

AVIS

du Conseil de la concurrence

relatif à son initiative de donner un avis
sur le fonctionnement concurrentiel de la
gestion déléguée du transport public urbain
et interurbain par autobus au Maroc

A/2/22



Sa Majesté le Roi Mohammed VI que Dieu L'assiste

“ La même exigence s'impose en ce qui concerne le nouveau pacte économique qui implique le devoir d'être attentif à l'appareil de production, et de stimuler l'esprit d'initiative et la libre entreprise, en s'attachant notamment à encourager les PME. Cette démarche est en accord avec l'esprit de la nouvelle Constitution qui consacre l'Etat de droit dans le domaine des affaires, prévoit une série de droits et institue un certain nombre d'instances économiques.

Celles-ci sont chargées de garantir la liberté d'entreprendre et les conditions d'une concurrence loyale, ainsi que la mobilisation des dispositifs de moralisation de la vie publique et des moyens de lutte contre le monopole, les privilèges indus, l'économie de rente, la gabegie et la corruption. ”

**Extrait du Discours Royal à l'occasion du douzième anniversaire
de la fête du Trône, du 20 chaabane 1432 (30 juillet 2011)**

Conformément aux dispositions de la loi n° 20.13 relative au Conseil de la concurrence, le Conseil a pris l'initiative de donner son avis sur le fonctionnement concurrentiel de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus au Maroc.

A cet égard, et conformément aux dispositions de la loi n° 20.13 relative au Conseil de la concurrence et la loi n° 104.12 relative à la liberté des prix et de la concurrence, et après que le Rapporteur général et la Rapporteuse en charge du dossier de l'initiative de donner un avis ont été entendus, lors de la 24^{ème} session de la formation plénière, tenue en date du 26 ramadan (28 avril 2022), le Conseil de la concurrence a émis le présent Avis.

Avis du Conseil de la concurrence n° A/2/22

du 26 ramadan 1443 (28 avril 2022)

relatif aux fonctionnement concurrentiel de la gestion déléguée

du transport public urbain et interurbain par autobus au Maroc

Le Conseil de la concurrence,

- Vu la loi n° 104.12 relative à la liberté des prix et de la concurrence promulguée par le Dahir n°1.14.116 du 2 Ramadan 1435 (30 juin 2014) ;
- Vu la loi n° 20.13 relative au Conseil de la concurrence promulguée par le Dahir n° 1.14.117 du 2 ramadan 1435 (30 juin 2014) ;
- Vu le Décret n° 2.14.652 du 8 safar 1436 pris pour l'application de la loi n° 104.12 sur la liberté des prix et de la concurrence ;
- Vu le Décret n° 2.15.109 du 16 chaabane 1436 (4 juin 2015) pris pour l'application de la loi n° 20.13 relative au Conseil de la concurrence ;
- En application de l'article 21 du Règlement Intérieur du Conseil de la concurrence ;
- Après délibération lors de la 24ème session de la formation plénière, tenue le 26 ramadan 1443 (28 avril 2022), conformément aux dispositions de l'article 14 de la loi n° 20.13 relative au Conseil de la concurrence;
- Après constatation du quorum par le Président du Conseil de la concurrence, conformément aux dispositions de l'article 31 du Règlement Intérieur du Conseil ;
- Vu la décision n° 89/D/2021 du 18 di elhija 1442 (29 juillet 2021) du Conseil de la concurrence relative à son initiative de donner un avis sur le fonctionnement concurrentiel de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus au Maroc ;
- Vu la décision du Rapporteur Général du Conseil de la concurrence, Monsieur Khalid El Bouayachi n° 92 bis/2021, en date du 18 di elhija 1442 (29 juillet 2021), portant désignation de Madame Kaoutar Idrissi, rapporteure en charge du dossier, conformément aux dispositions de l'article 27 de la loi n° 104.12 relative à la liberté des prix et de la concurrence ;
- Après présentation du projet d'Avis par le Rapporteur Général et la Rapporteure en charge du dossier de l'initiative de donner un Avis, lors de la 24ème session de la formation plénière du Conseil, tenue en date du 26 ramadan1443 (28 avril 2022),

a adopté l'avis suivant :

Table des matières

Introduction générale		13
Chapitre 1	Cadre général de la saisine d'office pour avis	18
	I. Présentation du contexte et motivations de la saisine d'office.....	18
	1. Le cadre légal de la saisine d'office pour avis.....	18
	2. Les motivations de la saisine d'office pour avis	18
	3. Les objectifs de la saisine d'office pour avis.....	18
	II. Synthèse des auditions organisées par le Conseil de la concurrence	19
	1. Les services du ministère de l'Intérieur	20
	2. Les collectivités territoriales et leurs émanations (Autorités déléguées).....	22
	3. Les opérateurs économiques (les délégataires).....	23
	4. Les associations de protection du consommateur	25
Chapitre 2	La régulation du marché de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus.....	25
	I. Définition du marché de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus.....	25
	II. Le cadre juridique de la régulation du marché de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus	26
	1. Le cadre légal et réglementaire régissant la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus.....	26
	2. Les régulateurs et intervenants dans le marché de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus.....	34
Chapitre 3	L'analyse concurrentielle du fonctionnement du marché de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus	43
	I. L'analyse de la structure du marché.....	43
	1. Les sociétés qui gèrent plusieurs exploitations	44
	2. Les sociétés qui gèrent une seule exploitation	48
	II. Analyse des conditions d'une concurrence effective dans le marché de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus.....	49
	1. Analyse de la situation des parts de marché de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus.....	49
	2. Niveau de concentration du marché de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus.....	52
Chapitre 4	L'analyse des conditions d'accès au marché de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus.....	58
	I. Présentation de la procédure d'appel à la concurrence du marché de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus	58
	II. Analyse et appréciation des modes d'appels à la concurrence et des conditions contenues dans les règlements de consultation et les cahiers de charges dans le marché de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus.....	62
	1. Les anciens contrats de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus	63
	2. Les nouveaux modèles de contrats de gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus	66
	III. Analyse des limites d'accès au marché de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus liée à la prorogation de la durée ou la modification des clauses du contrat.....	70

	Analyse des risques liés aux avantages de la position du délégataire sortant lors du renouvellement des contrats de gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus.....	72
IV		
1.	Les conditions théoriques qui favorisent le délégataire sortant lors du renouvellement des contrats.....	72
2.	Analyse des risques liés aux avantages de la position du délégataire sortant lors du renouvellement des contrats.....	73
Chapitre 5	Benchmark d'expériences de gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus à l'international.....	75
I.	Le Royaume-Uni.....	76
II.	Les Pays-Bas.....	80
III.	Israël.....	85
IV.	L'Afrique du Sud.....	87
	Conclusions et Recommandations	91
	Conclusions	91
	Recommandations	92
	Annexes	96

Table des Figures

Figure 1.	Configuration institutionnelle du transport public au Maroc.....	41
Figure 2.	Schéma de régulation du transport public au Maroc.....	42
Figure 3.	Répartition géographique des opérateurs du transport public urbain et interurbain par autobus au Maroc.....	43
Figure 4.	Répartition des contrats de la Société ALSA.....	44
Figure 5.	Répartition des contrats de la société City bus Transport.....	45
Figure 6.	Répartition des contrats de la société Foughal bus.....	46
Figure 7.	Répartition des contrats de la Société Lux transport.....	47
Figure 8.	Répartition des contrats de la société Vectalia mobilité Maroc.....	47
Figure 9.	Répartition des contrats de la Société Karama bus.....	48
Figure 10.	Parts de marché des opérateurs du transport public urbain et interurbain par autobus en chiffre d'affaires pour les années 2018 à 2020.....	51
Figure 11.	Chiffres d'affaires des opérateurs privés entre 2018 et 2020 et leurs taux d'accroissement respectifs.....	51
Figure 12.	Répartition des délégataires en termes de flotte mobilisée.....	52
Figure 13.	Etapas de la contractualisation.....	62
Figure 14.	Répartition des procédures d'appel à la concurrence de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus.....	63
Figure 15.	Présentation du mode de passation de l'appel d'offre de l'ECI « Al BAIDA ».....	68

Liste des tableaux

Tableau 1. Chiffres d'affaires et parts de marché des opérateurs au titre des années 2018 - 2019 et 2020	50
Tableau 2. Ratio de concentration en CA	53
Tableau 3. Indice Herfindhal-Hirschmann (IHH) pour les années 2018 à 2020	54
Tableau 4. Nombre d'appels d'offres lancés par les autorités déléguées durant la période 2010 - 2020	55
Tableau 5. Taux de participation (2010-2020)	56
Tableau 6. Taux de réussite (2010-2020)	57
Tableau 7. Composantes des grilles d'évaluation	65
Tableau 8. Critères d'éligibilité de l'appel d'offres de l'ECI AI Assima	67

Introduction générale

La croissance démographique et l'urbanisation massive qu'elle a induit ces dernières décennies, au Maroc, ont constitué un défi majeur pour le développement économique et social pour les grandes agglomérations urbaines qui doivent assurer, entre autres, à leurs populations une mobilité de qualité et à des prix accessibles.

A ce titre, les transports publics urbains jouent un rôle crucial dans la mobilité des populations et dans l'amélioration de leur cadre de vie et de leur pouvoir d'achat. Ils sont considérés, de plus en plus, parmi les facteurs clés de l'attractivité des investissements et de la compétitivité d'un territoire. De par leurs impacts économiques et sociaux, les transports publics urbains représentent donc, un levier de croissance et de développement durable.

Le Maroc, à l'instar de nombreux pays émergents, connaît des changements profonds liés à la croissance, à la diversification de son économie, et à la transformation des relations sociales dans un environnement de plus en plus demandeur de déplacements et de mobilité. Le pays a connu un processus soutenu d'urbanisation, lié principalement à l'exode rural et à l'accroissement naturel de la population. Estimé à environ 35% dans les années 1970 (5 millions)¹, le taux national d'urbanisation s'établit à 63.4% aujourd'hui², soit plus de 20 millions d'habitants résidents en milieu urbain. En 2050, 73 % de la population nationale devrait vivre, selon les prévisions, dans des zones urbaines³. Ceci implique une mobilité individuelle croissante des personnes à l'intérieur des agglomérations urbaines. Cette mobilité a fortement augmenté, en raison, plus particulièrement, de l'évolution de la place des femmes dans la société marocaine et devrait croître au fur et à mesure de la progression du taux d'activité des femmes qui serait sur une courbe ascendante pour les années à venir⁴.

Ces changements ont induit des difficultés grandissantes dans le domaine de la mobilité, liées à l'insuffisance des transports publics urbains par autobus. Dans les villes marocaines, le nombre de bus pour 1000 habitants est en général, de l'ordre de 0,25 alors qu'il est proche de 1 dans de nombreuses grandes villes du monde⁵, d'où, la forte hausse du taux de motorisation, due au recours massif aux véhicules particuliers. Ainsi, le nombre total des véhicules immatriculés dans le pays a atteint près de 4 millions de véhicules en 2019, soit une augmentation de 70 % en moins de 10 ans attribuable en grande partie aux avancées économiques réalisées par le Maroc au cours de cette période⁶.

1- Ministère de l'Intérieur. Stratégie nationale de mobilité urbaine, septembre 2019.

2- HCP. Taux d'urbanisation en % par année. IN : https://www.hcp.ma/Taux-d-urbanisation-en-par-annee-1960-2050_a682.html

3- Agence française de développement. Diagnostic et état des lieux de la mobilité au Maroc, Rapport final, janvier 2019.

4- Le programme du Gouvernement pour la période 2021-2026 vise un accroissement de ce taux de 35%

5- Ministère de l'Intérieur du Maroc. Direction Générale des Collectivités Locales, Agence Française de Développement Vision nationale de la mobilité urbaine à l'horizon 2030 et mesures stratégiques pour sa réalisation. Septembre 2019.

6- Le PIB par habitant est passé de 1 995 USD en 2004 à 3 170 USD en 2018.

Toutefois, il a été constaté que l'offre en matière de voirie n'a pas suivi cette évolution et reste insuffisante pour supporter les flux induits par le parc de véhicules et ce, dans la grande majorité des centres urbains au Maroc, en sus de problèmes de gestion des parkings de voitures en l'absence de politiques de stationnement. Ces facteurs ont contraint la fluidité de circulation des véhicules particuliers et collectifs et ont créé des phénomènes de congestion qui ont dégradé fortement le service du transport en commun, assuré totalement en interface. En effet, la part modale des bus est de 13 % contre 51% pour la marche à pied, 16% pour les voitures particulières et 15 % pour les taxis au niveau national⁷.

Dans ce cadre, les collectivités territoriales ont la compétence propre⁸ de créer et de gérer les services et équipements publics nécessaires à l'offre des services de proximité dans différents domaines, dont le transport public urbain et interurbain par autobus. Pour se faire, elles ont eu recours à des modes de gestion allant de la régie directe, marquée par la création de régies de transport public urbain, qui sont des établissements publics communaux à caractère industriel et commercial, dotés de la personnalité administrative et de l'autonomie financière, créés par les conseils municipaux⁹, jusqu'à confier cette gestion aux entreprises privées, par voie de concession de lignes du réseau¹⁰ dans le périmètre territorial de la collectivité.

La pratique de la délégation de service public¹¹ dans le secteur du transport public urbain et interurbain, comme une forme aboutie de gestion qui permet à la collectivité, suite à un appel à la concurrence, de confier à une entreprise indépendante, l'exécution du service tout en conservant un contrôle sur celui-ci, a devancé la loi et la constitution de son environnement juridique, par la délégation du service du transport public urbain et interurbain de la ville de Casablanca en 2004 à un groupement de sociétés marocaines associées à la RATP¹² (MDINA'Bus). Ce n'est qu'en 2006, que la loi n° 54.05 relative à la gestion déléguée des services publics¹³ a vu le jour pour poser un cadre juridique d'une pratique déjà existante.

L'une des caractéristiques essentielles de la gestion déléguée concerne le risque financier lié à l'exploitation du service qui pèse sur l'entreprise et non sur la collectivité. L'entreprise

7- Exposé présenté par les représentants du Ministère de l'Intérieur lors de la séance d'audition du 26/10/2021.

8- Dahir n° 1.02.297 du 25 rejeb 1423 (3 octobre 2002) portant promulgation de la loi n° 78.00 portant charte communale.

9- Décret n° 2.64.394 du 22 jourmada I 1384 (29 septembre 1964) relatif aux régies communales dotées de la personnalité civile et de l'autonomie financière.

10- Rapport de la Cour des Comptes sur la gestion déléguée des services publics locaux, octobre 2014.

11- La définition de la délégation de service public est antagoniste de celle des marchés publics qui sont des contrats conclus à titre onéreux entre les pouvoirs adjudicateurs (et des opérateurs économiques publics ou privés pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services).

12- RATP : Régie autonome des transports parisiens.

13- L'appellation « gestion déléguée » a été utilisée pour la première fois en 1997, dans le contrat de la distribution d'eau, d'électricité et de l'assainissement liquide du Grand Casablanca. Elle est reprise dans la loi n° 78.00 portant charte communale et par la suite, dans la loi organique n° 113.14 relative aux communes et la loi n° 54.05 relative à la gestion déléguée des services publics promulguée par le Dahir n° 1.06.15 du 15 moharrem 1427 (14 février 2006).

est rémunérée en tout ou en partie par les usagers du service, ce qui n'est pas sans conséquence sur le niveau de participation financière de la collectivité et donc, sur le coût de cette gestion. La collectivité garde néanmoins, la maîtrise du service dans la mesure où le délégataire est tenu de rendre compte de sa gestion et où la collectivité conserve ses prérogatives de puissance publique et dispose d'un pouvoir de contrôle, le cas échéant de modification du contrat de gestion.

Ainsi, nous sommes en présence d'une activité économique de prestation de services de transport collectif des personnes par autobus au niveau urbain et interurbain, érigée en service public soumis à un cadre légal et réglementaire très strict, définissant les conditions et les modalités de son exploitation. Ce cadre a permis, ces dernières années, aux collectivités territoriales de faire appel à des entreprises privées pour assurer cette prestation dans un cadre contractuel, communément appelé contrat de gestion déléguée. Cette ouverture de la gestion du service public du transport public urbain et interurbain par autobus au secteur privé, aussi bien national qu'international a été graduelle et a concerné en premier lieu, les grands centres urbains au Maroc. Elle a ainsi, contribué à la création et au développement d'un véritable marché de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus, entièrement régulé par l'Etat, à travers notamment, les services du ministère de l'Intérieur.

Cette régulation qui intègre non seulement des considérations d'ordre économique, mais aussi des contraintes liées au service public, fait l'objet de critiques d'un certain nombre d'associations professionnelles et syndicats, qui demandent l'ouverture d'enquêtes quant au processus et au mode des appels à la concurrence ainsi qu'aux contrats de gestion conclus avec les délégataires. Aussi, le Conseil de la concurrence a été destinataire de plusieurs saisines concernant les conditions de sélection et d'attribution de ces contrats de gestion déléguée de ce marché et l'existence d'éventuelles barrières à l'entrée mises lors des appels à la concurrence, relatée par la presse nationale.

De même, la Commission Spéciale du Nouveau Modèle de Développement (CSMD) a souligné la faiblesse de disponibilité, d'accessibilité, de densité et de sécurité du transport public au niveau national. Au regard des tendances démographiques et d'urbanisation, cette commission a recommandé d'augmenter la part des transports collectifs parmi les modes de déplacements et d'en assurer la qualité et l'accessibilité. Pour cela, elle a préconisé de consacrer le transport public comme service public de base et comme mode de transport privilégié.

Dans ce cadre, cette initiative de donner un avis a été dictée par la nécessité d'analyser l'existant et de faire les recommandations en rapport avec la concurrence dans ce marché. Elle s'inscrit dans la vision nationale de la mobilité urbaine au Maroc à l'horizon 2030 qui

prône une véritable transition attractive vers des modes de transport collectif urbain et assurant une mobilité durable, accompagnée d'indicateurs de résultats et d'objectifs opérationnels répondant aux différents enjeux sectoriels relatifs à la bonne gouvernance, à l'organisation, à la planification, à la régulation des transports collectifs publics et privés, à l'intermodalité, aux modes actifs et à l'articulation entre le transport et l'urbanisme.

De ce qui précède, le Conseil de la concurrence a pris l'initiative de donner un avis, par sa décision n° 89/D/2021 du 18 di elhija 1442 (29 juillet 2021), relative à l'examen du fonctionnement du processus concurrentiel de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus et ce, en vue d'évaluer les conditions dans lesquelles ces marchés sont organisés et attribués et répondre à la question de savoir si ces conditions sont conformes aux règles d'une concurrence libre et loyale. Cette évaluation sera complétée par un benchmark dans le but de tirer profit des meilleures pratiques en la matière au niveau international, afin de proposer des recommandations et des pistes de réflexion pour améliorer ce mode de gestion et pour établir des conditions équitables de concurrence.

Cette saisine d'office pour avis s'inscrit également dans les recommandations du rapport de la Commission Spéciale sur le Modèle de Développement (CSMD) préconisant la préservation des principes de concurrence et de recherche de la qualité au meilleur coût afin d'assurer un fonctionnement concurrentiel optimal du transport public urbain et interurbain par autobus au bénéfice des consommateurs, de l'efficacité de la dépense publique, et de la compétitivité des entreprises opérant au niveau national, et favorisant l'accès équitable de tous les citoyens à un service public de qualité.

Les objectifs assignés à cette saisine d'office pour avis consistent à :

- Étudier et analyser le cadre légal et réglementaire actuel de la gestion déléguée ;
 - Analyser la structure de l'offre et de la demande sur le marché du transport public urbain et interurbain par autobus, ses caractéristiques et les déterminants de la concurrence ;
 - Examiner la conformité des règles et des procédures des appels à la concurrence dans le cadre de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus, aux règles d'une concurrence libre et loyale ;
 - Analyser les risques de monopole liés aux avantages de la position du délégataire sortant et ceux liés à l'exploitation de réseaux géographiquement proches lors de l'extension ou du renouvellement des contrats de gestion déléguée du marché du transport public urbain et interurbain par autobus ;
 - Faire un benchmark des expériences internationales en la matière.
-

Le présent avis est structuré en cinq chapitres. Le premier chapitre traite du cadre général de la saisine d'office pour avis relative à la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus et des motivations ayant poussé le Conseil de la concurrence de se saisir. Il synthétise les auditions tenues avec les différentes parties prenantes concernées par le secteur du transport public. Le deuxième chapitre donne une présentation de la régulation du marché de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus. Le troisième chapitre est consacré à l'analyse concurrentielle du fonctionnement du marché de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus. Le quatrième chapitre analyse les conditions d'accès au marché de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus. Le dernier chapitre capitalise sur les expériences internationales en matière de gestion du transport public urbain et interurbain par autobus. Sur la base de l'analyse concurrentielle, est présentée une conclusion générale avec des recommandations.

Chapitre 1 : Cadre général de la saisine d'office pour avis

I. Présentation du contexte et motivations de la saisine d'office

1. Le cadre légal de la saisine d'office pour avis

L'initiative du Conseil de donner un avis s'inscrit dans le cadre des dispositions de la loi n° 20.13 relative au Conseil de la concurrence, notamment les alinéas 3 et 4 de l'article 4 de ladite loi qui stipulent que « Le conseil peut prendre l'initiative de donner un avis sur toute question concernant la concurrence. Cet avis est publié au «Bulletin officiel» pour être accessible au public ». Il peut également « recommander à l'administration de mettre en œuvre les mesures nécessaires à l'amélioration du fonctionnement concurrentiel des marchés ».

Conformément à ces dispositions, le Conseil de la concurrence, par sa décision n° 89 /D/2021 du 18 di elhijja 1442 (29 juillet 2021), a pris l'initiative de donner son avis sur le fonctionnement concurrentiel de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus au Maroc.

2. Les motivations de la saisine d'office pour avis

La décision de la saisine d'office pour avis sur la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus est motivée, d'une part, par les différentes saisines¹⁴ reçues par le Conseil de la concurrence concernant les conditions de sélection et d'attribution de ces contrats de gestion déléguée de ce secteur et d'autre part, par l'existence d'éventuelles barrières à l'entrée mises lors des appels à la concurrence, relatées par la presse nationale.

Aussi, cette saisine d'office est dictée par la nécessité d'analyser l'existant et de faire des recommandations en rapport avec la concurrence dans ce marché. Elle s'inscrit dans la vision nationale de la mobilité urbaine au Maroc à l'horizon 2030 qui prône une véritable transition attractive vers des modes de transport collectif urbain et assurant une mobilité durable, accompagnée d'indicateurs de résultats et d'objectifs opérationnels répondant aux différents enjeux sectoriels relatifs à la bonne gouvernance, à l'organisation, à la planification, à la régulation des transports collectifs publics et privés, à l'intermodalité, aux modes actifs et à l'articulation transport et urbanisme.

3. Les objectifs de la saisine d'office pour avis

La saisine d'office pour avis vise à procéder à une analyse concurrentielle de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus, afin d'apprécier le niveau d'accès aux marchés en termes de barrières à l'entrée et à la sortie.

14 - A titre d'illustration, l'Association des Transports Urbains a saisi le Conseil de la concurrence sur le respect des principes de concurrence des appels d'offres de deux marchés : 1. Marché de gestion déléguée du transport urbain par autobus de la ville de Casablanca (l'appel d'offre n° 01/2019/ECI-AL BAIDA) adjugé à la société ALSA ; 2. Marché de gestion déléguée du transport urbain par autobus de la ville de Marrakech (l'appel d'offre n° 01/2021/groupement des collectivités territoriales « Marrakech Transport »).

Pour ce faire, une analyse des modes d'attribution de ces appels à la concurrence, des conditions de sélection requises et des termes des cahiers de charges ainsi que des règlements de consultations y afférents, a été réalisée. De même, une analyse de l'intensité de la concurrence dans ces appels d'offres a été effectuée par le calcul des taux de participation et d'adjudication aux consultations organisées. En outre, cet avis a cherché à examiner si la durée de ces contrats pourrait constituer une barrière à la concurrence avec les exigences d'une concurrence libre.

Cet avis proposera des pistes d'amélioration du fonctionnement concurrentiel de ce marché sont proposées en vue d'une part, de rendre le mode d'attribution de ces appels à la concurrence plus concurrentiel et d'autre part, de veiller à ce que certains procédés de coopération entre les concurrents¹⁵ ne puissent pas aboutir à des pratiques anticoncurrentielles.

II. Synthèse des auditions des parties concernées par la saisine d'office

Dans le cadre de l'instruction de la saisine, les services d'instruction ont entendu ou reçu les contributions des parties prenantes concernées par la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus. Les parties prenantes auditionnées sont :

- Le Gouverneur, Directeur de la direction de la mobilité urbaine et des transports relevant de la Direction Générale des Collectivités Territoriales du ministère de l'Intérieur ;
- Les représentants de l'Association des transports urbains ;
- Les élus et les représentants des autorités délégantes de la commune de Kénitra, de l'établissement de Coopération Intercommunale (ECI) - AL BAIDA - Casablanca et l'établissement de Coopération Intercommunale (ECI) - AL ASSIMA - Rabat ;
- Les opérateurs du transport urbain : City bus Transport, Lux Transport, Foughal bus, Lima Bus, Vectalia Maroc et ALSA Maroc ;
- Les représentants de la Société de développement local SDL « Casablanca Transport en site aménagé SA » et ;
- Les représentants des associations de protection des consommateurs.

Par ailleurs, les représentants du Groupement des Collectivités Territoriales (GCT) - Marrakech Transport, la commune de Tanger et l'ECI « AGADIR AL KABIR » n'ont pas répondu à l'invitation du Conseil de la concurrence. A noter que l'ECI « AGADIR AL KABIR » a fourni une partie des documents et des informations demandées ;

¹⁵ - La soumission par groupement aux appels d'offres, mécanisme de subdélégation et négociation avec les groupements intéressés.

Ces auditions ont permis aux services d’instruction du Conseil de la concurrence d’apporter un éclairage en profondeur sur la réalité de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus et sur l’état de la concurrence en son sein, d’établir deux questionnaires pour avoir les données nécessaires à l’analyse concurrentielle de ce marché et d’en tirer un ensemble de conclusions et de recommandations.

Les points saillants qui ressortent des auditions susmentionnées concernent les points suivants :

1. Les services du ministère de l’Intérieur

Le Gouverneur, Directeur de la mobilité urbaine et des transports relevant de la Direction Générale des Collectivités Territoriales au ministère de l’Intérieur a estimé que le transport public urbain et interurbain est un secteur très sensible et complexe vu la multiplicité des acteurs publics et privés qui y prennent part et son impact direct sur la population. Il a mis en exergue que les services du ministère de l’Intérieur sont en train de mettre en œuvre un plan d’action stratégique à l’horizon 2030-2035 en harmonie avec les recommandations du nouveau modèle de développement.

Il a également précisé que son département est en train d’instaurer une vision stratégique de mobilité urbaine durable fondée sur des outils de planification et sur un modèle économique adapté aux tailles des villes avec des organes de gouvernance et des outils de suivi et d’évaluation par les autorités de tutelle et qui permettront d’ :

- Encourager les modes de transport capacitaires ;
- Assurer l’universalité du service public ;
- Assurer la qualité de service ;

améliorer l’efficacité énergétique dans le secteur de transport et promouvoir les transports propres afin de réduire la pollution.

A cet effet, le représentant du ministère de l’Intérieur a déclaré que l’Etat a mis en place une stratégie durable qui implique les autorités délégantes dans l’ensemble du processus allant de la réalisation des études, au contrôle et au suivi de l’exécution du contrat en intégrant les phases de détermination des besoins, de lancement des appels à la concurrence, de contractualisation, afin d’accompagner le développement du secteur, tout en traitant les dysfonctionnements identifiés dans la gestion déléguée du transport public urbain, depuis l’entrée en vigueur de la loi n° 54.05 relative à la gestion déléguée des services publics.

En vue de concrétiser cette nouvelle vision, une Stratégie Nationale des Déplacements Urbains a été mise en place suite à une étude élaborée par le ministère de l’Intérieur avec l’appui technique de la Banque mondiale. Cette stratégie a été validée en 2008 et sa mise

en œuvre est en cours d'exécution par les différents acteurs concernés.

De même, dans le cadre d'un partenariat avec la Banque mondiale et l'Agence française de développement, deux études ont été menées pour l'actualisation et la mise en place d'une stratégie nationale de la mobilité urbaine à l'horizon 2030. Cette dernière, se décline en objectifs stratégiques visant une mobilité durable, accompagnée d'indicateurs de résultats et d'objectifs opérationnels répondant aux différents enjeux sectoriels relatifs à l'organisation, à la planification, à la régulation des transports collectifs publics et privés, à l'intermodalité, aux modes actifs et à l'articulation entre le transport et l'urbanisme.

Pour l'implémentation de la nouvelle vision stratégique de la mobilité urbaine durable, différents leviers ont été actionnés par les services concernés du ministère de l'Intérieur, tels que :

- La réforme du cadre institutionnel, législatif et réglementaire : en encourageant la création des Etablissements de Coopération Intercommunale (ECI) et des Groupements de Collectivités territoriales (GCT) dans les grandes agglomérations urbaines comme cadre pour le développement de la coopération entre les communes pour une gestion efficace du transport public urbain ;
- La séparation entre les activités d'investissement et les opérations d'exploitation. Les activités liées à l'investissement reviendraient désormais aux Sociétés de Patrimoine (Sociétés de développement local).
- L'adoption d'une nouvelle configuration institutionnelle triennale basée sur l'ECI/GCT¹⁶ (programmation et Planification), l'Etat (mécanisme de financement FART et TVA) et la SDL¹⁷ (investissement, contractualisation avec les exploitants).
- La promotion de nouvelles générations de contrats pour les transports en commun par autobus basées essentiellement sur une participation significative des autorités déléguées à l'effort d'investissement et le partage partiel du risque commercial, avec un risque industriel total à la charge des délégataires ;
- L'élaboration d'un projet de texte de loi spécifique à la mobilité urbaine.

Pour renforcer cette vision, une stratégie de financement a été déployée, basée essentiellement sur deux supports budgétaires, à savoir :

Le « Fonds d'accompagnement des réformes du transport urbain et interurbain » (FART) créé depuis 2007 et amendé par la Loi des Finances de 2014. Le FART est alimenté à

16 - La création de 07 ECI et 02 GCT pour gérer le transport en commun et élaborer les PDU : Rabat-Salé-Témara « AL ASSIMA », Casablanca « Al Baida », le Grand Agadir, Nador, Tan Tan, Larache et Sidi Bennour, Groupements de Communes : El Jadida et Marrakech.

17 - Création par les Communes de 06 SDL pour la réalisation des infrastructures et des équipements ainsi que pour la gestion du service public : Casablanca, Rabat, Marrakech, Agadir, Khouribga et Berkane.

hauteur de 2 milliards de dirhams/an (ce montant n'a pas été atteint ces dernières années en raison de la crise financière due au Covid-19 et de la conjoncture économique), destinés à financer les investissements en Transport en Commun en Site Propre, ainsi que les déficits liés à l'exploitation durant les 36 premiers mois. Ce fonds est alimenté à parts égales, par le budget général de l'Etat et par la « part des Collectivités Territoriales dans le produit TVA ».

Le CASTVA : cette contribution à prélever annuellement, à part égale, sur le budget général de l'Etat et « part des Collectivités Territoriales dans le produit TVA » intervient dans le financement du service du transport lorsque des difficultés importantes sont constatées et menacent la continuité du service ou dans le cadre de la nouvelle génération de contrats en participant à l'effort d'investissement.

En parallèle, une ligne additionnelle de financement international a été mise en place afin d'aider les autorités marocaines à entretenir l'élan des réformes et à développer un système de transport abordable et à la hauteur des besoins des usagers dans un pays où la demande de mobilité urbaine et de fiabilité des transports publics est en constante augmentation.

La synchronisation entre les objectifs des documents de planification urbaines (SDAU ¹⁸, SRAT¹⁹, etc.) et des documents de planification de la mobilité dont les plans de déplacement urbain²⁰.

Concernant la concurrence sur ce marché, la partie auditionnée a précisé qu'en règle générale, le mode de passation des marchés de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain est l'appel d'offres ouvert et que l'exception est la négociation directe.

2. Les collectivités territoriales et leurs émanations (les autorités délégantes)

Conscients que le transport urbain est une compétence propre des communes et leurs émanations, les élus et les représentants des autorités délégantes de la commune de Kénitra, de l'établissement de Coopération Intercommunale (ECI)-AL BAIDA-Casablanca et de l'ECI-AL ASSIMA - Rabat ainsi que les représentants de la Société de développement local (SDL) « Casablanca Transport en site aménagé SA » ont tous confirmé que le transport public urbain est un secteur très sensible et complexe vu la multiplicité des acteurs publics et privés qui y prennent part et son impact direct sur la population, et ont dressé un diagnostic des problématiques du transport public urbain, détaillés ci-après :

- Les difficultés financières des acteurs du secteur et notamment en matière

18 - SDAU : Schéma directeur d'aménagement urbain.

19 - SRAT : Schéma régional d'aménagement du territoire.

20 - Onze (11) villes disposent de PDU : Casablanca, Marrakech, Oujda, Agadir, Fès, El Jadida, Tanger, Tétouan, Béni Mellal, Dakhla et Khémisset et quatre (04) villes sont en phase de réalisation ou de lancement : Kenitra, Settat, Rabat et Khouribga et une (01) ville en cours d'actualisation de son PDU : Casablanca.

d'investissement dans le parc d'autobus et en infrastructures ;

- Le manque d'attractivité des transports en commun et la dégradation de la qualité des services proposés ;
- La congestion du trafic urbain et la diminution de la vitesse commerciale des transports publics urbains ;
- La baisse des recettes et la situation de déficit d'exploitation enregistrées par les délégataires et ;
- Le développement du secteur informel.

Concernant le cadre réglementaire, ils ont estimé que le cadre légal fixé par la loi n° 54.05 relative à la gestion déléguée des services publics²¹ doit être clarifié au niveau du processus de mise en œuvre de la concurrence, des conditions d'accès au marché et de la contractualisation, de façon à préserver les droits des délégants, des délégataires et des usagers. A côté du besoin de renforcer la réglementation des opérations de contrôle et de sanction de la fraude et du vandalisme.

Sur le plan financier, ils ont unanimement conclu que la continuité d'exploitation du service du transport urbain par autobus par les opérateurs privés implique un fort besoin de subvention par l'Etat, des programmes d'investissement (acquisition de bus) voire d'exploitation. Pour cela, ils ont exprimé le besoin de pouvoir assurer un financement pérenne et surmonter les déséquilibres financiers des contrats en cours, en suggérant la création d'une taxe de transport ou de mobilité pour subventionner le secteur.

S'ajoute à cela, la faiblesse des entités chargées du contrôle et du suivi des contrats en termes de moyens humains qualifiés et de moyens matériels, qui doivent être renforcés par le recrutement de personnels qualifiés et par la formation et le partage d'expériences.

3. Les opérateurs économiques (les délégataires)

Les opérateurs économiques ont précisé que suite aux défaillances du modèle des régies autonomes et celui des concessions par lignes, la gestion déléguée d'une exploitation du réseau du transport public urbain et interurbain par autobus, par un seul opérateur, s'est imposée comme un modèle alternatif. Dans ce modèle, les autorités délégantes comptent, en premier lieu, sur les investissements des entreprises privées pour prendre en charge cette activité économique (le transport public urbain), très capitalistique et génératrice de revenus pour les délégataires. Ce mode de gestion a donné lieu à des contrats où la charge de l'investissement est supportée totalement par le délégataire, avec des exigences de qualité de service et en contrepartie d'une redevance payée à l'autorité délégante.

²¹ - Dahir n° 1.06.15 du 15 moharrem 1427 (14 février 2006) portant promulgation de la loi n° 54.05 relative à la gestion déléguée des services publics.

Les parties auditionnées ont souligné aussi que les changements dans la formation des conseils communaux, suite aux différentes échéances électorales, entraînent des perturbations pour les opérateurs privés qui doivent s'aligner sur les nouvelles directives du nouveau directoire en matière de configuration du réseau (nombre de ligne-itinéraire, etc.) d'une part, et leur méconnaissance du secteur, d'autre part.

Les parties auditionnées, ont relevé, par ailleurs, l'échec du modèle économique préconisé par les autorités délégantes, en raison de l'absence d'études de restructuration (plan de déplacement urbain) et de faisabilité, nécessaires à l'identification des besoins et à l'établissement de projections financières réalistes (les cahiers des charges et les règlements de consultation) qui constituent le socle de tout contrat équilibré.

Ces parties ont également mis l'accent sur les problèmes de fixation des tarifs des tickets de bus, qui ne seraient pas révisés régulièrement par les collectivités territoriales, bien que les conventions de gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus, prévoient ces révisions.

Concernant les tarifs appliqués, certains opérateurs ont relevé une disparité des tarifs fixés par les autorités délégantes entre les différentes villes au niveau national et ce, malgré le fait que les charges d'exploitation sont les mêmes pour tous les opérateurs (les charges de carburant, de gestion du personnel et d'entretien), et en absence de toute subvention d'exploitation.

Concernant les mesures d'accompagnement mises en œuvre par l'Etat et les autorités délégantes, ces parties auditionnées ont relevé la faiblesse des mesures d'accompagnement mises en place pour garantir le principe de l'équilibre du contrat, qui se limite à la subvention réservée au transport scolaire et universitaire. Pour cela, elles estiment que la création d'une taxe de transport ou de mobilité est nécessaire pour pouvoir subventionner ce secteur et assurer sa pérennité.

Concernant le fonctionnement concurrentiel du marché de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus, les opérateurs privés ont souligné que la mise en concurrence se fait sur un marché délimité territorialement et marqué par une ouverture limitée, arrêtée par des contrats.

Par ailleurs, ces opérateurs estiment que certaines conditions d'éligibilité exigées par les cahiers des charges sont discriminatoires. Ils ont précisé ainsi, que les modes d'appels à la concurrence sont marqués par une diversité des formes juridiques (appel d'offres ouvert ; appel d'offres par présélection et appel d'offres restreint) et favorisent certains grands opérateurs au détriment d'opérateurs de moyenne et petite tailles.

En dernier lieu, ils ont déclaré que suite à la pandémie du Covid-19 et aux mesures qui l'ont accompagnées (état d'urgence sanitaire, restriction de déplacement, limitation des capacités d'accueil des transports en commun), les déficits et les difficultés financières se sont accentués.

4. Les associations de protection du consommateur

Les représentants des associations de protection du consommateur ont considéré que le mode de gestion déléguée du transport public urbain et interurbain est marqué par l'intervention de l'autorité délégante à tous les niveaux :

- Au niveau du choix des conditions et des spécificités du service rendu ;
- Au niveau de la qualité du service du transport public urbain et interurbain et de son tarif et ;
- Au niveau de l'investissement à déployer.

Selon l'avis de ces associations, cette intervention a participé à freiner la dynamique de liberté économique et la libre concurrence, causant ainsi, la diminution de l'attractivité du secteur pour les investisseurs privés. Par ailleurs, les représentants de la Fédération Marocaine des Droits du Consommateur ont proposé de revoir ce mode de gestion des services du transport public urbain et interurbain par autobus, en s'inspirant du modèle de la Société Régionale Multiservices (SRM) en cours de développement dans le secteur de la distribution de l'eau potable, de l'électricité et de l'assainissement du liquide pour pallier aux éventuelles difficultés rencontrées dans ce mode de gestion déléguée de ce secteur.

Chapitre 2. La régulation du marché de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus

Ce chapitre est consacré à la définition du marché de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus (I), à la présentation du cadre juridique régulateur de ce marché (II) et des régulateurs et des intervenants dans ce marché (III).

I. Définition du marché de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus

Dans ce marché, la concurrence s'exerce entre les opérateurs, principalement, lors de leurs réponses aux appels d'offres lancés par les autorités délégantes dans leur zone géographique de compétence. Suite à cet appel à la concurrence, un seul opérateur est sélectionné pour exploiter la gestion du transport public urbain et interurbain par autobus dans le cadre d'un monopole. De ce fait, il s'agit d'une concurrence pour le marché et non dans le marché, ce qui signifie que la concurrence se fait au niveau de la sélection de l'opérateur privé chargé de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus qui va gérer l'exploitation, une fois sélectionné, en situation de monopole.

Par conséquent, ces marchés doivent être analysés au niveau de leurs attributions par les autorités délégantes.

Le marché de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain est soumis à une régulation stricte fixant les principes généraux de création et de gestion du service public des transports au niveau national, notamment par la gestion déléguée, par la création de sociétés de développement local ou par voie contractuelle avec des opérateurs privés ²².

Concernant le marché du transport public urbain, il a été constaté que les délégations de ce service sont le plus souvent allouées par des appels à la concurrence portant sur l'intégralité du réseau concerné. Ainsi, sur un territoire déterminé, l'exploitation de l'ensemble du réseau de transport public urbain et interurbain est confiée à un opérateur unique, qui satisfait les critères techniques et financiers d'admissibilité et qui disposera ainsi, d'un monopole de fait et de droit sur un territoire déterminé. Cependant, étant donné que la concurrence pour l'obtention de ces contrats est ouverte à l'ensemble des opérateurs privés nationaux et étrangers, nous considérons que ce marché est d'ampleur nationale.

II. Le cadre juridique de la régulation du marché de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus

Le marché de la gestion déléguée du transport urbain par autobus est encadré par un dispositif légal et réglementaire comprenant un ensemble de lois, de décrets et de circulaires ministérielles, et ce, en ligne avec ses préconisations liées à l'organisation d'un service public.

1. Le cadre légal et réglementaire régissant la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus

1.1. Les lois régissant la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus

Ce point s'attachera tout d'abord à présenter les lois régissant la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus et les textes réglementaires y afférents.

◇ *La loi organique n° 113.14 relative aux communes*²³

Cette loi précise que le transport public urbain et interurbain est une compétence propre aux collectivités territoriales, en vertu de l'article 83 de ladite loi, qui dispose que la commune crée et gère les services et les équipements publics nécessaires à l'offre des services de proximité dans différents domaines, dont le transport public urbain. Elle décide des modes de gestion des services publics communaux, par voie de régie directe, de la gestion déléguée des services publics, de société de développement local ou

22 - Article 83 de la loi n° 113.14 relative aux communes, promulguée par le Dahir n°1-15-85 du 20 ramadan 1436 (7juillet 2015).

2 - Dahir n°1.15.85 du 20 Ramadan 1436 (7 Juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n° 113.14 relative aux communes.

de contractualisation avec le secteur privé, et ce, conformément à la législation et à la réglementation en vigueur.

Par ailleurs, elle énumère les différents montages institutionnels et les modes de gestion du service public, dont le domaine des déplacements urbains et interurbains, soit par le recours à l'intercommunalité à travers la création d'Etablissements de Coopération Intercommunale, de Groupements de collectivités territoriales ou de Sociétés de développement local.

◇ *La loi n° 54.05 relative à la gestion déléguée des services publics*

Le cadre juridique de la gestion déléguée a été quasi-inexistant jusqu'en 2006, année de l'entrée en vigueur de la loi n° 54.05 relative à la gestion déléguée des services publics, promulguée par le Dahir n° 1.06.15 du 15 moharrem 1427 (14 février 2006). Cette loi pose le cadre juridique du fonctionnement de la gestion déléguée des services publics dont le transport public urbain.

Avant cette loi, les dispositions législatives en la matière étaient très anciennes et dataient, pour la plupart, du début du Protectorat. Elles se caractérisaient par leur rigidité et leur fragmentation entre les secteurs. Les obligations de transparence et de concurrence demeuraient insuffisantes en matière d'octroi et de régulation de ces contrats.

Ce quasi-vide réglementaire a amené les autorités délégantes à utiliser des contrats complexes de droit commun et des montages institutionnels sui generis pour un certain nombre de projets importants qui étaient sujets à de longues négociations, se traduisant par des coûts élevés pour leur élaboration et leur mise en œuvre. Les législations sectorielles²⁴ traitaient surtout les concessions passées par l'Etat, qui étaient marquées par des insuffisances portant sur :

- un régime juridique reposant sur une construction prétorienne, complexe et offrant peu de clarté et de garanties de stabilité ;
- la précarité du contrat du fait d'une série de risques comme l'imprévision, la force majeure et les risques réglementaires ;
- la difficulté de mettre en œuvre des montages innovants en raison notamment du régime juridique des biens relevant du domaine public.

24 - Dahir n° 1.05.146 du 20 chaoual 1426 portant promulgation de la loi n° 15.02 relative aux ports et portant création de l'Agence nationale des ports et de la Société d'exploitation des ports (B.O. n° 5378 du 15 décembre 2005) ; Dahir n° 1.91.118 (27 ramadan 1412) portant promulgation de la loi n° 21.90 relative à la recherche et à l'exploitation des gisements d'hydrocarbures (B.O. n° 4146 du 15 avril 1992) ; Dahir n° 1.04.256 du 25 kaada 1425 (7 janvier 2005) portant promulgation de la loi n° 52.03 relative à l'organisation, la gestion et l'exploitation du réseau ferroviaire national (B.O. n° 5284 du 20 janvier 2005) ; Dahir n° 1.02.297 du 25 rejeb 1423 (3 octobre 2002) portant promulgation de la loi n° 78.00 portant charte communale (B.O. n° 5058 du 21 novembre 2002) ; Dahir n° 1.95.154 du 18 rabii I 1416 (16 août 1995) portant promulgation de la loi n° 10.95 sur le eau (B.O. n° 4325 du 20 septembre 1995).

En plus, le cadre juridique était affaibli par le peu de jurisprudence, par la quasi-inexistence d'une doctrine administrative en la matière, par la lourdeur de l'appareil administratif et la position des investisseurs à l'égard du climat de l'environnement des affaires ainsi que par l'insuffisance des obligations de transparence et de concurrence en matière d'octroi et de régulation des contrats.

Face à ces contraintes et insuffisances d'ordre réglementaire, la loi susmentionnée est intervenue pour organiser la gestion déléguée dans les secteurs publics, remédier aux manquements constatés et apporter un éclairage juridique sur la notion de gestion déléguée et sur les conditions de son applicabilité dans les différents secteurs publics.

Ainsi, les principales dispositions de la loi relative à la gestion déléguée des services publics couvrent toutes les étapes du cycle du projet d'un contrat de gestion déléguée, allant de l'analyse du besoin et des modalités de recours, à la délégation de service public et à la conclusion finale du contrat. Ces dispositions sont détaillées ci-après :

- **Le champ d'application** : s'applique aux contrats de gestion déléguée des services et des ouvrages publics passés par les collectivités territoriales ou leurs émanations et par les établissements publics.
 - **La définition** : contenue dans l'article 2 de cette loi, elle comporte six éléments essentiels à savoir :
 - La gestion déléguée est un contrat : le législateur confirme clairement la suprématie de la formule contractuelle qui consacre les principes de liberté contractuelle et renvoie à l'idée de négociations pour la conclusion du contrat et consacre l'idée selon laquelle le contrat est la loi des parties.
 - Le contrat doit être passé par une personne morale de droit public, le « délégant » ce qui semble exclure ou ce qui exclut explicitement les personnes privées chargées de la gestion d'un service public qui seraient, éventuellement, tentées de concéder elles-mêmes ou de sous-concéder une partie de la gestion déléguée dont elles sont titulaires.
 - La gestion est fixée pour une durée limitée qui prend en compte la nature des prestations demandées au délégataire, de l'investissement qu'il devra réaliser et de la durée normale de l'amortissement de ses installations lorsque les ouvrages sont financés par le délégataire. Il s'agit, ainsi, de contrats à durée déterminée dont la loi a fixé les conditions de leur prorogation et l'a assujetti au rétablissement des conditions de continuité de service ou de l'équilibre financier du contrat. Concernant la prorogation des contrats de gestion déléguée passés par les collectivités territoriales ou leurs groupements, celle-ci ne peut intervenir que sur délibération spéciale de l'organe compétent.
-

- La gestion déléguée doit avoir pour objet de confier la gestion d'un service public (industriel, commercial, administratif) dont la personne publique a la responsabilité.
- Le délégataire peut être une personne morale de droit privé, mais aussi une personne morale de droit public. A cet effet, la loi a imposé au délégataire la constitution d'une société régie par le droit marocain.
- La rémunération : le délégataire a le droit de percevoir une rémunération sur les usagers et/ou de réaliser des bénéfices sur ladite gestion. La lecture de cette disposition permet d'inclure la rémunération dans le champ de la gestion déléguée des services publics « marchands », à l'instar des services de distribution et du transport public urbain et interurbain et « non marchands » dans lesquels le délégataire n'est pas rémunéré directement par l'utilisateur, comme c'est le cas pour les déchets ménagers.

• **La formation du contrat de gestion déléguée : ses modes de passation et sa composition**

- Modes de passation : sont soumis au principe de l'appel à la concurrence. Le délégant est tenu, pour choisir un délégataire, de faire appel à la concurrence en vue d'assurer l'égalité des candidats, l'objectivité des critères de sélection, la transparence des opérations et l'impartialité des décisions. La procédure de passation du contrat de gestion déléguée doit faire l'objet d'une publicité préalable. Il est à signaler que les formes et les modalités d'établissement des documents d'appel à la concurrence notamment, de ses différentes phases qui ne sont pas encore fixées par un arrêté du ministère de l'Intérieur²⁵.
- Il existe toutefois, des exceptions à ce principe où le délégataire peut être sélectionné par voie de négociation directe, telles que l'urgence d'assurer la continuité du service public, les raisons de défense nationale ou de sécurité publique, les activités dont l'exploitation est exclusivement réservée à des porteurs de brevets d'invention ou les prestations dont l'exécution ne peut être confiée qu'à un délégataire déterminé. Aussi, dans les cas où l'appel à la concurrence a été déclaré infructueux ou aucune offre n'a été présentée, le délégant peut recourir à la négociation directe, en justifiant ce choix par un rapport soumis à l'approbation de l'autorité de tutelle.
- Composition du contrat de gestion déléguée : ce contrat est composé par ordre de primauté, de la convention qui définit les principales obligations contractuelles du délégant et du délégataire et du cahier des charges contenant les clauses administratives et techniques définissant les conditions d'exploitation ainsi que les

1 - Décret n° 2.06.362 du 14 rejeb 1427 (9 août 2006) pris pour l'application des articles 5 et 12 de la loi n° 54.05 relative à la gestion déléguée des services publics, promulguée par le dahir n° 1.06.15 du 15 moharrem 1427 (14 février 2006) (B.O. n° 5454 du 07 septembre 2006).

devoirs et les obligations en matière d'exploitation du service délégué ou de réalisation des travaux et ouvrages. Ce contrat comporte aussi des annexes constituées de toutes les pièces jointes à la convention et au cahier des charges et mentionnées comme telles dans la convention ou dans le cahier des charges. Ils comportent en particulier, un inventaire des biens meubles et immeubles mis à la disposition du délégataire, la liste des noms du personnel et de sa situation administrative au sein du service public dont la gestion est déléguée ainsi que l'offre du délégataire, le cas échéant.

- Il est à signaler que les contrats types pour les gestions déléguées passés par les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent être établis par le gouvernement qui fixe également la liste des clauses obligatoires du contrat ainsi que les modalités de son approbation et de son visa qui ne sont pas encore fixées par un arrêté du ministère de l'Intérieur²⁶.

• **L'exécution du contrat de gestion déléguée** : tout contrat de type gestion déléguée entraîne automatiquement des droits et des obligations à la charge du délégant et du délégataire ainsi que des clauses spécifiques à son achèvement.

• **Les droits et obligations des parties** : outre le contrôle exercé par l'Etat ou par d'autres autorités en vertu de la réglementation en vigueur, **le délégant** dispose, à l'égard du délégataire, d'un pouvoir général de contrôle économique, financier, technique, social et de gestion, inhérent aux engagements découlant du contrat. Le contrat de gestion déléguée doit préciser la périodicité et les modes de contrôle que le délégant exerce sur l'exécution et le suivi de la délégation ainsi que les documents techniques, comptables et financiers qui sont communiqués régulièrement; par le délégataire au délégant. Le contrat de la gestion déléguée prévoit aussi les structures de suivi et de contrôle de l'exécution du contrat. De plus, le contrat peut autoriser le délégant et le délégataire à réexaminer les conditions de fonctionnement de la gestion déléguée, en vue de l'adapter aux besoins, conformément au principe d'adaptation du service public et dans le respect de l'équilibre financier de la gestion déléguée. Enfin, selon l'article 20 de la loi sur la gestion déléguée des services publics, le délégant doit prendre les mesures nécessaires pour la bonne exécution de la gestion déléguée découlant de ses engagements contractuels, notamment en matière tarifaire.

Ainsi, le délégataire gère le service délégué à ses risques et périls²⁷. Il est tenu de respecter les règles générales gouvernant le fonctionnement des services publics, la continuité du service et d'adaptation constante du service pour tenir compte des

26 - Ibid.

27 - Les risques et périls du délégataire : il revient au concessionnaire d'assumer les risques normalement inhérents à l'exploitation du service ou à la construction de l'ouvrage et à son exploitation. Celle-ci s'opère «aux risques et périls du concessionnaire» autrement dit, «à ses frais et risques».

exigences nouvelles de l'intérêt général, et d'égalité des usagers dans le fonctionnement des services publics. En plus de ces devoirs, le délégataire est tenu à des obligations particulières notamment : se constituer en société de droit marocain²⁸, la reprise du personnel de la gestion déléguée²⁹, la demande des autorisations nécessaires à la gestion³⁰ et enfin, le délégataire est tenu de souscrire une police d'assurance³¹. Pour clore ce point concernant l'exécution du contrat de gestion déléguée, il est important de se pencher sur son achèvement.

• **L'achèvement du contrat** : comme tout contrat, le contrat de gestion déléguée a des clauses bien précises quant à son achèvement. En conséquence, ce contrat comporte des dispositions relatives à la fin normale du contrat ainsi que des dispositions relatives à la fin anticipée du contrat, notamment dans les cas suivants³² :

- Le rachat de la gestion déléguée par le délégant après l'expiration de la période déterminée dans le contrat ;
- La déchéance du délégataire prononcée par le délégant, en cas de faute d'une particulière gravité du délégataire ;
- La résiliation du contrat par le délégataire en cas d'une faute d'une particulière gravité du délégant ;
- La résiliation du contrat en cas de force majeure.

◊ *Le Dahir n° 1.63.260 du 24 joumada II 1383 (12 novembre 1963) relatif aux transports par véhicules automobiles sur route, tel qu'il a été modifié et complété*³³ :

Définissant les types de transport et fixant les dispositions et les règles y afférentes, l'article 2 dudit Dahir précise que : « Sont réputés services publics de transports de voyageurs, les services offerts au public dans un but commercial pour le transport de voyageurs, à l'exception des services de ville et taxis qui demeurent soumis aux règlements édictés par les autorités locales ».

◊ *Le Dahir n° 1.10.07 du 26 safar 1431 (11 février 2010) portant promulgation de la loi n° 52.05 portant code de la route*

Les véhicules du transport en commun : « sont réputés affectés à un transport en commun, les véhicules affectés à un service public ou privé de transport de personnes, qu'il soit régulier ou occasionnel, à titre onéreux ou gratuit, en plus des services de ville. Il précise

28 - Article 25 de la loi n° 54.05 relative à la gestion déléguée des services publics,

29 - Article 26 de la loi précitée.

30 - Article 27 de la loi précitée.

31 - Article 28 de la loi précitée

32 - Article 10 de la loi précitée.

33 - Dahir n° 1.00.23 du 9 kaada 1420 (15 février 2000) portant promulgation de la loi n° 16.99 modifiant et complétant le dahir n° 1.63.260 du 24 joumada II 1383 (12 novembre 1963) relatif aux transports par véhicules automobiles sur route.

que les personnes ayant l'habilité de conduire les autobus de transport urbain doivent être détenteurs d'un permis de conduite professionnelle.

◇ *Le Dahir n° 1-14-09 du 4 jourmada I 1435 (6 mars 2014) portant promulgation de la loi cadre n° 99-12 portant charte nationale de l'environnement et du développement durable.*

Cette loi précise dans son Article 12 que « Les secteurs et activités relatifs à l'énergie, (...), aux transports, (...), à l'urbanisme, (...) et à l'industrie en général, sont considérés comme secteurs et activités disposant d'une haute potentialité de durabilité et présentant un caractère prioritaire en termes d'exigence de respect du développement durable. A cet effet, les autorités gouvernementales en charge de ces secteurs et activités sont tenues de veiller à l'adoption de mesures de durabilité concrètes dans leurs modes de gestion et leurs cycles de production et à la diffusion à grande échelle de ces mesures ».

2.1. Les textes réglementaires applicables au marché de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus

◇ *Décret n° 2.06.362 du 14 rejeb 1427 (9 août 2006) pris pour l'application des articles 5 et 12 de la loi n° 54.05 relative à la gestion déléguée des services publics promulguée par le dahir n° 1.06.15 du 15 moharrem 1427 (14 février 2006) (B.O. n° 5454 du 07 septembre 2006)*

Ce décret a renvoyé à un arrêté du Ministre de l'Intérieur pour la fixation des formes et modalités des documents d'appel à la concurrence des gestions déléguées des collectivités territoriales ainsi que l'établissement de contrats-types fixant les clauses obligatoires des contrats de gestion déléguée passés par les collectivités territoriales et les modalités de leur approbation et de leur visa. A aujourd'hui, cet arrêté n'a pas encore vu le jour.

◇ *Décret n° 2.10.421 du 20 chaoual 1431 (29 septembre 2010) pris pour l'application des dispositions de la loi n° 52.05 portant code de la route, relatives aux véhicules³⁴*

En termes de contraintes sur le matériel roulant et la sécurité, ce décret précise les notions d'« autobus », d'« autobus articulé » et leurs différentes catégories qui tiennent aux conditions d'accueil intérieur des passagers et pour l'essentiel, au fait qu'ils voyagent assis ou debout, à savoir :

- les « autobus » sont des véhicules qui comportent plus de neuf places assises y compris celle du conducteur et qui, de par leur construction et leur aménagement, sont affectés au transport en commun des personnes et de leurs bagages ;
- les « autobus articulés » sont des autobus ou des autocars composés d'au moins deux tronçons rigides reliés entre eux par des sections articulées et permettant la

34 - Bulletin officiel n° 5878 bis du 21 chaoual 1431 (30 septembre 2010).

libre circulation des passagers. Les sections rigides sont reliées de façon permanente et ne peuvent être disjointes que par une opération nécessitant des installations spécifiques.

◇ *Circulaire du ministre de l'intérieur n° 31 du 28 mars 2007 adressée aux walis des régions et aux gouverneurs des préfectures et provinces du royaume, portant sur les principales dispositions de la loi n° 54.05 relative à la gestion déléguée des services publics.*

Cette circulaire a pour objet de présenter les principales dispositions de loi n° 54.05 qui s'appuient sur les principes de la concurrence, de la transparence et de l'égalité des chances, en se focalisant sur les points suivants :

- La négociation directe et de la procédure simplifiée ;
- Le suivi et du contrôle de la gestion déléguée et ;
- Les documents composant le contrat.

En outre, ladite circulaire demande aux walis des régions et aux gouverneurs des préfectures et des provinces du royaume d'appeler au respect par les collectivités territoriales, des différentes dispositions de ladite loi, en usant de leurs prérogatives en la matière.

3.1. Textes divers

Les entreprises du transport public urbain et interurbain par autobus se voient appliquer une réglementation spécifique en matière de matériel roulant et de sécurité, de vitesses autorisées, de droits des voyageurs et de droit du travail. Ces règles sont pour la plupart issues de réglementations diverses, dont le Décret n° 2.10.314 du 20 chaoual 1431 (29 septembre 2010) pris pour l'application des dispositions de la loi n° 52.05 portant code de la route, relatives à la conduite professionnelle fixant les conditions et imposant diverses limitations de vitesse. D'autres textes juridiques sont prévus, applicables à tous les services, à savoir :

- Le Dahir n° 1.21.58 en date du 14 Juillet 2021 en application de la loi n° 54.19 portant Charte des services publics ;
- Le Dahir n° 1.11.03 du 14 rabii I 1432 (18 février 2011) portant promulgation de la loi n° 31.08 édictant des mesures de protection du consommateur ;
- Le Dahir 1-07-195 du 19 kaada 1428 (30 novembre 2007) portant promulgation de la loi n° 47-06 relative à la fiscalité des collectivités locales;
- Le Dahir n° 1-03-194 du 11 septembre 2003 portant promulgation de la loi n° 65-99 relative au Code du travail;
- Le Dahir portant loi n° 1.72.184 du 15 jourmada II 1392 (27 juillet 1972) relatif au régime de sécurité sociale ;

- Le Dahir n° 1-02-296 du 25 rejab 1423 (3 octobre 2002) portant promulgation de la loi n° 65-00 portant code de la couverture médicale de base;
- Le Dahir n° 1-14-190 du 6 rebia I 1436 (29 décembre 2014) portant application de la loi n° 18-12 relatif à la réparation des accidents du travail ;
- Le Code Général des Impôts ;
- Le Décret n° 2.12.503 du 4 kaada 1434 (11 Septembre 2013) pris pour l'application de certaines dispositions de la loi n° 31.08 édictant des mesures de protection du consommateur ;
- Les différents textes juridiques régissant le droit des sociétés.

2. Les régulateurs et les intervenants dans le marché de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus

Ce point est consacré à la présentation des régulateurs de ce marché : les collectivités territoriales et le ministère de l'Intérieur.

1.2. Les collectivités territoriales

La structure administrative du Maroc est constituée de l'État et de trois grands niveaux de collectivités territoriales : la région, la préfecture et la province ainsi que la commune avec leurs regroupements issus des lois suivantes :

- La loi n° 131.12 relative aux principes de délimitation des ressorts territoriaux des collectivités territoriales, promulguée par le dahir n° 1.13.74 du 18 ramadan 1434 (27 juillet 2013).
- La loi organique n° 113.14 relative aux communes, promulguée par le dahir n° 1.15.85 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015).
- La loi organique n° 112.14 promulguée par le dahir n° 1.15.84 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) relative aux préfectures et provinces.
- La loi organique n° 111.14 relative aux régions, promulguée par le dahir n° 1.15.83 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015).

2.2. La commune : l'autorité délégante

La commune constitue un des niveaux de l'organisation territoriale du Royaume. C'est une collectivité territoriale de droit public, dotée de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière. Selon l'article 77 de la loi organique n° 113.14 précitée, la commune est chargée, à l'intérieur de son ressort territorial, de missions de prestation des services de proximité aux citoyens. Ainsi, sur la base du principe de subsidiarité, la commune exerce des compétences propres, des compétences partagées avec l'État

et des compétences qui lui sont transférables par ce dernier. Font ainsi partie de ses compétences propres, la création et la gestion des services et des équipements nécessaires à l'offre de services de proximité aux citoyens dans plusieurs domaines, notamment la distribution de l'eau potable et de l'électricité, le transport public urbain, l'éclairage public, l'assainissement liquide et solide et les stations de traitement des eaux usées ainsi que les marchés communaux.

Au titre de cette même loi, la commune doit adopter, lors de la création ou de la gestion des services ci-dessus, les méthodes de modernisation de la gestion disponibles, notamment par la gestion déléguée, par la création de sociétés de développement local ou par voie contractuelle avec le secteur privé. Enfin, l'article 210 de la loi précitée stipule que les marchés de la commune et des instances y relevant ainsi que ceux des établissements de coopération intercommunale et des groupements des collectivités territoriales dont la commune est membre, doivent être passés dans le respect des principes suivants :

- La liberté d'accès à la commande publique,
- L'égalité de traitement des concurrents,
- La garantie des droits des concurrents,
- La transparence dans les choix du maître d'ouvrage et des règles de bonne gouvernance.

En guise de conclusion, le transport public urbain et interurbain est une compétence propre aux communes et leurs émanations.

3.2. Les fonctions de l'autorité délégante

En plus des prérogatives sus indiquées des autorités délégantes, ces dernières sont également responsables de la régulation et de l'organisation du secteur. La gestion d'un réseau de transport public requiert trois types de fonctions nécessaires au bon fonctionnement du service du transport public urbain et interurbain, conformément à la loi organique n° 113.14, à savoir :

- **Les fonctions stratégiques** : concernent le choix d'une politique de transports, les objectifs à atteindre en termes de parts de marché et de rentabilité, la sélection et la régulation des opérateurs, la définition des missions de service public et les moyens alloués pour le financement via l'élaboration de Plans de Déplacements Urbains (PDU)³⁵, la planification stratégique à long terme, le volet institutionnel à travers la

35 - Un document de planification qui détermine les principes régissant l'organisation du transport de personnes et de marchandises, la circulation et le stationnement et qui vise à assurer l'équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilités d'accès, d'une part, et la protection de l'environnement et de la santé, d'autre part. IN : BENMOUSSA Othmane, BENNOUNA Mustapha, GMIRA Maha, SLIGHOUA Mounia, Vers une approche systémique de la mobilité urbaine : Articulations et modèle de gouvernance : le cas du Maroc et au-delà. Revue espace géographique et société marocaine, n° 37/38, aout 2020.

création d'Établissements de coopération intercommunale (**Art. 133**).

- **Les fonctions tactiques** : consistent à déterminer les caractéristiques du service nécessaires en vue d'atteindre les objectifs stratégiques : les modes de gestion du service de transport, le choix des fréquences, du système d'horaires, des tarifs, de la flotte de véhicules et de l'offre du service, etc. (**Art. 83**).
- **Les fonctions opérationnelles** : concernent la production et la vente de services de transport public urbain et interurbain par la création d'équipements et d'infrastructures, telles que les **sociétés de développement local (SDL)** pour la réalisation des infrastructures et des équipements ainsi que pour la gestion du service public (**Art.130**).

L'attribution des compétences en matière de déplacements urbains revient, de manière claire, aux collectivités territoriales, mais dans la pratique l'implication de l'État semble forte, en raison de la faiblesse des ressources financières des collectivités par rapport à celles de l'État, d'où le rôle éminent du ministère de l'Intérieur.

3. Le ministère de l'Intérieur

Depuis la charte communale de 1976, la mobilité urbaine fait partie des prérogatives des villes, d'où son suivi au niveau étatique par le ministère de l'Intérieur et non par le ministère chargé du transport. Le ministère de l'Intérieur a donc, un rôle de coordinateur et d'initiateur d'une vision à moyen et long termes des enjeux de la mobilité urbaine au Maroc via la stratégie nationale de la mobilité urbaine. Le Ministère finance une grande partie des actions menées au niveau local, par exemple, en participant au financement de la démarche de réalisation des Plans de Déplacements Urbains (PDU) et des nouvelles infrastructures qui en découlent à travers le compte d'affectation spécial (CAS TVA)³⁶ et le fonds d'accompagnement des réformes du transport routier urbain et interurbain (FART).

A cet effet, l'accompagnement des collectivités territoriales se fait principalement par le ministère de l'Intérieur et par les walis et les gouverneurs³⁷ dans des domaines fixés par la loi. Pour les services publics, cet accompagnement concerne les délibérations des conseils. Il se manifeste par l'approbation de certaines délibérations prises par les conseils des collectivités territoriales, l'opposition motivée dans les cas de nullité ou d'annulabilité et le visa des actes réglementaires pris par les présidents des conseils des collectivités territoriales. Dans ce sens, l'article 118 de la loi organique n° 113.14 relative aux communes stipule que les délibérations relatives à la création et aux modes de gestion des services publics communaux ne sont exécutoires qu'après visa du gouverneur de la préfecture

36 - Part des Collectivités Territoriales dans le produit TVA.

37 - L'article 145 de la Constitution de 2011 évoque les walis de régions et les qualifie à côté des gouverneurs de préfectures et de provinces de « représentants du pouvoir central qui assurent, au nom du gouvernement, l'application des lois, mettent en œuvre les règlements et les décisions gouvernementaux et exercent le contrôle administratif ».

ou de la province ou de son intérimaire et de l'autorité gouvernementale chargée de l'Intérieur. De même, la création des ECI, GCT et SDL est soumise au visa de l'autorité gouvernementale chargée de l'Intérieur.

Par ailleurs, il y a lieu de souligner que l'accompagnement par les collectivités territoriales n'est pas uniquement prévu par les textes qui régissent directement les collectivités territoriales, mais également, par d'autres textes, tels que le décret des marchés publics³⁸ et la loi n° 54.05 relative à la gestion déléguée des services publics. En somme, l'exercice de cet accompagnement donnait aux walis et aux gouverneurs un droit de regard, d'une part, sur le respect des lois et des règlements, et d'autre part, sur la convergence des actions menées au niveau territorial par lesdites collectivités avec les programmes et les politiques nationales, ainsi que sur le respect des orientations et des directives de la politique générale du gouvernement.

En outre, le ministère de l'Intérieur intervient dans la régulation de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus via : (a) l'implémentation de la Stratégie Nationale de Déplacements Urbains et la Stratégie Nationale de la Mobilité Urbaine, en coordination avec les différents partenaires (les autorités délégantes et les opérateurs privés) et, (b) par le financement.

1.3. La Stratégie Nationale de la Mobilité Urbaine (SNMU)

Le ministère de l'Intérieur, en coopération avec la Banque mondiale a initié un diagnostic des déplacements urbains au Maroc en 2006. Le but de la mission était d'émettre des recommandations pour une politique nationale de déplacement urbain au Maroc et d'assister le pays dans la réforme de ses institutions afin d'améliorer l'efficacité de la décentralisation, en particulier pour ce secteur. Suite à ce diagnostic, une Stratégie Nationale des Déplacements Urbains (SNDU) a été mise en place et validée en 2008 dans le but d'établir un système de déplacements urbains efficace, de qualité, au moindre coût, respectueux de l'environnement et garantissant une viabilité financière durable, avec priorité au transport en commun. Parmi les différents axes de la SNDU, il y a lieu de citer :

- La planification des déplacements urbains ;
- Le renforcement du cadre institutionnel, législatif et réglementaire et ;
- Le renforcement de capacités des collectivités et la mise en place de mécanismes durables de financement.

Afin de soutenir et d'accompagner la SNDU, un comité national pour les déplacements urbains a été créé en octobre 2010. Ce comité, présidé par le Wali Directeur Général des Collectivités Territoriales, est composé d'autres représentants du ministère de l'Intérieur,

³⁸ - Articles 144 et 152 du Décret n° 2.12.349 du 20 mars 2013 relatif aux marchés publics, BO n° 6140 du 4 avril 2013.

du ministère de l'Équipement et du Transport, du ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de la Politique de la Ville et du ministère de l'Économie et des Finances.

A ce titre, dans le cadre de la capitalisation sur les réalisations de la SNDU et la poursuite de la mise en œuvre des actions qui visent la redynamisation du secteur de la mobilité urbaine et du transport public, deux études stratégiques ont été élaborées en 2019³⁹. Elles ont touché d'autres volets pertinents relatifs aux innovations technologiques, aux changements climatiques (réduction des émissions GES) et au renforcement des capacités et qui constitueront un référentiel pour la formulation d'une nouvelle stratégie intégrant la notion de mobilité urbaine.

La SNMU met le citoyen au cœur du système de transport pour lui offrir un niveau de qualité des transports collectifs adéquat et incitatif. La SNMU a également pour vocation de contribuer à créer les conditions d'une croissance économique inclusive, notamment en contribuant à augmenter la productivité économique de l'ensemble des acteurs socio-économiques dans les zones urbaines du pays et en y accompagnant l'émergence d'une classe moyenne plus importante. Cela devrait favoriser la cohésion sociale des citoyens des villes marocaines indépendamment de leur catégorie socio-professionnelle, origine, âge et genre. Cela permettrait également, d'accompagner l'émergence économique d'agglomérations intermédiaires au Maroc afin de planifier leur développement et éviter d'y reproduire les externalités existantes dans de grandes métropoles comme Casablanca. Un dernier objectif de la SNMU serait de contribuer aux efforts de l'État s'agissant du changement climatique pour réduire l'empreinte carbone et améliorer ainsi, le bien-être et la santé de la population en priorisant une mobilité plus efficiente, propre et durable, notamment en utilisant des innovations technologiques de rupture.

Pour concrétiser cette vision partagée et répondre aux besoins croissants de la population, la SNMU ambitionne ainsi, à travers les axes qu'elle propose, d'améliorer la performance, la qualité du service, l'intégration et la cohérence sociale et environnementale de la mobilité urbaine dans le cadre d'un système harmonieux dont la gouvernance et le financement sont appropriés et pérennes et qui tirent pleinement avantage des tendances des innovations technologiques en la matière.

2.3. Le financement

La stratégie de financement est basée essentiellement sur deux supports budgétaires :

- Le Fonds d'accompagnement des réformes du transport routier urbain et interurbain (FART) créé en 2007 et initialement consacré au transport routier urbain et interurbain depuis sa création en tant que Compte d'Affectation Spéciale (CAS) du Trésor, en vertu

39 - Banque mondiale. La vision 2030 élaborée dans le cadre d'un partenariat MYC et Stratégie Nationale de la Mobilité Urbaine.

de l'article 19⁴⁰ de la Loi de Finances n° 43.06 portant sur l'année budgétaire 2007, a été amendé en 2014 par la Loi de Finances n° 110.13 pour l'année budgétaire 2014 (article 12).

En termes de structures de gouvernance du FART, un arrêté conjoint du ministère de l'Intérieur et du ministère de l'Economie et des Finances n° 2428.14 du 9 ramadan 1435 (7 juillet 2014) a fixé la composition et le fonctionnement du comité du Fonds d'accompagnement des réformes du transport routier urbain et interurbain, par les membres ci-après :

- Trois (3) représentants du ministère de l'Intérieur ;
- Trois (3) représentants du ministère de l'Economie et des Finances ;
- La présidence du comité est assurée parmi un des représentants du ministère de l'Intérieur.

Ce comité a pour mission l'examen des projets de transport public urbain et interurbain proposés par les collectivités territoriales, la programmation de la contribution du Fonds au financement des différentes composantes des projets, le suivi de la mise en œuvre des projets financés dans le cadre du Fonds et de l'état d'avancement de la mise en œuvre des projets sélectionnés.

A cet effet, le ministère de l'Intérieur a alloué pour l'année 2021, environ un milliard de dirhams de dépenses et de subventions visant la réforme des transports publics urbains dont 700 millions de dirhams ont été consacrés à la Direction Générale des Collectivités Territoriales, et ce à travers le FART, versés en subventions pour la mise à niveau des infrastructures et la généralisation des études de plan de déplacements urbains (comme c'est le cas des villes de Casablanca, Marrakech, Oujda, Agadir, Fès, El Jadida, Tanger, Tétouan, Béni Mellal, Dakhla et Khemisset qui disposent d'un PDU). Les villes de Settat, Kenitra, Khouribga et Rabat sont en cours de réalisation de leurs PDU et celui de la ville de Casablanca est en cours d'actualisation. Dans le cadre de cette dynamique, les villes de Tanger et de Meknès vont lancer prochainement leurs études de Plan de mobilité urbaine durable.

D'autres subventions sont accordées par le FART aux acteurs du transport urbain pour le financement du transport scolaire et universitaire d'un montant de près de

40 - L'article 19 précise qu'en vue de permettre la comptabilisation des opérations afférentes à l'accompagnement des réformes du transport routier urbain et interurbain, un compte d'affectation spéciale a été créé à compter du 1er janvier 2007, intitulé «Fonds d'accompagnement des réformes du transport routier urbain et interurbain» dont le ministre chargé de l'Intérieur est ordonnateur pour les opérations se rapportant au transport urbain par autobus, au transport par taxi de première catégorie, au transport par taxi de deuxième catégorie et le ministre chargé du transport est ordonnateur pour les opérations se rapportant au transport de marchandises pour le compte d'autrui, au transport de voyageurs par autocars et au transport mixte.

1.704.798.345,00 dirhams⁴¹ durant la période 2007-2021, dont 200.000.000,00 de dirhams au titre de l'année 2020⁴².

Par ailleurs, ce Fonds a contribué à l'effort d'investissement des nouveaux contrats conclus entre l'établissement de coopération intercommunale ECI « Al baidaa » et la société délégataire (ALSA) à hauteur de 637.400.000,00 de dirhams⁴³.

Sur le plan financier, le FART est alimenté par des contributions budgétaires versées par le Budget Général de l'État et le CAS - TVA. Ces contributions ont été fixées, pour les dix prochaines années, par un protocole d'accord signé par le Ministre de l'Economie et des Finances et le Ministre de l'Intérieur en avril 2017.

Le Compte d'Affectation Spéciale « CAS (TVA) » soutient également les autorités délégantes pour honorer certains engagements contractuels en matière d'investissement : Rabat, Casablanca, etc., et participe à hauteur de 1.020.877.466,00 de dirhams.

En plus de ces fonds, le concours de l'Etat au financement de ce secteur se traduit par la participation des conseils régionaux et communaux, tels que les conseils régionaux de Casablanca-Settat et de Rabat-Salé-Kenitra qui ont contribué au budget d'investissement à hauteur de 221.500.000,00 de dirhams, et le conseil communal de Casablanca par un montant de 100.000.000,00 dirhams⁴⁴.

c. Le modèle de régulation du marché de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain

Conscients de la nécessité d'adopter une approche globale et soutenable en matière d'accompagnement du transport public urbain, les pouvoirs publics ont mis en place une réforme du cadre institutionnel à travers les actions suivantes⁴⁵ :

- Encourager la création d'Etablissements de Coopération Intercommunale (ECI) et de Groupements de collectivités territoriales (GCT) dans les grandes agglomérations comme cadre pour le développement de la coopération entre les communes pour une gestion efficace du transport public urbain et interurbain afin de rechercher la taille critique à travers ces créations.
- Séparer les activités d'investissement et les opérations d'exploitation. Les activités liées à l'investissement reviendraient désormais aux Sociétés de Patrimoine (SDL). Ce mode est dominant aujourd'hui pour les tramways, tel que la Société du Tramway de Rabat Salé (STRS) pour la gestion du Tramway Rabat-Salé.

41 - Données fournies par le Ministère de l'Intérieur.

42 - Ministère de l'Intérieur. Note sur la mobilité et les transports urbains, octobre 2021.

43 - Données fournies par le Ministère de l'Intérieur.

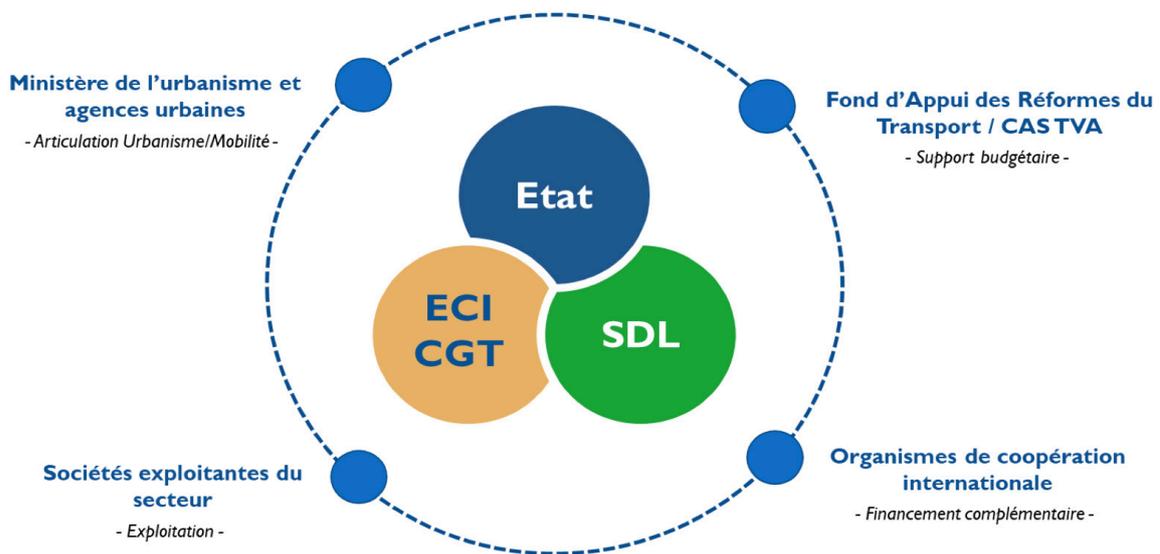
44 - Données fournies par le Ministère de l'Intérieur.

45 - Ministère de l'Intérieur (Maroc). Note sur la mobilité et transports urbains, octobre 2021.

- Promouvoir de nouvelles générations de contrats pour les transports en commun par autobus, basées essentiellement sur une participation significative des autorités délégantes à l'effort d'investissement (cas des contrats des ECI « Al Assima », « Al Baida » et de la municipalité de Kénitra) et le partage partiel du risque commercial⁴⁶ avec un risque industriel⁴⁷ total à la charge des délégataires (cas de l'ECI « Al Baida »), et l'implication d'autres sources de financement : les conseils régionaux, les conseils provinciaux et préfectoraux, etc.

Ainsi, cette nouvelle vision se base sur une configuration institutionnelle triennale présentée dans la figure ci-après :

Figure 1. Configuration institutionnelle du transport public au Maroc



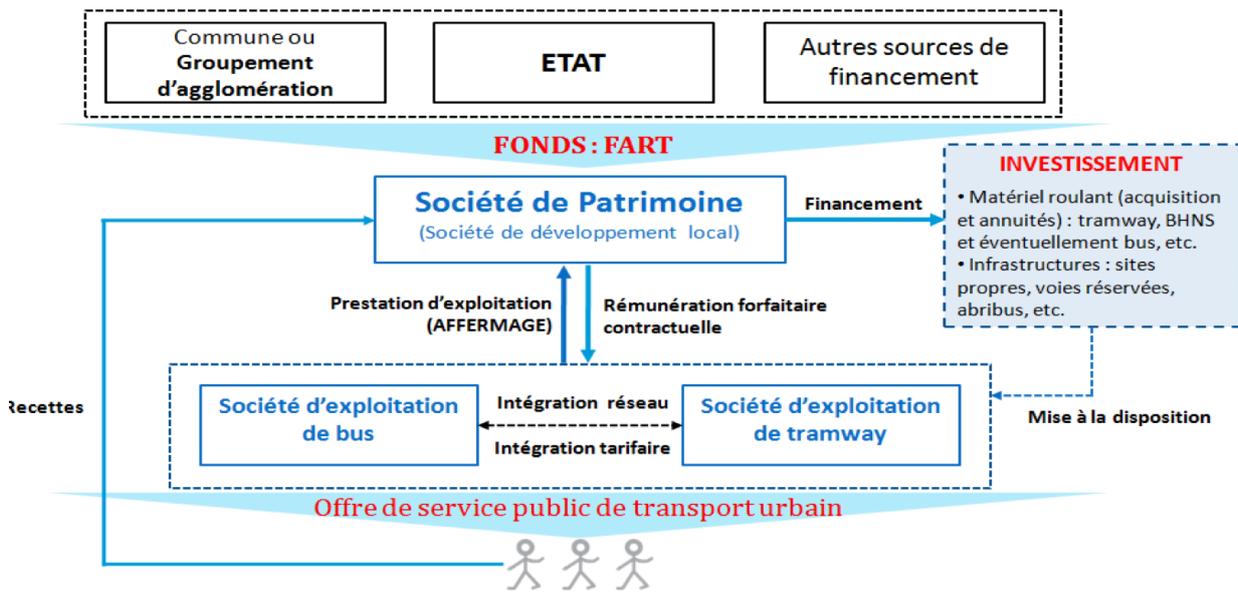
◇ **Source :** Exposé présenté par les représentants du ministère de l'Intérieur lors de la séance d'audition du 26/10/2021.

A cet effet, le nouveau schéma institutionnel qui cible la mobilité urbaine sera dorénavant largement dupliqué pour la gestion du transport public, selon le mode de régulation, présenté dans la figure ci-après :

46 - Les risques commerciaux ou les «risques sur recettes», «, sont ceux associés à la vente du service de transport lui-même. Ils résultent des variations de la demande ou des prix de vente. Leurs causes sont largement tributaires de la politique de transport menée par l'AO qui détermine, pour l'essentiel (cahier des charges), à la fois les tarifs et les conditions de l'offre et par conséquent la qualité du service offert. Une partie, faible, des risques commerciaux résulte de facteurs exogènes (évolution démographique, croissance économique) qui interviennent sur l'évolution de la mobilité de la population. IN: http://theses.univ-lyon2.fr/documents/getpart.php?id=lyon2.2010.desmaris_c&part=373673

47 - Les risques concernant la production sont habituellement qualifiés par les professionnels de « risques industriels». Ils correspondent aux variations des quantités ou des prix des facteurs de production. Comptablement, ce sont les risques sur les charges d'exploitation, associés aux coûts de production d'une quantité d'output donnée. Leurs causes sont diverses : endogènes (fonctionnement du service, erreur de prévision, mauvaise gestion) ou exogènes (variation du prix de l'énergie, perturbation de la circulation par des travaux). Les contrats prévoient des clauses d'adaptation ou de compensation pour les causes exogènes à l'exploitant. IN: http://theses.univ-lyon2.fr/documents/getpart.php?id=lyon2.2010.desmaris_c&part=373673

Figure 2. Schéma de régulation du transport public urbain



◇ **Source** : Exposé présenté par les représentants du ministère de l'Intérieur lors de la séance d'audition du 26/10/2021.

De manière concrète, les autorités publiques ont créé sept (07) Etablissements de Coopération Intercommunaux et deux (02) Groupements de Collectivités Territoriales et six (06) Sociétés de développement local⁴⁸ au niveau des villes de Casablanca, Rabat, Marrakech, Agadir, Khouribga et Berkane⁴⁹. Vu la multiplicité de ses acteurs⁵⁰ et la complexité du secteur et de son écosystème, la régulation du transport public urbain et interurbain nécessite un effort de coordination important entre tous les acteurs concernés.

En effet, l'évolution du modèle de régulation doit se faire dans un souci de professionnalisation, mais aussi de continuité du service vis-à-vis de l'utilisateur. Pour ce faire, et en se basant sur les avantages que procure la théorie économique de l'agence qui met en exergue trois niveaux d'acteurs : principal (citoyens, utilisateurs), superviseur (autorité délégante) et agent (entreprise délégataire), les contrats de gestion déléguée dans la configuration actuelle de la régulation de ce secteur représentent en quelque sorte un moyen de coordination permettant d'atténuer les risques liés à l'asymétrie d'information, aux problèmes de coordination, de gouvernance de ces entités, de leurs coûts de fonctionnement et de risques de dilution des responsabilités.

48 - Le capital des SDL est détenu à hauteur de 34% par la commune/ECI/GCT et le reste est détenu par des personnes morales de droit public. Les décisions les plus importantes de la SDL : création/dissolution, modification d'objet, augmentation de capital, réduction ou cession d'activité sont prises par délibération du Conseil concerné, visé par l'autorité gouvernementale chargée de l'Intérieur.

49 - Exposé présenté par les représentants du Ministère de l'Intérieur lors de la séance d'audition du 26/10/2021.

50 - Les différents acteurs incluent le Ministère de l'Intérieur, le Ministère de l'Économie et des Finances (MEF), le Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Politique de la Ville, le FART, les collectivités locales (régions – provinces et préfectures- communes) et leurs émanations (ECI-GCT-SDL.).

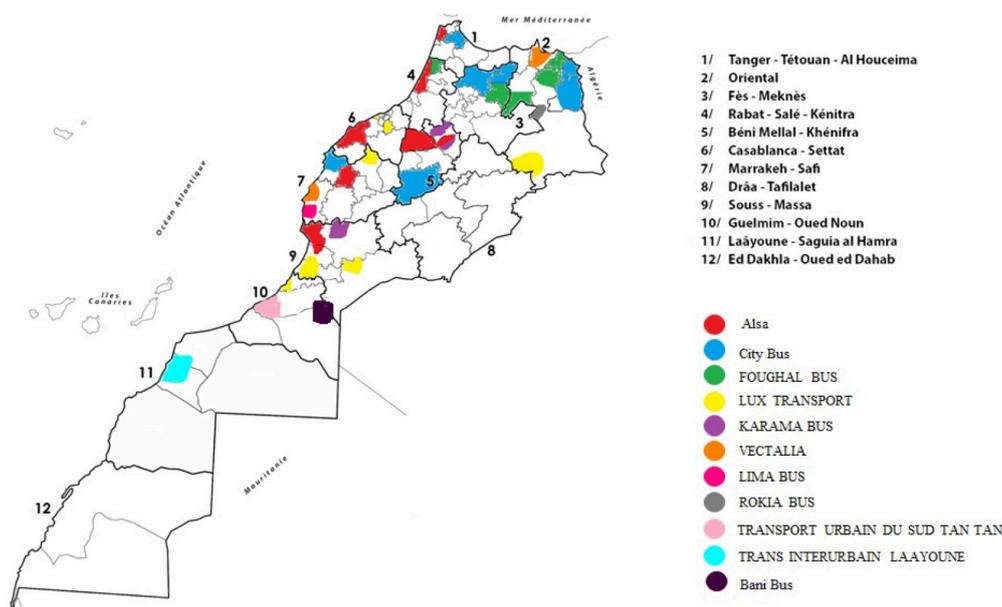
Chapitre 3 : L'analyse du fonctionnement concurrentiel de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus

I. L'analyse de la structure du marché

Actuellement, la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus concerne trente-sept (37) contrats (exploitations) qui sont en cours d'exécution, dont (29) sont de type gestion déléguée, (7) en concession et un seul (01) contrat d'affermage. A côté d'une exploitation gérée directement par la Société de Développement Local⁵¹ « Marafik Berkane ». Ces contrats couvrent près de 343 collectivités territoriales⁵², pour une population desservie de près de 18,83 millions d'habitants⁵³. En 2020, ces sociétés délégataires ont réalisé un chiffre d'affaires de 1.5 milliard de dirhams⁵⁴ en mobilisant un parc de près de 3 203 bus.

Trente-deux contrats sont gérés par six groupes économiques organisés, gérant plusieurs exploitations à la fois, à savoir : ALSA Maroc, City bus Transport, Karama Bus, Lux Transport, Foughal bus et Vectalia Maroc et les cinq contrats restants sont gérés par des sociétés qui exploitent un seul contrat à savoir : (Rokia Transport à Jerrada, Lima Bus à Essaouira, et Transport Urbain du Sud à Tan Tan, Trans Interurbain Laayoune et Bani bus à Tata). La répartition géographique en 2020 de ces opérateurs est présentée dans la carte ci-après :

Figure 3. Répartition géographique des opérateurs du transport urbain et interurbain par autobus au Maroc



◇ **Source :** données retraitées par les services d'instruction à partir des données fournies par le ministère de l'Intérieur et les opérateurs.

51 - Voir les articles 130, 131 et 132 de la loi organique n° 113.14 relative aux communes.

52 - Données brutes fournies par le Ministère de l'Intérieur, les opérateurs et la base de données de l'HCP. IN : Population selon le milieu de résidence, région et province (ou préfecture) (2017). <https://www.hcp.ma/>

53 - Idem.

54 - Calcul effectué par les services d'instruction du Conseil de la concurrence.

Il ressort de cette carte que les grandes agglomérations du Maroc sont desservies respectivement par les sociétés délégataires ALSA et City bus. Les autres opérateurs qui sont au nombre de neuf se partagent des villes de petite à moyenne tailles. En terme de taux de couverture du transport public urbain et interurbain par autobus sur l'ensemble du territoire national, seulement 343 collectivités territoriales sont couvertes, ce qui représente un faible taux de couverture nationale de 22%.

1. Les sociétés qui gèrent plusieurs exploitations :

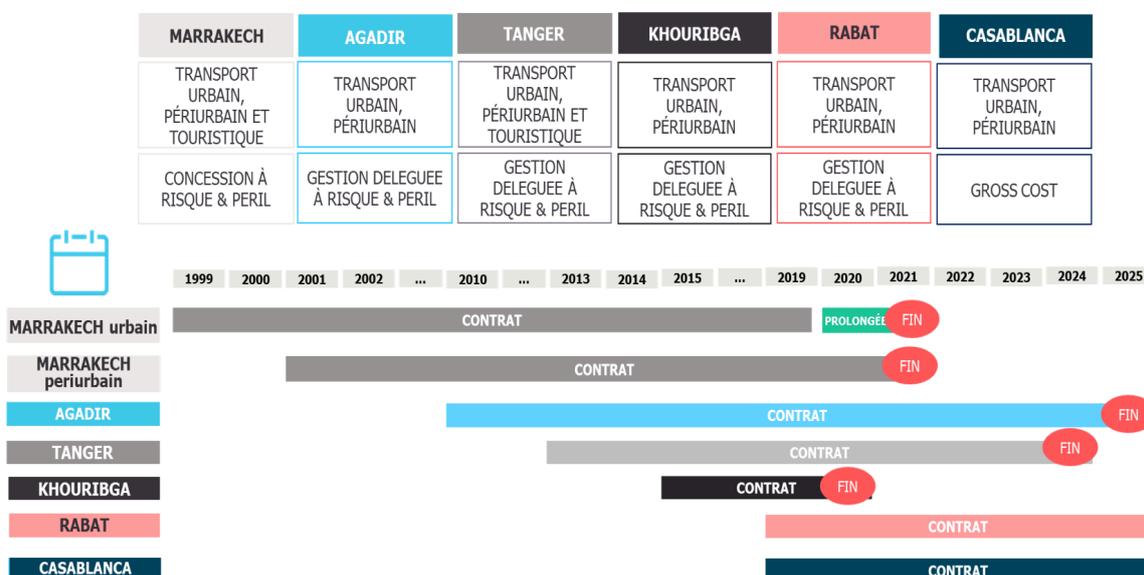
1.1. La société Automóviles Luarda SA (ALSA)

Automóviles Luarda SA, est l'un des opérateurs du secteur du transport de voyageurs en Espagne, avec une présence de plus de 100 ans. ALSA est intégrée dans le groupe National Express qui est un opérateur de transport public international par autobus, autocars et chemins de fer. Présent au Royaume-Uni, en Europe Continentale, en Amérique du Nord, au Maroc et au Moyen-Orient.

Au Maroc, ALSA est présente dans le transport urbain, touristique, de personnel et scolaire depuis 1999. Concernant le transport urbain, ALSA gère une flotte totale de 1 737 bus et emploie un effectif estimé à 6 631 personnes. La société a réalisé en 2020 un chiffre d'affaires estimé à 1.049.080.481,00 de dirhams et dessert une population de près de 10,3 millions d'habitants, avec un nombre de voyageurs par an de près 352,2 millions, au niveau de 139 collectivités territoriales couvrant 6 grandes zones du royaume et leurs environs : Marrakech, Agadir, Tanger, Khouribga, Rabat-Salé-Tamara et Casablanca.

La répartition des contrats de la société ALSA, par ville, par type et par durée de contrat est présentée dans la figure ci-après :

Figure 4. Répartition des contrats de la Société ALSA



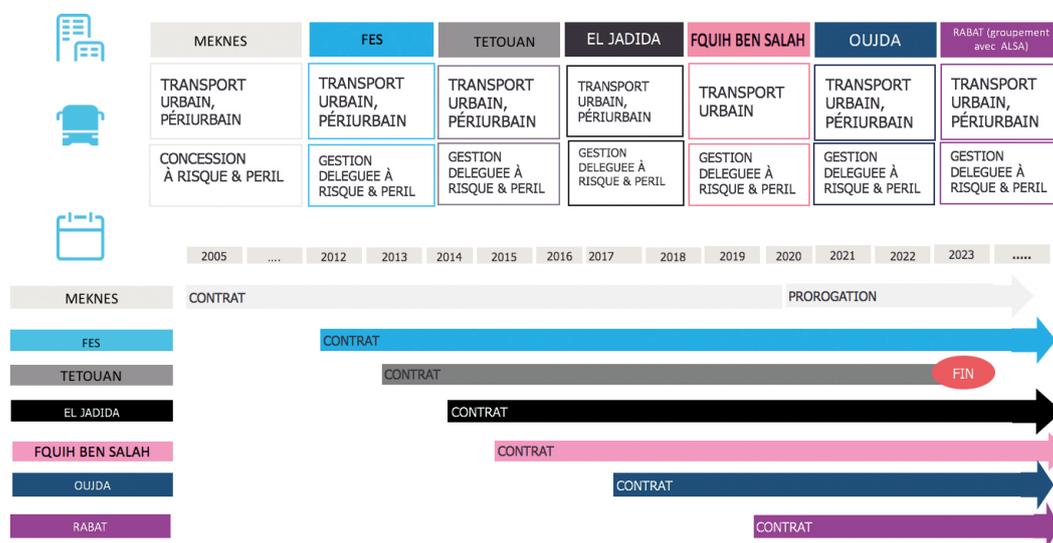
Ainsi, la société ALSA gère neuf (09) contrats dont quatre contrats de concession (Marrakech, Marrakech Périurbain, Al Haouz et Chichaoua) ; et cinq contrats de gestion déléguée (Agadir, Tanger, Khouribga, Rabat et Casablanca). L'ensemble de ces contrats sont à risques et périls à l'exception de celui de Casablanca où l'autorité délégante participe à l'effort d'investissement avec l'acquisition de 350 autobus, supporte l'ensemble du risque industriel et partage le risque commercial.

A noter aussi, les autorités délégantes ont participé à l'effort d'investissement dans les contrats conclus avec la SDL Khouribga (l'acquisition de la totalité des autobus et la réalisation des constructions d'ateliers et d'installations), et avec l'ECI « Al Assima » avec l'acquisition de 100 autobus.

2. La société City bus Transport

Puisant son origine dans la société AHSSAN BUS créée en 1989, la société City bus Transport a vu le jour en 2005. Elle gère une flotte totale de 855 bus et a réalisé un chiffre d'affaires en 2020, estimé à 236.211.888,00⁵⁵ de dirhams. Elle dessert une population de près de 4.648.231 habitants au niveau de près de 96 collectivités territoriales⁵⁶. La répartition des contrats de la société City bus transport, par ville, par type et par durée de contrat est présentée dans la figure ci-après :

Figure 5. Répartition des contrats de la société City bus Transport



L'ensemble des contrats de la gestion déléguée du transport urbain par autobus exploité par la société City bus transport sont des contrats à risques et périls. Ils sont au nombre de sept (7) et concernent sept villes du royaume : Meknès, Fès, Tétouan, Oujda, Fquih ben Saleh, El Jadida et la conurbation de Rabat-Salé-Témara.

55 - Ce chiffre n'inclut pas le part de City bus dans le contrat de l'ECI « Al ASSIMA ».

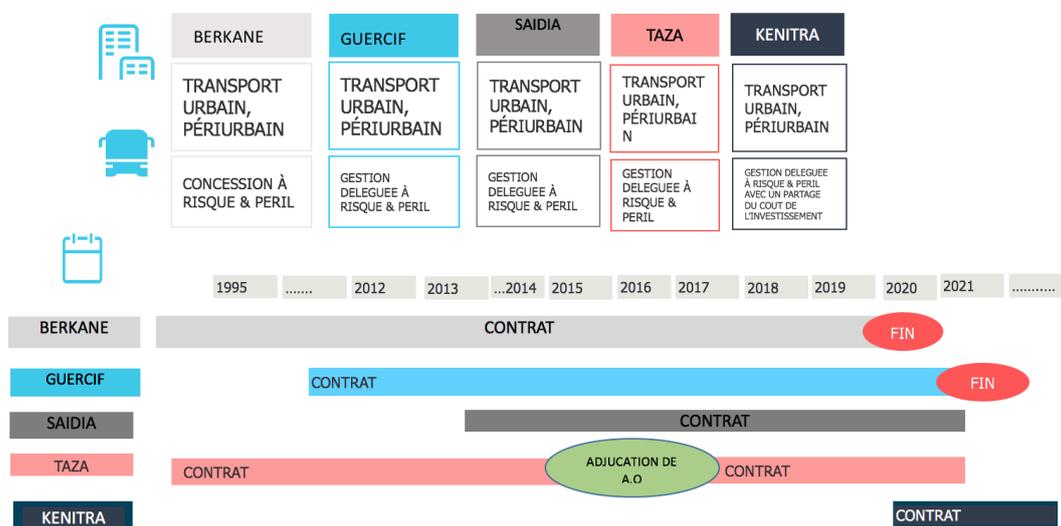
56 - dont les 15 collectivités territoriales relevant de l'ECI « Al ASSIMA », gérées par le groupement ALSA-CITY BUS (ALSA est le mandataire technique de ce contrat avec une part de 51%).

1.2. La société Foughal bus

La société Foughal bus est présente dans le transport urbain et interurbain depuis 1995. Elle gère une flotte totale de 124 bus et emploie un effectif estimé à 405 personnes. La société a réalisé en 2020, un chiffre d'affaires estimé à 29.639.104,28 de dirhams et dessert une population de près de 310 856 habitants⁵⁷, au niveau de près de 12 collectivités territoriales. A noter que la société Foughal bus a été désignée en juillet 2020, suite à une négociation directe, pour exploiter le réseau du transport urbain de la commune de Kénitra (la mise en circulation partielle a été entamée le 9 janvier 2022).

La répartition des contrats de la société Foughal bus, par ville, par type et par durée de contrat est présentée dans la figure ci-après :

Figure 6. Répartition des contrats de la société Foughal bus



Les contrats de la gestion déléguée du transport urbain par autobus exploités par la société Foughal bus sont des contrats à risques et périls. Ils sont au nombre de 4 et concernent quatre (4) villes, à savoir : Guercif, Saidia, Taza et Kénitra. Seul le contrat de la gestion déléguée du transport urbain de la commune de Kénitra a été subventionné avec une participation à l'investissement. Concernant la concession d'exploitation du réseau du transport urbain et interurbain par autobus au niveau de la ville de Berkane, ce contrat a expiré en 2020 après 25 ans d'exploitation.

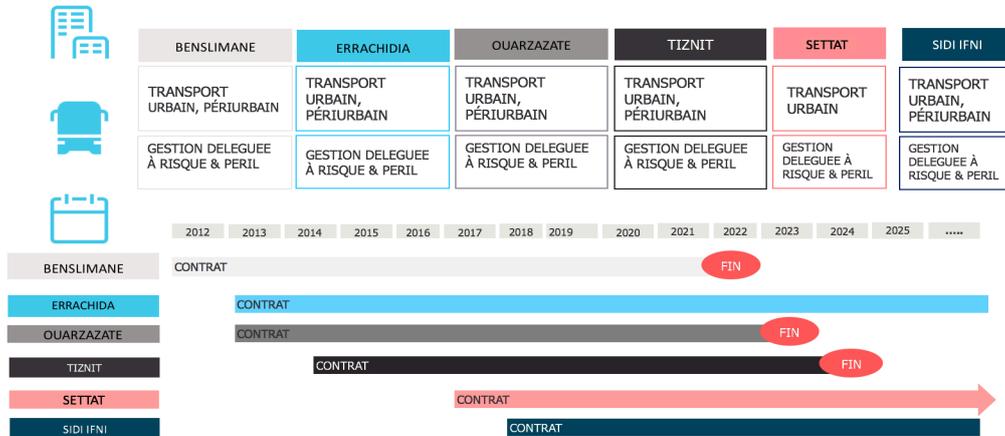
2.2. La société Lux transport

La société Lux transport est présente dans le transport urbain et interurbain et le transport de personnel et scolaire depuis 1986. Elle gère une flotte totale de 172 bus et a réalisé en 2020 un chiffre d'affaires estimé à 23.004.000,00 de dirhams. La société dessert une population de près de 557.687 habitants dans près de 24 collectivités territoriales.

57 - La population de la ville de Kénitra n'est pas comptabilisée vu que la mise en service effective était en janvier 2022.

La répartition des contrats de la société Lux transport par ville, par type et par durée de contrat est présentée dans la figure ci-après :

Figure 7. Répartition des contrats de la société Lux transport



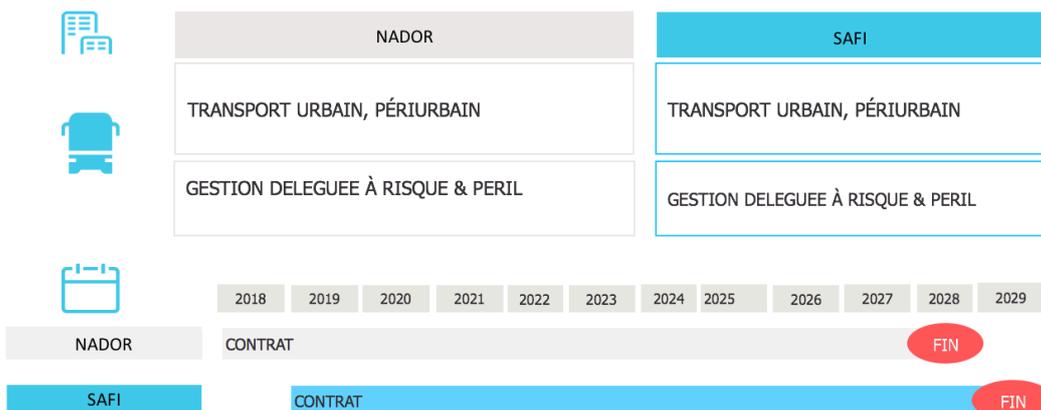
Les contrats de la gestion déléguée du transport urbain par autobus sont exploités par la société Lux Transport et sont des contrats à risques et périls. Ils sont au nombre de six (6) et concernent six villes du royaume : Benslimane, Tiznit, Errachidia, Ouarzazate, Settata et Sidi Ifni.

3. La société Vectalia mobilité Maroc

La société Vectalia mobilité Maroc présente dans le transport urbain et interurbain et le transport de personnel est affiliée au groupe espagnol Vectalia. Elle gère une flotte totale de 128 bus et emploie un effectif estimé à 150 personnes. La société a réalisé en 2020 un chiffre d'affaires estimé à 50.094.094,00 de dirhams et dessert une population de près de 904.820 habitants au niveau de près de 21 collectivités territoriales, avec un nombre de voyageurs par an de près 29 millions.

La répartition des contrats de la société Vectalia Maroc par ville, par type et par durée de contrat est présentée dans la figure ci-après :

Figure 8. Répartition des contrats de la société Vectalia mobilité Maroc

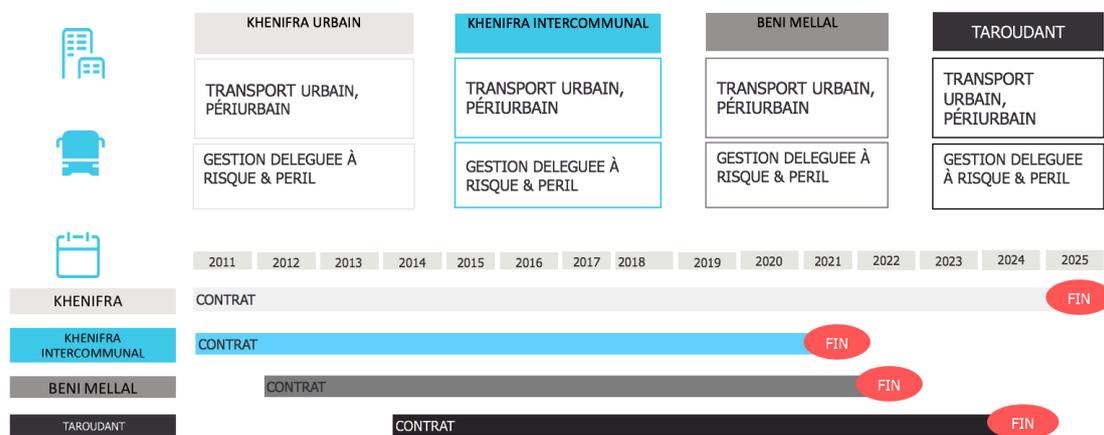


L'ensemble des contrats de la gestion déléguée du transport urbain par autobus exploité par la société Vectalia mobilité Maroc sont des contrats à risques et périls. Ils sont au nombre de deux et concernent deux villes : Nador et Safi.

1.3. La société Karama bus

La société Karama bus présente dans le transport urbain et interurbain depuis 1990. Elle gère une flotte totale de 162 bus et a réalisé en 2020, un chiffre d'affaires estimé à 52.189.125,00 de dirhams et dessert une population de près de 1.432.505 habitants au niveau de près de 44 collectivités territoriales. La répartition des contrats de la société Karama bus par ville, par type et par durée de contrat est présentée dans la figure ci-après :

Figure 9. Répartition des contrats de la Société Karama bus



Les contrats de gestion déléguée du transport urbain par autobus exploité par la société Karama bus sont des contrats à risques et périls. Ils sont au nombre de quatre (4) et concernent trois villes, à savoir : Khénifra urbain, khénifra intercommunal, Beni Mellal et Taroudant.

4. Les sociétés qui gèrent une seule exploitation

1.4. La société Lima bus

La société Lima bus est une société à responsabilité limitée, présente dans le transport urbain et interurbain depuis 2005. Elle gère une seule concession de la ville d'Essaouira, en desservant une population de près de 450.527 habitants au niveau de près de six (6) collectivités territoriales avec une flotte totale de 25 bus. La société emploie un effectif estimé à 50 personnes, et a réalisé en 2020, un chiffre d'affaires estimé à 5.989.390,68 de dirhams, avec un nombre de voyageurs par an de près de deux millions.

2.4. La société Rokia Transport à Jerrada

La société Rokia transport est une société à responsabilité limitée, présente dans le transport urbain et interurbain. Elle gère une seule exploitation de la ville de Jerrada, en desservant une population de près de 47.373 habitants au niveau de près de deux collectivités territoriales.

3.4. La société Bani bus à Tata

La société Bani bus est une société à responsabilité limitée, présente dans le transport urbain et interurbain. Elle gère une seule concession de la ville de Tata.

4.4. La société Trans Interurbain Laayoune

La société Trans Interurbain Laayoune est un Groupement d'Intérêt Economique présent dans le transport par autobus. Elle gère une seule exploitation de la ville de Laayoune avec une flotte de 25 bus homologués Euro VI (la flotte contractuelle est de 45 bus) et dessert une population de près de 217.732 habitants.

5.5. La société Transport Urbain du sud de Tan Tan

La société Transport urbain du sud de Tan Tan est présente dans le transport par autobus. Elle gère une seule exploitation de la ville de Tan Tan et dessert une population de près de 86.134 habitants.

II. L'analyse des conditions d'une concurrence effective dans le marché de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus

Le marché de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus fonctionne par appels à la concurrence, dans lequel l'autorité délégante fixe la structure des tarifs, le programme prévisionnel d'investissement et la durée du contrat. Aussi, et en vue d'apprécier les conditions d'une concurrence effective dans ce marché, il convient en principe d'apprécier l'intensité de la concurrence, au regard des parts de marché exprimées en valeur et en volume pour mesurer le niveau de concentration, et en fonction d'indicateurs tels que le taux de participation et le taux de réussite aux consultations organisées pour en mesurer l'intensité.

1. Analyse de la situation des parts de marché de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus

L'analyse du marché de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus fait ressortir que ledit marché est fortement concentré, comme le montre le tableau suivant relatif aux parts de marché en termes de chiffre d'affaires réalisés par chaque opérateur pour les années [2018 – 2020] :

Tableau 1. Chiffres d'affaires et Parts de marché des opérateurs au titre des années [2018 -2020]⁵⁸

OPERATEURS	CA (H.T) 2018 (millions MAD)	Part de marché 2018	CA (H.T) 2019 (millions MAD)	Part de marché 2019	CA (H.T) 2020 (millions MAD)	Part de marché 2020	TENDANCE (2018 - 2020)
ALSA	565,5	50,02%	762,9	54,17%	1 049,1	72,54%	22,5
CITYBUS	363,3	32,14%	365,1	25,93%	236,2	16,33%	-15,8
LUX TRANSPORT	64,4	5,70%	60,4	4,29%	23,0	1,59%	-4,1
KARAMA BUS	65,3	5,78%	87,0	6,18%	52,2	3,61%	-2,2
FOUGHAL BUS	39,8	3,52%	45,5	3,23%	29,6	2,05%	-1,5
VECTALIA MAROC	22,7	2,01%	77,3	5,49%	50,1	3,46%	1,5
LIMA BUS	9,5	0,84%	8,6	0,61%	6,0	0,41%	-0,4
ROKIA BUS	Contrat approuvé en Août 2018		1,6	0,11%	1,4	0,09%	-0,02
TOTAL	1 130,6	100%	1406,8	100,00%	1 447,6	100%	

◇ **Source :** calcul effectué par les services d'instruction sur la base des données communiquées par les opérateurs privés et le ministère de l'Intérieur.

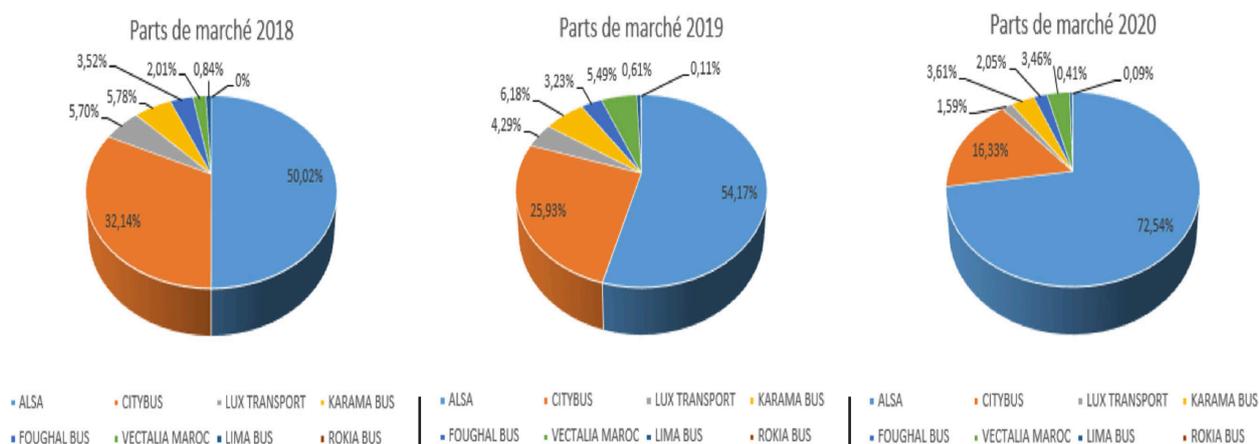
L'analyse des parts de marchés de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus montre que les deux premiers opérateurs détiennent une part de marché qui varie entre [80-90] % durant la période 2018-2020. Les entreprises restantes (Lux transport, Foughal bus, Karama bus, Vectalia Maroc, Lima Bus et Rokia Bus) ont chacune une part de marché qui varie entre [0-6] %.

L'analyse de l'évolution des parts de marché montre que seules les sociétés Vectalia Maroc et ALSA ont réalisé une évolution positive durant la période 2018-2020, estimée respectivement à près de 22.5 points avec une part de marché de 72.5% en 2020 et 1.5 points avec une part de marché de 3.5% en 2020. Ces évolutions positives sont dues à l'adjudication de nouvelles exploitations des villes de Casablanca (ECI AL BAIDAA), de Rabat-Salé-Témara (ECI AL ASSIMA) pour la société ALSA, à la fin de 2019 et pour Vectalia Maroc qui a remporté le marché de la ville de Safi.

Les opérateurs privés restants (Lux transport, Foughal bus, Karamabus, Lima Bus et Rokia Bus, etc.) affichent des régressions de leurs parts de marché durant la période 2018-2020, dont la plus notable est celle de la société City bus qui a perdu près de 16 points, avec une part de marché divisée par deux, comme l'indique la figure ci-après :

58 - Pour les contrats de gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus de l'exploitation de Kénitra (Foughal bus), de Laayoune (Trans Inter urbain Laayoune) et de Tan Tan (Transport urbain du sud Tan Tan), ces exploitations n'ont pas réalisé de chiffre d'affaires durant la période 2018-2020.

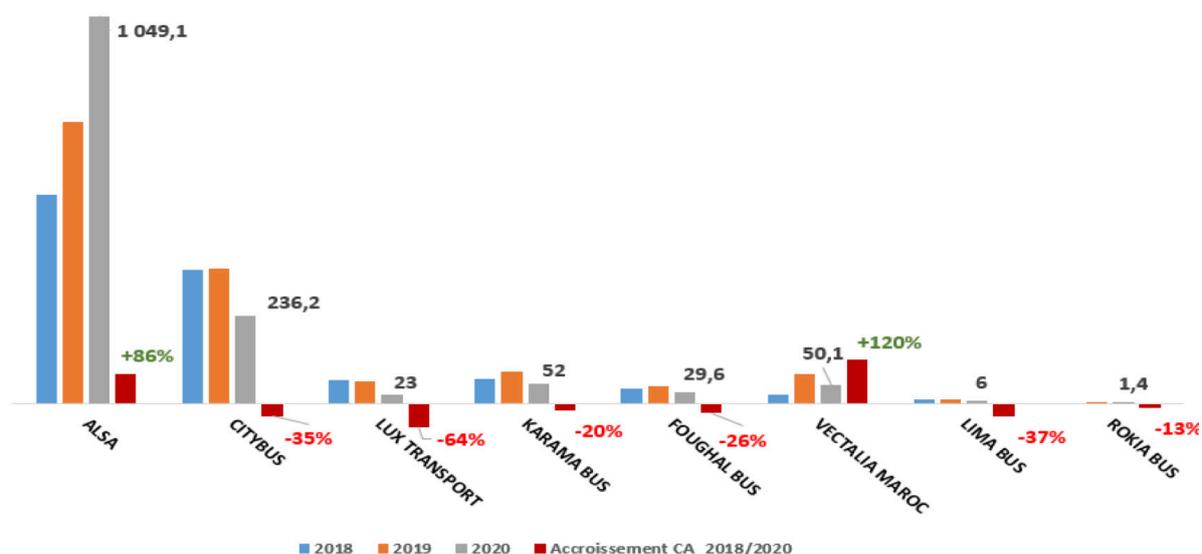
Figure 10. Parts de marché des opérateurs du transport public urbain et interurbain par autobus en chiffre d'affaires pour les années [2018- 2020]



◇ **Source :** calcul effectué par les services d'instruction sur la base des données communiquées par les opérateurs privés et le ministère de l'Intérieur

De plus, l'analyse du taux de croissance du chiffre d'affaires entre 2018 et 2020 (Figure 12) confirme que seules les sociétés ALSA et Vectalia Maroc ont réalisé une croissance positive avec + 120% pour Vectalia Maroc et +86% pour ALSA. Les autres opérateurs privés ont réalisé une régression de leurs chiffres d'affaires. Les baisses les plus notables sont celles de Lux transport avec une perte de 67% de son chiffre d'affaires, de Lima bus et de City bus, avec des pertes respectives de 37% et 35% (Figure11).

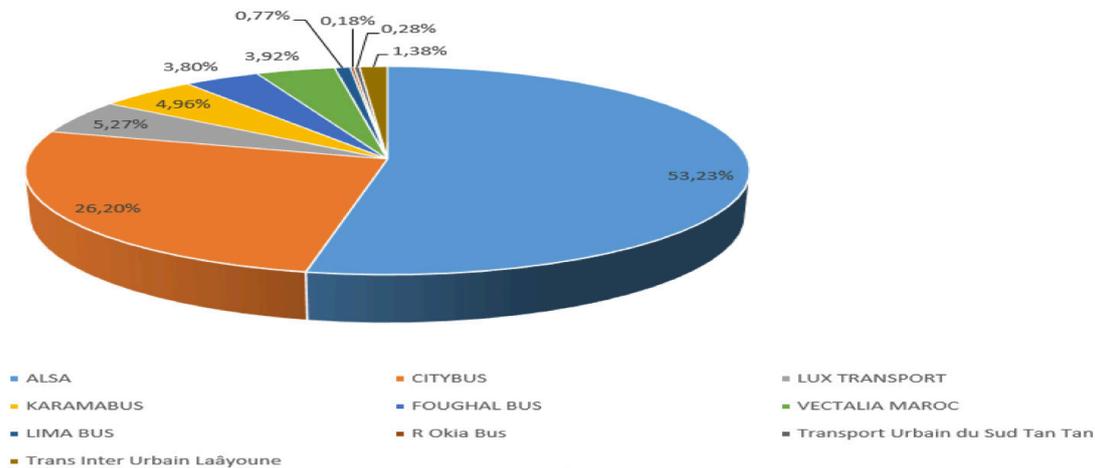
Figure 11. Chiffres d'affaires des opérateurs privés entre 2018 et 2020 et leurs taux d'accroissement respectifs (Valeurs en millions de dirhams)



◇ **Source :** calcul effectué par les services d'instruction sur la base des données communiquées par les opérateurs privés et le ministère de l'Intérieur.

En complément à cette analyse de la structure du marché en terme de chiffre d'affaires, une répartition des opérateurs privés d'après la flotte de bus exploitée en 2020⁵⁹, conforte le constat de la dominance d'ALSA avec 53.2% suivie par City Bus avec 26.2% de la flotte de bus totale au nombre de 3203 autobus⁶⁰ (Figure 12).

Figure 12. Répartition des délégataires selon la flotte mobilisée



◇ **Source :** Calcul effectué par les services d'instruction sur la base des données communiquées par les opérateurs privés et le ministère de l'Intérieur.

2. Niveau de concentration du marché de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus

En vue de mesurer le niveau de concentration du marché concerné, il existe plusieurs indicateurs et outils statistiques, tels que les ratios de concentration et l'indice de Herfindahl-Hirschmann (IHH) que nous avons utilisés pour avoir une lecture combinée et affinée de la structure dudit marché.

1.2. Le ratio de concentration (CRi)⁶¹

Le ratio de concentration (CR) est utilisé pour quantifier la concentration du marché et montrer la part de marché combinée des n plus grandes entreprises. C'est la somme des parts de marché en pourcentage de (n) plus grandes entreprises d'un marché. Le rapport de concentration est calculé comme suit : $CR_n = C_1 + C_2 + \dots + C_n$

Où :

C_n : définit la part de marché de la n^{ième} plus grande entreprise dans un marché en pourcentage de la part de marché totale du marché.

n : définit le nombre d'entreprises incluses dans le calcul du ratio de concentration.

59 - Les services d'instruction se sont limités à l'exercice 2020 en raison de l'indisponibilité des données pour les années précédentes.

60 - Données fournies, par les sociétés, concernant les exploitations suivantes : Rokia Bus, Transport urbain du Sud de Tan Tan et Trans Inter Urbain Laayoune. Le nombre de bus retenu est celui contenu dans le contrat.

61 - Rapport de concentration. IN : https://stringfixer.com/fr/Concentration_ratio

Les ratios de concentration montrent l'étendue des parts de marché des plus grandes entreprises dans un marché donné. Plus précisément, un rapport de concentration proche de 0% indique une industrie à faible concentration et un rapport de concentration proche de 100% suggère qu'un marché a une concentration élevée. Les taux de concentration varient de 0% à 100%. Les niveaux de concentration sont expliqués comme suit :

Niveau de concentration	Rapport de concentration	Explication
Compétition parfaite	%	La concurrence parfaite existe lorsque le ratio de concentration d'une industrie est $CR_n = n / N$, où N définit le nombre d'entreprises dans l'industrie. Autrement dit, toutes les entreprises ont une part de marché égale.
Faible concentration	0% - 40%	Un taux de concentration de 0% implique <u>une concurrence parfaite</u> ou au moins <u>une concurrence monopolistique</u> . Un taux de concentration proche de 0% n'est possible que dans une industrie où il y a un très grand nombre d'entreprises.
Concentration moyenne	40% - 70%	Une industrie de cette gamme est probablement un oligopole. <u>Un oligopole</u> décrit une structure de marché dominée par un petit nombre d'entreprises détenant chacune des parts de marché importantes.
Haute concentration	70% - 100%	Cette catégorie va d'un oligopole à un <u>monopole</u> .

Dans le cas d'espèce, le calcul du CR (tableau 2) a été réalisé pour les deux premières entreprises, à savoir ALSA et City bus vu que ces dernières ont une part de marché combinée qui variée entre 80% et 90% durant la période (2018-2020). En plus, le calcul du CR de la société ALSA a démontré que sa part de marché a évolué de 50% en 2018 à 73% en 2020.

Tableau 2. Ratio de concentration en CA

Année	2018	2019	2020	Tendance [2018-2020]
RC 1 (Pour ALSA)	50%	55 %	72,5%	+ 22,5 points
RC 2 (pour ALSA et City bus)	82%	81,2%	90%	+ 7 points

Ce ratio affiche un RC2 de 90 %, c'est-à-dire que les deux premières entreprises s'accaparent près de 90% du marché. Pour un marché dont la concurrence est animée par seulement 11 opérateurs privés, le niveau de RC1 permet d'avancer que nous sommes en présence d'un marché fortement concentré voire oligopolistique, avec une nette domination d'un

seul acteur dans les parts de marché de près 73% en 2020. Ainsi, durant la période entre 2018 et 2020, le ratio de concentration RC¹ (pour ALSA) a fortement augmenté avec un incrément de près de 23 points, tandis que le ratio de concentration combiné des deux premières sociétés RC2 (ALSA et City bus) a augmenté de près de 7 points. Cela s'explique par l'obtention par ALSA du contrat de gestion déléguée du transport public urbain et interurbain de L'ECI « AL BAIDAA » à Casablanca.

2.2. L'indice de Herfindahl-Hirschmann (IHH)⁶²

Pour apprécier le degré de concentration du marché, l'indice Herfindahl-Hirschman (IHH) a aussi été calculé. Cet indice est égal à la somme des carrés des parts de marché de chacune des entreprises présentes sur le marché. Lorsqu'il n'est pas possible, il convient de se limiter aux principaux opérateurs dont les parts de marché peuvent être identifiées, l'impact des petits acteurs sur la valeur de l'IHH étant réduit. L'IHH est égal à l'addition des carrés de chaque part de marché :

$$IHH = \sum (pdm)^2 \text{ avec } i = 1 \text{ à } n \text{ } pdm^i = \text{part de marché de la } i\text{ème entreprise}$$

A cet effet, des seuils d'alerte sont fixés par les autorités de concurrence⁶³ pour l'apprécier :

- IHH ≤ 1000 : absence de concentration du marché.
- IHH compris entre 1 000 et 2 000 : est signe d'une concentration modérée
- IHH > 2 000 : est signe que le marché est hautement concentré.

Le calcul de l'IHH pour la période de 2018 à 2020 est présenté dans le tableau ci-après :

Tableau 3. IHH pour les années [2018-2020]

Année	2018	2019	2020	Tendance [2018-2020]
IHH	3618,01	3807,21	5560.5	+ 1942.49

Nous constatons un IHH supérieur à 2000 pour les trois années étudiées, soit un marché de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus qui est fortement concentré. Cet indice a dépassé 5 500 pour 2020, ce qui dénote d'une très forte concentration de ce marché.

La combinaison de ces deux indicateurs de mesure de la concentration du marché confirme la situation monopolistique de ce marché.

62- Autorité Polynésienne de la Concurrence. Observatoire des concentrations : rapport 2016.

63 - Union Européenne. Les lignes directrices sur l'appréciation des concentrations horizontales au regard du règlement du Conseil relatif au contrôle des concentrations entre entreprises, 2004/C 31/03.

3.2. Analyse de l'intensité concurrentielle du marché de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus

Pour apprécier les conditions d'une concurrence effective sur le marché de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus, l'analyse de la structure et du niveau de concentration de ce marché a été complétée par un examen approfondi de l'intensité concurrentielle entre les opérateurs du marché de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus. En effet l'analyse du nombre de fois où ces opérateurs ont participé aux appels d'offres lancés, ainsi que le nombre d'appel d'offres qu'ils ont pu obtenir ou ne pas obtenir renseignent sur l'intensité de l'animation de la concurrence sur ledit marché. Par conséquent, cette analyse ne peut se faire que sur une période relativement longue, d'au moins 10 ans pour déceler les tendances de fond qui caractériseraient ce marché.

Pour le cas d'espèce, nous avons choisi la période allant de 2010 à 2020 pour des raisons liées à la disponibilité des données.

Tableau 4. Nombre d'appels d'offres lancés par les autorités délégantes durant [2010-2020]⁶⁴

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Nombre d'appels d'offres	4	3	6	5	2	4	4	2	1	2	1	34

◇ **Source :** Données brutes fournies par le ministère de l'Intérieur

Il ressort de ce tableau que sur la période 2010-2020, le nombre moyen d'appels d'offres est de 3,4 pour chaque année. Ceci veut dire que sur une année, les autorités délégantes lancent entre 3 et 4 appels d'offres. Cette moyenne souligne le nombre restreint d'appels d'offres par an, ainsi que la faiblesse de la rivalité sur un appel d'offres donné et la pression modérée exercée par les petits opérateurs locaux.

L'étude des taux de participation des opérateurs privés et leurs réussites aux appels d'offres permet de mettre en évidence des écarts importants entre les opérateurs, détaillés dans les tableaux 5 et 6, ci-après :

64 - Ce nombre concerne uniquement les appels d'offres qui ont abouti par une contractualisation, les appels d'offres annulés ne sont pas pris en considération ni les contrats conclus par négociation directe.

Tableau 5. Taux de participation ⁶⁵

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	MOYENNE [2010- 2020]
ALSA MAROC	25%	33%	29%	40%		25%	25%	50%*		50%		23%
CITY BUS	25%	33%	29%	80%		25%	25%		100%			34%
LUX TRANSPORT		33%	29%	40%	100%		75%					26%
KARAMA BUS	75%	100%	29%	60%								31%
FOUGHAL BUS	25%		14%					50%				9%
VECTALIA MAROC						25%	25%		100%			9%
TRANS INTERURBAIN LAAYOUNE										50%		3%
TRANSPORT URBAIN DU SUD DE TAN TAN											100%	3%
TRANSINVEST								50%				3%
RIMEL BUS						25%	25%					6%
RATP-DEV										50%		3%

*Dans le cadre d'un groupement avec City bus (ALSA est le mandataire technique)

◇ **Source :** Calcul effectué par les services d'instruction sur la base des données communiquées par les opérateurs privés et le ministère de l'Intérieur.

L'analyse des données de ce tableau révèle que durant la période 2010-2020, la fréquence de participation était inférieure à 35%. La société City bus s'attribue le taux de participation le plus élevé avec 12 participations aux 35 appels d'offres lancés par les autorités déléguées, suivie par Karama bus avec 11 participations, Lux Transport avec 9 participations et ALSA avec 8 participations. Le reste des opérateurs privés ont participé à moins de 3 appels d'offres chacun.

65 - Données brutes fournies par le Ministère de l'Intérieur, les opérateurs privés, l'ECI AL BAIDA et l'ECI AL ASSIMA et retraitées par les services d'instruction.

Tableau 6. Taux de réussite⁶⁶

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	MOYENNE [2010-2020]
ALSA MAROC	100%	0%	0%	50%		100%	0%	100%		100%		63 %
CITY BUS	0%	0%	100%	25%		50%	100%		0%			42%
LUX TRANSPORT		0%	100%	0%	100%		67%					60 %
KARAMA BUS	67%	100%	100%	100%								91 %
FOUGHAL BUS	100%		100%					100%				100 %
VECTALIA MAROC						100%	0%		100%			67 %
TRANS INTERURBAIN LAAYOUNE										100%		100 %
TRANSPORT URBAIN DU SUD DE TAN TAN											100%	100 %
TRANS INVEST								0%				0 %
RIMEL BUS						100%	100%					100 %
RATP-DEV										0%		0 %

◇ **Source :** Calcul effectué par les services d'instruction sur la base des données communiquées par les opérateurs privés et le ministère de l'Intérieur.

Pour ce qui est du taux de réussite, cinq opérateurs privés (Transport urbain du sud de Tan Tan - Rimel Bus de Taourirt - Trans Interurbain Laayoune - Foughal Bus et Karama bus) ont un taux de réussite de [90-100] %, suivis des sociétés Vectalia Maroc, ALSA Maroc, Lux Transport et City bus avec un taux de réussite compris entre 40 et 70%. Les opérateurs restants ont un taux de réussite nul.

De la combinaison de ces deux tableaux, nous pouvons relever que :

- Les opérateurs privés qui gèrent plusieurs exploitations, affichent un taux de participation moyen compris entre 23% et 34%, excepté pour Foughal bus et Vectalia Maroc qui ont un taux de participation moyen inférieur à 10%. Ces opérateurs ont un taux de réussite supérieur à 60 % (sauf pour City bus qui a un taux de réussite de 42%).
- La société Karama bus n'a soumissionné à aucun appel d'offres depuis 2014.

- Les opérateurs privés qui gèrent une seule exploitation (Trans interurbain Laayoune et Transport urbain du sud de Tan Tan), affichent un taux de participation inférieur à 10% et réalisent un taux moyen de réussite de près de 100% car ces dernières soumissionnent aux appels à la concurrence des petites exploitations.

Dès lors, si plusieurs opérateurs sont actifs sur le marché de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus, la dynamique concurrentielle semble se structurer en réalité autour de deux principaux acteurs, à savoir ALSA et City bus. Toutefois, la position de la société ALSA semble relativement se renforcer au regard de la structure constatée du marché et de son évolution. Ce qui se traduit dans les faits par une limitation avérée de l'intensité concurrentielle dans les grands centres urbains, et rend ce marché duopole, voire même monopolistique de fait.

Chapitre 4. Analyse des conditions d'accès au marché de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus

Comme mentionné auparavant, le marché de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus est fortement réglementé et se caractérise par l'intervention des autorités publiques, en vue d'assurer un service de transport public pour les citoyens, avec une garantie d'accessibilité à un prix abordable et une meilleure qualité.

Cette partie traite plus précisément de la procédure d'appel à la concurrence dans le marché de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus (I), avant de procéder à l'analyse et à l'appréciation des modes d'appels à la concurrence et des conditions contenues dans les règlements de consultation et les cahiers de charges (II), et des limites d'accès à ce marché liées à la prorogation de la durée ou à la modification des clauses du contrat (III) et enfin, des risques liés aux avantages de la position du délégataire sortant lors du renouvellement des contrats de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus (IV).

I. Présentation de la procédure d'appel à la concurrence du marché de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus

En application des dispositions de l'article 5 de la loi 54.05 : « Pour le choix du délégataire, le délégant est tenu, sauf exceptions prévues à l'article 6 ci-après, de faire appel à la concurrence en vue d'assurer l'égalité des candidats, l'objectivité des critères de sélection, la transparence des opérations et l'impartialité des décisions. La procédure de passation du contrat de gestion déléguée doit faire l'objet d'une publicité préalable. Les formes et modalités d'établissement des documents d'appel à la concurrence et notamment de ses différentes phases sont fixées par le gouvernement pour les collectivités locales ».

Les autorités délégantes sont tenues au respect des principes fondamentaux d'une concurrence libre et loyale lors de la sélection des candidats pour assurer la gestion et

l'exploitation du service public du transport public urbain et interurbain par autobus. En effet, cette sélection des candidats doit se faire sur la base de procédures et de décisions transparentes, en adoptant des critères de sélections objectifs, portés à la connaissance préalable de tous les candidats. Le but étant d'assurer un traitement équitable entre les concurrents lors de la soumission pour en choisir le meilleur.

Le décret n° 2.06.362 du 14 rejeb 1427 (9 août 2006) pris pour l'application des articles 5 et 12 de la loi n° 54.05 relative à la gestion déléguée des services publics, promulguée par le dahir n° 1.06.15 du 15 moharrem 1427 (14 février 2006)⁶⁷ a chargé le ministère de l'Intérieur de fixer les formes et les modalités d'établissement des documents d'appel à la concurrence pour la délégation de gestion d'un service public par les collectivités locales ou leurs groupements par voie d'arrêté ministériel. Or, force est de constater que depuis la promulgation de loi n° 54.05 et son décret d'application en 2006, aucun arrêté n'a été pris dans ce sens.

De ce fait, les autorités délégantes s'inspirent des dispositions du Décret relatif aux marchés publics pour organiser les appels à la concurrence dans le marché de la gestion déléguée du transport urbain et interurbain par autobus.

C'est dans ce contexte que ces autorités conçoivent des cahiers de charges, ainsi que des règlements de consultation qui déterminent les conditions administratives, techniques et financières en vue d'organiser les appels à la concurrence pour la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain autobus.

Ainsi, la majorité des collectivités territoriales a confié la gestion du transport public urbain et interurbain par autobus relevant de leurs compétences propres à des opérateurs privés, dans le cadre de la délégation de service public, excepté la collectivité territoriale de Berkane qui a confié récemment la gestion de son réseau à la SDL « Marafik Berkane »⁶⁸.

Et ce, en faisant jouer la concurrence entre les différents opérateurs privés en vue de sélectionner et de choisir celui qui répond le mieux aux exigences définies préalablement, dans un cahier des charges. Ce dernier définit les caractéristiques quantitatives et qualitatives des prestations attendues, en termes de nombre de bus, d'itinéraire, de fréquence et de tarification.

Schématiquement, et en application de la loi n° 54.05 précitée, on peut distinguer quatre phases principales dans la procédure d'attribution d'un contrat de délégation : la publication de l'avis ; la réponse à l'appel d'offres ; la négociation et la remise d'un rapport et décision de l'assemblée délibérante et le visa de l'autorité de tutelle.

67 - Publié au B.O. n° 5454 du 7 septembre 2006.

68 - Suite à l'expiration du contrat de concession du transport urbain entre la municipalité de Berkane et la société Foughal bus en 2021.

1. La publication de l'avis

L'appel à candidature marque le début formel de la procédure d'appel à la concurrence. Il est publié sur des supports officiels, tels que le journal d'annonces légales, les affichages, le site des marchés publics, etc.

S'agissant tout particulièrement de la gestion déléguée, le document publié est assez simple. Il s'en tient à l'obligation légale d'informer sur l'objet du contrat, le formalisme prévu pour la réponse ou les investissements que l'opérateur retenu devra supporter. Certains appels à candidatures sont plus spécifiques et contiennent des informations sur les critères d'éligibilité à remplir pour pouvoir soumissionner.

Les candidats peuvent alors, dans un premier temps, manifester leur intérêt (réponse à l'appel à candidature) puis, dans un second temps, répondre à l'appel à la concurrence s'ils sont présélectionnés. L'étape de présélection consiste principalement à vérifier que lesdits candidats disposent des garanties financières et techniques suffisantes pour assurer les services de transport.

A signaler qu'au préalable, les autorités délégantes définissent les caractéristiques quantitatives et qualitatives de leurs prestations (nombre de bus, itinéraire, fréquence) et les conditions de tarifications du service rendu à l'utilisateur (prix du ticket, prix des abonnements), généralement par la réalisation d'études et par l'adoption de PDU.

2. Réponse à l'appel à la concurrence

Les candidats reçoivent le règlement de consultation et le cahier de charges qui ont pour objet la définition des conditions et des modalités de présentation des soumissions par les concurrents, la procédure d'évaluation des offres pour la gestion déléguée du service de transport public par autobus et du projet de convention de la gestion déléguée (en arabe et français) ainsi qu'un ensemble de documents mis à la disposition des concurrents comprenant les pièces suivantes :

- Document 1 : Les données de base sur les lignes du réseau actuel ;
- Document 2 : Les données statistiques de l'exploitation de l'ancien délégataire ;
- Document 3 : la masse salariale de l'ancien délégataire ;
- Document 4 : les derniers rapports d'activités de l'ancien délégataire ;
- Document 5 : les documents et canevas de soumission.

Le cahier des charges fixe les principes généraux d'exploitation du service de transport public par autobus que le délégataire doit respecter, l'engagement du délégataire de

recruter pour l'exploitation du service sur les effectifs⁶⁹ de la société sortante à la date de mise en œuvre du contrat, les exigences de qualité du service et la stratégie de développement du service délégué. En outre, ce cahier de charges comprend la structure tarifaire composée d'un tarif des tickets unique et des tarifs des abonnements des élèves, des étudiants et du grand public, les conditions de la révision des tarifs et le programme d'investissement contractuel prédéfini par le délégant.

Lors de cette phase, les concurrents peuvent demander des informations complémentaires à l'autorité délégante et effectuer des visites sur le terrain.

Le soumissionnaire présente un dossier de soumission contenant trois dossiers détaillés comme ci-après :

- un dossier administratif ;
- un dossier « technique et expérience professionnelle » qui doit comporter les documents suivants : l'expérience professionnelle et la capacité financière.
- le dossier de l'offre du soumissionnaire comprend l'offre de base constituée des éléments suivants : le programme prévisionnel d'investissement sur la durée de la gestion déléguée ; la proposition des tarifs de la gestion déléguée ; les caractéristiques techniques des autobus proposées par le soumissionnaire ; la stratégie de maintenance du parc des autobus et la qualité du service et la stratégie de développement de la gestion déléguée.

La grille de notation pour l'évaluation des offres comprend les critères suivants :

- Le programme prévisionnel d'investissement,
- Les tarifs proposés de la gestion déléguée,
- La qualité du service et stratégie de développement du service délégué.

Il comprend également les annexes fixant le réseau et le périmètre de la gestion déléguée, le programme d'investissement, les tarifs et projections financières et les biens de reprise et de retours. Cette phase se conclut par la remise des offres des différents candidats.

3. Négociation des termes de contrat de gestion déléguée

Après réception des réponses formelles, et sur la base de l'avis rendu par la commission de l'appel d'offres et éventuellement, par la sous-commission technique, commence une phase de négociation dans le cadre de la procédure de gestion déléguée dont la durée n'est pas fixée à l'avance, et laissée à la discrétion de l'autorité délégante. Cette négociation porte notamment sur : les conditions financières, l'efficacité économique du réseau, les redevances des autorités délégantes, etc.

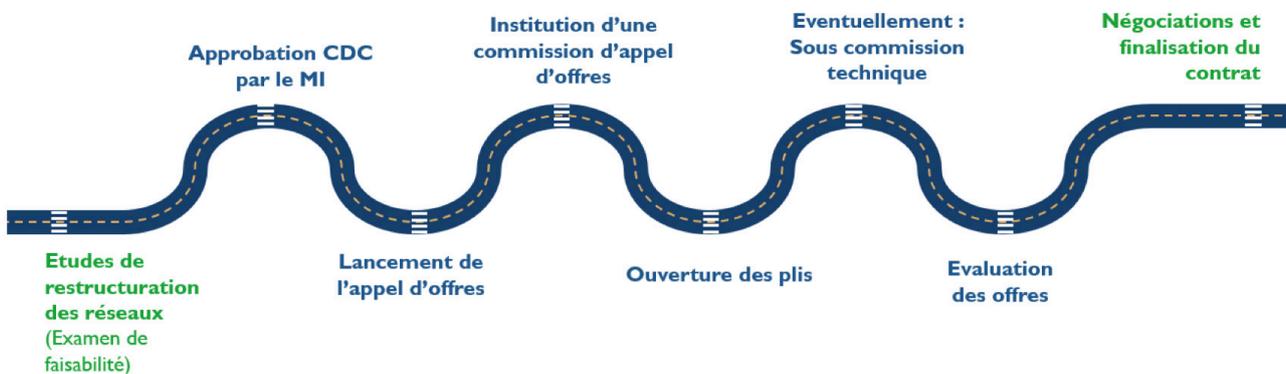
⁶⁹ - Ceux déclarés à la CNSS à la date de la mise en œuvre du contrat.

4. Remise d'un rapport et décision de l'assemblée délibérante

Lorsque l'autorité délégante estime avoir obtenu le maximum d'efforts de la part des opérateurs, elle décide de clore la phase de négociation. La commission de l'appel d'offres établit un rapport dans lequel tous les éléments contractuels sont évalués et rend un avis destiné à l'assemblée délibérante. Celle-ci prend ensuite une décision sur la base dudit rapport.

Ce processus est clôturé par la signature d'une convention entre l'autorité délégante et le délégataire. Cette convention prévoit les conditions de réalisation et la rémunération du délégataire. Elle est soumise au visa de l'autorité de tutelle. Ce processus peut être schématisé comme suit :

Figure 13: Etapes de la contractualisation



◇ **Source :** Exposé présenté par les représentants du par le ministère de l'Intérieur lors de la séance d'audition du 26/10/2021.

II. Analyse et appréciation des modes d'appels à la concurrence et des conditions définies par les règlements de consultation et par les cahiers de charges des marchés de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus

Sur trente-quatre (34) appels à la concurrence pour la gestion déléguée du transport urbain et interurbain par autobus organisés par les différentes autorités délégantes au cours des dix dernières années, trente et un (31) appels à la concurrence ont été lancés dans le cadre de l'ancienne formule de contrat, où le délégataire ne bénéficie d'aucune subvention publique d'investissement, gère le contrat à ses risques et périls et verse une redevance à l'autorité délégante. Trois (03) appels à la concurrence⁷⁰ ont été lancés ces dernières années avec des contrats basés sur un apport de l'autorité délégante au niveau de l'investissement, voire même de partage des risques industriel et commercial.

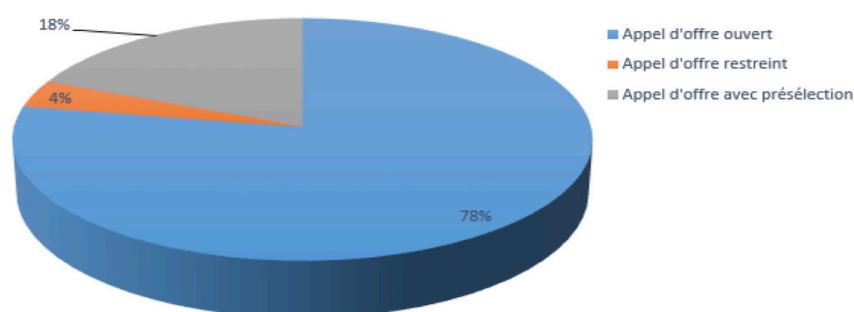
L'analyse des procédures de passation des contrats de gestion déléguée du transport urbain par autobus est répartie en deux catégories : les anciens contrats et les nouveaux contrats.

⁷⁰ - Les appels d'offres lancés respectivement par la SDL khouribga bus, l'ECI « Al Assima » et l'ECI « Al Baida ».

1. Les anciens contrats de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus

Il s'agit des contrats en cours qui ne bénéficient d'aucune subvention d'investissement ou de partage des risques commercial et industriel. La répartition de ces derniers par procédures⁷¹ d'appel à concurrence se présente comme suit (Figure 14). Ces contrats ont été conclus à 78 % en recourant au mode de passation d'appel d'offres ouvert, d'appel d'offres avec présélection et d'appel d'offres restreint.

Figure 14. Répartition des procédures d'appel à la concurrence de la gestion déléguée du transport urbain et interurbain par autobus



◇ **Source :** Calcul effectué par les services d'instruction sur la base des données communiquées par les opérateurs privés et le ministère de l'Intérieur.

En vue d'apprécier les différentes procédures d'appel à la concurrence, en termes de conditions d'accès aux marchés de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus, des analyses détaillées ont été menées au regard de leurs compatibilités avec les règles d'une concurrence libre et loyale, telles que définies par les dispositions de loi n° 104.12 relative à la liberté des prix et la concurrence.

1.1. Appel d'offres ouvert

Ce point présente une analyse des avis et des règlements des appels d'offres (cahiers de charges) de six appels d'offres ouverts internationaux⁷² dont les limites d'accès sont détaillées comme ci-après :

a. Les conditions de participation :

D'un point de vue concurrentiel, l'exigence imposée aux entreprises qui participent aux appels d'offres de disposer de références techniques, c'est-à-dire d'une expérience dans la gestion du transport public urbain et interurbain par autobus, représente une limite d'accès à ce marché. Cette exigence empêche les nouveaux opérateurs d'investir dans ce marché. En d'autres termes, ces conditions ne favorisent pas l'arrivée de nouveaux investisseurs

71 - La répartition retenue est extraite des libellés affichés dans les avis des appels d'offres.

72 - Des communes de Fès, d'Oujda, d'Errachidia, de Ouarzazate, de Safi et du Conseil Provincial de Sidi Ifni.

ayant une expérience managérielle dans le transport et voulant intégrer ce marché. Dans ce sens, seules les entités présentes sur ce marché peuvent soumissionner.

En plus, la publication des avis de ces appels d'offres uniquement en langues arabe et française dans les journaux nationaux et les courts délais de réponse (généralement un mois)⁷³ octroyés par les autorités délégantes aux concurrents pourraient restreindre leur nombre potentiel, en particulier des concurrents internationaux.

b. La capacité et l'expérience professionnelle :

L'exigence de disposer d'une expérience en termes de nombre d'années en continu dans la gestion d'un service public de transport public urbain et interurbain par autobus dans une ou plusieurs exploitations⁷⁴ et d'avoir géré au minimum une exploitation avec un parc constitué d'un nombre d'autobus déterminé et une population d'un seuil minimum, desservie de l'autorité délégante, limite davantage la concurrence aux opérateurs déjà présents sur le marché. En plus les conditions en matière de parc exploité et de population desservie rétrécissent davantage le nombre de soumissionnaires potentiels parmi les opérateurs actifs sur le marché. En effet, seuls les concurrents remplissant ces conditions seraient retenus par l'autorité délégante.

Il y a lieu de signaler que de l'expertise du manager cumulées et leurs expériences en matière de gestion de grande et moyenne entreprises notamment ne sont pas prises en considérations comme critère d'évaluation des capacités et expériences professionnelles des concurrents.

c. L'évaluation de l'offre :

Les critères d'appréciation des offres sont en général au nombre de trois, hiérarchisés et pondérés, avec la prédominance du critère du prix. D'autres critères sont occasionnellement introduits dans la grille d'évaluation (Tableau 7). Il est à préciser que nous avons regroupé les nombres de points de chaque critère entre minima et maxima de chaque appel d'offres examiné.

73 - Ce délai est extrait de l'analyse des avis d'appel d'offre fournis par les opérateurs.

74 - Le terme « exploitation » désigne un contrat de gestion de service public de transport urbain par autobus concernant une ville, un centre ou plusieurs centres ou villes.

Tableau 7. Composantes des grille d'évaluation

Composantes de la grille d'évaluation	Nombre de points
Critères permanents	
Tarifs proposés de la gestion déléguée	[35-70]
Programme prévisionnel d'investissement	[15-40]
Stratégie et politique de développement	[8-25]
Critères occasionnels	
L'entreprise marocaine ⁷⁵	[7,5-15]
Les délais de mise en service du contrat et références techniques ⁷⁶	12

Il ressort de l'analyse de cette grille d'évaluation que la note la plus élevée, qui varie selon les appels d'offres entre 35 et 70, a été attribuée au critère des tarifs, suivi du critère relatif au programme d'investissement dont la note varie entre 15 et 40. Or, ces deux critères sont fixés par l'autorité déléguée en termes de prix de vente des tickets et des besoins en investissement (nombre de bus-itinéraires) et ils sont portés à la connaissance des concurrents.

La connaissance de ces critères par les soumissionnaires réduit la compétition entre ces derniers. Par contre, les critères liés à l'innovation, au développement des méthodes et des outils de gestion moderne pour améliorer les performances du service délégué et à la qualité de service ne sont pas considérés comme étant déterminants dans l'évaluation des concurrents.

2.1. Appel d'offres avec présélection

Les cinq (05) appels d'offres avec pré-sélection concernent les communes de Saidia, Guércif, Nador, Taza, et Settat. Pour ce mode d'appel d'offres, seules les sociétés ayant rempli les conditions d'éligibilité, peuvent retirer le règlement (cahier des charges) de l'appel d'offres afin de soumettre leurs offres.

3.1. Appel d'offres restreint⁷⁷

Le recours à un appel d'offres restreint est conditionné selon les critères tels que définis par le Décret relatif aux marchés publics par :

- Le nombre limité d'entrepreneurs, de fournisseurs ou de prestataires de services qui peuvent l'exécuter, en raison de la nature de la prestation, de sa particularité, de l'importance des compétences et des ressources à mobiliser ainsi que des moyens

75 - Ce critère a été utilisé lors de l'évaluation des offres par la commune de Fès.

76 - Ce critère a été utilisé lors de l'évaluation des offres par la commune de Safi.

77 - Un appel d'offres est dit «restreint», lorsque seuls peuvent remettre des offres, les concurrents que le maître d'ouvrage a décidé de consulter. IN : article 16 du Décret n° 2.12.349 du 8 jourmada I 1434 relatif aux marchés publics. (B.O. n° 6140 du 4 avril 2013).

et de l'outillage à utiliser et dont le montant doit être inférieur à deux millions de dirhams toutes taxes comprises.

- L'obligation pour le maître d'ouvrage de consulter au moins trois (3) concurrents susceptibles de répondre au mieux aux besoins à satisfaire.
- La motivation du recours à l'appel d'offres restreint qui donne lieu à l'établissement par l'autorité compétente ou par le sous ordonnateur, d'un certificat administratif explicitant les raisons qui ont conduit au choix de cette procédure.

Dans le cas d'espèce, un seul cas a été relevé dans l'appel d'offres de la commune de Tanger, lancé en 2014. L'analyse du règlement de consultation soumis aux concurrents par l'autorité délégante, ne nous a pas permis de relever les motifs de cette commune de recourir à ce mode d'appel d'offres.

Toutefois, et de façon générale d'un point de vue concurrentiel, le recours au mode d'appel d'offres restreint, en l'absence de critères qui fixent les conditions de recours à ce mode de passation par les autorités délégantes et la fixation des seuils en dessous desquels ce mode de passation est permis, risquent fortement de porter atteinte au principe de concurrence libre et loyale.

2. Les nouveaux modèles de contrats de gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus

Les nouveaux contrats se démarquent des anciens par le fait que l'autorité délégante participe au financement des investissements industriel et commercial. C'est le cas des contrats de l'ECI « Al Assima » (la capitale), de l'ECI « Al Baida » et de la municipalité de Kénitra. Une analyse des règlements de ces appels d'offres est présentée ci-après :

1.2. L'appel d'offres de l'ECI « Al Assima »⁷⁸

Cette lecture analytique vise à étudier les différents articles du règlement de consultation de l'appel d'offres lancé par l'ECI « Al Assima », à la lumière des problématiques que certaines de ses exigences peuvent soulever d'un point de vue concurrentiel. Et ce, pour s'assurer qu'elles respectent les principes du droit de la concurrence, en particulier, le libre accès à ces marchés, la transparence des procédures et des décisions, l'objectivité et la non-discrimination des critères de sélection des concurrents.

A cet effet, il y a lieu de rappeler que l'article 13 du règlement de consultation de ce contrat a précisé les critères d'éligibilité pour la participation au présent appel d'offres et qui sont détaillés ci-après :

78 - Par leurs décisions, les conseils communaux des communes de Rabat-Salé et Témara ont décidé de créer l'Etablissement de Coopération Intercommunale l'ECI « Al Assima » pour la gestion du service du transport urbain et interurbain et l'élaboration du plan de déplacement urbain, sur les 15 collectivités territoriales relevant des préfectures de Rabat-Salé et Témara. Le Ministre de l'Intérieur, par décision du n° 211, du 21 juin 2011, a approuvé la création de l'ECI « Al Assima ».

Tableau 8. Critères d'éligibilité de l'appel d'offre de l'ECI Al Assima*

Catégorie	Critères d'éligibilité
L'expérience professionnelle du soumissionnaire :	Le «nombre d'années d'expériences» : le soumissionnaire doit justifier qu'il a géré en continu l'exploitation d'un service de transport urbain par autobus pendant cinq (05) ans au minimum, durant les quinze (15) dernières années.
	Le «parc total en exploitation» : le soumissionnaire doit gérer un parc total supérieur ou égal à trois cents (300) Autobus. Ce seuil doit être obtenu d'une seule des exploitations du soumissionnaire présenté ou par la sommation des parcs de trois (03) exploitations au plus avec une exploitation de cent cinquante (150) bus au moins.
	La «Population desservie» : les exploitations gérées par le soumissionnaire doivent également desservir une population totale minimale d'un million d'habitants (1000 000 Hab). Ce seuil doit être obtenu au niveau d'une seule des exploitations du soumissionnaire présentées ou par la sommation des populations de trois (03) exploitations au plus.
La capacité financière	Les soumissionnaires devront justifier de capitaux propres supérieurs ou égaux à cent cinquante millions de dirhams (150 000 000 DH). Le calcul des capitaux propres se fait sur la base de la définition du plan comptable marocain.
Pour le cas des groupements d'entreprises	Les membres du groupement soumissionnaire réunis doivent avoir géré un parc total supérieur ou égal à trois cents bus (300) au niveau de trois (03) exploitations au plus. L'opérateur technique doit posséder, à lui seul, une exploitation de (Cent cinquante 150 bus) au moins au niveau d'une seule exploitation et satisfaire les dispositions de cet article en matière de 'nombre d'années d'expérience «et de "population Desservie" .
	Les membres d'un groupement d'entreprises doivent justifier d'une «capacité financière» supérieure ou égale à 150 Millions de dirhams (150 000 000 DH), évaluée à travers la consolidation des capitaux propres de l'ensemble des membres dudit groupement.

(*) NB : Ces critères sont cumulatifs.

◇ **Source** : documents fournis par l'ECI AL ASSIMA

D'un point de vue concurrentiel, l'exigence imposée aux entreprises qui participent aux appels d'offres de disposer de références techniques, c'est-à-dire d'expérience dans la gestion du transport public urbain et interurbain par autobus, représente une limite d'accès à ce marché. Cette exigence empêche les nouveaux opérateurs d'investir dans ce marché. En d'autres termes, ces conditions ne favorisent pas l'arrivée de nouveaux investisseurs dans ce marché ayant avec une expérience managérielle dans le transport et voulant intégrer ce marché. Dans ce sens, seules les entités présentes sur ce marché peuvent soumissionner.

De même, bien que les appels d'offres soient internationaux, cela doit être relativisé en raison de leur publication dans des journaux nationaux.

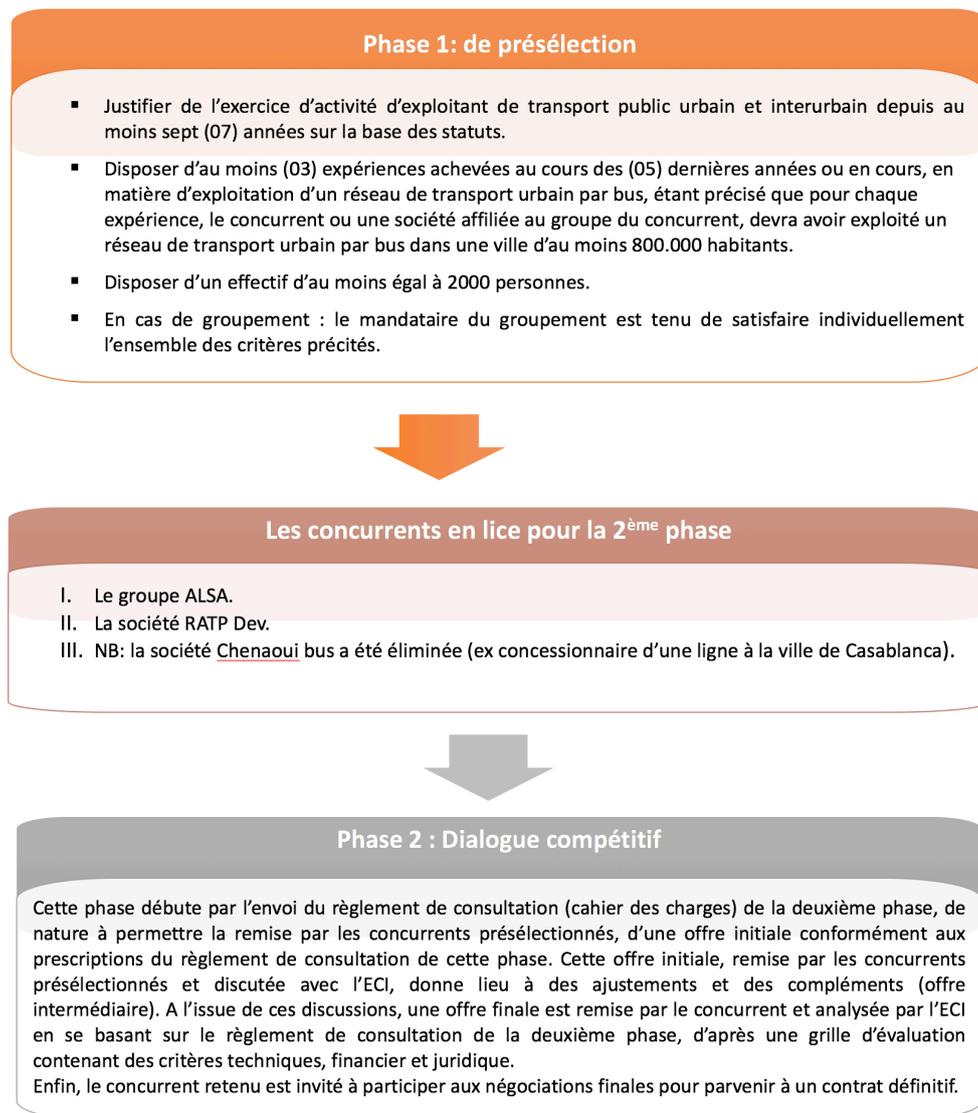
Compte tenu du caractère cumulatif des critères d'éligibilité, ces derniers constituent de véritables barrières à l'entrée au marché de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus. Etant donné le fait que des entreprises agissant dans le secteur ne peuvent pas satisfaire, pour la plupart d'entre elles aux critères exigés.

Pour cet appel d'offres, seuls le groupement ALSA-City bus et TRANSINVEST⁷⁹ ont satisfait aux critères en termes de flotte gérée et de population desservie. Malgré le fait que l'appel d'offres soit international il a été déclaré infructueux, en raison de l'insatisfaction des dossiers, soumis par les concurrents, aux prescriptions du cahier de charges⁸⁰.

2.2. L'appel d'offres de l'ECI « Al Baida »⁸¹

En avril 2019, l'ECI Al Baida a lancé un nouvel appel d'offres qui se décline en deux temps avec une phase de « présélection » et une seconde phase de « dialogue compétitif »⁸², présenté ci-après :

Figure 15. Présentation du mode de passation de l'appel d'offres de l'ECI « Al BAIDA »



79 - Cette société ne gère actuellement aucune exploitation d'autobus et elle faisait partie groupement composé de la Caisse de dépôt et de gestion (34 %), de l'entreprise RATP Développement (20 %) et de la holding marocaine Transinvest (46 %) qui constitue la société M'dina bus qui gère l'exploitation de l'agglomération de Casablanca.

80 - Les clauses de ce cahier des charges ont été établies à partir d'une étude et d'un plan de déplacement urbain élaboré en collaboration avec le cabinet d'étude Transitec.

81 - Un premier appel d'offres pour la gestion déléguée de la métropole de Casablanca a été lancé en juin 2018 par la SDL Casa Transport puis annulé, suite à une action en justice par M'dina bus sur la légitimité de l'autorité déléguante.

82 - Chaque phase avait son propre règlement de consultation.

◇ **Source** : documents retraités par les services d’instruction à partir des documents fournis par l’ECI AL BAIDAA.

L’analyse de cet appel d’offres a permis de relever les barrières à l’entrée dans le marché de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus, indiquées ci-après :

- Le nombre d’années d’exercice de l’activité du transport public urbain et interurbain par autobus a été apprécié en fonction des statuts de la société du soumissionnaire (sept années à partir de la date de création de la société en question), alors que pour les appels d’offres précédents, ce sont les années d’expérience acquise sur le terrain qui étaient prises en considération, justifiées par des attestations délivrées par les autorités déléguées.

Or, la notion de durée d’existence juridique (sur la base des statuts) limite la liste des concurrents potentiels. En raison, d’une part, du fait que chaque contrat de gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus est porté par une structure juridique dédiée, et d’autre part, la création des structures juridiques est d’ailleurs postérieure à l’obtention du marché.

En l’espèce, seules les sociétés ALSA Maroc et RATP Dev⁸³ ont pu remplir cette condition.

- L’exigence imposée aux soumissionnaires d’avoir au préalable trois expériences de gestion déléguée de transport public urbain pour des exploitations d’au moins 800.000 habitants. A cet égard, l’analyse de la structure du marché à la date de l’appel d’offres révèle que les opérateurs nationaux pris individuellement ou en groupement ne pouvaient pas satisfaire ce critère.
- L’impossibilité de consolider les expériences dans le cadre d’un groupement, comme prescrit dans le cahier des charges qui exige que le mandataire du groupement devait à lui seul remplir l’ensemble des critères de présélection précités.
- La seconde phase dite de « dialogue compétitif » s’est faite avec les deux opérateurs sélectionnés, à savoir : ALSA et RATP-Dev. Elle a été sanctionnée par la conclusion d’un contrat de gestion déléguée sur une durée de 10 ans, renouvelable pour une période de 5 ans avec la société ALSA, dont le coût d’investissement est de 1.660.400.000 de dirhams.

Reste à signaler que la notion de phase de dialogue compétitif utilisée dans le présent appel d’offres est présente dans l’article 5 de la loi n° 86.12 relative aux contrats de partenariat public-privé⁸⁴ et dans les articles 11 à 24 et les articles 26 à 30 du décret d’application⁸⁵ qui stipulent qu’un dialogue compétitif est initié par la personne publique dans le cas où elle

83 - RATP Dev Casablanca est une filiale à 100% de RATP Dev, en charge de l’exploitation du réseau de transport en commun en site propre (Tramway et BHNS) de Casablanca. Actionnaire dans la société M’dina Bus (ancien exploitant du transport urbain et interurbain par autobus dans l’agglomération de Casablanca), mise sous séquestre, le 04/10/2019 par l’autorité déléguée.

84 - Dahir n° 1.14.192 du 1^{er} rabii I 1436 portant promulgation de la loi n° 86.12 relative aux contrats de partenariat public-privé. (B.O. n° 6332 du 5 février 2015).

85 - Décret d’application n° 2.15.45 pris pour l’application de la loi n° 86.12 relative aux contrats de PPP.

est objectivement dans l'impossibilité de définir seule et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet donnant lieu au service objet du contrat de partenariat public-privé.

3.2. La municipalité de Kénitra

En principe, toute procédure qui fait abstraction de la procédure de mise en concurrence des candidats potentiels, d'un point de vue concurrentiel, doit être fortement encadrée. Pour le cas de la municipalité de Kénitra, l'appréciation de la sélection du délégataire par voie de négociation directe par l'autorité délégante conformément à l'article 6 de la loi n° 54.05 précitée a été faite pour des motifs d'urgence pour assurer la continuité du service public⁸⁶.

Ce contrat a été conclu le 02 octobre 2020; pour une durée de 10 ans et s'inscrit dans la nouvelle vision des autorités publiques en matière de contribution à l'effort d'investissement. Ainsi, le délégant s'est engagé de participer à hauteur de 50% à l'enveloppe de l'investissement⁸⁷ pour l'acquisition de la flotte de bus (269,6 MDH destinés à l'acquisition de 138 bus dès la 1^{ère} année). Toutefois, ce contrat n'a été mis en œuvre qu'en janvier 2022, en raison du retard accumulé par le délégant pour verser sa contribution, ce qui interpelle sur l'opportunité du recours à la négociation directe et le gain potentiel d'une procédure d'appel à la concurrence.

III. Analyse des limites d'accès au marché de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus liées à la prorogation de la durée ou la modification des clauses du contrat

La loi n° 54.05 relative à la gestion déléguée des services publics, stipule dans son article 13 que : « Tout contrat de gestion déléguée doit être limité dans sa durée. Celle-ci doit tenir compte de la nature des prestations demandées au délégataire et de l'investissement qu'il devra réaliser et ne peut dépasser la durée normale de l'amortissement des installations lorsque les ouvrages sont financés par le délégataire ».

En outre, ce même article permet la conclusion d'avenants ayant pour effet de prolonger la durée du contrat sous certaines conditions :

- Lorsque le délégataire est contraint, à la demande du délégant, de réaliser des

86 - Suite à la cessation d'activité de la société Karama bus en date du 22 décembre 2019, qui exploitait le réseau du transport urbain par autobus au niveau de la municipalité de Kénitra, la déclaration de la déchéance en date du 17/06/2020 et le retard de bouclage financier du dossier compte tenu de l'implication d'autres contributeurs dans le processus de financement aux côtés de la commune de Kénitra, à savoir la région de Rabat-Salé-Kénitra.

87- Le financement des 50% à la charge de l'Autorité délégante est proposé comme suit :

52,5 MDH à la charge de la Région de Rabat-Salé-Kénitra (accord donné par la Région) ;

30 MDH à la charge de la Commune de Kenitra (soit à travers son propre budget sur trois années soit via la vente de biens immobiliers) ;

52,5 MDH à la charge du Ministère de l'Intérieur non encore mobilisés.

investissements matériels non prévus au contrat initial de nature à modifier l'économie générale de la délégation, les investissements matériels doivent être motivés soit par la bonne exécution du service public ou par l'extension du champ géographique de la délégation.

- Cette prorogation ne peut intervenir qu'une seule fois et doit être justifiée dans un rapport établi par le délégant et faire l'objet d'un avenant au contrat de gestion déléguée.

Ceci explique en partie, le fait que le marché de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus a été très peu animé. Ainsi, la durée des contrats contractés durant la période 2010-2020, varie de 10 et 15 ans, avec une possibilité de prorogation allant de 7 à 10 ans, selon les termes des contrats conclus.

Toutefois et concernant les avenants de prorogation de la durée des contrats, il a été constaté que les durées ont été systématiquement prolongées⁸⁸ au-delà de la date initiale de leurs achèvements. Tel est le cas du contrat d'exploitation du réseau du transport public urbain et interurbain de la ville de Meknès.

Concernant l'extension de son champ géographique, comme ce fut le cas également pour l'intégration de la commune rurale Louadaine dans la convention de la gestion déléguée de la municipalité de Fès. Le même constat a été fait dans les contrats de gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus des communes de Tanger, d'Agadir, du groupement des communes Al Jadida Alkobra.

Certes, la loi n° 54.05 consacre le principe de la liberté de conclure des avenants, mais l'avenant doit se conclure dans le cadre du respect des principes de la gestion déléguée en matière de publicité et de mise en concurrence.

La jurisprudence comparée a considéré ces « avenants » comme étant des nouveaux contrats. A titre indicatif, le Conseil d'Etat français dans son avis n° 371234 rendu le 19 avril 2005, a eu l'occasion de préciser les conditions de légalité d'un avenant à un contrat de délégation de service public :

- l'avenant ne doit pas modifier l'objet de la délégation ;
- l'avenant ne doit pas modifier substantiellement un élément essentiel de la convention, tels que la durée de la convention, le volume des investissements, la nature des prestations, le risque d'exploitation et ;
- l'avenant ne doit pas avoir pour objet la réalisation d'investissements qui sont

⁸⁸- Certains anciens contrats conclus dans le cadre de concessions ont été prolongés au-delà de la durée contractuelle (durée initiale+ durée de prorogation). Tel est le cas des concessions du transport urbain de la commune de Marrakech pour trois années successives, de la municipalité d'Essaouira pour deux années et du contrat de gestion déléguée du transport intercommunal de khénifra pour une année supplémentaire.

normalement à la charge du délégataire.

En tout état de cause, les dérogations au principe de la limitation de la durée des conventions de délégation de service public ne doivent pas permettre aux autorités délégantes de procéder, par avenants successifs, à un allongement répété de la durée de leurs délégations sans remise en concurrence, et de se soustraire ainsi, aux principes de la mise en concurrence. Les modalités de fixation des durées des conventions ou de leurs avenants doivent garantir, par une remise en concurrence périodique, la liberté d'accès des opérateurs économiques aux contrats de délégation de service public et la transparence des procédures de passation.

IV. Analyse des risques liés aux avantages de la position du délégataire sortant lors du renouvellement des contrats de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus

Pour ce point, il s'agit de présenter les conditions théoriques qui favorisent le délégataire sortant lors du renouvellement des contrats de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus (1) et l'analyse des risques liés aux avantages de la position du délégataire sortant lors du renouvellement des contrats (2).

1. Les conditions théoriques qui favorisent le délégataire sortant lors du renouvellement des contrats de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus

Pour répondre à la question de savoir si le délégataire sortant dispose d'avantages concurrentiels lors de l'appel à la concurrence, la grille d'analyse développée par la théorie économique sur les marchés des enchères⁸⁹ des économistes Paul Milgrom et Robert Weber est appliquée par les autorités de concurrence lorsqu'elles examinent les marchés fonctionnant par appels d'offres. Ainsi, L'économiste Paul Klemperer a précisé dans une intervention lors d'une Table Ronde, organisée par l'OCDE, sur la concurrence dans les marchés d'enchères en 2006, que pour qu'une réelle concurrence ait lieu sur un marché d'appel d'offres, il est nécessaire de réunir quatre conditions :

- **Condition n° 1** : un seul acheteur remporte la totalité du contrat pour lequel il y a mise en concurrence ;
- **Condition n° 2** : la taille du contrat doit être importante et représenter ainsi un enjeu significatif pour les entreprises qui participent à l'appel d'offres ;
- **Condition n° 3** : lors d'un appel d'offres, la probabilité de succès doit être

89 - Milgrom P. et Weber R. (1982). «A Theory of Auctions and Competitive Bidding». *ECONOMETRICA*, vol. 50, pp. 1089-1122. (Prix Nobel 2020 des sciences économiques, décerné aux auteurs, pour leur contribution à « l'amélioration de la théorie des enchères et les inventions de nouveaux formats d'enchère ».)

indépendante du résultat des appels d'offres passés lancés pour le réseau considéré, ou pour d'autres réseaux ;

- **Condition n° 4** : il n'existe pas de barrière à l'entrée sur le marché considéré.

2. Analyse des risques liés aux avantages de la position du délégataire sortant lors du renouvellement des contrats

Pour le cas d'espèce, pour les première et deuxième conditions (un seul opérateur emporte le marché et chaque marché représente une part significative du chiffre d'affaires des opérateurs), le marché du transport public urbain et interurbain par autobus est caractérisé, par des durées de contrats de gestion déléguée du transport public urbain et interurbain allant de 10 ans à 15 ans, en plus des possibilités de prolongement allant de 7 à 10 ans.

Cette condition tend à limiter le nombre de nouvelles conventions attribuées chaque année avec un total de 34 appels à la concurrence organisés durant la période 2010-2020, soit un nombre moyen de 3.4 appels à la concurrence par an, à côté de l'absence de croissance significative du marché (un taux de couverture nationale de près de 22%).

Le marché du transport public urbain et interurbain par autobus est également caractérisé par l'importance des chiffres d'affaires générés par ces contrats. Chaque appel d'offres constitue un enjeu significatif pour les différents opérateurs de transport. De plus, les ressources mobilisables par les transporteurs pour répondre aux appels d'offres étant restreintes, le choix de concourir pour un appel à la concurrence de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain implique de devoir renoncer à d'autres marchés. Ce coût d'opportunité tend ainsi à renforcer l'importance que revêt pour un transporteur les contrats pour lesquels celui-ci est candidat.

Sur la troisième condition (le résultat de chaque appel d'offres est indépendant de celui des mises en concurrence précédentes), la question sous-jacente derrière cette troisième condition est de savoir si le fait d'avoir précédemment remporté le contrat de gestion déléguée d'un réseau donné exerce une influence positive ou négative sur la probabilité, soit de remporter un nouveau contrat, soit d'être reconduit sur un contrat précédemment gagné.

Ainsi, l'analyse du fonctionnement concurrentiel du marché de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus montre que la probabilité de succès pour l'obtention d'un réseau peut être corrélée avec :

le fait d'avoir précédemment remporté le contrat de gestion déléguée de ce réseau : l'expérience acquise par l'opérateur accroît ses chances de succès lors du renouvellement (**effet d'expérience**), de même que la possibilité de se signaler, de façon positive ou

négative, à l'Autorité délégitante (**effet de signalement**)⁹⁰

le fait d'avoir précédemment remporté des contrats de gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus distincts du réseau en question : l'opérateur peut ainsi démontrer sa capacité à exploiter de tels réseaux (« **effet vitrine** »)⁹¹ ou bénéficier de synergies géographiques.

A cet effet, les autorités de concurrence⁹² avaient retenu que « les avantages dont dispose le délégataire « sortant » lors du renouvellement des contrats de gestion déléguée constituent une barrière à l'entrée significative ». En effet, les procédures d'appels d'offres pour des attributions des contrats d'exploitation du transport public urbain et interurbain par autobus favorisent les opérateurs « sortants » pour plusieurs raisons :

- **Sur le plan technique**, le délégataire sortant ne subit pas les coûts d'acquisition d'informations sur le réseau (coûts de la réalisation d'études) que doivent supporter les autres candidats.
- **Sur le plan stratégique**, les liens développés avec la collectivité au cours de très longues périodes d'exploitation renforcent la crédibilité du délégataire sortant. De plus, la connaissance du réseau donne au délégataire sortant une expertise sur les coûts, les potentiels de développement du réseau, les risques de l'exploitation et les orientations stratégiques. Les candidats défensifs sont donc mieux en mesure de peser leur risque industriel ;
- **Sur le plan commercial**, enfin, le délégataire sortant est d'ores et déjà partie dans les relations contractuelles avec les usagers ce qui renforce sa position.

Ainsi, lorsqu'il existe de tels avantages au profit du sortant, la probabilité de réussite de sa candidature est forte, tandis que la probabilité de candidature des tiers est plus faible, leur chance de gagner étant limitée alors même que le fait de candidater engendre des coûts non récupérables.

A titre d'exemple, cette hypothèse est vérifiée dans le cas du renouvellement du contrat de gestion déléguée du transport public urbain par autobus de la ville de Taza, où la société sortante s'est trouvée seule candidate pour le renouvellement de ce contrat.

De l'analyse des parts de marché, il apparaît que les sociétés ALSA et City bus bénéficiaient de positions très fortes en particulier, pour la société ALSA avec une part de marché de plus de 70 % en 2020.

90 - Décision de l'autorité française de la concurrence n° 10-dcc-198 du 30 décembre 2010 relative à la création d'une entreprise commune par Veolia Environnement et la Caisse des Dépôts et Consignations.

91 - Idem.

92 - Décision de l'autorité française de concurrence n°11-DCC-34 du 25 février 2011 relative à l'acquisition du contrôle exclusif de Ne Varietur par GDF Suez.

S'agissant de la quatrième condition (l'absence de barrières à l'entrée), il y a lieu de préciser que les avantages du délégataire sortant constituent en quelque sorte des barrières à l'entrée supplémentaire au marché concerné. En effet, les succès passés ont une influence positive sur la probabilité de remporter un appel d'offres futur, il sera d'autant plus difficile pour un nouvel entrant, qui par définition ne peut bénéficier des succès antérieurs, de gagner un contrat.

Les effets d'expérience et de signalement et l'effet vitrine ainsi que les synergies géographiques décrits ci-dessus peuvent en effet, être également analysés comme des barrières à l'entrée sur ce marché auxquelles sont susceptibles de se heurter de nouveaux entrants. De même, les coûts de réponse aux appels d'offres offensifs contraignent les opérateurs à ne répondre qu'à un nombre limité d'entre eux : ils constituent des coûts irrécupérables de nature à freiner la progression de nouveaux entrants sur le marché.

Cette hypothèse est confirmée par l'absence d'entrée significative d'un nouvel acteur lors des cinq dernières années. Selon les données fournies par les opérateurs, l'entrée la plus significative sur le marché ces cinq dernières années est l'entrée de Vectalia Maroc. Cependant, il est difficile de considérer cette société réellement comme un nouvel acteur puisqu'elle est fait partie du groupement constitué avec la société Foughal bus sur les contrats de gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par bus de Nador et Safi. En tout état de cause, Vectalia présente des résultats assez limités, depuis son entrée sur le marché national en 2015 avec un taux moyen de participation de près de 23 %⁹³ et une part de marché de près de 3.5%.

S'ajoutent les barrières à l'entrée relatives au coût des investissements en matériel roulant qui constituent des freins capitalistiques. En effet, cet investissement constitue une barrière capitalistique à l'obtention de tels marchés pour les petits opérateurs qui n'ont pas la surface financière requise.

Chapitre 5. Benchmark d'expériences de gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus à l'international

La démarche préconisée de comparaison du service de transport public permet de renforcer la culture de l'auto-évaluation des performances par les villes et pour les villes. Le benchmarking favorise le partage des bonnes pratiques en matière de gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus. Ainsi, la comparaison s'enrichit au fur et à mesure que l'exercice est mis en œuvre (évalué et recadré). Le succès d'un tel processus repose sur la pertinence des indicateurs choisis et leur adéquation aux besoins des villes marocaines voulant améliorer la performance en la matière.

93 - Avec une participation à trois appels à la concurrence sur les treize appels lancés durant la période (2015-2020).

D'après les expériences menées par de nombreux pays, il s'est avéré que des réformes de la gestion du service public de transport par bus ont été menées suite à l'augmentation des coûts des services et au déclin de la fréquentation des transports publics urbains de manière générale. Ceci serait dû essentiellement à la transition vers l'utilisation généralisée de véhicules privés. Dans la plupart des pays, ces réformes ont été accompagnées de changements dans le cadre juridique régissant le transport urbain par autobus et les modalités de son ouverture à la concurrence.

I. Le Royaume-Uni

Préoccupé par la hausse des coûts des transports publics, les autorités publiques britanniques ont totalement libéralisé en 1984, la gestion du transport urbain au Royaume-Uni. Cela a abouti à un modèle de concessions à deux niveaux : pour l'intérieur et pour l'extérieur de Londres. En dehors de Londres, les services étaient entièrement déréglementés (dans le respect des normes de sécurité minimales), ce qui permettait aux opérateurs de bus de se faire concurrence sur les itinéraires, « sur le marché ». À l'intérieur de Londres, les lignes de bus sous contrat étaient coordonnées par une autorité centrale et exploitées par des sociétés privées sous contrat qui se disputaient le droit d'exploiter des lignes particulières.

La loi sur les transports régionaux de Londres de 1984 a exigé que l'organisme « London Regional Transport » (l'agence de transport public consolidée gérée par le gouvernement central) soit divisé en filiales. L'entité « London Regional Transport » a conservé la responsabilité de la planification des itinéraires mais a finalement créé 13 filiales. Les principales caractéristiques du premier modèle contractuel étaient les suivantes :

- **les contrats à coût brut** : un contrat à frais fixes (coût brut) a été adopté. Cela signifie que l'autorité organisatrice prenait tous les risques en cas de baisse des fréquentations, mais pouvait également être récompensée si les recettes augmentaient. Cela a également réduit les risques pour le secteur privé concernant les changements pouvant affecter le marché et concomitamment les recettes ;
- **la planification centrale** : la planification des itinéraires demeurait la responsabilité de l'autorité organisatrice « London Regional Transport » ;
- **le risque** : le risque de revenu était placé sur le secteur public puisque les opérateurs recevaient une redevance fixe ;
- **le soumissionnaire du gouvernement** : London Buses Limited a été créé en tant qu'ancien opérateur public, mais a dû, sur une période de plusieurs années, entrer en concurrence avec des soumissionnaires privés pour obtenir des lignes dans le cadre d'un programme échelonné ;
- **les niveaux de service/tarifs** : l'autorité organisatrice a conservé le contrôle de la

fixation des tarifs et a également exigé des niveaux de service spécifiques sur chaque ligne. Ce premier modèle a permis de réaliser des économies initiales substantielles, mais a entraîné une certaine perte en matière de qualité du service, la principale motivation de l'opérateur étant la réduction des coûts. Les résultats de ce premier modèle ont été les suivants :

- **la réduction des coûts** : une réduction moyenne de 25 % des coûts d'exploitation en 1993, en grande partie associée à une réduction du personnel ;
- **une fréquentation stable** : le nombre d'utilisateurs à Londres est resté relativement stable au cours de cette période ;
- **une qualité de service réduite** : sans aucune incitation à la performance, la réduction des coûts était la principale motivation, ce qui a entraîné une baisse de la qualité du service au fil du temps ;
- **une gestion problématique** : l'autorité organisatrice « London Regional Transport » s'est heurtée à des difficultés opérationnelles en termes de passation et de gestion des contrats ;
- **des syndicats affaiblis** : les syndicats ont perdu leur pouvoir de négociation collective avec l'autorité, car à la place, ils ont dû négocier avec les différentes entreprises privées.

Pour améliorer la qualité du service, « London Regional Transport » a modifié son approche en adoptant un modèle de contrat à coût net.

Dans ce modèle, le risque de revenu est porté sur les opérateurs pour les inciter à fournir un meilleur service. Les principales caractéristiques de la réforme de 1993 des contrats de transport par autobus sont les suivantes :

- **le contrat à coût net** : London Regional Transport versait des subventions aux opérateurs. Les tarifs payés avec des abonnements multi-voyages étaient répartis entre les opérateurs sur la base d'estimations du volume de passagers réalisées à partir d'enquêtes menées par London Regional Transport ;
- **le risque** : le risque de baisse de fréquentation est supporté par l'opérateur ;
- **les niveaux de service/tarifs** : ils sont demeurés, comme précédemment, déterminés par l'autorité.

Le deuxième modèle n'a pas produit d'amélioration significative de la qualité du service, car il s'est avéré que les incitations aux recettes nettes ne couvraient, dans la pratique, qu'une petite partie des coûts d'exploitation par rapport aux paiements contractuels et à la réduction des coûts. Les résultats de ce deuxième modèle sont les suivants :

- **la réduction des coûts** : les coûts unitaires ont encore été réduits ; une étude a montré que pour l'ensemble de la période allant de 1985 (avant les contrats à coût net) à 2000, les coûts ont été réduits d'environ 40 à 45 % ;

- **la détérioration de la qualité de service** : la qualité du service ne s'est pas améliorée, laissant entendre que la réduction des coûts restait la principale motivation. Les bas salaires et les mauvaises conditions de travail ont affecté le recrutement dans le secteur et la rotation du personnel a augmenté ;

- **l'augmentation des tarifs** : les tarifs ont augmenté, et par conséquent la subvention s'est vue réduite.

Ce modèle n'a pas non plus permis d'aborder la question de la qualité des services car, dans la pratique, les contrats ont eu pour effet de récompenser la réduction des coûts. Les opérateurs n'étaient guère incités à améliorer les niveaux de service puisque les tarifs ne représentaient qu'une faible proportion des coûts et que les niveaux de tarifs et de services étaient fixés par les autorités.

Les opérateurs ont ainsi eu tendance à se concentrer sur la fourniture d'un service bon marché à un marché captif (c'est-à-dire aux personnes qui n'avaient pas beaucoup d'alternatives), plutôt que de fournir un service de haute qualité.

En conséquence, la qualité du service s'est détériorée ou a été au moins statique, les objectifs de performance n'ont pas été atteints et peu de moyens ont été investis dans la mise à jour ou l'amélioration des bus. Il était clair qu'une autre réforme des contrats de bus était nécessaire.

Le parti travailliste a été élu à la tête du gouvernement national en 1997 et a cherché à redonner aux autorités locales un rôle plus important dans la supervision du service de transport public de Londres. Le retour des transports à une exploitation publique complète n'a pas été envisagé, mais une autorité londonienne restructurée a été mise en place en 2000, lorsque London Regional Transport a été remplacé par Transport for London (TfL). À peu près au même moment, une Autorité du Grand Londres démocratiquement élue a comblé le vide laissé depuis l'abolition du précédent Conseil du Grand Londres en 1986. TfL était présidé par le maire de Londres et était chargé de superviser les bus, le métro léger, le métro aérien, le métro souterrain et d'autres questions relatives à la politique des transports (par exemple les taxis). Les principales caractéristiques des réformes de 1998 concernant les contrats de transport par autobus étaient les suivantes :

- **une responsabilité intégrée** : TfL agit non seulement en tant qu'organe de planification central pour les systèmes de bus et de rail de Londres mais a également le maire de Londres comme président officiel. Cette restructuration assure un lien

entre les décideurs politiques (locaux et nationaux) et les transports, ce qui permet de développer des politiques et une gestion complémentaire ;

- **un coût brut avec des contrats incitatifs de qualité** : les contrats incitatifs à la qualité accordaient aux opérateurs des primes pour le dépassement des objectifs convenus et des pénalités pour le non-respect de ces objectifs. Les objectifs étaient basés sur la mesure du temps d'attente excessif des passagers pour les principales lignes (qui mesure le retard causé par des problèmes de fiabilité) ;

- **un calendrier échelonné pour les appels d'offres** : l'appel d'offres pour les 675 lignes de bus de Londres est échelonné afin de fournir un processus d'appel d'offres plus gérable et continu. Environ un sixième des lignes fait l'objet d'un appel d'offres chaque année. Cette mesure a permis de reconnaître l'ampleur de la tâche de gestion des contrats de bus à Londres ;

- **la durée du contrat** : a été fixée à cinq ans, avec une option de prolongation de deux années supplémentaires en cas de bonnes performances (supérieures à celles spécifiées). Il s'agit d'une incitation pour les contractants à améliorer leur performance ;

- **un audit permanent** : TfL mène en permanence des enquêtes sur la fiabilité, la perception, la satisfaction de la clientèle, y compris des audits de type « voyageur mystère ».

Cette troisième itération a globalement été considérée comme une réussite, avec la réalisation des résultats suivants :

- **l'augmentation de la fréquentation** : la fréquentation des bus aurait augmenté de près de 90 à 100 % depuis 2000. Les données du DfT font état de 1 347 millions de trajets en 2000-2001, avec un pic de 2 384 millions en 2014-15 (+77%) ;

- **l'amélioration de la qualité de service** : les mesures de fiabilité se sont améliorées malgré l'augmentation de la congestion du trafic et des perturbations routières. Le temps d'attente excédentaire global du service a été réduit d'environ 50 %. Les investissements pour y parvenir (par exemple, les couloirs de bus) ont été principalement motivés par les investissements des politiques des autorités pour répondre aux besoins d'une ville en pleine croissance ;

- **l'augmentation des subventions** : la subvention totale a également fortement augmenté en raison de l'expansion des services, d'une augmentation des allocations de concession tarifaire pour les voyageurs les plus âgés et les plus jeunes et, plus récemment, du plafonnement des tarifs ;

- **l'augmentation des tarifs** : les tarifs ont d'abord diminué jusqu'en 2003, mais ils ont depuis augmenté de 30 % (en termes réels) depuis 2000. Les tarifs sont fixés par

l'autorité, il s'agit donc d'une question de gouvernance des revenus plutôt que des résultats de la contractualisation.

L'une des principales caractéristiques du modèle actuel de passation de marchés pour les bus londoniens est le volume élevé et continu de contrats faisant l'objet d'appels d'offres chaque année. Cela semble avoir renforcé les pressions concurrentielles sur les prix des offres, mais en même temps, cela donne aux opérateurs plus de possibilités de revenir sur le marché s'ils perdent un contrat. Les dépôts de bus restent une barrière clé à l'entrée pour les nouveaux acteurs, mais la concurrence est intense, ce qui laisse supposer qu'il y a suffisamment d'acteurs expérimentés sur le marché ayant accès aux dépôts ; il est certain qu'un soumissionnaire perdant ayant accès à un dépôt est incité à vendre à de nouveaux contractants s'il n'a plus besoin de cette ressource. TfL n'a pas l'intention de mettre à disposition des dépôts au profit des contractants à ce stade.

La possibilité de prolonger le contrat de cinq ans de deux années supplémentaires a été considérée comme un moyen utile d'inciter les opérateurs. Le contrat est basé sur de bonnes performances, ce qui signifie en pratique qu'ils doivent obtenir des résultats supérieurs aux paramètres définis pour le contrat. Environ la moitié des contractants a réussi à atteindre cet objectif.

II. Les Pays-Bas

Les transports publics locaux et régionaux aux Pays-Bas étaient historiquement basés sur le principe de la libre initiative du marché. La réforme introduite par la promulgation de la loi de 2000 sur le transport des passagers (Wet Personenvervoer 2000) a profondément reconfiguré ce régime. Les transports publics locaux sont désormais soumis à un appel d'offres concurrentiel par les autorités locales de transport. Cela s'est accompagné d'une décentralisation de la réglementation des services de transport public du gouvernement central aux autorités régionales.

Jusqu'aux années 1960, les transports publics régionaux aux Pays-Bas étaient généralement une activité rentable. Les transports publics régionaux et urbains étaient assurés par des entreprises privées et publiques fonctionnant sous une licence accordée par le gouvernement national. Il n'y avait pas de subventions structurelles pour les transports publics. À partir des années 1960, la hausse du coût de la main-d'œuvre, combinée à l'utilisation croissante de la voiture a commencé à rendre les transports publics non rentables. L'année 1969 a été la première année où les pertes des transports publics ont été compensées par le gouvernement national.

À partir de 1974, le gouvernement national a commencé à subventionner les entreprises de manière structurelle, alors que les pertes ne cessaient d'augmenter.

Un système de billetterie nationale et d'intégration tarifaire zonale a été introduit en 1980

(strippenkaarten et sterabonnementen), selon lequel les tarifs et les billets de transport public (billets simples, billets multivoyages et abonnements saisonniers) sont intégrés aux tarifs nationaux et déterminés par le ministère des Transports.

La loi de 1988 sur le transport de passagers a permis de mieux contrôler les déficits croissants en mettant en œuvre un régime de subventionnement forfaitaire, remplaçant les pratiques antérieures de remboursement du déficit, dans le but d'accroître l'efficacité. La responsabilité du contrôle des transports urbains a été transférée vers les grandes municipalités, tandis que les transports régionaux sont restés sous la responsabilité de l'État.

Toutes les subventions provenaient directement ou indirectement du ministère des Transports, qui a souvent peaufiné le régime complexe de subventionnement, passant d'une base de normes d'approvisionnement à une base de passagers-km et enfin, à une base de recettes par passager.

D'autres problèmes ont été observés à l'époque, comme le niveau élevé et croissant des subventions accordées au secteur, alors que la part de marché des transports publics ne cessait de diminuer et que les opérateurs étaient perçus comme manquant d'orientation client.

À la même période, les ratios de couverture des coûts des transports publics ont diminué tandis que des subventions conséquentes et en constante évolution étaient dépensées pour maintenir les services.

Bien que cette détérioration ait ralenti, après 1980, lorsque le système de couverture des déficits a été remplacé par des subventions forfaitaires, le déclin continu de la part de marché des transports publics a rendu le niveau élevé des subventions de plus en plus problématique d'un point de vue politique, en particulier à une époque où le gouvernement national imposait de nouvelles coupes budgétaires dans les secteurs publics.

Le deuxième plan national de transport (établi entre 1988 et 1991) demandait au Ministère de développer des mesures politiques visant une utilisation plus sélective de la voiture et une augmentation de la part modale des transports publics dans la mobilité globale. Dans ce contexte, le Ministère a constitué en 1991 un comité consultatif chargé de préparer des conseils pour une telle réforme de la gouvernance du secteur des transports publics, s'attaquant à l'inefficacité perçue et visant à générer un transfert modal de la voiture vers les transports publics.

Dans l'esprit de l'époque, les relations étroites entre les entreprises de transport et les gouvernements et l'absence de concurrence entre les opérateurs ont été considérées comme des causes majeures des mauvaises performances du secteur.

Le Comité a recommandé que les opérateurs soient rendus responsables de la détermination

et de la commercialisation des services, dans le but de placer le client au centre de toutes les préoccupations et considérant que les opérateurs de transport étaient les acteurs les plus à même de juger comment fournir et commercialiser des services qui seraient compétitifs. L'introduction de la concurrence était considérée comme un instrument important pour atteindre cet objectif, mais une concurrence illimitée était jugée incompatible avec le maintien d'une offre de transports publics ordonnée et intégrée. L'octroi de «concessions» par le biais d'appels d'offres a donc été préféré.

Les recommandations du Comité comprenaient également une décentralisation du contrôle des transports publics vers les autorités régionales de transport - une suggestion qui s'inscrivait dans la tendance à la décentralisation qui existait dans d'autres secteurs de la politique publique. Cette proposition aurait logiquement dû s'accompagner d'une décentralisation du financement des transports publics vers la fiscalité locale, mais les autorités locales néerlandaises n'ont traditionnellement que des pouvoirs fiscaux très limités, ce qui n'a pas été modifié. Le financement est donc resté sous forme de transferts directs du gouvernement central aux autorités régionales.

Les recommandations du Comité ont finalement été mises en œuvre par la loi de 2000 sur le transport de passagers (Wet Personenvervoer 2000). Cette réforme a été présentée comme «l'introduction du marché» (en néerlandais : de invoering van marktwerking), alors qu'il est probablement plus précis de dire que la possibilité d'utiliser les véritables forces du marché a été abolie par cette loi. En effet, le régime d'autorisation traditionnel basé sur l'initiative du marché, dans lequel les opérateurs étaient en principe autorisés à créer des services de manière autonome, mais qui s'était entre-temps sclérosé, a été remplacé par un régime dans lequel l'initiative de l'autorité de créer des services était centrale. L'élément de marché a été introduit par l'obligation faite aux autorités de transport nouvellement désignées de faire jouer la concurrence pour attribuer aux opérateurs des contrats exclusifs (c'est-à-dire des monopoles temporaires) appelés «concessions» en droit néerlandais.

La loi de 2000 sur le transport de passagers a impliqué le passage d'une exploitation publique sous réglementation gouvernementale à une mise en concurrence organisée au niveau régional. Quatorze autorités régionales sont actuellement responsables des transports publics locaux et régionaux aux Pays-Bas. Leurs responsabilités comprennent les services de bus, de tramway et de métro ainsi que certains services ferroviaires régionaux exploités principalement sur les lignes secondaires du réseau ferroviaire national, tandis que l'État demeure l'autorité de transport responsable des services ferroviaires nationaux.

Depuis, les transports publics sont organisés selon des contrats d'exclusivité pour l'exploitation de services d'autobus (pour une durée maximale de 10 ans). Ces contrats font obligatoirement l'objet d'un appel d'offres concurrentiel dans le cadre d'un régime qui vise

à utiliser la créativité et les connaissances des opérateurs en leur donnant au moins une certaine liberté de conception des services.

Les deux principaux objectifs de la réforme étaient les suivants : accroître l'attrait et l'utilisation des transports publics, en particulier dans les zones urbaines, et atteindre un degré plus élevé de couverture des coûts par les recettes des passagers (en 2000, la couverture des coûts était d'environ 35% et l'objectif de la loi 2000 était d'atteindre au moins 50%).

À cette fin, l'une des idées importantes de la loi était de donner la liberté de conception des services à l'opérateur dans le cadre de procédures d'appel d'offres concurrentielles ; de cette façon, les connaissances et la créativité de l'opérateur devaient être utilisées pour atteindre les objectifs susmentionnés. Cette idée était également liée à un autre objectif de la loi qui était de professionnaliser le secteur des transports publics de manière à éviter les interventions excessives des autorités basées sur des questions politiques à court terme qui ne feraient qu'entraver la réalisation des objectifs politiques à long terme.

À l'origine, les quatre plus grandes villes étaient temporairement exemptées de l'obligation de lancer un appel d'offres.

Les arguments en faveur de cette exemption étaient variés : difficultés organisationnelles liées au transfert de propriété des opérateurs municipaux, inefficacité relative de ces opérateurs et, par conséquent, nécessité d'un délai d'adaptation plus long au nouveau contexte, soutien politique à la propriété publique, opposition des syndicats à la concurrence, et le fait que la plus grande complexité des transports publics dans les grandes villes (volumes importants de passagers, problèmes de coordination entre les différentes modalités, etc.) plaiderait contre un passage facile à un régime d'appel d'offres.

Plusieurs changements politiques radicaux ont ensuite été opérés, visant d'abord à mettre en œuvre une obligation d'appel d'offres dans ces villes également, mais celle-ci a été - en fin de compte - remplacée par une liberté de choix.

En conséquence, les services d'autobus font l'objet d'appels d'offres à Rotterdam, à Utrecht et à La Haye, mais pas à Amsterdam.

La loi protège les droits du personnel d'exploitation : un opérateur sous contrat doit reprendre le personnel d'exploitation de l'ancien opérateur. Le fort pouvoir des syndicats dans le secteur, ainsi qu'un certain soutien politique, ont permis de garantir ces protections.

Les organisations de défense des passagers ont une position légale : les autorités et les opérateurs doivent consulter ces organisations à des moments précis, notamment lors de la procédure d'appel d'offres. Dans la plupart des régions, une structure de consultation régionale permanente entre l'autorité, l'opérateur et les organisations de passagers a été mise en place pour faire face à cette situation.

Les procédures d'appel d'offres sont actuellement organisées par chacune des autorités de transport: 12 provinces et 2 régions de transport (Amsterdam et Rotterdam/La Haye). Les autorités sont libres de décider de la division en zones contractuelles. L'opérateur gagnant reçoit un droit de monopole temporaire (généralement de 8 à 10 ans pour les services de bus)). Ce droit exclusif doit être soumis à une mise en concurrence. Cette obligation a été introduite progressivement après 2001 à l'exception des principales villes.

Bien que les opérateurs doivent être sélectionnés dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres, la loi laisse une grande liberté aux autorités pour définir la manière dont les services sont contractés. Par ce biais, la réforme visait à concentrer les interventions des autorités sur la fixation des «objectifs» des transports publics par le biais - de préférence - d'une définition fonctionnelle des objectifs du service (niveau stratégique), et tentait de les dissuader de décider des «moyens» tels que l'emplacement d'arrêts spécifiques, les itinéraires, etc. (niveau tactique). Une telle approche a été jugée nécessaire pour contrer la tendance de certains conseils municipaux à surévaluer les besoins du dernier passager défavorisé et à sous-évaluer les besoins de la majorité.

Trois principaux formats de contrats se sont développés à la suite de cette réforme :

- **Un contrat à coût brut** : l'opérateur n'a aucune liberté de conception du service, l'autorité spécifie entièrement les services à fournir (bien que l'opérateur puisse suggérer des améliorations du service), l'opérateur ne supporte aucun risque de revenu mais il est stimulé par certaines incitations financières liées à des critères de qualité du service (par exemple, la satisfaction du client) ;

- **Un contrat à coût net** : l'opérateur bénéficie d'une certaine liberté de conception du service pendant la procédure d'attribution et pendant le contrat, les exigences minimales de service sont spécifiées par l'autorité de manière fonctionnelle, l'opérateur supporte le risque de revenu, l'opérateur reçoit un paiement contractuel annuel fixe («subvention») ;

- **Un contrat super-incitatif** : l'opérateur bénéficie d'une grande liberté de conception des services pendant la procédure d'attribution et pendant le contrat, les exigences minimales de service sont spécifiées par l'autorité de manière fonctionnelle (c'est-à-dire que les services à produire sont spécifiés en fonction d'un ensemble de normes d'accessibilité qui doivent être réalisées pour une population, une zone ou une ville spécifique, plutôt qu'en fonction de l'itinéraire et de l'horaire à produire), l'opérateur assume le risque lié aux recettes et est encouragé à augmenter le nombre d'utilisateurs par de puissantes incitations financières liées au nombre d'utilisateurs réalisés, le contrat ne comprend en principe aucun paiement annuel fixe.

III. Israël

En Israël, historiquement deux coopératives assuraient 96 % du transport public par bus. En 2000, une réforme des transports publics a été introduite. Les principaux objectifs étaient d'améliorer l'efficacité économique des services de bus afin de fournir les ressources nécessaires pour améliorer l'étendue et la qualité du service et d'augmenter les chiffres de fréquentation.

En 2017, huit nouveaux opérateurs, sélectionnés par un processus d'appel d'offres, représentaient 45% de l'activité du secteur (en termes de véhicules-kilomètres). L'examen des résultats montre que le coût kilométrique moyen par véhicule a diminué de 37% à 50%.

Les principales économies résultent de la réduction des salaires, principalement ceux des conducteurs. Dans la plupart des cas, le niveau de service (portée) et la fréquentation ont augmenté, et la qualité du service s'est améliorée, tandis que certains tarifs de bus ont diminué.

L'expérience israélienne en matière d'appels d'offres pour les services de bus publics semble être assez réussie en termes de réduction des coûts, d'amélioration de la qualité du service et d'augmentation de la fréquentation. Cependant, la réforme s'est accompagnée de changements fréquents dans les caractéristiques des appels d'offres, notamment le type de contrat et la durée du contrat. Ces changements peuvent refléter des problèmes de réglementation gouvernementale ou une incongruité entre les caractéristiques des appels d'offres et leurs objectifs définis.

En Israël, les autorités de transport ont toujours été concentrées au niveau national, par le ministère des Transports. En outre, le manque d'implication des opérateurs au niveau tactique empêche l'autorité de transport d'utiliser les connaissances et l'expérience des opérateurs. Cette situation peut nuire à la capacité de maintenir un mécanisme de réglementation efficace qui fournira un niveau de service approprié aux utilisateurs dans les différentes régions.

La reconnaissance de ces inconvénients a conduit à une évolution de la réglementation. Une autorité nationale des transports a été créée en Israël. Elle fonctionne comme une unité de soutien du ministère des Transports, dont le rôle consiste à assurer l'exploitation d'un système de transport public large et efficace, conformément à la politique du gouvernement (ministère des Transports 2007). Par la suite, quatre autorités de transport métropolitaines ont été fondées pour fournir des services de transport locaux.

La répartition des risques entre l'autorité de transport et les opérateurs est définie dans le cadre des contrats. Dans un contrat à coût brut, l'opérateur ne supporte que le «risque de production», à savoir le risque de produire un rendement déterminé, quel que soit le nombre

de passagers. Ces contrats sont considérés comme ayant un coût relativement faible pour l'autorité de transport. Dans un contrat à coût net, l'opérateur reçoit des revenus de la vente de services tout en supportant le «risque de revenu». Ainsi, ces contrats sont considérés comme plus motivants pour les opérateurs à améliorer le service et à augmenter la fréquentation.

Bien que, jusqu'en 2010, tous les appels d'offres israéliens étaient à coût net, la structure coût-demande n'a pas incité les opérateurs à améliorer la qualité du service. Par conséquent, en 2010 l'autorité des transports est passée aux appels d'offres à coût brut. Pour motiver davantage les opérateurs, l'autorité a inclus des incitations à augmenter le nombre de passagers dans le cadre des appels d'offres.

La durée du contrat est un autre élément important de l'appel d'offres du contrat. Une longue durée de contrat réduit le coût moyen par unité, facilite le financement et l'investissement en capital, permettant d'améliorer la main-d'œuvre et l'équipement, et assure la sécurité de l'emploi, en particulier pour les conducteurs. Cependant, cela peut ne pas favoriser un bon service, car une longue durée de contrat renforce l'opérateur en tant que monopole régional. La faible fréquence des appels d'offres réduit également l'introduction de changements dans la technologie ou la demande.

La durée initiale du contrat en Israël était de six ans, puis a été étendue à huit ans. Lors des quatre derniers appels d'offres, la durée du contrat était de six ans avec deux extensions possibles de trois ans chacune. Ces prolongations peuvent empêcher un monopole régional, à condition que les opérateurs ne les considèrent pas comme des mécanismes de prolongation automatique. Toutefois, si la prolongation dépend des performances, l'insécurité des opérateurs peut s'ensuivre.

Afin de choisir l'opérateur le plus approprié, l'autorité de transport utilise généralement un processus en deux étapes. Tout d'abord, une première sélection, destinée à écarter les opérateurs manquant de solidité financière et d'expérience antérieure. Mais cette sélection peut également nuire à la concurrence en discriminant les petites entreprises. Si la préférence de l'autorité de régulation pour la solidité financière et les économies d'échelle est compréhensible, elle peut entraver la concurrence et accroître la collusion entre les opérateurs. Cette situation pourrait finalement produire des monopoles régionaux qui nuisent à l'efficacité et aux normes de service.

La détermination des critères de sélection est la deuxième étape du processus. Les normes doivent refléter les objectifs du régulateur et leur importance relative. Par exemple, étant donné qu'il existe une relation de compromis entre les économies de coûts et la capacité à maintenir un bon niveau de service, se concentrer sur les offres qui réduisent les coûts et les subventions peut nuire à l'amélioration du service.

Les critères de sélection des opérateurs israéliens ont évolué au fil du temps pour plusieurs raisons. On peut notamment citer (a) le changement d'orientation de 2004 à 2010, qui a mis l'accent sur les économies de subventions plutôt que sur la réduction des tarifs et l'augmentation de l'étendue du service. Ce changement a été ordonné par le ministère des Finances israélien afin d'économiser les dépenses publiques sur la prestation de services. À partir de 2010, les critères se sont concentrés sur les économies de coûts et sur le service proposé, avec un poids relativement plus important attribué aux programmes opérationnels qui définissent les normes de service. Ce changement exprime la tendance menée par le ministère des Transports à renforcer les services de bus, en partie sous la pression des ONG israéliennes qui souhaitent promouvoir cette question ; (b) empêcher les offres de dumping et la renégociation après l'attribution de l'appel d'offres ; et (c) lier les niveaux de subvention aux chiffres de fréquentation.

Pendant la période du contrat, un système de supervision et de contrôle efficace est essentiel pour maintenir les normes de service. En 2006, Israël a adopté deux mesures visant à réglementer l'assurance qualité et la continuité du service. La première tenait compte du score de contrôle opérationnel et l'expérience passée des opérateurs ; l'autre portait sur les salaires des conducteurs et les plans d'investissement dans la formation. L'inclusion du score de qualité de service des opérateurs comme critère d'attribution de l'appel d'offres, et l'augmentation de son poids relatif de 5 à 17 %, a considérablement accru l'importance de cet instrument réglementaire. Toutefois, l'indice de la norme de service n'inclut pas les enquêtes sur les préférences des passagers, qui montrent l'importance des différents éléments de l'indice. Le nombre relativement faible de trajets en bus mesurés pour chaque opérateur (environ 0,4 % de l'ensemble des trajets) constitue un autre inconvénient de ce système de surveillance et de contrôle, qui ne dissuade peut-être pas les opérateurs de s'écarter des normes requises.

IV. L'Afrique du Sud

Les objectifs de la politique des transports publics (TP) en Afrique du Sud se trouvent principalement dans le Livre blanc sur la politique nationale des transports de 1996 et dans la législation qui a suivi, comme la loi de transition sur les transports terrestres nationaux de 2000 (NLTTA) et la loi sur les transports terrestres nationaux de 2009 qui a remplacé la NLTTA. Au cours des années suivantes, un certain nombre de documents stratégiques ont été élaborés pour l'objectif politique global d'amélioration des services de transport public en Afrique du Sud. Le livre blanc sur la politique nationale de transport de 1996 reste cependant toujours valable, car les objectifs globaux de la politique de transport public n'ont pas changé au cours de cette période.

Le Livre blanc sur la politique nationale des transports ne faisait pas spécifiquement référence au transport par autobus, mais le traitait comme une partie de l'ensemble du

secteur du transport de passagers. Le Livre blanc envisageait également de déléguer la planification, la mise en œuvre, le financement, la réglementation et l'application de la loi du système de transport de passagers au niveau compétent le plus bas. Le Livre blanc fixe également l'objectif de garantir un financement durable et spécifique pour le transport de passagers. D'autres objectifs pour le secteur des bus consistaient à :

- Fournir une réorientation spatiale afin de promouvoir le transport public par rapport au transport en voitures privées ;
- Assurer la viabilité économique des services de bus nécessitant un soutien financier minimum avec un meilleur accès aux opportunités d'emploi au bénéfice de la population ;
- Répondre aux besoins des usagers en matière de services de transport par bus sûrs, accessibles, abordables et fiables ;
- Mettre en œuvre un système de concurrence régulée basé sur des plans de transport de passagers et des contrats soumis à appel d'offres ;
- Promouvoir des services de transport par autobus coordonnés et intégrés ;
- Promouvoir des services de transport par bus respectueux de l'environnement et économes en énergie.

À la suite du Livre blanc de 1996, et à titre de mesure provisoire pour aider les entreprises à «se mettre en forme» et à se préparer au système d'appel d'offres, le gouvernement a conclu des contrats provisoires avec tous les opérateurs subventionnés en 1997. En substance, ces contrats plaçaient leurs services existants dans le cadre d'un contrat avec tous les droits et privilèges associés à un contrat de cette nature. L'intention était que ces contrats durent au maximum trois ans avant que les services de l'opérateur ne soient mis en adjudication ; ils n'ont jamais été conçus comme des contrats à long terme.

Les syndicats, cependant, se sont opposés au régime d'appel d'offres concurrentiel car ils estimaient que la main-d'œuvre serait lésée par des licenciements et une réduction des salaires (sous la pression de la concurrence) et par un manque de continuité de l'emploi lorsque les opérateurs historiques perdent des contrats.

Cela a abouti à un accord tripartite entre les syndicats, le ministère des Transports et l'industrie organisé par le biais de son association professionnelle, la Southern African Bus Operators Association (SABOA). L'accord, entre autres, obligeait tout opérateur ayant remporté un appel d'offres concurrentiel à employer au moins 75 % de la main-d'œuvre de l'opérateur en place et prévoyait des mesures relatives aux coûts de licenciement des employés auxquels le nouvel opérateur ne proposait pas d'emploi.

Le système d'appel d'offres a démarré lentement en 1997 et a duré jusqu'en 2002, date à laquelle le gouvernement a annoncé un moratoire sur les nouveaux appels d'offres en raison d'un manque de fonds et de l'absence de plans de transport intégrés (une exigence législative à l'époque). Au cours de cette période, les syndicats ont continué à s'opposer au système d'appel d'offres, après qu'il ait été déterminé que, dans certains contrats, les travailleurs perdaient entre 37 % et 75 % de leur salaire initial lorsqu'ils changeaient d'opérateur. Après plusieurs années et une cinquantaine de processus d'engagement entre les acteurs tripartites, le différend n'a pas été résolu et le pays n'a pas vu d'autre service de transport public subventionné par la concurrence depuis lors.

En 2009, une nouvelle loi sur les transports terrestres nationaux a été promulguée. Elle prévoit à la fois des contrats soumis à appel d'offres et des contrats négociés, et renforce le principe des contrats négociés, par exemple en prévoyant qu'un tel contrat puisse faire suite à un service déjà soumis à appel d'offres. Cette loi a placé les questions de transport public au niveau des autorités locales (municipalités) et a également prévu des contrats négociés d'une durée maximale de 12 ans. Les autres contrats mis en concurrence sont d'une durée de 7 ans. Un autre principe énoncé dans la loi est que des plans de transport intégrés doivent être élaborés de manière à ce que les services de transport soient accessibles à tous. La prévention de la duplication de la prestation de services et des subventions est un autre objectif des plans de transport intégrés.

Les progrès en matière de développement des plans de transport intégrés ont été très lents, bien que la plupart des grandes régions métropolitaines aient fait quelques progrès. Aucun processus de négociation avec les opérateurs historiques n'a été mis en place dans le pays pour discuter de l'élaboration de ces plans ou des principes qui les sous-tendent. Dans les petites municipalités, des problèmes majeurs se posent en ce qui concerne l'expertise nécessaire pour développer, mettre en œuvre, gérer et mettre à jour de tels plans.

En conclusion du benchmarking réalisé, il apparaît que les avancées en matière de gestion déléguée sur le plan international sont diverses selon le contexte historique et économique des expériences des étudiés. Cependant, quelques leçons peuvent en être tirées, à savoir :

- la plupart des pays disposent d'un arsenal juridique pour les contrats de gestion déléguée ;
- le transport urbain par autobus est érigé dans ces différents pays comme une priorité des politiques publiques aussi bien à l'échelle central que décentralisé ;
- l'ouverture du marché de transport urbain par autobus aux opérateurs privés est une réponse à des considérations financières liées aux coûts brut ou net des prestations de services assurés. Mais cette ouverture a été une occasion pour

repenser tout le modèle économique de cette activité dans le sens d'une meilleure efficacité et efficacité : maîtrise des coûts, augmentation des revenus et de la qualité des prestations de service, etc.

- le recours à la gestion privée des transports urbain par autobus sous différentes formes juridiques a été accompagné par la mise en place de régulateur public hautement spécialisé disposant de larges pouvoirs d'organisation du secteur, le plus souvent à l'échelle décentralisée ;

- la gestion déléguée et les contrats de partenariat public-privé font le plus souvent l'objet de textes législatifs séparés et ceci, est d'autant plus vrai pour les cas où ces concessions sont historiquement plus anciennes ;

- la pratique de la gestion déléguée précède la mise en place d'une réglementation des appels à la concurrence, des contrats de partenariat entre secteurs public et privé, dont le besoin vient lorsque les projets en gestion déléguée deviennent plus nombreux et/ou plus complexes, et nécessitent donc un encadrement juridique ;

- le périmètre de la loi inclut généralement les collectivités locales, qui dans certains pays où la décentralisation est avancée, sont les principaux acteurs publics ayant recours aux contrats de gestion déléguée.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le présent avis du Conseil de la concurrence porte sur l'analyse du fonctionnement concurrentiel du marché de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus, en se basant sur une approche participative à travers l'audition de l'ensemble des parties prenantes au secteur. A cet effet, des conclusions ont été tirées (I) et des pistes d'amélioration sont proposées (II).

I. Conclusions

L'analyse concurrentielle du fonctionnement du marché de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus a permis de constater le niveau élevé de son encadrement régi par un arsenal de textes juridiques divers et variés.

Toutefois, il a été relevé que ce cadre juridique est resté inachevé, ce qui a conduit les autorités délégantes à s'appuyer sur les dispositions réglementaires régissant les marchés publics pour lancer leurs appels d'offres et sélectionner le concurrent adjudicataire.

Dans le même registre, la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain a révélé que la création de sociétés de développement local (SDL) non contrôlées directement par l'autorité délégante pour réguler le transport, n'a pas permis de mettre fin à la multiplicité des acteurs dans ce modèle de régulation. Bien au contraire, ce modèle a amplifié l'asymétrie d'informations et a créé des problèmes de coordination, de gouvernance entre les acteurs, tout en diluant les responsabilités et en entraînant des coûts de fonctionnement alourdissant les coûts d'exploitation.

En ce qui concerne l'analyse concurrentielle, et en vue d'apprécier son intensité dans le marché de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus, une analyse a été menée sur l'évolution des parts de marché en volume et en valeur des opérateurs présents sur ledit marché. Cette analyse a permis de conclure que ce marché se caractérise par un niveau élevé de concentration, où les deux premières sociétés ALSA et City bus ont une part de marché cumulée se situant entre 80 et 90% durant la période 2018-2020, avec une dominance nette de la société ALSA qui a vu sa part de marché passer de 50 à 70%.

Ce niveau élevé de concentration semble être dû à la combinaison de trois facteurs essentiels à savoir :

- Des barrières à l'entrée très élevées, édictant des conditions techniques et financières d'accès qui favorisent les grandes entreprises, empêchent l'arrivée de nouveaux entrants et excluent totalement l'innovation, la créativité comme critères de sélection.

- Un nombre réduit d'appel d'offres portant sur des contrats de gestion de longue durée se situant entre 10 et 15 ans, qui sont généralement prolongés par avenant en faveur de l'opérateur exploitant.
- Un faible taux de participation des opérateurs aux appels d'offre des grands centres urbains en raison de leurs capacités techniques et financières limitées. De même, le coût de réponse aux appels d'offres contraint les opérateurs de taille moyenne à ne participer qu'à un nombre limité de ces appels d'offres, du fait de leurs coûts irrécupérables.

Cette tendance semble s'accélérer ces dernières années, et s'est confirmée par la dominance de l'opérateur leader du marché, dont la part de marché a augmenté de 22 points durant la période 2018-2020. Ceci pourrait s'expliquer également par les avantages de position acquise par les succès passés du leader dans un certain nombre de grands centres urbains (Marrakech, Agadir et Tanger), qui ont influencé de manière positive ces succès et qui ont récemment concerné les marchés de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus de grandes agglomérations de notre pays (Casablanca et Rabat).

En effet, il semblerait que dans le cas d'espèce, les effets d'expérience et de signalement, ainsi que les effets de vitrine ont joué pleinement en faveur de la société leader du marché. Or, ces effets sont autant de barrières dissuasives à l'entrée au marché de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus pour les nouveaux concurrents.

II. Recommandations

A la lumière des conclusions susmentionnées et en vue d'améliorer le fonctionnement concurrentiel du marché de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus et son mode de régulation, le Conseil de la concurrence recommande ce qui suit:

- ❖ S'agissant du mode de régulation de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus, il est proposé de revoir le statut et le cadre juridique régissant les SDL, en vue de professionnaliser ces entités et leur donner les moyens juridiques et matériels pour jouer pleinement leur rôle de régulateur de ce marché.

Cette révision doit en outre, permettre de renforcer les capacités des collectivités territoriales et leurs émanations, en tant qu'autorités compétentes, de maîtriser le processus de la gestion déléguée allant de l'identification des besoins, à l'appel à la concurrence, la négociation, la contractualisation, la mise en œuvre et au suivi des contrats. Ceci permettra aux délégants de bénéficier d'un transfert de savoir-faire et de la pérennisation de l'actif immatériel de connaissances et des systèmes de gestion, afin de leur assurer une autonomie managériale durable pour la continuité du service public après l'expiration du contrat.

- ❖ En plus et pour mieux réussir la régionalisation avancée dans le secteur du transport public urbain et interurbain, il est de l'avis du Conseil de la concurrence de régionaliser la Stratégie Nationale de la Mobilité Urbaine et d'accorder plus de pouvoirs aux autorités délégantes dans la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain en termes de planification, de contrôle et de financement. Aussi, le renforcement du transfert des compétences de la SDL et des délégataires aux collectivités territoriales et leurs émanations (ECI et GCT) ne peut que renforcer la gouvernance régionale de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain.
 - ❖ A côté des recommandations susmentionnées, le Conseil de la concurrence propose des suggestions pour assurer une concurrence libre et loyale dans le marché de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus. Il s'agit principalement de :
 - Etablir une grille d'évaluation actualisée des offres, basée sur des critères objectifs focalisés davantage sur le business plan des soumissionnaires au lieu de la grille d'évaluation notée essentiellement sur les tarifs qui ne seraient plus les seuls éléments de compétition. Il est essentiel également de changer la nature des contrats de gestion déléguée, en passant de contrats à logique de « flux financiers » à des contrats orientés objectifs (qualité de service, taux couverture du territoire, etc.), où un score de qualité des services des opérateurs est inclus comme critère d'attribution de l'appel d'offres. La planification des objectifs dans le temps et les facteurs financiers doivent être des critères ajustables pour atteindre les objectifs précités.
 - Introduire et attribuer un scoring significatif à l'expertise et l'expérience cumulées des managers comme critères de sélection des candidats aux appels à la concurrence des marchés de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus et ce, pour valoriser l'entrepreneuriat national dans le secteur.
 - Préciser au préalable à tout appel à la concurrence le degré de partage des risques industriels et commerciaux, et du coût de l'investissement global entre le délégant et le délégataire. A cette fin, il est opportun de faire une analyse approfondie de ces risques liés à la gestion déléguée et de définir clairement cette répartition.
 - Prévoir un schéma clair et connu à l'avance par l'ensemble des soumissionnaires des subventions qui seront octroyées lors de l'exploitation des contrats et ce, pour pouvoir créer une dynamique concurrentielle entre les opérateurs afin de limiter la part de la subvention.
 - Préserver les mécanismes de maintien de l'équilibre financier du contrat de gestion déléguée, en tenant compte des impératifs de service public et de la juste
-

rémunération du délégataire. En effet, les parties prenantes au contrat gagneraient à préciser les modalités de préservation de cet équilibre, en définissant au moment même de l'élaboration du contrat les fondements de cet équilibre, mais aussi en mettant en place les jalons permettant de réviser et/ou de renégocier ces modalités, sur la base d'une grille préétablie. Par ailleurs, le délégant doit s'assurer dans le cadre du contrôle du contrat, que le délégataire réalise des marges raisonnables.

- Revoir et préciser les conditions de revoyeur des contrats de gestion déléguée quinquennal en y introduisant l'obligation d'une évaluation de la gestion déléguée par une consultation publique des usagers. Les modalités et les formes de cette consultation et la suite à lui réserver doivent être précisées par ledit contrat.

- Veiller à ce que les tarifs restent accessibles pour tous les citoyens et ce, à travers la maîtrise des coûts d'investissement et d'exploitation, ainsi que l'encadrement des marges générées par la gestion déléguée. A l'instar du modèle du Royaume-Uni et d'Israël qui ont permis des réductions de coûts tout en cherchant à améliorer constamment la qualité de service.

- Prévoir dans les contrats de gestion déléguée du transport urbain et interurbain par autobus un système de calcul des subventions basé sur le principe « malus-bonus » lié à des objectifs de performance et de qualité du service public prédéfinis, tout en veillant à communiquer ce mode de calcul à l'avance aux opérateurs.

- En raison du niveau de concentration élevé de ce marché, et de la difficulté pour de nouveaux entrants d'accéder et de se faire une place sur ce dernier, les autorités délégantes doivent revoir les conditions d'accès à ce marché, dans le sens d'un assouplissement des conditions qui permettra une compétition plus animée du marché et l'accès d'un plus grand nombre de concurrents garant d'un service de transport urbain de meilleur qualité et à un prix accessible, en adoptant un calendrier échelonné des appels à la concurrence, pour renforcer la dynamique concurrentielle sur ces marchés et augmenter la pression concurrentielle sur les prix.

❖ Enfin, le Conseil de la concurrence suggère les mesures d'accompagnement suivantes :

- L'implémentation systématique dans les contrats de la gestion déléguée du transport urbain et interurbain par autobus du principe de transparence et de liberté d'accès à l'information par les acteurs du marché. Cette information doit être disponible et mise à la disposition des concurrents à toutes les étapes du processus de l'appel à la concurrence.

- L'ouverture d'un débat public sur une éventuelle réforme d'envergure du mode de régulation au niveau de l'État et en collaboration avec les autorités locales, en vue

d'amender la loi organique relative aux collectivités territoriales, pour mieux définir le rôle et les compétences des SDL dédiées à la gestion du transport public urbain.

- La mise en place et le développement des mécanismes pour accroître la dynamique concurrentielle entre les différents acteurs du marché des services du transport public urbain et interurbain par autobus par l'adoption d'un cadre contractuel qui clarifie les objectifs et les responsabilités entre les différents intervenants.

- Prévoir dans les futurs contrats entre les autorités délégantes et les opérateurs privés des clauses qui permettent à la société délégataire, comme prévu dans l'article 25 de la loi n° 54.05 relative à la gestion déléguée des services publics, d'investir à l'étranger, dans le but d'acquérir de l'expertise technique dans ce marché à l'échelle internationale.

- Prévoir un cadre juridique adéquat en vue d'intégrer l'intermodalité entre les différents mode de transport public en commun (bus-tramways..), et promouvoir la multi modalité et l'intégration tarifaire entre les différents modes de transport.

- Prévoir dans les clauses des contrats que l'entreprise délégataire peut soumissionner aux appels d'offres internationaux en tant qu'entité indépendante disposant de ses propres références techniques et financières.

Annexe 1 : Liste des administrations, institutions et organisations auditionnées et consultées

Ministère de tutelle
Ministère de l'Intérieur : Direction Générale des Collectivités Locales
Associations professionnelles
Association des Transports Urbains
Autorités déléguées et sociétés de développement locales
Etablissement de Coopération Intercommunale (ECI)-AL BAIDA -CASABLANCA
Etablissement de Coopération Intercommunale (ECI)-AL ASSIMA- RABAT
Municipalité de Kénitra
Société de développement local SDL Casablanca Transport en site aménagé SA
Opérateurs privés (les délégataires)
La société Automóviles Luarca SA (ALSA)
La société City bus Transport
La société Lux Transport
La société Foughal bus
La société Lima Bus
La société Vectalia mobilité Maroc
Fédérations de Protection du Consommateur
Fédération Marocaine des Droits du Consommateur
Fédération Nationale des Associations du Consommateur

Annexe 2 : Instance chargée d'instruire l'avis du Conseil de la concurrence

Le Rapporteur Général
Khalid El Bouayachi
Le Rapporteur Général Adjoint
Mohamed Hicham Bouayad
La rapporteure de l'initiative du Conseil de donner son avis
Kaoutar Idrissi

Annexe 3 : Liste des membres de la formation plénière qui ont délibéré sur l'avis du Conseil relatif au fonctionnement concurrentiel de la gestion déléguée du transport public urbain et interurbain par autobus au Maroc

Le Président
Ahmed RAHHOU
Le Secrétaire Général (assiste sans voix délibérative)
Mohamed Abouelaziz
Les membres permanents
Jihane Benyoussef
Abdelghani Asnaina
Abdellatif El M'kaddem
Hassan Abouabdelmajid
Les membres conseillers
Benyoussef Sabouni
Abdelaziz Talbi
Touhami Abdelkhalek
Abdeltif Hatimy
Rachid Benali
Saloua Karkri Belkziz
Bouazza El Kherrati

Annexe 4 : Références bibliographiques

- Agence française de développement. Diagnostic et état des lieux de la mobilité au Maroc, module 3, rapport final, janvier 2019.
- Autorité française de la concurrence. Décision n° 10-DCC-198 du 30 décembre 2010 relative à la création d'une entreprise commune par Veolia Environnement et la Caisse des Dépôts et Consignations.
- Autorité française de la concurrence. Décision n° 11-DCC-34 du 25 février 2011 relative à l'acquisition du contrôle exclusif de Ne Varietur par GDF Suez.
- BENMOUSSA, O. ; Mustapha BENNOUNA; Maha GMIRA Mounia SLIGHOUA, Vers une approche systémique de la mobilité urbaine : Articulations et modèle de gouvernance : le cas du Maroc et au-delà, revue espace géographique et société marocaine, n° 37/38, aout 2020.
- Conseil Economique, Social et Environnemental (Maroc). Rapport sur la Gestion déléguée des services publics au service de l'utilisateur. Saisine n° 18 / 2015.
- Cour des comptes (Maroc). Rapport sur la gestion déléguée des services publics locaux, octobre 2014.
- Klemperer, P., Auctions with almost common values : The wallet game and its applications, European Economic Review May 1998, 42(3-5), 757-69.
- Milgrom P. et Weber R. (1982). «A Theory of Auctions and Competitive Bidding» *Econometrica*, vol.50, pp. 1089-1122.
- Ministère de l'Intérieur. Stratégie nationale de la mobilité urbaine, septembre 2019.
- Ministère de l'Intérieur. Direction Générale des Collectivités Locales (Maroc) et l'Agence Française de Développement. Vision nationale de la mobilité urbaine à l'horizon 2030 et mesures stratégiques pour sa réalisation, Septembre 2019.