

## **Partenariats Public-Privé et performance des services publics au Maroc**

Cas du service de collecte des déchets ménagers et assimilés

## **Public-Private Partnerships and Performance of Public Services in Morocco**

Case of the household and similar waste collection service

**Tarik REZZOUQ**

Doctorant à l'Université Sidi Mohamed Ben Abdellah – Fès (Maroc)

Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales

Département des Sciences Economiques et de Gestion

Laboratoire de recherche sur l'Entrepreneuriat et Dynamique Economique des Territoires et des Organisations

Cadre au Ministère de la Santé

## Résumé

Faire fonctionner les services publics, éviter leur interruption et veiller à ce qu'ils soient adaptés à l'évolution des besoins de tous les citoyens, nécessite le déploiement d'importants moyens humains, techniques et financiers. Cependant, l'incapacité de l'Etat à mobiliser ces moyens, nécessite la recherche d'autres alternatives de gestion et de financement, notamment auprès du secteur privé, et ce, via des Partenariats-Public-Privé (PPP). Le but de cet article est d'approcher les notions de PPP, de Gouvernance et de Performance, avant de construire un ensemble d'indicateurs de mesure de la performance des services publics gérés en PPP, et dont le choix a été porté sur le service de collecte des déchets ménagers et assimilés comme cas d'étude.

## Mots-clés :

Partenariat-Public-Privé ; Performance ; Service public ; Indicateurs ; Déchets ; Gouvernance.

## Abstract

Responding to the needs of citizens in the different public services requires the deployment of very significant human, technical and financial resources. However, the state might not be able to control these different bodies which necessitate the search for other alternatives. Here, comes the role of the private sector. This article examines the effectiveness of the Public-Private Partnership (PPP) to build a set of indicators in order to measure the performance of public services managed by the (PPP), using garbage and waste collection as a case study.

## Keywords:

Private-Public-Partnership; Performance; Public service; Indicators; Governance.

## Introduction

La fourniture des services publics est l'une des missions principales de l'Etat qui en doit garantir la continuité, l'égalité et la mutabilité (Lois de Rolland). Toutefois, cette mission légitime nécessite le déploiement d'importants moyens humains, techniques et financiers, ce qui dépasse les capacités de ce dernier et nécessite la recherche d'autres alternatives de gestion et de financement, notamment auprès du secteur privé. Le recours aux principes et instruments de ce secteur, connu aujourd'hui par le Nouveau Management Public, engage l'entière responsabilité de l'Etat quant aux impacts réels sur la performance des services publics concernés, d'où l'obligation de justifier une telle décision.

Partant de cette obligation de questionner régulièrement la valeur ajoutée de la gestion des services publics<sup>1</sup>, notre recherche évalue la pertinence et les finalités d'un tel recours au secteur privé, à travers lequel l'Etat se désengage de l'une de ses missions principales. En effet, « être responsable » du service public et le « mettre en œuvre » étaient souvent deux rôles de l'Etat, mais à travers un Partenariat Public Privé, on transfère le deuxième rôle à un partenaire privé contre une rémunération mensuelle, et ainsi, l'Etat devient propriétaire et « employeur » en même temps. En d'autres termes, quelque soit celui « qui met en œuvre », le seule responsable de la qualité et du coût du service public est l'Etat. De ce fait, la question principale qui sera le fil conducteur de cette réflexion est la suivante:

*Dans quelle mesure les PPP impactent-ils la performance des services publics au Maroc ?*

Afin d'apporter une réponse à cette problématique, nous commençons dans un premier lieu par une présentation des notions fondamentales abordées, qui sont les Partenariats-Public-Privé, la gouvernance et la performance ; avant d'expliquer les raisons du choix du service de collecte des déchets ménagers et assimilés comme cas d'étude, ainsi que le territoire dont la recherche empirique avait lieu. Ensuite, nous construisons un ensemble d'indicateurs que nous proposons pour mesurer la performance de ce service et d'autres dans des conditions similaires. Enfin, nous discutons les résultats obtenus de l'expérimentation de ces indicateurs sur terrain.

---

<sup>1</sup> Trosa, Sylvie : « Le public et le privé : la révision des missions débouche-t-elle sur la sous-traitance ? De l'essence à l'existence », Politiques et management public, vol. 25, n° 3, 2007, p.3.

## 1. Revue de littérature :

### 1.1. Concept des Partenariats-Public-Privé :

Le recours officiel aux PPP date de la fin du XX<sup>ème</sup> siècle, depuis la signature du premier contrat d'Initiative de Financement Privé (*Private Infrastructure Involvement*) au Royaume-Uni en 1992, avant de s'étendre à d'autres pays en Europe (France, Allemagne...), en Afrique du Sud et du Nord<sup>2</sup>, à l'Australie, au Canada et quelques pays asiatiques.

La matière grise de la littérature au sujet des PPP s'intéresse souvent aux domaines de gestion des projets, du transport et de génie civile. La plupart de ces travaux est composée d'études de cas, et s'intéressent surtout aux litiges entre signataires du contrat de PPP. Dans cette recherche, nous optons pour la même catégorie d'étude qui s'intéresse au cas du service de collecte des déchets ménagers et assimilés, mais d'un angle critique qui étudie le volet économique d'un tel mode de gestion.

Vu l'importance que les PPP procurent de plus en plus au niveau international, la recherche scientifique, censée être renforcée et stimulée, doit accompagner leur rythme d'évolution et rattraper le retard enregistré dans ce cadre, notamment dans les pays en développement, et surtout en matière d'impact de cette alternative de gestion et de financement sur la performance des services publics.

L'état des connaissances au sujet des PPP au Maroc, et mis à part les recherches de nature politique, juridique ou administrative, connaît un nombre de travaux de nature économique est très médiocre, ce n'est que quelques réflexions publiés de temps à autre, sans qu'elles soient réalisés dans un cadre scientifique reconnu et encadré. Les résultats les plus significatifs de ces études confirment que la continuité du service public est étroitement liée au respect des modalités de paiement contractuelles par la personne publique, que les modalités justifiant les tarifs des services concernés sont très floues, que tout s'inscrit dans une logique mathématique pour le délégataire dans le sens où, « soit la commune paye, soit il interrompe le service », qu'il n'y a pas de recours en réalité, et que ce mode de gestion souffre de plusieurs dysfonctionnements et manquements dont la répartition des bénéfices, le contrôle...

Théoriquement, les PPP peuvent être considérés comme un mode de gestion dans lequel la personne publique « associe » le secteur privé dans une partie de ses responsabilités légitimes,

---

<sup>2</sup> Le premier contrat de PPP signé au Maroc est celui de la gestion déléguée pour la distribution de l'eau, de l'électricité et l'assainissement liquide, signé en 1997 entre la commune urbaine de Casablanca et la filiale LYDEC du groupe la Lyonnaise des Eaux pour une durée de 30 ans.

et ce, à travers la fourniture ou la gestion des biens ou services publics ; alors que plusieurs institutions internationales le voient plus complexe que cela :

- Selon l'OCDE<sup>3</sup>: « *Un PPP est un accord entre l'Etat et un ou plusieurs partenaires privés (dont peuvent éventuellement faire partie les opérateurs et les financiers), en vertu duquel les partenaires privés fournissent un service selon des modalités qui permettent de concilier les buts de prestation poursuivis par l'Etat et leurs propres objectifs de profit. L'efficacité de cette conciliation dépend d'un transfert suffisant du risque aux partenaires privés* » (OCDE, 2006).
- Selon le Fond Monétaire International: « *Les PPP sont des formules dans lesquelles le secteur privé fournit des infrastructures et des services qui étaient traditionnellement assurés par l'Etat. Outre l'exécution et le financement privés d'investissements publics, les PPP ont deux autres caractéristiques importantes : la prestation du service et l'investissement par le privé, en plus du transfert d'une part du risque de l'Etat au secteur privé* » (FMI, 2006).
- Selon l'International Financing Reporting Interpretations Committee: « *Le PPP est un contrat de prestations assurées par la personne privée pour le compte de la personne publique pour construire ou améliorer l'ouvrage et en assurer l'exploitation moyennant une rémunération selon la norme IAS 11 pour les produits de construction, et selon la norme IAS 18 pour les produits d'exploitation* ». (IFRS Fondation, 2006).
- Selon Standard & Poor's<sup>4</sup>: « *un PPP est tout rapport à moyen ou à long terme entre les secteurs public et privé qui prévoit le partage des risques et bénéfices de compétences plurisectorielles, d'expertises et de financements en vue d'obtenir les résultats de politiques recherchés* » (Standard & Poor's, 2005).
- Selon la Banque Européenne d'Investissement: « *Un PPP est l'ensemble des relations qui s'établissent entre le secteur privé et les organismes publics, souvent dans le but de faire appel aux ressources et/ou à l'expertise du secteur privé et de contribuer ainsi à obtenir et à fournir des actifs et des services publics* » (Banque Européenne, 2004).

Dans ces différentes définitions des PPP, nous remarquons la présence de quelques concepts communs de base comme « rapport », « relation » et « accord », réunis tous dans le seul

---

<sup>3</sup> L'OCDE est un forum international constitué de 30 pays pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation.

<sup>4</sup> Standard & Poor's est une filiale de McGraw-Hill, spécialiste des analyses financières relatives aux actions et aux obligations.

concept de « Partenariat ». Par conséquent, il s'agit d'un partage d'objectifs, de missions et risques entre les deux parties du contrat.

### **1.2. Concept de la Gouvernance :**

Durant le XX<sup>ème</sup> siècle, le terme de Gouvernance a connu une remarquable évolution, d'un simple concept d'organisation et de lois à un concept complexe qui s'intéresse aux différentes dimensions du service public.

Selon La Banque mondiale : « *La gouvernance est l'exercice du pouvoir politique, ainsi que d'un contrôle dans le cadre de l'administration des ressources de la société aux fins du développement économique et social* ». (World Bank, 1994).

Selon l'institut de la Gouvernance : « *la gouvernance se définit comme l'ensemble des établissements, des procédés et des traditions qui dictent l'exercice du pouvoir, la prise de décision et la façon dont les citoyens font entendre leurs voix* ». (I. JOHNSON, 1997).

Selon le PNUD : « *La gouvernance est l'exercice d'une autorité politique, économique et administrative pour gérer les affaires de la société. C'est un concept large qui recouvre les structures organisationnelles et les activités du gouvernement central, régional et local, le parlement et les institutions, les organisations et les individus que comprend la société civile et le secteur privé dans la mesure où ils participent activement et influencent la conception de la politique publique qui affecte tout le peuple* ». (UNDP, 1996.).

A partir de ces différentes définitions, nous pouvons comprendre que la bonne gouvernance est étroitement liée à un environnement qui favorise le développement d'une structure dans les différentes dimensions socioéconomiques.

### **1.3. Concept de la performance :**

Selon BOURGUIGNON: « *la performance est la réalisation des objectifs organisationnels, quelles que soient la nature et la variété de ces objectifs. Cette réalisation peut se comprendre au sens strict (résultat, aboutissement) ou au sens large du processus qui mène au résultat (action)* ». (A. BOURGUIGNON, 2000). Autrement, nous pouvons comprendre de cette définition de BOURGUIGNON que pour parler de performance, il faut concrétiser les différents objectifs par des actions sur terrain et en comparer les résultats obtenus, ce qui doit se traduire par un succès (ou non succès) de l'action.

Selon ZNATI: « *la performance est généralement définie en termes des output (produits) et outcome (résultats finaux), qui sont des notions généralement admises* » (M. ZNATI, 2017).

A partir de cette définition, ZNATI considère la performance comme une plus value qu'il faut obtenir comme résultat final.

Selon LEBAS: « *la performance n'existe que si on peut la mesurer et cette mesure ne peut en aucun cas se limiter à la connaissance d'un résultat* ». (M. LEBAS, 1995). Toutefois, la mesure de cette performance ne peut non plus se limiter à un nombre précis d'indicateurs, vu la complexité du concept et la pluralité de ses composantes.

De ce fait, nous pouvons admettre qu'en général, le concept de « Performance » consiste en une création de la valeur, pour l'entreprise d'une part à travers la maximisation du profit, et pour l'Etat d'une autre à travers l'amélioration de la performance des services publics. En d'autres termes, c'est un passage d'une logique de moyens à une logique de résultats.

## **2. Méthodologie adoptée**

### **2.1. Raisons du choix du service et du territoire d'étude :**

Notre choix du service de collecte des déchets ménagers et assimilés comme cas d'étude est lié à la conjoncture actuelle du Maroc, qui connaît une forte évolution démographique et urbaine, et donne ainsi plus d'importance aux problèmes de gestion du service en particulier, et du secteur des déchets en général. Cette importance exige la mobilisation de plus en plus de moyens financiers et humains pour résoudre les différents dysfonctionnements.

Quant au territoire de l'étude, nos enquêtes empiriques avaient lieu dans la ville de Kénitra, considérée comme l'une des grandes villes du Royaume en pleine expansion urbaine incontrôlée, et dont le taux d'évolution démographique enregistre une augmentation remarquable, en parallèle d'une constante évolution des besoins d'intérêt général.

### **2.2. Conception de l'étude et participants aux enquêtes:**

Notre étude est de nature prospective et expérimentale, basée sur l'observation du réel et la pratique des PPP dans le territoire marocain, et avait lieu durant le premier semestre de l'année en cours (2018) à Kénitra.

La première étape de cette recherche était la construction et l'étude d'une revue de littérature au sujet des PPP, avant de passer à l'observation du réel et des faits de la pratique de ce mode de gestion au Maroc, et en déduire ainsi la question et les hypothèses de recherche, et que nous avons vérifiées sur terrain à travers une étude qualitative basée principalement sur des entretiens directifs et semi-directifs. Ensuite, nous avons trié et analysé l'ensemble des

données collectées au cours des différentes enquêtes, afin d'accepter ou refuser les hypothèses de recherche formulées, et répondre ainsi à notre problématique de recherche.

Le service concerné par la présente étude est celui de la collecte des déchets et assimilés, et ce, dans la ville de Kénitra. Le choix porté sur cette ville est basé sur des critères d'inclusion dont la nature géographique, l'extension urbaine et le niveau élevé de production quotidienne des déchets ménagers. En effet, et malgré l'esprit d'une ville nouvelle conçue à travers « le plan Ecochard »<sup>5</sup>, Kénitra connaît aujourd'hui une extension urbaine remarquable, à travers la naissance de plusieurs quartiers, souvent liés qu'organisés (exemple : quartier Saknia qui est relativement déconnecté du centre ville à l'est, et dont la population est majoritairement composée d'une classe sociale traditionnelle de niveau modeste et d'habitat informel...), et ce, à cause des contraintes naturelles (oued, forêt...), et d'infrastructures (port, caserne...). La province est principalement le résultat de la fusion de deux communes de Maamora à l'ouest (quartiers modernes) et de Saknia à l'est, ce qui influence sur le niveau et le type de production quotidienne des déchets ménagers.

### **2.3. Conception des variables de recherche et analyse des données:**

Les variables dépendantes et indépendantes, ainsi que les dimensions de l'étude sont présentées dans le tableau suivant, et que nous proposons pour mesurer l'impact des PPP sur la performance des services publics gérés en PPP, et qui peut même être un instrument d'étude préalable qui permet de mesurer les éventuels risques de la décision du passage aux PPP :

---

<sup>5</sup> Michel Ecochard (1905-1985) était le directeur du service de l'Urbanisme du Maroc jusqu'en 1953, à travers lequel il proposait une politique d'habilitation des quartiers basée sur « une trame sanitaire » nommée « trame Ecochard » permettant de densifier et équiper progressivement les quartiers, dans une politique claire de résorber les bidonvilles.



**Tableau 1 : Synthèse des indicateurs de mesure de l'impact des PPP sur la performance des services publics**

Dimensions	Indicateurs	Sous-indicateurs
Economique	L'efficacité économique	- Le degré de maîtrise des coûts (Optimisation de la Dépense Publique). - Le degré d'optimisation de la qualité de service (OQS).
	L'efficience	- L'efficience technique. - L'efficience allocative.
	Le partage des risques	-La nature des risques du contrat. -Le degré de transfert des risques au partenaire privé.
Sociale	La création de l'emploi	-Le transfert du personnel communal au Partenaire. -La création de nouveaux emplois.
	Le rendement et les conditions de travail	-Le rendement des employés. -Les conditions de travail des employés.
Environnementale	Impact sur l'environnement	- le degré d'impact sur l'environnement. -Le degré de participation de la société civile.
Gouvernance	La capacité d'ajustement	- Le degré de flexibilité du passage au PPP.
	La participation	-Le degré de participation du secteur privé et de la société civile dans tout le processus du PPP.
	La responsabilité	-Le degré de suivi et de contrôle de l'exécution du contrat par le partenaire.
	La transparence et l'équité	-La logique et la procédure de choix du partenaire. -Le degré d'équité quant au droit d'accès à l'information et au traitement des dossiers des soumissionnaires.

**Source** : élaboré par l'auteur

Quant aux outils de mesure utilisés dans cette recherche, nous avons élaboré un questionnaire, conçu spécifiquement pour cette étude et adapté aux spécificités de la ville de Kénitra. Nous avons réalisé nos enquêtes à partir du mois de Février jusqu'au mois de Juillet de l'année en cours (2018).

Vu la nature qualitative de cette recherche, et après avoir construit, trié et classé notre base de données pratique, l'étape suivante était consacrée à l'analyse de ces données, et le choix était porté dans ce cadre sur la méthode d'Analyse de Données Textuelles (A.D.T.), qui comprend de nombreux outils et méthodes, et vise à identifier l'information « essentielle » contenue dans

un texte. Les approches de l'A.D.T<sup>6</sup> utilisées consistent à poser quatre types de questions, à savoir :

- De quoi parle-t-on?
- Comment en parle-t-on ?
- Comment structurer une pensée ?
- Comment interpréter un contenu ?

### **3. Résultats et discussion :**

#### **3.1.Résultats :**

Cette section vise essentiellement à rapporter les résultats obtenus de manière claire, concise et objective afin de répondre à la question de recherche. Ainsi, nous pouvons dire que la gestion des déchets à Kenitra se heurte à plusieurs problèmes financiers, organisationnels, humains et matériels. Dans cette ville, et dans le cadre d'un contrat de gestion déléguée, le groupe DERICHEBOURG Maroc est chargé de la gestion des déchets ménagers et assimilés dans la zone de Maamora, de même que le groupe TECMED MAROC chargé de la même mission dans la zone de Saknia.

##### **3.1.1. Un sérieux problème de conception des référentiels du contrat**

En consultant les deux référentiels des contrats de PPP relatifs à la collecte des déchets ménagers et assimilés à Kénitra (La Convention et le Cahier des charges), nous avons soulevé un sérieux problème qui concerne le nombre réduit des pages de chaque document, limité à 55 pages par document ; alors que tout contrat de telle nature est censé comprendre plusieurs détails très minutieux quant à l'exécution du contrat sur terrain, au suivi et au contrôle de la prestation<sup>7</sup>...etc. Cette insuffisance des détails est susceptible d'être à l'origine des éventuels litiges entre les deux partenaires, vu l'opposition - par nature - de leurs objectifs, et donc de leurs propres interprétations. Aussi, et en comparant les référentiels de ces contrats avec d'autres de même nature, nous remarquons une standardisation de ces documents, sans considération des spécificités géographiques, socioéconomiques et environnementales

---

<sup>6</sup> FALLERY, Bernard : Rapport de la XVI<sup>ème</sup> Conférence Internationale de Management Stratégique, Montréal, 6-9 Juin 2007, p.3.

<sup>7</sup> Exemple : Selon Philippe Grammont, Directeur Adjoint à la Direction de l'Aménagement du Territoire en France, le contrat de PPP relatif à l'autoroute Castres-Toulouse est estimé à près de 250 pages sans annexes. In :Revue La dépêche, Jean-Marc Guilbert, Aout 2015.

des territoires d'application ; et sans association du secteur privé et de la société civile lors des études préalables.

### **3.1.2. Le passage au PPP pour la personne publique**

A l'issue de notre étude empirique, nous pouvons dire que la personne publique se trouve obligée de gérer le service délégué et veiller sur sa continuité, mais sans dépasser le plafond de rémunération du délégataire fixé, ce qui risque d'impacter la qualité de ce service d'une part, et générer un surcoût d'une autre.

Aussi, la révision des prix ne garantit pas l'équilibre financier du contrat, car en l'absence de coordination entre acteurs publics et privés, tout en respectant les principes de bonne gouvernance et en appliquant ses outils, cette révision ne sera qu'une formule théorique sans efficacité pratique.

Quant aux ressources humaines, plusieurs problèmes résultent du transfert du personnel communal au délégataire, et qui sont à l'origine de nombreux litiges entre les deux parties du contrat. En effet, le transfert au délégataire d'un salarié (ex-fonctionnaire) ayant une mentalité et des habitudes acquises durant plusieurs années au secteur public, pose un sérieux problème quant à son adaptabilité, ce qui exige un budget à mobiliser par le partenaire pour sa requalification et son encadrement, et donc, une augmentation de la rémunération finale à payer par la personne publique; et c'est ce que cette dernière n'accepte souvent pas.

Aussi, et d'après nos enquêtes, nous pouvons confirmer que le recours au secteur privé ayant les moyens et l'expertise nécessaires à travers des PPP, est une obligation et non pas un choix politique, vu l'évolution démographique et l'élargissement du plan d'aménagement urbain d'une part, et l'incapacité de la personne publique d'accompagner cette évolution d'une autre.

Dans le même sens, nous avons déduit qu'il était impossible avant le passage au PPP de contrôler les charges réellement dépensées par la personne publique pour gérer ce service, notamment en termes de matières consommables, ce qui était à la source d'un surcoût non justifié. Ce résultat confirme que le passage au PPP permet une Optimisation relative de la Dépense Publique destinée au service de collecte des déchets ménagers et assimilés, et donc, favoriser « la performance financière » de ce dernier.

### **3.1.3. Le passage au PPP pour la personne privée**

Dans les deux contrats étudiés, les délégataires sont confrontés à un sérieux problème de maîtrise des coûts, à cause de la nature du service même, et de l'instabilité de plusieurs variables importantes (prix du carburant, extension urbaine, grèves...), ce qui risque de

perturber l'équilibre économique et financier du contrat. Ce problème de maîtrise des coûts engage la responsabilité directe de l'Etat dans le sens où, d'une part, la collectivité locale n'exprime pas clairement ses besoins en phase de l'appel d'offres, et d'une autre, l'Etat procède généralement à l'imposition des pénalités au partenaire pour combler les différents manquements ; ce qui pousse ce dernier à diminuer ses dépenses au détriment de la qualité du service concerné, afin de garder son propre équilibre financier, ce qui est à l'origine des conflits qui naissent souvent entre les deux parties du contrat de partenariat.

Selon les représentants de la personne privée, il existe un sérieux problème d'ordre juridique dans ce type de PPP au Royaume. En effet, en comparant la loi n° 54-05 relative à la gestion déléguée des services publics au Maroc et celle ayant le même objet appliquée en France, cette dernière est rattachée obligatoirement à un Cahier des Clauses Administratives Particulières (CCAP), qui détaille les droits et obligations de chacune des deux parties, alors qu'au Maroc, ce cadre juridique reste moins explicite et peu connu par les acteurs publics en pratique, et qui confondent les concepts de marché public, de gestion déléguée et de concession (...), et même qui les considèrent comme des concepts qui signifient la même chose : «un marché public », sachant que le Code des Marchés Publics exclu de son champ d'application les contrats de gestion déléguée, et ce, selon son article 3 : « *Demeurent en dehors du champs d'application du présent décret : ...les contrats de gestion déléguée de services et d'ouvrages publics* ». (Nouveau code des marchés publics, décret n° 2- 12- 349 du 20 mars 2013, Article. 3). Par conséquent, cette négligence des particularités des contrats de PPP par les acteurs publics, ainsi que l'incomplétude du cadre juridique qui les encadre, sont des facteurs qui influencent la pratique de ces PPP sur terrain.

Un autre problème est soulevé par les représentants des partenaires interviewés, c'est « le paiement ». En effet, à cause du non respect du délai de rémunération du partenaire fixé à 3 mois, le recours aux intérêts moratoires est fréquent dans le secteur de gestion des déchets. Les effets négatifs de ce retard de paiement remettent en question, encore une fois, le respect des obligations contractuelles par la personne publique, notamment l'effet du surcoût résultant d'un tel comportement, et qui reflète sa mauvaise maîtrise des coûts tout au long du contrat. Ainsi, nous refusons l'hypothèse indiquant que la fourniture d'un service public géré en PPP coûte plus cher qu'en gestion directe, vu que le problème de surcoût – qui avait lieu depuis longtemps avant même le recours au secteur privé- résulte principalement de la mauvaise gestion et des comportements irresponsables de la personne publique, et non pas des mécanismes de fonctionnement des PPP.

Aussi, ces retards de paiement influencent le programme d'investissement du délégataire en charge de la gestion du secteur des déchets ménagers (au niveau technique, financier et comptable...), ce qui impacte la qualité du service par conséquent.

Un autre obstacle empêchant le délégataire d'exécuter ses missions normalement concerne les modalités de contrôle du délégant. La commune peut exercer son droit de contrôle à travers une cellule de contrôle publique – qui peut être elle aussi déléguée au secteur privé- qui veille sur la continuité et la qualité du service public concerné, tout en se référant au cahier des charges qui l'encadre.

Dans le cadre d'un PPP, un grand problème pour le délégataire réside dans la pluralité des intervenants publics, notamment au niveau de communication. En effet, les intervenants publics utilisent l'autorité de la personne publique délégante à chaque réclamation de la société civile, publication de presse ou sollicitation des acteurs associatifs (...), pour demander au délégataire de déplacer des bacs de collecte d'une zone à l'autre, ou de mettre le personnel et les moyens nécessaires à la disposition des autres entités – ce qui est parfois hors du champ d'intervention contractuel du partenaire-, ce qui crée des problèmes pour ce dernier, tant sur le niveau logistique (manque de véhicules), que technique (manque de machines et d'engins) et humain (manque de personnel), et perturbe ainsi la continuité et la qualité du service concerné. Ce résultat affirme l'hypothèse de l'existence de réels problèmes de contrôle et de suivi de l'exécution du contrat de PPP, dus principalement à la mauvaise utilisation du pouvoir de l'autorité délégante.

Aussi, la nature des déchets collectés est l'un des problèmes pour le partenaire. En effet, les deux partenaires sont obligés de collecter trois types de déchets, à savoir : les déchets ménagers, les gravats (débris de construction) et les déchets verts; mais ils sont souvent mélangés avec d'autres types (déchets pharmaceutiques, chimiques et industriels très dangereux pour les salariés et l'environnement en général), ce qui est du principalement au comportement irresponsable de la plupart des citoyens n'ayant pas une culture de tri des déchets avant de les mettre dans les bacs qui leurs sont destinés, en plus des activités informelles (notamment les Très Petites Entreprises (TPE)) et de l'absence des instances de suivi et de contrôle (exemple : les déchets non contrôlés des cabinets médicaux...), ce qui crée des problèmes techniques et financiers en terme de tri pour le délégataire, mais aussi environnementaux (traitement de la lixivie...).

Selon un conseiller de la commune urbaine de Salé que nous avons interrogé dans le cadre de notre recherche empirique, la non séparation entre investissement et exploitation dans

les projets de PPP, ainsi que la longueur de la durée des contrats sont deux problèmes majeurs de ce type de projets au Maroc.

### **3.2. Discussion :**

Rappelons la question de recherche présentée au début de cette étude : « Dans quelle mesure les Partenariats-Public-Privé impactent-ils la performance des services publics au Maroc ? ».

Les résultats de cette étude sont plus riches, plus explicites et spécifiques au service de collecte des déchets ménagers et assimilés, ce qui n'a pas été produit par d'autres études qui se sont intéressé au sujet des PPP au Maroc. En effet, les principales forces de cette recherche concernent son volet relatif à la littérature, à travers lequel éclaire les résultats, et inversement, ces derniers contribuent à la construction de données scientifiques relatives aux PPP. Les implications des résultats de cette recherche constituent une aide à la prise de décision par la personne publique, sans oublier l'existence de limites liées à l'échantillon (territoire limité, non représentatif, etc.), à la collecte de données (accès difficile à l'information) ou aux analyses réalisées...Toutefois, et malgré l'accès difficile à l'information, vu la nature sensible du sujet des PPP pour les deux partenaires, qui se trouvent contractuellement obligés de veiller sur le respect du principe de confidentialité, les résultats de l'étude empirique ont relativement comblé ces limites.

#### **3.2.1. Dimension économique du service**

A l'issue des différentes enquêtes menées dans le cadre de cette recherche, nous avons constaté une amélioration du degré d'optimisation des dépenses publiques dédiées au service concerné, et ce, en comparaison avec le budget qui lui était consacré en mode de gestion directe ou à l'époque de la régie. En effet, l'importance des budgets mobilisés pour ces contrats est justifiée par l'amélioration remarquable de la qualité de service, notamment en termes de moyens techniques et logistiques utilisés, ce qui impacte directement la fréquence et le taux de couverture des territoires concernés. Aussi, ces budgets sont justifiés par l'introduction de Nouvelles Technologies par les partenaires, ainsi que l'amélioration des canaux de communication avec les différentes couches sociales, dont l'indice de satisfaction apparaît généralement favorable quant au rapport Qualité/Prix. Cependant, le risque de dégradation de ce dernier s'avère important, à cause du plafonnement des factures à payer en faveur des partenaires. En revanche, les budgets qui étaient mobilisés pour la gestion de ce service en mode de gestion directe ou à l'époque des régies étaient « réellement » importants,

voir plus que ceux mobilisés dans le cadre des PPP, sauf qu'aucune amélioration de la qualité de ce service n'a été constatée sur terrain.

Toutefois, et si le « surcoût » constitue le principal problème de gestion directe ou en régie, et même une cause principale du recours au PPP, ces derniers n'apportent réellement pas de solutions permettant l'éradication totale des causes du problème de surcoût. De ce fait, nous pouvons accepter l'hypothèse indiquant que les Partenariats Public-Privé optimisent la dépense publique et la qualité du service public.

Quant à l'efficacité des PPP, nous avons constaté que la performance des services mesurés dans ce cadre est due principalement au savoir faire (efficacité technique), notamment en matière de réduction des coûts d'exploitation, en plus de la répartition justifiée des ressources (efficacité allocative), à travers des programmes d'investissement dont les partenaires donnent plus d'importance à quelques services au détriment d'autres, vu les conséquences des mauvaises pratiques des précédents gestionnaires des services concernés, au recours à l'exploitation et aux abonnements comme sources principales de financement plus que leurs propres apports. Cette efficacité était à l'origine de la croissance des résultats nets de ces partenaires.

Toutefois, et malgré l'importance du savoir faire du partenaire (économie d'échelle, moyens techniques développés...), les coûts du service de collecte des déchets ménagers et assimilés n'avaient pas bénéficié de cet avantage du PPP.

Ainsi, nous acceptons l'hypothèse indiquant que les Partenariats Public-Privé permettent l'utilisation de moins de techniques (efficacité technique) et la répartition optimale des ressources (efficacité allocative) pour avoir le maximum de résultats.

Nos différentes enquêtes menées lors de la recherche ont permis de révéler que l'identification et la quantification des risques des contrats de PPP sont à un niveau insuffisant, d'où le risque d'incompatibilité de ces derniers avec les besoins réels des territoires concernés.

Dans le même cadre, nous avons déduit que le partage de ces risques – qui constitue l'essence même du PPP – ne respecte pas le principe d'adéquation des moyens et du savoir faire de chacun des deux partenaires, vis-à-vis de la nature de chaque risque. Aussi, la conception incomplète des référentiels encadrant le PPP était à l'origine de l'insuffisance ou l'abus du transfert desdits risques au partenaire privé, ce qui menace l'exécution correcte du contrat sur terrain.

Par conséquent, nous refusons l'hypothèse indiquant que le partage des risques d'un Partenariat Public-Privé est fait selon les moyens et le savoir faire de chaque partenaire.

### **3.2.2. Dimension sociale du service**

A travers notre vérification empirique de la dimension sociale de la performance du service étudié, nous avons constaté que le recours aux PPP a optimisé la création de plusieurs emplois, la suppression de plusieurs autres («les emplois fantômes») et la réaffectation de nombreux fonctionnaires à d'autres services communaux, selon leurs profils et les besoins de ces services.

Ainsi, nous pouvons accepter l'hypothèse indiquant que le recours aux Partenariats Public-Privé optimise la création de l'emploi et la gestion du personnel communal.

Dans cette dimension de performance, nous avons déduit que le recours aux PPP permet l'amélioration du rendement des employés mobilisés, mais contre une dégradation remarquable de leurs conditions de travail.

De ce fait, nous refusons l'hypothèse indiquant que le recours au PPP permet l'amélioration du rendement tout en améliorant les conditions de travail du personnel.

### **3.2.3. Dimension environnementale du service**

La mesure de la dimension environnementale de la performance du service étudié a permis de constater une dégradation importante du système écologique, et ce, à cause des difficultés financières et géographiques de gestion des infrastructures, de l'impact négatif du secteur informel et de la participation passive de la société civile.

Ainsi, nous refusons l'hypothèse indiquant que le recours au PPP contribue à la protection de l'environnement.

### **3.2.4. Dimension Gouvernance du service**

A partir des résultats de notre mesure du degré de respect des principes de bonne gouvernance comme dimension de performance du service de collecte des déchets ménagers et assimilés, nous avons déduit que la crise des régies était une cause ayant imposé le passage aux PPP comme solution urgente, et qu'il ne s'agissait pas d'un simple choix politique. En effet, et malgré les différents plans de sauvetage mis en place par l'Etat pour sortir de la crise des régies, les comptes de ces dernières restaient en rouge et la qualité des services concernés se dégradait jour après jour, ce qui a poussé l'Etat à faire appel au secteur privé, afin d'atténuer les différentes contraintes techniques et organisationnelles d'une part, et optimiser les coûts et la qualité des services d'une autre. Toutefois, il y'a lieu de noter que ce recours au secteur privé (notamment via des PPP) était souvent accompagné de nombreuses accusations du Ministère de l'Intérieur en tant



qu'autorité de tutelle, et ce, pour avoir privé les Régies du soutien des élus municipaux, ce qui a favorisé leur disparition rapide (exemple de la RAD).

Ainsi, nous pouvons refuser l'hypothèse indiquant que la personne publique est capable d'ajuster les instruments de PPP aux spécificités des services publics, d'où la flexibilité de passage à un tel mode de gestion. Le passage au PPP était plutôt une obligation conjoncturelle difficile et non pas un simple choix politique.

Notre mesure de performance du service concerné a permis d'identifier un sérieux problème d'incomplétude et de manquement des référentiels (le cahier des charges et la convention) de ces PPP, notamment en termes d'association du secteur privé et de la société civile dans tout le processus de PPP. Nous avons confirmé ce résultat à travers les différentes enquêtes menées dans le terrain marocain, à l'issue desquelles nous avons conclu que le secteur privé n'est souvent associé qu'en phase de l'appel d'offres, en plus d'une marginalisation absolue de la société civile dans toutes les étapes de ce projet.

Ainsi, nous refusons l'hypothèse indiquant que le secteur privé et la société civile participent efficacement à tout le processus de PPP.

Quand au contrôle et au suivi de l'exécution du contrat de PPP sur terrain, nous avons découvert à travers notre étude, l'absence d'une entité dédiée au suivi et au contrôle du PPP, et même d'un service de permanence dans quelques cas, d'où le risque de rupture provisoire du service en cas de litige avec le partenaire, et ce, malgré les déclarations officielles confirmant la mise en place de comités internes et d'autres d'expertise externe, en plus de l'obligation de faire une comptabilité spécifique au PPP.

Ce manquement est justifié d'une part par le problème de pluralité des intervenants (de même que les SDL, notamment quant aux difficultés de constitution des conseils d'administration), et d'une autre par la difficulté de mise en place de mécanismes flexibles de contrôle, car la Direction des Régies et Services Concédés rattachée au Ministère de l'Intérieur conserve les responsabilités majeures et commandent l'autorité locale dans ce cadre.

Ainsi, nous refusons l'hypothèse indiquant que la personne publique suit et contrôle efficacement l'exécution du PPP afin de garantir une performance optimale du service public.

Nous avons déduit de cette étude empirique que, de même quand au processus de prise de décision du recours au PPP, plusieurs problèmes s'imposent quand au choix du partenaire.

En effet, nous avons soulevé que la procédure d'attribution du contrat est aussi longue que complexe (exemple : quand « l'acte d'engagement » et « le bordereau des prix » sont formulés en devise étrangère, il faut attendre la réponse de Bank Al Maghrib quant au cours de change à

appliquer...), ce qui remet en question les critères retenus dans ce stade critique du PPP, et soupçonne l'existence de lobbyistes (publics et privés) qui interviennent en amont de l'attribution du contrat. Nous avons déduit que la priorité est souvent donnée au critère financier au détriment du critère qualitatif (logique du « moins disant »), tout en considérant « la capacité technique et financière » et le « programme d'investissements » comme critères de sélection des partenaires. Ainsi, cette standardisation des barèmes de notation articulés principalement autour du critère financier, constitue une cause principale de l'échec des PPP.

D'autres constats enrichissent ce propos comme l'avantage de notation, dont bénéficient les offres des soumissionnaires marocains ou des groupements majoritairement marocains, ce qui remet en question le principe de « l'équité » constituant un pilier de bonne gouvernance, ou encore le non respect des délais de dépôt des offres par les soumissionnaires, dont plusieurs d'entre eux déposent leurs offres à la dernière minute, et même parfois après les délais. Aussi, la non déclaration des motifs d'élimination de quelques candidatures, l'absence d'une entité dédiée à la conception des référentiels du PPP, la courte durée de conception de ces référentiels et la considération du « Guide des procédures et d'évaluation des offres » comme référentiel pour tous les contrats, sans considération des spécificités des territoires et sans association du secteur privé et de la société civile, constituent les principaux problèmes des PPP.

Ainsi, nous refusons l'hypothèse indiquant que le choix du partenaire est tributaire de la contrainte budgétaire et du critère qualitatif, car en réalité, c'est plutôt le critère financier qui est retenu au détriment du critère qualitatif.

Donc, et à l'issue de l'acceptation et le refus des différentes hypothèses dérivées présentées ci-dessus, nous pouvons accepter l'hypothèse générale de recherche indiquant que le recours aux Partenariats Public-Privé améliore la performance des services publics, à condition que les principes de bonne gouvernance soient respectés.

## Conclusion

Rappelons la question de recherche formulée au début de cette contribution : Dans quelle mesure les PPP impactent-ils la performance des services publics au Maroc ?

Le tableau suivant synthétise l'ensemble des résultats de la vérification empirique des hypothèses de recherche formulées au début de cette réflexion :

**Tableau 2 : Résultats de la vérification empirique des hypothèses de recherche dans le service de collecte des déchets ménagers et assimilés**

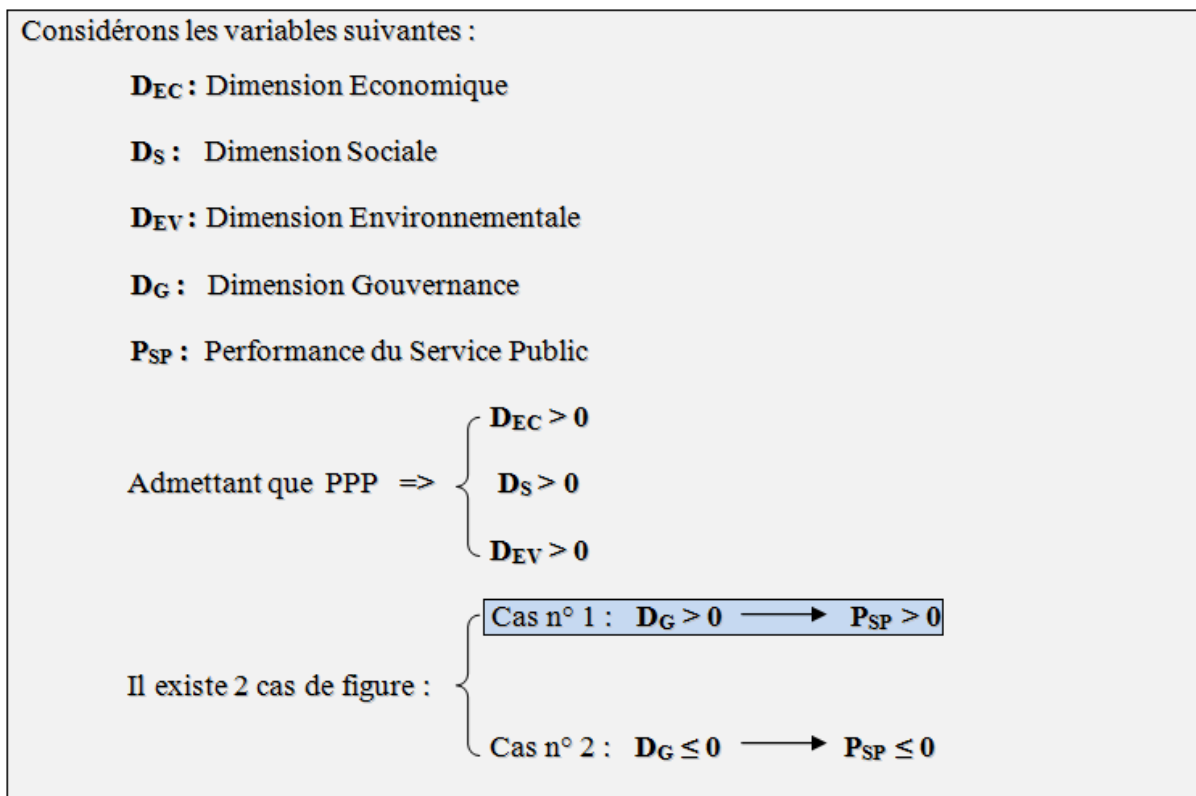
Composantes de performance	Hypothèses de recherche	Résultats
Hypothèse générale	Le recours aux Partenariats Public-Privé améliore la performance des services publics.	Acceptée
L'efficacité économique	les Partenariats Public-Privé optimisent la dépense publique et la qualité du service public.	Acceptée
L'efficience	Les Partenariats Public-Privé permettent l'utilisation de moins de techniques (efficience technique) et la répartition optimale des ressources (efficience allocative) pour avoir le maximum de résultats.	Acceptée
Le partage des risques	Le partage des risques d'un Partenariat Public-Privé est fait selon les moyens et le savoir faire de chaque partenaire.	Refusée
La création de l'emploi	Le recours aux Partenariats Public-Privé optimise la création de l'emploi et la gestion du personnel communal.	Acceptée
Le rendement et les conditions de travail	Le recours aux PPP permet l'amélioration du rendement tout en améliorant les conditions de travail du personnel.	Refusée
L'impact sur l'environnement	Le recours au PPP contribue à la protection de l'environnement.	Refusée
Le respect des principes de bonne gouvernance	- La personne publique est capable d'ajuster les instruments de PPP aux spécificités des services publics, d'où la flexibilité de passage à un tel mode de gestion.	Refusée
	- Le secteur privé et la société civile participent efficacement à tout le processus de PPP.	Refusée
	- La personne publique suit et contrôle efficacement l'exécution du PPP afin de garantir une performance optimale du service public.	Refusée
	-Le choix du partenaire est tributaire de la contrainte budgétaire et du critère qualitatif.	Refusée

Source : élaboré par l'auteur

Pour mieux simplifier notre modèle de recherche, nous avons procédé à la description des résultats obtenus de l'étude des PPP à l'aide de fonctions et d'équations mathématiques. D'une part, nous avons déterminé les variables dépendantes et indépendantes, les simples paramètres, et les contraintes déjà identifiées lors de l'étape de l'observation. De ce fait, notre objectif est de traduire l'hypothèse de recherche en équation mathématique afin d'avoir un modèle prédictible et reproductible, et pouvoir interpréter la relation entre les faits du phénomène étudié. Nous rappelons l'hypothèse générale de la recherche :

**Le recours aux Partenariats Public-Privé améliore la performance des services publics, à condition que les principes de bonne gouvernance soient respectés.**

Notre modèle de recherche se présente ainsi :



Nous supposons donc que notre modèle de recherche peut être testé et utilisé dans d'autres études empiriques, et dans des contextes différents à plus grande échelle.

## Bibliographie

### Articles de revues :

- BERTOLINI, G. (2008). Service public local des déchets ménagers à la recherche d'indicateurs de performance, Réalités industrielles, N° du 1<sup>er</sup> Février 2008, pp. 80-88.
- BRAHIMI, M. (2001). L'expérience municipale de délégation des services publics urbains marchands, Gouverneur – directeur général des collectivités locales, In : La gestion déléguée des services publics locaux Etudes et documents, Rabat, REMALD, n° 30, p.15.
- CHTIOUI, H. et al. (2008). Evaluation de la pollution générée par les lixiviats de la décharge publique de la ville de Fès, Revue francophone d'écologie industrielle, N° 49, 1<sup>er</sup> Trimestre 2008, pp. 25-26.
- DJAMA, N. (2015). Derichebourg, itinéraire d'une entreprise qui s'est fait un nom sur le marché marocain, L'Usine Nouvelle, Casablanca, N°49, p.5.
- ESTACH, A. et al. (2007). PPP in Transport, The World Bank, Policy Research Working Paper, N° 4436, p.3.
- FAYOL, H.: « L'éveil de l'esprit public », In Morgana, L. (2012). Un précurseur du New Public Management : Henri Fayol (1841-1925), Paris, Revue de Gestion et Management Public, Edition AIRMAP, Vol. 1/n°2, pp.4-5.
- JOHNSON. I (1997), La gouvernance : Vers une redéfinition du concept, Agence Canadienne du Développement International, Ottawa, Mars 1997.
- LAUFER, R. (2008). Où est passé le management public ? Incertitude, institutions et risques majeurs, Paris, Politiques et Management Publics, volume 26/3, p.32.
- LE GALES, P. & LASCOUMES, P. (2004). Gouverner par les instruments, Paris, Presses de sciences. In Hubert P. (2005). La Turquie face à l'Europe, Pôle Sud, N° 23, pp.201-203.
- M. LEBAS, (1995). Oui, il faut définir la performance, Revue Française de Comptabilité, N° juillet-août 1995, pp. 66-71
- NIA, H. (2016). Management Public et Innovation : l'expérience marocaine, Rabat, Revue d'Etudes en Management et Finance d'Organisation (REMFO), n°1, p.12.
- ROUILLARD, C. & HUDON, P-A. (2007). Le partenariat public-privé : un instrument d'action publique au coeur de la reconfiguration de l'État québécois, Québec, Économie et Solidarités, volume 38, numéro 2, p. 25.
- TROSA, S. (2007). Le public et le privé : la révision des missions débouche-t-elle sur la sous-traitance ? De l'essence à l'existence, Politiques et management public, vol. 25, n° 3, p.3.
- ZNATI. M. (2017), Perspectives de mesure de la performance de la gouvernance, Revue du Contrôle de la Comptabilité et de l'Audit, N° 3, Décembre 2017, p. 255.

Livres :

- BOURGUIGNON, A. (2000). Performance et contrôle de gestion, Encyclopédie de Comptabilité, Contrôle de Gestion et Audit, Paris, Ed Economica.
- OCDE. (2006), Les PPP, partage des risques et optimisation des dépenses, Paris, Editions OCDE.
- UNDP, (1996), Decentralised Governance Programme, New York, USA.
- World Bank, (1994), Managing Development - the Governance Dimension, USA, Washington DC.

Thèses :

- BEZANCON, X.(2001) : « Essai sur les contrats de travaux et services publics, contribution à l'histoire administrative de la délégation d'une mission publique », Thèse pour l'obtention du doctorat en sciences de gestion, Université Paris-Est Créteil Val de Marne (UPEC), France.
- KERAMIDAS. O. (2005) : « Les trajectoires d'équité : les stratégies de gestion de l'équité des organisations publiques », Thèse de doctorat en Sciences de gestion, Aix-Marseille 3, France.

Autres références:

- Décret n° 2-12-349 du 8 jourmada I 1434 relatif aux marchés publics. (B.O. n° 6140 du 4 avril. 2013), Article. 3.
- FALLERY, B. (2007). Rapport de la XVIème Conférence Internationale de Management Stratégique, Montréal, 6-9 Juin 2007.
- IFRS Fondation, International Financing Reporting Interpretations Committee, publication du 30 Novembre, 2006.p.2.