

9^{ème} Congrès National de la Route
**Thème du congrès : Quelle gouvernance pour un meilleur développement
des infrastructures routières ?**

Sujet de la communication :
**La gouvernance du secteur de transport public urbain au Maroc :
Enjeux et perspectives.**

Oussama KHOMSI,

Ingénieur Principal, Division Economie des Transports-Bureau d'Etudes CID,

Charia Mâa Al Aïnine, Secteur 22, Hay Ryad Rabat-Maroc.

Tél : +212 (0) 537 579 519, Fax : +212 (0) 537 566 043

E-mail : okhomsicid.ma

Résumé :

Le service du transport public urbain au Maroc rencontre des grandes difficultés de fonctionnement depuis plusieurs décennies. Ces difficultés se manifestent par la qualité du niveau de service offert et l'incapacité à répondre à la demande de la population, notamment celle générée par les zones périurbaines. Les études de plans de déplacements urbains réalisées dernièrement dans les villes de Casablanca, Rabat, et Marrakech montrent que la part modale du mode bus ne dépasse pas, dans les meilleurs des cas, le seuil de 15%.

Malgré la mise en place, dans la nouvelle charte communale, d'un cadre juridique favorable à la délégation du service public, les entraves du secteur du transport public urbain sont partagés aujourd'hui par tous les acteurs locaux : En effet, les principales limites dudit secteur sont liées à la gouvernance, au financement, et à l'absence d'une politique claire d'aménagement et d'exploitation des réseaux multimodaux des déplacements urbains.

Compte tenu du rôle vital du transport public urbain dans l'activité économique et la garantie d'une mobilité durable de la population, il s'avère indispensable de mettre en œuvre de nouveaux mécanismes de planification, de gouvernance, et de financement capables d'améliorer la compétitivité de nos villes.

A travers l'analyse des cas des villes de Rabat et de Casablanca, le but de la présente communication est de dégager d'abord les principaux enseignements pratiques de l'expérience de ces deux métropoles dans la gouvernance du secteur de transport public urbain. En outre, une analyse des expériences réussies dans le domaine en matière de partenariat public privé (PPP) engagées par des villes étrangères sera également abordée.

Enfin, les pistes potentielles d'amélioration de la performance du service de transport public urbain au Maroc seront présentées en prenant compte les spécificités du contexte national.

1 - Situation actuelle de la gouvernance du secteur de transport public urbain au Maroc

Le service du transport public urbain au Maroc rencontre depuis plusieurs décennies des dysfonctionnements majeurs. Ces derniers se traduisent par l'inefficacité de l'offre de service, le partage inadéquat de la voirie entre les différents modes de déplacements, et les difficultés des circulations accentuées par la faiblesse du cadre institutionnel, organisationnel, de financement, et de planification des déplacements urbains.

Conscient de l'enjeu de la mobilité urbaine dans la compétitivité des villes, le Maroc a élaboré une Stratégie Nationale des Déplacements Urbains, et a défini un ensemble d'actions prioritaires à court et moyen termes. Ces dernières s'articulent autour des axes suivants :

L'appui financier :

L'Etat a créé en 2007 un fond de soutien au transport public de 400 MDH, dont 200 MDH pour le transport urbain. L'Etat apporte donc un soutien financier aux projets de transport de masse en site propres (exemple : projets de tramways de Rabat-Salé et de Casablanca).

La réforme du cadre institutionnel, législatif et réglementaire :

L'amendement de la charte communale (Loi 17-08 du 18 Février 2009) a permis l'introduction d'un nouveau instrument institutionnel permettant aux Collectivités Locales de former des Groupements d'Agglomérations pour la réalisation et la gestion de services d'intérêt commun. Cette nouvelle forme d'institution vise à abandonner la notion de territoires administratifs pour s'intéresser aux territoires fonctionnels qui traduisent réellement la mobilité quotidienne de la population urbaine et périurbaine. La nouvelle charte communale a apporté également la possibilité de créer des Sociétés de Développement Locales (SDL) et de participer à leur capital et ce, pour l'exécution d'une activité à caractère commercial et industriel.

L'appui à la planification :

L'objectif de la planification est de contribuer à l'amélioration des conditions de la mobilité et l'organisation des déplacements urbains au sein des agglomérations dans une optique de développement durable des territoires. Dans ce sens, un certain nombre d'études de Plans de Déplacements Urbains (PDU) ont été lancées par les collectivités locales : En effet, les premières villes bénéficiaires de ces études sont : Casablanca, Marrakech, Agadir, Oujda, Kénitra, et El Jadida.

Toutefois, et malgré l'existence d'un cadre institutionnel favorable à l'organisation des déplacements urbains, le constat actuel de la mobilité urbaine dans les villes marocaines, et notamment au niveau des villes de Rabat et de Casablanca, révèle plusieurs dysfonctionnements. Cette situation est due à plusieurs facteurs dont les principaux sont les suivants :

La multiplicité des acteurs et l'absence d'une autorité organisatrice des déplacements urbains :

De nombreux acteurs sont impliqués dans l'organisation des déplacements urbains, et ce avec des champs d'action individuels limités aux territoires institutionnels : A l'exception de la ville de Rabat qui vient d'initier la formation du groupement d'Agglomération « Al Assima » ayant les prérogatives nécessaires pour gérer les déplacements urbains à l'échelle de l'agglomération Rabat-Salé-Témara, il n'existe pas d'institution unique en charge de la mobilité urbaine à l'échelle des autres villes marocaines. Ainsi, et vu que la problématique des transports urbains sont complexes et

interconnectés, elle nécessite une intervention publique plus importante que par le passé, couvrant des champs d'interventions plus importants qui vont jusqu'aux territoires fonctionnels de la mobilité urbaine générée par les agglomérations.

L'inefficacité du cadre actuel du partenariat public-privé :

Malgré l'existence d'un cadre juridique favorable à la délégation du service public, l'offre de service de transport par bus, géré en délégation de service, soulèvent de grandes difficultés de gouvernance du secteur de transport public urbain. L'expérience antérieure de villes marocaines, et notamment celles des capitales administrative et économique de notre pays montre que les autorités locales chargées de la gestion du transport public urbain ont privilégié le changement du mode de gestion, en passant du mode Régie ou concession à la gestion déléguée. Cette expérience a prouvé que ces alternatives ne peuvent pas assurer à elles seules une solution durable, tant que le cadre économique et celui de la gouvernance reste inchangé : En effet, et parmi ces dernières, nous pouvons citer principalement :

- o **La contrainte d'efficacité des réseaux de transport liée à l'absence de planification de la mobilité :** Les réseaux exploités des lignes de bus manquent d'efficacité et de performance à cause de l'absence d'une planification multimodale des déplacements urbains à l'échelle de la majorité des villes marocaines. Ces dernières ne sont pas dotées généralement de plans de circulation, de politique de stationnement et d'aménagement de voiries, visant une meilleure fluidité du trafic et un partage équilibré de la voirie au profit du transport public. Ainsi, cette situation couplée à la concurrence incontrôlée des grands taxis introduisent une grande faiblesse dans les contrats du service de transport par bus et un manque de visibilité chez les opérateurs dudit service. Ces contraintes se répercutent directement sur la qualité de service de transport par bus et sur la couverture des territoires périurbains jugés non rentables. Une telle situation freine la mobilité de la population, notamment la plus pauvre située dans les périphéries des agglomérations.
- o **La contrainte de financement liée à la faiblesse de mobilisation des ressources nécessaires à l'exploitation du système de transport public urbain :** En plus des conditions d'exploitation non optimisées des réseaux de transport public urbain, le système tarifaire de transport par bus maintenu à des niveaux de tarifs bas (notamment pour les élèves et les étudiants), sont à l'origine des déficits structurels des opérateurs de transport public et des déséquilibres économiques des contrats de gestion déléguée, établis sur la base de contrats à risque et péril. Par conséquent, et afin de maintenir des niveaux de tarifs socialement acceptables, la recherche de mécanismes de financement pérennes et de solutions efficaces, qui vont au delà de l'allocation de subventions directes à chaque crise d'un opérateur, trouve tout son intérêt pour assurer une performance durable du service de transport public urbain.

Ces deux contraintes handicapent fortement le fonctionnement urbain, le développement économique, et l'accessibilité aux emplois. Par conséquent, et si les politiques actuelles de déplacements urbains sont maintenues, ces handicaps ne peuvent que s'aggraver davantage : En effet, la demande et la longueur des déplacements ne peuvent que croître à cause de l'étalement urbain et de l'accroissement de la population et du taux de motorisation. Ainsi, et pour un scénario fil de l'eau, ce constat touchera non seulement les métropoles d'aujourd'hui, mais également les villes moyennes d'aujourd'hui qui verront

certainement un développement urbain et une croissance importante de la mobilité de leurs habitants.

2 - Analyse des expériences réussies de villes européennes en matière de gouvernance du secteur de transport public urbain

Afin de profiter des expériences des villes étrangères qui ont connu, à l'instar des villes de notre pays, un développement urbain important couplé à une mobilité croissante de la population, cette partie a pour objectif de présenter, à travers les cas de l'agglomération de Madrid et de l'Île-de-France, les clés de réussite des modèles de gouvernance du service de transport public urbain de ces deux grandes agglomérations européennes.

2.1 Le modèle de gouvernance du transport public de l'agglomération de Madrid

Missions de l'autorité organisatrice des transports urbains de l'agglomération de Madrid

L'agglomération de Madrid est composée de 179 municipalités, comptant aujourd'hui plus de 6,5 millions d'habitants pour une superficie d'environ 8030 km².

Le service de transport public urbain est géré par « CRTM (Consortio Transportes Madrid) », une autorité organisatrice des transports dont les compétences et fonctions sont situées au niveau stratégique. Le niveau opérationnel et d'exploitation du service de transport public urbain est pris en charge par des opérateurs spécialisés. Depuis la création du CRTM en 1986, la demande de mobilité a augmenté 60% contre une croissance de la population de 33,6%.

Les principales missions de cette autorité s'articulent autour des axes suivants :

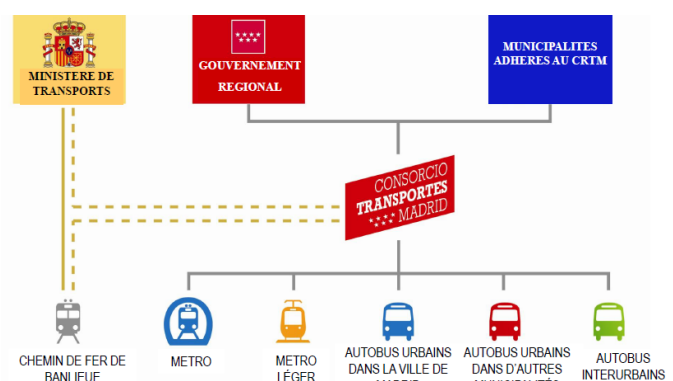
- o Planification des infrastructures de transport public,
- o Définition du système intégré des tarifs,
- o Établissement d'un cadre stable de financement du système,
- o Planification des services et définition des programmes d'exploitation coordonnée de tous les modes de transport,
- o Contrôle économique du système de transport et des prestations des exploitants,

Intégration institutionnelle du CRTM

Le CRTM rassemble les compétences du gouvernement de la région et des municipalités adhérentes. C'est une agence autonome du Gouvernement Régional.

Le CRTM est composé de 20 membres répartis comme suit :

- o 5 membres : Gouvernement Régional
- o 5 membres : Municipalité de Madrid
- o 3 membres : Autres municipalités de la région
- o 2 membres : Gouvernement Central
- o 2 membres : Association des Opérateurs privés
- o 2 membres : Syndicats
- o 1 membre : Association des Consommateurs



Source : CRTM

Le Président du CRTM est le Ministre de Transport, qui nomme le Directeur Général. Quant au Vice-président, il est Conseiller Municipal de Transport de Madrid.

Système tarifaire adopté par le CRTM

Un système d'intégration tarifaire pour tous les modes de transports publics urbains est adopté par le CRTM, et ce avec les spécificités suivantes :

- Une tarification en fonction des zones de l'agglomération,
- Des titres de transport diversifiés et adaptés aux besoins de la mobilité de la population :
 - Ticket à l'unité,
 - Ticket pour dix trajets,
 - Carte d'abonnement mensuel.

Intégration de l'ensemble des modes de déplacements de l'Agglomération de Madrid

Le système des déplacements urbains dans l'agglomération de Madrid est basé sur l'intermodalité et la complémentarité multimodale des modes de déplacements existants (Métro, Tramway, Bus, Voiture particulières, et modes doux).

Le réseau de métro est utilisé comme l'armature principale du réseau de transport public.

Financement de l'exploitation du service de transport public de l'Agglomération de Madrid

En 2011, la contribution au financement du service de transport public de l'agglomération de Madrid est comme suit :

- Les recettes directes d'exploitation : 44%,
- Le Gouvernement Régional : 38,8%,
- La Municipalité de Madrid : 9,9%,
- Le Gouvernement Central : 7,1%,
- Les autres municipalités formant l'agglomération de Madrid : 0,2%

Il ressort que le service de transport public de l'agglomération de Madrid est subventionné à hauteur de 56%.

2.2 Le modèle de gouvernance du transport public en Île-de-France

Missions de l'autorité organisatrice des transports urbains en Île-de-France

L'Île-de-France est composée de 1 281 municipalités, comptant aujourd'hui plus de 11,5 millions d'habitants pour une superficie d'environ 12 000 km².

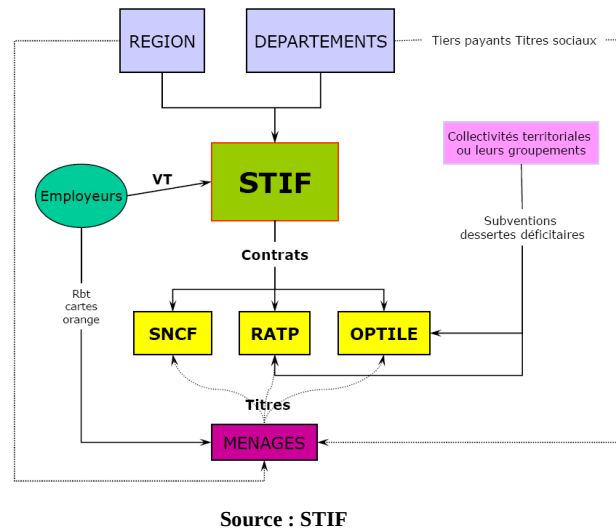
Le service de transport public urbain est géré par le STIF « Syndicat des transports de l'Île-de-France », une autorité organisatrice dont les compétences et fonctions sont situées au niveau stratégique. Le niveau opérationnel et d'exploitation du service de transport public urbain est pris en charge par des opérateurs spécialisés, dont les principaux sont la RATP et la SNCF.

Les missions du STIF s'articulent autour des axes suivants :

- la définition des services de transport public, des tarifs, des niveaux d'offre sur les réseaux, et des objectifs de qualité de service,
- la contractualisation avec les opérateurs exploitant les réseaux et le contrôle de leurs activités,
- la planification de la mobilité,
- les études et le pilotage des investissements pour moderniser et développer le réseau,
- Les prescriptions pour l'intermodalité,

Il ressort que les recettes directes de l'exploitation du système de transport public de l'Île-de-France ne représentent que 40% des besoins de financement du système. Le reste est pris en charge à presque part égale par les collectivités locales et les employeurs.

Le schéma ci-dessous schématise les principaux flux illustrant les ressources de financement de l'exploitation du service de transport public en Île-de-France :



3 - Pistes de solutions et recommandations pour l'amélioration de la gouvernance du secteur de transport public urbain au Maroc

Sur la base des expériences antérieures des grandes villes marocaines en matière de gestion du service de transport public urbain, des dysfonctionnements actuels touchant les déplacements urbains, et de l'accroissement attendu du besoin de la mobilité de la population de nos villes, il ressort qu'une mise à niveau des mécanismes actuels de gouvernance du secteur s'avère indispensable.

Il s'agit donc d'accélérer et de concrétiser la mise en œuvre des actions de la Stratégie Nationale des Déplacements Urbains initiée en 2007. En se référant au constat actuel dégagé pour le secteur, et en capitalisant sur les expériences réussies des villes étrangères en matière de planification des déplacements, de réalisation d'infrastructures de transport urbain, et d'exploitation du service de transport public urbain et péri-urbain, les pouvoirs publics marocains sont appelés à instaurer des fondements solides pour le secteur à travers des institutions fortes et un financement durable, et ce pour moderniser l'offre et assurer un bon niveau de service de transport public urbain.

Parmi les actions à engager en urgence pour la mise à niveau du secteur, nous pouvons citer principalement :

Planification des déplacements urbains dans toutes les villes marocaines de moyenne et de grande taille

Afin de disposer des outils nécessaires à la maîtrise du développement urbain et de la mobilité de la population, les agglomérations doivent se doter de plans directeurs de mobilité urbaine traçant les orientations en matière d'organisation des déplacements urbains à court, moyen et long termes. Ces orientations doivent être déclinées au niveau de l'exploitation des réseaux de transport sous forme de plans de circulation, de politique de stationnement et d'aménagement de voiries, visant une meilleure fluidité du trafic et un partage équilibré de la voirie entre tous les modes de déplacements.

Afin de satisfaire les exigences du développement durable, cette vision directrice devra être établie en privilégiant les modes doux et les transports en commun pour optimiser le service rendu aux citoyens et améliorer la rentabilité des transports publics.

Renforcement institutionnel

A travers les expériences nationales et internationales menées dans le secteur de transport public urbain, **Il est admis que toute réforme dudit secteur passe d'abord par le renforcement du rôle des institutions responsables des transports et de leurs capacités. Les agglomérations marocaines doivent être dotées d'institutions ayant les capacités techniques, managérielles, et les ressources financières** pour :

- o Concevoir des stratégies d'organisation des déplacements urbains à court, moyen, et long termes,
- o définir la commande publique, organiser l'offre de transport public et gérer les contrats des exploitants des réseaux des transports en commun.

Mobilisation des ressources financières

Malgré que le transport urbain constitue une attribution des Collectivités Locales, ces dernières ne peuvent pas prendre en charge dans d'une manière totale le financement d'un système intégré de mobilité urbaine offrant aux citoyens une qualité de service correcte.

Par conséquent, **il convient de mettre en place des mécanismes de financement durables et clairement identifiées dédiés à la réalisation des infrastructures des déplacements urbains et à la garantie de l'équilibre financier de l'exploitation d'un service public correct de transport urbain.**

En plus des recettes directes d'exploitation, ces ressources financières ne peuvent donc provenir que de trois sources, à savoir :

- o le budget de l'Etat,
- o les ressources fiscales locales,
- o les usagers et les bénéficiaires des infrastructures et services de transport urbain, et ce via l'introduction de nouvelles taxes et/ou l'augmentation du niveau des taxes existantes.

Maîtrise et adaptation des contrats de gestion déléguée du transport public urbain

A part les contrats récents d'exploitation des lignes de tramway de Rabat-Salé et de Casablanca, toutes les expériences de partenariat public-privé au Maroc pour l'exploitation des lignes des transports en commun se sont limitées à la forme de contrats où le délégataire opère à ses risques et périls sans contribution du partenaire public. Ce modèle a prouvé largement ses limites et son inefficacité qui se répercute directement sur la qualité du service du transport public urbain offert et les conditions inappropriées de mobilité notre population.

Toutefois, plusieurs formules de partenariat publics-privés pourraient être efficaces et ont démontré leurs performance dans des contextes similaires à celui de notre pays. Parmi ces formules, nous pouvons citer principalement :

- o **Un partenariat publics-privés (PPP) sous forme de « contrat à contribution forfaitaire »** : Dans cette forme de partenariat, le délégant définit le service de transport public à l'exploitant et le rémunère à un prix convenu entre les deux parties. Le délégant assume le risque commercial, mais peut mieux maîtriser la qualité du service et le contrôle de l'exploitant. Ce

dernier, sûr de ses recettes, n'assume que le risque opérationnel et aura de meilleures incitations à investir. L'intégration tarifaire est aussi plus facile puisque les opérateurs n'ont pas à se soucier du partage des recettes. Néanmoins, et au cas où les recettes sont inférieures à la rémunération de l'exploitant, une mobilisation de financement par les pouvoirs publics s'avèrera indispensable pour assurer la pérennité du système.

- o **Un partenariat publics-privés (PPP) sous forme de « contrat de gérance » :**
Ce type de contrat nécessite un investissement important par les Collectivités Locales pour l'achat du matériel roulant. Quant à l'exploitant, il n'assume que le risque opérationnel. L'introduction de cette forme de partenariat public-privé exige une séparation de l'investissement et de l'exploitation et la création d'une société de patrimoine et une société d'exploitation.

Il ressort que la réforme du secteur ne se limite pas au changement du mode de gestion. A ce titre, **la mise en place de «contrat à contribution forfaitaire » ou de « gérance » pourrait améliorer de gouvernance de secteur, mais ne sera jamais en mesure de régler toujours le déficit structurel du service du transport public urbain.** Un déficit, supporté auparavant par le délégataire, qui sera pris en charge par le délégant dans ces nouvelles formes de contrats. Dans cette configuration, le délégant se trouvera dans l'obligation de chercher des ressources supplémentaires pour rémunérer l'exploitant.

Depuis 2007, et à travers la mise en place de la Stratégie Nationale des Déplacements Urbains, notre pays s'est engagé dans une démarche volontariste et ambitieuse d'organisation des déplacements urbains. Compte tenu de la taille des enjeux liés à l'amélioration du cadre de vie de nos citoyens et la compétitivité économique de nos villes, tous les acteurs concernés par la problématique de la mobilité urbaine devront se mobiliser pour mettre en place les outils d'application opérationnels nécessaires à la concrétisation des actions déclinées par cette stratégie nationale, et ce en profitant des expériences nationales et internationales en la matière.