de politique antitrust.

b) Economies de coûts prévues

Nous ne pouvons fournir d'estimation précise des économies de coûts parce qu'il n'y pas de distinction, dans les registres du gouvernement, entre les différents genres de services d'inspection agricole. L'expérience d'un certain nombre d'autres pays montre que les services d'inspection agricole touchant le secteur industriel et commercial génèrent souvent suffisamment de revenus pour financer l'intégralité des activités du réseau d'inspection (touchant le commerce et les particuliers).

c) Contraintes

Le gouvernement devra réaménager ses services d'inspection agricole afin de distinguer les services fournis aux particuliers de ceux qui sont fournis aux secteur industriel et commercial. Le travail d'établissement des barèmes pour la facturation des services devra s'appuyer sur le calcul du coût réel de chacune des prestations d'inspection et tenir compte du volume annuel des importations et des exportations qui font l'objet d'une inspection agricole. Il s'agit de tâches

complexes sur le plan logistique, mais la méthode est relativement simple et le gouvernement pourra profiter de l'expérience acquise en la matière par d'autres pays à cet égard.

5.2.7. Les services de laboratoire

Le Ministère de l'Agriculture exploite actuellement un réseau complet de laboratoires afin d'effectuer des tests de laboratoire courants et spécialisés. Certains de ces laboratoires sont bien dotés en personnel et très utilisés (p. ex. l'INRA). D'autres sont moins utilisés ou parfois tout simplement superflus. Le travail qui y est généralement effectué peut facilement être confié à d'autres laboratoires du gouvernement **ou préférablement être sous-traité à des laboratoires du secteur privé.**

La rationalisation de la prestation de services de laboratoire entraînerait une amélioration sensible de la qualité et de la rapidité de traitement pour les services fournis puisque de nombreux laboratoires du Ministère de l'Agriculture manquent de matériel spécialisé et sont dans bien des cas incapables de fournir le genre de services demandé sur des bases fiables et crédibles. De nombreuses préoccupations concernant la qualité et la fiabilité des tests effectués au sein de certains laboratoires régionaux ont été exprimées et militent en faveur de la rationalisation de ce secteur de services.

Les mesures connexes de rationalisation suivantes peuvent être entreprises.

Recommandations

- Dans un premier temps il sera sans doute approprié de rationaliser la prestation des services de laboratoire en réduisant le nombre des laboratoires gouvernementaux du MARA et des établissements sous tutelle (au moyen de fusions et si nécessaire de fermetures pour les laboratoires les moins bien équipés ou marginaux). Le Ministère de l'Agriculture devra justifier ses décisions de rationalisation sur la base d'une étude sur l'utilisation effective et la performance opérationnelle de chacun des laboratoires sous son contrôle.

- En second lieu, le Ministère devra définir:

  1) la nature des analyses qui pourraient être sous-traitées au secteur privé,
  2) définir les procédure de transfert des échantillons vers les laboratoires privés afin d'y être analysés,
  3) définir les procédures de communication des résultats d'analyses par les spécialistes du Ministère.

- Il faudra mener à terme les discussions actuellement en cours visant à permettre aux entrepreneurs privés de louer les installations du gouvernement et songer à vendre ou à louer une partie de ces installations à des entreprises privées. Il serait également approprié de se servir davantage des services spécialisés et des diverses installations de recherche de la région, plus particulièrement du Centre international de recherches agricoles dans les régions sèches (ICARDA).

- A titre de mesure complémentaire, le Ministère devra abandonner la pratique actuelle de fournir la totalité ou la quasi-totalité des services de laboratoire et des services cliniques sur une base gratuite. Les services de laboratoire ayant trait à la santé du public (contrôle et surveillance des maladies; détection de nouvelles souches de virus et de bactéries, et ainsi de suite) devraient continuer d'être fournis gratuitement par le secteur public. Cependant, les services de laboratoire fournis à des particuliers à des fins commerciales (insémination artificielle; vaccination; services d'amélioration génétique et de typage génétique), devraient être fournis contre rétribution calculée sur la base des coût de production réels. La tarification actuellement en place devrait refléter les coûts réels de ces services.

5.2.8. Les services agro-alimentaires

A l'heure actuelle, le gouvernement maintient encore une certaine participation financière dans quelques unités industrielles de stockage (silos à grains, entrepôts frigorifiques, etc ...) ou d'usines du secteur de l'agro-industrie pour la transformation des produits agricoles (sucreries, usines de levure, etc ....).

De telles activités justifiaient vraisemblablement l'intervention de l'Etat il y a quelques années, lorsque le secteur privé était inexistant ou ne bénéficiait pas de l'expertise appropriée pour s'en acquitter. Tel n'est plus le cas aujourd'hui et de tels «services» sont généralement fournis par le secteur privé dans la plupart des pays. Ceux-ci ne peuvent généralement pas être considérés comme étant d'une nature stratégique ou d'intérêt public. Ils constituent plutôt l'un des maillons de la chaîne de production, de transformation et de commercialisation des produits agricoles.

Le gouvernement a déjà entamé son désengagement de ces activités. Certaines de ces entreprises sont déjà en cours de privatisation et les autres devraient suivre dans le futur proche.

Recommandations

- Le gouvernement peut se retirer du secteur des silos de stockage de céréales et des entrepôts frigorifiques en augmentant les facilités de crédit agricole afin de permettre à des associations ou des coopératives d'agriculteurs d'acheter les installations gouvernementales pour les exploiter à titre privé et de construire les nouvelles installations qui pourront être nécessaires pour rencontrer la demande future. (ce deuxième volet est prévu dans le cadre du projet d'aide au secteur de l'agriculture de la Banque mondiale). La viabilité commerciale de ces entreprises est indubitable; des installations similaires existent déjà dans le secteur privé et la solide performance agricole du pays sur le marché national et international garantit leur rentabilité.

- Le désengagement de l'Etat doit être conduit comme pour toute autre entreprise publique, après avoir procédé à une évaluation complète de la valeur des biens et une analyse du flux monétaire actualisé. On peut accorder la préférence aux personnes qui travaillent dans ce secteur, conformément à la pratique actuelle et à la loi sur la privatisation[12].

- La vente de ces actifs devrait s'effectuer sur des bases commerciales sans subventions et les coût d'exploitation devraient être répercutés dans le prix facturé pour les services rendus. (les subventions actuellement accordées à des entrepreneurs réalisant des entrepôts de stockage de céréales ou frigorifiques devraient être remises en question)

Pour faciliter la vente de ces actifs, il faudra faciliter et simplifier les formalités d'accès au crédit industriel pour les investisseurs privés locaux qui voudront en faire l'acquisition ou éventuellement leur accorder des facilités de paiement échelonné pour s'acquitter des sommes qui sont dues au gouvernement en vertu du contrat de vente. Le programme d'ajustement du secteur de l'agriculture du gouvernement s'attaque à ce problème actuellement.

b) Economies de coûts prévues

Compte tenu de la viabilité commerciale démontrée de ces installations, rien n'indique que ces services ne puissent être entièrement satisfaits par le secteur privé marocain, sur des bases

[12] Dans la privatisation des raffineries de sucre, la préférence est accordée aux personnes qui travaillent dans ce secteur. Si les employés et la direction ne lèvent pas leurs «options privilégiées» dans un délai prescrit, la préférence ne tient plus.

purement commerciales. Le développement des nouveaux entrepôts frigorifiques au rythme de 16 % par an le prouve. Si l'on se fie aux schémas de dépenses et d'investissements antérieurs, les économies initiales pourraient être de l'ordre de 16 millions de DH/an (hors produit de la vente des actifs), le secteur privé absorbant le coût de l'investissement futur, plutôt que le gouvernement.

c) Contraintes

Le retranchement du gouvernement de ce secteur constituera une tâche fastidieuse, qui nécessitera l'évaluation séparée de chaque installation. De plus, il faudra améliorer le système de financement accessible au secteur de l'agro-industrie et des coopératives d'agriculteurs si l'on veut qu'ils puissent acheter les installations actuellement exploitées par le gouvernement. La Banque mondiale, le Fonds international de développement agricole, USAID et les Nations Unies se penchent en ce moment sur les problèmes de crédit au secteur agricole et seraient vraisemblablement intéressées à supporter un programme de désengagement de l'Etat de ces activités purement industrielles et commerciales.

6. PLAN D'ACTION POUR LA POURSUITE DU TRAVAIL

Le secteur de l'agriculture est encore fortement marqué par des attributions diverses de subventions et par l'insuffisance des mécanismes de comptabilisation et de contrôle des coûts d'exploitation.

L'étude du secteur menée dans le cadre du présent mandat a été trop superficielle pour pouvoir saisir avec toute la précision voulue toutes les questions de nature économique et financière et celles relatives au volume des ressources humaines mobilisées par chacune des directions du Ministère.

De nombreuses analyses ont été réalisées au cours des dernières années, y compris des analyses économiques et financières. Toutefois, le nombre et le rythme des modifications aux divers programmes de subvention et le nombre des restructurations administratives apportés par le Ministère au cours des deux dernières années, rendent ces études périmées. Les deux prochaines années seront marquées par d'autres changements aussi importants et ceux-ci devront être basés sur des données économiques factuelles précises. Celles-ci ne sont pas pour le moment disponibles avec un degré de précision suffisant pour prendre ces décisions en toute sérénité.

Pour ces raisons, nous suggérons de poursuivre la réflexion déjà engagée pour accélérer le désengagement de l'Etat dans cinq grandes directions:

- Le renforcement de la structure comptable du Ministère de l'Agriculture et la mise en place de mécanismes de comptabilisation des dépenses plus formels,

- La poursuite de la réflexion relative à la réorientation des activités et à l'avenir des ORMVA, à la lumière des remises en question par le Consultant en rapport avec la gestion intégrée des bassins versants,

- La poursuite de la consolidation, dans une structure centralisée unique, des activités de vulgarisation du secteur agricole et,

- La conduite des études tarifaires relatives à la facturation de l'eau d'irrigation en y incorporant la cote-part des coûts de production et de transport de l'eau brute.

- La réforme du cadre juridique et réglementaire.

6.1. Renforcement de la structure comptable du Ministère de l'Agriculture

Action # 1 Réforme du Plan comptable général et de la structure et des mécanismes de contrôle des coûts d'exploitation du Ministère

- Une action de renforcement institutionnel, de haut niveau mais de courte durée, devrait être rapidement entreprise au sein du Ministère pour y restructurer son plan comptable général et redéfinir les principes de comptabilisation des dépense d'opération et de gestion des programmes.

- Il faudra également effectuer simultanément un travail de consolidation et de ventilation des données comptables actuelles pour les répercuter au sein de la nouvelle structure comptable. Des analyses approfondies des coûts de certains services et programmes devraient être réalisées dans le cadre de ce travail.

- Nous suggérons également que la Direction des Affaires Administratives et Juridiques du ministère prenne l'initiative du lancement d'un projet de conception de petites unités de comptabilisation standardisées et d'utilisation conviviale sur micro-ordinateurs. Ces unités pourraient être distribuées par la suite dans chacune des Directions Provinciales de l'agriculture (DPA) pour la saisie de leur comptabilité régionale. La conception de ces systèmes devrait permettre la consolidation des données régionales au niveau central et la production d'analyses comparatives.

Action # 2 Rationalisation du processus de collecte des données opérationnelles relatives aux exploitations agricoles

- Parallèlement au travail de rationalisation de la comptabilité du Ministère, il serait également souhaitable de procéder à la réingéniérie des informations récoltées par le ministère pour la production d'analyses statistiques et de suivi des activités agricoles. La rationalisation et l'informatisation de la collecte de ces données au niveau des DPA serait de nature à améliorer sensiblement la performance du ministère. Il est à noter qu'une étude a été entreprise par la Direction de l'Elevage pour la mise en place d'un réseau d'exploitation de référence par système de production touchant l'ensemble du pays. Une telle étude doit être encouragée, et le système préconisé mis en place dans un futur proche.

6.2. Poursuite de la réflexion relative à la réorientation des activités et à l'avenir des ORMVA

Les recommandations du Consultant relatives aux activités actuelles des ORMVA, si elles sont mises en application se traduiront par la dissolution à moyen terme des Offices et l'intégration de leur personnel dans d'autres organisations existantes ou à créer. Cette question est éminemment sensible sur le plan politique et social et devra faire l'objet d'études complémentaires pour en bien saisir toute la portée et les conséquences.

Action # 3 Etude sur les conséquences de l'intégration des activités d'exploitation et d'entretien des réseaux d'irrigation dans de nouvelles Agences de gestion intégrée des bassins versants.

- Les conséquences sur le plan social et financier du transfert éventuel du personnel des ORMVA spécialisé dans l'entretien des réseaux d'irrigation, vers de nouveaux organismes responsables de la gestion intégrée de chacun des bassins versants, devront être soigneusement étudiées.

Action # 4 Etude relative à la création d'entités commerciales économiquement viables pour assumer la responsabilité de la commercialisation simultanée de l'eau potable et de l'eau d'irrigation en milieu rural.

- Cette étude devrait évaluer dans quelle mesure une intégration des activités commerciales de l'ONEP et des ORMVA ne pourrait pas être envisagée pour assurer la commercialisation de l'eau en milieu rural et quels pourraient en être les bénéfices. L'étude devrait également évaluer, à la lumière des caractéristiques géographiques et physiques des réseaux et la nature de la clientèle à desservir, quel est le nombre des entités qui pourraient être constituées en "Agences de Commercialisation" autonomes et économiquement viables.

Action # 5 Consultation auprès des exploitants agricoles des périmètres desservis par les ORMVA pour tester leur réactions aux propositions de réformes et aux mesures d'accompagnement envisagées pour leur mise en oeuvre.

- La réforme envisagée pour les ORMVA est majeure puisqu'elle se traduira à moyen terme par la dissolution des Offices.

- Les services actuellement dispensés par les ORMVA ne disparaîtront pas mais seront assumés par d'autres organisations publiques ou privées, ce qui devrait contribuer à l'amélioration de la qualité et de la fiabilité des services, tout en réduisant le coût de production.

- A ce titre, les agriculteurs ne devraient pas s'objecter au principe de la réforme, mais ils seront certainement très préoccuper par la nature des mesures d'accompagnement qui seront mises en place pour s'assurer que la qualité des services offerts ne subit pas de détérioration durant la période transitoire des transferts de responsabilités.

6.3. Poursuite de la consolidation des activités de vulgarisation du secteur agricole

Action # 6 Analyse des conséquences qui pourraient résulter de l'intégration des services de vulgarisation et d'assistance aux agriculteurs qui sont actuellement dispensés par les ORMVA, au sein d'une Direction centralisée spécialisée dans la vulgarisation agricole.

- Dans le mesure où on déciderait de transférer la responsabilité de l'exploitation des réseaux d'irrigation à des gestionnaires des bassins versants, il n'est pas certain qu'il soit approprié de conserver une structure aussi lourde et formelle que celle des ORMVA pour s'acquitter de la seule mission de la vulgarisation agricole, d'autant plus que des services similaires sont déjà dispensés par d'autres structures du Ministère.

- Ils serait plus productif et performant d'intégrer les services de vulgarisation actuels des ORMVA aux autres structures existantes.

Action # 7 Etude des bénéfices qui pourraient résulter de l'intégration de tous les services de vulgarisation, de recherche et d'éducation formelle en matière d'agriculture au sein d'une même Direction du Ministère.

- Tel que nous l'avons déjà mentionné dans notre section des recommandations, il serait plus productif d'intégrer au sein d'une même Direction du Ministère toutes les responsabilités de planification, de coordination et de contrôle de toutes les activités de vulgarisation, de recherche, d'information et d'éducation agricole, pour l'ensemble du territoire.

- La planification, la coordination et le contrôle devraient être assumés par l'Administration centrale et les actions de formation et de transfert de technologie par les Directions Provinciales Agricoles.

- Les conséquences et avantages économiques et logistiques de l'intégration des responsabilités de vulgarisation des ORMVA au sein d'une telle structure devront être étudiés avec soin.

6.4. Etude tarifaire relative à la facturation de l'eau d'irrigation en y incorporant la cote part des coûts de production et de transport de l'eau brute.

Action # 8 Etude de l'impact de la facturation du coût de production de l'eau brute

- Les spécialistes du Ministère de l'Agriculture en matière de tarification devraient participer conjointement avec ceux de l'ONE, de l'ONEP, de la Direction de l'Hydraulique du MTPFPFC et de la Direction des Prix du Ministère de Affaires Economiques, à la réalisation d'une nouvelle étude de la tarification intégrée de l'eau.

- Cette étude devrait dans un premier temps déterminer précisément quel est le coût de production actuel de l'eau brute, pour chacun des bassins versant et, dans un deuxième temps, proposer les mécanismes de distribution de ces coûts pour facturation des utilisateurs en gros de la ressource, au prorata de leurs consommations respectives.

- Les mécanismes de répartition des coûts de production ayant été définis, l'étude de tarification devrait se terminer par une analyse de l'impact de la facturation du coût de l'eau brute sur la tarification de la vente au détail de l'eau d'irrigation.

Action # 9 Etude de l'impact de la majoration de la tarification de l'eau d'irrigation sur la compétitivité des denrées agricoles.

- La nouvelle tarification de l'eau d'irrigation ayant été finalisée, il faudra évaluer l'impact de cette nouvelle tarification sur le coût des denrées agricoles produites sur chacun des bassins versants et vérifier dans quelle mesure cette majoration tarifaire pourrait mettre en péril la compétitivité de ces produits sur le marché national et étranger.

- Dans la mesure où la compétitivité de certains produits pourrait être compromise, l'étude devra proposer les mécanismes d'assistance financière transitoire qui seraient les plus appropriés et leur durée.

SOURCES D'INFORMATION

S. M. le Roi Hassan II, Discours du Trône, cité dans «Privatization: Morocco», Alfred H. Saulniers, éd., Rabat, Ministère des Affaires économiques et de la Privatisation, 1990.

Gouvernement du Maroc. «Le Message : Vulgarisation agricole», Rabat, Ministère de l'Agriculture et de la Réforme agraire, 1991.

Gouvernement du Maroc. Annuaire statistique du Maroc, 1991, Rabat, Bureau du Premier ministre, Direction de la statistique, 1991.

Floyd, Robert H. Public Enterprises in Mixed Economies: Some Macroeconomic Aspects, Washington, Fonds monétaire international, 1984.

Saulniers, Alfred H. «Morocco: Setting for and Lessons Learned from Privatization», Rabat, Ministère des Affaires économiques et de la Privatisation, 1992.

La Banque mondiale. «Kingdom of Morocco: Sustained Investment and Growth in the Nineties», Rapport n° 8417-MOR, 15 novembre 1990.

La Banque mondiale. «Kingdom of Morocco: Agriculture Expenditure Review», Rapport n° 8878-MOR, 29 juin 1990.

La Banque mondiale. «Kingdom of Morocco: Agricultural Research and Extension Project Staff Appraisal Report», Rapport n° 6943-MOR, 17 mars 1989.

La Banque mondiale. «Royaume du Maroc : Rapport d'évaluation : Prêt aux investissements dans le secteur agricole», Rapport n° 9240-MOR, 29 mars 1991.

La Banque mondiale. «Morocco CEM: Issues for a Medium-Term Structural Adjustment Program», Rapport n° 6608-MOR, 30 janvier 1987.

La Banque mondiale. «Trade Exchange Rate and Agricultural Pricing Policies in Morocco», Hasan Tuluy, éd., Washington, La Banque mondiale, 1989.

La Banque mondiale. *Public Enterprise Restructuring Loan*, Documents de travail du personnel, 1990.

PNUD/Banque mondiale. Morocco 2000: An Open and Competitive Economy, Country Report N° 7, Washington, La Banque mondiale, 1992.

RESPONSABLES RENCONTRÉS

M. FERDAWCY	DIRECTEUR DE L'ENSEIGNEMENT, DE LA RECHERCHE ET DU DEVELOPPEMENT
M. LAKHDAR	DIRECTEUR DE LA PROTECTION DES VEGETAUX, DES CONTROLES TECHNIQUES ET DE LA REPRESSION DES FRAUDES
M. HAMIMAZ	CHEF DE DIVISION DE REPRESSION DES FRAUDES A LA DPVCTRF
M.BENTAHAR	CHEF DU BUREAU DU BUDGET ET DE LA COMPTABILITE (DPVCTRF)
M. LHAFI	DIRECTEUR DE L'ELEVAGE (SECRETAIRE GENERAL DU MARA DEPUIS DEBUT AOUT)
M. GUEDIRA	DIRECTION DE LA PRODUCTION VEGETALE
M. YACOUBI	CHARGE DU SECRETARIAT DU PAGI (ADMINISTRATION DE L'HYDRAULIQUE)
M. SAISSI	DIRECTEUR DES AFFAIRES ADMINISTRATIVES ET JURIDIQUES
M. LAHBIL	DIRECTEUR DES ENTREPRISES PUBLIQUES ET DES ASSOCIATIONS PROFESSIONNELLES
M. MENAILI	CHEF DE DIVISION DES AUDITS (DEPAP)
M. ZHARI	CHEF DE DIVISION DE LA PLANIFICATION ET DU BUDGET (DPAE)
M. EL KHALFI	CHEF DE SERVICE DU BUDGET (DPAE)
M. HADDIOUI	CHEF DE SERVICE PAR INTERIM DES INCITATIONS AGRICOLES (INTERIMAIRE DE M. RAGOUBI)

ENTRETIENS TELEPHONIQUES

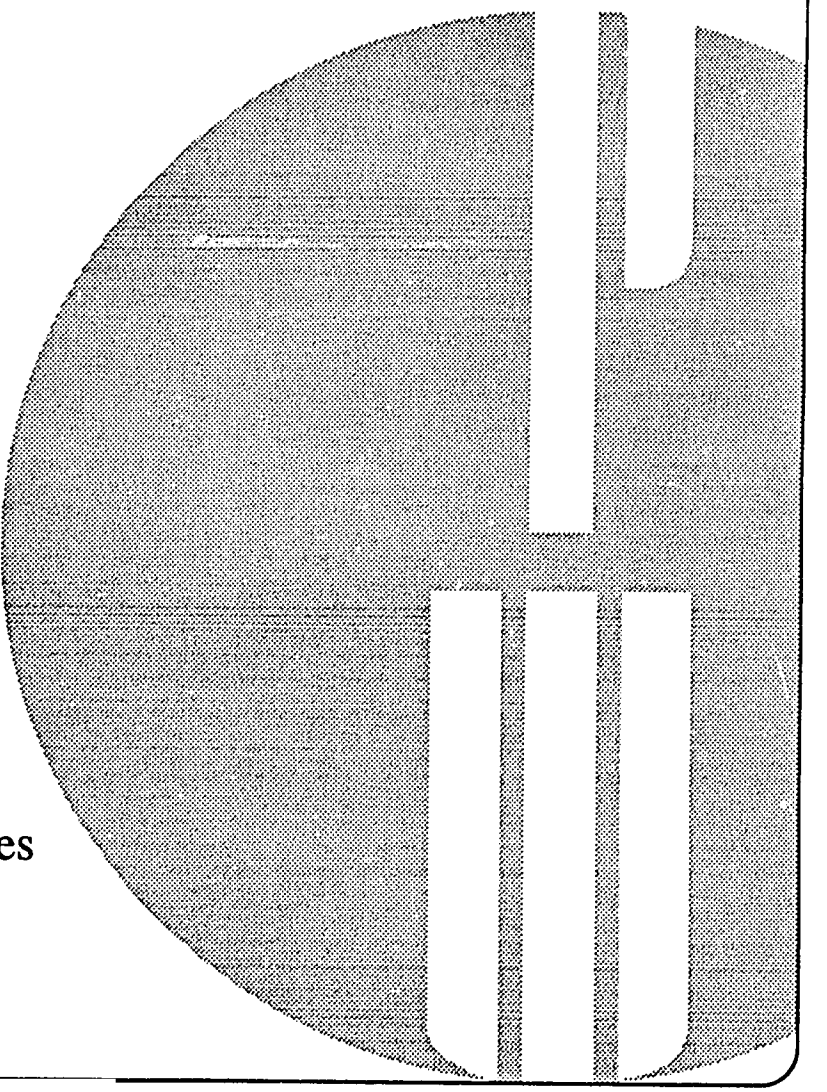
M. BENTOUHAMI	CHEF DE DIVISION DE LA PRODUCTION ANIMALE (DE)

Royaume du Maroc

USAID

PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVE DANS LES PRESTATIONS DE SERVICES PUBLICS

EDUCATION



31 Aout 1993

Price Waterhouse
International Consulting Services
1801 K St., N.W.
Washington, D.C. 20006, USA

SOL

AVERTISSEMENT AU LECTEUR

Considérant la densité et l'important volume d'informations contenus dans ce rapport final, il a été jugé nécessaire de le présenter en différents volumes. Nous tenons à rappeler au lecteur que l'objectif général de cette étude est d'effectuer une réflexion globale et intégrée sur un train de mesures cohérentes pour maximiser les potentialités de participation du secteur privé dans les prestations de services actuellement rendus par le secteur public. De ce fait, une lecture globale est vivement recommandée.

Ce rapport final est constitué de 4 volumes distincts mais faisant partie intégrante de cette étude:

Le **Volume 1** présente le diagnostic et les recommandations de portée générale. Nous suggérons au lecteur une lecture approfondie de ce volume qui présente de nombreux concepts utilisés pour le développement des recommandations et du plan d'action.

Le **Volume 2** présente les recommandations sectorielles. Bien qu'un bref diagnostic sectoriel soit présenté, ces recommandations ne peuvent être lues et analysées indépendamment des autres volumes.

Le **Volume 3** présente le plan d'action pour la mise en place des recommandations (générales et sectorielles). Les mêmes conseils quant à la lecture préalable du **Volume 1** s'appliquent à ce volume.

Finalement, le **Volume 4** présente les rapports d'analyse sectorielle, diagnostique et recommandations.

Ces quatres volumes font partie intégrante de cette étude et doivent être lus et analysés globalement. Une lecture partielle ne rendrait pas justice au travail intensif effectué pour réaliser cette étude. Les points de vue présentés sont issus d'une réflexion sectorielle approfondie, mais nécessairement limitée par les **courts délais impartis pour la réalisation de l'étude, et par l'ampleur du travail.**

Nous suggérons aux lecteurs intéressés par un secteur spécifique de lire le **Volume 1** avant d'entreprendre la lecture et l'analyse des recommandations sectorielles et du plan d'action. Les rapports d'analyse sectoriel inclus dans le **Volume 4** ont été développés pour servir de base à la réflexion globale entreprise. Ces rapports sectoriels ne peuvent être considérés comme exhaustifs, leur valeur analytique est intrinsèquement liée au sujet et à la vision globale de l'étude.

Nous remercions l'administration marocaine pour sa collaboration et de son soutien et restons à son entière disposition pour répondre à toute question pouvant surgir à la lecture de ces documents.

Price Waterhouse

TABLE DES MATIÈRES

1. OBJET DE L'ETUDE 1

2. INTRODUCTION 2
   2.1. Contexte 2
   2.2. Le problème de la main-d'oeuvre 2
   2.3. Problèmes structurels 4

3. PRESENTATION GENERALE DU SECTEUR DE L'EDUCATION ET DE LA FORMATION 5
   3.1. Définition du secteur 5
   3.2. Aperçu du secteur 5
   3.3. Description détaillée 6
      3.3.1. Enseignement préscolaire 6
      3.3.2. Enseignement fondamental 8
      3.3.3. L'enseignement secondaire 17
      3.3.4. Formation professionnelle 22
      3.3.5. Formation des cadres 30
      3.3.6. L'enseignement supérieur 36

4. EXPERIENCE INTERNATIONALE 42

5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS 44
   5.1. Conclusions 44
   5.2. Recommandations 45
      5.2.1. Le sous-secteur de l'éducation pré-scolaire 45
      5.2.2. Le sous-secteur de l'enseignement fondamental primaire et secondaire 46
      5.2.3. Le sous-secteur de l'Education Universitaire 53
      5.2.4. Le sous-secteur de l'enseignement professionnel 55
      5.2.5. Le sous-secteur de la Formation des Cadres 58
      5.2.6. Le sous-secteur de la Télé-Education 60

6. PLAN D'ACTION 64
   6.1. Formation professionnelle et formation des cadres 64
   6.2. Enseignement fondamental 65
   6.3. La Télé-Education 67

L'Etat joue un rôle primordial dans le secteur de l'éducation. Dans la plupart des pays industrialisés, l'enseignement primaire et secondaire est dispensé en grande partie par le secteur public. L'éducation est une des principales fonctions sociales d'un Etat souverain et notre analyse tient compte de ce facteur. Le secteur privé marocain peut jouer un plus grand rôle dans l'éducation, mais il ne peut en être l'unique prestataire. La réforme du secteur de l'éducation est un choix politique et les recommandations que nous formulons doivent être considérées comme des options mises à la disposition de l'Etat marocain.

1. OBJET DE L'ETUDE

L'objet de cette étude est définir et d'analyser le secteur de l'éducation et de la formation au Maroc afin de déterminer dans quelles mesure le secteur privé pourrait assumer certains frais financiers actuellement à la charge du secteur public. Les coûts de l'éducation et de la formation grimpent et le gouvernement marocain ne peut plus grever son budget national de dépenses additionnelles. A l'heure actuelle, la part de l'éducation dans le budget national est de 26 %. Par conséquent, les fonctionnaires cherchent des moyens d'endiguer ces dépenses en adoptant des mesures d'économie et en examinant la possibilité d'accroître la participation du secteur privé.

Afin de savoir si le secteur privé peut reprendre de façon rentable certaines activités de l'enseignement public, on a dû examiner l'organisation du secteur et la façon dont les ressources financières y sont acheminées. Cela permettra d'identifier les goulots d'étranglement et les contraintes du secteur et d'examiner rationnellement si la privatisation constitue ou non une méthode valable pour alléger les pressions budgétaires actuelles.

2. INTRODUCTION

2.1. Contexte

Dans notre analyse nous n'avons pas traité le secteur de l'éducation comme un autre secteur à caractère plus commercial. Nous l'avons plutôt considéré comme une organisation sociale, imprégnée de certaines traditions et valeurs sociales, qui pourrait être améliorée par l'introduction de notions d'économie et de gestion. C'est donc après avoir examiné les facteurs pédagogiques et historiques que nous avons dégagé des conclusions et formulé des recommandations. Au Maroc comme ailleurs, l'éducation et la formation touchent à peu près tout le monde : enfants, étudiants, enseignants, parents, fonctionnaires, chefs d'entreprises, dirigeants syndicaux et la classe politique. Aussi, ce secteur est-il plus délicat, du point de vue politique, que des secteurs comme les télécommunications, l'exploitation minière, le commerce et ainsi de suite.

2.2. Le problème de la main-d'oeuvre

Bien que le système de l'éducation au Maroc soit de descendance française, les Marocains l'ont créé, non pas en s'inspirant de l'élitisme français, mais plutôt de l'égalitarisme qui s'est imposé après la deuxième guerre mondiale. On voulait qu'un plus grand nombre de personnes aient accès à l'éducation, afin d'accroître leur pouvoir d'achat et leur mobilité sociale. On connaît le lien qui existe entre l'éducation et le revenu, mais, au Maroc, comme dans d'autres pays d'Afrique, le système d'éducation a été conçu de façon à préparer les diplômés à augmenter leurs revenus principalement en étant employé par le gouvernement ou le secteur public.

Après l'indépendance, en 1956, le nouveau gouvernement avait énormément besoin de personnel et la pénurie à cet égard affectait tous les ministères. On a donc décidé que le gouvernement présiderait lui-même aux activités éducatives et de formation. Le pressant besoin de personnel marocain qualifié a conduit à une politique expansionniste en matière d'éducation. Les besoins du secteur public ont eu préséance sur les besoins de main-d'oeuvre du secteur privé. Cette politique a permis l'instruction des jeunes Marocains qui détiennent maintenant des postes-clés au gouvernement et dans les établissements publics.

Selon les principes égalitaires préconisés, l'école est obligatoire et gratuite. Afin d'encourager les plus pauvres à persévérer dans leurs études, le gouvernement a offert des bourses jusqu'au niveau universitaire. Ces bourses existent toujours, bien que leur raison d'être ne soit plus aussi convaincante qu'en 1956. En 1992, les bourses versées aux étudiants des universités devaient s'élever à 593 millions de dirhams, ce qui représentait 30 % du budget de fonctionnement de l'enseignement supérieur. Le maintien de ces bourses, dont le bien-fondé peut être mis en doute, occasionne au Ministère de l'Education Nationale

de grandes difficultés budgétaires, qu'il aurait pu éviter en diminuant le montant puis en les éliminant.

La politique expansionniste prévoyait la formation d'un personnel enseignant et administratif qualifié pour faire fonctionner le système scolaire en croissance. En 1962, le budget du Ministère de l'Education Nationale inscrivait la somme de 928 000 dirhams au poste des salaires des enseignants et des administrateurs du primaire, ce qui représentait 45 % du budget de l'enseignement primaire. En 1992, ce même poste budgétaire affichait 3 775 434 000 dirhams. Dans l'enseignement secondaire, c'est la même chose: en 1962, 780 000 dirhams étaient affectés aux salaires des enseignants et des administrateurs et en 1992 ce poste budgétaire était de 5 094 604 000 dirhams. Ces frais représentent 88 % du budget de fonctionnement du Ministère de l'Education Nationale. S'il est vrai que l'enseignement exige un personnel nombreux, il n'en reste pas moins qu'un système d'éducation qui ne peut affecter que 12 % du total de ses ressources aux services éducatifs autres que l'enseignement souffre de graves problèmes.

En 1972, la politique expansionniste d'éducation amorcée en 1956 a commencé à mettre à rude épreuve la capacité du secteur public à absorber les nombreux diplômés qui ne pouvaient trouver davantage d'emploi dans le secteur privé. Cette situation est devenue une préoccupation centrale au Maroc et elle est toujours au coeur des problèmes de main-d'oeuvre de la nation.

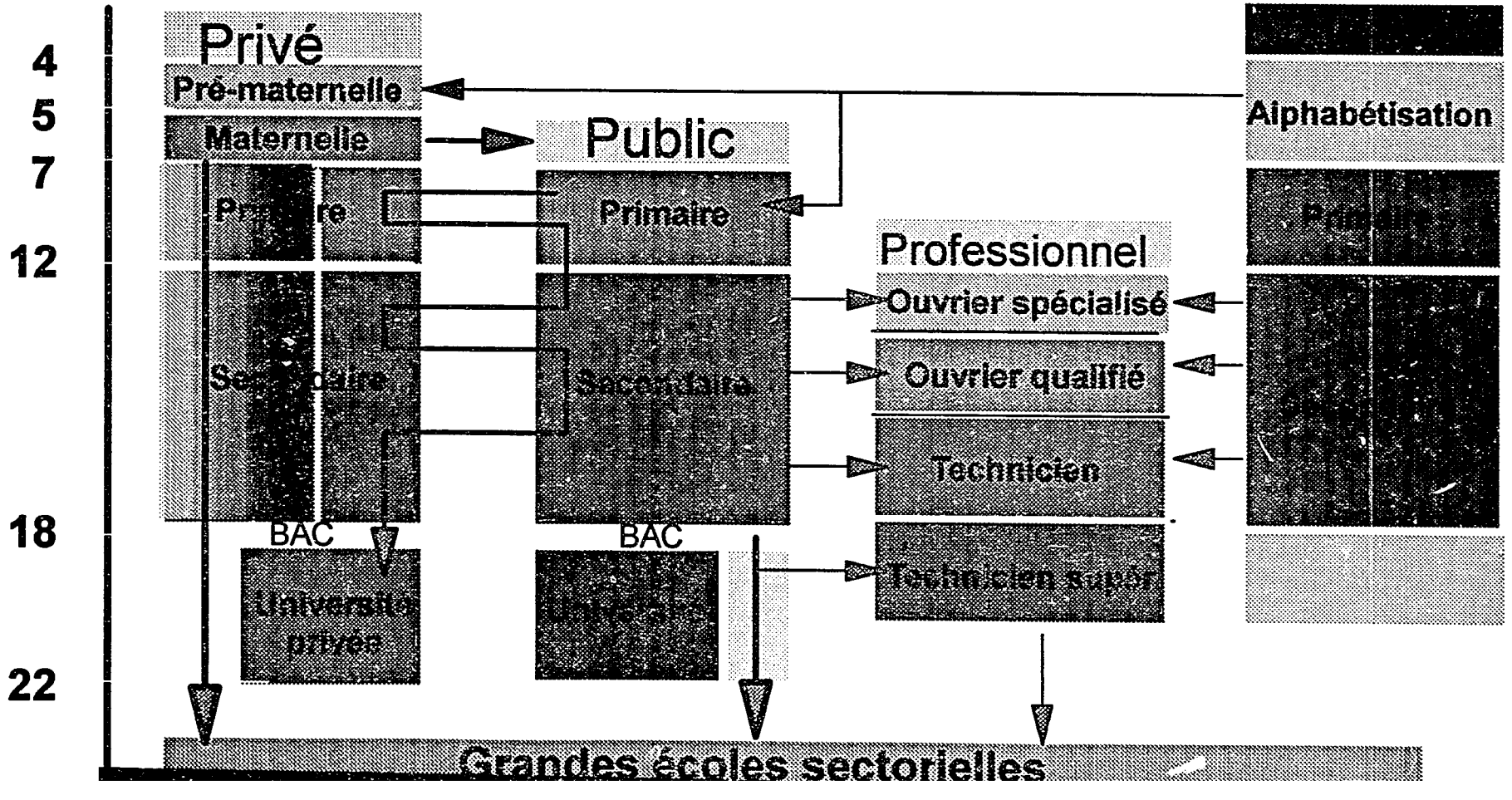
Le premier plan quinquennal du Maroc (1973-1977) a soulevé le problème des besoins de main-d'oeuvre du secteur privé. Le plan prévoyait la formation d'une nouvelle entité gouvernementale, extérieure au Ministère de l'Education Nationale, qui prendrait en charge la coordination, la planification, l'organisation et la mise en oeuvre d'un système de formation qui préparerait mieux les stagiaires à répondre aux exigences des emplois dans le secteur privé. C'est ainsi qu'on créait, en 1974, l'Office de la Formation Professionnelle et de la Promotion du Travail (OFPPT), qui fut placé sous l'égide du Ministère de l'Equipement, de la Formation Professionnelle et de la Formation des Cadres. En 1984, l'Office a été transféré au Ministère des Travaux Publics, de la Formation Professionnelle et de la Formation des Cadres. Ce Ministère dispose des pleins pouvoirs en matière d'éducation et de formation dans le domaine de la formation professionnelle et de la formation des cadres.

Le Ministère de l'Education Nationale et le Ministère des Travaux Publics, de la Formation Professionnelle et de la Formation des cadres sont donc les deux principaux ministères responsables de la direction et de la gestion des établissements de formation d'où est issue la main-d'oeuvre spécialisée du Maroc. On ne peut faire d'analyse véritable du secteur sans les examiner.

2.3. Problèmes structurels

Le secteur de l'éducation et de la formation souffre de divers problèmes structurels, dont les salaires et les bourses ne sont que deux exemples. Ces problèmes sont importants et ont de graves répercussions sur le budget global du Ministère de l'Education Nationale. Le secteur privé ne peut les résoudre et de toute façon n'accepterait pas d'accroître sa participation à moins que le gouvernement ne change d'abord ses politiques en la matière. Ce rapport a donc été rédigé dans l'optique que l'on doit s'attaquer aux problèmes structurels du secteur de l'éducation et de la formation tout en recherchant la participation du secteur privé afin de diminuer les coûts de l'éducation dans le budget national.

La structure du système



3. PRESENTATION GENERALE DU SECTEUR DE L'EDUCATION ET DE LA FORMATION

3.1. Définition du secteur

Le secteur de l'éducation et de la formation au Maroc est composé d'une série de sous-systèmes conçus de façon à doter les Marocains des compétences intellectuelles, techniques et professionnelles, des conceptions morales et du sens civique leur permettant de fonctionner efficacement au sein de leur culture et de la collectivité mondiale. Le secteur est vaste, complexe et coûteux et fait intervenir la quasi-totalité de la population, presque tous les ministères et une vaste gamme d'établissements du secteur privé. On l'a décomposé en six grandes catégories d'activités:

1) enseignement préscolaire,
2) enseignement fondamental,
3) enseignement et formation professionnelle,
4) enseignement secondaire,
5) enseignement supérieur et
6) enseignement contre l'alphabétisation et éducation des adultes.

Ces activités relèvent tant du secteur public que du secteur privé, ce qui en complique davantage l'analyse.

Sur le plan organisationnel, presque tous les ministères sont touchés par l'éducation et la formation. Cependant, trois d'entre eux jouent un rôle prépondérant dans ce domaine : le Ministère de l'Education Nationale, le Ministère des Travaux Publics, de la Formation Professionnelle et de la Formation des Cadres et le Ministère de l'Artisanat et des Affaires Sociales. Ce dernier est responsable de l'orientation des campagnes d'alphabétisation à l'intention des adultes.

3.2. Aperçu du secteur

Le tableau 1 donne un aperçu du secteur. On y voit les trois principaux axes de la formation suivant lesquels fonctionnent les six sous-systèmes. L'axe de la télé-éducation constitue en fait une ressource d'appui pour les professeurs. L'enseignement préscolaire, où on accueille les enfants à compter de l'âge de quatre ans, relève exclusivement du secteur privé. Il y a également des écoles privées aux niveaux primaire, secondaire et supérieur. Ainsi, un enfant peut recevoir toute son éducation, du préscolaire à l'enseignement supérieur, c'est-à-dire de quatre à vingt-deux ans, dans un réseau entièrement contrôlé par le secteur privé. Le choix du secteur public commence avec l'enseignement fondamental, à l'âge de sept ans, et continue jusqu'au niveau de l'université ou d'autres établissements d'enseignement

807

supérieur que l'on appelle parfois «écoles sectorielles». Il y a des échanges d'étudiants entre les secteurs privé et public, ainsi qu'entre le système public traditionnel et le système de la formation professionnelle. On peut entrer dans le système de la formation professionnelle dès l'âge de dix ans et y cheminer jusqu'à une école sectorielle. Dans cette option de formation, les écoles relèvent du secteur public et du secteur privé. Au sommet, se trouve l'université et les écoles sectorielles.

Le quatrième axe est en fait un mécanisme de soutien pour les enseignants qui orientent les campagnes d'alphabétisation à l'intention des adultes et qui dispensent la formation professionnelle et enseignent les sujets plus classiques, tant dans les écoles publiques que privées.

Le présent aperçu indique qu'au Maroc, le secteur privé offre actuellement un système d'éducation parallèle à celui du secteur public, mais qu'il est désavantagé, dans certains cas, parce que ses diplômes ne sont souvent pas reconnus par le gouvernement. Il ne pourra y avoir aucun progrès réel en ce qui concerne l'amélioration des services d'éducation par le secteur privé, tant que ce problème de l'équivalence des diplômes ne sera pas résolu.

3.3. Description détaillée

3.3.1. Enseignement préscolaire

Ce premier niveau d'éducation du Maroc est généralement dispensé dans les écoles coraniques, rattachées à une mosquée, où les enfants entrent vers quatre ans. Pour la période de 1990-1991, environ 779 700 enfants fréquentaient ces écoles, dont les parents paient tous les frais.

Les enfants y demeurent habituellement de deux à trois ans dans le but d'apprendre à lire le Coran. Sur le plan pédagogique, on insiste sur l'apprentissage par coeur, ce qui est susceptible d'engendrer des problèmes pour les enfants qui fréquenteront plus tard certaines écoles primaires des régions urbaines où la pédagogie est plus libérale. En plus des écoles coraniques, les parents ont deux autres options en matière d'enseignement préscolaire. Il y a des jardins d'enfants et des écoles maternelles. En 1990-1991, environ 33 700 enfants d'âge préscolaire étaient inscrits à ces établissements. Ici encore, les parents assument tous les frais.

Le tableau 2 fournit des données sur le nombre total d'inscriptions dans l'enseignement préscolaire pour la période allant de 1980-1981 à 1991-1992.

Tableau 2 - Evolution des effectifs de l'enseignement fondamental et secondaire privé (milliers) de 1980-81 a 1991-92

	1980-81	1985-86	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92
Ecoles Coraniques	563,6	693,6	712,8	753,3	755,4	778,8	nd
Préscolaire Privé	15,9	28,5	33,3	25,4	32,0	33,7	nd
Primaire/ Fondamental 1	66,2	71,2	74,3	79,2	78,1	89,1	nd
Sec. 1/ Fondamental 2	30,0	45,6	37,0	25,6	13,4	12,9	nd
Secondaire	13,0	28,8	32,2	31,0	28,0	26,3	nd

Source: Banque Mondiale

Tableau 3 - Evolution des effectifs de l'enseignement fondamental et secondaire public (milliers) de 1980-81 à 1991-92

	1980-81	1985-86	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92
Ecoles Coraniques	2 106,1	2 202,9	2 102,6	2 051,5	2 085,1	2 394,6	2 485,0
Préscolaire Privé	535,7	802,8	971,9	1 001,3	1 042,2	805,9	790,2
Secondaire Général	208,4	297,4	291,3	272,9	278,3	299,4	333,5
Secondaire Technique	10,1	12,8	16,2	16,5	16,5	15,9	15,5

Source: Banque Mondiale

Ainsi, le secteur privé offre toutes les options préscolaires aux parents qui sont prêts à payer. Cette étude ne formule donc aucune recommandation concernant une augmentation de la participation du secteur privé à ce premier niveau de l'éducation, qui est déjà financé de source privee.

3.3.2. Enseignement fondamental

Le Ministère de L'education nationale à la responsabilité de la gestion de ce sous-système. Le Ministère est donc divisé en deux parties principales, comme il est écrit ci-dessus, et chacune de ces parties dispose d'un budget distinct. L'organigramme de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire indique clairement l'existence d'une direction de l'enseignement privé, ce qui montre que l'éducation privée, à ces deux niveaux, est placée sous la direction du gouvernement central.

Les enfants entrent dans l'enseignement fondamental à l'âge de sept ans. On s'attend à ce que leurs études durent neuf ans. A ce niveau, l'éducation est obligatoire et gratuite pour tous les enfants qui fréquentent les écoles publiques, dont la langue d'enseignement est l'arabe.

Le secteur privé offre également un programme d'enseignement fondamental de neuf ans pour les enfants qui désirent suivre un programme d'études axé davantage sur le modèle français. La langue d'enseignement est le français et le programme d'études mène à l'admission au secondaire français. Au Maroc, on considère souvent que ce sous-système parallèle d'enseignement fondamental concurrence et menace le système public d'éducation; la notion d'éducation privée suscite donc une certaine hostilité. De nombreux Marocains considèrent que l'éducation privée est élitiste et qu'on ne devrait donc pas l'encourager. Il faudra modifier cette contrainte relative aux attitudes si l'on veut que le secteur privé joue un rôle accru dans la prestation de services d'éducation et de formation. Il faudra porter attention à cet aspect du développement du secteur privé dans l'éducation et la formation parce que les attitudes négatives de certains parents et fonctionnaires représentent actuellement une contrainte importante au développement de l'enseignement privé au Maroc.

a. Enseignement fondamental niveau 1

L'enseignement fondamental se décompose en deux parties: la première, soit le premier cycle ou fondamental 1, dure six ans; la deuxième, soit le second cycle ou fondamental 2, dure trois ans. A ce niveau de l'enseignement public, les enfants marocains suivent un programme d'études centré sur les sujets suivants: Coran, éducation islamique, civile et morale; langue arabe; (le français langue étrangère commence en troisième année); histoire-

611

géographie; mathématiques; dessin et travaux manuels; éducation physique et chant; et récréation.

Le tableau 2 donne la répartition des inscriptions en fondamental 1, de 1980-1981 à 1991-1992. Un examen du tableau 3 montre que les inscriptions ont augmenté d'environ 1 % par année durant cette période. En chiffres absolus, les inscriptions sont passées de 2 106 100 à 2 485 000, ce qui démontre clairement qu'il n'y a pas de politiques centrées sur l'importance de ce niveau d'enseignement.

D'autre part, les inscriptions au fondamental 1 dans le secteur privé, pour la période de dix ans allant de 1980-1981 à 1990-1991, ont augmenté à un taux annuel moyen de 3,4 % (voir tableau 2). En chiffres absolus, les inscriptions sont passées de 66 200 en 1980-1981 à 89 100 en 1990-1991. Ces données indiquent donc clairement qu'il y une véritable demande d'enseignement privé au Maroc, au niveau fondamental, parce que les parents ne sont pas entièrement satisfaits de l'enseignement public à ce niveau.

En plus des faibles taux d'inscription au fondamental 1 dans le secteur public, il y a de graves écarts entre les villes et les campagnes et les garçons et les filles dans les taux de participation à ce niveau de l'enseignement public. Le tableau 5, à la fin de cette section, fournit des données sur les répartitions pour 1990-1991.

Les données de ce tableau indiquent qu'au niveau de l'enseignement fondamental 1, les garçons représentaient 60,4 % du total des inscriptions pour cette période. Le taux d'inscription des filles des régions rurales était particulièrement faible: seulement 29,4 % du total des inscriptions en région rurale. Cette situation empire au niveau fondamental 2. Cependant, comme on pouvait s'y attendre, les enfants des régions urbaines sont nettement avantagés par rapport à ceux des régions rurales, ce qui aura des répercussions sur d'autres sous-systèmes dans le secteur. Ces écarts mettent en lumière le problème de l'équité en matière d'éducation au Maroc; ils constituent des facteurs qui ont une incidence négative sur les efforts déployés pour faire baisser les taux de fertilité et élever le niveau de nutrition des familles. L'équité constitue donc un problème structurel important qui exige des changements de politiques à ce niveau d'enseignement.

On doit souligner un autre problème structurel dans ce premier cycle d'enseignement: le nombre élevé d'enfants qui redoublent leur année si tôt dans le processus de scolarisation. Le tableau 4 fournit des données sur cette pratique coûteuse pour la période de 1985-1986 à 1991-1992. Le tableau indique que cette tendance est à la baisse. Les taux de redoublement globaux sont passés de 20,2 % en 1985 à 12,5 % en 1991, ce qui représente un pas dans la bonne direction. Cependant, un taux de redoublement de 12 % signifie que de nombreux enfants prennent encore de un à deux ans de plus pour terminer ce premier cycle de six ans, ce qui ajoute au coût global de l'enseignement au niveau fondamental 1.

Le gouvernement devrait continuer de suivre de très près ce phénomène et élaborer des politiques en vue de l'éliminer. Ce changement engendrerait de véritables économies dans le budget de l'éducation; il serait possible de procéder à une estimation de ces économies dans une étude séparée sur le financement de l'éducation au Maroc.

Tableau 4 - Taux de Redoublement par classe dans le premier cycle du fondamental selon le sexe et la zone géographique (1985/86-1991/92)

	Ensemble		Urbains				Ruraux			
Classe			Garçons		Filles		Garçons		Filles	
	85	91	85	91	85	91	85	91	85	91
1 AP	17,8	14,6	17,6	15,9	17,0	14,1	18,5	14,9	17,4	12,7
2 AP	17,3	12,9	19,0	15,4	16,2	11,7	17,9	12,8	14,6	9,9
3 AP	18,8	13,9	21,2	17,1	17,6	12,5	19,1	13,4	15,5	9,6
4 AP	17,3	12,6	19,5	15,7	15,6	10,6	17,7	12,5	14,0	8,1
5 AP	29,7	10,2	30,3	13,0	28,5	8,3	30,8	10,0	29,6	6,3
6 AP	-	10,6	-	12,3	-	8,0	-	12,2	-	7,8
Ensemble	20,2	12,5	21,5	14,9	18,9	10,9	20,8	12,6	18,2	9,1

Source: Banque mondiale

(1) Extrants de l'enseignement fondamental 1

A l'issue du fondamental 1, quatre choix s'offrent aux écoliers:

1) recevoir le certificat d'études du premier cycle, et se diriger vers un collège,

2) obtenir le même certificat, puis quitter le système traditionnel d'enseignement et entrer dans le système de l'enseignement et de la formation professionnelle dirigé par le ministère des Travaux publics,

3) obtenir ou non le certificat et accéder à l'enseignement et à la formation professionnelle dans une école privée,et,

4) abandonner l'école après avoir reçu le certificat d'études et se joindre au nombre des chômeurs.

Les estimations varient quant au pourcentage d'écoliers qui suivent la première voie; cependant, selon la plupart, il y aurait entre 60 % et 70 % d'écoliers du fondamental 1 qui

passeraient à l'enseignement fondamental 2. Quant aux autres écoliers, il est difficile de calculer le pourcentage d'entre eux qui suivent les voies 2, 3 et 4.

Ceux qui choisissent la deuxième voie reçoivent une formation professionnelle spécialisée dans des domaines comme l'apiculture, l'aviculture, l'élevage, la mécanique; la bijouterie, la broderie moderne, la céramique; l'électricité de bâtiment; les arts ménagers, la coiffure, etc. La formation dure deux ans et est sanctionnée par un certificat de spécialisation (dans l'un des domaines mentionnés ci-dessus).

Comme le sous-système de la formation professionnelle est extrêmement complexe, il est analysé séparément dans une autre section du rapport. A ce point-ci de l'analyse, ce sous-système devrait être considéré comme une solution de rechange importante en matière de formation pour les écoliers qui ne continuent pas dans le sous-système plus traditionnel dirigé par le ministère de l'Education nationale. Même s'il s'agit d'une autre solution de rechange, ce sous-système a été créé afin de répondre aux besoins de main-d'oeuvre du secteur privé; il s'agit donc d'un facteur important à considérer lorsqu'on se penche sur la question de la formation de la main-d'oeuvre.

(2) Enseignants

Comme nous l'avons déjà mentionné, la politique expansionniste du gouvernement en matière d'éducation a commencé en 1956. Il fallait trouver des enseignants et les former rapidement pour les placer dans les écoles aux trois niveaux du système. En 1986-1987, le nombre total d'enseignants du fondamental 1 était de 80 000; en 1989-1990, il n'atteignait que 82 000. Ces chiffres reflètent une croissance prudente du nombre d'enseignants, en parallèle à la croissance lente du nombre d'inscriptions à laquelle nous avons déjà fait allusion. Même si le recrutement des enseignants n'augmente que lentement, le coût de leurs services est exceptionnellement élevé. Et ce n'est pas parce qu'ils sont payés cher. L'enseignement est un domaine à forte intensité de personnel, et le fonctionnement du système exige un grand nombre de personnes. Comme cela ne changera pas, il faut que les décideurs trouvent des façons de rendre les services d'enseignement plus efficaces par rapport aux coûts. Compte tenu des charges salariales accrues pour les enseignants du fondamental 2 et du secondaire, la résolution de ce problème revêt une importance critique pour la survie du système.

Il y a un autre problème important en ce qui concerne les enseignants du niveau fondamental. Il s'agit de la manière dont ils sont recrutés pour le service en région rurale. A l'heure actuelle, les enseignants de ce niveau sont recrutés par le Ministère et formés dans des centres de formation des instituteurs (pour l'enseignement au niveau fondamental 1) ou dans des centres pédagogiques régionaux (pour l'enseignement au niveau fondamental 2) durant un ou deux ans, puis nommés à un poste d'enseignement. On tient peu compte,

voire pas du tout, de la question de savoir si les enseignants sont prêts à servir dans certaines régions rurales. De nombreux enseignants nommés dans des régions rurales se heurtent à de grandes difficultés : la langue peut être différente de la leur; il n'y a pas toujours de logements disponibles; les salaires ne sont pas toujours versés à temps; ou l'école peut être située très loin d'un centre urbain. Il s'ensuit évidemment que de nombreux enseignants demandent leur transfert en ville et, s'il est accordé, la collectivité se retrouve sans professeur.

Bien qu'il n'y ait pas de données précises pour étayer cette assertion, un fonctionnaire marocain estimait qu'il y avait peut-être de 20 000 à 30 000 enseignants sans mission d'enseignement, en raison des transferts qu'ils avaient demandés. Il s'agit là d'un problème structurel important. S'il était possible d'amener ces personnes ainsi que d'autres enseignants à prendre une retraite anticipée par un programme incitatif, la diminution de main-d'oeuvre qui en résulterait aurait un effet salutaire sur le budget national. La réduction du personnel enseignant, et donc de la masse salariale, pourrait faire économiser d'importantes ressources au ministère de l'Education. Il y a actuellement au moins 82 000 enseignants au fondamental 1, 22 000 au fondamental 2 et environ 21 000 dans les écoles secondaires, ce qui donne un total de 121 000 enseignants. Si l'on ajoute à ce nombre les 10 000 administrateurs et inspecteurs, le personnel professionnel total se chiffre à environ 131 000 personnes, dont un grand nombre ne sont pas suffisamment occupées et approchent sans doute l'âge de la retraite.

C'est cette masse critique qui absorbe 88 % du budget de fonctionnement et qui doit être réduite, sans mettre en péril le programme d'éducation.

(3) Décentralisation

Un autre problème lié à l'inaptitude d'un grand nombre de professeurs à enseigner dans les régions rurales du Maroc est la manière dont ils sont recrutés actuellement pour ces missions. Nous y avons déjà fait allusion. Le problème central est que le ministère de l'Education nationale ne connaît pas vraiment le milieu rural et ses besoins particuliers. A cause de cette insensibilité à la question, les efforts qui sont consacrés à l'éducation dans les régions rurales du Maroc portent moins de fruits qu'ils ne le devraient.

Il semble vraiment nécessaire de déplacer certaines responsabilités financières et de gestion du ministère central vers les collectivités locales. Ce changement se manifesterait dans la façon dont les enseignants sont recrutés pour travailler en région rurale. Selon un cadre marocain, il y a de nombreuses personnes dans les villages qui possèdent une formation post-secondaire ou même universitaire, qui sont en chômage et qui pourraient enseigner dans leur région. Il faudrait accorder plus de pouvoirs au système décentralisé actuel afin de renforcer la prestation de services éducatifs au niveau local.

16

(4) Résumé

L'enseignement fondamental 1 est dispensé tant par le secteur public que par le secteur privé. Il y a quatre grands problèmes structurels à ce niveau:

1) la grande part du budget de fonctionnement allouée aux salaires;

2) la manière inefficace dont les enseignants sont nommés pour enseigner dans les régions rurales;

3) le grand nombre d'enseignants déplacés qui demeurent sans véritable mission d'enseignement; et

4) la trop grande dépendance du ministère central pour la gestion du sous-système au niveau local.

Il s'agit d'un ensemble de problèmes structurels qui a un impact négatif sur le budget national et que l'on peut résoudre par des changements de politique.

Tableau 5 - Effectifs des élèves scolarisés dans l'enseignement fondamental et dans l'enseignement secondaire selon la zone géographique et le sexe (1990-1991)

	Fondamental 1		Fondamental 2		Secondaire	
Urbain						
Garçons	767 735	% 53,5	432 500	% 57,6	188 432	% 60,1
Filles	665 716		318 766		125 012	
Total	1 433 451		751 266			
Ruraux						
Garçons	678 940	70,6	42 177	77,2	1 368	72,7
Filles	282 224		12 425		513	
Total	961 164		54 602		1 881	
Ensemble						
Garçons	1 446 675	60,4	474 677	58,9	189 800	59,9
Filles	947 940		331 191		125 525	
Total	**2 394 615**		**805 868**		**315 325**	

Source: Banque mondiale

b. Enseignement Fondamental Niveau 2

Le deuxième cycle de l'enseignement fondamental (fondamental 2) dure trois ans et est sanctionné par le certificat des études fondamentales, second cycle. Les élèves y sont âgés de treize à quinze ans et effectuent leurs études dans un collège. La langue d'enseignement est l'arabe; on consacre moins de temps à l'enseignement de l'arabe et davantage au français. On introduit une deuxième langue étrangère et on consacre plus de temps aux mathématiques et aux sciences. Il y a un enseignement religieux, mais on y consacre moins de temps. L'éducation physique constitue une partie importante du programme, ainsi que l'histoire, la géographie et l'éducation civique.

Comme ces établissements sont habituellement situés dans ou près d'un centre urbain, les enfants retournent à la maison chaque jour pour le déjeuner, alors qu'on servait le déjeuner aux enfants du niveau fondamental 1.

Le tableau 5 fournit des données sur les niveaux d'inscription, le sexe et les variations géographiques. En 1990-1991, il y avait en tout 805 868 élèves inscrits. Si l'on ajoute les inscriptions du niveau fondamental 1, cela donne un grand total de 3 200 483 étudiants dans l'enseignement fondamental pour cette année scolaire. Les observations que nous avons faites sur les grands écarts entre les inscriptions en région urbaine et en région rurale au niveau fondamental 1 sont valables aussi pour le niveau fondamental 2. A ce niveau, l'écart lié au sexe s'accroît de façon considérable; la chute des inscriptions entre le niveau fondamental 1 et le niveau fondamental 2 est la plus marquée pour les filles des régions rurales qui passent de 282 224 à 12 425. Une diminution de cet ordre est très inquiétante, étant donné les ressources importantes qui ont déjà été investies dans le système. Nous avons déjà formulé des commentaires sur ce qu'implique cette statistique pour les taux de fertilité et les niveaux de nutrition pour les filles qui abandonnent après l'enseignement fondamental 1. Il faut que les décideurs du gouvernement se penchent de façon très critique sur cet aspect dysfonctionnel du système et mènent à bien des réformes pour le corriger.

(1) Extrants de l'enseignement fondamental 2

Après trois années de formation, il y a quatre possibilités. Premièrement, les élèves reçoivent le certificat d'études fondamentales, second cycle, et passent au lycée pour suivre un programme d'études en lettres, en sciences ou en technologie. Les estimations varient quant au nombre d'élèves qui suivent cette première option, mais la plupart des sources donnent un pourcentage de 40 %. Dans l'option 2, les élèves reçoivent le même certificat mais se dirigent vers la formation professionnelle qui relèvent du ministère des Travaux publics et reçoivent durant trois ans une formation menant à un certificat de qualification. Dans l'option 3, les élèves reçoivent le certificat d'études fondamentales, second cycle, et passent à l'enseignement et à la formation professionnelle dans le secteur privé. La quatrième possibilité est que l'élève quitte l'école pour accepter un emploi ou devenir chômeur.

Dans le secteur privé, les enfants poursuivent leur éducation dans le cycle en suivant un programme d'études d'inspiration française qui mène au lycée de type français. Les tableaux 2 et 3 donnent la répartition des totaux comparatifs des inscriptions entre les niveaux d'enseignement pour les secteurs public et privé.

3.3.3. L'enseignement secondaire

a. Description générale

Après avoir terminé les neuf années d'études de l'enseignement fondamental, l'élève reçoit le certificat d'études fondamentales, second cycle, et doit choisir l'une des quatre possibilités qui suivent.

Premièrement, entrer au lycée pour suivre un cours de trois ans, soit dans l'enseignement secondaire général ou dans l'enseignement technique. Après avoir réussi ce cours, l'étudiant reçoit soit le baccalauréat de l'enseignement général, soit le baccalauréat technique. En principe, les élèves entrent au lycée à l'âge de seize ans et terminent le baccalauréat à l'âge de dix-huit ans. Cependant, à cause du phénomène de redoublement, certains élèves entrent sans doute au lycée à l'âge de dix-sept ans et, s'ils ont de la chance, terminent le cours à l'âge de dix-neuf ans. Le nombre de jeunes qui passent réellement à un lycée est peu élevé; on estime à 26,8 % le taux global de jeunes d'âge scolaire qui fréquentent réellement une école secondaire. Les données présentées dans le tableau 6 illustrent ce problème. Le nombre de jeunes filles des régions rurales qui quittent l'école est particulièrement préoccupant.

Tableau 6 - Taux de scolarisation nets selon le sexe et l'origine géographique (1990-1991)

	Urbain			Rural			Ensemble		
	Garçon	Fille	Total	Garçon	Fille	Total	Garçon	Fille	Total
Fond. 1er Cycle (7-12 ans)	93,1	85,6	89,4	50,4	23,3	36,7	67,5	47,6	57,7
Fond. 2nd Cycle (13-15 ans)	91,5	69,3	80,6	15,7	4,5	10,2	47,4	31,6	39,7
Secondaire (16-18 ans)	65,9	48,2	57,2	3,3	0,9	2,1	31,3	22,0	26,8

Source: banque mondiale

La deuxième option permet aux élèves de passer au sous-système de la formation professionnelle et de suivre un cours de deux ou trois ans dans des domaines divers, comme les eaux et forêts, le génie rural, l'horticulture, la mécanique agricole, la topographie, la comptabilité, l'électricité de réseau, la chimie industrielle et ainsi de suite. A la fin de sa formation, l'élève reçoit un diplôme de technicien. Il a alors la possibilité de demander un

prêt bancaire ou un prêt de l'Etat pour créer une petite entreprise. Jusqu'ici, plus de cinquante petites entreprises ont été créées par ces jeunes promoteurs. Le montant de crédit disponible est très peu élevé (1 000 dirhams); il vaut peut-être la peine de renforcer cette mesure pour le développement de la petite entreprise.

La troisième option consiste pour l'élève à suivre un genre de formation similaire, mais dans le secteur privé. Les données relatives à l'inscription dans le secteur privé, ainsi qu'une comparaison avec le secteur public indiquent que, même si les inscriptions sont plus nombreuses dans le secteur public, le schéma des inscriptions est similaire dans les deux secteurs. Par exemple, pour les trois niveaux de la formation professionnelle, l'inscription est la plus faible au niveau des spécialistes, elle est la plus élevée au niveau de la qualification, tandis que les inscriptions au niveau des techniciens se situent au milieu, dans les deux secteurs. Ce schéma semble indiquer que les besoins de main-d'oeuvre peu qualifiée diminuent, tandis qu'augmentent les besoins de main-d'oeuvre ayant reçu davantage de formation technique. Finalement, la quatrième possibilité est que le diplômé trouve du travail ou quitte l'école et aille augmenter le nombre des chômeurs.

b. Objectifs

L'enseignement secondaire est centré sur une amorce de spécialisation, qu'elle ait lieu au niveau du lycée ou de la formation professionnelle. Dans les lycées, on cherche à orienter davantage d'étudiants vers l'option sciences et mathématiques que vers les lettres, parce que c'est dans cette option qu'on recrute les étudiants pour les classes préparatoires aux grandes écoles. Il n'est donc pas étonnant que, de 1987 à l'heure actuelle, les niveaux d'inscription et d'obtention de diplôme soient plus élevés dans l'option sciences et mathématiques qu'en lettres ou en technique.

c. Programmes d'études

Les élèves qui suivent l'enseignement général entreront dans la voie sciences-mathématiques ou la voie lettres. Dans la première, on offre des cours de chimie, de physique, d'électronique, d'algèbre, de calcul, de français, d'anglais, d'arabe, de littérature arabe, d'espagnol et ainsi de suite. Ceux qui optent pour les lettres se concentrent surtout sur la langue de leur choix, (français, arabe, espagnol ou anglais) et suivent également divers cours en histoire, économie, mathématiques, géographie, art, informatique, philosophie, études islamiques et ainsi de suite.

Les élèves qui suivent l'enseignement technique peuvent entrer dans l'une des six sections d'un lycée technique, soit:

1) génie économique et de gestion;
2) génie mécanique;
3) génie électrique;
4) génie civil;
5) génie chimique; ou,
6) génie agricole.

d. Inscriptions

Le tableau 6 fournit des données sur les inscriptions pour 1990-1991 et illustre les graves problèmes qui existent au niveau secondaire en ce qui concerne les différences dans les taux d'inscription entre les régions urbaines et rurales et entre les garçons et les filles. Plus particulièrement, la situation en région rurale est l'une des plus préoccupantes jamais signalée pour un pays du niveau de revenu et de la taille du Maroc. Il y avait seulement 513 filles inscrites dans une école secondaire pour toutes les régions rurales du Maroc, contre 282 224 filles au départ au niveau fondamental 1. Cela signifie que seulement 0,9% des filles âgées de seize à dix-huit ans qui auraient dû être à l'école étaient effectivement inscrites. On ne pourrait imaginer rien de pire et cela démontre que le Maroc éprouve de très graves difficultés en ce qui concerne l'extension des services éducatifs à la population féminine en région rurale. La figure 7 fournit des données comparatives sur les taux de participation au niveau fondamental 1 et 2 et au niveau secondaire. Cette situation anéantit tous les efforts consacrés à l'amélioration du niveau de santé des familles rurales, sans parler du coût à long terme pour le gouvernement s'il laisse cette situation perdurer.

Le tableau 2 fournit des données sur les inscriptions dans les écoles secondaires privées et montre que les inscriptions ont doublé de 1980-1981 à 1990-1991, passant de 13 000 à 26 300, soit un taux de croissance global de 10 % par année. Cela prouve clairement qu'il y a une demande d'enseignement secondaire privé, probablement parce que les parents doutent de la qualité de l'enseignement dans les écoles publiques.

e. Extrants

Le nombre total de diplômés des lycées publics, par année, a presque doublé en dix ans. En 1980-1981, ce nombre était de 32 865 et il est passé à 59 800 en 1990-1991. Les augmentations ont été enregistrées au niveau général et au niveau technique du bac, mais les extrants du cours technique demeurent toujours nettement inférieurs à ceux du cours général. Les tableaux 7a et 7b expliquent ce schéma. Il est intéressant de signaler que les

filles réussissent très bien dans les domaines techniques et qu'un grand pourcentage d'entre elles réussissent le bac technique lorsqu'elles ont la chance de faire des études secondaires.

Tableau 7a - Evolution du nombre de bacheliers généraux et techniques entre 1980 et 1990

	1980-81	1985-86	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91
Bac Généraux	30 048	40 371	49 737	48 006	46 622	54 992
Bac. Techniques (tertiaire)	2 817 1 839	2 817 1 790	4 200 2 474	4 467 2 256	4 631 2 558	4 808 2 696
Total	**32 865**	**43 188**	**53 937**	**52 473**	**51 253**	**59 800**

Tableau 7b

	1987-88		1988-89		1989-90		1990-91	
	Eff.	% admis	Eff.	% admis	Eff.	% admis	Eff.	% admis
Bac Généraux dont filles	49 737 nd	40,0 nd	48 006 16 185	45,2 43,1	46 622 17 447	48,4 42,7	54 992 nd	58,4 nd
Bac techniques dont filles	4 200 nd	61,1 nd	4 467 1 175	62,3 55,6	4 631 1 466	70,6 64,7	4 808 nd	76,8 nd
Total dont filles	53 937 nd	41,1 nd	53 473 17 360	46,3 43,7	51 253 18 913	49,9 43,8	59 800 nd	59,6 nd

Source: Banque mondiale

f. Efficience externe

Il est extrêmement important de savoir ce qu'il advient des diplômés : combien passent à l'enseignement supérieur, combien trouvent du travail, combien deviennent chômeurs? Les données fournies par l'étude de Jarousse et Mingat intitulée «Evaluation globale de la politique éducative marocaine» ne sont pas très encourageantes. L'étude indique que le taux de chômage parmi les détenteurs du baccalauréat est plus élevé que parmi les personnes qui détiennent d'autres certificats ou diplômes. Le taux de chômage est passé de 14,6 % en 1984 à 36,0 % en 1990 parmi les détenteurs du bac. Le tableau 8 fournit des données sur cet aspect du secteur.

823

Tableau 8 - Taux de chômage par niveau de diplôme en milieu urbain entre 1984 et 1990 (en pourcentage)

	1984	1985	1987	1990
Sans diplômes	17,6	12,0	11,8	11,2
CEP	25,2	19,1	18,9	20,8
CES	21,3	22,0	25,8	29,3
Baccalauréat	14,6	17,8	27,6	36,0
Diplôme cadres moyens	6,3	7,5	14,1	18,5
Diplôme supérieur	3,5	4,8	6,2	8,9
Dipl. professionnels	27,6	25,1	27,4	32,0
Ensemble	**nd**	**8,3**	**12,8**	**15,8**

Sources: enquêtes sur l'emploi urbain, direction de la statistique, Ministère du Plan

L'on pourrait arguer que l'une des raisons de la croissance de 10 % des inscriptions dans les écoles secondaires privées est que les parents s'inquiètent du taux de chômage croissant parmi les détenteurs du bac issus du système scolaire public. Le taux d'augmentation du chômage parmi ceux-ci est alarmant: il était d'environ 8 % par année de 1984 à 1990. Ainsi, il semble que le secteur privé soit en mesure d'offrir, au niveau secondaire, une qualité d'enseignement que parents et élèves apprécient. A l'heure actuelle, le taux d'inscription dans les écoles secondaires privées est très faible, et ce genre d'établissement ne prendra de l'expansion que si le nombre d'inscriptions, c'est-à-dire la demande, augmente de façon spectaculaire. Il est clair que le secteur privé peut accroître ses efforts à ce niveau de l'éducation, mais il devra pour ce faire bénéficier d'un grand encouragement des parents.

g. Enseignants

Le nombre d'enseignants d'écoles secondaires s'élevait à environ 22 000 en 1990-1991, dont à peu près la moitié étaient des femmes. Une somme de 5 094 604 000 dirhams était inscrite au budget de fonctionnement de 1992 du ministère de l'Education nationale pour le paiement de leur salaire. En comparaison, il y avait environ 102 000 enseignants dans l'enseignement fondamental (1 et 2) et la somme prévue pour leur salaire était de 3 775 434 000 dirhams. Ainsi, une somme de 8 870 038 000 dirhams était inscrite au

824

budget pour le paiement des salaires des enseignants et des administrateurs (que l'on estime à environ 10 000) pour l'enseignement fondamental et l'enseignement secondaire. Cette somme représente environ 88 % du budget de fonctionnement du Ministère, qui était de 10 003 257 328 dirhams. Cette dépense constitue le principal fardeau structurel dont le Ministère doit se défaire. A ce niveau, les enseignants gagnent en moyenne 59 900 dirhams par année.

3.3.4. Formation professionnelle

a. Description générale

Il s'agit d'un sous-système important dans le secteur de l'éducation et de la formation. Comme nous l'avons déjà mentionné, ce sous-système reçoit des candidats de l'enseignement fondamental 1 et 2 et de l'enseignement secondaire. Il s'agit du flux parallèle d'élèves venant du ministère de l'Education nationale qui ne continuent pas dans le système classique d'enseignement. En plus de ce flux parallèle, les élèves peuvent également se déplacer à la verticale à travers le sous-système de la formation professionnelle. Les élèves commencent au niveau de la spécialisation et les bons élèves peuvent se hisser jusqu'au niveau de formation supérieure, soit celui de technicien.

Les schémas susmentionnés concernant le flux des élèves s'appliquent au secteur public. Il y a également un sous-système de formation professionnelle géré par le secteur privé. Ces deux sous-systèmes se renforcent l'un l'autre et nous les analyserons donc ensemble.

b. Définition

L'expression «formation professionnelle» telle qu'elle est employée au Maroc s'applique à la formation spécialisée dispensée aux personnes qui ont moins de douze ans de scolarité. Cette formation s'adresse donc aux élèves qui ont reçu un certain enseignement au niveau fondamental 1 et 2 ou même au niveau secondaire. La formation dure de un à trois ans, suivant le programme choisi. Il y a trois niveaux différents de choix de programme:

1) spécialisation;

2) qualification; et

3) technicien.

Les candidats qui optent pour le premier choix ont habituellement reçu de trois à quatre ans d'enseignement fondamental 1 avant de passer à ce niveau de la formation professionnelle. Les candidats qui optent pour le deuxième choix ont terminé six années d'études dans

825

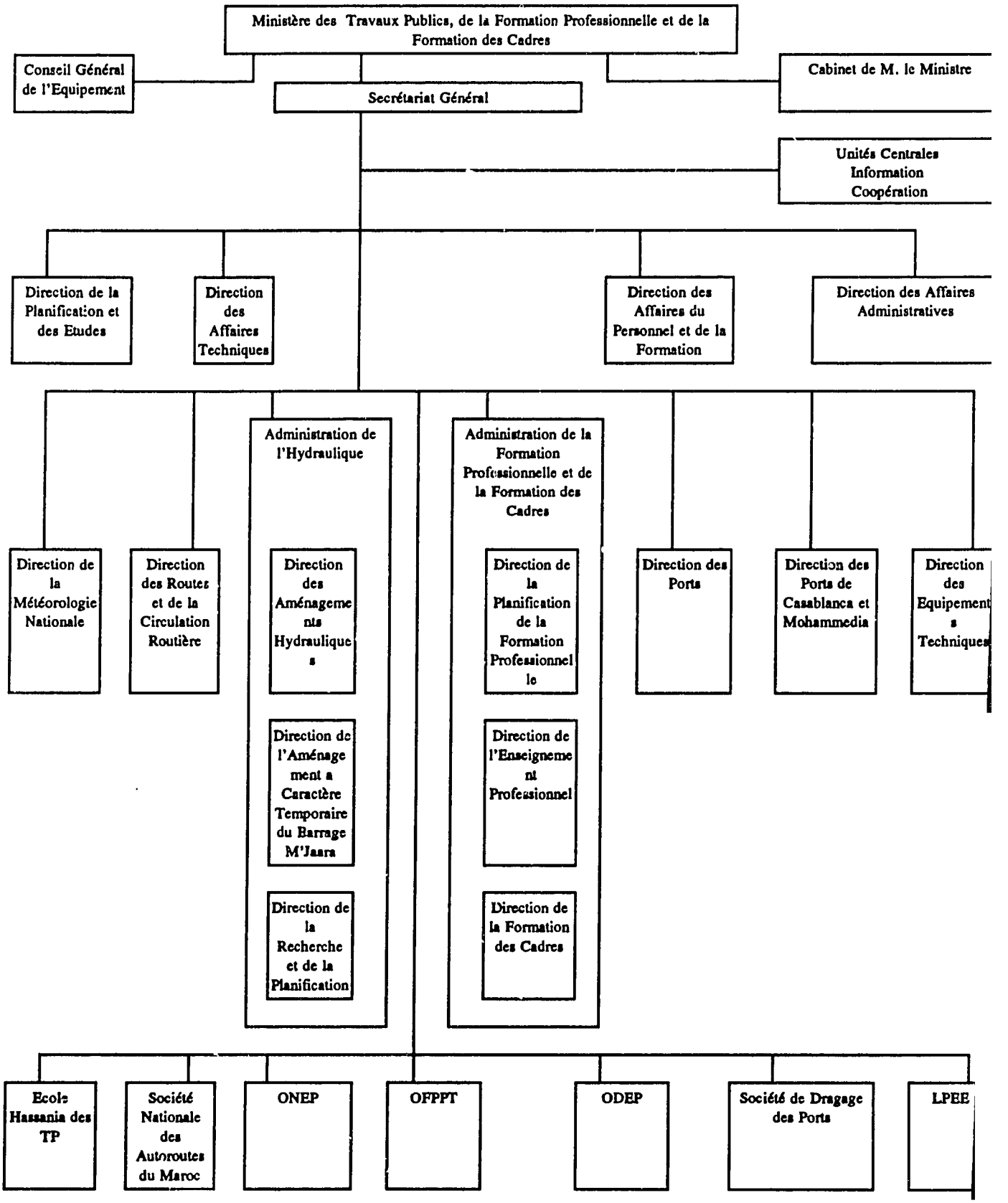
l'enseignement fondamental 1 ou ont obtenu le certificat de spécialisation. Les candidats qui optent pour le troisième choix ont terminé neuf années d'études dans l'enseignement fondamental 2 avant de passer à la formation professionnelle ou ont réussi le niveau de qualification et ont été choisis pour l'admission au troisième niveau.

c. Organisation administrative

Le ministère des Travaux publics, de la Formation professionnelle et de la Formation des cadres a la responsabilité de l'administration des trois programmes de formation. Le schéma 2 présente un organigramme du Ministère. L'organisme central qui dirige la formation professionnelle au sein du Ministère est l'Administration de la formation professionnelle et de la formation des cadres. Cette entité a la responsabilité globale de l'établissement des politiques et des plans pour l'exécution de ses programmes de formation; de la coordination des plans avec les ministères concernés et le secteur privé; de l'évaluation afin de garantir que ses programmes aient un impact; et, finalement, elle doit voir à ce que l'infrastructure pour l'exécution de ces programmes soit en place.

826

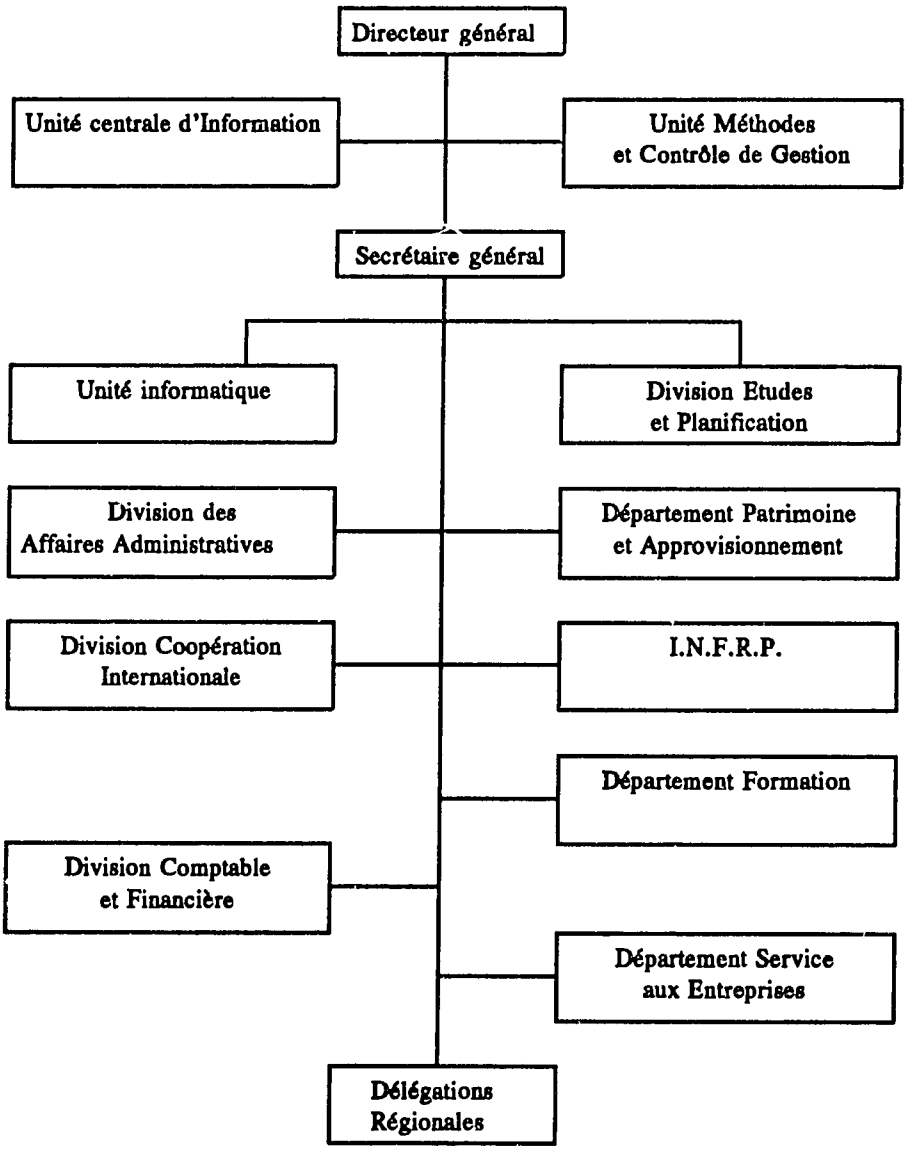
Schéma 9 - Organigramme du Ministère des Travaux Publics, de la Formation Professionnelle et de la Formation des Cadres



827

Cependant, l'exécution des programmes et des stratégies de formation relève de l'Office de la formation professionnelle et de la promotion du travail (OFPPT). L'OFPPT jour un rôle critique dans la création et la mise en oeuvre des programmes de formation professionnelle, aux trois niveaux de formation décrits ci-dessus, en raison de ses liens étroits avec le secteur privé. Le schéma 10 présente la structure organisationnelle de l'Office.

Schéma 10 - Organigramme de l'Office de la Formation Professionnelle et de la Promotion du Travail



828

d. Aperçu

Il y a un peu plus de 1 200 établissements de formation professionnelle, publics et privés, dans tout le royaume. Ces établissements peuvent former à peu près 130 000 personnes dans environ 200 domaines de spécialité différents. Environ 55 % de ces établissements, soit 660, appartiennent au secteur privé; avec 53 300 places, celui-ci représente 41 % de la capacité totale de ces établissements. Il est donc clair que le secteur privé joue un rôle aussi important que le secteur public dans la formation de la main-d'oeuvre spécialisée. La question qui se pose est celle de savoir s'il peut accroître sa capacité de former des personnes qui ont moins de douze ans de scolarité afin de répondre aux besoins du marché. Pour commencer à répondre à cette question, examinons les tendances des inscriptions avec le temps.

e. Tendances des inscriptions

Il est essentiel de répondre à la question posée ci-dessus parce que, si le secteur privé peut accroître sa capacité de formation à ce niveau, le gouvernement devra élaborer des politiques afin de transférer plus d'élèves du secteur public au secteur privé.

Les tableaux 11 et 12 fournissent les premières données sur les inscriptions dans le secteur public pour la période allant de 1986-1987 à 1989-1990. Il est clair que la tendance générale des inscriptions est à la baisse; elles sont passées de 73 946 en 1986-1987 à 68 473 en 1989-1990. En 1991-1992, le total était de 64 102, ce qui sous-évalue nettement la diminution des inscriptions qui se produit actuellement dans les établissements dirigés par le secteur public. La tableau 12 montre que l'OFPPT représente environ 58 % de toutes les inscriptions, alors que les autres inscriptions relèvent des autres ministères. L'OFPPT a la responsabilité de la coordination de tous ses programmes de formation avec les autres ministères mentionnés dans le tableau, et il ne s'agit pas d'une tâche facile.

Tableau 11 - Evolution des Effectifs selon le niveau de formation (1986-1990)

Niveau	1986-1987	1987-1988	1988-1989	1989-1990
Spécialisation	27 679	23 104	22199	19 294
Qualification	23 771	22 823	25 811	25 247
Technicien	22 496	24 148	26 198	23 932
Total	**73 946**	**70 075**	**74 208**	**68 473**

Source: Le mouvement éducatif au Maroc, 42e session de la conférence internationale de l'éducation, Genève.

630

Tableau 12 - Evolution des Effectifs en formation par département formateur (1986-1990)

Département	1986-1987	1987-1988	1988-1989	1989-1990
M.J.S.	5 879	7 079	8 100	8 247
M.I.I.	2 354	2 071	2 157	2 105
M.E.M.	1 843	831	1 137	312
M. Transport	401	403	403	405
M.S.P.	696	107	575	1 380
M.P.M.M.	770	801	700	647
M.A.A.S.	6 849	6 327	6 798	7 783
M. Justice	150	150	150	150
M.A.R.A.	7 948	6 103	4 356	3 064
M. Tourisme	1 679	1 789	1 769	2 129
M.T.P.F.P.F.C.	911	563	335	252
M.E.N.	215	232	241	213
M. Plan	86	74	61	27
M. Aff. Adm.	108	142	133	101
H.C.A.R.	1 114	1 045	1 150	1 304
O.F.P.P.T.	42 943	42 358	46 051	40 258
M.C.I	-	-	92	92
Total	**73 946**	**70 075**	**74 208**	**68 473**

Source: Le mouvement éducatif au Maroc, 42e session de la conférence internationale de l'éducation, Genève.

Malheureusement, nous ne disposons pas de données comparatives pour le secteur privé pour la même période. Nous ne pouvons donc avoir qu'une notion limitée de ce qui se passe en ce qui concerne les inscriptions. Malgré le recul que montrent les données, il semble que les inscriptions aient augmenté marginalement et soient en train de se stabiliser en ce moment. Le tableau 13 fait état d'un total de 32 012 stagiaires pour les trois niveaux de formation en 1989-1990. Selon d'autres sources, en 1983-1984, 11 035 stagiaires étaient inscrits, alors qu'il y en avait 34 157 en 1991-1992. Les totaux sont importants, mais c'est surtout la répartition des inscriptions entre les trois niveaux de formation qui est

8231

significative. Des trois niveaux, celui de la spécialisation comptait le moins d'inscriptions, soit 9 311. Le deuxième niveau, celui de la qualification, en comptait le plus: 12 468. Finalement, le niveau de technicien, avec 10 233 inscriptions, se situait entre les deux. Ce schéma suit exactement les mêmes lignes que celui du secteur public. Le tableau 11 montre le même schéma d'inscription mais, ce qui est plus important encore, le tableau indique une baisse considérable des inscriptions au niveau de la spécialisation et leur égalisation aux deux autres niveaux.

Tableau 13 - Evolution des effectifs par niveau de formation et par région économique

Régions	Spécialisation		Qualification		Technicien		Total	
	Nbre	1 an	Nbre	1 an	Nbre	1 an	Nbre	1 an
d	40	40	1 067	941	694	635	1 801	1 616
'ensift	272	232	272	674	1 222	809	2 266	1 715
Centre	5 127	3 030	5 228	4 336	3 954	2 926	10 309	10 292
Nord Ouest	2 992	2 600	3 276	2 535	2 797	1 929	9 065	7 064
Centre Nord	303	176	583	531	684	440	1 570	1 147
Oriental	268	199	803	580	355	219	1 426	1 247
Centre Sud	309	275	739	572	527	400	1575	998
Total	**9 311**	**6 552**	**12 468**	**10 169**	**10 233**	**7 358**	**32 012**	**24 079**

Source: Le mouvement éducatif au Maroc, 42e session de la conférence internationale de l'éducation, Genève.

Le ralentissement de la croissance des inscriptions à ce niveau de l'éducation et de la formation indique que la capacité du secteur privé d'accueillir davantage de diplômés du système est limitée. D'après ces données, il semble évident que le niveau de la spécialisation ne constitue plus une option de formation attrayante et que le gouvernement devrait donc élaborer une politique plus rigoureuse pour maintenir davantage d'étudiants dans le système scolaire public en voyant à ce qu'ils terminent les six années de l'enseignement fondamental 1.

Si l'on examine les projections des niveaux d'inscription qui sont présentées au tableau 13, les estimations semblent confirmer la conclusion formulée ci-dessus voulant que la croissance des inscriptions aux trois niveaux de la formation professionnelle ait atteint un plateau, tant dans le secteur public que dans le secteur privé, et que l'on ne peut donc envisager d'expansion réelle à court terme. Il s'agit d'une situation similaire à celle que l'on

f32

constate dans l'enseignement secondaire privé : l'augmentation des inscriptions est incertaine.

3.3.5. Formation des cadres

a. Introduction

Au Maroc, le terme «cadre» désigne toute personne qui possède un baccalauréat (diplôme d'études post-secondaires) et qui reçoit une formation additionnelle de deux à huit ans, à l'université ou dans d'autres établissements d'enseignement supérieur. Bref, ce terme désigne des personnes qui ont suivi un enseignement post-secondaire et qui travaillent comme gestionnaires ou techniciens dans le secteur public ou le secteur privé.

Il n'y a pas deux sources qui s'accordent sur le nombre exact d'établissements de formation à ce niveau, mais le guide sur les carrières n° 11, publié par le ministère des Travaux publics, de la Formation professionnelle et de la Formation des cadres, énumérait un total de 93 établissements se consacrant à la formation des cadres en 1993. Parmi ceux-ci, il y avait 26 écoles privées, ce qui représente environ 33 % du total.

On peut répartir ces 93 établissements en quatre grandes catégories, comme suit:

1) établissements à dominantes scientifique et technique [38];

2) établissements à dominantes juridique, économique, administrative et sociale [33];

3) établissements de formation pédagogique [11]; et

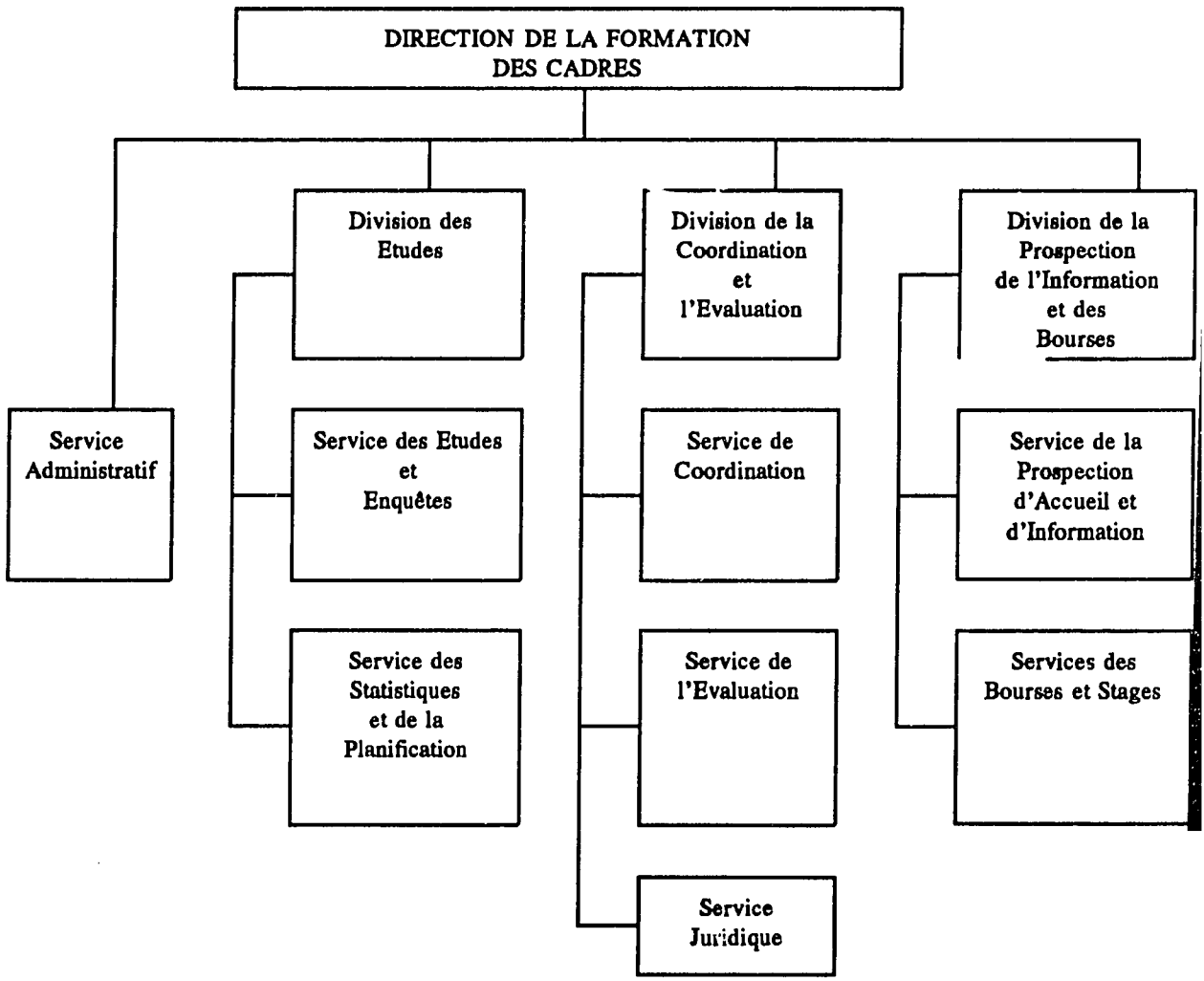
4) universités [11].

Dans la première catégorie, huit des trente-huit établissements sont «Les Grandes Ecoles», qui les situe à part des autres établissements parce qu'il est plus difficile d'y être admis et que les cours y sont également plus difficiles qu'ailleurs. Par exemple, les grandes écoles exigent la réussite d'un examen de mathématiques très difficile, que l'on doit préparer dans l'un des sept centres spéciaux durant un ou deux ans. Cette exigence signifie qu'un candidat doit effectuer de un à deux ans de préparation après avoir obtenu son baccalauréat, puis réussir un examen de mathématiques avant de pouvoir être admis à une grande école. Les études durent habituellement de trois à quatre ans. Ces établissements dispensent une excellente formation, et leurs diplômés n'ont pas ou presque pas de difficultés à se trouver du travail.

b. Structure administrative

Des quatre-vingt-treize établissements d'enseignement supérieur du Maroc, soixante-sept relèvent du secteur public et sont administrés par un ministère (il y a environ quatorze ministères administrateurs) et vingt-six relèvent du secteur privé. Le ministère des Travaux publics, de la Formation professionnelle et de la Formation des cadres est responsable de la coordination, de la planification et de l'évaluation des programmes de formation des cadres dans les secteurs public et privé. Nous avons déjà souligné l'importance de ce Ministère dans la direction de la formation professionnelle; il joue un rôle tout aussi important pour la formation des cadres. C'est l'Administration de la formation professionnelle et de la formation des cadres qui est au coeur de l'élaboration des lignes directrices en matière de politique pour cet important domaine de la formation de la main-d'oeuvre; elle se tourne vers la Direction de la formation des cadres pour l'exécution des politiques et des programmes. La figure 14 donne la répartition de la structure organisationnelle de la Direction de la formation des cadres.

Schéma 14 - Organigramme de la Direction de la Formation des Cadres



L'on s'attend plus particulièrement à ce que la Direction de la formation des cadres coordonne tous les programmes de formation avec douze ou quatorze ministères et le secteur privé, par le truchement de comités consultatifs qui se réunissent plusieurs fois par année. Cependant, la Direction n'administre pas tous les quatre-vingt-treize établissements. Le ministère de l'Education nationale a la responsabilité directe de vingt-deux de ces quatre-vingt-treize établissements (onze universités et onze établissements de pédagogie); il y vingt-six établissements privés; ce qui laisse quarante-huit établissements sous la responsabilité de la Direction. Dans le présent rapport, nous appellerons ces quarante-huit établissements «les écoles sectorielles».

c. Objectifs de la formation des cadres

Le cadre conceptuel conformément auquel les entités administratives fonctionnent comporte six objectifs principaux:

1) corréler la formation et l'emploi;

2) renforcer la coordination entre les établissements de formation universitaires et non universitaires;

3) encourager les établissements non universitaires à faire davantage de recherches;

4) renforcer la formation permanente par le recyclage et la formation des formateurs;

5) établir un système d'évaluation pour la formation des cadres; et

6) favoriser des accords coopératifs d'échanges d'étudiants avec d'autres pays.

Tous ces objectifs sont importants, mais le deuxième nous permet de formuler des commentaires sur les efforts qui sont déployés pour coordonner l'utilisation des ressources entre les établissements universitaires et non universitaires. Pour atteindre cet objectif, la Direction doit porter attention à la façon dont les établissements se partagent les installations et le matériel, par exemple les laboratoires. Il semble y avoir beaucoup de chevauchement et de gaspillage dans l'utilisation du matériel et des installations de recherche, comme les laboratoires. Cela constitue un grave problème structurel à ce niveau important de la formation et il faut le régler.

d. Schémas des inscriptions

Nous soulignons que, compte tenu du grand nombre d'établissements dispensant de la formation dans ce sous-système, il a été difficile d'obtenir, à propos des inscriptions, des données présentant une certaine uniformité. Pour obtenir l'information, nous avons puisé dans diverses publications, et souvent les données n'étaient pas complètes. Nous avons tout de même pu nous faire une idée générale de ce qui se passe dans ce sous-système et formulé des conclusions provisoires.

Les données qui suivent s'appliquent aux inscriptions d'étudiants dans

1) la formation à dominante scientifique;

2) la formation à dominantes juridique, économique et sociale; et

3) la formation pédagogique pour le secteur public exclusivement.

Nous disposons de données pour trente des quatre-vingt-deux établissements non universitaires seulement. Les niveaux d'inscription à l'université seront analysés sous la rubrique Université, dans la partie subséquente du présent rapport.

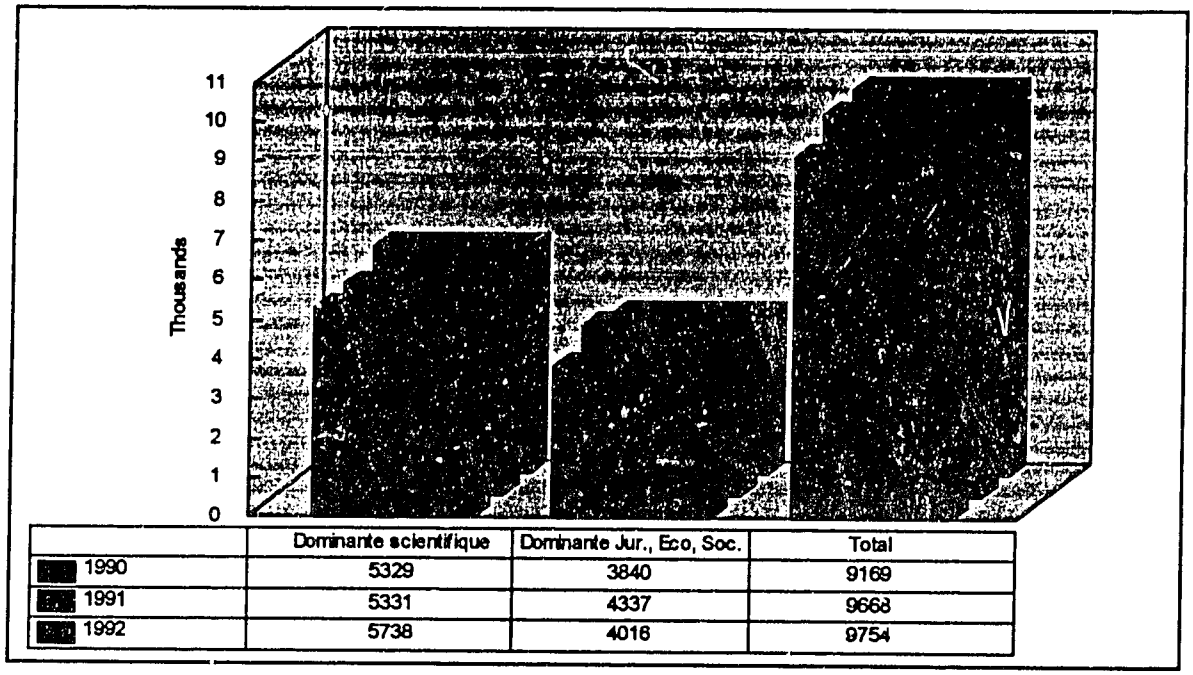
Tableau 15- Effectifs en Formation - Comparaison entre 1988/89 et 1989/90

Type de formation	1988/1989		1989/1990		Variation en %	
	Total	1ere année	Total	1ere année	Total	1ere année
Formation a dominante scientifique	5 170	1 324	5 329	1 405	+ 3	+ 6
Formation a dominante Juridique, Economique et Sociale	3 814	1 421	3 840	1 135	+ 1	- 20
Formation a dominante pédagogique	7 107	4 105	4 065	1 416	- 43	- 66
Total	**16 091**	**6 850**	**13 234**	**3 956**	**- 18**	**-42**

Source: La formation des cadres en chiffres, 1989-1990, Direction de la formation des cadres, M.T.P.F.P.F.C.

Le tableau 15 donne les niveaux d'inscription totaux pour 1988-1989 et 1989-1990. Ce tableau reflète la chute remarquable de l'inscription d'enseignants dans la section de la formation pédagogique, alors qu'il y a une légère hausse, en pourcentage, dans les deux autres catégories de la formation. Le schéma 16 indique le maintien de cette tendance pour les deux premières catégories de la formation (ce tableau ne présente pas de données pour la formation pédagogique). Compte tenu de cette base limitée, il semble que la formation scientifique et technique connaisse un taux de croissance moyen de 3 % environ, et que la croissance soit du même ordre dans la formation juridique. Un taux de croissance des inscriptions de 3 % ne dénote pas un succès remarquable, mais plutôt une politique d'admission très prudente, qui suit les mêmes lignes que la capacité d'absorption de l'économie.

831



	Dominante scientifique	Dominante Jur., Eco, Soc.	Total
1990	5329	3840	9169
1991	5331	4337	9668
1992	5738	4016	9754

Schéma 16 - Effectifs globaux des étudiants en formation de 1990 à 1992

Source: Carrières, No 11, Direction de la Formation des Cadres, M.T.P.F.P.F.C.

e. Coûts

C'est lorsqu'on la met en parallèle avec les coûts que la lente croissance des inscriptions devient vraiment significative. Des données sur les coûts tirées d'une récente étude sur le secteur de l'éducation et de la formation au Maroc nous éclairent sur les coûts globaux de l'exploitation de deux principales catégories de formation que regroupe la formation des cadres. Afin d'obtenir une estimation du coût financier de ce sous-système de formation, on a choisi neuf écoles scientifiques et onze écoles juridiques. Les résultats ont montré que la formation scientifique coûtait trois fois plus que la formation juridique, ce qui n'a étonné personne. Cependant les données fournies et la méthode d'estimation utilisée ont permis de comprendre beaucoup mieux combien la formation des cadres coûte au gouvernement. Nous joignons au présent rapport trois pages tirées de cette étude afin de donner aux lecteurs une explication récente de la façon dont les coûts ont été calculés. L'étude en question, de Jean-Pierre Jarousse et Alain Mingat, est intitulée «Evaluation globale de la politique éducative marocaine» et a été publiée en 1992.

F38

La combinaison de faibles taux de croissance, de frais élevés et d'un petit nombre de diplômés dans le domaine scientifique de la formation des cadres milite en faveur de l'élaboration d'une nouvelle politique visant à transférer au secteur privé certains des établissements de ce domaine. Par exemple, l'examen des extrants de 1988-1989 qu'illustre le schéma 16 montre que, à l'exception de l'Institut agronomique et vétérinaire (IAV), ces établissements clés n'avaient qu'un petit nombre de diplômés. Il est vrai que l'échantillon est limité à douze des plus importants établissements de la formation des cadres, mais il est possible que les trente-trois autres écoles sectorielles éprouvent des difficultés similaires en ce qui concerne les inscriptions, les frais et les extrants.

On pourrait soutenir de façon convaincante que le gouvernement du Maroc a trop d'écoles sectorielles qui sont redondantes et non rentables, et qu'il serait peut-être préférable de transférer celles-ci au secteur privé. Cet argument a plus de poids encore lorsqu'on considère que, si l'on ouvrait davantage aux initiatives privées certains secteurs choisis, comme les télécommunications, on viendrait à se demander s'il est justifié, par exemple, que le secteur public garde le contrôle de l'Institut national des postes et des télécommunications. Le retrait de ces établissements du secteur public peut donc être une politique viable menant à un allégement des pressions budgétaires.

Les faibles taux d'inscription mentionnés constituent le principal obstacle à la participation du secteur privé. Si l'on pouvait trouver une façon d'accroître les inscriptions, le secteur privé pourrait être intéressé, en particulier par les grandes écoles. Ces établissements ont une bonne réputation et leurs diplômés n'ont habituellement pas de difficultés à trouver du travail. C'est ce dernier aspect qui serait attrayant pour le secteur privé, le fait que les diplômés soient sûrs de trouver du travail après leurs études.

3.3.6. L'enseignement supérieur

a. Description générale

L'enseignement supérieur constitue l'objectif de nombreux étudiants, cependant peu y parviennent. Il s'agit d'un sous-système complexe et difficile à démêler, qui comporte une vaste gamme d'établissements et d'options. Comme nous l'avons déjà mentionné, la formation des cadres relève de l'enseignement supérieur qui compte, en tout, quatre-vingt-treize établissements dont chacun a ses propres exigences d'admission. La durée des cours varie de un à sept ans, et les établissements sont répartis un peu partout au Maroc, avec une forte concentration à Casablanca.

Le présent rapport a fait état de la distribution de ces quatre-vingt-treize établissements sous la rubrique Formation des cadres. Néanmoins, il est important de rappeler que ces établissements se répartissent comme suit: onze universités, onze établissements

pédagogiques, vingt-six établissements d'enseignement supérieur possédés et exploités par le secteur privé et quarante-cinq établissements d'enseignement supérieur possédés et exploités par le secteur public. Huit de ces quarante-cinq établissements sont des grandes écoles (écoles de génie pour la plupart).

b. Les universités

Il y a onze universités au Maroc (le chiffre de quatorze a également été mentionné et il pourrait être exact, mais comme les données utilisées pour la présente analyse proviennent du budget de 1992 et que ce budget faisait état de onze universités, c'est ce nombre qui sera utilisé ici).

(1) Organisation administrative

Les universités sont administrées par le ministère de l'Education nationale, mais elles ont leur propre secrétaire-général. Il y a donc deux secrétaires-généraux, un pour l'enseignement fondamental et secondaire, et l'autre pour l'enseignement supérieur. La figure 17 montre l'organisation de ce sous-système.

(2) Programmes d'études

On offre principalement dix programmes d'études dans lesquels les étudiants peuvent obtenir un certificat, une licence, un diplôme ou un doctorat.

Ces dix programmes sont les suivants:

1) enseignement originel;
2) lettres et sciences humaines;
3) sciences juridiques, économiques et sociales;
4) traduction;
5) sciences de l'éducation;
6) sciences;
7) médecine et pharmacie;
8) médecine dentaire;
9) sciences de l'ingénieur;
10) technologie.

Pour pouvoir être admis à l'un de ces programmes, le candidat doit détenir un baccalauréat de l'enseignement secondaire et satisfaire aux exigences spéciales de la faculté où il se dirige. Il y a un examen d'admission pour tous les programmes, sauf lettres et sciences humaines et enseignement originel.

(3) Inscriptions

Le nombre d'inscriptions est passé de 87 000 en 1980-1981 à 207 600 en 1990-1991, ce qui donne un taux de croissance annuel d'environ 4,2 %. Le taux de croissance est impressionnant mais ce qui est plus remarquable encore c'est que le taux de croissance dans les sciences indique clairement où on met la priorité pour ce qui est de la formation de travailleurs très spécialisés.

Tableau 18 - Coûts unitaires (en DH) dans les différentes disciplines de l'enseignement supérieur universitaire (1990-91)

	Personnel	**Matériel**	**Bourses**	**Total**
Ens. Social	1 740	1 010	3 210	5 960
Lettres	3 380	600	2 390	6 370
Droit/Sciences Eco	2 360	1 220	2 240	5820
Traduction	38 170	13 500	4 330	56 000
Sciences Educ.	86 300	1 270	3 210	90 780
Sciences	5 080	750	2 440	8 270
Médecine/Pharmacie	18 110	2 210	2 050	22 370
Médecine Dentaire	14 190	3 940	1 810	19 940
Ingénierie	45 660	10 270	3 600	59 530
Technologie	21 270	12 480	4 000	37 750
Ensemble	**4 470**	**1 070**	**2 400**	**7 940**

Source: Banque mondiale

L'accroissement du nombre d'inscriptions engendre de lourdes pressions pour les universités qui doivent fournir des ressources pédagogiques et des installations physiques adéquates. Les planificateurs ont cependant décidé d'augmenter les inscriptions à l'université, et il faut donc trouver des ressources pour mettre en oeuvre cette politique. Dans le budget de fonctionnement de 1992, une somme de 1 940 514 500 dirhams était prévue pour couvrir les frais de fonctionnement des onze universités. Sur cette somme, un montant de 593 millions de dirhams devait servir à payer des bourses aux étudiants. Cependant, d'après les données disponibles, il semble que ces bourses ne soient pas versées à tous les étudiants, mais à une grande partie d'entre eux. Les figures 19 et 20 indiquent que les inscriptions ont

atteint le nombre de 169 200 en 1987-1988 et que 134 754 étudiants au total ont reçu des bourses. On remarque un schéma similaire en 1988-1989 et en 1989-1990.

Tableau 19 - Effectifs de l'enseignement supérieur universitaire par discipline de 1980/81a 1991/92 (milliers)

	1980/81	1985/86	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92
Ens. Originel	4,8	5,6	6,9	7,0	7,0	7,1	7,2
Lettres	26,8	57,1	58,8	61,2	62,3	62,2	61,1
Droit/économie	24,8	28,4	30,9	36,8	40,9	46,2	56,4
Sciences	12,1	36,2	52,8	60,2	63,8	66,3	72,0
Médecine	6,6	6,8	6,7	7,0	7,5	7,4	7,3
Ing. et Techno	0,6	0,6	1,1	1,1	1,1	1,4	1,5
1er et 2nd Cycles	75,8	134,6	157,3	173,4	183,0	190,6	205,4
3eme Cycle	11,2	8,2	11,9	14,2	14,9	17,0	
Ensemble	**87,0**	**143,0**	**169,2**	**187,6**	**198,0**	**207,6**	

Source: Banque mondiale

La figure 20 montre également que les étudiants étrangers, dont le nombre s'élevait à 10 629 en 1989-1990, recevaient également ces bourses. Une somme de 70 millions de dirhams était prévue au budget de fonctionnement de 1992 du gouvernement du Maroc pour couvrir ces paiements directs aux étudiants étrangers. Ainsi, sur la somme de 593 millions de dirhams prévue pour le paiement de bourses, 523 millions de dirhams étaient destinés aux étudiants marocains et 70 millions aux étudiants étrangers.

Tableau 20 - Evolution des boursiers au Maroc et a l'étranger

Année Universitaire	1987/88	1988/89	1989/90	% moyen annuel d'augmentation
Maroc	124 295	136 063	145 458	8,18
Etranger	10 459	12 405	10 629	0,81
Total	**134 754**	**148 468**	**156 087**	**7,62**

Source: Le mouvement éducatif au Maroc, 42e session de la conférence internationale de l'éducation, Genève.

L'octroi de bourses était motivé au départ par le désir d'encourager les étudiants marocains, et plus particulièrement ceux qui venaient de familles à faible revenu et avaient donc besoin de cet encouragement, à poursuivre leurs études jusqu'au niveau universitaire. Cette pratique s'est généralisée de telle façon que presque tous les étudiants, y compris les étudiants étrangers, reçoivent ces bourses, alors qu'un grand nombre d'entre eux viennent de familles à revenu moyen ou élevé.

Le versement de ces bourses a exigé 30 % du budget de fonctionnement en 1992 et, comme les coûts augmentent à un taux annuel moyen de 7,6 %, il engendrera avant longtemps des difficultés financières encore plus graves. Il importe donc de modifier cette pratique; c'est la raison pour laquelle la recommandation 3 du présent rapport propose d'en diminuer le coût.

(4) Etudiants étrangers

Le Maroc accorde beaucoup d'importance à ses liens de coopération avec d'autre pays dans le domaine de l'enseignement supérieur. Par exemple, il a des liens avec des universités du Maghreb (Algérie, Tunisie, Libye), du monde arabe (Egypte, Syrie, Sultanat d'Oman), de l'Afrique (Guinée, Côte-d'Ivoire, Angola, République centrafricaine, Gabon), de l'Europe (France, Tchécoslovaquie, Italie, Pologne, Bulgarie, Belgique, Russie, Pays-Bas) et de la Chine. Cette collaboration prend la forme d'encouragements à la recherche, à la formation et au recyclage des cadres, d'échanges d'étudiants, de bourses aux étudiants, et d'échanges d'informations et de documents. C'est dans le cadre de cette coopération que des étrangers viennent étudier au Maroc.

L'examen des statistiques relatives aux inscriptions des étudiants étrangers indique que la plus grande partie d'entre eux étudient non pas à l'université où les coûts unitaires sont

raisonnables, mais dans une école sectorielle spécialisée où les coûts sont beaucoup plus élevés. Par exemple, en 1987-1988, 10 459 étudiants étrangers ont reçu des bourses et 2 120 d'entre eux étudiaient à l'université alors que 8 339 étudiaient dans une école sectorielle où le coût unitaire moyen s'élevait à 38 440 dirhams par étudiant. On estime que le coût unitaire moyen à l'université est de 7 940 dirhams par étudiant, ce qui semble anormalement bas. Les figures 18 et 21 donnent une comparaison des coûts unitaires.

En 1989-1990, 10 629 étudiants étrangers ont reçu des bourses; 3 329 d'entre eux étudiaient à l'université, tandis que 7 300 étudiaient dans une école sectorielle. Dans ces derniers établissements, les deux principaux domaines d'études étaient l'agriculture et le commerce.

Même si le Maroc a raison d'accorder de l'importance au maintien de bonnes relations politiques et culturelles avec d'autres pays, le prix à payer est très élevé. Il serait possible de les maintenir tout en diminuant les coûts, en modifiant les politiques.

(5) Les cités universitaires

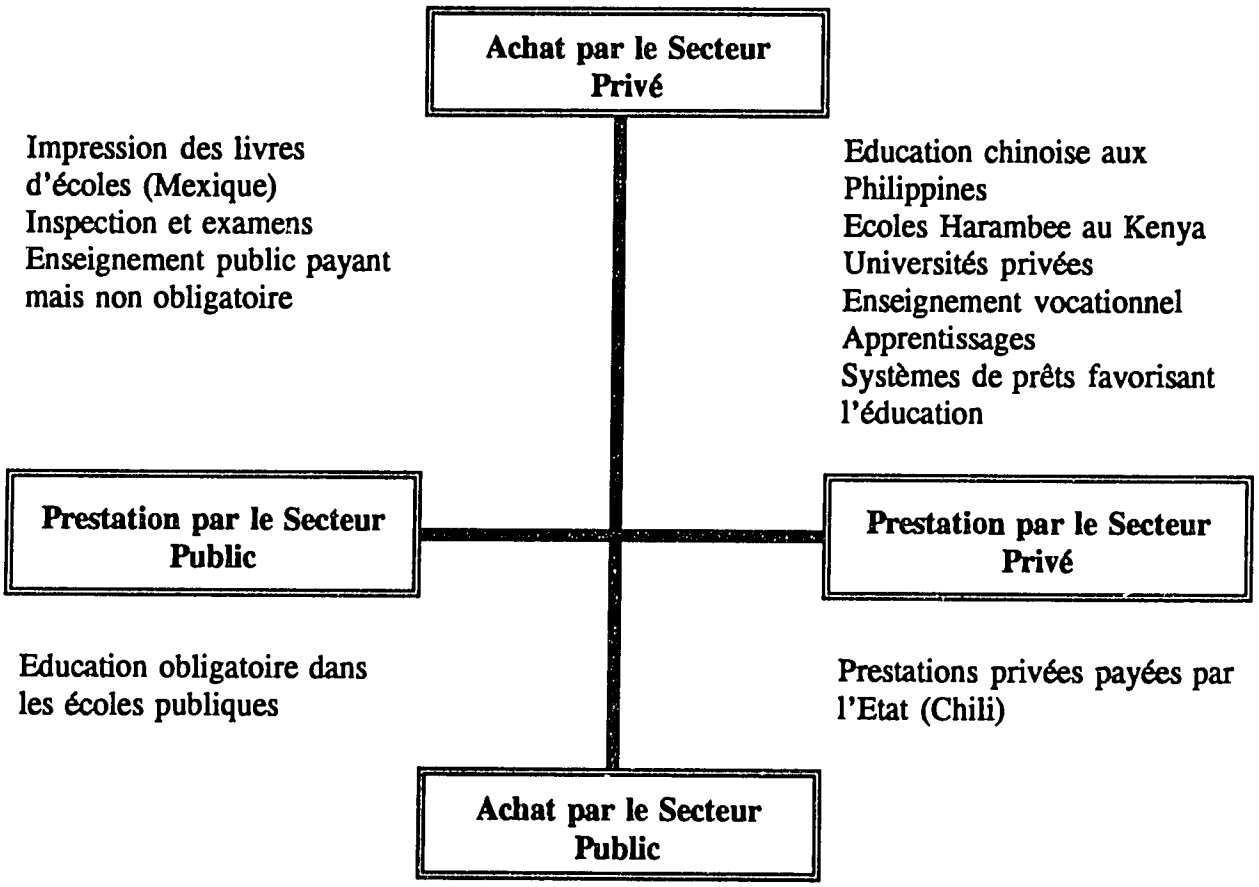
Les universités du Maroc ont élaboré un système pour loger et nourrir environ 10 % de la population étudiante dans neuf «cités universitaires». C'est là une excellente façon de loger les étudiants qui sont éloignés de leur domicile et qui ne peuvent trouver de logement convenable. Durant l'année scolaire 1987-1988, 20 733 étudiants habitaient dans une de ces cités universitaires; en 1989-1990, ils étaient 22 370. Le gouvernement couvre la plus grande partie des frais de logement et de nourriture. Les étudiants participent aux frais d'exploitation des installations, mais leur contribution est plutôt symbolique, par exemple, un repas leur coûte cinq dirhams. Ils paient également pour le logement, mais il s'agit ici encore d'une petite somme.

Dans le budget de fonctionnement de 1992 de l'université, une somme de 95 millions de dirhams était prévue pour financer le coût de l'aide apportée aux 22 370 étudiants qui habitaient dans les cités universitaires. Cette somme représente environ 5 % du budget de fonctionnement; elle pourrait et devrait être réduite sans mettre en péril le bien-être des étudiants. Il est proposé de demander aux étudiants marocains de verser une somme plus importante, pour couvrir les frais des cités universitaires. Le gouvernement devrait accorder un crédit à ceux qui ne peuvent contribuer. Ceux-ci le rembourseraient en fournissant des services dans un corps de services national lorsqu'ils auraient reçu leur diplôme.

4. EXPERIENCE INTERNATIONALE

Le diagramme suivant présente certaines des différentes options pouvant se présenter pour la prestation publique ou privée de services d'éducation.

Le secteur public et le secteur privé en tant qu'acheteur ou prestataire de services d'éducation



Depuis 1980, des expérience de privatisation de certains éléments du système éducatif ont eu lieu dans plusieurs pays moins industrialisés. Ces expériences ont suivi deux courants principaux, le financement privé de services d'éducation et des institutions, et le contrôle privé de certaines écoles, souvent à caractère élitiste. Au Kenya, les écoles Harambee, ne sont pas subventionnées et existent depuis plusieurs années. En 1988, elles

845

constituaient 90% de la scolarisation privée dans le secondaire. Les écoles sont construites grâce au travail, argent et matériaux de construction fournis par les collectivités locales. Le coût de construction, par cette méthode est beaucoup moins élevé que le coût des écoles construites par l'Etat. Les enseignants sont fournis par l'administration. Le niveau d'éducation fourni est égal à celui fourni p· les écoles publiques.

Au Chili, l'état subventionne un nombre croissant d'écoles gratuites gérées par le secteur privé. Le nombre de ces écoles a augmente de 65% depuis 1984, grâce au soutien de l'Etat.

Dans le domaine universitaire, une étude publiée en 1977, arriva à la conclusion que les universités publiques américaines employaient en moyenne 40% plus de personnel que leur équivalente du secteur privé. En 1982, une autre étude démontrait qu'a New York, le coût total d'un étudiant diplômé était de 103 061 dollars américains alors qu'une institution privée comparable avait un coût de 10 570 dollars. Cette étude a aussi constate que les coûts par élève du public et du privé dans les écoles secondaires de la ville de New York étaient de 4 785 contre 4 512 dollars respectivement. L'écart est plus important dans le cas des écoles spécialisées pour les enfants handicapes ou le coût pour le publics est de 6 196 dollars et celui du privé de 4 730 dollars.

La différence entre ces coûts peut s'expliquer par une qualité moindre dans les écoles privées mais une étude de Mr. Bennett et Mr. Johnson en 1981 a démontré qu'une augmentation du coût par étudiant n'a pas d'impact sur la qualité des diplômés.

Les nombreux exemples de privatisation ou d'augmentation de la participation du secteur privé dans le secteur de l'éducation reflètent une demande accrue à tout les niveaux à laquelle ne peut subvenir le système éducatif officiel.

5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

5.1. Conclusions

Le système universitaire est extrêmement complexe, et le présent rapport n'a pas pour objet d'analyser chacune des onze universités et toutes les nombreuses options en matière d'éducation. Il cherche plutôt à détecter les goulots d'étranglement structurels du système pris dans son ensemble et de formuler des recommandations afin de rectifier la situation de manière à réduire les pressions budgétaires. A cet égard, nous sommes d'avis que les paiements de transfert directs aux étudiants marocains et étrangers ainsi que les subventions relatives au logement et à l'alimentation des étudiants sont trop élevés et devraient être réduits. Ce sont les deux constatations principales que l'examen de tout le système universitaire a permis de faire. D'autres conclusions se dégagent de l'analyse des écoles sectorielles qui relèvent de la formation des cadres; l'enseignement supérieur regroupe les deux systèmes.

L'analyse qui précède montre clairement que le secteur de l'éducation et de la formation au Maroc est vaste, complexe et coûteux. Le système a quand même réussi, de 1956 jusqu'à 1984 environ, à former une main-d'oeuvre moyennement ou très spécialisée pour répondre aux besoins de la nation. Ses succès sont impressionnants, mais les problèmes critiques que doivent résoudre les décideurs dans les années 1990 sont centrés sur la possibilité ou l'impossibilité de revitaliser le secteur sur le plan structurel et financier.

D'après ce bref examen du secteur, il semble que les problèmes structurels présents dans les sous-systèmes sont importants.

L'examen du secteur a fait clairement ressortir une gamme de problèmes structurels qu'il importe de régler; les recommandations qui suivent sont donc centrées sur le règlement de problèmes structurels qui pourraient avoir un impact positif en allégeant les pressions budgétaires. Ce point est souligné dans les recommandations formulées.

On ne sait pas avec autant de certitude dans quelle mesure le secteur privé peut participer davantage à l'éducation et à la formation afin d'alléger les pressions budgétaires. Comme le signalait l'examen, certains groupes de Marocains ont une attitude négative et sont d'avis que l'on doit limiter l'influence du secteur privé dans le domaine de l'éducation. Nonobstant cette opinion, les faits montrent que le secteur privé joue actuellement un rôle très important dans la prestation de services d'éducation et de formation à tous les niveaux. Pour encourager l'entreprise privée à participer davantage à la prestation de services de formation, il faudrait, tout d'abord, essayer de modifier cette attitude, puis créer des stimulants qui rendraient cette participation intéressante.

5.2. Recommandations

Nous avons décomposé le secteur de l'Education en sept sous-secteurs principaux:

- Le sous-secteur de l'éducation pré-scolaire,
- Le sous-secteur de l'enseignement fondamental primaire et secondaire,
- Le sous-secteur de l'éducation universitaire,
- Le sous-secteur de la formation professionnelle,
- Le sous-secteur de la formation des cadres,
- Le sous-secteur de l'éducation privée,
- Le sous secteur de la télé-éducation

5.2.1. Le sous-secteur de l'éducation pré-scolaire

Diagnostic

- L'enseignement préscolaire au Maroc n'est ni institutionnalisé, ni formalisé. Ce secteur est laissé à l'initiative des parents et du secteur privé. Seuls les enfants des familles des milieux urbains les plus favorisés ont les moyens de fréquenter les écoles privées.

- Les spécialistes de l'éducation mentionnent que les disparités au niveau du développement et l'absence de préparation uniforme des enfants avant leur entrée dans le système d'éducation formel serait une des causes des problèmes d'adaptation et des difficultés d'apprentissage qui se manifestent à l'école primaire.

- On estime que seulement 15% des enfants entrant à l'école primaire ont été exposés à une formation préscolaire formelle. Ce pourcentage ne serait que de l'ordre de 5% en milieu rural.

Recommandations

1) Que **ce sous-secteur devrait demeurer du domaine du privé et rester à la charge financière des familles qui ont les capacités de payer.** Toutefois l'Etat devrait prendre des mesures concrètes pour favoriser le développement de telles écoles en défiscalisant les crèches, les écoles pré-maternelles et les maternelles. L'Etat pourrait également parrainer un programme de sensibilisation des masses, par le canal de la radio et de la télévision, sur l'importance de la préparation des jeunes enfants à leur entrée à l'école.

847

Cette recommandation, qui se justifie sur le plan économique, pénalise toutefois les familles à faibles revenus qui n'ont pas les moyens d'envoyer leurs enfants dans des écoles privées payantes, bien que ce soit précisément ceux-là qui bénéficieraient le plus d'une telle formation, et on comprend que, sur le plan social, elle puisse être contestée comme mesure discriminatoire.

Si l'Etat décidait de subventionner la formation pré-scolaire des enfants défavorisés, il devrait le faire non pas en s'engageant dans la construction et l'administration d'écoles, mais plutôt en subventionnant directement les familles par l'émission de coupons nominatifs, dont la valeur permettrait d'acquitter les frais de scolarité des enfants admissibles. Ceci permettrait aux familles de choisir l'école et les revenus des coupons assureraient la viabilité et la croissance des écoles privées.

3) **Que les organes de recherche du Ministère de l'Education définissent les principes de la formation pré-scolaire** et conçoivent un guide de l'enseignement pré-scolaire, qui serait mis à la disposition des professeurs des écoles du secteur privé.

4) **Que les employeurs du secteur public et privé et les collectivités locales encouragent l'ouverture de crèches, d'écoles pré-maternelles et maternelles privées sous l'initiative de leurs Comités des oeuvres sociales**, au profit des familles de leurs employés ou des population rurales locales.

5) **Qu'en milieu rural isolé, le Ministère de l'Education encourage la création d'unités de formation préscolaire privées, en marge des écoles primaires,** en distribuant des coupons de formation pré-scolaire aux enfants des familles à faible revenus. Une ou plusieurs ressources adultes, bénéficiant du niveau de formation approprié, devraient être accréditées au sein de chaque village pour dispenser cette formation et encaisser les coupons de formation.

6) **Que l'Etat crée au sein du Ministère de l'Education le sous-système de Télé-Education, proposé au chapitre 7.7.6. ci-dessous,** qui pourrait être un puissant moyen de soutien pédagogique aux formateurs préscolaires privés sur toute l'étendue du territoire national.

5.2.2. Le sous-secteur de l'enseignement fondamental primaire et secondaire

Diagnostic

- Les problèmes les plus souvent mentionnés et les plus graves du système sont ceux de l'enseignement primaire et secondaire, notamment:

. l'importance du budget consommé par rapport au nombre des diplômés,

. la part disproportionnée du budget affectée à la masse salariale (90% du budget pour les salaires, 10% pour les dépenses d'administration). Il s'ensuit une dégradation des infrastructures scolaires et une diminution de la performance des enseignants, à cause de l'insuffisance de moyens matériels mis à leur disposition,

. le sureffectif du corps professoral sur le plan national, mais une carence chronique de professeurs adaptés aux besoins spécifiques du milieu rural,

. le pourcentage élevé des élèves qui doublent leur année scolaire (plusieurs prennent 4 ou 5 ans de plus que la norme pour terminer leurs études secondaires et doivent se recycler dans les écoles privées),

. le taux élevé de décrochage scolaire,

- Le secteur privé, principalement en milieu urbain, assure un complément de formation ou la reprise de l'éducation des étudiants en difficulté, expulsés du système public. Les frais de scolarité des écoles privées sont à la charge des parents, qui ne reçoivent pas d'aide directe de l'Etat.

- Quelques écoles privées élitistes d'enseignement primaire et secondaire existent en milieu urbain, mais elles sont difficiles d'accès pour les enfants des régions rurales ou éloignées.

- La dégradation progressive de l'enseignement public engendre une demande croissante pour des écoles primaires et secondaires privées.

- Le problème de l'enseignement fondamental en milieu rural est critique. Les écoles publiques des régions éloignées souffrent d'un manque chronique de professeurs. Ceux qui y sont en poste éprouvent de grandes difficultés d'adaptation et ne persévèrent pas . Ce sont souvent de jeunes diplômés qui sont recrutés par concours national selon les mêmes critères que le recrutement en milieu urbain. Ils arrivent dans un milieu souvent inconnu,, sans préparation particulière et sans encadrement sur place. Laissés à eux-mêmes, ils souffrent de l'isolement et se découragent rapidement. Plusieurs demandent leur rapatriement vers un grand centre et vont augmenter le nombre des professeurs en surnombre dans les villes (on a parlé à plusieurs reprises d'un sureffectif de 30 000 professeurs à l'échelle nationale).

Recommandations

1) Que le Ministère de l'Education réforme en profondeur la formation, le recrutement, la rémunération et la mission éducatrice des professeurs en milieu rural et en région éloignée. Les mécanismes actuels sont inadéquats et sont à la source des problèmes de sureffectif du Ministère de l'Education Nationale et de la faible performance de l'éducation rurale. La réforme de l'enseignement fondamental en milieu rural est complexe et dépasse le cadre de la présente étude. Le problème est toutefois d'une telle importance qu'il est opportun d'avancer quelques idées à partir desquelles une réflexion pourra éventuellement s'amorcer.

- Une catégorie de professeurs spécifiquement formés et recrutés pour l'enseignement primaire et secondaire **en milieu rural** devrait être créée. Ceux ou celles qui opteraient pour cette carrière devront s'engager à rester dans la région pour laquelle ils sont recrutés. Un choix vers la branche "enseignement rural" ne donne pas automatiquement la possibilité d'intégrer ultérieurement la branche "enseignement urbain"

- Les professeurs de la branche "enseignement rural" devraient être choisis sur une base opportuniste au fur et à mesure de l'ouverture des postes à pourvoir. Le recrutement devrait se faire sur appel d'offres restreint aux volontaires originaires de la région ou de l'ethnie à desservir.

- Les couples volontaires formant une équipe d'enseignement devraient être systématiquement favorisés, quitte à leur dispenser une formation complémentaire intensive et accélérée.

- Les qualifications et les aptitudes des professeurs choisis devraient être adaptées aux besoins du milieu et de la tâche: par exemple, une capacité d'enseigner à plusieurs niveaux de scolarité, une affinité avec les populations et les moeurs des régions où ils sont affectés, une capacité et une volonté d'adaptation, le sens d'accomplir une mission utile et valorisante, etc...

- Une solution à long terme serait d'encourager les jeunes des régions éloignées à embrasser la profession et de les inciter à retourner enseigner dans leurs communautés natales. Des bourses d'étude pourraient être offertes en priorité aux jeunes qui s'engagent à s'orienter vers la filière "enseignement rural". Leur formation devrait les préparer à remplir leur fonction d'éducateur en milieu rural.

- La rémunération des professeurs en milieu isolé devrait être basée sur des principes différents de ceux qui prévalent pour le corps professoral de la filière "enseignement urbain". On pourrait aller jusqu'à les considérer comme des propriétaires de petites écoles rurales privées, subventionnées par l'Etat et bénéficiant d'une concession d'enseignement. Une rémunération de base pourrait leur être versée par l'Etat, leur assurant un revenu et maintenant la pérennité de l'école rurale, quel que soit le nombre des élèves inscrits, qui serait augmentée d'une rémunération complémentaire provenant de la valeur des coupons d'éducation nominatifs remis aux familles des enfants admissibles.

  La rémunération totale de l'enseignant rural serait donc proportionnelle au nombre des enfants inscrits. Les coupons de scolarité ne pourraient être encaissés que dans la mesure où les étudiants fréquentent assidûment l'école et ne pourraient être monnayés à d'autres fins. Une prime de rendement pourrait être accordée aux professeurs pour tout élève réussissant les examens du Ministère.

- Les conjoint(e)s des professeurs en milieu rural pourraient être engagés sur une base contractuelle pour exécuter des travaux connexes à l'enseignement ou remplir des fonctions administratives en rapport avec la prestation de services publics (écoles maternelles, centres de premiers soins, alphabétisation, formation des adultes, télé-éducation, facturation et encaissement des notes d'électricité, d'eau, de téléphone, service de la poste et des caisses d'épargne rurales, recensement des habitants du village, gestion et entretien des unités de production d'énergie alternative, des puits ou adductions d'eau, etc...).

- Les professeurs de la filière "enseignement rural" recevraient des avantages sociaux similaires à ceux de leurs collègues de l'enseignement urbain (assurance santé, régimes de retraite, assistance financière pour la construction d'un logement etc...). Ces services seraient toutefois autofinancés en fonds propres par l'enseignant lui-même, en versant des contributions volontaires dans des régimes privés, spécialement conçus pour cette catégorie d'entrepreneurs.

- Les professeurs en milieu rural éloigné pourraient bénéficier, en soutien à leur enseignement, de programmes de formation de Télé-Education spécialement conçus pour eux (voir chapitre sur la télé-éducation).

Les enseignants ruraux, seuls ou en couple, pourraient devenir des animateurs au coeur de l'activité éducative, culturelle et administrative de leur village ou de leur

communauté. Il pourraient agir comme des promoteurs de transfert de connaissance et de technologie au sein de leur communauté. Le rendement économique et social d'une telle structure d'intervention serait certainement bien supérieur par rapport à celui obtenu avec le système actuel. Pour tirer plein profit d'une telle structure d'intervention, une télé-éducation diffusant des programmes de formation bien conçus serait un atout précieux.

La mise en place d'une telle conception de l'enseignement et de l'encadrement administratif et social en milieu rural pourrait se traduire par la défonctionnarisation volontaire de plusieurs milliers (20 à 30 000) de titulaires de l'enseignement primaire et secondaire et par une réduction substantielle de la masse salariale globale du Ministère de l'Education Nationale.

2) Que le Ministère de l'Education Nationale offre un programme d'incitation à la retraite anticipée pour les enseignants en surnombre et ceux qui sont entrés dans le système au début des années soixante et dont la formation est insuffisante. Ces enseignants ont tous approximativement l'âge de la retraite. Le coût d'un tel programme ne devrait pas être exorbitant et permettrait de résorber rapidement d'importants surplus de ressources.

3) Que l'Etat, avec la coopération du Ministère, mette sur pied un programme visant à encourager la croissance des écoles privées élitistes et de rattrapage scolaire en milieu urbain par la conversion de certaines écoles publiques en établissements privés par des professeurs du secteur public et à résorber le surplus des effectifs du Ministère. Un objectif de compression par départ volontaire d'au moins 20 000 professeurs devrait être fixé pour l'été 1995 (des propositions en ce sens ont déjà été mises de l'avant par le gouvernement).

4) Que pour toutes les situations où des groupes de professeurs se porteraient volontaires pour assumer la responsabilité de l'ouverture de nouvelles écoles privées, l'Etat considère sérieusement la possibilité de leur vendre, avec facilité de paiement échelonné, des écoles du secteur public.

5) Que, pour favoriser la viabilité économique des meilleures écoles privées, l'Etat envisage de recourir au concept des "coupons de frais de scolarité" selon les modalités décrites au chapitre 3.4.6. Ces coupons pourraient être émis nominativement aux étudiants de l'enseignement national en difficulté pour leur permettre de couvrir une portion du coût de leur scolarité de rattrapage en école privée spécialisée. La valeur nominative des coupons pourrait diminuer de 20% pour chacune des années suivant le redoublement de l'élève. Le différentiel de coût entre la valeur nominative des coupons de scolarité et les frais de scolarités des écoles privées devra être à la charge de l'étudiant. Les écoles privées élitistes ou d'excellente réputation en grande demande pourront se permettre de facturer des frais plus importants et d'autres pourront fournir une scolarisation pour le coût approximatif de la valeur des coupons de scolarité.

6) Les écoles privées devraient être laissées libres de fixer leurs horaires de formation comme elles l'entendent, afin d'accommoder des étudiants à plein temps, des étudiants à temps partiel et en cours du soir. La combinaison du système des coupons de scolarité pour certaines catégories d'étudiants et la possibilité d'étendre les plages horaires de formation pour accroître la clientèle des écoles privées devraient être deux puissants facteurs pour les rentabiliser et les dynamiser.

7) Les coupons de formation pourraient être également implantés dans les entreprises des secteurs public et privé pour le personnel déplacé pour cause d'insuffisance de formation et ayant besoin de cours de rattrapage avant d'être réaffecté ou promu. Ces employés, munis de coupons de formation pourront choisir les écoles privées qu'ils veulent fréquenter et les plages horaires qui leur conviennent.

8) Que le Ministère mette en place un programme d'encouragement des jeunes professeurs à postuler pour l'attribution d'une charge d'enseignement contractuelle en milieu rural éloigné sur la base des principes ci-dessus mentionnés.

9) Que l'on réduise sensiblement le niveau de tolérance du système d'éducation nationale envers les élèves insuffisamment motivés pour poursuivre sérieusement leurs études (les redoublants). Un trop grand nombre de redoublants perturbe l'équilibre du système et impose une lourde charge financière à l'Etat. De plus hauts standards devraient contribuer à diriger un plus grand nombre de redoublants vers l'enseignement privé et l'enseignement professionnel court.

10) Que la construction et l'entretien des écoles publiques primaires et secondaires en milieux urbain et rural deviennent la responsabilité respectivement des Municipalités et des Collectivités locales et soient financés selon le nombre des élèves inscrits. L'administration locale des infrastructures scolaires permettrait de rapprocher les autorités décisionnelles des préoccupations de la population. Le système de décentralisation actuel instauré par la création des Académies et des délégations régionales ne concerne que la surveillance de la formation et la transmission des directives de l'autorité centrale. Les autorités locales ne disposent d'aucun pouvoir de gestion ou financier leur permettant de prendre des initiatives en matière de programmes d'éducation. Il est clair que les problèmes qui découlent de la sélection et de l'affectation des enseignants dans les écoles rurales seraient moins critiques si l'on faisait intervenir les collectivités locales dans leur recrutement.

Mesures d'accompagnement essentielles

a) Une compression majeure des effectifs par un programme d'incitation à la retraite anticipée devrait être accompagnée d'un programme de communication, mis en place plusieurs mois à l'avance, afin d'informer et de sensibiliser les personnes susceptibles d'être touchées. Les modalités de versement des prestations de retraite sont complexes et devront être bien étudiées avant leur mise en application.

b) La réforme de l'enseignement en milieu rural sur la base des concepts avancés précédemment sera complexe, plusieurs questions organisationnelles, administratives, financières et logistiques devant être résolues pour en assurer le bon fonctionnement. Il serait opportun de lancer quelques projets pilotes au sein de chacune des académies et de solliciter le concours des Collectivités Locales concernées. Les enseignants participant aux projets devraient être choisis en fonction de leurs aptitudes (dynamisme, sens des valeurs sociales, connaissance du milieu, etc...) et invités à contribuer à la conception et à l'évaluation des projets pilotes. Un encadrement technique et financier adéquat devra être assuré pour en favoriser les chances de succès.

5.2.3. Le sous-secteur de l'Education Universitaire

Diagnostic

- Le taux d'échec en milieu universitaire est élevé. Dans un contexte où la formation universitaire est gratuite, où les étudiants sont admissibles à une bourse d'études et où le chômage est élevé, les étudiants ont tendance à prolonger leur séjour à l'université, au frais de la société. Le rendement social qui est attendu de l'enseignement universitaire n'est alors plus à la hauteur des investissements consentis.

- Sur un budget de 1 940 514 000 Dh pour l'exercice 1992, pour couvrir les frais de onze universités, le Ministère de l'Education Nationale a versé une somme de 593 millions de Dh en bourses universitaires (30% du budget). De cette somme, 3000 étudiants de nationalité étrangère ont reçu 70 millions, soit une bourse d'études moyenne de 23 300 Dh par an par étudiant (12% du budget des bourses universitaires).

- En plus de recevoir des bourses d'études, il semble que les étudiants étrangers ne paient pas de frais de scolarité.

- Les étudiants en cité universitaire ne défraient pas non plus le coût réel de leur logement et de leur subsistance. En 1992, pour 22 000 étudiants, le budget du Ministère prévoyait une somme de 95 millions de Dh à cette fin, soit approximativement 4400 Dh par étudiant universitaire inscrit par an.

- Le coût global de la contribution directe annuelle de l'Etat pour chaque étudiant universitaire s'établit à environ 25 000 Dh/an, auquel s'ajoutent les charges d'enseignement et des infrastructures.

- L'Etat a à sa charge un grand nombre de centres de recherche et de laboratoires autonomes. Une plus grande synergie entre les universités et la recherche industrielle serait profitable aux deux secteurs et permettrait de réaliser des économies sensibles en équipements de laboratoire de pointe.

Recommandations

1) Que le Ministère de l'Education Nationale modifie sa politique relative aux frais de scolarité pour exiger que les Etudiants s'acquittent sur fonds propres d'environ 20 à 30% du coût réel de leur scolarité dans les universités d'Etat.

852

2) Que le Ministère établisse un fonds de prêts formel et substantiel de manière à faciliter le financement d'une portion des études supérieures des étudiants . Ce fonds devrait être administré par le secteur bancaire privé et servir à octroyer des prêts d'études aux étudiants universitaires, subventionnés par l'Etat sous forme d'exonération d'intérêt pendant la période des études et remboursables progressivement lorsque la carrière de l'étudiant est bien établie.

3) Que le système des bourses universitaires soit réformé et devienne plus sélectif et essentiellement dirigé vers les étudiants les plus performants et ceux provenant de milieux modestes, pour les exempter du paiement de leur contribution personnelle à leur frais de scolarité. La politique d'accorder des bourses d'études aux étudiants étrangers est acceptable, dans la mesure où celle-ci n'est pas nuisible aux étudiants marocains et qu'il y ait réciprocité envers les marocains étudiant à l'étranger.

4) Que la Direction de l'Enseignement Universitaire du Ministère améliore ses capacités de gestion administrative et financière, de manière à être en mesure de facturer régulièrement les frais de scolarité et les frais de subsistance et de logement des étudiants (mise en place d'une fonction commerciale dynamique et performante).

5) Que l'Etat encourage le regroupement des centres de recherche et des laboratoires publics en unités homogènes, de manière à établir des relations de coopération et de synergie plus intenses entre ces centres et les grandes universités. Certains travaux de recherche ou d'analyse pourraient être sous-traités à des laboratoires universitaires qui pourraient être gérés de plus en plus comme des entités à vocation universitaire et commerciale. L'assimilation de plusieurs centres de recherche ou laboratoires de l'Etat par la nouvelle université privée en voie de création renforcerait considérablement sa vocation commerciale et contribuerait à la rentabilisation progressive des centres de recherche et des laboratoires.

6) Que les universités et les grandes écoles de formation des cadres négocient des ententes de coopération et de co-financement pour monter conjointement, en frais partagés, des programmes scolaires de contenu commun.

5.2.4. Le sous-secteur de l'enseignement professionnel

Les industries du Maroc ont un grand besoin de main-d'oeuvre qualifiée, que le système national de formation professionnelle n'a pas toujours été en mesure de satisfaire à la hauteur des attentes du secteur privé. Dans une étude de 1992, la Banque mondiale en arrivait à la conclusion que la pénurie de main-d'oeuvre qualifiée, pour certains secteurs de l'économie, était le troisième problème en importance auquel le monde des affaires était confronté, juste après le coût élevé du financement et la lourdeur des obligations fiscales.

Diagnostic

- Le sous-secteur de la formation professionnelle projette depuis quelques années une image de dynamisme et semble bien administré. Les progrès réalisés en matière de formation professionnelle d'ouvriers qualifiés et de techniciens sont importants et on constate un effort constant, en collaboration avec les associations patronales, pour que les programmes de formation collent de plus près aux besoins précis des employeurs. Le Maroc dispose d'un ensemble d'écoles professionnelles publiques et privées diversifiées qui contribuent à la formation d'une main-d'oeuvre semi-qualifiée pour la plupart des secteurs de l'économie.

- Les écoles de formation professionnelle sont toutefois limitées et surtout concentrées dans les secteurs mous. On attribue à plusieurs facteurs le manque d'enthousiasme des écoles privées à prendre plus de risques:

  - comparativement à la formation légère dans les domaines du travail de bureau et d'initiation aux affaires, la formation technique et professionnelle nécessite un apport de capital important,

  - il est plus difficile de recruter de bons professeurs de techniques spécialisées que des professeurs de gestion. Les meilleurs experts des techniques et outils de production modernes sont en grande demande dans les entreprises et ne sont en général pas disponibles pour une charge d'enseignement,

  - la clientèle de ces établissements provient généralement de milieux moins instruits et moins favorisés que la moyenne des candidats s'inscrivant à des études commerciales ou administratives.

- pour les métiers rares et hautement spécialisés, la clientèle étudiante est trop peu nombreuse et ne permet pas la rentabilisation commerciale des écoles de formation.

- la plupart des grands Etablissements publics exploitent leurs propres écoles professionnelles et assurent la formation spécialisée de leurs employés. La formation théorique et technique dans ces écoles est parfois semblable à celle dispensée par des écoles nationales ou privées.
- On a noté dans d'autres pays la même hésitation du secteur privé à se lancer dans la formation professionnelle lourde. On devra donc penser à de nouveaux moyens d'inciter les organismes privés à s'engager de manière plus dynamique dans ce secteur.

- A l'heure actuelle, les diplômés du sous-système de la formation professionnelle peuvent emprunter jusqu'à 1 000 dirhams au titre de capital de démarrage de leur propre entreprise. La somme est minime et il n'est pas réaliste de s'attendre à de grands résultats. A notre connaissance, il n'existe pas au Maroc de structures d'encadrement favorisant le démarrage et l'incubation de petites et moyennes entreprises.

- Pour certains corps de métiers, et dans le cadre de la politique de décentralisation, la tendance a été de construire des écoles de formation professionnelle dans plusieurs régions du pays, créant d'une part, une sur-capacité de formation et, d'autre part, une insuffisance de clientèle dans certaines de ces écoles, au détriment de leur rentabilisation.

- L'Office de la formation professionnelle et de la promotion du travail (OFPPT) relève du Ministère des Travaux Publics, et perçoit des employeurs, sous forme de cotisations sociales, une taxe de 1,6 %, servant à financer son système national de formation professionnelle. On reproche cependant à l'OFPPT de ne s'intéresser qu'à l'offre et d'être coupé des besoins du secteur manufacturier.

Recommandations

1- Que l'on regroupe en unités économiquement viables les écoles de formation professionnelle dont les programmes sont identiques ou complémentaires. La rentabilisation de ces écoles passe par la concentration des moyens d'enseignement lourds (équipements, machinerie, laboratoires et professeurs spécialisés) et de l'utilisation optimum de ces moyens. La construction de nouvelles écoles de formation professionnelle ne devrait être envisagée que si la demande vient à dépasser la capacité de mobilisation des ressources.

2- Que l'on encourage au sein des institutions professionnelles la formation simultanée des jeunes et la formation continue des adultes en milieu de travail. Pour maximiser la capacité des ressources lourdes de formation (machinerie, laboratoires, professeurs), on devrait envisager d'enseigner deux cycles de formation par jour (enseignement régulier de jour et formation des adultes et formation permanente le soir). L'implication simultanée du corps professoral au niveau de la formation des jeunes et de la formation des adultes (actifs dans le milieu de travail) permet de maximiser les synergies entre le système éducatif et le milieu de travail et de dispenser une formation beaucoup plus adaptée et conforme aux besoins des industriels.

3- Que l'on concentre au sein de mêmes unités d'enseignement des disciplines professionnelles complémentaires les unes des autres. La multidisciplinarité est devenue un élément important de la formation professionnelle et correspond de plus en plus aux besoins des entreprise de pointe. Elle peut être encouragée et grandement facilitée en regroupant dans un centre de formation des disciplines complémentaires ou faisant usage de technologies similaires (électronique, optique, chimie, etc...). Des transferts de technologie et une meilleure sensibilisation aux spécificités interdisciplinaires se font directement entre étudiants et professeurs de diverses disciplines.

4- Que les écoles de formation spécialisée pour les besoins spécifiques d'un secteur de l'économie (écoles de techniciens et d'ingénieurs des mines, écoles de formation de techniciens du textile, écoles de techniciens de l'électricité ou de l'hydraulique, etc...) soient financées directement par le secteur économique justifiant leur existence, selon le mécanisme décrit au chapitre 6.2.6. "Autofinancement et autogestion des services de support spécialisés"

5- Que toute école de formation professionnelle répondant approximativement aux caractéristiques décrites dans les trois recommandations précédentes soit privatisée et exploitée par le secteur privé. Le coût de formation par étudiant dans ces écoles devrait être substantiellement inférieur au coût de formation dans les écoles publiques traditionnelles.

6- Que l'Etat et les entreprises du secteur industriel envisagent la possibilité de recourir aux "coupons de frais de scolarité", tels que décrits au chapitre 3.4.6., pour les étudiants adultes admissibles à un programme de formation permanente ou devant recevoir un complément de formation dans le cadre d'un programme de réaffectation faisant suite à une restructuration.

5.2.5. Le sous-secteur de la Formation des Cadres

Diagnostic

- Le secteur de la formation des cadres souffre, dans plusieurs champs de spécialisation, de la pluralité des écoles, du nombre parfois très restreint des étudiants inscrits et de la faiblesse des taux de croissance des inscriptions. Il s'ensuit des coûts de formation élevés et des extrants limités en nombre et parfois en qualité.

- La formation des cadres est coûteuse, puisque les seuls coûts d'administration, hors les charges financières et d'amortissement des infrastructures, s'établissent actuellement à environ 33 000 à 34 000 dirhams par étudiant par année. Comparativement, les coûts moyens de l'enseignement primaire sont de 1 400 dirhams par an par étudiant et ceux du secondaire de 4 000 dirhams.

- Notre examen a dénombré 93 établissements qui se consacrent à la formation des cadres au Maroc. Sur ce nombre, 26 sont des établissements privés, 11 des universités et 11 spécialisés dans la formation des enseignants, ce qui laisse 45 établissements spécialisés dans les domaines de la science et de la technologie, du droit, de l'économie et des sciences sociales.

  Sur ces 45 établissements, huit sont des Grandes Ecoles formant des ingénieurs ou des cadres administratifs et commerciaux dans des secteurs spécialisés de l'économie.

- La viabilité économique de certaines écoles de formation des cadres est démontrée par le fait que 26 de ces établissements sont exploités par le secteur privé. Toutefois, la plupart de écoles de formation de cadres privées oeuvrent dans les secteurs de la gestion administrative et financière, qui réclament très peu d'investissements lourds (équipement, machinerie, laboratoires).

- La qualité de l'enseignement de ces établissements privés varie considérablement, tout comme l'intérêt qu'ils suscitent. Une étude effectuée récemment sur 35 écoles privées a fait le décompte de 5 300 inscriptions au total, sur une capacité d'effectifs globale de 8 000 élèves en cours réguliers de jour, et de 13 000 élèves quand on compte la capacité d'accueil supplémentaire qu'on pourrait créer par l'ajout de cours du soir.

- On constate cependant que lorsqu'un établissement arrive à se bâtir une solide réputation, son taux de fréquentation augmente sensiblement. Par exemple, en raison de l'accroissement de la demande, les trois des meilleures écoles de gestion du secteur privé sont désormais obligées de trier leurs élèves sur le volet en appliquant des critères de sélection rigoureux.

- Ces trois écoles sont en concurrence directe avec le seul institut commercial de l'Etat, l'ISCAE, qui relève du Ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Privatisation. La fréquentation de cet institut est gratuite et, depuis sa création, il y a 22 ans, il a acquis ses lettres de noblesse en appliquant des critères de sélection particulièrement rigoureux et en dispensant une formation de haute qualité. Chaque année, l'Institut reçoit plusieurs milliers de demandes d'admission pour les 200 places disponibles, ce qui montre tout son attrait.

- On peut donc s'attendre à ce que des écoles commerciales privées, dont une bonne part des enseignants ont une expérience pratique du milieu des affaires, arrivent bientôt à égaler la réputation de l'ISCAE. Dans ce contexte on est en mesure de se demander s'il est encore nécessaire que l'Etat maintienne une école publique dans ce domaine de spécialisation et si l'ISCAE ne devrait pas être privatisée.

Recommandations

1- Les 45 écoles spécialisées dans la formation des cadres desservant des secteurs spécifiques et spécialisés de l'économie devraient être à la charge financière de ces secteurs, selon le principe de financement décrit au chapitre 6.2.6. "Autofinancement et autogestion des services de soutien spécialisés". Une fois leur financement assuré hors budget de l'Etat, leur privatisation progressive devrait être envisagée.

2- Afin d'encourager une plus grande participation du secteur privé à la formation des cadres, il faudrait rationaliser le secteur en regroupant les écoles dispensant une formation équivalente ou complémentaire, de manière à augmenter le nombre des inscriptions et en améliorer la rentabilité potentielle.

3- Plutôt que de fournir une éducation gratuite dans des écoles publiques financées par le budget de l'Etat, il serait sans doute plus favorable pour l'Etat et pour le secteur privé si ces écoles étaient contraintes de fonctionner dans un environnement concurrentiel, en compétition à armes égales avec les écoles du secteur privé. Ceci pourrait être réalisé par l'attribution directe aux étudiants de "coupons de frais de formation" qui leur serviraient à défrayer **une portion** de leurs frais de scolarité auprès de l'école de leur choix parmi celles où ils auront été acceptés. Les écoles de plus grand renom pourraient, en fonction du jeu de l'offre et de la demande, réclamer des frais de scolarité plus élevés, qui devraient être acquittés directement par les étudiants en sus de la valeur de leurs coupons de scolarité. Le système de bourses d'études au mérite pourrait permettre de couvrir le coût de ce différentiel pour les plus brillants, qu'ils soient de milieux à faibles revenus ou de milieux aisés.

5.2.6. Le sous-secteur de la Télé-Education

Diagnostic

- Un système de Télé-Education national formel n'existe pas encore au Maroc. Il serait pourtant un excellent mécanisme de soutien à l'enseignement, surtout pour les professeurs en poste dans les régions éloignées.

Arguments en faveur d'un tel système

- Les mêmes installations de production, d'enregistrement des émissions, de reproduction de bandes vidéo-magnétiques et de diffusion des émissions sur l'ensemble du territoire pourraient être utilisées aux niveaux suivants:

  - les écoles maternelles
  - les classes d'enseignement primaire
  - les classes d'enseignement secondaire
  - les programmes d'alphabétisation des adultes et des jeunes
  - les programmes d'hygiène et de médecine préventive
  - les programmes de formation professionnelle agricole et des métiers ruraux

- La production centralisée des émissions de Télé-Education permet de capitaliser sur l'expertise et les qualités pédagogiques d'une petite cellule composée des meilleurs professeurs et communicateurs du pays et d'en faire bénéficier, à faible coût, l'ensemble de la population.

- Les avantages de cette technique de communication comme soutien à l'enseignement sont nombreux:

  - elle ne réclame que des moyens de production et de diffusion déjà existants et un faible investissement pour l'achat de postes de télévision, de magnétoscopes et, pour les villages non pourvus de l'électricité, l'installation de petites unités de production d'électricité solaire.

  - elle peut s'appuyer sur les réalisations antérieures et les ressources de plusieurs pays ayant développé d'importantes banques de cours de formation sur bande vidéo. Pour démarrer le système, il serait possible de s'inspirer dans un premier temps des réalisations existantes et de les adapter, à relativement peu de frais, au contexte Maghrébin et à la langue arabe.

  - le degré d'assimilation du message éducatif audio-visuel est beaucoup plus élevé que pour les méthodes d'enseignement classique.

  - la conception et la production des émissions de formation peut être confiée en sous-traitance au secteur privé, aux associations et écoles

professionnelles spécialisées, aux universités et aux grands établissements de service public.

- Il existe un marché dans les pays de langue Arabe pour la commercialisation des émissions réalisées au Maroc.

Les objectifs traditionnellement visés par un système de télé-éducation sont les suivants:

- L'alphabétisation universelle et une formation élémentaire disponible pour tous quelque soit leur lieu de résidence et leurs horaires de travail,

- L'amélioration des conditions intellectuelles et culturelles ainsi que de la capacité d'apprentissage des jeunes enfants et des adultes des régions éloignées,

- Le rattrapage scolaire des étudiants en difficulté,

- La hausse du niveau de sensibilisation et de formation élémentaire de la population en matière d'hygiène et de contrôle des maladies endémiques,

- Le développement des initiatives individuelles et collectives en milieu rural et l'encouragement à la réforme progressive de la mentalité d'assisté public,

- L'organisation en groupements homogènes du milieu rural,

- La création dans le milieu rural de conditions et d'un mode de vie plus satisfaisants et motivant,

- La vulgarisation de techniques et de résultats de recherches adaptés aux conditions particulières du monde rural,

- La promotion des activités secondaires et tertiaires d'appui à l'agriculture, à l'élevage et au reboisement,

- La promotion de l'épargne rurale et de l'assouplissement des circuits financiers et commerciaux en faveur des milieux ruraux,

Expériences de Télé-Education dans le monde

D'intéressantes expériences de Télé-Education ont été menées dans de nombreux pays, particulièrement dans des pays où la population est dispersée sur de vastes territoires et n'a pas accès à des infrastructures de service public.

Citons l'exemple du Canada, dont les programmes de Télé-Education et de Télé-Université sont dirigés vers la formation des populations isolées du Grand Nord. Le Gabon, dont le programme Média-Village, d'envergure nationale, est destiné à l'éducation des adultes en milieu forestier et rural.

Ces programmes visent la formation élémentaire des communautés villageoises suivant des programmes prioritaires définis à partir des besoins nationaux. En matière d'équipement, les écoles participantes sont dotées d'équipements télévisuels et vidéo, alimentés à l'énergie solaire lorsque l'électricité fait défaut. Le domaine d'intervention de Média-Village au Gabon intègre l'éducation formelle, l'alphabétisation, la santé, le développement économique rural et le domaine social et culturel.

Recommandations

1) Que l'Etat crée une Direction de Télé-Education au sein du Ministère de l'Education (ou du Ministère jugé le plus approprié). Le contenu pédagogique des émissions devrait être préparé par des cellules de formateurs spécialisés triés sur le volet. La réalisation des émissions et la production des bandes vidéo devraient être du ressort du secteur privé.

2) Que le Ministère de l'Education mandate le Centre de Développement des Energies Renouvelables (CDER) pour développer, mettre au point et commercialiser des postes autonomes de télévision alimentées par énergie solaire, assurer pour la réception des émissions de télé-éducation en milieu rural no alimenté par le réseau de distribution d'électricité.

866

6. PLAN D'ACTION

Le secteur de l'éducation présente de nombreuses ramifications et celui-ci constitue le drain le plus important sur le budget de fonctionnement de l'Etat. Les problématiques qui lui sont propres sont complexes et l'impact de toute restructuration majeure du secteur peut avoir des conséquences importantes sur le plan financier et sur la qualité de la formation académique et professionnelle de plusieurs générations de marocains. A ce titre, il convient de traiter ce secteur avec prudence. La réforme du secteur de l'Education est délicate à traiter en raison de la très haute sensibilité sociale et politique qui caractérise ce secteur.

L'analyse du secteur a été trop rapide et superficielle, à la lumière de la complexités des problématiques à traiter, pour prétendre avoir fait le tour de la question et être en mesure de formuler des recommandations qui puissent recevoir l'assentiment de toutes les parties concernées. Un audit technique et financier beaucoup plus complet sera nécessaire avant de pouvoir clarifier et préciser les options de réforme envisageables. Les recommandations formulées par le Consultant pour ce secteur ne peuvent être considérées pour le moment qu'au titre d'une simple contribution à l'effort de réflexion déjà engagé au sein de l'Administration et de la société Marocaine pour définir certaines orientations de réformes.

En dépit de son aspect sommaire, l'étude met toutefois en évidence plusieurs problématiques de fond qui affectent négativement la performance du secteur de l'éducation. Le rapport suggère quelques orientations avant-gardistes et originales, perçues comme des avenues envisageables pour remédier à quelques unes des lacunes constatées au sein du secteur. Ces recommandations ne relèvent toutefois que du domaine des idées et sont insuffisamment élaborées en regard de la complexité de leur mise en application pour qu'il soit possible d'en envisager la mise en application sans analyse complémentaire.

Dans un tel contexte, et prenant en compte l'importance des affectations budgétaires allouées à ce secteur et en dépit de la complexité des problématiques à résoudre, il est indispensable de poursuivre la réflexion déjà bien engagée.

6.1. Formation professionnelle et formation des cadres

La poursuite de la réflexion nous semble être possible au sein des sous-secteurs de la **"Formation Professionnelle"** et de la **"Formation des cadres"** en raison des actions deja mises en place et de l'excellent climat d'ouverture et du bon état d'esprit qui y règne.

Action # 1	**Mise en place de mécanismes d'autofinancement de la formation professionnelle et de la formation des cadres spécifiques à des secteurs précis de l'économie (électricité, télécommunications, eau, textile, etc.).**

L'élément de réforme qui nous semble être le plus propice pour faire évoluer la situation vers une plus grande participation du secteur privé et celui de la mise en place de mécanismes d'autofinancement, hors budget de l'Etat, pour assurer le financement d'écoles privées de formation technique spécialisée, pour répondre aux besoins spécifiques d'un secteur économique déterminé.

- Pour les secteurs de l'Electricité, de l'Eau et des Télécommunications, étudier la possibilité de confier la responsabilité de la supervision et de la coordination de la formation technique à des "chambres professionnelles sectorielles" spécifiques à chacun des secteurs.

- Etudier l'impact de l'imposition au sein de la structure tarifaire des services publics fournis, d'une taxe de formation sectorielle qui serait répercutée dans le prix de vente des services rendus.

- Proposer des mécanismes par l'intermédiaire desquels les fonds de formation spécialisée perçus par l'ONE, l'ONEP et l'ONPT par le canal de la facturation, pourraient être canalisés vers les écoles de formation spécialisée spécifiques à chacun des secteurs.

- Dans la mesure où un tel financement peut être assuré hors budget de fonctionnement de l'Etat, étudier la possibilité de privatiser les écoles spécialisées concernées.

6.2. Enseignement fondamental

La réforme de l'enseignement fondamental nous semble être improbable pour l'immédiat en raison de la difficulté rencontrée par le secteur pour s'ouvrir à de nouvelles approches et initiatives de formation. Le ministère de l'éducation a du subir sans succès, depuis quelques années, de nombreuses tentatives de réforme et de remises en question. Plusieurs de ces tentatives se sont traduites par des pertes d'attributions, au profit du secteur privé ou d'autres ministères (formation professionnelle et formation des cadres), essentiellement en raison des difficultes du Ministère de l'Education à adapter ses structures et ses approches de formation aux besoins changeants de l'Economie. Il en a résulté de profondes cicatrices qui contribuent à renforcer l'isolement du ministère et à

freiner le processus de réforme et de modernisation des structures, curriculums de cours et outils pédagogiques. Les initiatives de réforme du secteur de l'enseignement ne semblent actuellement pas provenir du Ministère de l'Education ce qui contribue à marginaliser son influence.

Deux actions nous semblent toutefois être prioritaires pour ce secteur.

Action # 2	**Rajeunissement et dynamisation du cadre institutionnel du secteur de l'enseignement formel.**

- Pour aider le Ministère de l'Education à reprendre le leadership de la réflexion en matière de réforme de l'enseignement dans le contexte des contraintes imposées par l'économie mondiale changeante, il semble être requis de procéder à un rajeunissement et à une redynamisation du cadre institutionnel du Ministère.

- Une telle réforme des structures et des mécanismes de prise de décisions et de planification stratégique au sein d'un ministère de la taille du Ministère de l'Education, dépasse le cadre de la présente étude et devra faire l'objet d'un programme de renforcement institutionnel spécifique.

Action # 3	**Engagement d'un débat de fond sur les problématiques de l'enseignement fondamental en milieu rural.**

- De très sérieux problèmes existent au niveau de l'enseignement fondamental en milieu rural. Ces problème semblent prendre leur source dans le fait que l'on impose une structure, un contenu et un cadre opérationnel d'enseignement, standardisés et conçus pour les besoins des milieux urbains, dans un milieu de culture et de tradition économique et sociale très différents de ceux des milieux urbains. En d'autres mots, il semble exister un conflit qui résulte de l'innadéquation des systèmes et outils de formation par rapport à la culture qui domine en milieu rural.

- De toute évidence la résolution de cette problématique n'est pas chose simple lorsque l'on considère la nécessité de pouvoir intégrer dans le système scolaire urbain les meilleurs éléments formés en milieu rural et leur permettre de poursuivre des études avancées, à égalité de chance avec leurs camarades urbanisés.

- En dépit de cette complexité, et tenant compte des coûts énormes qui se répercutent sur la société marocaine, comme résultat de la faillite de l'enseignement formel rural, il est nécessaire de poursuivre une analyse sérieuse de la situation de fait qui prévaut actuellement en milieu rural et d'y remédier. Le rapport sectoriel sur l'Education propose quelques idées originales en la matière et celles-ci devraient être soumises à une réflexion plus approfondie pour déterminer dans quelle mesure certaines d'entre elles ne pourraient pas être expérimentées sur une base de projets pilotes.

Action # 4	**Analyse des moyens incitatifs concernant les enseignants en milieu rural.**

- Les mesures actuellement en place permettent au Ministere de l'Education d'envoyer de jeunes instituteurs, fraichement sortis de l'Ecole Normale. Toutefois, ces instituteurs demandent leurs mutation vers les centres urbains, des que leur anciennete le leur permet. Une analyse des moyens pouvant inciter ces instituteurs a rester dans le milieu rural devrait etre entreprise.

6.3. La Télé-Education

Action # 5	**Les bénéfices potentiels de la Télé-Education devraient faire l'objet d'une analyse plus approfondie.**

- Les investissements necessaires a la mise en oeuvre d'une telle methode d'education sont importants. Une etude de couts/benefices pourrait etre envisagee pour demontrer la viabilite de la tele-educations.

- Une analyse des experiences deja entreprises dans ce domaine pourrait etre envisagee.

RECEIVED
FEB 17 1994

870