

Rapport du groupe de travail

**« Eau et assainissement des villes et
pays riverains de la Méditerranée »**

**Président : Claude Martinand
Président de l'Institut de la Gestion Déléguée**

**INSTITUT DE PROSPECTIVE ECONOMIQUE
du MONDE MEDITERRANEEN**

Table des matières

Introduction	4
I. Constat	8
I. 1. Des objectifs différents mais convergents, entre les organisations internationales et les autorités publiques nationales	8
I. 2. Des instruments nombreux, mais des résultats souvent sans rapport avec les ambitions et les objectifs affichés	8
II. Diagnostic du problème	10
II. 1. Quels sont les objectifs mobilisateurs ?.....	10
II. 2. Quels acteurs mobiliser sur ces objectifs partagés ?.....	12
III. Trois questions clés pour réussir	14
III. 1. Améliorer la gouvernance et la maîtrise publique du service	14
III. 2. Développer les compétences (capacité à réaliser et à gérer).....	15
III. 3. Améliorer la performance du service en s'engageant de manière déterminée dans des démarches de qualité et d'efficacité économique	16
IV. Une question centrale : une politique tarifaire conciliant pérennité du service, équité et solidarité.....	18
IV.1. Eviter la fausse bonne idée de la gratuité et la sous-tarification généralisée.....	18
IV. 2. Réciproquement, accepter si nécessaire de tarifer l'eau en dessous du coût complet pour les usagers domestiques.....	19
IV. 3. Couvrir en moyenne au moins les coûts d'entretien et d'exploitation du service (« petit équilibre »).....	19
IV. 4. Mettre en place des mécanismes de solidarité par la modulation tarifaire et par des aides ciblées.....	20
V. Dégager des moyens de financement efficaces.....	22
VI. Choisir le mode de gestion et l'opérateur sur des bases objectives	24
VI. 1. Sortir d'un débat trop idéologique.....	24
VI. 2. Constater la pluralité des solutions existantes.....	24
VI. 3. Fonder le choix sur des diagnostics préalables ou des comparaisons et des évaluations objectives, reposant sur des indicateurs représentatifs des différents problèmes à résoudre.....	25
VI. 4. Privilégier des relations contractuelles assorties de mécanismes incitatifs (bonus-malus), y compris en cas de gestion publique.....	26
VI. 5. Eviter de faire porter à l'opérateur public ou privé les responsabilités ou les défaillances de l'autorité publique	26
VI. 6. Eléments d'éclairage pour le choix du mode de gestion et de l'opérateur.....	26
Conclusion.....	27
ANNEXES	28
ANNEXE 1 : Historique des programmes de réduction de la pollution de la Méditerranée.....	29
I. Le Plan d'Action pour la Méditerranée.....	29
I.1. La signature de la convention de Barcelone et la création du PAM.....	29
I.2. La mise en place des principales institutions du PAM.....	29
I.3. La mise en place d'une stratégie méditerranéenne de développement durable	30
II. Le Programme d'assistance technique environnementale méditerranéen.....	31
III. Les actions de l'Union Européenne	31
IV. Le réseau urbain Europe-MENA	33
ANNEXE 2 : Fiches de cas	34
I. MAROC.....	34
I.1. Tanger-Tetouan (AMENDIS)	34

I.2. Casablanca (LYDEC).....	37
I.3. Casablanca (Initiative Nationale pour le Développement Humain).....	38
I.4. Fès (RADEFF).....	40
II. TUNISIE	42
II.1. Eau potable (SONEDE).....	42
II.2. Assainissement (ONAS).....	44
III. ALGERIE.....	46
III.1. Situation nationale	46
III.2. Eau et assainissement à Alger	49
IV. MOYEN-ORIENT	53
IV.1. Tripoli (LIBAN).....	53
IV.2. Amman (JORDANIE).....	54
IV.3. Alexandrie (EGYPTE).....	55
ANNEXE 3 : Guide d'évaluation.....	59
ANNEXE 4: Composition du groupe de travail.....	65
ANNEXE 5 : Personnalités auditionnées	66

Introduction

La Méditerranée et ses rives constituent un patrimoine naturel et historique exceptionnel. La préservation de ce patrimoine est apparue depuis plus de trente ans comme une priorité partagée par les pays riverains et le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE).

Notre « mer commune » est quasi-fermée et ce vase clos reçoit, accumule et concentre l'ensemble des pollutions émises par les villes et pays riverains ainsi que par les activités maritimes elles-mêmes.

Parmi les différents thèmes de réflexions qu'il a retenus en 2006, l'Institut de Prospective Economique du Monde Méditerranéen (IPEMed) a souhaité apporter sa contribution à la lutte contre les pollutions.

Dès lors qu'il résulte des observations que 80% de ces pollutions sont d'origine terrestre, s'intéresser en priorité à l'assainissement des villes, notamment côtières, paraît une approche prioritaire d'autant plus que les activités et les populations ont tendance à se concentrer sur la bande littorale. Les éléments de prospective dont on dispose aujourd'hui laissent penser que cette tendance va se poursuivre dans les décennies qui viennent.

Il ne s'agit pas de reprendre ce que de multiples conventions, plans et programmes ou fonds d'investissements ont tenté de mettre en oeuvre depuis la Convention de Barcelone de 1975 et le Plan d'action pour la Méditerranée (PAM) élaborés sous l'égide des Nations Unies, de l'Union européenne et de l'ensemble des pays concernés.

L'historique des dispositions adoptées en commun et des actions engagées pour réduire les pollutions montre l'ampleur du dispositif mis en place et l'élargissement progressif des préoccupations depuis la préservation et la mise en valeur de l'environnement jusqu'à une véritable stratégie méditerranéenne de développement durable : élaboration d'Agendas 21 décidée à Tunis en 1994, révision du PAM à Barcelone en 1995 et création d'une Commission Méditerranéenne du Développement Durable (CMDD) décidée à Montpellier en 1996.

Il s'agit de s'interroger sur les raisons de différentes natures qui ont conduit à des résultats mitigés, certes variables selon les pays, mais insuffisants en termes de résultats d'ensemble.

Tout d'abord, il est apparu que traiter la question prioritaire de l'assainissement des villes impliquait de replacer cette question dans le cadre d'une gestion globale du service d'eau et d'assainissement (de la production et distribution de l'eau potable à la collecte et au traitement des eaux usées), s'intégrant dans le cycle naturel de la ressource et permettant un équilibre entre ses multiples usages (irrigation, utilisation industrielles, consommation des ménages). La nécessaire gestion intégrée du cycle de l'eau dans des territoires pertinents (bassins fluviaux généralement), abordée dans d'autres cadres ne fait pas l'objet du présent rapport.

Plus généralement, aborder la question de l'eau et de l'assainissement sans la replacer dans une approche intégrant différentes questions (l'aménagement des territoires, le développement économique, les progrès de la société en particulier la lutte contre la pauvreté ou la santé des populations, les préoccupations de solidarité et d'équité, la bonne gouvernance ou la lutte contre la corruption), constitue un obstacle pour aborder efficacement les questions de protection de l'environnement et de lutte contre les pollutions.

Il s'agit donc d'aborder le problème à travers une véritable démarche de développement durable reposant sur ses trois piliers.

*
* *

Le développement durable comporte en effet trois piliers : le développement économique, le progrès de la société, la protection et la mise en valeur de l'environnement. Le développement durable ne saurait être confondu avec son volet environnemental. Il relève d'une approche transversale, intégrée, impliquant de multiples politiques publiques abordées trop souvent de manière sectorielle et devant faire l'objet d'une coordination suffisante pour surmonter les tensions et contradictions inéluctables entre elles.

Une politique de développement durable implique de bons diagnostics et des visions partagées entre les différents acteurs concernés. Cela suppose d'élaborer un langage commun pour éviter des contresens ou des malentendus.

Le pilier économique doit se placer dans une vision à moyen et long terme pour chercher à économiser les ressources non renouvelables (énergies fossiles) ou rares (eau) et pour garantir la « soutenabilité » des choix opérés.

Le pilier social ou « sociétal » recouvre différentes préoccupations de dignité humaine (un habitat décent), de solidarité, de cohésion sociale, d'équité, de bonne gouvernance, de démocratie, de transparence et de lutte contre la corruption. La culture et l'éducation relèvent clairement de ce pilier et concourent à l'efficacité des autres politiques publiques. La santé et la prévention des pandémies, liées à la mauvaise qualité de l'eau et aux pollutions, sont évidemment essentielles dans notre problématique.

Le pilier environnemental est bien sûr très important, si l'on invoque la lutte contre l'effet de serre et le changement climatique ou la préservation de la biodiversité par exemple, mais force est de constater qu'il doit résulter d'une prise de conscience des acteurs économiques et sociaux, qui n'y sont pas d'emblée sensibles, notamment dans les pays en développement, confrontés à de multiples priorités immédiates.

*
* *

Le délégué général de l'IPEMed, Jean-Louis GUIGOU, a mis en place un groupe de travail dont il a confié la présidence à Claude MARTINAND, président de l'Institut de la Gestion Déléguée (IGD), centre de réflexion et d'influence reconnu en France et au niveau international (Commission de Bruxelles, Banque Mondiale, ONU), sur les thèmes de la gouvernance et de la performance des services publics et de l'accès pour tous aux services essentiels. Les travaux élaborés par l'IGD avec le Programme de Développement Municipal (PDM) africain en 2006 font référence et ont fait l'objet d'un large consensus à la conférence Africités 4 tenue à Nairobi à l'automne 2006.

Après avoir focalisé le thème d'intérêt sur l'eau et l'assainissement des villes dans les pays riverains de la Méditerranée, le groupe de travail s'est efforcé de partir d'études de cas pour analyser les difficultés rencontrées et les facteurs de réussite et pour élaborer des recommandations précises, opérationnelles, susceptibles de conduire plus rapidement à des résultats tangibles, de manière à contribuer substantiellement à la lutte contre les pollutions de la Méditerranée.

En définitive, il apparaît bien que c'est l'insuffisante mise en oeuvre des principes du développement durable qui constitue la difficulté centrale des problèmes à résoudre.

L'assainissement des eaux urbaines et industrielles ne constitue que rarement une priorité politique placée en haut de l'Agenda. En outre, malgré les responsabilités éminentes des ministres de l'environnement, ces questions ne peuvent être résolues que par les départements ministériels en charge des collectivités locales, des services urbains, de l'hydraulique ou des travaux publics. Les approches économiques, sociales et sanitaires relevant d'autres ministères apparaissent comme des entrées pertinentes pour s'attaquer ensuite à la desserte en eau et surtout à l'assainissement.

Identifier les objectifs les plus mobilisateurs et les acteurs clés à mobiliser sur ces objectifs partagés constitue donc un préalable.

Le groupe de travail n'a pas considéré que les problèmes de financement ou du choix de la gestion publique ou privée constituaient les questions centrales. D'une part, il a montré le rôle crucial de la politique tarifaire pour garantir la pérennité du service, l'équité et la solidarité. D'autre part, il a identifié trois questions clés pour réussir :

- l'amélioration de la gouvernance et la maîtrise publique du service,
- le développement des compétences et la capacité à réaliser et à gérer,
- l'amélioration continue de la performance du service (qualité et efficacité économique).

La couverture au minimum des coûts directs d'entretien et d'exploitation des réseaux apparaît comme une nécessité absolue, à condition qu'elle s'accompagne de tarifications sociales ou d'aides en faveur des plus démunis.

Dès lors que ces questions trouvent des réponses satisfaisantes, alors le financement des investissements devient possible à travers l'autofinancement, les dotations budgétaires et l'aide internationale.

Quant au mode de gestion, il faut sortir des débats idéologiques, constater la pluralité des solutions et privilégier les relations contractuelles assorties de mécanismes incitatifs entre l'autorité publique et l'opérateur, qu'il soit public ou privé.

*
* *

Au-delà de la nécessaire mise en cohérence des objectifs, des moyens et des calendriers, il est proposé la mise en place d'un groupe permanent d'échanges d'expériences et de diffusion des bonnes pratiques en s'appuyant sur les organismes existants (Plan d'Action pour la Méditerranée, Institut Méditerranéen de l'Eau et Banque Mondiale) avec le soutien de l'Union Européenne.

A partir d'auto évaluations ou d'évaluations mutuelles (un projet de guide d'auto évaluation est proposé), il s'agit de stimuler les initiatives par l'émulation comparative (*benchmarking*) et de soutenir les avancées des uns et des autres. Un déclic doit s'enclencher dans les différents pays, dans les différentes villes, pour que ces questions soient enfin prises à bras le corps et soient considérées comme de réelles priorités politiques.

Projet de guide « Eau et assainissement des villes et pays riverains de la Méditerranée »

I. Constat

I. 1. Des objectifs différents mais convergents, entre les organisations internationales et les autorités publiques nationales

Le Programme d'Action pour la Méditerranée (PAM), élaboré par les responsables de l'environnement (le Programme des Nations Unies pour l'Environnement ou PNUE, la Commission européenne et les gouvernements des pays riverains) s'est d'abord centré en 1975 sur la préservation du patrimoine naturel et sur la lutte contre la pollution marine.

Les pollutions d'origine terrestre étant d'emblée apparues comme prépondérantes (80 %), c'est **l'assainissement** des eaux domestiques et industrielles, notamment des villes, qui est apparu comme prioritaire.

La lutte contre la pauvreté et l'accès à l'eau potable constituent par ailleurs les Objectifs phares du Millénaire pour le Développement (OMD) adoptés par l'ONU en 2000. Ils ont été élargis à l'assainissement au Sommet de la Terre de Johannesburg en 2002.

Auparavant, en 1985, dans le prolongement du Sommet de la Terre de Rio, la Convention de Barcelone avait intégré les préoccupations du développement durable avec le lancement de différents Agendas 21 et la création d'une Commission Méditerranéenne du Développement Durable.

C'est donc l'ensemble de ces objectifs complémentaires qui s'imposent désormais à tous, dans une perspective de développement durable.

I. 2. Des instruments nombreux, mais des résultats souvent sans rapport avec les ambitions et les objectifs affichés

L'annexe 1 retrace l'ensemble du processus de Barcelone depuis 1975 et la multiplicité des dispositifs et des moyens mis en place.

Mais, tant au niveau méditerranéen qu'au niveau mondial, le rendez-vous de l'ONU en 2005 (« OMD+5 ») a permis de constater l'insuffisance des résultats obtenus et l'impossibilité d'atteindre, à ce rythme, les objectifs adoptés, notamment en Afrique.

Il est vrai qu'au fur et à mesure que des résultats sont atteints, l'urbanisation rapide des villes côtières génère de nouveaux besoins, à un rythme plus rapide encore que celui constaté pour les résoudre.

Les villes qui sont souvent des « aimants de l'espoir » et attirent vers elles de nouveaux migrants ruraux, manquent souvent des outils pour organiser leur développement urbain et réaliser, en temps réel, les équipements urbains souhaitables.

Cependant, il faut reconnaître que certains pays ont engagé de longue date des politiques sérieuses et ambitieuses qui ont montré leur efficacité comme la Tunisie. D'autres pays se sont engagés plus récemment dans la recherche de solutions novatrices, le Maroc et l'Algérie par exemple. Faut-il rappeler que les villes de Marseille, Nice et Toulon ne se sont enfin dotées de politiques de lutte contre la pollution marine que dans un passé fort récent ?

***L'eau et l'assainissement en Tunisie, éléments d'un projet politique :
l'émergence d'une classe moyenne***

Dès l'indépendance, la desserte en eau et assainissement est apparue comme un élément contribuant à l'émergence d'une classe moyenne à travers un habitat décent.

Les solutions retenues ont conduit à la mise en place d'établissements publics nationaux (SONEDE et ONAS), qui ont progressivement étendu leurs actions à l'ensemble du pays.

Le pays, de taille limité il est vrai, a su ainsi trouver des solutions efficaces. Progressivement, une partie des missions est désormais déléguée à des opérateurs privés.

II. Diagnostic du problème

Ces résultats, insuffisants et variables selon les pays et les villes, amènent à mettre mieux en évidence les **objectifs** mobilisateurs et les **acteurs** à mobiliser ainsi que les **obstacles à lever** à travers de véritables démarches de développement durable, c'est-à-dire des politiques intégrées concernant de multiples acteurs et exigeant leur coordination étroite.

II. 1. Quels sont les objectifs mobilisateurs ?

Même s'il faut le regretter, les **objectifs de lutte contre les pollutions** ne sont que rarement considérés comme prioritaires dans les pays en développement. En outre, les ministres de l'environnement, en charge de la négociation de ces grandes conventions, ne sont pas toujours les mieux placés pour les mettre en oeuvre car d'autres ministères (travaux publics, hydraulique, intérieur) sont plus directement en charge des équipements et des services urbains auprès des autorités locales. Le relais n'est souvent pas pris entre ces différents ministères, préoccupés par de multiples autres priorités auxquelles ils doivent faire face avec des moyens limités.

La lutte contre la pauvreté, la santé publique et la politique de l'habitat (un habitat décent pour les plus démunis) relèvent également d'autres autorités.

Cette **dimension sociale** est sans doute mieux perçue, mais les solutions à y apporter ne sont pas faciles non plus à imaginer et à mettre en oeuvre.

Le développement économique est sans doute l'entrée la plus mobilisatrice pour les gouvernants, car elles entraînent des créations d'emplois, de revenus et de ressources, y compris fiscales.

En fait, les solutions à ces différents problèmes sont liées et c'est en les abordant simultanément et de manière intégrée que l'on a des chances de progresser.

Par exemple, **le tourisme** exige des plages et des eaux marines propres pour attirer les tours-opérateurs et donc des investissements d'accueil, mais aussi des stations d'épuration efficaces. Le tourisme est manifestement une source importante de développement économique durable, de devises et d'emplois dans nombre de pays concernés.

Là encore, cela implique de mobiliser l'ensemble des ministères concernés et notamment ceux de l'Intérieur, de l'Economie et des Finances.

Alors les démarches de développement durable se concrétisent et dépassent le stade des déclarations d'intention ou des incantations.

L'eau et l'assainissement, éléments d'une politique d'aménagement et de développement du Nord du Maroc (Tanger - Tetouan)

L'avènement du nouveau roi Mohammed VI a mis l'accent sur le développement économique du Nord du Maroc, au plan industriel et touristique.

Dans ce cadre, la maîtrise de la distribution de l'eau potable et de l'assainissement des eaux usées, pour éviter des rejets polluants en mer est apparue comme prioritaire.

Des conventions de gestion déléguée ont été conclues, après mise en compétition, avec une société franco-marocaine, AMENDIS, opérant dans le cadre de relations équilibrées public (autorités publiques) – privé (société délégataire).

Le programme INDH détaillé plus loin et bénéficiant de multiples fonds publics et dons permet simultanément de faire notamment accéder à l'eau potable et à l'assainissement les ménages les plus modestes.

Par ailleurs, **l'habitat spontané**, où logent les plus démunis, ne peut être amélioré par un processus de stabilisation et de consolidation que si la **question foncière** est « régularisée » et que si **les dessertes en eau, en assainissement liquide et solide et en électricité** sont mises en place, en parallèle. Alors un processus vertueux de création d'emplois (artisans, petits ateliers industriels), de richesses, et d'émergence d'une véritable classe moyenne peut s'engager. La Tunisie, dès l'indépendance, et le Maroc, plus récemment, avec l'Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH) montrent la pertinence et l'efficacité de ces démarches globales liant les trois piliers du développement durable, économique, social et environnemental.

La composante eau et assainissement de l'Initiative Nationale de Développement Humain au Maroc (INDH)

Dans le cadre de l'Initiative Nationale de Développement Humain, un programme de desserte en eau potable et en assainissement des quartiers les plus pauvres a été lancé au Maroc.

Il contribue à l'atteinte des objectifs de la politique nationale d'amélioration des conditions de vie des populations logeant dans l'habitat insalubre, souvent informel, selon un plan d'aménagement global des agglomérations avec maintien des populations sur place et régularisation foncière.

Il s'agit ainsi de susciter un développement local engendrant emplois, ressources, revenus et amélioration de l'habitat.

À Casablanca, la société LYDEC est chargée de l'ingénierie sociale (50 personnes) nécessaire à la desserte en eau, en assainissement et en électricité de 137 000 foyers résidant dans l'habitat insalubre informel.

Dès 2006, 16 000 foyers (47 000 personnes) ont déjà été prises en charges par des opérations qui ont démarré.

II. 2. Quels acteurs mobiliser sur ces objectifs partagés ?

Pour réussir il est souhaitable que l'ensemble des acteurs publics et privés et les différentes « parties prenantes » au sein de la société civile soient impliqués ou associés.

a) **Les Etats** bien sûr sont concernés par la définition des politiques publiques et la mise en place des moyens pour atteindre les objectifs prioritaires définis à l'échelon international et national.

Encore faut-il que l'ensemble des ministères concernés soit bien mobilisé sous l'autorité du chef de gouvernement voire du chef de l'Etat.

b) **Les autorités locales** doivent également être impliquées et responsabilisées, et au moins, consultées et associées, si le processus de décentralisation est jugé prématuré.

La distribution de l'eau potable et l'assainissement constituent en effet des questions locales qui doivent trouver des réponses adaptées au contexte local, à l'histoire et à la géographie des territoires.

La dévolution de responsabilités au niveau local, dans un cadre de déconcentration ou de décentralisation, relève de l'appréciation des Etats qui sont en mesure de déterminer à quel rythme des transferts de ressources humaines et financières à ces autorités locales peuvent accompagner leur montée en compétence et en responsabilité.

Il faut chercher à rompre progressivement le cercle vicieux consistant à ne pas déléguer de responsabilités aux autorités locales en constatant qu'elles n'ont pas encore les compétences et les moyens suffisants pour les assumer.

c) **Les usagers**, les consommateurs, les citoyens, les associations voire certaines communautés, doivent aussi être informés, consultés, associés aux décisions et, sous certaines conditions, à la gestion du service.

C'est en effet le moyen privilégié d'apporter de bonnes réponses aux attentes prioritaires des populations et de susciter des comportements responsables des usagers, sources d'efficacité du service (économie de la ressource, bon fonctionnement du réseau d'assainissement). En outre, une bonne gouvernance peut bénéficier de l'implication des usagers et des citoyens.

Les utilisateurs industriels et les milieux économiques doivent également être informés, consultés et associés aux décisions les concernant, à l'occasion de la mise en place de mécanismes du type « payeur-pollueur » par exemple.

d) **Les opérateurs de service** en place ou susceptibles d'intervenir, publics ou privés, doivent être consultés, impliqués dans les diagnostics et les démarches de progrès envisagées. Leurs personnels eux-mêmes peuvent apporter leur connaissance fine des réseaux et bénéficier de plans de formation pour améliorer la qualité du service et sa performance.

C'est donc **l'ensemble des parties prenantes** qu'il est souhaitable d'impliquer d'une manière ou d'une autre et à des degrés appropriés selon les règles et les traditions nationales ou locales. C'est le meilleur moyen de mobiliser tous ces acteurs, dans un esprit de coopération, pour se donner toutes les chances d'atteindre ensemble des résultats et relever ainsi les défis posés.

III. Trois questions clefs pour réussir

L'approche intégrée du développement durable, solidement assis sur ses trois piliers, est seule de nature à placer la réponse aux différents défis identifiés par le groupe de travail, en haut de l'Agenda politique. Cela implique de très solides et durables mécanismes de coordination des différentes politiques publiques concernées.

Encore faut-il se donner tous les atouts pour réussir et il apparaît que trois questions prioritaires devraient faire **simultanément** l'objet de réponses satisfaisantes :

- **l'amélioration de la gouvernance et de la maîtrise publique du service,**
- **le développement des compétences des autorités responsables et des opérateurs** (capacité à réaliser et à gérer)
- **l'engagement d'un processus d'amélioration de la performance globale du service** (qualité et productivité).

En outre, la question de la **politique tarifaire** apparaît finalement comme centrale et elle est évoquée ensuite ; la question du **financement** et celle du **choix du mode de gestion et de l'opérateur** ne peuvent trouver de réponses satisfaisantes, qu'une fois ces questions clefs convenablement résolues et qu'une fois adoptée une politique tarifaire pertinente.

III. 1. Améliorer la gouvernance et la maîtrise publique du service

Il s'agit de clarifier **qui est responsable de quoi, quelles sont les missions à accomplir** par les uns ou par les autres et **quelles sont les relations, de préférence contractuelles**, à établir entre les principaux acteurs ?

Le **niveau national** doit fixer le cadre réglementaire, les objectifs généraux à atteindre, les normes à respecter, et mettre en place les moyens nécessaires, définir les contrôles à effectuer et évaluer les résultats atteints, bref se doter d'une véritable « régulation ».

Si l'Etat peut conserver l'organisation directe du service, au moins dans une première phase, il doit impliquer les **autorités locales** selon des modalités adaptées à leurs moyens budgétaires et humains, mais dans une perspective d'implication croissante et de décentralisation ou, pour commencer, de déconcentration.

Les **opérateurs** doivent être responsables de la gestion ou de l'exploitation des services selon des objectifs de niveau de service et des règles fixées par les autorités publiques. Ils doivent être clairement placés sous la maîtrise des finalités et sous le contrôle de leurs résultats par les autorités publiques. Il faut absolument éviter la confusion et l'inversion des rôles entre les opérateurs et les autorités publiques, les opérateurs fixant les objectifs et les autorités publiques s'ingérant dans la gestion quotidienne. Les salariés des opérateurs peuvent eux-mêmes être consultés et intéressés aux résultats.

Les **usagers**, bénéficiaires du service, doivent également être associés, consultés et impliqués sur les questions où ils peuvent jouer un rôle positif, dès lors qu'ils sont convenablement informés et responsabilisés. Il peut paraître judicieux d'assurer leur représentation en distinguant les différentes catégories d'usagers domestiques, agricoles et industriels.

Les périmètres pertinents de cette gouvernance doivent être déterminés en fonction des réalités techniques, géographiques et humaines, car c'est dans ces périmètres que sera définie une politique tarifaire comportant des péréquations, exprimant une forme de solidarité sociale et territoriale, décidée par le niveau politique concerné.

Les relations entre les acteurs doivent avoir pour objectif de construire la confiance, la coopération et le partenariat. Les solutions contractuelles en sont la forme la plus évoluée car elles placent les partenaires sur un pied d'égalité et favorise les jeux « gagnant-gagnant » à travers des mécanismes incitatifs.

III. 2. Développer les compétences (capacité à réaliser et à gérer)

Les ressources humaines qui sont cruciales doivent être rassemblées et mobilisées aux niveaux où elles peuvent concentrer « une masse critique » suffisante pour être en mesure de maîtriser les problèmes posés.

Les compétences nécessaires sont de nature autant technique, économique, juridique, administrative et financière que managériale ou commerciale.

Elle doit être différenciée selon qu'elle concerne :

- **l'élaboration d'une politique**, d'un diagnostic, la fixation des objectifs réalistes à atteindre, l'évaluation des résultats, la capacité à définir des programmes d'investissements et à étudier des projets, à organiser la mise en compétition, à négocier avec l'exploitant et à le contrôler ;
- **la capacité à exploiter le service** de manière aussi professionnelle et efficace que possible et à manager les ressources humaines, les process industriels et les procédures.

À défaut d'une compétence interne suffisante, il faut la renforcer à travers des plans de formation et en recourant à des compétences externes que l'on peut trouver chez des consultants, des experts ou des professionnels reconnus, mais aussi dans les ONG et les organisations internationales.

La **coopération décentralisée** et les échanges entre villes du Nord et du Sud sont des voies intéressantes, dès lors qu'elles s'inscrivent dans la durée et qu'elles recouvrent des sujets de fond abordés sur des bases claires, par exemple les besoins de coopération technique, mais aussi d'ingénierie sociale.

III. 3. Améliorer la performance du service en s'engageant de manière déterminée dans des démarches de qualité et d'efficacité économique

Améliorer la performance de manière continue constitue la clef pour :

- **améliorer l'équilibre financier de l'exploitation** en diminuant les coûts et en accroissant les recettes ce qui permet d'accroître l'autofinancement des investissements, notamment de renouvellement ;
- **améliorer la qualité de service**, facilitant ainsi le recouvrement des factures auprès des usagers mieux satisfaits de la prestation.

Les marges de progrès pour la distribution de l'eau potable peuvent être rapidement identifiées à travers trois indicateurs significatifs :

- le nombre d'heures de distribution d'eau par jour selon les quartiers ;
- le taux de pertes (fuites) dans le réseau ;
- le taux de recouvrement des factures.

En ce qui concerne l'assainissement, le taux de raccordement au réseau de collecte des eaux usées, le taux de traitement de ces eaux usées (efficacité de l'épuration) et le volume des rejets directs en mer, même avec des émissaires, permettent d'apprécier l'efficacité de la politique mise en oeuvre.

Les processus d'amélioration de la performance passent notamment par :

- un management responsable et aussi professionnel que possible ;
- une bonne gestion des ressources humaines et une meilleure motivation des agents pour améliorer la qualité du service rendu et la productivité (formation, management participatif, délégation de responsabilités, informatisation et intéressement aux résultats...) ;
- une bonne connaissance des usagers, de leurs attentes et de leur capacité à payer, en développant une démarche de service (information, réponses aux réclamations, transparence et, même, démarche de marketing) ;
- des projets de service et des contrats d'objectifs comportant des objectifs de gains de productivité et de qualité conformément à des indicateurs de performance permettant la comparaison et l'émulation avec les services d'autres villes comparables (« benchmarking »). L'ensemble de ces actions est de nature à engendrer un processus vertueux d'amélioration continue de l'ensemble des résultats.

Dès lors que des gains de productivité sont engagés, il est nécessaire de prévoir une juste répartition du surplus économique ainsi dégagé.

On peut imaginer qu'une première partie soit consacrée en priorité à l'autofinancement du branchement de nouveaux usagers et du renouvellement ou de l'extension ou de la modernisation des infrastructures, une seconde partie aux usagers, soit à travers des améliorations de qualité soit à travers des contributions aux péréquations tarifaires et une troisième partie enfin aux salariés qui ont permis ces gains de productivité et de

qualité. La répartition entre ces trois catégories doit être imaginée en fonction du contexte en recherchant l'équité et l'efficacité.

Il faut éviter que ce surplus ne soit accaparé par l'une ou l'autre des parties sous forme de surprofit ou de mécanismes de détournement ou de corruption.

Cette équité et plus généralement cette éthique soulèvent clairement la question d'une bonne régulation et d'un contrôle aussi démocratique que possible où toutes les parties prenantes, usagers et salariés compris, peuvent jouer un rôle utile.

IV. Une question centrale : une politique tarifaire conciliant pérennité du service, équité et solidarité

Faut-il rappeler en préalable que l'eau potable et l'assainissement urbain constituent des **services publics industriels et commerciaux** qui offrent donc des services en contrepartie d'un prix ou plutôt d'un tarif d'ordre public, fixé par l'autorité publique compétente, c'est-à-dire « l'autorité organisatrice ».

D'une manière ou d'une autre, la totalité des coûts doit être couverte par des tarifs et des contributions publiques, pour assurer l'équilibre financier du service.

La politique tarifaire constitue à la fois l'**instrument de pilotage économique et financier** du service et l'**outil de la solidarité entre les usagers et entre les territoires**.

IV.1. Eviter la fausse bonne idée de la gratuité et la sous-tarifification généralisée

Pour ce « bien public », certains préconisent dans les forums internationaux, la gratuité et invoquent l'incapacité des plus démunis à payer.

Une telle idée de gratuité entraîne de multiples effets pervers : le gaspillage d'une ressource rare, la mauvaise gestion d'un service dont les coûts ne sont pas convenablement couverts et la nécessité permanente de subventions de fonctionnement fort problématiques.

Le patrimoine n'est pas entretenu, le service se dégrade et n'est plus assuré durablement.

La réponse aux difficultés de paiement des plus démunis passe par la modulation tarifaire fondée sur des péréquations et par des aides ciblées, réservées à ceux qui en ont le plus besoin, sans effet d'aubaine pour les autres.

Ce sont les populations non raccordées, en général les plus pauvres, qui sont exclues de ces mécanismes d'aide. Les pauvres paient donc souvent l'eau potable fort cher aux porteurs d'eau ou aux gestionnaires de bornes-fontaines, en l'absence d'un véritable service public et ce sont souvent les administrations et les « riches » qui ne règlent pas régulièrement leurs factures.

D'une manière générale, une subvention à la facture d'eau est d'autant plus pertinente que la plupart des usagers sont déjà bien raccordés. Sinon, il faut privilégier les subventions aux branchements pour l'accès à l'eau.

Une sous-tarifification conduit également aux mêmes effets pervers et doit être évitée pour les mêmes raisons, dès lors qu'une politique de tarification sociale vient compenser une hausse des tarifs moyens qui s'avérerait indispensable.

IV. 2. Réciproquement, accepter si nécessaire de tarifier l'eau en dessous du coût complet pour les usagers domestiques

L'histoire des pays développés montre que des crédits publics massifs ont été constamment nécessaires, au moins pour les équipements primaires des villes, pour l'adduction d'eau rurale et pour l'assainissement.

Le processus d'équipement de la totalité d'un pays développé et de la desserte de la quasi-totalité des usagers en eau potable, puis en assainissement, s'est étalé sur de nombreuses décennies. L'assainissement urbain s'achève à peine en France dans le cadre des obligations communautaires.

Comment imaginer, pour la plupart des pays en développement, qu'ils arrivent à réaliser en 20 ou 30 ans un effort d'équipement similaire par autofinancement des investissements de développement à travers les résultats de l'exploitation des services ?

Certaines difficultés récentes trouvent là une partie de leur origine, du fait d'une tarification excessive prévue dans des contrats irréalistes :

Les **concessions de travaux et de services** (gestion déléguée), plus judicieuses économiquement, peuvent comporter des objectifs d'autofinancement trop ambitieux, eux-mêmes compromis si des financements en devises fortes sont mis en place et risquent de poser problème en cas de dévaluation ou « d'hyperinflation » ; les tarifs ne sont alors généralement pas actualisés suffisamment, malgré les clauses contractuelles, difficiles à appliquer du fait de la crise sociale et économique (cf. Argentine) ou du fait de tarifications fixées par des contrats avec des objectifs d'investissement irréalistes (cf. Cochabamba en Bolivie).

Les **privatisations** des infrastructures, inspirées du modèle britannique, consistant à faire racheter les investissements passés tout en finançant les investissements futurs, le tout aux frais des usagers, apparaissent discutables (Chili), quels que soient les résultats positifs constatés.

Il faut donc éviter une tarification au coût complet, durant les phases d'équipement initial, du moins pour les usagers domestiques.

La règle française actuellement en vigueur « L'eau paie l'eau » paraît difficilement applicable aux pays en développement. Elle ne se justifie qu'une fois atteint un niveau d'équipement et de desserte quasi total, ce qui est le cas en Europe, conformément à la directive cadre européenne sur l'eau.

IV. 3. Couvrir en moyenne au moins les coûts d'entretien et d'exploitation du service (« petit équilibre »)

La pérennité du service n'est pas assurée si les coûts d'entretien et d'exploitation ne sont pas, au moins en moyenne, couverts par la tarification.

Si la performance s'améliore, cela doit permettre progressivement d'accroître l'autofinancement pour couvrir tout ou partie des coûts de renouvellement du réseau, de

manière à maintenir le patrimoine en bon état, ce qui constitue un gage de durabilité du service. Le partage du surplus économique doit rester équitable comme explicité plus haut.

Les coûts de développement du réseau et notamment d'extension du réseau dans les quartiers spontanés ne peuvent être couverts par la tarification moyenne que si une péréquation suffisante existe entre les quartiers centraux et les quartiers périphériques. Ceci implique un bon fonctionnement du service, une tarification suffisante et un recouvrement satisfaisant des factures dans les quartiers à haute contribution et auprès des utilisateurs industriels ou des administrations. Cela suppose une volonté politique forte et durable.

IV. 4. Mettre en place des mécanismes de solidarité par la modulation tarifaire et par des aides ciblées

Les mécanismes de solidarité reposant sur des modulations tarifaires et le choix de formules tarifaires (poids de la part fixe, imputation du coût des branchements...) relèvent clairement des autorités politiques qui doivent les décider et les assumer publiquement en les expliquant et en les justifiant vis à vis des catégories aisées, notamment, et même des classes moyennes.

Elle est l'expression de différentes formes de solidarité, indispensables à l'accès de tous à l'eau potable et à l'assainissement.

Ces mécanismes de solidarité peuvent être mise en place entre :

- usagers domestiques et utilisateurs professionnels,
- usagers domestiques entre eux selon le niveau de leurs revenus et leur capacité contributive (locataires, propriétaires occupants ou pas...),
- quartiers centraux et périphériques,
- ville et zones rurales environnantes,
- usagers de l'eau et de l'assainissement et usagers de l'électricité (cf. contrat Lydec à Casablanca), à condition que ces subventions croisées démontrent leur efficacité en toute transparence..

Le contrat global eau-assainissement-électricité de Casablanca (LYDEC)

Le contrat de Casablanca, confié à LYDEC en 1997, met en oeuvre une péréquation originale entre les trois services publics de distribution de l'eau potable, de l'assainissement et de la distribution de l'électricité. La production d'eau et d'électricité est réalisée par ailleurs dans le cadre des Offices Publics compétents.

Cet ensemble, qui a bien fonctionné dans d'autres pays d'Afrique (Côte d'Ivoire), permet de mieux couvrir les coûts d'exploitation à travers une péréquation entre les tarifs aidés de l'eau et de l'assainissement et ceux de l'électricité, dont les usagers professionnels sont prépondérants. En outre, la péréquation en faveur des populations défavorisées est assurée sur une agglomération de 4 millions d'habitants, où la péréquation trouve son fondement dans les différences de capacité contributives selon les quartiers.

Les territoires de péréquation doivent être choisis soigneusement et assumés politiquement. Ceux relatifs à l'eau et à l'assainissement ne sont pas forcément les mêmes.

En outre, des aides ciblées, évitant tout « effet d'aubaine » pour les usagers aisés, peuvent également être mises en place en faveur de ceux qui en ont impérieusement besoin : quantité plafonnée d'eau gratuite, subvention au tarif, aide au branchement... Le coût du branchement peut en effet représenter plusieurs mois de salaires pour les familles les moins aisées. Il est donc, de fait, une barrière importante pour l'accès de ces ménages aux services. Pour réduire le montant à leur charge, plusieurs solutions ont été expérimentées avec succès, par exemple: la révision des normes appliquées de manière classique ou les approches du type OBA (Output Based Aid ou Aide Basée sur les Résultats). L'AFD et la Banque Mondiale expérimentent avec succès de tels dispositifs.

L'aide basée sur les résultats (OBA)

L'aide basée sur les résultats est une stratégie permettant de soutenir l'élargissement de l'accès aux services essentiels aux ménages les moins aisés tout en s'assurant de l'efficacité des résultats. Il s'agit d'octroyer des subventions, basées sur les résultats, afin de couvrir en partie ou en totalité les coûts d'accès élevés normalement la charge des ménages, comme par exemple les coûts de branchement au service public d'eau potable.

Ces subventions peuvent provenir des autorités publiques ou d'organismes d'aide au développement. La Banque Mondiale a ainsi créé un fonds fiduciaire regroupant plusieurs bailleurs : le Partenariat Mondial pour l'Aide Basée sur les Résultats (GPOBA).

Les subventions peuvent être attribuées directement aux populations ou à des prestataires sélectionnés après appel d'offre. Dans ce dernier cas les prestataires avancent les frais et sont remboursés une fois la prestation effectuée et après vérification des résultats.

Ce mécanisme a donc pour avantages :

- d'améliorer la transparence dans l'attribution des subventions et de réduire les distorsions liées au ciblage des bénéficiaires. Les raisons, les destinataires et l'objet de la subvention doivent être clairement explicités.*
- d'optimiser l'utilisation des ressources financières grâce à la rémunération conditionnée à la prestation effective des services ou à l'obtention de résultats définis préalablement.*
- d'encourager la mobilisation de partenaires privés pour l'accès des plus démunis aux services.*

Il apparaît donc possible, à la fois, de couvrir l'intégralité des coûts d'entretien et d'exploitation et une part croissante du coût complet, tout en mettant en place des dispositions permettant aux plus démunis d'exercer leur droit à l'eau potable et à l'assainissement dans des conditions équitables. Il faut cependant être conscient de l'effort qui reste généralement à la charge de la collectivité publique pour le renouvellement et surtout l'extension des réseaux.

V. Dégager des moyens de financement efficaces

Cette question du financement et de l'ampleur des sommes à mobiliser est souvent mise en avant comme la difficulté majeure à résoudre.

De notre point de vue, si on répond efficacement aux trois questions clefs et à la question centrale de la politique tarifaire, alors on trouve des financements. Répondre à ces questions constitue d'ailleurs souvent des « conditionnalités » justifiées de l'aide internationale, pour garantir la pleine efficacité de cette aide.

Une tarification couvrant au moins les coûts d'entretien et d'exploitation et des gains de productivité réguliers permettent d'accroître l'autofinancement des investissements de renouvellement puis de développement.

L'accent est ainsi mis sur les besoins de **financement des infrastructures**, en évitant de financer des subventions récurrentes de fonctionnement.

En fait, les sources de financement internationales sont disponibles, multiples et pas toujours complètement utilisées. Elles comportent une part plus ou moins grande de dons accompagnant les prêts concessionnels à long terme. La dichotomie actuelle entre les dons réservés aux seuls pays les moins avancés (PMA) et des prêts pour les autres, n'apparaît pas toujours pertinente, notamment dans les questions abordées par ce rapport.

Le groupe de travail propose quelques recommandations aujourd'hui largement partagées par l'AFD et la Banque Mondiale :

- si les **risques de change** sont probables, il faut éviter des solutions concessives et **séparer l'exploitation du service** (du type affermage ou régie) de la **réalisation des investissements principaux**, en maîtrise d'ouvrage publique et financement public (c'est l'enseignement que l'on peut tirer des difficultés rencontrées dans quelques grands contrats internationaux). Il faut éviter, en effet, de faire emprunter des opérateurs privés en monnaie forte alors que les recettes sont purement locales ;
- face à ce risque de change, la **mobilisation de l'épargne locale** souvent abondante et **celle des expatriés** qui cherchent à investir dans leur pays d'origine, constitue une voie à privilégier, à condition de sécuriser les placements dans ces investissements à long terme, relativement sûrs, par des mécanismes de garantie (cf. AFD) ;
- promouvoir si possible des **prêts directs aux autorités locales** importantes (cf. la politique de la SFI ou IFC) ou, à défaut, faire prêter par une **institution financière spécialisée** dans les prêts aux autorités locales, qu'il faudrait inciter à créer si elle n'existe pas, cette institution bénéficiant elle-même des prêts des bailleurs de fond internationaux et étant en capacité de mutualiser les risques et de garantir les remboursements, sous l'égide de l'Etat ;
- chercher à dégager des **moyens budgétaires de l'Etat** et des autorités locales à travers des mécanismes de **taxe** ou de **fiscalité affectées** au développement et à l'équipement urbain. La stabilisation de l'habitat spontané et le processus de développement économique qu'elle permet sont de nature à enclencher un cercle vertueux.

Ces questions font l'objet de travaux plus détaillés, notamment à l'AFD, et nous y renvoyons.

Le rapport du panel mondial sur le financement des infrastructures de l'eau présidé par Michel Camdessus « Financer l'eau pour tous » (Conseil Mondial de l'Eau, 2003) et le rapport de Paul Van Hofwegen sous la présidence d'Angel Gurría « Report of the Task Force on Financing Water for All » (Conseil Mondial de l'Eau, 2006) constituent des références essentielles à la problématique de financement et nous avons repris nombre de leurs propositions.

Il faut noter que différentes études économiques, notamment le rapport mondial sur le développement humain « Au delà de la pénurie: Pouvoir, pauvreté et crise mondiale de l'eau » (PNUD, 2006), tendent à montrer que le retour sur investissement dans le long terme est de 1 à 8 dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement.

La question de la lutte contre la corruption, placée au centre des priorités de la Banque Mondiale par son nouveau président, mérite d'être évoquée, même si elle relève, en fait, d'une meilleure gouvernance et que les processus vertueux sont forcément longs à faire prévaloir.

VI. Choisir le mode de gestion et l'opérateur sur des bases objectives

VI. 1. Sortir d'un débat trop idéologique

Dans les conférences ou forums internationaux, l'attention est trop souvent portée au cours des débats sur le choix entre les solutions publiques ou privées.

Voici le type de critiques généralement entendues, selon le point de vue adopté :

- aux **régies ou aux solutions publiques** en général, on reproche l'inefficacité et la mauvaise gestion, la qualité médiocre du service, le mauvais entretien du patrimoine (taux de fuites élevé), une productivité faible et une motivation insuffisante des personnels et des cadres, une attention insuffisante portée aux attentes des usagers et un recouvrement insuffisant des factures. Les avantages reposent sur une maîtrise publique, en principe, plus complète du service et sur l'implication plus grande des responsables publics ;
- aux **opérateurs privés**, généralement internationaux, il est reproché de « faire de l'argent ou du profit » en exploitant un service public de base et de ne pas pouvoir, de ce fait, proposer des tarifications sociales pour les plus pauvres, de mettre en cause la maîtrise publique du service en raison de la dissymétrie du rapport de force, de la compétence et de l'expertise, ce qui peut conduire à une véritable perte de souveraineté (« multinationale »). Les avantages reconnus reposent généralement sur l'efficacité, la réactivité, la bonne gestion des ressources humaines, leur motivation et leur formation, le management et l'utilisation de solutions techniques adaptées, la mise à disposition des résultats de recherche et développement, le partage d'expériences, et la mutualisation des best practices.

Aux deux séries de solutions peuvent être souvent imputés des phénomènes de corruption de nature différente.

VI. 2. Constater la pluralité des solutions existantes

Du côté de la gestion publique, il y a la régie directe, mais aussi la régie autonome ou l'établissement public (national ou local).

Des partenariats peuvent également être construits à prépondérance publique, de nature soit institutionnelle (société d'économie mixte) soit contractuelle avec des opérateurs apportant leur savoir faire sous forme de marché public de prestation de service ou d'assistance à l'exploitation.

Des partenariats public-privé peuvent également être conçus dans lesquels le partenaire public joue un rôle d'autorité organisatrice et le partenaire privé est impliqué dans l'exploitation sous forme de « gestion partagée » (Tripoli au Liban) ou de gestion déléguée sous ses différentes formes (régie intéressée, affermage, licence ou concession). Il y a partage et transfert des risques de toutes natures susceptibles d'être portés par le

partenaire privé. Ces opérateurs privés peuvent être locaux, nationaux ou internationaux dans les opérations les plus importantes et complexes.

Des sociétés mixtes peuvent constituer une voie intéressante pour permettre l'émergence d'opérateurs privés nationaux en leur transférant des savoir-faire.

Des acteurs du type association, communautés ou ONG peuvent également être chargés de gérer le service, notamment dans des zones rurales ou dans des quartiers urbains périphériques.

C'est parmi ces multiples solutions que les autorités publiques doivent faire des choix en toute clarté et en pesant les avantages et les inconvénients réels de ces choix. Ce « libre choix » doit pouvoir périodiquement être remis en cause (« réversibilité » du choix) sans difficulté excessive, notamment à l'échéance d'un contrat.

Des solutions progressives peuvent être retenues, les responsabilités confiées aux opérateurs privés s'accroissant au fur et à mesure que la confiance se construit et que les apports respectifs se précisent.

***Une nouvelle politique de l'eau et de l'assainissement
pour les grandes villes algériennes***

Après des allers et retours périodiques entre des solutions centralisées publiques (ADE et ONA) et des solutions plus décentralisées, l'Algérie s'est engagée récemment, dans le cadre de son nouveau Code de l'eau, dans une politique cherchant à associer des opérateurs internationaux à l'exploitation des services des grandes villes (Alger puis Constantine, Oran et Annaba) à travers des contrats impliquant le partenaire privé dans la gestion (contrat d'Alger), avec une perspective ultérieure possible de gestion déléguée (affermage).

VI. 3. Fonder le choix sur des diagnostics préalables ou des comparaisons et des évaluations objectives, reposant sur des indicateurs représentatifs des différents problèmes à résoudre

Encore faut-il mener différentes analyses préalables en toute objectivité et sans a priori idéologique.

Cela suppose également de disposer d'un minimum de données chiffrées ou d'enquêtes de terrain pour procéder à des diagnostics sérieux.

Si les organisations internationales (bailleurs de fond, agences de l'ONU, dispensateurs d'aide publique au développement) ne sont pas elles-mêmes porteuses de solutions a priori et quelquefois discutables, elles peuvent jouer un rôle utile dans ces diagnostics préalables. Force est de constater que la doctrine des bailleurs de fonds a beaucoup évolué et n'est pas encore stabilisée en ce moment, même si le paysage s'éclaircit.

VI. 4. Privilégier des relations contractuelles assorties de mécanismes incitatifs (bonus-malus), y compris en cas de gestion publique

Le contrat est une voie privilégiée pour expliciter les objectifs, mettre au point un cahier des charges et des outils de suivi, de contrôle et d'évaluation, assortis de sanctions positives ou négatives. C'est un puissant moyen d'inciter les parties au contrat à aller dans la bonne direction et à coopérer.

Le contrat, conclu après mise en compétition et négociation, est la voie habituelle des relations entre pouvoirs publics et opérateurs privés.

Pour les opérateurs publics, il est vivement souhaitable d'élaborer des mécanismes similaires, même s'il n'y a pas de mise en compétition. C'est le moyen de dissocier clairement les responsabilités entre l'opérateur et l'autorité publique. La seule menace d'une ouverture à la concurrence peut d'ailleurs stimuler la performance d'un opérateur public.

VI. 5. Eviter de faire porter à l'opérateur public ou privé les responsabilités ou les défaillances de l'autorité publique

Les échecs des contrats privés résultent souvent des défaillances des autorités publiques qui répugnent à assumer leur rôle (politique tarifaire et définition des grandes finalités en particulier) ou ne respectent pas leurs engagements contractuels. Il en va d'ailleurs de même en cas de gestion publique par confusion des rôles et fréquent manque de courage politique vis-à-vis des salariés et des usagers. Dans tous les cas, la corruption qu'elle soit diffuse (clientélisme, népotisme) ou quelle constitue une condition ou une incitation à l'attribution du contrat, a des effets très négatifs sur la clarté des rôles de chacun et sur la bonne gestion du service.

VI. 6. Eléments d'éclairage pour le choix du mode de gestion et de l'opérateur

Il y a des régies efficaces et des PPP qui marchent, les fiches de cas (annexe 2) en témoignent :

- La concurrence entre opérateurs privés ne joue que si le cadre réglementaire et le contexte y sont favorables ; sinon, les candidats sérieux ne se déplacent pas (ou plus).
- Il faut donc choisir en toute connaissance de cause et en s'efforçant de réunir au préalable toutes les conditions de réussite.
- Force est de constater qu'il est généralement plus facile d'engager une démarche contractuelle avec des opérateurs privés car chacun apportera sa contribution à la réussite que de faire évoluer simultanément le management d'un opérateur public et la prise de responsabilité par l'autorité organisatrice. La solution privée suppose que l'autorité publique s'est mise, au préalable, en situation d'assumer son rôle, de contrôler l'opérateur et de garder le cap, en général avec une assistance extérieure.
- Il y a d'autres solutions éventuelles ou complémentaires : opérateurs privés locaux ou nationaux, ONG, associations, communautés.

Conclusion

Mettre en cohérence les objectifs, les moyens et les calendriers:

Comment mettre en mouvement les acteurs publics, faire en sorte qu'ils s'approprient les objectifs à atteindre, qu'ils prennent les dispositions voulues pour s'engager dans des actions de progrès et des processus pluriannuels de résolution des problèmes ?

Tout d'abord, les calendriers doivent être réalistes et susceptibles d'être respectés grâce à des efforts conséquents et continus : cela oblige à proportionner les objectifs aux moyens susceptibles d'être mobilisés et à définir des étapes de progrès en fonction des niveaux de service à atteindre. Il vaut mieux de premières réponses limitées mais pour tous plutôt que des solutions trop ambitieuses, étalées dans des calendriers trop longs, et forcément inégalitaires. Les solutions techniques doivent d'ailleurs être soigneusement adaptées au contexte et aux ressources financières et humaines susceptibles d'être mobilisées.

Les trois questions clefs déjà identifiées et la question de la politique tarifaire, si elles trouvent des solutions convenables, sont évidemment de nature à faciliter la mise en mouvement et l'atteinte rapide de résultats tangibles.

Il faut donc **un « déclic » initial** conduisant les pouvoirs publics à s'attaquer sérieusement au problème, en en faisant une **réelle priorité de l'Agenda politique**.

Mettre en place des mécanismes de suivi et d'émulation entre villes et pays:

Un forum s'appuyant sur des dispositifs de la convention de Barcelone devrait être en mesure d'assurer le suivi des résultats et les comparaisons, d'organiser des échanges d'expérience, des rendez-vous périodiques pour faire connaître et diffuser les bonnes pratiques et les cas de réussite probante. Une unité légère, commune au Programme d'Action pour la Méditerranée, à l'Institut Méditerranéen de l'Eau, et à la Banque Mondiale (Réseau Urbain MENA de l'Institut de la Banque localisé à Marseille, s'il perdure), pourrait sans doute convenir et mérite d'être étudiée !

C'est en tous les cas un moyen indispensable pour maintenir la pression et susciter l'émulation entre les acteurs qui peuvent ainsi s'épauler et se conforter mutuellement.

Des procédures d'auto-évaluation (diagnostic de l'état des problèmes) ou d'évaluation mutuelle ou par tierce partie pourraient également être préconisées pour favoriser les prises de consciences et convaincre les autorités publiques (« nul n'est prophète en son pays » !) de s'engager dans des processus de changement. A cette fin, un guide d'auto-évaluation est proposé en annexe.

En **conclusion**, sur la base d'une doctrine et de recommandations désormais relativement claires, il paraît désormais possible d'aller de l'avant. Des avancées récentes dans certains pays (Algérie, Maroc) montrent que le moment paraît venu de prendre ces problèmes « à bras le corps », pour enfin commencer à atteindre les objectifs fixés, il y a déjà trop longtemps !

*

* * *

ANNEXES

- **ANNEXE 1 : Historique des programmes de réduction de la pollution de la Méditerranée**

- **ANNEXE 2 : Fiches de cas**
 - MAROC
 - I.1. Tanger Tetouan (AMENDIS)
 - I.2. Casablanca (LYDEC)
 - I.3. Casablanca (INDH)
 - I.4. Fès (RADEFF)

 - TUNISIE
 - II.1. Eau potable (SONEDE)
 - II.2. Assainissement (ONAS)

 - ALGERIE
 - III.1. Situation nationale
 - III.2. Eau et assainissement à Alger

 - MOYEN-ORIENT
 - IV.1. Tripoli (LIBAN)
 - IV.2. Amman (JORDANIE)
 - IV.3. Alexandrie (EGYPTE)

- **ANNEXE 3 : Guide d'évaluation**

- **ANNEXE 4 : Composition du groupe de travail**

- **ANNEXE 5 : Personnalités auditionnées**

ANNEXE 1 : Historique des programmes de réduction de la pollution de la Méditerranée

I. Le Plan d'Action pour la Méditerranée

I.1. La signature de la convention de Barcelone et la création du PAM

En 1975 sous l'égide du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), les pays riverains de la Méditerranée et la Commission européenne réunis à Barcelone signèrent une Convention pour la protection de cette mer commune (la Convention de Barcelone, adoptée en 1976 et entrée en vigueur en 1978) et décidèrent dans le même temps de lancer et de financer un **Plan d'Action destiné à renforcer la mise en œuvre de cette convention : le Plan d'Action pour la Méditerranée**.

Dès l'origine, certains estimèrent que, puisque 80% de la pollution marine était d'origine terrestre, c'était à terre qu'il fallait rechercher et lutter contre les sources de pollution. Le **Plan d'Action pour la Méditerranée** a donc été assorti d'un volet socio-économique, destiné à préparer « des planifications intégrées du développement et une gestion plus attentive des ressources du bassin ».

La Convention a été amendée en 1995 et dénommée "**Convention pour la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée**".

La Convention et ses six Protocoles constituent ce qui est connu comme le **dispositif de Barcelone**, cadre juridique du PAM.

I.2. La mise en place des principales institutions du PAM

Le PAM comporte trois volets :

- Le premier, **institutionnel et juridique**, relève de la mise en œuvre de la Convention de Barcelone sur la protection de la mer Méditerranée et de ses Protocoles, aujourd'hui au nombre de six (cf paragraphe précédent).
- Le second, **scientifique**, se traduit par le **Programme de surveillance continue et de recherche en matière de pollution de la mer (MED POL)**.
- Le troisième, **socio-économique**, s'oriente, par une approche systémique, vers la **prospective et les priorités environnementales** de l'ensemble des pays riverains avec la mise en place en 1977, des Centres d'activités régionales du **Plan Bleu** et du **Programme d'actions prioritaires** :
 - Le **CAR/PB (Plan Bleu)**, installé à Sophia Antipolis, a pour mission **d'observer, d'évaluer et d'explorer** les évolutions possibles des **relations entre environnement et développement** dans le Bassin méditerranéen ;
 - Le **CAR/PAP (Programme d'Actions Prioritaires)**, situé à Split (Croatie), œuvre pour **l'aménagement et la gestion intégrée du littoral**.

Dans les années 80 d'autres Centres d'activités régionales spécifiques (CAR) et Programmes ont été créés :

le Programme MED POL, situé à Athènes, chargé de l'étude scientifique et de la surveillance continue de la pollution marine ;

le REMPEC, établi à Malte pour la prévention et l'intervention d'urgence contre la pollution marine accidentelle ;

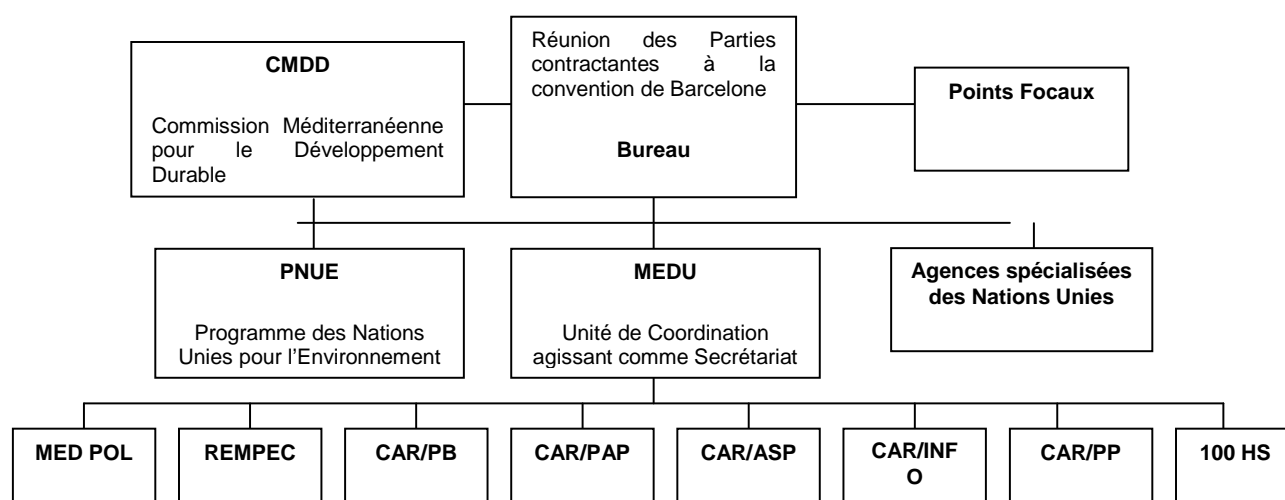
Le CAR/ASP pour les aires spécialement protégées établi à Tunis, qui contribue à la protection des milieux côtiers et des espèces marines menacées ;

le réseau des 100 Sites historiques méditerranéens animé par l'Atelier du patrimoine de la ville de Marseille ;

le CAR/INFO (ex-CAR/TDE) mis en place à Palerme en 1993. En 2005, le CAR/INFO a redéfini son mandat et ses activités vers un renforcement des capacités du PAM en matière d'information et de communication.

et le CAR/PP pour les productions propres dont l'implantation à Barcelone a été approuvée en juin 1995.

Le schéma suivant montre la structure institutionnelle du PAM :



Structure institutionnelle du PAM

I.3. La mise en place d'une stratégie méditerranéenne de développement durable

En 1992 à Rio, la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement conforte le concept de développement durable et adopte notamment **l'Agenda 21**. Cette dynamique internationale et le résultat des précédents travaux méditerranéens conduisent, à l'élaboration d'un **Agenda MED 21**, dès 1994 à Tunis, ainsi qu'à la **révision du PAM à Barcelone en 1995 (PAM II)** et à la décision à

Montpellier, en **1996**, de créer une **Commission Méditerranéenne du Développement Durable (CMDD)**.

La Commission Méditerranéenne du Développement Durable (CMDD) est une instance de **dialogue et de propositions** à l'intention des Parties contractantes mise en place pour définir une stratégie globale méditerranéenne de développement durable.

La CMDD comporte à la fois des représentants des Parties Contractantes et de la Société Civile, à savoir :

- 22 experts nommés par les États riverains (Albanie, Algérie, Bosnie Herzégovine, Chypre, Croatie, Égypte, Espagne, France, Grèce, Israël, Italie, Liban, Libye, Malte, Maroc, Monaco, Serbie-Monténégro, Slovénie, Syrie, Tunisie, Turquie) et la Communauté Européenne,
- 15 représentants de la « Société Civile » (5 ONG, 5 représentants des milieux socio-économiques et 5 autorités locales),

La CMDD a articulé, depuis sa création, ses travaux autour de huit thèmes prioritaires dont cinq ont déjà conduit à l'adoption de recommandations : **la gestion durable des régions côtières et celle de la demande en eau, le tourisme, les indicateurs pour le développement durable et la sensibilisation.**

Conformément à sa mission, elle a également élaboré la **stratégie méditerranéenne de développement durable**, adoptée lors de la **14ème Réunion des Parties Contractantes** en novembre **2005** en Slovénie.

II. Le Programme d'assistance technique environnementale méditerranéen

Le « Mediterranean Environmental Technical Assistance Program » (**METAP**), créé en **1990**, est un **partenariat entre des pays du pourtour méditerranéen et des donateurs multilatéraux**. En 15 ans, il a attiré des investissements atteignant 1 milliard \$ couvrant 35 projets pour un coût de fonctionnement inférieur à 65 millions \$.

Sa mission est d'accroître la capacité des pays à développer et adopter des politiques environnementales mettant notamment l'accent sur les domaines suivant : les instruments politiques et législatifs, la qualité de l'eau, la gestion des eaux usées et des zones côtières, et la gestion des déchets municipaux et des déchets dangereux.

III. Les actions de l'Union Européenne

- le programme LIFE

En 1992, il a été mis en place un instrument financier de soutien au développement et à la mise en œuvre de la politique européenne de l'environnement et du développement durable : **l'Instrument Financier pour l'Environnement (LIFE)**.

LIFE comporte trois volets : Life nature, life environnement et life pays tiers. C'est ce troisième volet qui plus précisément finance la mise en œuvre des politiques et

programmes d'actions en matière d'environnement dans certains pays riverains de la Mer Méditerranée et de la Mer Baltique.

- le programme d'actions à court et moyen terme : SMAP

En novembre 1995 à Barcelone, les parties contractantes ont adopté une Déclaration instituant un nouveau Partenariat entre l'Union européenne et 12 partenaires du sud et de l'est de la Méditerranée combinant des objectifs de **paix, stabilité et prospérité**. L'environnement a été reconnu comme un des domaines nécessitant une coopération accrue et comme représentant une importante dimension pour l'accomplissement d'un développement durable, et la Commission Européenne a été chargée par les parties contractantes de coordonner la préparation d'un **Programme d'actions prioritaires à court et moyen terme pour l'environnement : le SMAP**.

Le SMAP a été adopté lors de la **Conférence ministérielle euroméditerranéenne d'Helsinki** en novembre 1997, suite à de nombreuses consultations (l'Unité de Coordination du Plan d'Action pour la Méditerranée, le METAP, les principales organisations non gouvernementales opérant dans la région et d'autres organisations représentatives de la société civile travaillant dans le domaine concerné ont notamment été consultés). Il se fonde ainsi sur les travaux antérieurs du PAM et de la CMDDD, et travaille en partenariat avec les différents organismes existants.

- Horizon 2020

En 2005, la Commission européenne a lancé une nouvelle initiative pour s'attaquer aux principales sources de pollution de la Méditerranée d'ici 2020.

La récente communication de la Commission pour "Établir une Stratégie de l'Environnement pour la Méditerranée" ébauche les détails d'Horizon 2020, en regroupant les activités planifiées sous quatre rubriques/objectifs :

- Le premier objectif est de soutenir les projets visant à réduire les sources les plus significatives de pollution. La Commission européenne et la Banque Mondiale ont décidé de regrouper leurs projets de réduction de la pollution en Méditerranée sous l'ombrelle d'Horizon 2020 et de regrouper les fonds pour soutenir les projets prioritaires et financièrement viables. L'accent est mis en premier lieu sur les émissions industrielles, les déchets municipaux et les eaux usées urbaines, responsables à 80% de la pollution de la mer Méditerranée. Il est prévu d'accorder une attention particulière aux projets proposés par le Programme d'Actions Prioritaires.
- En second, des mesures de renforcement des capacités seront mises en place pour aider les pays limitrophes à créer des administrations environnementales nationales capables de développer et de veiller à l'application de la législation environnementale.
- En troisième, le budget recherche de la Commission sera utilisé en vue d'accroître la connaissance des questions environnementales particulières à la Méditerranée et en assurer la diffusion. L'expérience acquise dans le cadre du programme LIFE et du Programme d'Action à Court et Moyen Termes SMAP sera diffusée à tous les partenaires.

- Enfin, des indicateurs visant à mesurer le taux de réussite d'Horizon 2020 seront développés.

Actuellement, ce projet bénéficie d'un soutien important de la présidence finlandaise de l'UE, et les partenaires sont consultés sur un projet de calendrier qui sera adopté lors d'une réunion des Ministres de l'Environnement euro-méditerranéens au Caire le 20 novembre 2006. Il s'agira de la première réunion ministérielle environnementale euro-méditerranéenne qui se tiendra en-dehors des frontières de l'UE.

IV. Le réseau urbain Europe-MENA

En mars 2004, la **ville de Marseille** et la **Banque Mondiale** ont créé le **réseau urbain Europe-MENA**. Ce réseau propose une démarche collective de réflexion et d'action, d'échange, de confrontation des politiques et de transfert de savoir-faire sur des questions concrètes touchant la gestion urbaine.

Le partenariat s'articule autour des points suivants :

- la promotion des échanges de connaissances, d'expériences et de pratiques réussies,
- le renforcement des institutions de formation des élus et cadres territoriaux,
- la mise à disposition d'expertises pour aider les villes partenaires à identifier, évaluer ou mettre en oeuvre des projets de développement urbain,
- la facilitation des contacts pouvant déboucher sur le portage conjoint de projets de développement, en particulier sous forme de coopération décentralisée.

ANNEXE 2 : Fiches de cas

I. MAROC

I.1. Tanger-Tetouan (AMENDIS)

La situation

Veolia Environnement Maroc (filiale de Veolia Water AMI -Afrique, Moyen Orient, Inde- qui gère le plus gros investissement de Veolia en assainissement) opère depuis 2002 au Maroc avec notamment deux sociétés délégataires de services publics d'eau, d'assainissement et d'électricité : Amendis (Tanger et Tétouan), Redal (Rabat-Salé) ; et comprend 5.000 collaborateurs.

Tanger et Tétouan (1,4 millions d'habitants) sont une région, le Nord du Maroc, en plein bouleversement économique, social et urbanistique. Cette région, située il y a encore 6 ans en dehors du plan de développement, est devenue prioritaire pour le Royaume, avec l'avènement du Roi Mohamed VI. De grandes infrastructures (routes, autoroutes, chemins de fer...) y sont créées, la construction du nouveau Port Tanger-Med change complètement la donne en terme d'aménagement du territoire et d'emploi ; les villes en expansion et leurs populations attendent beaucoup de ces changements.

Dans ce contexte, la délégation des services publics, gérés auparavant par les régies de Tanger et de Tétouan, à la société Amendis est un acte politique dont l'objectif principal est de mettre à niveau techniquement et économiquement les services et de créer de nouveaux systèmes d'assainissement adaptés à ces deux villes et en phase avec les ambitions touristiques qui y ont été placées. Par ailleurs, depuis 2002, trois changements institutionnels sont apparus : la décentralisation en cours, de nouvelles lois sur la protection de l'environnement, et le lancement de l'Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH) qui ont fait évoluer le contexte et ont notamment rendu prioritaire le développement de l'accès aux services essentiels pour les plus pauvres

Le contrat

– *de l'appel d'offre à l'arrivée d'Amendis*

En 1999 un appel d'offre a été lancé pour la délégation des services gérés par les régies publiques de Tanger et de Tétouan. En février 2001 le contrat a été attribué à Amendis. En janvier 2002, Amendis prend donc les manettes. La société a plusieurs actionnaires : Veolia Eau (majoritaire), l'ONA (premier groupe privé marocain), Somed (groupe maroco émirati), et Hydro Québec International. La totalité des investissements prévus dans les contrats de Tanger et de Tétouan portent sur 700 millions d'euros sur 25 ans (dont la moitié en fonds propres du délégataire).

– *les relations public-privé*

Cette relation est clairement organisée par les contrats de délégation qui sont très complets (plus de 1000 pages). Ainsi, un comité de suivi (au sein duquel siègent des représentants des pouvoirs publics locaux et centraux et d'Amendis) décide des grandes

orientations (programmes d'investissements, définition des budgets, évolution des tarifs...). Les réunions de ces comités sont l'occasion de discuter des évolutions du contexte et des conséquences en terme de priorités. Ainsi, c'est lors de ces réunions que l'on a pu convaincre les élus locaux de mettre en avant les opérations de branchements sociaux, à la faveur de l'INDH, et de rechercher des modes de financement nouveaux pour subventionner ces opérations. De plus, l'autorité délégitante est secondée par un service permanent de contrôle de la délégation constitué de cadres des anciennes régions. Ce service travaille en permanence avec le délégataire et a pour principale mission de vérifier le respect des engagements contractuels. Le contrôle et le suivi de la délégation, ainsi que l'obligation de *reporting* sont au Maroc encore plus forts qu'en France. En cas de non respect des délais une sanction graduelle est appliquée – mais il n'y a pas d'incitations positives de type « bonus »...

Le contrat est actualisé tous les 5 ans.

- le projet assainissement est prioritaire

Veolia réalise actuellement de nouveaux systèmes d'assainissement comprenant, outre des centaines de kilomètres de réseaux, une demi douzaine de stations de dépollution, suivies dans la plupart des cas d'émissaires en mer pour évacuer les eaux traitées. La station de dépollution de Tanger est ainsi en construction sur une plateforme créée en mer sous la vieille ville, après étude d'impact et présentation du projet au public.

Les types de traitement employés doivent, dans certains cas, évoluer pour être en phase avec les nouvelles exigences des autorités et des habitants, en matière de qualité de vie, notamment en zone touristique où le lagunage est à comparer avec d'autres technologies.

En terme de contexte, il est à noter que la réglementation interdit désormais de donner l'accès à l'eau sans l'assainissement. Les enjeux sont sanitaires, économiques (tourisme), environnementaux (protection de la Méditerranée), ce qui est cohérent avec les objectifs d'assainissement de ces villes.

- le développement de l'accès aux services essentiels dans le cadre de l'INDH

Au démarrage des contrats, l'accès aux services pour les populations défavorisées, même s'il était inscrit dans le contrat, n'était pas perçu comme prioritaire par les élus localement. L'INDH, lancée le 18 mai 2005, a permis d'en faire une priorité nationale. Les opérations de branchements sociaux qui visent à faciliter, surtout du point de vue financier, le raccordement des populations à faible revenu dans les quartiers non desservis, ont depuis été placées en priorité.

Amendis, comme Redal sur Rabat, ont mis en place de nouvelles procédures pour mener ces opérations. De plus, de nouveaux services ont été créés pour réaliser cette nouvelle activité avec du personnel formé spécialement à la discussion avec les habitants des quartiers informels, les associations de quartier et les autres services publics engagés dans la restructuration des quartiers autrefois dits « clandestins ». Il s'agit d'ingénierie sociale. De nouveaux outils ont été créés dont des agences mobiles qui se rendent à l'intérieur du quartier même durant chaque opération avec du personnel du service clientèle. Plus de 75.000 ménages sont concernés par ces opérations sur le périmètre de Tanger et de Tétouan. Près de 40.000 sur Rabat-Salé.

Du point de vue financier, des montages ont été mis au point pour subventionner la partie des investissements à la charge des ménages bénéficiaires mais qui dépasse

l'acceptabilité sociale évaluée à 100 Dhs/mois maximum sur Tanger. Ainsi, sur Tanger, les décisions suivantes ont prises par l'Autorité Déléguée et Amendis :

- La mise en place d'un système de crédit pour aider les ménages à financer leur branchement au réseau d'eau potable (le crédit est de 100 Dhs/mois sans intérêt sur 10 ans)
- Un fonds local de solidarité a été créé. Il est alimenté par les communes qui y rétrocèdent intégralement pendant 10 ans la redevance à la ville provenant du chiffre d'affaire d'Amendis
- Les demandeurs de branchements sociaux sont exonérés du paiement de leur participation de premier établissement alors que celle sur les branchements classiques a été augmentée de 10%
- La fermeture des bornes fontaines, sur décision des villes, devrait permettre de limiter les gaspillages et les impayés

De plus, des dossiers ont été mis au point et adressés par Amendis et Redal à différents bailleurs de fonds et acteurs de la coopération, nationaux et internationaux, pour finaliser le montage financier et subventionner l'importante accélération du programme de branchements sociaux. Des projets ont été mis en place avec l'ADS (Agence de Développement Social Marocaine), l'APDN (Agence de Promotion et de Développement des Provinces du Nord), l'AFD, la Banque Mondiale et le GPOBA avec lesquels un pilote d'output based aid (OBA) est en cours de définition sur Tanger.

Toutes ces aides issues d'une nouvelle ingénierie financière, permettront aux ménages défavorisés d'avoir accès aux services publics et donc de vivre dans des conditions de salubrité plus satisfaisantes et de libérer du temps pour l'éducation et/ou la recherche d'emploi. Ceci s'inscrit dans l'INDH.

Le bilan

Il est positif à de nombreux égards :

- e) *Sur le plan technique* : un nouveau réseau se substituant aux oueds a été installé (il rejoint les anciens réseaux d'égouts installés par les portugais et la station d'épuration avancée en mer sous la vieille ville qui fait du traitement secondaire avant le rejet en mer). Les rendements ont été améliorés (de 63 à 77% à Tanger, et de 53 à 67% à Tétouan)
- f) *Sur le plan social* : plus de 21 000 ménages ont été raccordés à l'eau en 3 ans par Amendis et Redal, plus de 5000 à l'assainissement et plus de 26000 à l'électricité grâce aux opérations branchements sociaux
- g) *Sur le plan commercial*, le taux de recouvrement est de 92%. Une démarche a été engagée auprès des administrations pour les aider à maîtriser leurs consommations et réduire les impayés ; les enquêtes auprès de l'ensemble des clients se sont multipliées.
- h) *Sur le plan éthique*, Amendis a mis en place une politique d'achat éthique : elle réalise des audits chez ses fournisseurs pour vérifier qu'ils respectent le code de travail et les règles du groupe concernant notamment la sécurité et la qualité
- i) *Durabilité économique* : péréquation tarifaire entre électricité et eau, car l'électricité a un meilleur retour sur investissement ce qui permet d'investir sur l'assainissement.

j) *Transfert de savoir-faire* : un campus « Véolia Maroc » a été créé près de Rabat pour former le personnel aux techniques d'assainissement ; y sont offerts une formation continue et un co-encadrement d'une Licence professionnelle avec trois universités. La valorisation des métiers de l'assainissement commence à porter ses fruits, les candidats de valeur s'y portent désormais.

k) *Concertation locale* : toutes les parties prenantes (Etat, Wilaya, société civile, Amendis) ont été réunies pour discuter de la nécessité d'augmenter les tarifs, décision qui a été prise immédiatement (multiplication par deux à Tétouan, pour l'aligner sur le tarif de Tanger). Des réunions répétées organisées par le Délégué et l'Autorité Déléguée ont permis de désamorcer les problèmes et de recueillir l'accord de la population. En six mois, le problème était réglé. Aujourd'hui le taux de recouvrement est bon.

Quelles sont les difficultés qui persistent ?

l) des contraintes foncières : il faut tracer des voiries pour accéder aux quartiers INDH souvent situés en périphérie voire en milieu rural alors que la plupart des terrains par lesquels passer sont privés et valent de plus en plus cher. Il s'en suit beaucoup de blocage d'opérations de branchements sociaux. La coordination avec les communes et les autres services publics est fondamentale sur ce thème.

m) s'agissant de service au public délivré par un opérateur privé, le besoin de communication est incessant

n) les rejets industriels sont encore peu traités (les textes législatifs sont en retard)

o) financement : le ménage doit tout payer, ce qui représente un coût élevé malgré les aides existantes (crédit, fonds de solidarité). Une solution possible est trouver de nouveaux fonds pour subventionner les branchements (Output based aid, aide publique au développement, Fondation Bill Gates, ...).

I.2. Casablanca (LYDEC)

La situation

L'autorité déléguée est composée de la Commune Urbaine de Casablanca, de la Commune Urbaine de Mohammedia, de la Commune Urbaine de Aïn Harrouda et de certaines communes rurales. La population desservie représente 4 millions d'habitants environ. La demande en eau et électricité est en forte croissance. L'évolution des consommations montre une hausse annuelle des besoins en eau et électricité de 4%.

Le contrat

Le contrat a été signé le 1er août 1997 pour une durée de 30 ans. Il comporte trois volets : l'eau, l'assainissement, et l'électricité. Par ailleurs, LYDEC¹ gère l'éclairage public de la Commune Urbaine de Casablanca depuis janvier 2004 et depuis juin 2005 celui de Mohammedia.

Dans ce contrat de concession, l'autorité déléguée reste propriétaire des infrastructures, les infrastructures financées par le délégataire sont également propriété de l'autorité déléguée, le délégataire gère les services à ses risques et périls. LYDEC est juste distributeur, elle achète donc l'eau et l'électricité, le montant des achats représente 70% du CA.

¹ L'actionariat de LYDEC est mixte. Suez possède 51% des parts, les actionnaires marocains 49%, dont RMA Watanya 15% et la Caisse de Dépôt et de Gestion 20%

- la tarification

Les prix moyens annuels sont fixés par le contrat. Ils sont automatiquement ajustés en cas de modification des prix d'achats de l'eau potable ou de l'électricité et en fonction de l'évolution de paramètres économiques.

- le programme de lutte contre les inondations

Suite aux inondations de 1997 de nombreux investissements ont été réalisés pour prévenir de telles catastrophes : création du délestage du collecteur ouest, du canal de délestage de l'Oued El Maleh Mohammedia, création d'un bureau central de contrôle des trois compétences : eau, électricité et assainissement. Le niveau contrôlé est supérieur au niveau exigé par les autorités.

Le bilan

En 8 ans, le nombre de coupures électriques a été divisé par 4 et le délai de rétablissement des clients en cas de coupure électrique divisé par 3. Les délais de réponse et d'intervention ont été réduits et un centre de relation clientèle a été créé. L'accueil de la clientèle a été amélioré, les agences sont plus conviviales et accessibles, les temps d'attente ont été considérablement réduits grâce au ticketing et au réaménagement des horaires d'ouverture.

Lydec a développé une communication de proximité avec les clients à travers le magazine trimestriel «Lydec & Vous» en complément de la communication institutionnelle à la TV, la radio et la presse.

Ces améliorations ont été très bien accueillies par les usagers, l'enquête de satisfaction de mars 2006 révèle que 93% des usagers sont satisfaits, contre 50% en 1997.

Lydec s'implique aussi dans la vie citoyenne : éducation, actions sociales, économie des ressources d'eau, électrification des bidonvilles, lutte contre l'analphabétisme, Aquassistance Maroc.

I.3. Casablanca (Initiative Nationale pour le Développement Humain)

Le programme de desserte en eau, assainissement et électricité des quartiers défavorisés

La population résidant en habitat insalubre à Casablanca est estimée par le Ministère de l'Habitat à 180 000 foyers, répartis en 20 000 foyers en habitat légal type médina ou quartiers populaires, et 160 000 en habitat informel.

Les sites à la charge de l'Initiative Nationale pour le Développement Humain abritent les 160 000 foyers en habitat informel qui se décomposent comme suit:

- 10 000 foyers déjà raccordés aux services,
- 13 000 foyers qui seront pris en charge par le Ministère de l'Habitat, dans des programmes de relogement (en appartement déjà construits) et de recasements (lots viabilisés donnés aux foyers et logement en auto-construction)

-137 000 foyers qui doivent bénéficier de l'accès aux services : électricité, eau et assainissement, grâce au programme INDH-Iame de Lydec dans les quatre prochaines années.

Le nombre de personnes par foyer attachés à ces différents décomptes est de 5,5 personnes, conformément aux derniers chiffres du recensement de 2005, le programme INDH-Inmae de Lydec prend donc en charge environ 800 000 personnes à Casablanca.

Les objectifs généraux de ce programme sont les suivants :

- donner accès aux services de base à la population de l'habitat insalubre (eau, assainissement, hygiène)
- préférer le maintien des populations sur place au relogement
- intégrer ces quartiers dans un plan d'aménagement global de Casablanca
- régulariser progressivement le foncier pour généraliser un régime foncier moderne.

Depuis des années, Lydec a été très investie dans le branchement de l'habitat insalubre, en eau et assainissement. La difficulté venait de ce que Lydec n'opère, contractuellement, que dans le formel, or l'essentiel des besoins se situent dans l'informel. Le programme INDH lui a permis de travailler sur ces nouveaux terrains.

La convention INDH

Une convention a été établie sous le patronage de sa Majesté. Le budget est de 2,4 milliards Dhs (env. 240 millions €). Le microcrédit n'est pas utilisé parce que les taux d'intérêts sont trop élevés (18%) et que les banques locales acceptent de jouer ce rôle à des taux habituels qui sont plus faibles (4%) ; en revanche dans la phase de soutien au développement local, le microcrédit peut ensuite être mobilisé.

Dans la Convention INDH signée en septembre 2005, le nombre de foyers à raccorder était estimé à 125.000 mais le recensement actuel fait état de 160.000 foyers en réalité (cf. paragraphe ci-dessus). Il y a donc un important déficit d'information et de chiffrage. Lydec recherche des dons pour 700 millions Dhs (env. 70 millions €) et prospecte actuellement auprès de plusieurs organismes pour obtenir des fonds : l'Union Européenne, la Banque Mondiale, la Fondation Bill Gates, la coopération décentralisée². Elle a un projet avec Western Union pour mobiliser les fonds des expatriés (parrainage par zones géographiques), un autre projet avec les mosquées, un programme d'entreprises citoyennes parrainé par les Douars. Elle a obtenu 3,5 millions \$ de la Banque Mondiale.

Le bilan

En 2006, 16.000 foyers sont pris en charge (47.000 personnes sur 37 opérations), les premières opérations sont en train de sortir. Cet exemple montre que le privé peut jouer un rôle habituellement dévolu au public.

L'INDH suit une approche « *bottom up* » - dans un pays très habitué au « *top-down* ». Les débats se font au niveau des comités locaux, puis les propositions remontent jusqu'au gouverneur qui fait le lien entre le Wali et le local et qui donne les directives à suivre.

² un colloque sur la question aura lieu en France en 2007

La mobilisation de tous les acteurs est un facteur de réussite. Toutefois, la standardisation et l'industrialisation des travaux et des études, pour pouvoir répliquer le travail réalisé à plus grande échelle, se révèlent difficiles.

Dans Lydec elle-même, la Maîtrise d'Ouvrage Sociale est un volet nouveau qui prend en compte les besoins exacts et les capacités de paiement des populations et informe les habitants sur les bonnes pratiques d'utilisation des services et, au-delà, sur le développement local. Son importance (50 des 150 personnes mobilisées par le projet) est déterminante pour le succès de l'opération.

I.4. Fès (RADEFF)

La situation initiale

La ville de Fès (1 million d'habitants, classée par l'UNESCO « Patrimoine Universel ») rejette 100.000m³/j d'eaux usées non traitées qui sont à l'origine de 40% de la pollution de l'Oued Sébou. Le bassin du Sébou (6 millions d'habitants) est le plus important du pays (30% des ressources nationales en eau de surface, 20% des ressources d'eau souterraine), mais c'est aussi le plus pollué. Les répercussions sont catastrophiques pour l'irrigation, l'élevage, la santé et les conditions socio économiques ; les pertes directes et indirectes sont estimées à 200 millions Dhs par an.

La gestion de l'assainissement a été confiée à la RADEFF (Régie Autonome de Distribution d'Eau et d'Electricité de Fès), établissement public à caractère social et commercial.

Le service

- la solution apportée

Le lagunage est inadapté, la meilleure solution est l'utilisation de boues activées. Le bio gaz produit peut être ensuite récupéré pour produire de l'électricité. Cela a permis de classer le projet comme MDP (Mécanisme de Développement Propre) et d'obtenir une meilleure visibilité.

- le montage financier

L'assainissement de Fès a coûté 70 millions d'euros : prêts bonifiés de l'AFD et de la BEI, subvention de l'Etat, et autofinancement de la RADEFF.

- les préalables :

- restructuration du réseau et élimination des rejets à ciel ouvert dus à la vétusté des collecteurs
- dépollution industrielle (traitement des margines)

En 1996, un prêt de la BIRD et de l'AFD avait déjà permis la rénovation de 70 km de réseau, des ouvrages annexes et de la station de prétraitement.

Le bilan

La ville de Fès a beaucoup souffert de pénurie d'eau. Après 1991 le plan directeur d'eau potable a fixé comme premier objectif à la régie de résoudre ce problème. Depuis 1995 les problèmes de pénurie sont résolus, l'ensemble de la ville est branchée et desservie en continue.

Si le taux de rendement reste insuffisant (57%) le taux de recouvrement des factures est élevé (plus de 90%) ce qui montre la satisfaction des usagers. Le FODEP et l'agence de l'eau du Sébou subventionnent pour 60% des investissements de dépollution industrielle. Sur le plan technique tout est prêt, il reste l'aspect social.

En ce qui concerne l'état d'avancement

- du projet d'épuration : les études de faisabilité et d'impact sont terminées, le montage financier est bouclé, un appel d'offre est en cours de préparation.
- du projet de dépollution industrielle : l'étude de faisabilité a été approuvée par le comité de suivi, l'ensemble des industriels ont signé un contrat dans lequel ils s'engagent à réaliser les prétraitements nécessaires d'ici 2007-2008. Ce contrat a donc été l'occasion d'un début de régulation en matière de dépollution industrielle.

II. TUNISIE

II.1. Eau potable (SONEDE)

La situation

Avec 484 m³ par personne et par an de ressource en eau renouvelable, la Tunisie devrait être en situation chronique de pénurie d'eau. Or elle n'a pas de pénurie conjoncturelle ni structurelle forte – qui serait du reste inacceptable pour la population. La raison tient (i) à la part modique de l'eau potable dans la demande totale d'eau (13%), (ii) aux lourds investissements effectués pour mobiliser la ressource (barrages et réservoirs). Cela dit, des problèmes demeurent :

- 600 000 personnes sur 10 millions n'ont toujours pas accès à l'eau. Or pour satisfaire ces 6% de la population nationale, les investissements sont considérables – mais nécessaires au regard des Objectifs du Millénaire.
- Les besoins augmentent. L'urbanisation rapide à partir des années 50 (de 25% en 1946 le taux d'urbanisation a atteint 70% en 2006) a généré une demande accélérée d'approvisionnement en eau potable, et cette progression continue.
- La salinité limite l'offre (et la désalinisation est de toute façon une solution limitée)
- Surtout, l'efficacité de l'utilisation laisse à désirer, car il est notamment constaté beaucoup de non facturation.

Le service

- l'opérateur

La Société Nationale d'Exploitation et de Distribution des Eaux (SONEDE), créée en 1968, est un établissement public à caractère industriel et commercial, chargé de la production et la distribution de l'eau sur tout le territoire tunisien. Elle gère, sous tutelle du Ministère de l'Agriculture et des Ressources Hydrauliques, 11 stations de traitement, sur 37 districts.

- la tarification

Le système tarifaire distingue 5 tranches de consommation en m³ par trimestre : 0-20, 21-40, 41-70, 71-150, 151 et plus. A chaque tranche correspond un tarif identique au niveau national (la solidarité nationale est indispensable à cause des inégalités de richesse en eau entre le Nord et le Sud). Ceux qui consomment moins de 20 m³ par trimestre paient le « tarif social » (mais s'ils consomment plus que cette tranche ils basculent entièrement dans la tranche supérieure). Ce système de tarification répond d'abord à un souci de limitation de la consommation, ensuite à un souci de justice sociale ; il subventionne les petits consommateurs et ne dépend pas des revenus - par conséquent les familles nombreuses à faibles revenus peuvent se retrouver exclues du tarif social.

Une légère surfacturation du secteur industriel et touristique permet de compenser la moindre facturation des usagers de la tranche sociale.

- la délégation au privé

La délégation des services au secteur privé commence progressivement dans certaines zones. L'autorité nationale conserve la maîtrise mais peut déléguer la gestion d'une station à une entreprise privée.

Le bilan

La production d'eau est passée de 90 millions de m³ en 1968, à 400 aujourd'hui. Le nombre des localités desservies est passé de 204 à 2600. Les capacités de stockage sont importantes, le réseau de distribution compte 29.000 km. La SONEDE dessert 100% de la population en milieu urbain, et 40% en milieu rural où intervient un autre opérateur en complément (la Direction Générale du Génie Rural, dont la SONEDE prend progressivement le relais) ; après avoir commencé par les grandes villes, l'opérateur équipe en effet l'ensemble du territoire, en finissant par le rural. Le rendement global est passé de 67% en 1968 à 78% aujourd'hui. En ce qui concerne la qualité de l'eau, 50 .000 analyses par an permettent de suivre la qualité bactériologique de l'eau qui s'est avérée conforme dans 98% des cas (normes tunisiennes et de l'OMS)³.

Le succès de la gestion publique pratiquée par la SONEDE est le résultat en particulier :

- d'une forte volonté politique : depuis l'Indépendance, la Tunisie a mis en place un projet de société visant (i) l'émergence d'une classe moyenne cultivée, moderne, ouverte sur l'extérieur, (ii) l'équilibre interrégional, l'équité sociale et la solidarité nationale ;
- de l'incapacité des communes à gérer les services après l'Indépendance. Dès 1968, le gouvernement a fait le choix de confier ces services à un opérateur public unique dans le cadre d'une politique nationale de l'eau. Un Secrétariat d'état aux ressources hydrauliques centralise et coordonne l'ensemble des activités liées à l'eau. Cela a permis à la SONEDE de se doter de capacités humaines suffisantes (7000), pluridisciplinaires et de qualité.

Cette recentralisation des compétences après l'Indépendance (la majorité des experts avait quitté le pays, il fallait donc regrouper ceux qui restaient) aura donc constitué une solution adaptée à la taille du pays et à ses besoins. La recentralisation a ainsi permis une concentration des compétences, et aussi une péréquation nationale et une continuité de la gestion de l'eau depuis le national jusqu'au local. Le passage à la gestion déléguée peut introduire un complément positif.

Dans ce contexte, que signifie « gestion intégrée de l'eau » ? Elle implique :

- p) une politique nationale de l'eau (une législation et des stratégies, des scénarios d'allocation des ressources, des plans d'actions à l'échelle nationale et à celle du bassin versant, la coordination des actions) ;
- q) des mécanismes de financement, de suivi assurant la transparence ;
- r) et des mécanismes de gouvernance et de contrôle pour demander des comptes aux gestionnaires de la ressource.

En ce sens, la Tunisie a réussi à mettre en oeuvre une gestion intégrée de l'eau.

³ La SONEDE travaille à l'accréditation ISO 17025 de son Laboratoire Central

II.2. Assainissement (ONAS)

La situation initiale

L'ONAS est l'opérateur public en charge de la gestion de l'assainissement en Tunisie. Avant sa création en 1974, plusieurs agglomérations étaient dépourvues de réseaux, de rares localités étaient équipées de stations d'épuration en fonctionnement. Le pays souffrait de sérieux problèmes sanitaires. Le gouvernement a donc décidé de créer un organisme public chargé uniquement de l'assainissement avec la personnalité morale et l'autonomie financière. Les missions de l'ONAS sont les suivantes : la lutte contre les pollutions hydriques ; la construction, la gestion, l'exploitation du service d'assainissement et la vente des sous produits. Il intervient pour l'exploitation dans les villes prises en charge par décret.

Le service

- le recouvrement des coûts

La redevance d'assainissement couvre 60% des coûts d'exploitation, le reste étant couvert grâce au fonds des collectivités locales : 10%, et aux subventions de l'Etat : 30%.

L'Etat a financé 35% des investissements, et le reste a été financé par les emprunts, dons ou autres.

- la tarification

Elle obéit à deux principes, pollueur-payeur, et solidarité sociale. Le tarif des usagers domestiques distingue 5 tranches, celui des usagers industriels dépend du seuil de pollution. Une péréquation est établie en surfacturant les hôtels touristiques et l'industrie, au bénéfice des ménages. Mais le ciblage des plus bas revenus est peu précis car 70% de la population se situe dans la tranche [0-40 m³] ; les recettes de la redevance perçues pour cette tranche ne représentent que 5% de la recette totale, alors qu'elle représente 30% de l'eau consommée. L'ONAS est en train de mettre en place une nouvelle grille tarifaire plus sécurisante qui permettra un ciblage social plus discriminant pour assurer la pérennité financière du service.

Le bilan

12.000 km de canalisation ont été réalisés. Entre 1974 et 2006, 1 milliard \$ ont été investis, dont la moitié durant la seule période 2002-2006. Aujourd'hui, 5,3 millions de tunisiens sont raccordés sur les 6,5 millions d'urbains. Rural compris, le taux de raccordement de la population nationale est de 55%. 3 millions de ruraux ne sont pas encore raccordés (mais il ne faut pas exclure le maintien de solutions individuelles : fosses septiques..., dont l'ONAS n'a pas la charge).

Il reste plusieurs défis à relever :

s) Techniques : l'ONAS recherche de nouvelles technologies moins chères et moins consommatrices d'énergie (il faut internaliser tous les coûts, et sur le long terme – d'où le rôle de l'Etat) ; et des solutions adaptées aux agglomérations de petite taille et aux zones rurales. Cela suppose aussi l'élaboration de schémas directeurs pour chaque gouvernorat, et, à une échelle supérieure, pour chaque bassin versant afin de prendre en compte le rural avec l'urbain.

- t) Financiers : les infrastructures actuelles sont sous-dimensionnées face à la montée des besoins, et l'équilibre financier reste fragile, en raison du système tarifaire actuel.
- u) Réglementaires : Dans les nouveaux appels d'offres de participation du secteur privé, l'accent est mis sur les moyens, et non sur les résultats. Mais il faut trouver le moyen d'inciter le privé à participer davantage. Aujourd'hui, 1.500 km et 8 stations sont délégués, mais la durée maximale d'une délégation au privé est de cinq ans, ce qui ne constitue pas une incitation suffisante pour les opérateurs privés ; il faudrait au minimum des contrats de 7 ans.

III. ALGERIE

III.1. Situation nationale

La situation initiale

- une succession de réformes

De 1962 à 1970, la gestion des services d'eau et d'assainissement était assurée par les régies communales en majorité, par certains opérateurs intercommunaux et par quelques sociétés privées (Alger, Oran, Villes du Sud....).

En 1970, face à un constat d'insuffisance des capacités au niveau des communes et la dégradation de la qualité des services, l'Etat a créé la SONADE, Société Nationale de Distribution de l'Eau potable et Industrielle chargée du monopole de la production et de la distribution de l'eau sur l'ensemble du territoire. L'assainissement est resté de la compétence des communes.

La mise en place de cette société s'est très vite avérée difficile. D'abord parce que le délai de prise en charge des installations et des services communaux fixé par l'Etat était beaucoup trop court et ne tenait pas compte des phases de transitions nécessaires étudiées et définies préalablement au lancement de la réforme. Par ailleurs, la création de cette société se heurtait à l'opposition des communes elles-mêmes.

Trois ans après sa création, la responsabilité de la distribution lui était formellement retirée et redonnée aux communes. Seule la gestion des installations de production restait dans ses attributions. Les problèmes du secteur n'étaient pas résolus pour autant. Ils s'aggravaient bien au contraire, avec la pression démographique.

En 1983, la SONADE a été dissoute et remplacée par 13 entreprises régionales de distribution et de production, sous tutelle du Ministère chargé de l'Hydraulique, couvrant tout le territoire.

En 1987, une nouvelle réorganisation du secteur a réduit le nombre d'entreprises régionales à 9 placées sous tutelle du Ministère de l'Hydraulique et créé 26 entreprises de Wilaya (département) sous tutelle du Ministère de l'Intérieur. Les 9 entreprises régionales étaient en charge des grandes agglomérations et les 26 entreprises locales étaient en charge des villes petites et moyennes au niveau des Wilayas. En revanche le service d'assainissement restait à la charge des 950 régies communales d'assainissement.

On peut remarquer que la responsabilité de la gestion des services de l'eau et de l'assainissement était restée, malgré plusieurs tentatives de centralisation au niveau local et régional. Ce qui permettait en principe, une meilleure appréhension des problèmes et une participation plus sûre et active des acteurs locaux.

Toutefois la multiplicité des organismes de gestion, la diversité de leurs statuts et tutelles, et surtout leurs grandes différences de moyens et de capacités rendaient très difficiles le contrôle et la régulation du secteur.

- un bilan insatisfaisant

Au cours de la période de 1962 à 2001, l'évolution du service public de l'eau aura été marquée par :

- une série de restructurations qui n'a pas permis de stabiliser une organisation en mesure de développer une politique financière, technique et de gestion efficace
- des responsabilités parfois contradictoires
- une préoccupation des pouvoirs publics plus grande pour l'investissement que pour la gestion

- un affaiblissement dans la maîtrise et la qualité de la gestion des services de l'eau et de l'assainissement.

La réponse apportée

En 2001, les pouvoirs publics ont décidé de réorganiser le secteur en regroupant et en intégrant l'ensemble des entreprises publiques, régionales, wilayales et des régies communales dans deux sociétés nationales : **ADE pour l'eau potable et ONA pour l'assainissement**. Cette réforme s'appuyait sur les objectifs suivants :

- mettre fin à une situation de désordre dans l'organisation du secteur
- mettre en œuvre une stratégie de redressement et de planification permettant de garantir un développement durable du service public de l'eau
- engager une action de remise à niveau de tous les opérateurs
- favoriser le développement de partenariats avec des opérateurs nationaux ou étrangers. Le Code de l'Eau autorise en effet « le secteur privé à participer en tant qu'opérateur d'une concession au développement du secteur » depuis 1996 (cf ; la loi de 1996 modifiant la loi de 1983. Cette loi a été améliorée en 2005).

L'intervention de l'ADE sans être déterminante, a apporté quelques améliorations dans la gestion du secteur.

La prise en charge de la responsabilité des services de l'eau et de l'assainissement sur l'ensemble du territoire (même si elle n'a pas encore été entièrement assumée) a incontestablement « mis de l'ordre » dans un secteur hétérogène et partagé entre différentes institutions (ministères, wilayas, communes).

Cependant, malgré des améliorations notables dans certaines villes et régions, les performances de l'ADE et de l'ONA sont loin d'atteindre les objectifs qui étaient assignés à ces entreprises.

La qualité du service de l'eau est encore insuffisante dans de nombreuses villes où la distribution est encore intermittente. Les résultats techniques et financiers de la gestion s'améliorent très lentement.

Les pouvoirs publics, désireux de changer rapidement et radicalement le niveau de qualité et d'efficacité de la gestion de ces services ont alors jugé utile de faire appel à l'expérience d'entreprises internationales dans le cadre de partenariat public-privé pour la gestion des services publics d'eau.

En 2006, la première opération de partenariat public privé a été lancée : la gestion de la distribution d'eau et de l'assainissement de l'Agglomération d'Alger a été confiée à une société publique filiale de ADE et ONA (SEAAL) gérée par l'entreprise Suez-Environnement, dans le cadre d'un contrat de gestion. Le contrat prévoit, pour une période de cinq ans, la mise à disposition de cadres et personnels techniques, la formation des personnels et le transfert de connaissances.

Le Ministère des Ressources en Eau développe actuellement cette formule de partenariat en lançant des appels d'offres internationaux aux entreprises spécialisées pour la gestion des services de l'eau des agglomérations d'Oran, Constantine et Annaba.

Le système d'organisation du partenariat prévu pour ces villes est sensiblement le même que celui développé pour Alger. La société privée s'engagerait dans le cadre d'un contrat de cinq ans conclu avec une Société (SPA) filiale de ADE et ONA à gérer l'eau potable et l'assainissement dans des périmètres urbains autour des grandes villes citées.

Il est prévu dans les années prochaines d'étendre cette solution à une dizaine d'autres villes de moyennes importance.

Le développement de cette stratégie conduira vraisemblablement, à terme, à une nouvelle décentralisation de la gestion du secteur de l'eau potable et de l'assainissement urbain.

Bilan

- la gestion de l'eau potable

A ce jour l'ADE n'a repris que les anciennes entreprises régionales ayant compétence sur 22 wilayates mais ne gère en fait que 350 des 810 communes de ces wilayates. Les EPEDEMIA sont toujours présentes dans les 26 wilayates restantes mais ne gèrent elles aussi que 258 des 831 communes de ces wilayates.

En fait 3/5 des communes gèrent directement l'eau potable. Il s'agit de petites communes ne disposant souvent pas de moyens de gestion suffisants.

- la gestion de l'assainissement

L'ONA qui doit prendre en charge la gestion de la totalité des réseaux d'assainissement et des installations d'épurations n'est présent qu'au niveau de quelques agglomérations et gère quelques stations d'épuration.

La capacité actuelle des stations d'épuration est de 4.1 millions équivalents habitants ou 423 000 m³/j, mais 183 000 m³/j (67 millions de m³) seulement sont aujourd'hui épurés, soit environ 10% du volume global d'eaux usées.

- la population desservie

Malgré les problèmes institutionnels le taux de raccordement a progressé comme on peut le voir sur le tableau ci-après. Le fléchissement observé en 1998 semble être du essentiellement à la baisse du taux d'accroissement démographique.

Désignation	1966	1977	1987	1998	2005
Population (1000 hab)	12012	16948	22714	29272	33000
%raccordement à un réseau d'AEP	37.1	45.8	57.8	70.8	79.0
Population raccordée (1000 hab)	4458	7762	13129	20725	26070
%raccordement réseau d'assainissement	23.1	39.9	51.7	66.3	75.0
Population raccordée (1000 hab)	2775	6643	11743	19407	24750

La population totale gérée par l'ensemble ADE, EPEDEMIA et Régies Communales serait actuellement de l'ordre de 28 millions d'habitants pour une production totale d'eau de 1, 600 milliards de m³ par an. Soit une dotation brute de 156 l/h/j.

- le niveau des pertes

Cependant les pertes globales représenteraient 45% du volume produit réparties comme suit : 31,5% pertes physiques et 13,5% pertes commerciales.

Ces chiffres donnent une idée des efforts à entreprendre aussi bien dans le domaine technique (rénovation et réparations des réseaux et installations) que dans la gestion financière et commerciale.

- la qualité du service

Une enquête réalisée par la Direction de l'alimentation en eau potable du Ministère des ressources en eau, au cours du 4^{ème} trimestre 2002, montre que moins de 10% des algériens disposent d'un approvisionnement en eau continu, 50% un service quotidien avec des coupures et le reste de la population connaît un approvisionnement tous les deux à 7 jours.

Cette situation s'est notablement améliorée par rapport à 2002, fin d'une période de grande sécheresse.

La proportion des agglomérations où le service de l'eau n'est assuré qu'au mois tous les 2 ou 3 jours a nettement diminué. Cependant, la distribution H24 est encore limitée à 9% des grandes agglomérations.

III.2. Eau et assainissement à Alger

La situation initiale

- sur le plan technique

Sur le plan technique en début de contrat, les installations de production d'eau, les réseaux étaient dans un état de dégradation avancée : moteurs à l'arrêt, très nombreuses fuites. 30% des habitants recevaient l'eau tous les deux jours ou moins, et en centre ville l'eau était distribuée quotidiennement sur une plage horaire de 6H à environ 20 H.

En assainissement, le taux d'épuration était de 5%, les réseaux non curés, les postes de relevages ensablés. Le bas de la ville était inondé à chaque pluie. Les salariés avaient peu d'outils, peu de moyens de locomotion, des accessoires réseaux anciens et peu adaptés.

Sur le plan de la clientèle, il manquait environ 200 000 abonnés dans la base, un tiers des compteurs était bloqué, 25% d'habitants réglait les consommations au forfait. Il y avait de très nombreux branchements illicites. Il y avait un an de chiffre d'affaires de retard de règlements.

- les principales motivations du choix du mode de gestion et de l'opérateur

Très probablement, la période de sécheresse en 2003 où l'eau a été drastiquement rationnée suivie de la dramatique coulée de boue de Bâb El Oued ont définitivement convaincu le gouvernement de prendre des mesures efficaces en vue de régler cette situation.

L'administration algérienne s'est souvent inspirée des modèles français. C'est donc tout à fait naturellement qu'elle a choisi le mode de gestion déléguée à une société privée pour avancer dans l'amélioration du service public. Seulement, plusieurs éléments sont venus contrecarrer cette volonté : l'absence de cartographie, l'absence de comptages, les investissements extrêmement importants à réaliser, les effectifs pléthoriques affectés à l'eau et à l'assainissement, le prix politique du service de l'eau, les interrogations sur l'évolution politique du pays, ne permettaient pas à un opérateur privé de s'engager sans difficultés prévisibles.

C'est ainsi que Suez Environnement et l'Etat algérien (le Ministère des Ressources en Eau a été le porteur principal de ce projet) sont arrivés à définir le nouveau « business model » suivant :

- Création de la société SEAAL (société 100% algérienne, de droit algérien, de financement algérien, filiale à parité de l'ADE et de l'ONA) chargée de la délégation du service public de l'eau et de l'assainissement de la wilaya d'Alger (52 communes – 3,5 millions d'habitants).
- A la suite d'un appel d'offre en gré à gré de prestation de services avec l'ADE et l'ONA, Suez Environnement s'est engagé à mettre à disposition de SEAAL une trentaine de managers (dont le Directeur Général) et d'experts pour diriger la SEAAL, à mettre à sa disposition les outils les plus modernes dont elle dispose, à transférer son savoir-faire et enfin à mettre en place une politique suivie de formation pour la remise à niveau de l'ensemble des 3 800 salariés.
- Ce marché a été traité pour une durée de 5 ans, durée pendant laquelle l'Etat algérien s'est engagé à investir 200 millions par an dont 60 pour la SEAAL (hors marché Suez Environnement) et 140 pour assurer les équipements structurants majeurs comme les usines d'eau (dessalement), les transferts, les usines d'épuration et autres adductrices ou collecteurs essentiels.
- Enfin, pour assurer l'équilibre du marché, Suez Environnement s'est engagé notamment à assurer une distribution H24 de l'eau dans tout l'Algérois au bout de 3,5 années de contrat.

Ce n'est qu'à l'issue de ce contrat, qu'une véritable délégation de service public pourra être envisagée.

- les attentes de la population

Les attentes de la population sont énormes. Difficile encore aujourd'hui de faire comprendre qu'il faut un temps minimum pour obtenir du résultat. Les chantiers, garantissant la ressource, engagés par le Ministère seront en état de marche, s'il n'y a pas de retard, que pour l'été 2008 ce qui est encore loin compte tenu du risque de sécheresse qui semble s'annoncer.

Le contrat

- les actions réalisées depuis le début du contrat sont les suivantes :

- organisation de l'infrastructure (bâtiments, informatisation, câblage,...), création des services transverses liés à la création de l'entreprise (DAF, RH, Com, Patrimoine, Direction technique, ...), mise en place des procédures,
- amélioration des technologies (les choix technologiques sont de la responsabilité de SEAAL. Compte tenu de la proximité de la France, il est largement fait appel aux marchés français et européens. Par ailleurs, c'était également un engagement de Suez Environnement que de permettre l'accès de SEAAL à son réseau d'achat)
- coté terrain, mise en place des directions d'exploitation eau et assainissement et de la direction clientèle.

Le projet est lancé dans tous les domaines, après les premiers équipements en matériel, reprise des vannes, des accessoires divers, des armoires électriques, recherche de fuites, procédures et processus qualité,

Trois types de formations ont été mis en place :

- Les formations pour cadres dirigeants ou supérieurs dus au titre du contrat (100 jours de formation en France).

- Les formations techniques pour tout le personnel. Trois formations généralistes sont démarrées (pack office, sécurité, généralités H24), bien d'autres sont en préparation.
- Les formations « comportementales » sur le changement. Au terme de la première année, l'ensemble des cadres aura été concerné par une première phase.

Il n'y a pas de formations particulières pour les autorités locales qui suivent cependant le travail de la nouvelle équipe à l'aide des plans d'action et des rapports d'experts qui leur sont régulièrement transmis.

- les contraintes rencontrées

Les deux principales difficultés sont les suivantes :

- Remise en mouvement de l'ensemble des salariés (motivation, changement, valorisation,...).
- Convaincre les opposants au projet (internes et externes) -qui croient qu'avec l'argent alloué à SEAAL ils y seraient arrivés- qu'il s'agit bien d'un processus, d'une méthodologie, d'un mode de management pour la réussite durable de l'opération.

- la gestion de la ressource

Par crainte d'une période dite de sécheresse quelques dispositions de prudence ont été prises pour anticiper d'éventuels manques d'eau. Il s'agit notamment de l'exécution d'un programme à marche forcée de réhabilitation des forages de la Mitidja en vue d'économiser l'eau des barrages de l'Atlas. Dans deux ans, après réception des ouvrages, il faudra inverser ce dispositif pour permettre à la nappe de la Mitidja de se reconstituer car elle est aujourd'hui très sollicitée (eau potable mais surtout irrigation pour les cultures). Il n'y a pas d'autres possibilités dans l'intervalle.

- la coordination entre les différentes parties prenantes

Différentes instances couvrent parfaitement la circulation de l'information aux endroits nécessaires (Ministère des ressources en Eau, ADE, ONA, Wilaya et sa Direction de l'Hydraulique, Agence nationale des barrages et transferts, Office National de l'irrigation, ...). Il n'y a pas à Alger d'associations représentatives (ni ONG) pouvant être considérées comme interlocuteur valable.

- le financement du projet

Compte tenu des ressources actuellement générées par le niveau de prix des hydrocarbures, l'Algérie n'a pas cherché de financements associés à cette opération.

- la tarification appliquée

Il est appliqué une tarification nationale fixée par le Ministère des Ressources en Eau. Les prix sont volontairement bas, la société SEAAL est une entreprise subventionnée annuellement. Le prix de l'eau, assainissement compris, est de 28 DATTC/m³ pour 80 m³ par an, sachant que la part eau est de 6 DAHT/m³ et la partie fixe annuelle correspond à 15DAHT/m³.

Les usagers reçoivent 4 factures par an. Celles-ci sont accompagnées d'un petit encart visant à diffuser une information simple comme la qualité de l'eau, les gaspillages, ...

Le bilan

Au bout de 9 mois de vie du contrat, les premiers résultats voient le jour :

- 300 000 habitants nouveaux bénéficient d'une distribution 24 heures sur 24
- Démarrage des grands curages (moins d'inondations)
- Recherche systématique de fuites (50 000 m³/jour déjà trouvés).
- Début de l'opération de recensement
- Lancement des opérations à moyen/long terme (schémas directeurs)
-

S'il est difficile d'estimer le niveau de satisfaction de la population, il y a cependant de façon factuelle moins d'articles de presse sur les manques d'eau et les coupures intempestives.

Compte tenu du niveau de prix, les services semblent relativement bien accessibles.

Il est encore trop tôt pour apprécier la montée en compétences des agents.

Toutefois cette forme de business model ne présente un intérêt pour les sociétés privées que si elle est limitée dans le temps et débouche sur un contrat de délégation de service public inscrit dans la durée et gagnant/gagnant pour les deux contractants.

IV. MOYEN-ORIENT

IV.1. Tripoli (LIBAN)

La situation initiale et le financement

En 1993, le Liban sort de la guerre civile et demande une aide à la France. Un audit réalisé par Suez fait état d'une situation catastrophique au sein des offices de l'eau : méconnaissance économique, faiblesse des compétences, dette énorme, problèmes techniques, de gestion, personnel démotivé, etc... En 1999, l'AFD accepte d'octroyer un prêt⁴ bonifié de 20 millions d'euros à l'Etat libanais pour améliorer la gestion des services et le réseau. 11 millions d'euros sont dédiés aux infrastructures et 9 millions à l'opérateur. Le cadre réglementaire libanais ne permettant pas l'intervention du privé dans l'eau, l'Etat a dû créer une loi (L401) autorisant le gouvernement à associer le privé à la gestion des services dans le cadre d'un contrat de « gestion associée ». Ce nouveau concept traduit mieux la réalité que les autres appellations existantes (« gestion déléguée », ou encore « contrat de gérance » en Algérie). Il a permis d'obtenir l'accord du gouvernement auparavant hostile au partenariat avec le privé.

Le contrat

Le processus d'élaboration du contrat a été extrêmement long : pas moins de quatre ans ! L'appel d'offre a été lancé en 2002, le démarrage a eu lieu en 2003. Il s'agit d'un contrat de gestion associée signé pour 4 ans avec la communauté urbaine de Tripoli (400.000 habitants) ; « associée », car les personnels restent de statut public, et les règles de gestion restent publiques. Le contrat couvre trois activités, dans le domaine de l'eau potable uniquement : exploitation et production de l'eau, gestion du service, et maîtrise d'œuvre.

Le bilan

Le bilan est positif sur le plan *technique*. De nouvelles installations de traitement ont été financées par la BEI (de nouveaux traitements ont été introduits, par exemple la chloration qui permet de désinfecter l'eau). La réparation des fuites a permis de lever le rationnement instauré durant la guerre civile. Des compteurs ont été installés pour mesurer ce qui rentrait dans le réseau. Une étude des consommations individuelles a été menée pour évaluer les besoins de la population. Un logiciel de comptabilité analytique a été instauré. La cartographie du réseau a permis d'inventorier les biens, de faire le bilan des investissements nécessaires (réparation des fuites, etc...) et d'engager les travaux de maîtrise d'œuvre (extension et réhabilitation du réseau, informatisation des services).

Il l'est également sur le plan *commercial*. Il n'existait pas de gestion clientèle. Suez a mis en place un service d'accueil et de suivi du client (facturation), et d'information au client (brochures d'explication de la facture, règles d'abonnement, numéro d'urgence). Il a été nécessaire de recenser les consommateurs. Beaucoup de gens étaient toujours comptabilisés comme des abonnés alors qu'ils avaient déménagé ou avaient été tués lors des affrontements, que l'immeuble avait été détruit... Au départ les gens posaient beaucoup de questions, puis le nombre de demandes s'est stabilisé.

⁴ Le prêt est remboursé par les contribuables et non par les factures d'eau payées par les ménages.

Le bilan est également positif sur le plan *financier*. Le taux de collecte des factures a été multiplié par deux (de moins de 30% à plus de 60%), preuve de la satisfaction des usagers. Le règlement de la dette antérieure (notamment les factures d'électricité) a débuté. Actuellement le tarif rémunère l'exploitation (en dehors des charges de personnel Ondéo) et les petites réparations. Il s'agit encore d'un équilibre fragile qui subsiste grâce au prêt de l'AFD. Néanmoins actuellement une partie du tarif sert aussi à payer la dette antérieure ; le paiement total de celle-ci libèrera des financements pour renforcer l'équilibre financier du service.

Il l'est enfin sur le plan *humain* : un important effort de formation des personnels a accompagné l'informatisation de l'Office (qui comptait... quatre ordinateurs en 2003 !).

Les difficultés qui se sont posées sont liées :

- aux lourdeurs administratives car l'administration libanaise n'était pas réellement convaincue de la pertinence d'un tel contrat
- aux problèmes politiques, le comité de supervision étant composé.... des anciens personnels de l'Office
- à des problèmes de gestion, Ondéo étant obligé d'utiliser les règles du public
- à l'ampleur de la dette (l'Office ne payait pas sa facture d'électricité).

IV.2. Amman (JORDANIE)

La situation initiale

La situation trouvée par Suez était assez similaire à celle de Tripoli : Amman souffrait d'un rationnement sévère ; les fuites de réseau expliquaient un très faible taux de rendement ; le taux de recouvrement des factures était faible ; il n'y avait pas de maintenance des réseaux ; le personnel était démotivé, etc... Point commun à tout le Moyen-Orient : la culture client n'existait pas, l'administration était censée tout prodiguer.

Le contrat

La réhabilitation des réseaux et l'amélioration du service ont été financées par la Banque Mondiale. Un contrat de gestion des services d'eau et d'assainissement a été signé en 1999, et prolongé deux fois. L'opérateur LEMA est issu d'un partenariat entre Suez environnement et un opérateur local : MWAHJ.

Le bilan

La motivation des salariés (prime), l'informatisation et le développement de la culture client ont été les principaux enjeux. Beaucoup de temps a été consacré à la formation du personnel (130 000 heures de formation). Comme au Liban, une comptabilité analytique - qui n'existe pas dans le public - a été mise en place. Résultat : les délais de réparation se sont considérablement raccourcis, les relations avec la clientèle se sont développées parallèlement ; les clients sont tenus informés par sms (moyen rapide et peu coûteux), le parc des compteurs a été remplacé à 50%, la qualité de l'eau a été améliorée.

Il subsiste néanmoins des difficultés :

- v) Contrairement au cas de Tripoli le rationnement n'a pas été levé (ce qui engendre quelques problèmes techniques : au redémarrage, les compteurs comptent également l'air chassé des tuyaux par l'arrivée d'eau).
- w) Malgré les (très nombreuses) réparations, le rendement de réseau plafonne à 72% (or le contrat demande 80%), il est possible que le réseau soit trop vieux ou que les compteurs soient de mauvaise qualité ou mal étalonnés ; l'eau non facturée peut être également s'expliquer par des branchements illégaux. D'où l'impression d'un plafond difficilement dépassable.
- x) Il est nécessaire de faire une évaluation totale du patrimoine, mais pour cela le contrat doit être plus long comme c'est le cas à Casablanca (où il existe un schéma directeur sur 20 ans, ce qui permet d'optimiser le renouvellement des réseaux). Le long terme permet d'être plus économique. La durabilité du service est un point sensible : le contrat se termine en décembre 2006, après deux prolongations, que se passera-t-il ensuite ?

IV.3. Alexandrie (EGYPTE)

La situation initiale

- la ressource en eau

Le Nil est la principale source d'eau potable de l'Egypte. Les accords égypto soudanais de 1959 ont contingenté le quota disponible pour l'Egypte à 55 Mrd de m³ par an, ce qui fait de l'Egypte le plus gros consommateur des eaux du Nil. Toutefois ce volume même s'il est abondant, reste constant alors que la population égyptienne s'accroît d'environ un million d'individus par année. Un des défis auquel doit faire face le pays est donc la réduction de sa dépendance au fleuve (en modifiant les modes de consommation ou développant les ressources) pour éviter qu'il ne soit confronté à une situation de pénurie d'eau. D'autant plus que les accords de partage ont laissé de côté l'Ethiopie, dont les besoins s'accroissent également, et qui pourrait remettre un jour en cause les accords passés.

Toutefois, alors que la majorité du territoire égyptien est située en climat désertique, Alexandrie bénéficie d'une pluviométrie plus abondante, de près de 200 mm par, qui était historiquement utilisée pour remplir les fameuses citernes de la ville.

- des infrastructures vétustes ou insuffisantes

Les précipitations interviennent le plus souvent sous forme d'orages et jouent aujourd'hui un rôle préjudiciable faute d'être correctement canalisées et en l'absence d'un système d'assainissement généralisé à l'ensemble de la ville et suffisamment performant. En effet, au lieu de contribuer à la production d'eau potable, elles provoquent la diffusion de la pollution liée aux activités humaines et industrielles d'une région à forte densité (env. 5 millions d'habitants). Les eaux usées parviennent à s'infiltrer dans le réseau d'eau potable, devenu vétuste dans une grande partie de la ville.

Depuis longtemps, l'eau du robinet n'est plus considérée comme potable.

- l'assainissement, priorité des autorités publiques

A la fin des années 70, les autorités égyptiennes ont pris la mesure du problème qui se posait, à la fois en terme de santé publique et de pollution côtière. En effet, les eaux usées, de toutes origines étaient déversées sans aucun retraitement, dans la méditerranée. Des efforts importants ont été déployés au plan institutionnel et en direction des bailleurs de fonds pour mobiliser les financements nécessaires.

- la modernisation de la gestion de l'eau

Avant 1860, il n'existait pas de service public d'eau potable à Alexandrie. En 1860 deux compagnies se sont vues confiées la production et la distribution d'eau potable, l'une française et l'autre une multinationale égyptienne. Le gouvernement égyptien a racheté la compagnie française en 1867, puis la compagnie égyptienne en 1879. Il a ensuite revendu les deux compagnies à une société anglaise à responsabilité limitée, avant de nationaliser la société d'eau d'Alexandrie en 1968.

En 1971, le gouvernement a décidé de décentraliser la gestion des services d'eau et d'assainissement. La production et la distribution d'eau potable, la collecte ont alors été confiés à l'Alexandria Water General Authority (AWGA) tandis que l'Alexandria General Organization for Sanitary Drainage (AGOSD) héritait de la mise en oeuvre de la politique d'assainissement. Ces deux entités étaient placées sous la responsabilité du Gouvernement d'Alexandrie et non plus du Ministère du Logement et des Services Publics.

Mais elles disposaient de peu d'autonomie de décision et financière. Les recettes en provenance des usagers ne couvraient que 25% des coûts, les subventions d'Etat assurant l'équilibre.

La réponse apportée

Dans le prolongement de la guerre du Kippour (oct. 1973) l'Egypte a bénéficié d'une attention favorable de la part des bailleurs de fonds pour son rôle joué en faveur de la paix. C'est ainsi que, à partir de 1978, des dons de l'USAID ont permis de rénover une partie des infrastructures (200 km d'égouts) et de construire des unités de traitements des eaux usées (situées principalement à l'est ville). Depuis 2000, treize des quinze collecteurs qui rejetaient directement les eaux usées de la ville dans la mer ont été fermés.

La France, l'Allemagne et la BEI se sont engagées dans la création du système d'assainissement de la région Ouest de la ville (Mex et Agami). Ces projets, lancés à la fin des années 1980 ont fait l'objet d'études approfondies et d'une collaboration étroite avec les autorités égyptiennes, mais ont rencontré de nombreuses difficultés.

L'instabilité institutionnelle, la multiplication des acteurs et l'absence de coordination entre eux ont été des handicaps. Après la décentralisation de 1971, le gouvernement égyptien a replacé l'assainissement d'Alexandrie sous l'autorité du ministère de l'habitat et des services urbains (NOPWASD).

Puis, sous la pression des bailleurs de fonds et afin de moderniser la gestion des services, une réorganisation des services d'eau potable et d'assainissement est intervenue en 2004.

Les entités administratives de gestion de l'eau et de l'assainissement ont été transformées en sociétés d'économies mixtes, placées sous l'autorité d'une « Holding company » nationale.

L'AWGA est ainsi devenue l'Alexandria Water Company (AWCO). Son nouveau statut lui donne un peu plus d'autonomie, elle peut par exemple contracter des prêts et investir. Ses objectifs sont d'améliorer son efficacité et sa productivité en réduisant les pertes, en améliorant les technologies et en faisant évoluer la gestion du personnel vers celle du secteur privé. L'AWCO fait ainsi suivre des formations à ses employés pour qu'ils maîtrisent mieux les nouvelles technologies de production et gestion de l'eau. 94 de ses employés ont ainsi suivi des formations aux Etats-Unis, en Grèce, en Hollande, en Allemagne et en Italie.

Une nouvelle tarification a été mise en place, décrite dans le tableau ci-après :

	Catégorie d'utilisateur	Tarif
1	Ménages	23 piastres, pour des consommations inférieures à 20 m ³ 25 piastres, pour des consommations de 20 à 60 m ³ 35 piastres, pour des consommations supérieures à 60m ³
2	Entreprises de travaux et construction	80 piastres
3	Centres de jeunes, clubs sportifs, syndicats (75% de réduction)	60 piastres
4	Mosquées et associations autorisées (50%)	42 piastres
5	Associations non autorisées	48 piastres
6	Clubs sociaux les plus importants	100 piastres
7	Entreprises, écoles privées, stations essence, industries, moulins	80 piastres
8	Hôpitaux privés, hôtels de première classe, sociétés d'investissement	115 piastres
9	Commerces	70 piastres

Cette tarification permet une péréquation entre les différentes catégories d'utilisateurs. Les activités touristiques (hôtels de première classe), les hôpitaux privés, les commerces, les industries et les sociétés d'investissement ont des tarifs plus élevés que les ménages. Les mosquées et les associations (autres que les syndicats et les associations sportives) ont un tarif préférentiel qui est néanmoins plus élevé que celui des ménages. Une péréquation est également établie entre ménages : les plus gros consommateurs (>60m³) subventionnent les plus petits (<20m³).

Une entité de régulation a été créée : "the Central Authority for the Drinking Water and Sanitation Sector, and Protection of the Consumer", chargée, sous la tutelle du Ministre du Logement, des services et des Agglomérations, d'établir et de faire respecter les normes de qualité et de contrôler le prix de l'eau.

Le bilan

Le bilan est tout de même mitigé.

Les projets dans la zone centrale et orientale d'Alexandrie ont été menés à bien. La pollution côtière a pu être ainsi réduite grâce à la fermeture des collecteurs mais reste encore un problème important. Certains rejets toxiques continuent de filtrer à travers des canaux bouchés (c'est le cas du canal de Mahmoudeya), certaines industries continuent de rejeter leurs eaux usées sans les traiter, notamment dans la rade d'Aboukir qui est biologiquement morte.

En revanche, dans la partie occidentale de la ville, les projets se sont heurtés à un certain nombre de difficultés: Par choix politique, la tarification ne permet pas le recouvrement des charges d'exploitation, et cela décourage les investisseurs et les bailleurs de fonds. Certains (BEI et KFW) ont ainsi posé comme conditionnalité à l'octroi d'un financement qu'une réforme tarifaire soit mise en place pour que le coût de l'assainissement soit répercuté sur le prix de l'eau et les charges d'exploitation recouvrées par le tarif.

Le gouvernement égyptien a alors préféré rejeter toutes les offres de financements, y compris celles dont les conditionnalités étaient moins exigeantes. Il a opéré, à l'occasion d'un remaniement ministériel, un nouveau réaménagement institutionnel en créant un nouvel organisme, le Cairo Alexandria Public Water Organization (CAPWO) dans le but de diminuer le coût de ces projets sans changer la grille tarifaire.

ANNEXE 3 : Guide d'évaluation

1) Indicateurs de mesure de performance à l'attention des opérateurs :

Service concerné	Domaine	Indicateur
Eau	Continuité (quantité et qualité)	Nombre d'heures de distribution d'eau par jour par quartier (formel et informel) (h/jour)
		Taux de conformité des analyses bactériologiques (%)
	Etat du patrimoine	Taux de pertes (fuites) dans le réseau et eau non comptée (%)
Assainissement	Niveau de la collecte	Taux de raccordement au réseau de collecte des eaux usées (habitat formel et informel)
		Volume des rejets directs en mer (m ³)
	Dépollution et traitement	Taux de traitement des eaux usées (%)
Commun (avec valeur distincte pour chaque service)	Satisfaction des	Taux de réclamations (%)
	Prix	Prix en fonction du niveau de vie des ménages (par revenu, par quantité consommée ou par quartier)
	Recouvrement des factures	Taux d'impayés sur les factures d'eau (n-1) au 31 déc. de l'année n
	Recouvrement des coûts	Part des recettes issues du tarif dans le recouvrement des coûts d'entretien et d'exploitation

Description des indicateurs :

Indicateur:	Nombre d'heures de distribution d'eau par jour par quartier (formel et informel)
Définition :	Nombre moyen d'heures de distribution/jour par quartier
Période de mesure :	Annuelle
Unité :	heures/jour
Commentaires :	Cet indicateur donne une idée de la continuité du service par quartier y compris dans l'informel.
source:	Service technique

Indicateur:	Taux de conformité des analyses bactériologiques
Définition :	Nombre d'analyses bactériologiques conformes/ Nombre total annuel d'analyses bactériologiques réalisées par l'autorité sanitaire en charge de la surveillance.
Période de mesure :	Annuelle
Unité :	%

Commentaires :	Cet indicateur permet d'évaluer la conformité de l'eau distribuée aux critères de potabilité (définis par le ministère de la santé ou l'OMS)
source:	Service technique

Indicateur:	Taux de pertes (fuites) dans le réseau et eau non comptée
Définition :	[Volume comptabilisé au niveau des habitations - (Volume d'air contenu dans les canalisations avant que celles-ci se remplissent quand la distribution n'est pas assurée 24h/24h * Nombre moyen de coupures ou de rétablissements)] / Volume mis en distribution comptabilisé au départ des châteaux d'eau.
Période de mesure :	Annuelle
Unité :	Le taux de perte est en %, les volumes moyens sont en m ³ /jour, le nombre de coupures est une moyenne journalière
Commentaires :	Dans les cas où l'eau n'est pas distribuée continuellement il arrive que les compteurs mesurent aussi à l'arrivée l'air chassée des canalisations. Cela pouvant représenter des quantités non négligeables à long terme, il semble important d'intégrer une estimation de ce volume dans le calcul.
source:	Service technique

Indicateur:	Taux de raccordement au réseau de collecte des eaux usées (habitat formel et informel)
Définition :	Nombre d'habitations raccordées/ Nombre d'habitations recensées
Période de mesure :	Annuelle
Unité :	%
Commentaires :	
source:	Service technique

Indicateur:	Volume des rejets directs en mer (m³)
Définition :	Volume moyen des eaux usées rejetées en mer sans traitement
Période de mesure :	Annuelle
Unité :	m ³ /jour
Commentaires :	
source:	Service technique

Indicateur:	Taux de traitement des eaux usées (%)
Définition :	Volume des eaux usées collectées et traitées avant d'être rejetées/ Volume total rejetées (avec et sans traitement)
Période de mesure :	Annuelle
Unité :	%
Commentaires :	

source:	Service technique
---------	-------------------

Indicateur:	Prix au m3 en fonction du niveau de vie des ménages (par revenu, par quantité consommée ou par quartier)
Définition :	Prix au m3/tranche de revenu ou Prix au m3/tranche de consommation ou Prix au m3 /quartier
Période de mesure :	Annuelle
Unité :	Unité monétaire du pays/m3
Commentaires :	Il s'agit de donner le prix et les modulations tarifaires mises en place
source:	Service financier

Indicateur:	Taux d'impayés sur les factures d'eau (%)
Définition :	Stock des impayés relatifs à l'année n-1/montant des factures émises relatives à l'année n-1
Période de mesure :	Annuelle
Unité :	%
Commentaires :	Les autres factures (travaux, etc.) sont exclues
source:	Service financier

Indicateur:	Part des recettes issues du tarif dans le recouvrement des coûts d'entretien et d'exploitation
Définition :	Montant des recettes issues du tarif/montant des coûts d'entretien et d'exploitation
Période de mesure :	Annuelle
Unité :	%
Commentaires :	
source:	Service financier

2) Test d'autoévaluation et d'évaluation partagée à l'attention des autorités publiques :

Le tableau de notation qui suit peut être rempli pour un service public déterminé ou pour un ensemble de services (eau et assainissement). Chacun y répond avec une appréciation circonstanciée du degré de complétude de la gouvernance effectivement mise en œuvre au moment du test.

Questions	Réponses		
	oui	intermédiaire	non
- Objectifs du gouvernement et cadre réglementaire			
L'amélioration du service et son extension font-ils partie des priorités du gouvernement ?	2	1	0
La politique de desserte en eau et en assainissement est-elle totalement intégrée dans une politique globale d'aménagement du territoire ?	2	1	0
La contractualisation avec un opérateur public ou privé est-elle autorisée ou encouragée ?	2	1	0
Au niveau national, existe-il un cadre réglementaire fixant les objectifs généraux du service public, les normes à respecter, les contrôles à effectuer ?	2	1	0
- Maîtrise publique			
Y a-t-il une séparation fonctionnelle entre les autorités publiques chargées de gérer ou organiser le service et celles chargées de l'évaluation et du contrôle, lorsque la gestion est publique ?	2	1	0
Le niveau de service et les objectifs à atteindre par l'opérateur public ou privé sont-ils clairement fixés par l'autorité publique responsable ?	2	1	0
L'opérateur rend-il des comptes selon un cadre discuté et formalisé ?	2	1	0
Un contrôle effectif des résultats est-il organisé ?	2	1	0
- Implication de tous les acteurs/ patrimoine démocratique			
Les autorités locales sont-elles impliquées ?	2	1	0
Les salariés sont-ils consultés ? sont-ils intéressés aux résultats ?	2	1	0
Les usagers sont-ils associés, consultés ou impliqués à l'occasion des choix importants ?	2	1	0

- Capacité à réaliser et à gérer			
Y a-t-il des formations spécifiques organisées pour les autorités publiques (élaboration de politiques, diagnostic, définition de programme, négociation contractuelle, etc...) ?	1	0,5	0
Y a-t-il des formations au management pour les cadres du service ?	1	0,5	0
Y a-t-il des formations pour les techniciens ?	1	0,5	0
- Qualité et efficacité			
Existe-il des indicateurs de mesure des performances couvrant l'activité dans son ensemble ?	2	1	0
Ces indicateurs ont-ils été élaborés en concertation avec les différentes parties prenantes ?	2	1	0
Les résultats de mesure de ces indicateurs sont ils publiés ?	1	0,5	0
Est-il procédé à des enquêtes périodiques auprès des salariés et des utilisateurs ?	2	1	0
Existe-il un dispositif de recueil/suivi/réponse aux réclamations des utilisateurs et du public ?	2	1	0
- Tarification			
Est-ce que les recettes du tarif couvrent au moins les coûts d'entretien et d'exploitation ?	2	1	0
Existe-il des modulations tarifaires ?			
Si oui, les modulations tiennent-elles compte :			
- des quantités consommées par individu/ ménage ?	1	0,5	0
- du revenu ?	1	0,5	0
Existe-il des aides ciblées ?			
Si oui, le ciblage des bénéficiaires tient-il compte du revenu ?	1	0,5	0
Existe-il d'autres formes d'aides en faveur des plus démunis ?			
	1	0,5	0
- Choix du mode de gestion et de l'opérateur			

Est-ce que le choix du mode de gestion est fondé sur des diagnostic préalables ou des comparaisons et des évaluations reposant sur des indicateurs représentatifs des différents problèmes à résoudre ?	3	1 à 2	0
- Articulation objectifs, moyens, calendrier			
Est-ce que les objectifs à atteindre ont été fixés selon un calendrier défini et réaliste et en tenant compte des moyens disponibles ?	3	1 à 2	0
Score final			
<i>Le score se situe entre 0 et 48</i>			
De 0 à 16 :	Profil trop bas		
De 17 à 32 :	Profil moyen		
De 33 à 48 :	Bon profil		

ANNEXE 4: Composition du groupe de travail

Président :

Claude Martinand

*Président, Institut de la Gestion Déléguée
Vice président du Conseil Général des Ponts et Chaussées*

Membres du groupe de travail :

Pierre Beckouche

*Professeur, Université de Paris I
Conseiller Scientifique, Institut de Prospective
Economique du Monde Méditerranéen*

Mohammed Benblidia

*Président honoraire, Institut Méditerranéen de
l'Eau*

Guillaume Benoît

Directeur, Plan Bleu

Saverio Civili

Directeur, MED Pol

Benoît Cliche

*Responsable développement Afrique du Nord,
Véolia Eau*

Amendine Duc

Stagiaire, Suez Environnement

Mohamed Ennabli

Président, Institut Méditerranéen de l'Eau

Sara Fernandez

Doctorante, ENGREF

Jean-Louis Guigou

*Délégué général, Institut de Prospective
Economique du Monde Méditerranéen*

Alain Henry

*Directeur du département Infrastructure,
AFD*

Arab Hoballah

*Chef service consommation et production durable,
PNUE/DTIE*

Marie-Joëlle Kodjovi

*Chargée de mission- Chercheur, Institut de la
Gestion Déléguée*

Jacques Labre

*Directeur des relations institutionnelles, Suez
Environnement*

Xavier Maître Robert

Chargé de mission, Aquafed

Jean-Louis Millo

*Directeur de la coopération internationale, Office
international de l'eau*

Patrick Philip

Président du conseil scientifique, Hydrotop

Jean-Claude Séropian

Directeur technique, Lydec

Jean-Marie Tétart

*Conseiller du Président, Institut de la Gestion
Déléguée*

Gaëlle Thivet

Chargée de mission, Plan Bleu

ANNEXE 5 : Personnalités auditionnées

Nadia Abdou

Chairperon, Alexandria Water Compagny

Néjib Abid

Chef du département de la planification, Office National de l'Assainissement de Tunisie

Mohamed Ali Khouaja

Président directeur général, Société Nationale d'Exploitation et de Distribution des Eaux, Tunisie

Christian Desprès

Direction Générale du Personnel et de l'Administration, Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer

Nicolas Fornage

Chef de projet, Agence AFD de Rabat

Olivier Gilbert

Directeur développement durable, Veolia Water AMI (Afrique Moyen-Orient Inde)

Abdelkader Hamdane

Directeur général, Direction du Génie Rural, Ministère de l'Agriculture, Tunisie

Claude Jamati

Expert institutionnel eau et assainissement, World Bank Institute

Jan Janssen

Program Manager, World Bank Institute

Attia Khelil

Président directeur général, Office National de l'Assainissement de Tunisie

Mohammed Meziani

Chef du département assainissement, RADEEF (Fès)

Philippe Odièvre

Directeur exécutif, LEMA

Gilles Pipien

Conseiller pour le développement urbain durable, Banque Mondiale à Marseille

Jean-Claude Tourret

Délégué général, Institut de la Méditerranée

Martine Villars

Directeur adjoint projet INDH/Inmae, planification et gestion des projets, Lydec