Études de l'OCDE sur l'eau

La gouvernance des services de l'eau en Tunisie

SURMONTER LES DÉFIS DE LA PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVÉ

OCDE

Études de l'OCDE sur l'eau

La gouvernance des services de l'eau en Tunisie

SURMONTER LES DÉFIS DE LA PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVÉ

OCDE
DES POLITIQUES MEILLEURES
POUR UNE VIE MEILLEURE

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :
OECD (2014), *La gouvernance des services de l'eau en Tunisie: Surmonter les défis de la participation du secteur privé, Études de l'OCDE sur l'eau*, OECD Publishing.
http://dx.doi.org/10.1787/9789264213807-fr

ISBN 978-92-64-21376-0 (imprimé)
ISBN 978-92-64-21380-7 (PDF)

Collection : Études de l'OCDE sur l'eau
ISSN 2224-6215 (imprimé)
ISSN 2224-6223 (en ligne)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Crédits photo : Couverture © WitR/Shutterstock.com.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : *www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm*.

© OCDE 2014

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à *rights@oecd.org*. Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), *info@copyright.com*, ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), *contact@cfcopies.com*.

Avant-propos

L'OCDE promeut une gestion de l'eau porteuse de croissance économique, de développement durable et de bien-être social. L'OCDE s'attache à améliorer l'analyse de l'information disponible, à identifier les meilleures pratiques et à servir de forum pour permettre le partage d'expériences internationales. En particulier, ce rapport s'appuie sur les travaux de l'OCDE dans les domaines de la gouvernance de l'eau, de la politique de la réglementation et de la participation du secteur privé pour identifier les défis de gouvernance à la mobilisation des partenariats public-privé (PPP) dans la gestion des services de l'eau et de l'assainissement en Tunisie, et suggérer des recommandations de politiques publiques pour les surmonter.

Ce rapport s'inscrit dans le dialogue sur les politiques conduit conjointement par l'OCDE et le Global Water Partnership-Mediterranean (GWP-Med) en Tunisie dans le cadre du projet labellisé par l'Union pour la Méditerranée (UpM) « Gouvernance et Financement du Secteur de l'Eau en Méditerranée ». Ce dialogue a été mené en 2013 et 2014 en collaboration étroite avec le Bureau de Planification et des Équilibres Hydrauliques (BPEH), point de contact du projet. Ce dialogue a permis de réunir un large éventail d'acteurs issus du gouvernement, des bailleurs de fonds, de la société civile (organisations non gouvernementales [ONG], universitaires et experts indépendants) et du secteur privé lors des ateliers de consultation tenus à Tunis en juin et octobre 2013 et mars 2014. Les différentes parties prenantes ont aussi eu l'opportunité de contribuer au dialogue par le biais de réponses à un questionnaire soumis aux autorités tunisiennes, par leur participation à des entretiens bilatéraux et par l'envoi de commentaires écrits.

Le projet conjoint de l'OCDE et du GWP-Med analyse les défis de gouvernance à la mobilisation de financements dans le secteur de l'eau en Méditerranée et vise à développer des plans d'action consensuels basés sur les bonnes pratiques internationales. Il s'appuie sur les méthodologies et l'expertise de l'OCDE et du GWP-Med dans le domaine de l'eau et sur la conduite d'un dialogue sur les politiques publiques continu avec les parties prenantes. Il s'inscrit également dans la continuité des précédents travaux menés par ces deux organisations en Égypte et au Liban. Ce projet repose sur un pilier national et un pilier régional. La Tunisie est l'un des pays pilotes pour la composante nationale du projet.

Ce rapport a été produit grâce à l'assistance financière de la Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat (FEMIP). Ce fonds, géré par la Banque européenne d'investissement (BEI), a été mis en place en 2004 et est financé par 16 pays membres de l'Union européenne et la Commission européenne. Les opinions exprimées dans ce rapport ne reflètent pas nécessairement les vues de l'Union européenne ni de la BEI. L'Agence Suédoise de Coopération Internationale au Développement (Sida) a joué un rôle clé dans le développement du dialogue en Tunisie.

Ce rapport est le résultat d'un travail d'équipe mené par Céline Kauffmann de la Division de la politique de la réglementation, supervisée par Nick Malyshev, au sein de la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE, dirigée par Rolf Alter. Il a été rédigé par une équipe de l'OCDE combinant une diversité d'expertises : gouvernance de l'eau (Aziza Akhmouch, Division de la politique du développement régional), politique budgétaire et PPP (Ian Hawkesworth et Ihssane Loudyi, Division budget et des dépenses publiques) et politique réglementaire (Céline Kauffmann, Dambudzo Muzenda et Carine Viac, Division de la politique de la réglementation). Sarra Touzi et Meriam Ben Zakour du GWP-Med ont joué un rôle fondamental dans la conduite du dialogue sur les politiques de l'eau en Tunisie. L'OCDE remercie également l'équipe de la BEI, le secrétariat de l'UpM et l'ensemble des parties prenantes qui ont contribué au dialogue (voir l'annexe A pour la liste des parties prenantes consultées au cours du dialogue politique). Ce rapport a été soumis pour commentaires au Comité de la Politique de la Réglementation de l'OCDE et au Réseau des Régulateurs Économiques. Il a aussi été discuté lors de la 3ème réunion de l'Initiative sur la Gouvernance de l'Eau de l'OCDE tenue les 28 et 29 avril 2014 à Madrid en Espagne. Jennifer Allain a préparé le rapport pour publication.

Table des matières

Acronymes et abréviations 7

Résumé 9

Évaluation et recommandations 13

Chapitre 1. **Éléments de diagnostic sur les défis de gouvernance dans le secteur de l'eau en Tunisie** 23

Rôles et capacités institutionnels 24
Aperçu de l'expérience tunisienne de la participation du secteur privé dans le secteur de l'eau et de l'assainissement 29
Cadre politique, législatif et réglementaire 33
La viabilité financière du secteur 39
Optimisation de la dépense publique et engagement des parties prenantes 44
Annexe 1.A1. Organisation institutionnelle du secteur de l'eau en Tunisie 49
Annexe 1.A2. Liste des projets dans le secteur de l'eau en Tunisie 52
Annexe 1.A3. Stratégies dans le secteur de l'eau et de l'assainissement en Tunisie 56
Annexe 1.A4. Aperçu de la législation en vigueur 58
Annexe 1.A5. Prix de l'eau et redevances de l'assainissement 59
Bibliographie 61

Chapitre 2. **Quelle participation du secteur privé pour la Tunisie de demain et sous quelles conditions ?** 65

Comprendre la variété des modalités de participation du secteur privé 66
Assurer la viabilité financière et la soutenabilité budgétaire de la participation du secteur privé 71
Améliorer les mécanismes de transparence et renforcer l'engagement des parties prenantes 80
Annexe 2.A1. La participation du secteur privé dans le secteur de l'eau : Leçons issues de l'expérience internationale 94
Annexe 2.A2. Optimisation de la dépense publique 98
Bibliographie 100

Chapitre 3. **Plan d'action pour ameliorer la gouvernance du secteur de l'eau en Tunisie** 103

Axe de recommandations 1 : Identifier la forme de participation du secteur privé selon l'objectif recherché 105
Axe de recommandations 2 : Assurer la viabilité financière et la soutenabilité budgétaire de la participation du secteur privé dans le secteur de l'eau 106
Axe de recommandations 3 : Définir les orientations pour une plus grande transparence et une meilleure implication de toutes les parties prenantes 110
Bibliographie 114

Annexe A. Liste des parties prenantes consultées au cours du dialogue politique 117

Glossaire 123

Tableaux

1.1. Indicateurs de performance de la SONEDE et les régions concernées.....38
1.A2.1. Projets d'investissement en cours ou à l'étude dans le secteur de l'eau pour la Société Nationale d'Exploitation et de Distribution des Eaux (SONEDE) 52
1.A2.2. Projets d'investissements en cours ou à l'étude dans le secteur de l'eau pour l'Office National de l'Assainissement (ONAS) 54
1.A2.3. L'expérience de la participation du secteur privé dans l'assainissement.....55
1.A5.1. Prix moyen de vente d'eau (sans redevance).....59
1.A5.2. Montant des redevances d'assainissement.....59
2.1. Modalités, caractéristiques et forces et faiblesses de quelques contrats de participation du secteur privé.....67

Graphiques

0.1. Évolution des indicateurs de pression de demande dans le secteur de l'eau potable tunisien 14
0.2. Évolution des indicateurs de soutenabilité financière dans le secteur de l'eau potable tunisien 14
1.1. Cadre institutionnel de la gouvernance de la participation du secteur privé dans le secteur de l'eau en Tunisie 24
1.2. Évolution des charges d'exploitation de l'Office National de l'Assainissement.....40
2.1. Les facteurs clés pour la participation du secteur privé dans le secteur de l'eau.....68
2.2. Processus de priorisation du secteur de l'eau au plus haut niveau politique 78
2.A1.1. Montage financier d'un projet PROMAGUA 97

Acronymes et abréviations

AFD	Agence française de développement
ANEAS	Association nationale des prestataires de services d'eau et d'assainissement
ANPE	Agence Nationale de Protection de l'Environnement
BAD	Banque africaine de développement
BEI	Banque européenne d'investissement
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BOT	Construction-exploitation-transfert *Build-operate-transfer*
BPEH	Bureau de Planification et des Équilibres Hydrauliques
BTS	Banque Tunisienne de Solidarité
CAWTAR	Centre des femmes arabes pour la recherche et la formation *Centre for Arab Women for Training and Research*
CERTE	Centre de Recherche et des Technologies des Eaux
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CGF	Contrôle Général des Finances
CGLU	Cités et Gouvernements Locaux Unis
COPEAU/STORE	Réseau de Contrôle de la Pollution de l'EAU
CRDA	Commissariats régionaux au développement agricole
DGGREE	Direction générale du génie rural et de l'exploitation des eaux
DGP	Direction générale de la planification
DGPPP	Direction générale de partenariat public-privé
DGRE	Direction générale des ressources en eau
EUR	Euro
GDA	Groupement de développement agricole
GWP-Med	Partenariat Mondial pour l'Eau-Med *Global Water Partnership-Mediterranean*
INNORPI	Institut National de la Normalisation et de la Propriété Industrielle
ITES	Institut Tunisien des Etudes Stratégiques
IWA	Association internationale sur l'eau *International Water Association*
KfW	Banque Allemande de Développement

MARH	Ministère de l'Agriculture et des Ressources hydrauliques
MDCI	Ministère du Développement et de la Coopération internationale
MDEAF	Secrétariat d'état des domaines de l'état et des affaires foncières
MEE	Ministère de l'Équipement et de l'Environnement
OCDE	Organisation de Coopération et Développement Économiques
ODC	Organisation Tunisienne de Défense du Consommateur
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONAS	Office National de l'Assainissement
ONG	Organisation non gouvernementale
PAGER	Programme d'approvisionnement groupé en eau potable des populations rurales
PIB	Produit intérieur brut
PND	Plan National de Développement
PPP	Partenariat public-privé
PSP	Participation du secteur privé
SFI	Société financière internationale
SIAPS	Système d'information sur l'eau et l'assainissement du Mexique *Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera* (Mexique)
Sida	Agence Suédoise de Coopération Internationale au Développement *Swedish International Development Co-operation Agency*
SINEAU	Système National d'Information sur l'Eau
SISOL	Système d'Information sur les Sols
SNCC	Stratégie nationale de changement climatique
SONEDE	Société Nationale d'Exploitation et de Distribution des Eaux
STEP	Station d'épuration
SYGREAU	Système de Gestion des Ressources en Eau
TND	Dinar tunisien
UFC	Union fédérale des consommateurs
UGQ	Unité de la gestion qualité
UpM	Union pour la Méditerranée
USC	Unité des services de concessions

Résumé

Malgré des performances passées remarquables, le secteur de l'eau Tunisien est confronté à une détérioration des infrastructures et des performances des services, ainsi qu'à des difficultés de financement, croissantes. La gouvernance du secteur, fondée sur une forte centralisation des responsabilités et du pouvoir décisionnaire, montre aussi ses limites.

Face à cette situation, l'inertie institutionnelle reste forte et l'urgence des réformes n'est pas un sentiment clairement partagé par les autorités tunisiennes. Malgré la transition démocratique, le manque de stabilité gouvernementale n'a pas permis d'élaborer une vision stratégique des politiques de l'eau, tandis que les pressions sociales fortes ont mené à une gestion de crise plutôt que préventive du secteur.

La situation actuelle de reconstruction post-révolutionnaire offre cependant une opportunité unique de réfléchir au cadre de gouvernance de l'eau et au rôle que peut jouer la participation du secteur privé (PSP) dans le développement du secteur de l'eau. En raison de la refonte du cadre législatif et des réflexions en cours sur les nouveaux modèles de développement économique du pays, une réflexion sur la stratégie du secteur de l'eau au regard de la PSP et sur les besoins institutionnels et réglementaires qu'elle implique avant que les choix y afférents ne s'opèrent s'avère opportune.

Si elle est envisagée sérieusement en Tunisie, l'implication du secteur privé nécessite un changement de culture administrative et de modalités d'approvisionnement des services en eau et assainissement du pays. Elle exige le renforcement de l'autonomie financière et de décision des opérateurs historiques, le développement de mécanismes de transparence, d'intégrité du processus budgétaire et d'optimisation de la dépense publique. Certaines fonctions de régulation des services doivent également être remises à plat dans une logique d'efficacité de la mise en œuvre des outils existants, de systématisation des procédures et d'une plus grande orientation client.

Les autorités doivent aussi s'atteler à renforcer la viabilité financière du secteur. Les opérateurs font face à des défis financiers importants en raison de l'augmentation des coûts, du faible niveau des tarifs et des redevances, et de la demande soutenue pour des services de qualité. Cette situation est de nature à décourager la PSP, et plus largement à entraîner un cercle vicieux de dégradation des services.

Une approche participative et territoriale, plaçant les différents niveaux gouvernementaux et les acteurs non gouvernementaux au cœur de la réflexion sur les politiques de l'eau et s'appuyant sur un effort accru de transparence, s'avère inévitable. L'engagement des parties prenantes, et notamment des usagers et des différentes régions, constitue une dimension critique du développement futur du secteur, quelle que soit la modalité de gestion des services de l'eau. C'est un pilier essentiel de l'amélioration des performances des services, de l'acceptabilité des réformes engagées et d'une éventuelle PSP.

Dans la continuité des efforts entrepris par les autorités tunisiennes, ce rapport identifie trois axes de réflexion et de recommandations pour les autorités tunisiennes :

1. comprendre la variété des modalités de PSP, leurs objectifs et conditions de succès, et identifier les formes appropriées au contexte tunisien ;
2. assurer la viabilité financière et la soutenabilité budgétaire de la PSP dans le secteur de l'eau tunisien ;
3. améliorer les mécanismes de transparence et renforcer l'engagement des parties prenantes afin de susciter l'adhésion du plus grand nombre.

La faisabilité de la PSP dépend de la complexité de la forme de PSP envisagée, mais aussi de l'existence d'un certain nombre de conditions-cadre et de l'appétit des partenaires privés à assumer les risques et les exigences liés à la PSP dans un pays de la taille de la Tunisie.

Plusieurs formes de PSP peuvent être envisagées et sont actuellement en discussion en Tunisie. Sous certaines conditions, notamment de renforcement des capacités, une implication de petits opérateurs dans les zones rurales sur la base de projets-pilotes pourrait aider à combler les déficits de certains groupements de développement agricole (GDA). L'implication d'opérateurs privés dans le cadre de contrats de gestion incluant des objectifs clairs d'amélioration des performances techniques et commerciales pourrait également contribuer à améliorer la qualité de service. Les autorités tunisiennes pourraient par ailleurs lancer un projet pilote de construction-exploitation-transfert (BOT : *build-operate-transfer*) pour le développement d'une usine de traitement (eaux conventionnelles ou non conventionnelles) ou de retraitement afin de tester la pertinence d'une telle solution et l'appétit du secteur privé à s'engager dans un tel partenariat en Tunisie. L'aptitude du pays à s'engager dans des formes plus complexes de PSP dépendra de sa capacité à mettre en place les conditions-cadres nécessaires à leur succès.

Ce rapport identifie le renforcement de la viabilité financière et la soutenabilité budgétaire comme conditions essentielles du succès de la PSP, et plus largement de la durabilité de la gestion des services publics en Tunisie. Cela passe par une combinaison de facteurs qui inclut l'amélioration de l'autonomie des opérateurs, une plus grande transparence des processus budgétaires et l'adoption d'un outil de planification financière qui permette une prise de décision stratégique sur les scénarios alternatifs de financement dans le secteur. Une reconsidération des modalités de la tarification des services est une pièce essentielle d'une meilleure viabilité des opérateurs, mais n'est pas seule en jeu.

L'adoption de la Loi sur les PPP et la mise en place d'une Unité PPP devraient permettre de répondre aux carences juridiques et institutionnelles, et d'établir une coordination plus fluide entre les acteurs clés. La mise en place de cette architecture institutionnelle devrait s'accompagner du développement d'outils d'optimisation de la dépense publique et du renforcement des capacités au niveau central et dans les ministères de tutelle pour permettre un développement et un suivi adéquats des projets.

Ce rapport met en avant trois piliers pour renforcer l'engagement des parties prenantes : un accès favorisé à l'information ; une consolidation de la stratégie de communication ; et une dynamisation des plates-formes participatives. Une collecte et une diffusion plus large des données de base sur les services d'eau et d'assainissement – notamment d'indicateurs sur la qualité des services – permettrait de renforcer les conditions de transparence dans le secteur de l'eau. Pour être efficace, la constitution d'une base solide d'information devrait s'accompagner d'un renforcement des capacités

et des outils de communication du gouvernement tunisien et des opérateurs. Parallèlement, le rôle des organisations non gouvernementales (ONG) dans le secteur de l'eau et de l'Organisation Tunisienne de Défense du Consommateur (ODC) gagnerait à être soutenu pour appuyer les processus de réforme en cours.

Évaluation et recommandations

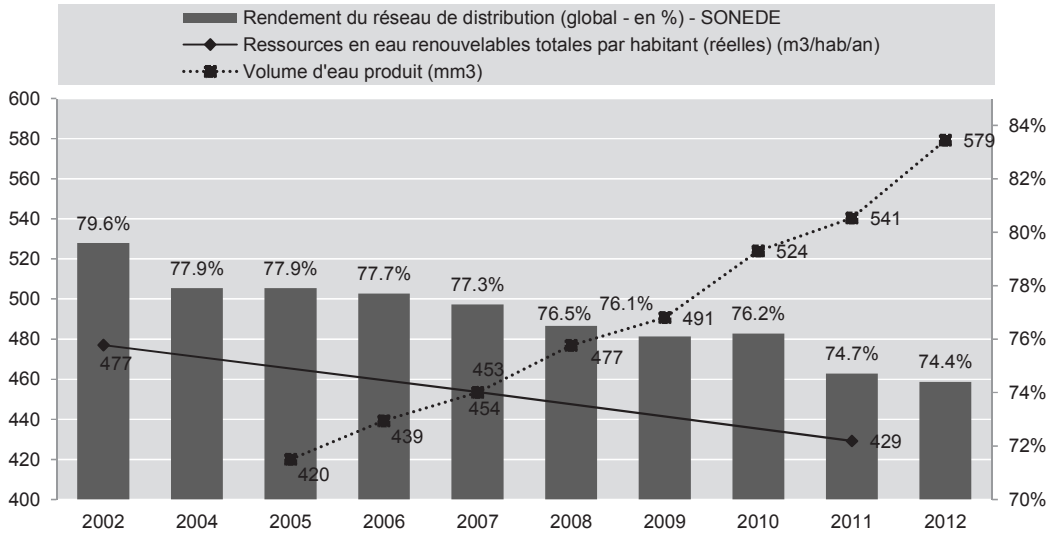
Le secteur de l'eau tunisien est confronté à une détérioration continue des infrastructures et des performances des services, ainsi qu'à des difficultés croissantes de financement. Ces difficultés sont amplifiées par la raréfaction des ressources en eau et une mise en valeur déjà prononcée, ce qui rend les investissements à entreprendre plus coûteux. Les solutions de transfert des ressources en eau du nord vers le sud ont montré leurs limites. Les solutions technologiques vers lesquelles le pays pourrait se tourner, et notamment le recours à des sources non conventionnelles, sont coûteuses. Les opérateurs montrent des signes d'essoufflement et font face à des défis financiers importants en raison de l'augmentation des coûts, du faible niveau des tarifs et des redevances, et de la demande soutenue pour des services de qualité. La gouvernance du secteur, fondée sur une forte centralisation des responsabilités et du pouvoir décisionnaire, montre aussi ses limites.

Face à cette situation, l'inertie institutionnelle reste forte et l'urgence des réformes n'est pas un sentiment clairement partagé par les autorités tunisiennes. Malgré la transition démocratique, le manque de stabilité gouvernementale n'a pas, d'une part, permis d'élaborer une vision stratégique de développement du secteur, tandis que, d'autre part, les pressions sociales fortes ont été à l'origine d'une gestion de crise plutôt que d'action préventive. Divers instruments, tels que la Stratégie secteur eau 2050, la revue sectorielle, les plans quinquennaux ou les contrats-programme, pourraient fournir un ancrage de moyen et long terme à la réforme, mais leur développement est soit à l'arrêt, soit régulièrement interrompu par la conjoncture économique et politique. En plus, le secteur de l'eau tunisien ayant fait preuve jusqu'à présent de performances hors du commun dans la région (avec un taux de desserte et une qualité de services inégalés pour un prix bas), force est de constater que l'attentisme a largement prévalu jusqu'à présent. En effet, la dépréciation du capital étant très lente dans le secteur de l'eau, et les dégradations des infrastructures (enterrées) peu visibles avant que la situation ne soit critique, il est aisé de remettre les décisions critiques à plus tard, en les transférant à une autre législature ou à un autre gouvernement.

La situation actuelle de reconstruction post-révolutionnaire offre cependant une opportunité unique, et même impose, de réfléchir au cadre de gouvernance de l'eau et au rôle que peut jouer la participation du secteur privé (PSP) dans le développement du secteur de l'eau. En raison de la refonte du cadre législatif en cours (notamment l'inclusion d'un article relatif au droit à l'eau dans la nouvelle Constitution et la mise à jour du Code des eaux) et des décisions imminentes sur de nouveaux modèles de développement économique (fondés, entre autres, sur une plus grande implication du secteur privé dans l'économie tunisienne dans son ensemble), une réflexion sur la stratégie du secteur de l'eau au regard de la PSP et sur les besoins institutionnels et réglementaires qu'elle implique est nécessaire avant que les choix y afférents ne s'opèrent. La question de la PSP fait l'objet d'une réflexion plus large dans le pays, comme en atteste le développement en cours d'une Loi sur les partenariats public-privé (PPP) et l'appui des hauts responsables du gouvernement au programme PPP. Une bonne

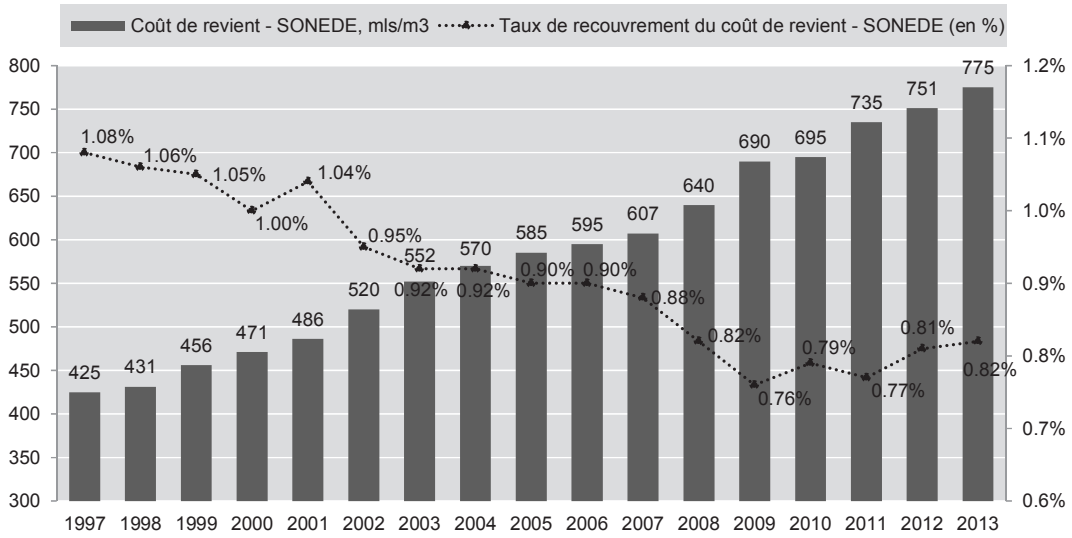
connaissance des différentes formes de PSP, de leurs objectifs et bénéfices potentiels au regard des conditions spécifiques et des performances du secteur, de leurs modalités d'application, de leurs défis et des conditions de leur succès permettrait au secteur de l'eau de répondre pleinement aux choix fondamentaux qui seront à l'œuvre dans le pays une fois les conditions politiques réunies.

Graphique 0.1. **Évolution des indicateurs de pression de demande dans le secteur de l'eau potable tunisien**



Sources : Aquastat, www.fao.org/nr/aquastat, accédé le 4 février 2014 ; Banque mondiale (2014) sur la *Base des données SONEDE.*

Graphique 0.2. **Évolution des indicateurs de soutenabilité financière dans le secteur de l'eau potable tunisien**



Sources : Aquastat, www.fao.org/nr/aquastat, accédé le 4 février 2014 ; Banque mondiale (2014) sur la *Base des données SONEDE.*

L'implication du secteur privé nécessite un profond changement de culture administrative et de modalités d'approvisionnement des services en eau et assainissement du pays. Elle ne signifie pas un amoindrissement du rôle du secteur public, mais une réallocation des fonctions de l'État et des capacités vers les activités de préparation des projets, de contractualisation, de suivi des performances, de régulation des services. Elle exige le développement de mécanismes de transparence de l'information (sur les coûts, les risques, la qualité des services) et son accessibilité au plus grand nombre, ainsi que des mécanismes d'intégrité du processus budgétaire, d'optimisation de la dépense publique et de résolution des conflits. En particulier, la spécification et la gestion des obligations financières de l'État et des risques fiscaux associés aux financements privés doivent suivre un processus rigoureux de divulgation et de comptabilisation afin d'ancrer la PSP dans une bonne gouvernance des dépenses publiques.

Certaines fonctions de régulation des services doivent également être remises à plat dans une logique d'efficacité de la mise en œuvre des outils existants, de systématisation des procédures et d'une plus grande orientation client. En particulier, la régulation tarifaire s'avère largement sujette à la volonté politique. Elle gagnerait à bénéficier d'une plus grande institutionnalisation, d'un meilleur ancrage technique et d'une plus grande implication des usagers. Le renforcement de l'autonomie des opérateurs via une utilisation plus stratégique des mécanismes de contrôle et de transparence serait aussi bénéfique.

La faible viabilité financière des opérateurs du secteur de l'eau constitue un frein important à l'implication du secteur privé et plus généralement à la bonne santé du secteur. Si la Société Nationale d'Exploitation et de Distribution des Eaux (SONEDE) et l'Office National de l'Assainissement (ONAS) ont connu dans le passé de bonnes performances financières, elles sont aujourd'hui dans une situation délicate du fait de l'augmentation des coûts de fonctionnement tandis que les tarifs n'étaient soumis entre 1997 et 2010 qu'à des augmentations sporadiques qui n'étaient pas à même de suivre l'inflation. Les investissements prévus, notamment dans la mise en valeur des ressources non conventionnelles et le traitement des eaux usées, renforcent la précarité financière des opérateurs. Cette situation est de nature à décourager la PSP, mais aussi plus largement à entraîner un cercle vicieux de dégradation des infrastructures et des services. Y remédier requiert une approche qui combine une reconsidération des sources de financement du secteur – notamment des modalités de tarification et de subvention – ainsi que des mesures de rationalisation des coûts dans le secteur. Cela passe aussi par une approche plus stratégique de la planification financière du secteur.

Une approche participative et territoriale, plaçant les différents niveaux gouvernementaux et les acteurs non gouvernementaux au cœur de la réflexion sur les politiques de l'eau et s'appuyant sur un effort accru de transparence s'avère inévitable. L'engagement des parties prenantes, et notamment des usagers et des différentes régions, constitue une dimension critique du développement futur du secteur, quelle qu'en soit la modalité de gestion (publique, privée, mixte). C'est un pilier essentiel de l'amélioration des performances des services et de l'acceptabilité des réformes engagées et d'une éventuelle PSP. Les difficultés financières du secteur nécessitent une réflexion approfondie et des prises de décisions importantes sur les investissements à venir et leurs sources de financement (y compris la révision des structures tarifaires) afin de préserver un service de qualité. Dans le contexte actuel d'aspirations sociales très fortes, assurer le soutien nécessaire aux réformes constitue un élément clé de leur réussite. Les discussions ont montré qu'il existait des plates-formes d'échange avec la société civile dans le contexte d'un vivier très fort d'organisations non gouvernementales (ONG) qui

gagneraient à être impliquées directement ou indirectement dans le secteur au-delà des mécanismes formels en place pour favoriser le dialogue entre les différentes parties prenantes. Par ailleurs, la question du renforcement ou de l'adaptation des outils tels que le Conseil National de l'Eau se pose avec acuité.

Recommandations principales

Ce rapport identifie trois axes de réflexion et de recommandations principales pour surmonter les obstacles de gouvernance à une mobilisation accrue des financements dans le secteur de l'eau et à une participation bénéfique des partenaires privés à la gestion des services d'eau et d'assainissement en Tunisie :

1. comprendre la variété des modalités de participation du secteur privé, leurs objectifs et leurs conditions de succès, et identifier les formes appropriées au contexte tunisien ;
2. assurer la viabilité financière et la soutenabilité budgétaire de la PSP dans le secteur de l'eau ;
3. améliorer les mécanismes de transparence et renforcer l'engagement des parties prenantes afin de susciter l'adhésion du plus grand nombre.

Comprendre la variété des modalités de participation du secteur privé, leurs objectifs et leurs conditions de succès

Plusieurs formes de PSP peuvent être envisagées et sont actuellement en discussion en Tunisie :

- une implication de petits opérateurs privés pour appuyer les groupements de développement agricole (GDA) dans les zones rurales
- des contrats de service à tâche spécifique pour renforcer les activités de collecte des factures ou intervenir sur les pertes en eau (ou un pilote de contrat de gestion pour une municipalité)
- une transition vers des modèles de PSP plus complexes dans l'assainissement (du contrat de service vers des « concessions »)
- une implication dans des contrats de type construction-exploitation-transfert (BOT, *build-operate-transfer*) pour des usines de dessalement ou de retraitement des eaux.

La faisabilité de la PSP dépend de la complexité de la forme de PSP envisagée, mais aussi crucialement de l'existence d'un certain nombre de conditions-cadre et de l'appétit des partenaires privés à assumer les risques liés à la PSP au vu du retour sur investissement dans le contexte tunisien.

Il est à noter qu'il n'a été réalisé à ce jour aucune étude poussée sur les leçons d'expérience de la PSP dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement en Tunisie. Un tel travail, qui pourrait être conduit par des chercheurs et des universitaires, fournirait une base solide pour guider l'action publique et les choix stratégiques futurs. Les bailleurs de fonds pourraient appuyer et accompagner de telles initiatives (par exemple avec des appuis financiers dans le cadre de programmes d'assistance technique) qui permettraient de construire sur l'expérience passée (réussites, échecs), d'éviter de

reproduire certaines erreurs, et d'apporter des réponses circonstanciées et dépolitisées en appui aux cadres de gouvernance du secteur.

L'implication de petits opérateurs en zones rurales est une option qui peut être considérée sous certaines conditions. Les conclusions des études en cours sur les GDA devraient pouvoir fournir une base utile pour identifier les cas où les entreprises privées pourraient intervenir, ceux où les GDA communautaires peuvent être consolidés et les zones où le mandat de la SONEDE pourrait être réévalué et renforcé. L'implication de partenaires privés pourra se faire sur la base de projets pilotes et avec le soutien des autorités publiques (génie rural) pour la réorganisation des micros systèmes. Le secteur privé visé concerne de petits opérateurs ou des entreprises individuelles dont les capacités auront besoin d'être soutenues et les instruments de supervision adaptés.

Le secteur privé pourrait contribuer à la stratégie du pays de remettre au centre des préoccupations les questions d'efficacité technique et de qualité de services. L'expérience internationale a montré le rôle que la PSP peut jouer dans la distribution de l'eau pour réorienter la culture d'approvisionnement en services vers une plus grande efficacité technique et commerciale et une réactivité accrue aux demandes des usagers. Les contrats de gestion passés avec un secteur privé compétent peuvent répondre à cet objectif. Cependant, afin de garantir leur succès, l'expérience internationale montre l'importance critique de spécifications réalistes dans le contrat et d'une base d'information commune et consensuelle sur l'état des services et des infrastructures à partir de laquelle les performances de l'opérateur et les progrès effectués peuvent être établis et évalués.

Au vu des besoins en termes de traitement de l'eau potable et des eaux usées, la Tunisie pourrait tester l'utilisation de BOT pour la construction d'usines de traitement (eaux conventionnelles ou non conventionnelles) ou de retraitement. Cela pourrait prendre la forme d'un pilote sur l'un des projets déjà en discussion pour tester la faisabilité et l'acceptabilité dans le secteur de l'eau pour ce type d'arrangement. L'expérience internationale montre l'intérêt de ce type de contrat pour attirer le secteur privé et pallier le déficit de financement qui caractérise les investissements en infrastructures. Le recours à ce type d'instrument nécessite une bonne évaluation préalable des besoins et des mesures parallèles de renforcement du réseau afin que le partenariat mène concrètement à des améliorations de qualité de service. Le coût de ce type d'instrument est à prendre en compte. Son utilisation nécessite à la fois une bonne considération des sources de financement du projet sur le long terme et des mécanismes de suivi budgétaire des garanties octroyées. L'expérience de l'usine de dessalement de Djerba constitue un précédent à prendre en compte dans le développement de projets futurs.

L'aptitude du pays à s'engager dans des formes plus complexes de PSP, impliquant un transfert de risques plus important aux partenaires privés, une durée plus longue et une relation directe entre le secteur privé et les usagers, dépendra de sa capacité à mettre en place les conditions cadres nécessaires à leur succès. En particulier, la soutenabilité financière du secteur connait ces derniers temps des difficultés qui, si elles ne sont pas prises en compte, risquent de s'aggraver dans les années à venir au vu des investissements à engager. Ces difficultés sont de nature à décourager les partenaires privés à s'engager dans le secteur de l'eau tunisien. Elles risqueraient aussi de s'aggraver si une participation du secteur privé était considérée sans une perspective claire sur la récupération des coûts. D'autre part, la réussite du partenariat avec le secteur privé dépendra de la capacité du pays à assurer des conditions de transparence, d'optimisation de la dépense publique et d'engagement des parties prenantes.

Assurer la viabilité financière et la soutenabilité budgétaire de la participation du secteur public dans le secteur de l'eau tunisien

Ce rapport identifie quatre axes pour renforcer la viabilité financière des opérateurs de l'eau et pour veiller à la conservation de l'équilibre budgétaire en Tunisie, même et surtout après l'introduction de la PSP :

1. renforcer l'autonomie financière et de décision des opérateurs historiques afin de leur permettre de fonctionner comme des entreprises disposant d'un modèle économique fonctionnel
2. assurer l'abordabilité budgétaire de la PSP par le biais d'un processus budgétaire transparent prennant en compte les subventions allouées au secteur de l'eau et les passifs éventuels
3. établir une structure institutionnelle propice à la bonne gestion de la PSP fondée sur un cadre législatif robuste et cohérent, des fonctionnaires qualifiés et une coordination fluide entre acteurs clés
4. établir les mécanismes qui permettent d'optimiser la dépense publique dans l'intérêt général.

Renforcer l'autonomie financière et de décision des opérateurs historiques

La transition d'une culture de contrôles externes vers une culture de l'audit interne et une gestion financière basée sur les objectifs devraient permettre aux opérateurs de l'eau de fonctionner comme des institutions publiques efficaces et d'apporter plus de fluidité dans leur gestion, notamment en ce qui concerne les décisions sur les effectifs et les investissements.

Cependant, l'autonomie des entreprises publiques ne prendra pas forme si les tarifs ne se rapprochent pas de leurs véritables coûts. Des marges de progression existent pour promouvoir une approche technique de la fixation des tarifs. Cela peut se faire par le développement d'une méthodologie de tarification qui clarifie le processus et les critères de mise à jour des tarifs. La publication de cette méthodologie, ainsi que des rapports concernant l'utilisation des recettes, permettrait de promouvoir une meilleure compréhension du lien entre les tarifs et la durabilité et la qualité des services de l'eau. D'autre part, une étude des impacts économiques et sociaux des tarifs et de la péréquation nationale permettrait d'établir les bases sur lesquelles une reconsidération de la grille tarifaire pourrait avoir lieu.

La tarification devra être accompagnée de mesures de réduction des coûts pour maximiser son impact et permettre la mise en place d'un cercle vertueux capable d'améliorer les services publics et la satisfaction du consommateur. L'amélioration du taux d'encaissement des factures et des capacités à bien gérer les ressources constituent des conditions nécessaires pour retrouver l'équilibre budgétaire des opérateurs et renforcer la qualité de leurs services. Des efforts de gains d'efficacité pour limiter les pertes en eau et réduire les coûts du service sont aussi nécessaires. Ces conditions sont essentielles pour renforcer la confiance du consommateur, ce qui constitue un élément déterminant de l'acceptation des augmentations tarifaires. Les autorités publiques ont également un rôle important à jouer pour encourager un meilleur recouvrement des factures, notamment celles de l'administration et des organismes publics, et en favorisant une réglementation et des mesures propices à la facturation et à l'encaissement.

Assurer l'abordabilité budgétaire de la participation du secteur public

Les subventions de l'État envers le secteur de l'eau devraient être budgétisées et comptabilisées de manière transparente. Les transferts monétaires vers les opérateurs de l'eau devraient être clairement identifiables dans le budget de la Tunisie. Les meilleures pratiques de l'OCDE sur la transparence budgétaire soulignent l'importance de fournir des données explicatives détaillées sur les dépenses et les recettes de l'État.

Le budget devrait spécifier l'ensemble des passifs éventuels qui pourraient survenir de ses engagements dans le secteur de l'eau afin de mieux gérer les risques dans l'intérêt général. Compte tenu de la dépendance actuelle du secteur de l'eau aux subventions et aux prêts des bailleurs, le gouvernement doit élaborer des mesures pour évaluer et divulguer les passifs éventuels issus des garanties octroyées au secteur, de manière à minimiser les risques budgétaires. La Tunisie devrait d'autant plus veiller à quantifier, comptabiliser et divulguer les risques que peuvent entraîner les passifs éventuels que le pays s'engage dans un programme d'investissement ambitieux basé sur un recours important aux PPP. Une communication transparente et une prise en compte de ces obligations futures permettraient une meilleure gestion des risques budgétaires. Une possibilité est que des rapports sur les obligations de l'État soient rédigés tous les ans en parallèle avec le projet de loi des finances.

Un outil de planification financière stratégique spécifique au secteur de l'eau est nécessaire pour compléter l'arsenal budgétaire existant et les programmes d'investissement des opérateurs. La mise en place d'un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) et sa mise en œuvre en collaboration avec toutes les autorités publiques concernées, devrait aider le gouvernement à planifier et à appliquer un modèle budgétaire durable. Il devrait reposer sur un effort des autorités d'établir une vision stratégique de long terme pour le secteur de l'eau, sa déclinaison en objectifs de moyen terme et une collecte d'information sur les besoins en investissement, les coûts et les ressources financières disponibles pour faire face à ces besoins. Ces informations devraient permettre de déterminer si les projets d'investissement sont viables sous la contrainte budgétaire actuelle du pays, ainsi que les scénarios alternatifs pour atteindre les objectifs stratégiques du secteur. Un exercice de planification financière stratégique pour le secteur de l'eau contribuerait à la formulation d'un consensus sur les réformes requises et le choix des projets dans le secteur.

Établir une structure institutionnelle propice à la bonne gestion de la participation du secteur public

Une considération sérieuse de l'option de la PSP nécessite un renforcement du cadre législatif pour les PPP et sa mise en cohérence avec le cadre législatif existant. La future Loi sur les PPP constitue une opportunité unique de répondre aux carences juridiques dans le domaine des PPP. La loi contribuera également à une meilleure définition des relations contractuelles entre les entités publiques et privées dans un PPP, et comprendra des clauses relatives à la renégociation et au règlement des différends. L'introduction dans la loi du concept de « délégation de service public » devrait ouvrir des opportunités pour le secteur privé dans la gestion des services publics, en particulier dans le secteur de l'eau.

Immédiatement après l'adoption de la Loi sur les PPP, il est important que les compétences de l'administration dans le domaine de la PSP, et notamment des PPP, soient renforcées. Cela pourra notamment prendre la forme de la mise en place d'une unité PPP (prévue par le projet de loi sur les PPP), dotée d'expertise technique, financière

et légale. Cette dernière devra s'appuyer sur les compétences en matière de PPP déjà acquises au sein de la Présidence du gouvernement et du ministère de l'Économie et des Finances. Par ailleurs, il sera également nécessaire de coordonner le mandat de cette nouvelle institution avec celui des entités déjà existantes et de s'assurer que les compétences dans le domaine de la PSP soient relayées dans les ministères et autorités sectoriels.

Un lien étroit doit être préservé entre les processus budgétaire et de planification. Une coordination entre les entités publiques de planification et de financement est déjà bien établie en Tunisie, et devrait être conservée, focalisée et clarifiée lors des changements institutionnels en cours. Une fois mise en place, l'Unité PPP devrait jouer un rôle de guichet unique, de contrôleur des projets et de vérification de l'optimisation des dépenses. Le ministère de l'Économie et des Finances devrait veiller à conserver un lien étroit avec le processus budgétaire et à vérifier l'abordabilité des projets.

Optimiser la dépense publique à travers les partenariats public-privé

En plus d'un processus renforcé de priorisation, une liste de projets d'investissements dans le secteur de l'eau et de l'assainissement devrait être développée. Une liste de projets d'investissement sélectionnée et validée au plus haut niveau politique devrait soutenir la stratégie de développement du pays, répondre aux besoins des différentes régions, mais aussi être attrayante du point de vue du secteur privé.

Des règles du jeu équitables pour le choix entre l'option publique et l'option PSP doivent être assurées. Dans cette perspective, un comparateur du secteur public (ou une autre forme d'analyse économique des projets d'investissement) doit être mis en place afin de pouvoir comparer les coûts et avantages entre la PSP et la passation de marché traditionnelle de manière systématique et transparente. À cette fin, la Tunisie devrait commencer par développer une stratégie de collecte des données pour les projets de l'eau et de l'assainissement déjà en cours, notamment en ce qui concerne les coûts, pour amorcer la constitution d'une base de données comparatives.

Une équipe compétente doit être mise en place pour le suivi des projets et l'engagement avec le partenaire privé lors de la phase d'exploitation d'un projet PSP. C'est la condition essentielle pour préserver l'optimisation de la dépense publique tout au long de la phase d'exploitation d'un projet de PPP, et ainsi, d'éviter une renégociation coûteuse. Dans cette perspective, le recours à un expert externe pourrait s'avérer utile en cas de projet complexe.

Définir les orientations pour une plus grande transparence et une meilleure implication de toutes les parties prenantes

La responsabilisation est un facteur fondamental pour que les politiques publiques et les projets de l'eau puissent produire les résultats et les bénéfices escomptés. En Tunisie, c'est autant la responsabilisation dite externe du gouvernement et des opérateurs vis-à-vis des citoyens et les usagers des services d'eau et d'assainissement, que la responsabilisation interne des différents organismes et entreprises publiques qui doivent être renforcées. Plusieurs instruments de participation publique existent en Tunisie, mais leur champ d'application et leur portée doivent être élargis afin que la société civile ait les clés de compréhension et les leviers d'action nécessaires pour s'impliquer de façon pertinente et communiquer avec les opérateurs de façon régulière et soutenue. Sur la base de l'expérience de l'OCDE, plusieurs orientations stratégiques (non-exclusives) pourraient être poursuivies en Tunisie.

Une diffusion plus large des données de base sur les services d'eau et d'assainissement (coûts, performance des opérateurs, accès, qualité, etc.) permettrait de renforcer les cadres de transparence nécessaires à l'implication des usagers ainsi qu'une meilleure connaissance de la réalité de la situation du secteur de l'eau en Tunisie, à différentes échelles, dans les zones rurales, urbaines et périurbaines. La mise à jour du système d'information sur l'eau SINEAU pourrait constituer un pas vers la mise à disposition du public de d'informations plus complètes sur les aspects qui les concernent plus directement telles que les niveaux de consommation, les usages, la qualité de l'eau potable, le taux de traitement des eaux usées, l'évolution des performances du service, la tarification, les résultats d'enquêtes sur les ménages et les examens des dépenses publiques. Cela devra aussi impliquer une évaluation de la qualité des systèmes de collecte de données à travers le pays et une coordination efficace entre les instances responsables (SONEDE, ONAS, GDA, prestataires privés, etc.) pour harmoniser l'information existante et à produire. Un système de suivi régulier devra accompagner le nouveau SINEAU pour assurer les mises à jour nécessaires et la diffusion au plus grand nombre.

Des indicateurs de performance des services d'eau et d'assainissement doivent être développés (désagrégés par régions pour permettre un suivi local des performances) et divulgués au public (sur un site unique et facilement disponible) pour favoriser une collecte d'information plus complète, comparable et pérenne. La consolidation des efforts récemment entrepris dans le sens du développement d'indicateurs de performance est nécessaire pour une plus grande transparence et implication des usagers. En particulier, le développement d'indicateurs portant sur les performances commerciales ou encore la satisfaction des usagers pourrait aider à consolider les efforts de l'Unité de gestion qualité de la SONEDE. Leur mise à disposition aux différentes parties prenantes est une condition *sine qua non* pour contribuer de façon significative à des améliorations de performance du service. Dans ce contexte, l'existence d'une tierce partie indépendante des opérateurs principaux et dotée de compétences pour suivre les performances pourrait être une option à considérer par les autorités.

La communication envers les usagers et différentes parties prenantes doit devenir une activité stratégique et transversale à l'agenda du gouvernement tunisien, et une priorité des opérateurs pour améliorer leur relation avec les clients. Le dialogue avec les parties prenantes devrait être un axe fondamental de la nouvelle Stratégie secteur eau à 2050, s'inscrire dans le cadre d'une revue sectorielle annuelle qui est cruciale pour fixer le cap et les objectifs de politique de l'eau de la Tunisie, et reposer sur des outils et financements conséquents, par exemple dans le cadre de programmes d'assistance technique des bailleurs de fonds. Le renforcement des capacités et des outils de communication des prestataires et du gouvernement est une exigence forte des citoyens, et requiert une série d'actions spécifiques et pédagogiques visant une implication très large de toutes les parties prenantes de la gouvernance de l'eau : décideurs politiques, bénéficiaires, utilisateurs, organisations de la société civile, experts et professionnels de l'eau. Cela nécessite de commencer par une clarification de l'auditoire à cibler en fonction des enjeux et de mieux comprendre les attentes des parties prenantes ainsi que de leur mode de communication (journaux, médias sociaux, etc.) pour développer des stratégies offensives de communication et mettre en place des processus de consultation et de dialogue spécifiques aux besoins. Le renforcement des directions de communication de la SONEDE et de l'ONAS permettrait d'améliorer leur capacité à répondre aux plaintes des consommateurs, notamment via la mise en place d'un service ou département

clientèle au sein de l'entreprise, pour mieux anticiper leurs besoins et comprendre l'évolution du contexte.

Les ONG ont un rôle important à jouer pour une approche plus ouverte et inclusive des services d'eau et d'assainissement en Tunisie. Si le tissu d'ONG est très développé en Tunisie, celles spécifiques au secteur de l'eau sont plus rares, mais de nombreux groupes de travail existent et conduisent, sous le leadership d'experts du secteur de l'eau, des réflexions intéressantes pouvant appuyer les processus de réforme en cours. Des structures plus officielles telles que l'Organisation Tunisienne de Défense du Consommateur (ODC) devrait également jouer un rôle de vecteur entre les consommateurs et les prestataires de services, y compris privés, pour assurer une meilleure prise en compte des plaintes et des inquiétudes des usagers, mais aussi soutenir les prestataires pour qu'ils répondent à ces attentes de façon adéquate. C'est d'autant plus crucial que les opérateurs, comme la SONEDE, ne comptent pas à ce jour de service clientèle digne de ce nom. Des incitations sont par ailleurs nécessaires pour encourager les organismes publics et privés à conduire des sondages et des enquêtes de satisfaction auprès des consommateurs et assurer une amélioration conséquente de la prestation de services.

Une meilleure prise en compte des spécificités territoriales est nécessaire pour des politiques de l'eau en phase avec les besoins et capacités à l'échelle locale et régionale, notamment dans le cadre de la réflexion en cours vers la décentralisation. En Tunisie, les municipalités et les gouvernorats sont plus au fait des réalités propres à leurs territoires, que ce soit en termes de disponibilité de la ressource, de conditions climatiques ou d'attentes de la population locale. Les autorités infranationales jouent un rôle de « fenêtre » du gouvernement central sur les territoires et à ce titre, elles devraient se voir allouer des prérogatives, ainsi que les ressources humaines et financières correspondantes, pour jouer un rôle plus actif dans la définition des politiques de l'eau et la régulation des services d'approvisionnement au-delà de leur rôle actuel de « mise en œuvre ». Une meilleure représentation des autorités infranationales au sein du Conseil national de l'eau et l'expérimentation de cas d'étude-pilote dans certaines villes choisies pour tester le transfert de responsabilités sont autant d'options qui peuvent être envisagées par le gouvernement tunisien pour créer des opportunités d'intermédiation, renforcer la coopération entre les organismes publics et faire adhérer tous les niveaux de l'administration à une approche commune et partagée du secteur de l'eau.

Chapitre 1

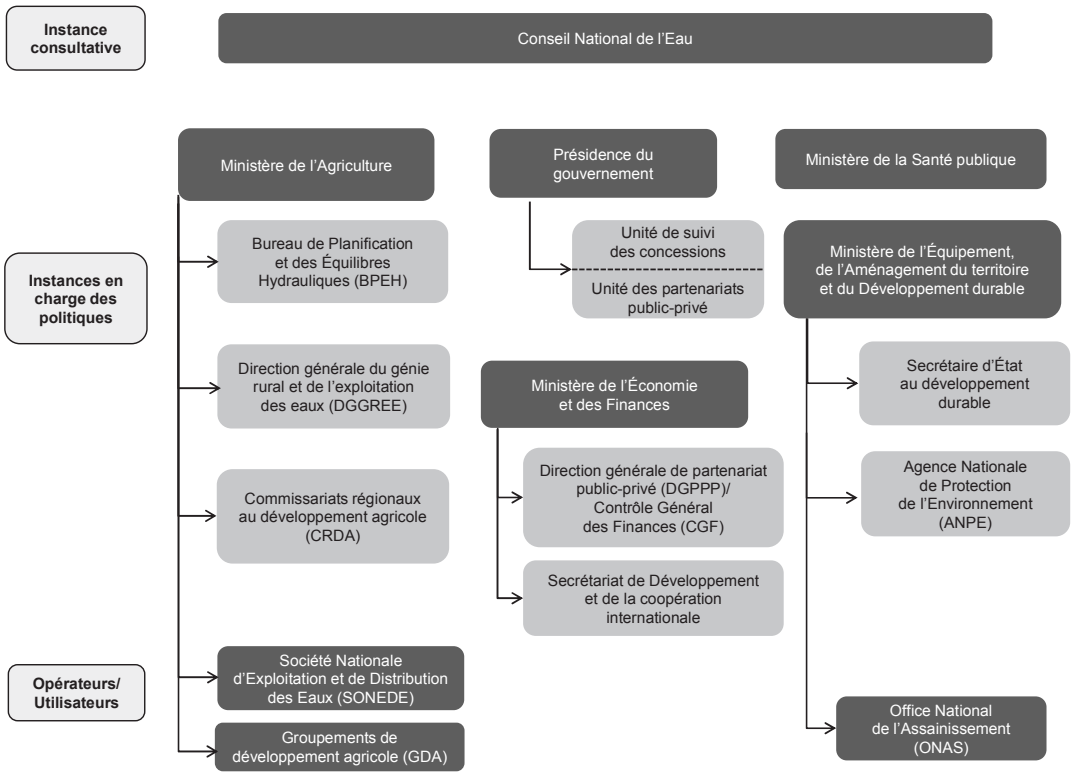
Éléments de diagnostic sur les défis de gouvernance dans le secteur de l'eau en Tunisie

Ce chapitre offre un diagnostic des principaux défis de gouvernance à la participation du secteur privé (PSP) dans le secteur de l'eau et de l'assainissement en Tunisie. Cet état des lieux s'articule autour de cinq piliers. Tout d'abord, il présente un panorama des différentes institutions actives dans le secteur de l'eau et de l'assainissement et dans le domaine de la PSP. La seconde section dresse un bilan de l'expérience du pays en matière de PSP dans le secteur de l'eau et de l'assainissement et les domaines où cette participation pourrait être envisagée dans le futur. La troisième section fournit une description du cadre politique, législatif et réglementaire du secteur de l'eau et de l'assainissement et des PSP en Tunisie. La quatrième section discute la viabilité financière du secteur. Enfin, la dernière section analyse les mécanismes de transparence et de responsabilité, ainsi que la participation des usagers.

Rôles et capacités institutionnels

Un cadre institutionnel en transition, à la fois dans le secteur de l'eau et pour ce qui est de la participation du secteur privé

Graphique 1.1. **Cadre institutionnel de la participation du secteur privé dans le secteur de l'eau en Tunisie**



Source : auteurs sur la base des données recueillies en annexe 1.A1.

Depuis la création d'une régie nationale en 1947, le secteur de l'eau et de l'assainissement est très centralisé en Tunisie (Touzi et al., 2010). L'organisation institutionnelle du secteur se structure autour du ministère de l'Agriculture pour la politique de l'eau ; du ministère de l'Équipement, de l'Aménagement du territoire et du Développement durable pour la politique de l'assainissement ; et de deux opérateurs publics historiques – la Société Nationale d'Exploitation et de Distribution des Eaux (SONEDE), responsable des services de l'eau potable depuis 1968, et l'Office National de l'Assainissement (ONAS), en charge des services d'assainissement depuis 1974 (voir l'annexe 1.A1). Les autres entités publiques dotées de responsabilités dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, notamment via les PPP, incluent le ministère de l'Économie et des Finances avec la Direction générale de partenariat public-privé (avec le Contrôle Général des Finances, CGF) et le Secrétaire au développement et à la coopération internationale, la Présidence du gouvernement et le ministère de la Santé publique. Les niveaux infranationaux de l'administration, comme les gouvernorats, ou les autorités locales élues, comme les municipalités, ont peu de responsabilité – qu'il s'agisse de la définition des politiques sectorielles, de réglementation ou de fourniture de services (une cartographie des institutions tunisiennes compétentes et de leurs principales fonctions dans le secteur est fournie en annexe 1.A1).

Cependant, une certaine forme de décentralisation est actuellement en discussion en Tunisie, ce qui pourrait avoir des implications sur le secteur de l'eau. Compte tenu des fortes disparités entre les régions en termes de ressources hydriques, notamment entre le nord et le sud, de niveaux de demande, de populations, et de qualité et de continuité de service, la question de savoir si certaines fonctions pourraient être mieux gérées au niveau local s'est posée dans les discussions politiques récentes. Un effort de décentralisation peut certainement contribuer à améliorer la prise en compte des usagers dans la fourniture de services et faire évoluer l'autonomie des administrations locales et dans la gestion des projets PPP (Banque européenne pour la reconstruction et le développement, 2011b). La récente adoption du chapitre sur l'autorité locale dans la Constitution tunisienne (articles 128-139) pose les jalons d'un processus de décentralisation qui permettra de mieux répartir les responsabilités et les ressources entre les différents niveaux de gouvernement que sont l'État, les régions, les départements et les municipalités, et de garantir l'autonomie administrative et financière des autorités locales sur la base du principe de subsidiarité, ce qui favorisera également la participation citoyenne. Mais, comme le stipule la Constitution, toute création ou transfert de compétences de l'autorité centrale aux collectivités locales doit s'accompagner d'un transfert de ressources correspondantes. Le cas de la gestion des services d'eau en Tunisie, dans le cadre de la réforme en cours, peut ainsi fournir l'exemple d'une démocratie participative, fondée sur des principes de gouvernance ouverte afin d'assurer la plus large participation des citoyens et de la société civile dans la préparation de projets (notamment liés aux PPP) et leur exécution. De la même façon, la révision générale du cadre légal pour le secteur de l'eau et de l'assainissement fournit l'occasion d'une discussion sur l'ampleur de la décentralisation des responsabilités et du niveau auquel attribuer ces responsabilités (par exemple les gouvernorats ou les municipalités).

Au plan national, le regain d'intérêt de la Tunisie pour la participation du secteur privé (PSP), et en particulier pour les PPP, s'accompagne de la mise en place d'une nouvelle armature institutionnelle qui n'est pas spécifique au secteur de l'eau. La Présidence du gouvernement mène l'effort pour l'adoption d'un cadre législatif et institutionnel des PPP en Tunisie. Celui-ci est en évolution. Le principal organe chargé de la coordination des PPP et concessions est l'Unité de suivi des concessions (USC), établie en novembre 2013. Il est prévu que l'USC soit principalement chargée d'apporter aux autorités publiques un appui à la préparation, à la passation des marchés et au suivi des concessions, notamment en préparant des lignes directrices et des modèles, en renforçant les capacités des fonctionnaires et en encourageant les projets de concessions. L'USC pourrait être vue comme le prédécesseur de la future Unité PPP, envisagée dans le projet de loi relatif aux PPP de 2013. L'USC ne dispose cependant que d'un rôle consultatif, ce qui pourrait compromettre son influence sur la passation des projets. Le ministère des Finances abrite aussi la Direction générale de partenariat public-privé (DGPPP), dont le rôle consiste principalement à élaborer la législation fiscale, comptable, financière et en matière de mise en concurrence applicable aux PPP, et à suivre la préparation et la négociation des projets de PPP (ministère de l'Économie et des Finances, n.d.). Le rôle de la DGPPP sera défini plus précisément avec la promulgation de la future Loi sur les PPP.

La mise en œuvre d'un programme de PSP implique une révision des missions traditionnelles de l'administration et des opérateurs tunisiens, ainsi que le développement de nouvelles compétences. De façon générale, mais aussi plus particulièrement dans le secteur de l'eau en raison du faible recours à la PSP à ce jour, les capacités liées à la préparation de projets, à la passation de contrats, au suivi de la performance et à la résolution des conflits nécessitent d'être développées. La collecte d'informations et le

suivi de la fourniture de services à travers des indicateurs de performance figurent parmi les domaines à renforcer. La question de l'autorité chargée de la production de cette information et de sa divulgation se pose. Les capacités liées à la planification, notamment des investissements, sont aussi à renforcer. Weissenberger (2011) estimait que 47 des 110 stations de traitement des eaux usées étaient sous- ou sur-dimensionnées. En 2012, l'ONAS de son côté fait état de 25 stations de traitement des eaux usées saturées hydrauliquement durant toute l'année et 14 stations d'épuration (STEP) surchargées périodiquement soit pendant la période estivale soit pendant l'augmentation de l'activité industrielle saisonnière, du fait que l'horizon de projection est dépassé (l'âge minimum est de 15 ans) et que leurs extension et réhabilitation sont programmées ou en cours d'études (ONAS, 2013). Le développement d'un programme PPP suppose par ailleurs des mesures assurant une compréhension partagée de ce que sont les PPP et de ce qu'ils impliquent pour l'administration. Les hauts responsables du gouvernement (dont le Premier ministre) ont appuyé le programme PPP, mais il reste à susciter l'adhésion de tous les niveaux de l'administration pour garantir une approche commune. Une réflexion s'impose enfin sur le type d'outils et de services gouvernementaux capables de renforcer les capacités nécessaires.

La question demeure de savoir si les capacités en relation aux PPP mises en place au niveau national complèteront les capacités existantes dans le secteur de l'eau. La législation mériterait d'être clarifiée sur l'allocation de responsabilités entre les acteurs institutionnels pour les fonctions de PPP, telles que la planification de projets, l'évaluation de besoins des projets, l'évaluation de l'optimisation de la dépense publique dans les offres du marché, etc. D'autre part, les outils de coordination transversaux, notamment entre ministères de tutelle et ministères responsables des PPPs, mériteraient aussi d'être clarifiés. Concernant le projet de dessalement de Zaarat, il était envisagé de mettre en place un Comité interministériel de pilotage pour évaluer et approuver les documents et rapports préparés par l'ingénieur conseil de la SONEDE chargé de suivre le projet (Banque africaine de développement, 2009). Ce comité aurait été composé d'un membre de chacun des ministères suivants : ministère de l'Agriculture et des Ressources hydrauliques (MARH), ministère de l'Équipement, de l'Aménagement du territoire et du Développement durable, ministère de l'Economie et des Finances, Secrétariat de Développement et de la Coopération internationale, Secrétariat d'État des domaines de l'État et des affaires foncières (MDEAF) et la Direction générale de la planification (DGP) du Premier ministère. Cette idée visait à faciliter la coordination entre différents autorités publiques et pourrait constituer un pilote intéressant pour les expériences futures de PSP.

Les services publics sont organisés autour de deux grands opérateurs dont le modèle économique atteint ses limites

La fourniture de services en Tunisie est organisée autour de deux grands opérateurs nationaux : l'ONAS et la SONEDE, qui ont joué des rôles déterminants dans la qualité de la couverture du pays. La SONEDE a été créée par la Loi 68-22 du 2 juillet 1968 comme entreprise publique et l'ONAS a été créée par la Loi 73/74 du 3 août 1974 (amendée par la Loi 93/41 du 19 avril 1993). Tandis que la SONEDE est théoriquement responsable de la production, du traitement et de la distribution de l'eau potable dans le pays entier, ses activités dans les zones rurales restent limitées. En 2012, elle desservait 49.7 % de la population rurale et la Direction générale du génie rurale (au sein du ministère de l'Agriculture) à travers les groupements de développement agricoles (GDA) desservait le reste, soit 43.7 % de la population rurale (SONEDE, 2013a)[1]. La SONEDE assure le

fonctionnement et l'entretien des stations d'alimentation ainsi que des réseaux de distribution et de transport de l'eau jusqu'aux utilisateurs finaux. L'ONAS collecte et traite les eaux usées et assure le fonctionnement du réseau et des installations d'assainissement. L'ONAS n'exerce pas d'activités dans les zones rurales, mis à part sous forme d'un projet pilote.

Les opérateurs nationaux, la SONEDE et l'ONAS, ont été crédités d'une bonne performance opérationnelle et financière dans le passé, particulièrement la SONEDE (Banque mondiale, 2009) mais depuis le début des années 2000, cette performance s'est détériorée. En 2012, par exemple, au moins six gouvernorats ont subi des interruptions de service pour l'alimentation en eau. Cette situation est en partie conjoncturelle[2] et touche toutes les entreprises publiques tunisiennes en raison de la situation particulière que vit le pays depuis la Révolution. Cependant, il existe un risque réel d'une détérioration plus durable des systèmes de l'eau et de l'assainissement, comme l'atteste la dégradation récente des indicateurs de performance de la SONEDE. Par exemple, le pourcentage de pertes réelles (physiques)[3] par rapport à la production d'eau totale est passé de 17.7 % en 2008 à 21.1 % en 2012 (SONEDE, 2009 ; 2013a). Autre indicateur révélateur, le nombre de fuites a plus que doublé entre 2008 et 2012 (31 fuites pour 1 000 habitants en 2008 contre 65 en 2012) (SONEDE, 2009 ; 2013a).

Les goulots d'étranglement de l'efficacité et de la performance des deux opérateurs s'expliquent par divers facteurs, dont les carences du modèle financier et l'organisation et les modalités de fonctionnement traditionnelles du secteur. Les deux opérateurs ont été institués comme des entreprises publiques autonomes par la législation qui les a créés. L'article 1 de la Loi 68-22 du 2 juillet 1968 a en particulier donné à la SONEDE le statut d'entreprise publique de type industriel et commercial, à caractère non administratif dotée d'une autonomie financière. Mais cette autonomie financière a été progressivement remise en cause. Par exemple, l'exigence législative d'une approbation du ministère de l'Agriculture avant tout endettement de la SONEDE reflète typiquement le contrôle administratif des activités de la SONEDE par le pouvoir politique. Le décret 2002-2197 du 7 octobre 2002 spécifie les modalités d'exercice de la tutelle sur les entreprises publiques y compris la SONEDE et l'ONAS comme suit : suivi de la gestion et du fonctionnement de ces entreprises pour s'assurer de la cohérence de leur gestion avec les orientations générales de l'État ; approbation des contrats-programmes et suivi de leur exécution ; approbation des budgets prévisionnels et suivi de leur exécution ; approbation des états financiers pour les entreprises publiques n'ayant pas d'assemblée générale ; approbation des régimes de rémunération et des augmentations salariales accordées aux agents des entreprises publiques ; approbation des conventions d'arbitrage et des transactions réglant les différends. En conséquence, le recrutement des agents doit être approuvé par les ministres de tutelle (Water and Sanitation Program-Africa Region, 2008) et les opérateurs ne peuvent embaucher de consultants extérieurs sans l'approbation du ministère (Banque mondiale, 2009), menant possiblement à des goulots d'étranglement. Les responsables exécutifs sont nommés par les hommes politiques.

Les insuffisances de capacité dans le secteur de l'eau et l'assainissement rural

L'activité de la SONEDE est complétée par environ 1 400 GDA, chargés de faire fonctionner les systèmes d'approvisionnement en eau ruraux[4]. La SONEDE dessert 100 % des zones urbaines et 49.7 % des zones rurales (SONEDE, 2013a). La Direction générale du génie rural et de l'exploitation des eaux (DGGREE), au sein de ministère de l'Agriculture, réalise des infrastructures dont elle délègue ensuite la gestion et l'exploitation aux GDA (Touzi et al, 2010). Les GDA dépendant d'agents bénévoles, tous

ne sont pas capables de fournir la qualité de service attendue par les usagers. Par exemple, si les GDA peuvent faire face à des systèmes à petite échelle, ils sont moins efficaces lorsque le système de fourniture devient plus complexe. Selon Gabbouj (2011)[5], seulement 20 % des GDA réalisent une performance satisfaisante, le reste ayant une performance moyenne à faible. Même si ces groupements existent depuis 1999[6], aucune plate-forme n'a jusqu'à aujourd'hui été mise en place pour que les GDA puissent échanger leurs expériences et pratiques en matière d'eau et d'assainissement, et ainsi, renforcer leur capacité. Une tentative est en cours dans le secteur de l'irrigation, dont un certain nombre de leçons pourraient être tirées. Par ailleurs, les habitants des zones rurales demandent de plus en plus à bénéficier de branchements individuels et d'un service de qualité comparable à celui assuré par la SONEDE dans les villes, ce qui provoque des demandes des populations rurales en faveur d'une extension du réseau de la SONEDE (SONEDE, 2013b). Cependant, la motivation pour la SONEDE d'étendre le réseau d'eau potable dans les zones rurales est faible en raison de coûts élevés et de recettes faibles (le prix que la SONEDE pratique en milieu rural est moins élevé que son coût réel d'opération) (SONEDE, 2013b).

Il n'existe aucune entité responsable des services d'assainissement rural, créant un vide institutionnel pour ce sous-secteur. La Loi 74-73 portant création de l'Office National de l'Assainissement en date du 3 août 1974[7], révisée par la Loi de modification n° 93-41 du 19 avril 1993 confère à l'ONAS une mission de supervision de l'assainissement « dans tous les périmètres communaux et les zones de développement touristique et industriel » (article 7, Loi n° 93-41) mais l'interprétation de ce texte reste ambiguë. En pratique, l'ONAS n'est responsable que de l'assainissement collectif, peu développé en milieu rural, et aucun organisme public n'est chargé de l'encadrement de l'assainissement individuel (SONEDE, 2013b). L'ONAS a produit une étude stratégique pour l'assainissement en milieu rural et des projets pilotes ont été financés par la Banque mondiale (PISEAU I). Les GDA gèrent quelques installations communes partagées et branchent des ménages au système d'assainissement mais ces activités sont limitées et sont prise en charge de manière *ad hoc* (Weisenberger, 2011). Certaines communes gèrent les installations de l'assainissement mais cette pratique est arbitraire et désordonnée.

Certaines initiatives ont été lancées par les autorités, conjointement avec les bailleurs de fonds, pour évaluer les forces et les faiblesses des GDA, renforcer leur capacité et les professionnaliser. L'une d'elles implique l'embauche de directeurs techniques de l'eau ou de jeunes cadres à la recherche d'emploi pour gérer les GDA, en subventionnant la moitié de leur salaire. La Banque allemande de développement (KfW) a mené un travail d'évaluation du statut juridique des GDA et des manières de renforcer leur autonomie afin de développer leur capacité, qui a abouti sur le développement d'une stratégie pour la pérennisation des GDA. Le ministère de l'Agriculture envisage notamment de sous-traiter les systèmes d'alimentation en eau potable à des personnes privées ou des petites entreprises, ce qui pourrait favoriser la PSP en zones rurales. Une étude institutionnelle est aussi en cours pour clarifier les problèmes des zones rurales et garantir la pérennité des systèmes en place[8]. Elle comprend une enquête sur le terrain pour identifier les difficultés de fonctionnement et d'exploitation de la SONEDE et des GDA et pour mieux connaître leurs attentes et leurs capacités à assurer le service d'eau potable en termes technique et financier.

Aperçu de l'expérience tunisienne de la participation du secteur privé dans le secteur de l'eau et de l'assainissement

Une participation du secteur privé limitée à des contrats de service et de gestion

L'implication du secteur privé dans le secteur de l'eau reste limitée. Dans les années 1920 et 1930, quatre villes sur cinq disposant d'un service d'eau potable étaient sous contrat de concession avec des entreprises privées (Touzi et al., 2010). Cette tendance s'est cependant arrêtée au milieu du 20ème siècle pour ne reprendre que dans les années 1990. Depuis lors, la PSP dans le secteur de l'eau et de l'assainissement en Tunisie a été restreinte à des contrats de gestion et de service et quelques projets (avortés) de construction-exploitation-transfert (*build-operate-transfer*, BOT) pour des usines de retraitement (voir l'annexe 1.A2). Bien qu'il y ait des signes d'une volonté politique de promouvoir une implication accrue du secteur privé, notamment dans le secteur de l'eau, aucune stratégie claire définissant le rôle attendu du secteur privé n'a été formulée, pas plus qu'un programme d'investissement définissant les opportunités dans le secteur.

Dans les services d'assainissement, la PSP s'intègre dans la stratégie de développement de l'ONAS, mais est restée jusqu'à présent de l'ordre des contrats de service. Dès 1993, l'ONAS a initié une série d'études relatives aux potentialités du marché tunisien en matière de fourniture de services et à la faisabilité des différentes formes de PSP en Tunisie (Ghodbane, 2014). La PSP dans les services d'assainissement a réellement commencé en 1996, sur la base de la stratégie de la participation du secteur privé préparée par l'ONAS en 1995. Fin 2013, le secteur privé exploitait 18 % du réseau de distribution de l'ONAS, ce qui représente 2 647 kilomètres du réseau de distribution, 146 stations de pompage et 16 stations de traitement des eaux usées (Ghodbane, 2014). Si les objectifs de l'ONAS de déléguer 40 % du réseau de distribution et 50 % des stations de traitement aux entreprises privées d'ici 2020 sont tenus, la part du secteur privé dans le secteur de l'assainissement devrait plus que doubler dans les années à venir. Les contractants sont des succursales locales d'entreprises étrangères (Someden est par exemple une succursale tunisienne des Eaux de Marseille, une compagnie française), ou des entreprises locales (SEGOR, Sté CHEBBI, Sté AMEUR PLASTIC, Vatech Wabag Tunisie, BONNA-GTCAB) (contribution écrite de l'ONAS, 2013). Le tableau 1.A2.2 fournit une liste des projets de PSP en cours. Le secteur privé réalise aujourd'hui la quasi-totalité des études (de faisabilité, d'impact sur l'environnement, d'exécution, financière), des travaux d'ingénierie comme la construction d'infrastructures, d'équipements des stations d'épuration et des stations de pompage, d'extension des réseaux et des ouvrages annexes, des branchements des particuliers, et les travaux relatifs à la préservation des ressources hydriques et la fourniture d'équipements (Gabbouj, 2011 ; Office National de l'Assainissement, 2013).

Après la Révolution, le gouvernement tunisien a donné à l'ONAS un signal clair pour approfondir la PSP dans l'assainissement (approuvé par le Conseil des ministres en septembre 2013). Dès lors, l'ONAS a initié une nouvelle approche de la PSP pour lancer plusieurs projets de PPP sous le régime des concessions (2008). Dans ce cadre, l'ONAS devait signer en mars 2014 un contrat d'assistance financé par le fonds AFFI pour accompagner la mise en place de nouveaux mécanismes de gestion et soutenir la signature de contrats de concession d'exploitation d'ici fin 2015. Concrètement, cette approche consiste à regrouper des contrats de sous-traitance de cinq ans en cours avec des infrastructures toujours exploitées par l'ONAS pour les transformer en des contrats de « concession d'exploitation », sorte d'affermage qui octroierait au secteur privé la gestion

des infrastructures pour des durées moyennes d'environ dix ans sans obligation d'investissement. Ce projet devrait permettre d'agréger les 21 contrats existants en 5 à 7 projets régionaux, avec l'ambition que cette taille soit suffisante pour permettre de développer des *joint-ventures* entre entreprises locales et entreprises internationales. Il est estimé que 1.5 million de personnes pourraient bénéficier de ces nouveaux projets, qui s'élèveraient en tout à un chiffre d'affaires annuel d'environ EUR 11 millions. Le premier contrat pourrait être signé fin 2015 et devrait couvrir la création de deux lots de 2 000 kilomètres de réseaux, d'une STEP et de stations de pompage.

En contraste, ni la SONEDE, ni le DGGREE n'ont réellement tenté jusqu'ici de s'appuyer sur le secteur privé pour compléter leurs actions (SONEDE, 2013b). En matière d'alimentation en eau, le recours à la PSP a été employé à plus petite échelle. La SONEDE a cédé certaines fonctions au secteur privé, comme les inspections des fuites (à hauteur de 34 % en 2011) (SONEDE, 2011). La sous-traitance est particulièrement développée pour les nouveaux branchements (à hauteur de 74.9 %) et les extensions des canalisations de distribution (99.6 %). D'après la SONEDE, cette expérience de petite ampleur n'a pas mené aux résultats escomptés (sans qu'il n'existe une évaluation des coûts/bénéfices au regard des conditions de fonctionnement de cette sous-traitance). La SONEDE (comme l'ONAS) a aussi des programmes d'essaimage dont l'objectif est d'encourager la création d'entreprises pour prendre la responsabilité de projets spécifiques dans le secteur de l'eau. La plupart des projets dans le cadre de l'essaimage concernent l'entretien des infrastructures et des réseaux du secteur, et l'installation de nouveaux branchements et de canalisations de distribution. La SONEDE participe au financement des entreprises créées avec la Banque Tunisienne de Solidarité (BTS) et d'autres institutions financières. L'essaimage a été initialement promu par la Loi 2005-56 du 18 juillet 2005[9]. À la fin 2011, 18 projets avaient été lancés dans le cadre du programme d'essaimage, avec une enveloppe de TND 7 millions d'investissement (environ EUR 3 millions) (SONEDE, 2011).

Les autorités du secteur de l'eau et de l'assainissement n'ont pas eu recours à des modalités de PSP plus complexes, tels que les contrats-bail (*lease*) ou les concessions. Des contrats tels que les construction-exploitation-formation-transfert (*build-operate-train-transfer*, BOTT), qui permettraient un transfert de compétences n'ont pas non plus été mobilisés. En 2010 et pour la première fois, le gouvernement a développé un plan de construction d'une usine de dessalement sous forme de BOT à Djerba et a lancé un appel d'offres. Le contrat sur 20 ans, évalué à EUR 70 millions (Public-Private Infrastructure Advisory Facility, 2011), a été concédé à un consortium de Baferi, une entreprise espagnole, et de Princesse El-Materi Holding, une entreprise tunisienne dirigée par Sakher El-Materi, gendre du Président Ben Ali. L'accord de mise en œuvre devait être signé le 17 janvier 2011. À la suite de la chute du régime de Ben Ali, le projet a été annulé interrompant de fait toute dynamique vers de nouveaux contrats de BOT[10]. Le projet a ensuite été relancé sous forme de marché public traditionnel. Il est à présent prévu que la SONEDE construise et opère la station, grâce à un prêt de 60 millions EUR de la KfW. Il existe aussi des signes que la PSP est en considération pour l'usine de Zaarat (encadré 1.1).

Les opportunités pour la participation du secteur privé dans le secteur de l'eau et de l'assainissement tunisien

Il existe un certain nombre d'opportunités pour impliquer le secteur privé dans les services en eau de Tunisie. Plus de 80 % des ressources en eau de surface de la Tunisie se trouvent dans le nord ; pour améliorer la sécurité hydrique, le gouvernement a facilité le

Encadré 1.1. **Station de dessalement d'eau de mer à Zaarat**

La SONEDE mène une étude pour le développement d'une station de dessalement de l'eau de mer à Zaarat. La question de son mode de passation (marché public traditionnel ou BOT) est aussi à l'étude. La station aura une capacité de 50 000 m^3 par jour et fournira une eau de 0.5 g/litre de salinité, qui sera mélangée aux eaux actuellement distribuées pour aboutir à une eau potable respectant les recommandations internationales de salinité de l'eau potable. Les objectifs du projet sont : *i)* d'augmenter la disponibilité des ressources en eau dans le sud de la Tunisie, ou les nappes d'eaux souterraines ne sont pas renouvelables et les ressources actuelles sont limitées ; *ii)* d'éviter les coûts élevées associés au transfert de l'eau du nord du pays ; *iii)* d'acquérir un haut niveau de savoir-faire pour le choix des concessionnaires ; et *iv)* d'inciter les opérateurs privés à investir en Tunisie. Le démarrage de l'étude par le groupement Eurostudios-Studi a commencé au mois de septembre 2012. En mars 2014, la décision sur le mode de passation de marché n'était toujours pas tranchée.

Source : Banque africaine de développement (2009), « Requête de finance, Projet de dessalement de l'eau de mer par voie de concession en Tunisie », Fund for African Private Sector Assistance (FAPA).

développement des infrastructures de transfert et des sources non conventionnelles d'approvisionnement en eau comme la réutilisation des eaux usées et le dessalement des eaux de mer et des eaux saumâtres. En 2001, le Code des Eaux a été amendé pour permettre la participation du secteur privé dans le développement des sources d'alimentation en eau non conventionnelles. La SONEDE a une capacité actuelle de dessalement des eaux saumâtres de 74 100 m^3 par jour[11], tandis que les opérateurs privés (principalement des unités hôtelières) ont une capacité de 44 000 m^3 par jour (Bucknall et Louati, 2010). Les eaux saumâtres dessalées constituent 2.2 % de la production d'eau de la SONEDE (SONEDE, 2013a). Les opérateurs privés font fonctionner certaines petites installations pour les besoins des établissements privés tels que les groupes chimiques, les hôteliers, quelques industriels et l'agriculture de grande qualité, notamment les primeurs destinés à l'exportation dans la région sud (Gabes) (Banque mondiale, 2004). Au vu du programme national d'investissement de la SONEDE de janvier 2014 développé avec le soutien de la Banque mondiale, les orientations stratégiques de la SONEDE pour les prochaines années maintiennent l'axe d'amélioration de la qualité des eaux, l'augmentation des capacités de production, le déploiement des projets de transfert d'eau entre les régions tunisiennes et la construction d'usines de dessalement d'eau de mer à Sfax, Kerkennah, Zaarat et Djerba (annexe 1.A2).

Des initiatives publiques pour impliquer le secteur privé dans la gestion du système en eau et assainissement dans des zones rurales sont aussi en cours. Alors que 93.4 % de la population rurale a accès au système d'alimentation en eau, seulement 45.5 % des foyers disposent de branchements directs au réseau (SONEDE, 2012). Le gouvernement a exprimé son intérêt pour l'utilisation de la PSP dans les zones rurales mais cette intention n'en est encore qu'à une phase exploratoire. Trois à quatre projets pilotes de gestion des systèmes d'alimentation en eau potable en milieu rural via le secteur privé sont prévus pour la période 2013-18. Le chiffre d'affaires de chaque projet est de l'ordre de TND 100 000 (environ EUR 46 000 – Questionnaire de l'OCDE). Les autorités ont cependant constaté que la formation des entreprises concernées était une condition *sine qua non* de la réussite des projets.

Tirer les leçons de l'expérience de la participation du secteur privé en Tunisie : Une étape préalable importante pour poser les conditions d'un partenariat réussi

Selon l'ONAS, la qualité des prestations de service s'est améliorée dans les zones exploitées par le privé, de 60 % à 80 % à travers une augmentation du taux de curage. Les facteurs explicatifs de ce résultat incluent le respect des clauses contractuelles qui exigent un taux de curage annuel des infrastructures, un planning périodique de l'exploitation et de l'entretien des infrastructures et l'allocation adéquate des moyens et matériels mis à la disposition des projets et dans la programmation des prestations contractuelles (Ghodbane, 2013). L'ONAS juge aussi que le coût moyen de fonctionnement du réseau de distribution est inférieur de 40 % avec le secteur privé.

Cependant, les projets de PSP impliquant une obligation d'investissement de la part du secteur privé se sont avérés plus difficiles à mettre en œuvre dans le contexte tunisien. Par exemple, le BOT prévu pour une nouvelle installation d'assainissement des eaux usées à Tunis a connu de nombreux retards dès son démarrage. Les raisons invoquées incluent un changement de localisation du projet et un cadre juridique inadapté (ministère du Développement et de la Coopération internationale et Banque mondiale, 2004). La pré-qualification des projets a été finalisée en 2008, mais il y a eu un nouveau retard de deux ans, en raison de problèmes de taille du projet. Au final, en 2010, l'ONAS en était toujours à la collecte des propositions finales (Global Water Intelligence, 2010). Le BOT pour l'usine de dessalement de Djerba a lui aussi connu des retards lorsqu'un comité gouvernemental interministériel a changé la structure de financement souhaitée lors du processus d'appel d'offres, passant d'un ratio d'endettement de 75/25 à un ratio de 50/50 (Global Water Intelligence, 2009).

À ce jour, les autorités tunisiennes et leurs partenaires au développement se sont concentrés sur les projets de réhabilitation et d'extension, mais l'efficacité du système et des services ainsi que l'entretien demanderaient aussi à être renforcés. En matière d'assainissement, par exemple, l'extension du taux de couverture a été une priorité, et la plupart des ressources financières ont été allouées à la construction de nouvelles installations de traitement des eaux usées au détriment de l'entretien des installations existantes. Selon Weisenberger (2011), l'ONAS a favorisé une approche mécanique de la construction des usines de traitement sans systématiquement adapter les installations aux caractéristiques géographiques et climatiques de chaque région. Si le budget de l'ONAS alloué à la réhabilitation est aujourd'hui en augmentation (passant par exemple de 28 % du budget total de l'ONAS en 2013 à 30 % en 2014), il ne fournit pas réellement d'indication sur la partie allouée à l'entretien. Il y a donc lieu d'examiner dans quelle mesure la construction de nouvelles usines peut être complétée par un meilleur fonctionnement des installations existantes et une meilleure adaptation aux conditions locales.

Par ailleurs, aucun réflexion réellement approfondie n'a permis de tirer les leçons des expériences passées en termes de PSP dans les services de l'eau en Tunisie, pour fournir une base neutre et indépendante à même de guider les choix politiques à venir sur la base des faits, succès et échecs passés. Au vu de la perception mitigée de certaines des expériences de PSP et des réflexions actuelles sur la direction à prendre dans ce domaine, une évaluation des avantages et des inconvénients des expériences passées permettrait d'ancrer plus solidement les projets futurs. Un tel exercice devrait être mené par des parties prenantes tierces (universitaires par exemple), et présenter une analyse indépendante des expériences passées et ancrée dans les faits.

Cadre politique, législatif et réglementaire

Un manque de vision stratégique pour les années à venir

Malgré une centralisation apparente, les autorités nationales peinent à imposer une vision stratégique dans le secteur de l'eau. Il n'existe aujourd'hui pas de stratégie sectorielle claire en matière de fourniture des services d'eau et d'assainissement (voir l'annexe 1.A3). Une Stratégie du secteur de l'eau à 2030 a été formulée en 1998 (ministère de l'Agriculture et des Ressources hydrauliques, 1998) et une nouvelle Stratégie à 2050 est en cours de développement, sans indication claire sur son calendrier de finalisation et son adoption. Un travail précédent de l'OCDE et du Partenariat Mondial pour l'Eau-Med (*Global Water Partnership-Mediterranean*, GWP-Med) a identifié un besoin de stratégie claire, actualisée et globale pour le secteur de l'eau, couvrant les sous-secteurs et enjeux pertinents (gestion des ressources en eau, fourniture d'eau potable, assainissement, qualité et conservation de l'eau), les infrastructures physiques (stations de traitement des eaux usées, systèmes de distribution, puits de forage, etc.) et les dimensions immatérielles (établissement et mise en œuvre d'une politique institutionnelle, ressources humaines, etc.). Cette stratégie se doit d'être accompagnée d'un plan d'action concret et défini dans le temps. À ce jour, du fait de la transition politique du pays, la stratégie sectorielle est en phase de reformulation. Une stratégie pour une économie verte, incluant le secteur de l'eau, doit aussi être formulée (OCDE, 2012). Une Stratégie nationale de changement climatique (SNCC) a aussi été développée, qui fournit un cadre de réflexion sur les risques et les défis auxquels le secteur de l'eau devra faire face et un contexte pour la contribution potentielle des PPP, mais reste à ce jour non adoptée.

La Stratégie du secteur de l'eau à 2030 insiste surtout sur la gestion de long terme des ressources en eau (sur la période 2010-30), l'inventaire des ressources existantes et les projections de ressources et de demandes futures. Cependant, les services d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement sont moins ciblés. Le 12ème Plan national de développement (PND 2010-2014) privilégie, de son côté, les projets d'assainissement comme les réseaux, les stations de pompage, l'amélioration de la qualité des services d'assainissement et l'augmentation des installations de traitement des eaux usées dans les milieux urbains et ruraux. Le 12ème PND fixe un objectif d'accroissement de l'accès à l'eau potable dans les zones rurales pour atteindre en 2014 un taux de desserte de 98.5 % et d'accès à l'assainissement dans les zones rurales de 88.4 % (ministère du Développement et de la Coopération internationale, 2010). Bien que l'objectif reflète la faiblesse relative de l'accès dans les zones rurales, il existe un risque que les zones urbaines ne connaissent pas la même incitation à une amélioration des services. En particulier, dans un contexte où les zones urbaines bénéficient déjà d'un accès quasi universel, les objectifs spécifiques pourraient concerner le rapport coût/efficacité et la pérennité de la fourniture de services, ainsi que la qualité des services.

Un cadre législatif en transition

Le Code des Eaux, initialement adopté en 1975 et révisé en 1987, 1997 et 2001, est le principal outil législatif pour le secteur de l'eau et de l'assainissement (l'annexe 1.A4 fournit un panorama de la législation de référence). Le Code des Eaux doit faire l'objet d'une nouvelle révision mais aucune indication n'a été donnée quant à l'échéance. Le droit à l'eau a officiellement été reconnu dans la nouvelle Constitution tunisienne dont l'article 44 dispose que « Le droit à l'eau est garanti. La préservation de l'eau et la rationalisation de son exploitation sont un devoir de l'État et de la société ». De fait,

l'accent est désormais mis sur la responsabilité de l'État et des composantes de la société pour la préservation des ressources en eau du pays et leur bonne gouvernance.

Le cadre législatif des PPP est aussi en transformation. Une Loi sur les concessions, adoptée en 2008, a été la première tentative pour définir une politique dédiée à la PSP dans différents secteurs, mais elle se concentre sur un modèle de concession intensif en capital, à haut risque, qui n'est pas forcément adapté au secteur de l'eau en Tunisie. La Loi des concessions a récemment été modifiée par le décret 2013-4631 du 18 novembre 2013, modifiant et complétant le décret 2010-1753 du 19 juillet 2010, fixant les conditions et procédures d'octroi des concessions. En attendant l'adoption de la Loi sur les PPP, ce décret élargit le champ des concessions et habilite une Unité de suivi des concessions à procéder à une évaluation des aspects financiers, environnementaux, techniques, judiciaires et sociaux des projets – rôle qui sera ensuite alloué à l'Unité PPP. Dans le même temps, une Commission consultative composée de membres issus de différents ministères, dont le ministère de l'Économie et des Finances et le ministère de l'Équipement, de l'Aménagement du territoire et du Développement durable a été mise en place. Cette dernière suit l'ensemble des étapes relatives aux concessions de la réception des appels d'offres jusqu'à la négociation des contrats.

Le projet de loi de PPP, en cours d'examen au parlement, offre la possibilité d'une plus large gamme de modalités d'implication du secteur privé. En particulier, il prévoit la délégation de services publics, une possibilité à la pertinence directe pour le secteur de l'eau[12]. Le projet de loi prévoit des procédures de PSP simplifiées pour les projets de petite taille, mais les niveaux de seuils sont encore en discussion. Les secteurs de l'énergie, des télécommunications et de l'assainissement ont été suggérés comme secteurs pilotes lorsque la loi sera ratifiée. Bien que la législation PPP représente en elle-même un signal fort de l'adhésion politique à la PSP, le gouvernement aura à préciser la manière dont la Stratégie du secteur de l'eau actualisée, le Code de l'eau actualisé, la Loi sur les concessions, la Loi à venir sur les PPP et la stratégie proposée pour une économie verte, se complèteront et contribueront à clarifier le cadre de la PSP dans le secteur de l'eau.

Un cadre réglementaire centralisé dont certaines carences mériteraient d'être corrigées

La Tunisie est l'un des pays du Moyen-Orient qui a pris des mesures pour renforcer la qualité de l'ensemble de sa politique réglementaire (OCDE, 2013c). Le pays a ainsi décidé de publier l'ensemble de la nouvelle législation sur un site Internet public[13] dans les trois jours suivant sa promulgation. Par ailleurs, la Circulaire n°14 du Premier ministre, publiée le 27 mai 2011, inclut également des dispositions relatives aux procédures d'élaboration de la législation. L'objectif de cette dernière est d'améliorer la qualité de la législation dans tous les secteurs, eau et assainissement inclus, et de réduire les obligations administratives pour les entreprises privées. Bien que certains éléments du cadre réglementaire relatif à l'eau et à l'assainissement, tels que les normes de traitement de l'eau potable et des eaux usées, soient bien définis[14], il persiste encore dans ce secteur des carences et des insuffisances dans la formulation et la mise en œuvre de certaines fonctions réglementaires. Ces carences sont notamment relatives à l'ancrage technique (notamment de la fonction de régulation tarifaire) et à la transparence et à la responsabilisation des services vis-à-vis des usagers.

Les décisions concernant les tarifs tardent à être prises et les règles en la matière manquent de transparence et de stabilité. La politique tarifaire des services en eau et en assainissement repose sur le principe pollueur payeur, sur la solidarité interrégionale et

entre tranches de consommation. Les tarifs sont fixés au plan national, et le Conseil des ministres, présidé par le Premier ministre, a le pouvoir décisionnaire ultime sur les modifications tarifaires proposées par les compagnies. Les redevances de services de l'eau et d'assainissement sont fixées par l'État après examen des demandes de réajustement ou de restructuration des grilles tarifaires soumises par les opérateurs. Les opérateurs doivent soumettre des dossiers de révision tarifaire argumentés à leurs ministères de tutelle qui les présentent, à leur tour, pour discussion en Conseil des ministres (Banque mondiale, 2009). Par exemple, la SONEDE soumet ses propositions de modification de tarifs au ministère de l'Agriculture, qui a le droit d'accepter ou de rejeter la proposition. En cas de validation, le ministère peut convoquer un Conseil des ministres, qui prend la décision ultime par voie d'un arrêté co-signé par le ministre de l'Agriculture et le ministre des Finances, et validé par le Premier ministre (Touzi et al., 2010). D'après son contratprogramme avec l'État, l'ONAS peut actualiser périodiquement la redevance d'assainissement et ré-estimer le montant du prix forfaitaire du branchement en fonction de l'évolution de l'indice général des prix. Dans les faits, il semble que l'État n'accorde jamais une augmentation pour l'assainissement et l'eau potable en même temps, entraînant une certaine concurrence entre la SONEDE et l'ONAS dans la présentation de leurs dossiers (Banque mondiale, 2009).

Les normes de qualité sont à actualiser et leur mise en œuvre mériterait d'être renforcée. Les normes relatives à l'eau potable doivent être ajustées pour englober toutes les sources d'eau et refléter les conditions actuelles du secteur[15]. Pour assurer la qualité de l'eau potable distribuée et des procédés de traitement plus écologiques, la SONEDE a mis en place un système de gestion intégré suivant les référentiels des normes ISO 9001-2008 et ISO 14001-2004[16]. Cependant, la SONEDE a été critiquée par la Cour de comptes parce qu'elle n'appliquait que 30 % des normes relatives au contrôle des substances toxiques pour l'eau potable, ce qui impliquait un risque de santé publique[17]. D'ailleurs, dans les gouvernorats de Tozeur et de Medenine, les échantillons d'analyse bactériologique de l'eau révélés impropres étaient respectivement de 6.3 % et de 9.5 % en 2012, des pourcentages qui dépassent la limite autorisée par la norme tunisienne et le seuil de 5 % toléré par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) (SONEDEa, 2013). L'application des normes de qualité en matière de traitement et de rejet des eaux usées semble avoir rencontré des difficultés dans la mesure où la plupart des pollueurs étaient des entreprises publiques difficiles à poursuivre (Global Water Intelligence, 2012). Les normes de qualité en matière de traitement et de rejet des eaux usées sont établies par le ministère de l'Équipement, de l'Aménagement du territoire et du Développement durable. Globalement, il existe dix sources législatives distinctes sur les effluents, la réutilisation des boues, le contrôle, les tests sur échantillons et la conformité[18]. L'Agence Nationale de Protection de l'Environnement (ANPE) est chargée de veiller à la conformité aux lois en matière de rejet des eaux usées tandis que le ministère de l'Équipement, de l'Aménagement du territoire et du Développement durable gère, avec le ministère du secteur concerné, les infractions.

Une base de données, appelée SINEAU, est en cours de développement mais elle ne porte que sur les ressources en eaux de surface et souterraines, le contrôle de la pollution de l'eau et les ressources en sol et leur dégradation. Il n'existe pas à ce jour de base équivalente pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement (SEMIDE, 2013). La SONEDE a lancé un appel d'offres pour un système d'information géographique qui prendrait en charge les aspects techniques du système de l'eau potable (SONEDE, 2011). L'ONAS et la SONEDE disposent chacun de leur propre système d'information en appui aux processus de gestion de base comme la comptabilité, les marchés et les inventaires,

mais ceux-ci sont peu intégrés (Banque mondiale, 2009). Ces institutions ont prévu de mettre en place un système d'information commerciale mutualisé (SIC) qui est en cours d'élaboration. D'après la SONEDE, une première version sur la conception détaillée de ce nouveau système a été présentée en juin 2013 et finalisée en octobre 2013. Il n'existe pas à ce jour d'autorité responsable pour rassembler et gérer l'information sur la PSP dans le secteur de l'eau (Questionnaire de l'OCDE).

Le suivi de la performance des opérateurs est à renforcer par une plus grande transparence de l'information. En Tunisie, les contrats-programmes de cinq ans signés par l'ONAS et la SONEDE et leur ministère de tutelle respectif ont traditionnellement été le mécanisme principal de détermination des objectifs de performance et des obligations mutuelles entre les opérateurs et l'administration. Ces programmes ne constituent pas à proprement dit des outils d'incitation à l'amélioration de la qualité de service et ne contiennent pas d'indicateur de performance. Ils fixent des objectifs comme les taux de couverture et de productivité, et établissent des obligations tant pour la SONEDE et l'ONAS que pour l'État. Ces contrats-programmes sont davantage utilisés comme un cadre pour favoriser les discussions et les négociations entre les opérateurs et le gouvernement, que comme une norme juridiquement contraignante (Banque mondiale, 2009). Par exemple, dans le contrat-programme de l'ONAS (2007-11), l'un des objectifs pour l'opérateur est l'élargissement de la participation du secteur privé dans l'exploitation de l'infrastructure d'assainissement ainsi que la réalisation de projets BOT (encadré 1.2). Au-delà des objectifs, le contrat-programme spécifie : *i)* les conditions commerciales ; *ii)* les conditions organisationnelles ; *iii)* la gestion des ressources humaines ; et *iv)* les conditions financières.

Encadré 1.2. **Les objectifs de l'Office National de l'Assainissement dans le contrat-programme (2007-11)**

Les objectifs de l'Office National de l'Assainissement dans le *Contrat-Programme entre l'État et l'ONAS 2007-2011* sont :

- nombre d'abonnées
- taux de branchements
- volumes d'eaux consommées et épurées
- l'entretien des infrastructures d'assainissement
- la réutilisation des eaux épurées
- la gestion des boues des stations d'épuration
- le renforcement de la participation du secteur privé dans l'exploitation des ouvrages d'assainissement
- recherches et développement ainsi que la réalisation de projets BOT
- les biens consommés (matières premières et consommables)
- programme d'économie d'énergie.

Source : Office National de l'Assainissement (ONAS), *Contrat programme entre l'État et l'ONAS 2007-2011*, ONAS, Tunis.

L'État s'engage à certaines actions pour permettre aux opérateurs d'atteindre leurs objectifs. Par exemple, dans le cas de l'ONAS, l'État s'est engagé à couvrir les coûts d'exploitation des infrastructures d'assainissement réalisées dans le cadre du projet pilote d'assainissement rural[19]. Cependant, certaines responsabilités de l'État restent floues et ne sont pas accompagnées d'indicateurs concrets. Par exemple, l'obligation de l'État d'« améliorer le cadre règlementaire et institutionnel du programme d'essaimage » ne précise ni comment ni sous quelle forme cette amélioration doit s'effectuer. D'ailleurs, les conséquences du non-respect par l'État de ses obligations ne sont pas non plus clairement définies.

Depuis 2011, aucun contrat-programme n'a été signé entre l'État et les deux opérateurs historiques. Une étude est actuellement en cours au sein du Bureau de Planification des Équilibres Hydrauliques (BPEH) pour définir un plan stratégique avec la SONEDE, mais la transition politique actuelle ne facilite pas la signature de ce type d'accord-cadre.

La SONEDE a développé plusieurs indicateurs de performance dans le but d'améliorer ses méthodes de gestion et de renforcer ses outils de pilotage. Ces indicateurs se basent sur les travaux de l'Association Internationale sur l'Eau (*International Water Association*) et incluent le rendement du réseau (adduction et distribution) ; le nombre de casses ; le nombre de fuites ; la longueur de réseaux ; le nombre de branchements ; le nombre d'agents permanents et leur proportion par rapport aux abonnés. Sur la base de ces indicateurs, la SONEDE collecte des données pour chaque district (38 districts regroupés en 4 directions régionales), de façon à comparer la performance des différentes régions tunisiennes dans son rapport annuel (tableau 1.1). Cependant, ces indicateurs couvrent essentiellement les aspects techniques de l'alimentation en eau potable, et non la qualité de service, les performances commerciales du système de collecte des factures ou encore la satisfaction des usagers. Pour pallier cette faiblesse, la SONEDE a mis en place l'Unité gestion qualité (UGQ) pour assurer et mesurer la qualité des services offerts. Cette unité effectue les diagnostics et élabore des politiques pour l'amélioration de la qualité de services. En 2005-06, la SONEDE a mandaté un bureau externe pour réaliser une étude qualité, appelée « écoute clients », auprès d'un échantillon national de ménages, de collectivités et d'entreprises. Les résultats de cette étude sont partagés entre 43 % de clients satisfaits, 43 % de clients moyennement satisfaits et 14 % de clients insatisfaits. Cependant, cette étude est restée unique à ce jour. Des enquêtes de satisfaction clients sont également réalisées chaque année au niveau des 13 districts certifiés ISO9001[20]. Les résultats comptables et financiers de la SONEDE sont publiés chaque année dans le *Journal officiel de la République tunisienne*, mais ne sont pas accessibles pour le grand public sur le site Internet de l'opérateur. De même, les résultats des enquêtes de satisfaction clients ne sont pas disponibles sur le site de la SONEDE.

La supervision des contrats avec le secteur privé doit être clarifiée. La régulation de la PSP se fait essentiellement par contrat (Questionnaire de l'OCDE). Conformément à la Loi sur les concessions n° 2008-23 et au décret sur l'octroi des concessions n° 2010-1753, les autorités contractantes sont responsables de la formulation du projet et de l'octroi des contrats aux entreprises privées, sur la base d'un processus d'adjudication concurrentiel. Elles sont responsables de toutes les négociations ultérieures et des modifications apportées aux contrats. Le décret 2008-2965 a établi une unité en charge du suivi des concessions, qui est hébergée par le cabinet du Premier ministre. Son rôle est d'examiner toute question en rapport avec les négociations pour l'octroi des concessions et leur mise en œuvre à toutes les étapes. Le Premier ministre détient le pouvoir de contrôle final. Selon l'article 18 du projet de loi sur les PPP, le contrat entre l'autorité

publique contractante et le partenaire privé doit préciser les performances attendues du partenaire, les normes de qualité de services qui s'appliquent et la manière dont la performance est mesurée. Il précise aussi que l'entité publique contractante est responsable du suivi et du contrôle de la performance du secteur privé, particulièrement en ce qui concerne la satisfaction des objectifs de qualité. La loi ne précise néanmoins pas les outils dont disposent les autorités responsables pour assurer cette conformité.

Tableau 1.1. **Indicateurs de performance de la SONEDE et les régions concernées**

Indicateurs	Régions
– Longueur du réseau de distribution	– Nord
– Nombre de fuites sur distribution	– Centre
– Nombre de casses sur distribution	– Sud
– Nombre d'abonnés	– Grand Tunis
– Volume distribution en millions de m^3	
– Volume consommé en millions de m^3	
– Pertes apparentes	
– Pertes réelles	
– Rendement sur distribution	

Source : SONEDE (2013), *Rapport des Statistiques 2012*, SONEDE, Tunis.

En ce qui concerne l'accès aux services pour les groupes défavorisés, les opérateurs sont tenus d'appliquer un principe de solidarité entre les usagers qui se reflètent dans la structure tarifaire : les usagers à faible consommation paient beaucoup moins que les usagers à forte consommation. Cependant, les usagers des zones rurales, qui ne sont pas desservis par la SONEDE, ne bénéficient pas de ces tarifs favorables. D'autre part, aucune évaluation ne permet jusqu'à présent d'analyser la performance sociale du système.

L'engagement des usagers est directement à la charge de l'ONAS et de la SONEDE, sans qu'il n'existe de mécanisme formel. L'interaction avec les consommateurs semble limitée à la satisfaction des demandes relatives au branchement, aux factures, ainsi qu'à la résolution des litiges. Néanmoins, l'UGQ mise en place par la SONEDE permet d'évaluer la qualité des services offerts par l'opérateur. Outre l'enquête de satisfaction réalisée en 2005, l'UQG a délivré une certification qualité conforme aux exigences de la norme ISO 9001:2008 pour 13 districts (sur les 38 districts du réseau de la SONEDE)[21]. L'UGQ réalise des enquêtes de satisfaction annuelles au niveau de ces 13 districts certifiés pour mieux cerner et suivre les attentes des clients dans chaque district[22]. Il reste donc 25 districts qui ne bénéficient pas de la certification et donc d'enquêtes de satisfaction des usagers. Cela représente une carence que la SONEDE doit résoudre afin d'assurer l'uniformité de qualité de services partout dans le pays. L'ONAS a également mis en place, à titre pilote, un système de gestion de la qualité dans le district de l'Ariana basé sur le référentiel ISO 9001 version 2001. Malgré l'obtention d'une certification en 2011 par l'Institut National de la Normalisation et de la Propriété Industrielle (INNORPI), ce système en est resté à un cas pilote. D'autre part, en cas de litiges entre opérateurs et consommateurs, ces derniers n'ont d'autre possibilité que de s'adresser au bureau de relations avec les citoyens au sein des ministères de tutelle. Si aucune solution n'est trouvée, l'affaire est portée à un médiateur administratif, voire au tribunal administratif. En pratique, ces voies de recours mènent à des procédures longues qui sont de nature à décourager le consommateur.

La viabilité financière du secteur

La combinaison traditionnelle du financement public et par les bailleurs de fonds montre ses limites

Traditionnellement, le gouvernement et les bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux ont été les principales sources de financement des infrastructures en Tunisie. Le gouvernement a largement subventionné le financement des infrastructures d'approvisionnement en eau et en assainissement par des contributions directes du budget national. Selon l'information disponible, dans le cadre du 9ème Plan de développement (1997-2001), ainsi que du 10ème Plan (2002-06), le gouvernement a alloué TND 2.1 milliards au secteur de l'eau ; 76 % de ce montant bénéficiaient aux seules ressources hydriques et le reste à la SONEDE et aux autres dépenses du secteur. L'assainissement, ce qui inclut les subventions de l'ONAS et d'autres dépenses d'assainissement, a respectivement bénéficié de TND 391.5 millions (9ème Plan) et de TND 592.5 millions (10ème Plan).

Le financement du gouvernement pour l'assainissement est explicitement garanti par la loi. L'article 12 de la Loi 73/74 du 3 août 1974 créant l'Office National de l'Assainissement prévoit que si l'opérateur ne parvient pas à équilibrer ses dépenses et ses revenus, l'État comble le déficit par des subventions. Les subventions ont donc été une partie importante du budget de fonctionnement et d'investissement de l'ONAS. En 2011, par exemple, les contributions de l'État ont représenté 39 % des dépenses de fonctionnement de l'ONAS tandis que les coûts supportés par les usagers et les autres ressources représentaient respectivement 59 % et 2 % (Office National de l'Assainissement, 2011). En revanche, la SONEDE n'est pas subventionnée pour ses dépenses de fonctionnement et d'entretien, qu'elle impute aux usagers.

La SONEDE et l'ONAS s'appuient aussi sur des prêts concessionnels des institutions financières internationales et des bailleurs bilatéraux pour financer une large part de leurs investissements en capital. En 2012, par exemple, la plupart des financements des infrastructures d'assainissement (TND 88.7 millions) étaient issus de prêts et de dons (60 %), le reste provenant du budget de l'État (40 %)[23]. L'État fournit des garanties pour les prêts (Banque mondiale, 2009). Sur les 27 projets d'assainissement à initier entre 2013 et 2016, il est prévu que 23 soient financés par les bailleurs de fonds.

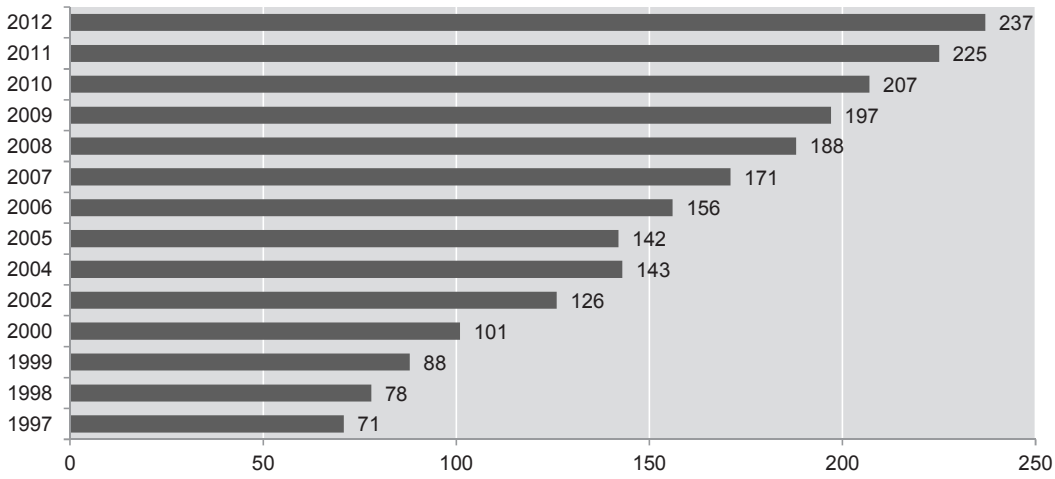
Les prêts et dons des bailleurs resteront vraisemblablement une source importante de financement des projets dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. La crise politique qui touche la Tunisie depuis 2011, combinée à la crise internationale, a des conséquences graves pour l'économie du pays et renforce sa dépendance aux financements extérieurs. Le déficit budgétaire a atteint 7.7 % du produit intérieur brut (PIB) en 2013, l'endettement public atteint quasiment 45 % du PIB la même année et la situation fiscale contraint la dépense en capital (Fonds Monétaire International, 2014). Le Fonds Monétaire International a approuvé un *Stand-By Agreement* de 1.7 milliard USD pour la Tunisie mais la situation économique reste précaire. La Tunisie bénéficie par ailleurs du Fonds de transition établi dans le cadre du Partenariat de Deauville avec les pays arabes, y compris un financement spécifique en soutien au programme PPP. Ces sources de financement n'ôtent cependant pas la nécessité pour le pays de renforcer les bases financières du secteur de l'eau et de l'assainissement pour en assurer sa viabilité à long terme, et risquent même de se tarir si celle-ci n'est pas assurée.

Les opérateurs font face à des difficultés financières

Si la SONEDE et l'ONAS affichaient jusqu'à récemment de bonnes performances financières, elles sont aujourd'hui dans une situation délicate. Dans le passé, les revenus de la SONEDE étaient suffisants pour couvrir les coûts de fonctionnement et d'entretien, et une faible proportion des dépenses en capital, mais sa situation s'est progressivement détériorée, au point que le déficit atteignait TND 80 millions (près de 37 millions EUR) en 2013[24]. Ces difficultés financières sont le résultat des factures impayées des usagers (domestiques et administrations), des augmentations salariales et de l'augmentation des coûts de production du fait de la croissance des coûts de l'énergie, des matières premières et des produits chimiques alors même que les tarifs ne connaissaient entre 1997 et 2010 que des augmentations sporadiques nominales plus faibles que l'inflation. Si l'ONAS bénéficie de subventions du budget central, ses charges d'exploitations se sont néanmoins envolées au cours des dernières années (graphique 1.2)[25]. En 2013, le taux de couverture des charges d'exploitations s'élevait à 67 % (y compris charges d'amortissements), grâce au produit de la redevance d'assainissement (85 % de la couverture) et d'autres produits (assistance technique, branchements, etc.), et grâce au fonds commun des collectivités locales (4 % de la couverture) (Ghodbane, 2014).

Graphique 1.2. **Évolution des charges d'exploitation de l'Office National de l'Assainissement**

TND milllions, 1997-2012



Source : Office National de l'Assainissement (ONAS) (n.d.), « Moyens et ressources financières », ONAS, Tunis, www.onas.nat.tn/En/page.php?code=9, accédé le 15 décembre 2013.

Ces dernières années, le recouvrement des factures a été de plus en plus difficile. Traditionnellement, le taux de recouvrement des factures de la SONEDE atteignait 99 % (Pérard, 2008), mais cette bonne performance a connu un recul dernièrement. Les usagers résidentiels ont commencé à négliger le paiement de leurs factures tandis qu'un quart de la dette des opérateurs est imputable à la dette des institutions publiques. Selon le PDG de la SONEDE, la compagnie a TND 200 millions (environ EUR 92 millions) de factures impayées qui concernent les consommateurs privés mais également les administrations et les collectivités locales, ce qui contribue au déficit de la SONEDE. La discipline de paiement est souple, dans la mesure où nombre d'institutions paient les factures avec un an de retard. L'article 13 du règlement des abonnements à l'eau (décret n° 73-515 du 30 octobre 1973) stipule qu'« à défaut de paiement par l'abonné dans les délais indiqués

sur la facture, la SONEDE est en droit de procéder à la résiliation de l'abonnement sans préjudice de poursuite judicaires ». Si le ministère de l'Agriculture apporte son soutien politique à la SONEDE lorsque celle-ci coupe le branchement des mauvais payeurs, y compris les ministères, cette dernière n'est pas suffisamment armée pour faire face aux ramifications politiques de cette approche.

Les défis de la tarification

En 2013, le Conseil des ministres a approuvé deux augmentations des tarifs de l'eau potable de 7 % entrées en vigueur respectivement en juillet 2013 et en décembre 2013. Ces augmentations devraient être suivies par de nouvelles augmentations annuelles jusqu'en 2016. Les augmentations du tarif volumétrique (c'est-à-dire le tarif appliqué par unité d'eau consommée pendant une période donnée) devraient représenter un gain de TND 16 millions (environ EUR 7 millions) par an (Global Water Intelligence, 2013a). Des frais de charges fixes seront systématiquement imputés et devraient générer TND 2 millions (environ EUR 900 000) par an. La plus forte augmentation s'appliquera aux usagers consommant plus de 40 m^3 par trimestre. Si l'augmentation tarifaire de 2013 a épargné 71.5 % des abonnés de la SONEDE, l'augmentation intervenue en 2014 ainsi que les prochaines révisions tarifaires touchent toutes les tranches de consommateurs.

Ces augmentations sont supposées atténuer les problèmes d'endettement de la SONEDE mais restent insuffisantes pour faire face au problème de financement de long terme. Si elles sont appliquées, les augmentations prévues sur une période de cinq ans devraient permettre à la SONEDE de mieux planifier ses besoins en financement et ses dépenses. La SONEDE estime que ces augmentations seront suffisantes pour regagner l'équilibre financier d'ici 2016. Néanmoins, le gain attendu des augmentations du tarif volumétrique et des charges fixes est de TND 18 millions (environ EUR 8 millions) par an, ce qui laisse penser que d'autres mesures seront nécessaires pour surmonter le déficit budgétaire de la SONEDE. En effet, en 2012, la SONEDE a dépensé 740 millimes par m^3 d'eau en moyenne, mais l'a vendu à 600 millimes, ce qui ne couvre donc que 81 % du coût de production (African Manager, 2013). En outre, en vue des projets de construction de grandes usines de dessalement (50 000 m^3 et plus), les coûts de productions de la SONEDE devraient vraisemblablement augmenter. Le coût de l'énergie est aussi en augmentation, tandis que les charges d'exploitation de la SONEDE, dont les salaires représentent 43 %, restent élevées, sans grande perspective que cela puisse changer à court terme[26].

Les évolutions à la hausse de la grille tarifaire de l'ONAS de ces dernières années n'ont pas permis de restaurer l'équilibre financier. Après une augmentation de 5.7 % en 2003, les tarifs d'assainissement ont ensuite été gelés jusqu'en 2010. La révision tarifaire de juillet 2010 a confirmé le principe du pollueur-payeur en optant pour une grille tarifaire variable pour le secteur industriel et commercial en fonction de la charge polluante et de la conformité aux normes de rejet dans le réseau public d'assainissement (Kapitalis, 2010). Au cours de cette révision tarifaire, les tarifs d'assainissement, tant pour les ménages que pour les hôteliers et les industriels, ont été revus à la hausse (+5 %) sauf pour la première tranche de consommation qui est restée inchangée (Kapitalis, 2010). Par la suite, les tarifs ont enregistré de nouvelles hausses de 3.7 % en 2011 et de 7 % en 2013. Quant à la redevance d'assainissement, elle a été revue en 2013 par l'Arrêté du ministre des Finances et du ministre de l'Équipement et de l'Environnement du 15 août 2013, fixant les montants des redevances d'assainissement (annexe 1.A5). De nouvelles hausses de tarifs de l'ordre de 7 % sont actuellement en discussion pour 2014, 2015 et 2016.

La marge de manœuvre liée aux subventions croisées est incertaine. Traditionnellement, les gros consommateurs, tels les usines et les hôtels, contribuent à la plupart des revenus de la SONEDE. D'après Pérard (2008), 3 % des gros consommateurs comptent pour environ 65 % des revenus de la SONEDE, tandis que 92 % de la population tunisienne paie moins de TND 17 par mois (contribution de la SONEDE, 2014)[27]. Par ailleurs, le rapport entre le tarif le plus élevé et le tarif le plus faible de la grille tarifaire a augmenté, en passant de six en 2009 (Touzi et al., 2010) à sept actuellement (SONEDE, 2013). Dans un tel contexte, les gros consommateurs pourraient trouver plus rentable de s'approvisionner auprès d'autres sources d'alimentation et se débrancher du réseau de la SONEDE, ce qui compromettrait son équilibre financier. D'autre part, cette forte dépendance rend le secteur de l'eau sensible à la conjoncture économique. Entre 2010 et 2011, la quantité d'eau consommée par l'industrie a diminué de 12 % et celle consommée par le tourisme de 24 % (SONEDE, 2011), répercutant la baisse de l'activité économique dans ces deux secteurs. Une analyse plus approfondie (notamment de l'élasticité-prix de la consommation de l'industrie et du tourisme) devrait montrer si cette diminution est due aux difficultés économiques actuelles ou à une tendance structurelle de ces groupes d'usagers à consommer moins et à opter pour des systèmes d'alimentation privés.

La Tunisie est le seul pays de la région méditerranéenne à appliquer un tarif unique. Conformément au principe de solidarité, un tarif progressif unique de l'eau potable est appliqué dans tous les gouvernorats desservis par la SONEDE (voir l'annexe 1.A5 pour les tarifs 2012). Une péréquation similaire existe pour les tarifs de l'assainissement. L'adoption de la péréquation territoriale devait entraîner la fourniture d'un service minimal quasi-équivalent au même tarif pour tous les citoyens quelle que soit leur localisation géographique (Touzi et al., 2010). Elle vise à aider les populations à revenu modeste à payer leurs factures d'eau (associée à la progressivité des tarifs) et à équilibrer les charges d'investissement dans les infrastructures sur tout le territoire. Ce système a bénéficié aux villes littorales qui ont moins de ressources en eau et pour qui le coût des infrastructures de transfert serait trop lourd à porter. Ceci dit, dans un contexte de fortes tensions financières, il atteint ses limites.

La péréquation des tarifs de l'eau gagnerait à être revue. La péréquation a pour effet de brouiller la capacité du tarif à refléter la rareté des ressources hydriques et le coût de la fourniture de services (Pérard, 2008). D'autre part, le système fait que le coût de l'eau n'est pas bien intégré par les investisseurs dans les critères de choix d'installation géographique de leur activité, ce qui génère un doute sur l'intérêt de cette approche pour l'usage de l'eau à caractère économique (industrie, tourisme, commerce, etc.) (Touzi et al., 2010). De plus, il ne répond pas nécessairement à l'objectif social de la péréquation, en raison des faiblesses du ciblage : les foyers consommant une faible quantité d'eau ne sont pas systématiquement ceux à revenu modeste. En outre, la tarification appliquée sur l'eau ne permet pas de distinguer entre l'usage privé des ménages et l'usage commercial et industriel des entreprises. Finalement, puisque la péréquation ne profite pas à la population rurale desservie par les GDA, son caractère social est aussi discutable.

Les leviers pour renforcer la viabilité financière du secteur de l'eau

Plusieurs études actuellement en cours pourraient poser les bases d'une redéfinition de la grille tarifaire des services de l'eau et de l'assainissement et des fondements plus larges de la soutenabilité financière des opérateurs. L'étude de la tarification des services de l'eau potable en cours de développement avec la Banque mondiale permettra

d'analyser la situation actuelle de la tarification de l'eau en Tunisie et les enjeux de la viabilité financière de la SONEDE sur la période 2016-25 pour proposer des scénarii de réformes et d'ajustements tarifaires. Sachant que la SONEDE collecte des données sur les coûts de production par district, cela pourrait aussi permettre une analyse de l'impact de la péréquation tarifaire sur l'efficience économique du système. Dans le domaine de l'assainissement, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) et la Banque européenne d'investissement (BEI) travaillent avec l'ONAS et les ministères de l'Environnement et de l'Économie et des Finances à un dialogue sur la soutenabilité financière de l'opérateur qui devrait s'échelonner sur quatre ans et permettre d'établir les options possibles pour améliorer la situation financière de l'ONAS.

Afin de renforcer la viabilité financière du secteur de l'eau, l'augmentation des tarifs doit être assortie d'un effort concomitant de réduction des coûts et d'amélioration de l'efficacité technique et du service. Les pertes en eau atteignaient 21.1 % en 2012, dont 68.2 % attribuables aux pertes dans les réseaux de distribution et 31.8 % aux pertes dans les réseaux de production (SONEDE, 2013), laissant une certaine marge de progression. Sans cet effort, les gains liés aux augmentations tarifaires risquent d'être de court terme et l'amélioration de la qualité du service pourrait ne pas être suffisante aux yeux des usagers. En outre, un système plus efficace est requis du point de vue de la discipline de paiement des factures.

Le secteur de l'eau bénéficierait d'une planification financière stratégique. En effet, la soutenabilité financière des projets d'investissement (les dépenses en capital et les dépenses opérationnelles) est par nature une dimension à considérer sur le moyen et le long terme. Le processus pour décider du développement de tels projets doit comprendre une projection à moyen terme sur les revenus générés et les dépenses encourues par le projet, ainsi qu'une analyse des risques budgétaires. Cette décision doit s'insérer dans une analyse plus large des besoins du secteur, des projets à développer et des sources et leviers de financement possibles. Cependant, avec l'arrêt des plans quinquennaux et des contrats-programme en 2011, l'absence de vision stratégique de long terme, l'incertitude qui règne autour d'une possible revue sectorielle, les outils et mécanismes en place en Tunisie pour assurer la cohérence financière des projets dans le secteur de l'eau sont limités. L'introduction récente d'un programme de gestion du budget par objectif et d'un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) est néanmoins un point positif qui devrait permettre un alignement plus étroit entre les projets d'investissements et le processus budgétaire. L'effort de la SONEDE pour préparer un programme national d'investissement avec le soutien de la Banque mondiale (présenté aux bailleurs de fonds en février 2014 à Marseille) constitue aussi une importante contribution à cette planification financière stratégique.

À ce jour, il n'existe pas de stratégie gouvernementale claire (ou d'information suffisante à son sujet) concernant la mobilisation des investissements et l'appui à la PSP au moyen de mécanismes financiers spécifiques. Il n'existe pas de fonds public dédié qui pourrait faciliter le développement des projets de PPP, à travers des dispositifs de financement mixtes public-privé, ni de fonds encourageant la PSP dans les zones rurales ou les gouvernorats défavorisés. Des subventions semblent avoir été octroyées au secteur privé pour qu'il investisse dans le dessalement, mais les informations manquent sur le niveau des subventions allouées jusqu'à aujourd'hui et sur la réitération d'incitations de ce type (Bucknall et Louati, 2010). Il semblerait que des mesures ont aussi été prises pour octroyer des primes en faveur des investissements réalisés par les petites et moyennes entreprises (PME) dans le domaine de la prospection, de la production et de la commercialisation de ressources en eau non conventionnelles dans le cadre de projets

intégrés intéressant les zones touristiques et industrielles. Il y a également des subventions en faveur des investissements soutenant les économies d'eau[28].

Optimisation de la dépense publique et engagement des parties prenantes

Les mécanismes garantissant un bon rapport coûts/avantages des partenariats public-privé dans le cadre du processus d'appels d'offres sont en cours de développement

À ce jour, les mécanismes et les outils d'analyse des coûts/avantages de la participation du secteur privé et pour assurer l'optimisation de la dépense publique restent embryonnaires. Pour renforcer la transparence lors de la passation des marchés publics, le gouvernement a mis en place un système de gestion en ligne des marchés publics connu sous le nom de TUNEPS, qui est utilisé par quelques institutions pilotes, dont la SONEDE et l'ONAS[29]. Le lancement du portail web est l'une des initiatives du gouvernement pour renforcer le processus d'adjudication des contrats en Tunisie après plusieurs échecs au cours de la période pré-révolutionnaire (Web Manager Center, 2013). Bien mobilisé, il peut contribuer à une plus grande transparence du processus PPP. En outre, la loi prévoit que les contrats de PSP soient octroyés sur une base concurrentielle. Cependant, des leçons devront être tirées du décret sur l'octroi des concessions qui a été critiqué pour l'importance qu'il donnait au critère du « prix le plus bas » dans la sélection de l'offre retenue (BEI-FEMIP, 2011b). Plus largement, le cadre législatif actuel ne clarifie pas encore les outils et mécanismes permettant de prendre en compte le rapport coûts/avantages dans le choix entre marchés publics traditionnels et PPP.

La proposition de Loi sur les PPP inclut des dispositions qui pourraient permettre une meilleure optimisation de la dépense publique et clarifier les mécanismes existants. L'article 12 prévoit que si l'autorité contractante souhaite définir un projet en tant que PPP, elle doit soumettre une proposition de projet à l'Unité PPP, y compris une évaluation des formes de contrat alternatives, le détail des coûts, l'allocation des risques entre partenaires et les résultats attendus du PPP. L'Unité PPP est chargée d'évaluer la proposition et de donner son opinion sur les mérites de l'approche PPP pour le projet. Le projet de loi ne détaille pas la manière dont l'Unité PPP se prononce ; des décrets d'application devraient clarifier ce point. Bien que l'opinion de l'Unité PPP soit requise avant le lancement d'un projet PPP, l'unité n'a pas de pouvoirs coercitifs, ce qui pourrait limiter la prise en compte de son opinion par l'autorité contractante. L'article 15 du projet de loi sur les PPP fixe les critères d'une offre gagnante, le contrat devant être octroyé à l'offre la plus avantageuse sur le plan économique, sur la base des critères fixés par l'autorité contractante ; le coût total du projet ainsi que sa capacité à créer des emplois devant être pris en compte. Ces aspects semblent correspondre globalement aux pratiques adoptées dans les autres pays. Cependant, plus d'information serait nécessaire pour analyser les points communs et divergents en détail. La mise en œuvre effective de ces mécanismes sera également un élément essentiel de leur succès.

Des plates-formes pour interagir avec les usagers sont nécessaires

Depuis le Printemps Arabe, la société civile souhaite une plus forte participation dans l'élaboration des politiques publiques, quel que soit le domaine, y compris les services d'eau et d'assainissement. Les citoyens exigent aujourd'hui un rôle plus grand dans les processus décisionnaires, exerçant une pression forte sur les autorités politiques pour renforcer la participation des usagers dans tous les domaines de la vie publique, y compris

la politique de l'eau et la fourniture de services. Jusqu'à présent, les mécanismes formels de participation des usagers ont essentiellement reposé sur les associations des usagers de l'eau (GDA), mais leur mandat ne couvre que l'irrigation et l'eau potable en milieu rural.

Les mécanismes d'engagement de la société civile se développent. Depuis 2004, l'Organisation Tunisienne de la Défense du Consommateur (ODC) a un accord de coopération avec la SONEDE qui vise à sensibiliser le public aux économies d'eau et à améliorer la réponse aux besoins des usagers. Cependant, la portée de l'accord semble limitée et son efficacité dans la communication avec les usagers sur les enjeux qui les concernent, tels que les prix de l'eau et la qualité de service, n'est pas encore prouvée. Bien que diverses associations existent (comme l'Association de dessalement des eaux), elles se concentrent surtout sur la sensibilisation du public à la rareté des ressources hydriques, à la gestion de ces ressources et à leur conservation (Hamza, 2009). Si de nombreux groupes de travail sur l'eau menés par des experts indépendants ou représentants de la société civile ont vu le jour ces dernières années (Eau et développement, Eau dans la Constitution, ENIT, CERTE, ITES, etc.), il n'existe toujours pas à ce jour de plate-forme emblématique et fédératrice faisant des questions de gouvernance dans le secteur un cheval de bataille. En particulier, les questions sensibles relatives aux charges imputées aux usagers, au niveau de subventions et le coût des services, devraient mobiliser plus largement, de même que les enjeux liés à l'accès à une information de base et à la transparence des processus et décisions publiques. Le nombre d'ONG en Tunisie a toutefois fortement augmenté, passant de 8 000 sous le régime de Ben Ali à 10 000 selon les chiffres officiels (20 000 selon des estimations officieuses) (Khatib, 2013), ce qui ouvre une fenêtre d'opportunité pour renforcer la mobilisation citoyenne sur les enjeux de l'eau. La société civile a aussi été active dans le plaidoyer en faveur de l'inscription du droit à l'eau et à l'assainissement dans la Constitution[30].

Le risque d'une opposition citoyenne aux PPP devrait aussi être pris en compte, compte tenu des allégations de corruption et de népotisme visant l'octroi d'un certain nombre de contrats[31]. Dans ce contexte, un débat autour des atouts et des risques liés à la PSP dans les services en eau et en assainissement s'avère opportun pour en assurer l'acceptation sociale et politique. L'implication de la société civile est essentielle pour comprendre ses aspirations et expliquer les objectifs poursuivis et les bénéfices attendus de la participation du secteur privé, tout en clarifiant le maintien des prérogatives des autorités publiques (délégataires de service), notamment en termes de régulation et d'équilibre des intérêts des différentes parties prenantes. Le débat en cours sur les PPP, la législation et les stratégies du secteur de l'eau, sont autant d'opportunités d'impliquer le public dans l'élaboration des projets de lois et de planification dans ce secteur et les choix stratégiques à venir. Les récentes augmentations tarifaires et leur mise en œuvre au cours des cinq prochaines années exigent également une communication sérieuse des enjeux et modalités y afférents auprès des différentes parties prenantes, notamment les citoyens. Expliquer les raisons et objectifs de la réforme tarifaire et l'articuler aux efforts d'amélioration de la fourniture de services peut permettre une meilleure compréhension des usagers quant aux bénéfices attendus de tarifs plus élevés.

Les opérateurs ne doivent pas considérer le dialogue avec les parties prenantes comme une contrainte mais un moyen efficace de prévenir les conflits et d'expliquer les orientations de politiques publiques choisies avec l'objectif d'en assurer la compréhension et le soutien du plus grand nombre. À l'heure actuelle, les mécanismes de dialogue avec les consommateurs sont limités. Les services aux consommateurs sont peu développés : l'ONAS a par exemple répondu à 77 % des plaintes en 2010, dont 47 % ont été directement traitées par l'institution et 30 % par une autre agence (Office National de

l'Assainissement, 2010). L'évaluation systématique de la satisfaction des usagers quant aux services fournis est aussi un aspect fortement négligé. Ces derniers perçoivent la SONEDE et l'ONAS comme une composante du gouvernement plutôt que comme des institutions commerciales distinctes (Banque mondiale, 2009) et n'ont dès lors pas nécessairement les mêmes attentes et exigences qu'ils ont vis-à-vis du secteur privé en termes de transparence, d'implication et de dialogue.

Il est à noter toutefois que des efforts prometteurs ont été entrepris par l'ONAS ces dernières années. Depuis 2010 par exemple, des consultations publiques impliquant les populations locales et la société civile sont organisées pour l'implantation de nouvelles STEP. L'avis de consultation est affiché dans la municipalité concernée (comme ce fut le cas de la STEP de Menzel Temime et de la STEP de Tazrka/Somaa/Maamoura). L'ONAS a également préparé des termes de références pour l'élaboration d'une étude de communication et lancé une démarche qualité avec le bureau des citoyens certifiée label Marhaba depuis 2011 par l'INNORPI (Institut de normalisation et de la propriété industrielle). Un plan d'actions a été élaboré pour généraliser ce système d'accueil au niveau des 24 directions régionales de l'ONAS. On estime actuellement les délais de réponse aux réclamations clients à 24 hueres par téléphone, 48 heures par email, et 21 jours par voie postale ; un suivi statistique des réclamations est assuré et le rapport annuel transmis au PDG présente les données par région et par type de réclamation.

Notes

1. Le taux de desserte en eau potable dans le milieu rural s'élève à 93.4 % (SONEDE, 2013a).
2. Rapport de la commission technique chargée de l'enquête sur les circonstances et les causes à l'origine des perturbations de la distribution d'eau, juillet 2012.
3. Les pertes réelles (physiques) incluent les fuites sur le réseau de distribution, les fuites et trop-plein des réservoirs sur le réseau, et les fuites sur branchement jusqu'au point de comptage de distribution.
4. D'après la SONEDE (2013b) : « En 2011, on compte 1 327 GDA dédiés à la distribution d'eau potable ».
5. *Ibid*.
6. Loi 99-43 du 10 mai 1999 relative aux groupements de développement dans le secteur de l'agriculture et de la pêche.
7. Loi 74-73 portant création de l'Office National de l'Assainissement du 3 août 1974, www.faolex.fao.org/docs/pdf/tun3245.pdf, accédé le 24 mars 2014 et Loi 93-41 du 19 avril 1993 relative à l'ONAS, www.faolex.fao.org/docs/pdf/tun62475.pdf, accédé le 24 mars 2014.
8. Les termes de référence pour cette étude ont été préparés en février 2013.
9. Article 1 de la Loi 2005-56 précise que l'essaimage est « tout encouragement ou assistance qu'une enterprise économique accorde a des promoteurs issus de son

personnel ou venant de l'extérieur pour les inciter à créer des entreprises indépendantes ou à poursuivre une activité qu'elle exerçait elle-même auparavant. »

10. Plusieurs articles de presse indiquent que le contrat initial a été accordé au gendre de Ben Ali mais lorsque le régime a été déposé, le projet a été annulé. Voir par exemple Web Manager Center (2013).

11. Information fournie par la SONEDE en octobre 2013.

12. L'article 2 du projet de loi relatif aux contrats de PPP constate que « le contrat de partenariat peut autoriser, d'une manière subsidiaire, au partenaire privé de fournir des prestations de service et d'en percevoir une contrepartie des usagers à condition que cela n'affecte pas la bonne marche du service public et le respect de ses obligations découlant du contrat ».

13. Site web : www.iort.gov.tn.

14. OCDE (à paraître) définit une typologie des fonctions réglementaires en liaison aux services de l'eau et de l'assainissement qui a servi de référence pour passer en revue les fonctions réglementaires de cette section.

15. Les normes de qualité concernant l'eau potable sont établies par le ministère de la Santé publique. La norme NT09-13 porte sur la production d'eau potable mais ne concerne que les eaux de surface. Une autre norme, NT09-14, concerne l'eau potable, mais elle s'appuie sur la norme de l'OMS de 1972 et la norme européenne de 1980.

16. www.sonede.com.tn/index.php?id=101.

17. Le rapport de la Cour des Comptes est disponible (en arabe) au lien suivant : www.courdescomptes.nat.tn/rapport_details.php?rapport=1.

18. Ces sources comprennent le décret 79-768 (8 septembre 1979), modifié par le décret 94-2050 (3 octobre 1994) et décret 2001-1534 (25 juin 2001) pour les effluents domestiques ; décret 94-1885 (12 septembre 1994) sur l'autorisation de rejets d'effluents non-domestiques ; Standard NT106.02 (1989) pour les normes de qualité pour l'évacuation des eaux usées ; décret 85-56 (2 janvier 1985) sur le rejet des émissions dans les zones non desservies par l'ONAS ; norme NT106.20 (2002) sur l'usage et l'application des boues issues du traitement des eaux usées ; décret 94-1885 (1994) et Loi 93-41 du 19 avril 1993 sur les sanctions imposées aux contrevenants ; décret 89-1047 du 28 juillet 1989 sur les conditions pour la réutilisation des effluents traités à des fins agricoles ; et la norme NT106.03 (1989) sur les qualités physiques, chimiques et biologiques nécessaires pour l'utilisation des effluents traités à des fins agricoles (Global Water Intelligence, 2012).

19. *Contrat programme entre l'État et l'ONAS 2007-2011.*

20. www.sonede.com.tn/index.php?id=101&L=0.

21. La norme ISO9001 consiste en huit principes : *i)* orientation client ; *ii)* leadership ; *iii)* implication du personnel ; *iv)* approche processus ; *v)* management par approche système ; *vi)* amélioration continue ; *vii)* approche factuelle pour la prise de décision ; *viii)* relations mutuellement bénéfiques avec les fournisseurs (www.iso.org/iso/fr/qmp_2012.pdf).

22. www.sonede.com.tn/index.php?id=101.

23. Site internet de l'ONAS, www.onas.nat.tn, accédé le 24 mars 2014.

24. SONEDE « Revue de Presse »: www.sonede.com.tn/index.php?id=71 (source originale : www.radioexpressfm.com/lire/hedi-belhaj-les-impayes-de-la-sonede-se-chiffrent-a-215-mdt).

25. La structure de financement des charges d'exploitation de l'ONAS comprend les paiements des usagers, les subventions du gouvernement et les travaux et services, par ordre décroissant d'importance. Le décret 75-492 du 26 juillet 1975 (modifié par le décret 2002-524 du 27 février 2002) a chargé la SONEDE de la facturation et de la perception des redevances d'assainissement pour le compte de l'ONAS. Un contrat a été signé entre l'ONAS et la SONEDE en 1995 pour que la relève, la facturation, l'encaissement et le recouvrement ainsi que la gestion du fichier des abonnés soient effectués par la SONEDE (GKW, 2006). Ce service coûte environ TND 2 millions (près d'1 million EUR) par an à l'ONAS (Weisenberger, 2011).

26. Source : Présentation de Abdelaziz Limam, Conférence GWP-Med, Tunis, 21 juin 2012.

27. Selon la SONEDE, 40 % des tunisiens paient moins de TND 3 par mois, 30 % moins de TND 7 par mois et 22 % paient moins de TND 17 par mois.

28. www.sonede.com.tn/index.php?id=44.

29. www.tuneps.tn/index.do.

30. Source : http://initiativeeau.blogspot.fr.

31. Cet article, par exemple, est critique vis-à-vis de la participation du privé : « Le dessalement de l'eau de mer : Panacée ou machine à faire du fric ? », www.acme-eau.org/Articles-de-M-Larbi-Bouguerra-sur-la-crise-de-l-eau-en-Tunisie_a3237.html.

Annexe 1.A1
Organisation institutionnelle du secteur de l'eau en Tunisie

Nom de l'institution	Rôle et fonctions dans le secteur de l'eau
Ministre de l'Agriculture	Historiquement, le ministre de l'Agriculture est responsable de la gestion des ressources en eau et de l'approvisionnement en eau. Il définit les politiques du secteur, élabore les plans de développement du secteur, veille à la réalisation et au suivi des études, dirige la planification des investissements et exerce autorité de tutelle sur les établissements participants à la réalisation des missions rentrant dans le cadre des attributions (dont la Société Nationale d'Exploitation et de Distribution des Eaux, SONEDE).
Bureau de Planification et des Équilibres Hydrauliques (BPEH)	Le BPEH est l'agence de coordination des différents intervenants du système de l'eau, de planification pour la mobilisation des ressources en eau, d'allocation entre les usages et de suivi continu du fonctionnement du système de l'eau. Le BPEH dirige le développement de la Stratégie de l'eau à 2050. Cette structure est rattachée au cabinet du ministre de l'Agriculture.
Direction générale du génie rural et de l'exploitation des eaux (DGGREE)	Sous tutelle du ministère de l'Agriculture, la DGGREE est responsable de l'approvisionnement en eau dans les zones rurales qui ne sont pas desservies par la SONEDE. Elle est également en charge de réaliser les études d'ordre stratégique relatives au secteur du génie rural et de l'exploitation des eaux dans le secteur agricole ; de suivre et évaluer les projets d'aménagement des périmètres irrigués et d'assainissement agricole ; et de coordonner les programmes d'eau potable dans les milieux urbain et rural, élaborer les programmes d'approvisionnement en eau potable des zones rurales, suivre et évaluer les projets y afférents.
Commissariats régionaux au développement agricole (CRDA)	Les CRDA sont les directions régionales du ministère de l'Agriculture dans chaque gouvernorat. En charge de la mise en œuvre de la politique agricole arrêté par le gouvernement dans chaque gouvernorat, ils assurent la conservation de l'eau et de sol, gèrent l'équipement hydraulique et assurent la distribution de l'eau agricole aux fermiers. Ils récupèrent les eaux usées et les transportent aux zones agricoles irriguées.
Ministère de l'Équipement, de l'Aménagement du territoire et du Développement durable	Au sein du ministère de l'Équipement, de l'Aménagement du territoire et du Développement durable, le Secrétaire d'État au développement durable est en charge de l'assainissement. Il exerce autorité de tutelle sur les établissements publics relevant de sa compétence tels que l'Office National de l'Assainissement (ONAS). Pendant le gouvernement de transition, cette compétence avait été transférée au ministère de l'Agriculture.
L'Agence Nationale de Protection de l'Environnement (ANPE)	L'ANPE participe à l'élaboration de la politique générale du gouvernement en matière de lutte contre la pollution et de protection de l'environnement, et à sa mise en œuvre par des actions spécifiques et globales. Elle a le mandat de surveiller l'intégrité du processus pour la préparation, le suivi et l'approbation des évaluations et des pratiques environnementales en Tunisie. Elle a été le point d'ancrage pour toutes les activités liées au volet environnemental de PISEAU II.
Ministère de la Santé publique	Au sein du ministère de la Santé, la Direction de l'hygiène du milieu et de la protection de l'environnement assure le contrôle sanitaire des eaux (eau de boisson, eau minérale, eau usée brute et traitée, eaux de baignade) et la santé environnementale. Cette direction contrôle la qualité d'eau de la SONEDE et la pollution dans les milieux hydriques.
Présidence du gouvernement	La réforme de la réglementation et la qualité réglementaire relèvent de la responsabilité de la Présidence du gouvernement. Sa mission principale est de centraliser tous les projets de loi soumis par les différents ministères, de s'assurer de leur conformité avec la loi, de recueillir tous les textes de loi devant être publiés dans le *Journal officiel de la République tunisienne* et de donner son accord à leur publication. Rattachée au directeur du cabinet du Chef de gouvernement depuis 2002, la Direction générale de la privatisation est chargée de veiller au bon déroulement des opérations de privatisation en collaboration avec les autres structures publiques concernées.

Nom de l'institution	Rôle et fonctions dans le secteur de l'eau
L'Unité de suivi des concessions	Créée par le décret n° 2013-4630 du 18 novembre 2013 au sein de la Présidence du gouvernement, cette unité consultative a pour mission d'accompagner les organes publics pendant la préparation, la passation des marchés et le suivi des projets de concessions. Elle est notamment chargée de : – assurer la coordination nationale des opérations de concession – appuyer la préparation et le contrôle de l'exécution des concessions, et en général en matière de négociation des investissements requérant l'usage des nouvelles formes de partenariat entre le secteur public et le secteur privé – contribuer à la consolidation des capacités des personnes publiques dans le domaine des concessions – encourager les projets de concessions régionaux – appuyer le gouvernement pour l'élaboration de sa stratégie sur les nouvelles formes de coopération du secteur public avec le secteur privé et notamment les partenariats public-privé.
L'Instance PPP	Une entité prévue qui aura des fonctions de conseil aux autorités contractantes et aux ministères de tutelle. Elle sera responsable de l'approbation et du suivi des contrats entre les parties publiques et privées.
Ministère de l'Économie et des Finances/Direction générale de partenariat public-privé (DGPPP)	Au sein du ministère de l'Économie et des Finances, la DGPPP a les responsabilités suivantes : – le développement d'une législation fiscale, comptable, financière et en matière de mise en concurrence appropriée pour le partenariat entre les secteurs public et privé – le renforcement de la coopération internationale et régionale dans le domaine du partenariat entre les secteurs public et privé pour bénéficier des mécanismes de financement dans ce domaine – le suivi et du pilotage de la préparation et de l'attribution des projets programmés entre les secteurs public et privé – la création d'une banque de données.
Contrôle Général des Finances (CGF)	Le CGF est chargé d'effectuer, sous l'autorité du ministre de l'Économie et des Finances, des missions de contrôle de conformité et de régularité au niveau des services et organismes publics tels que les établissements publics. Il procède également à des missions d'évaluation des projets et des programmes publics en vue d'apprécier la performance des différents intervenants ainsi que les divers impacts y afférents.
Secrétariat d'État du développement et de la coopération internationale	Le Secrétariat d'État du développement et de la coopération internationale a été rattaché au ministère de l'Économie et des Finances en janvier 2014. Il est en charge des questions de planification.
Comité général de l'administration du budget de l'Etat	Au sein du ministère de l'Économie et des Finances, le Comité général de l'administration du budget de l'État discute les budgets alloués au ministère de l'Agriculture et au ministère de l'Équipement, de l'Aménagement du territoire et du Développement durable.
Office National de l'Assainissement (ONAS)	L'ONAS est un Etablissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Depuis la Loi de 1993, il a des missions en liaison à la protection de l'environnement hydrique : – la lutte contre toutes les sources de pollution hydrique dans les zones relevant de ses prérogatives. – la gestion, l'exploitation, le renouvellement et la construction de tout ouvrage d'assainissement des villes prises en charge, à l'instar des stations d'épuration, des stations de pompage, des réseaux et des émissaires en mer – la promotion de la distribution et de la vente des eaux épurées, des boues provenant des stations d'épuration et de tous les autres produits – la planification, l'élaboration et l'exécution des projets pour le compte de l'État et des collectivités locales ».
Société Nationale d'Exploitation et de Distribution des Eaux (SONEDE)	Créé en 1968, la SONEDE est un EPIC en charge de la production de l'eau (production, traitement et transfert), de la distribution de l'eau (gestion et entretien du réseau d'eau potable et des équipements et gestion des abonnés) et du développement (études, travaux). La SONEDE ne couvre que 50 % du territoire en zones rurales.

Nom de l'institution	Rôle et fonctions dans le secteur de l'eau
Groupements de développement agricole (GDA)	Établis par la Loi 99-43 du 10 mai 1999 relative aux groupements de développement dans le secteur de l'agriculture et de la pêche dans les zones rurales, les GDA sont responsables de la gestion des systèmes d'alimentation en eau potable installés par la Direction du génie rural au ministère de l'Agriculture dans des zones où les réseaux (gérés par la SONEDE) ne sont pas disponibles. Ils ont un contrat de gérance avec l'administration.
Conseil National de l'Eau	Crée en 2010, le Conseil National de l'Eau est chargé d'assister le ministre de l'Agriculture, notamment dans la définition de principes généraux de mobilisation et de valorisation de l'utilisation des ressources en eau. Présidé par le ministre de l'Agriculture, cet organe consultatif et stratégique, le Conseil est composé de représentants de plusieurs ministères, entreprises et organisations nationales.

Sources : Portail du gouvernement tunisien, www.tunisie.gov.tn/index.php?option=com_ministeres&Itemid=382&Itemid=382 ; site du ministère des Finances, www.finances.gov.tn/index.php?lang=fr ; site du ministère de l'Agriculture, www.tunisie.gov.tn/index.php?option=com_ministeres&Itemid=382&task=view&id=23&lang=french; site du ministère de l'Environnement, www.environnement.gov.tn/index.php?id=60&L=0#.Uvzh6KlDuLE ; site de la DGGREE, www.semide.tn/DGGR.htm ; site de l'Office National de l'Assainissement, www.onas.nat.tn/Fr/page.php?code=58 ; site de la SONEDE, www.sonede.com.tn/index.php?id=12 ; site du ministère de la Santé publique, www.santetunisie.rns.tn/fr/index.php?option=com_content&view=article&id=273&Itemid=146&lang=fr ; site du Contrôle Général des Finances, www.portail.finances.gov.tn/presentationdirection.php?id=CGF&menu=present ; site de l'Agence Nationale de Protection de l'Environnement, www.anpe.nat.tn/ ; site des CRDA, www.semide.tn/CRDA.htm ; accédés le 11 février 2014 ; décret n° 2010-407 du 9 mars 2010, portant création d'un Conseil National de l'Eau et fixant ses missions, sa composition et les modalités de son fonctionnement, http://faolex.fao.org/docs/pdf/tun96882.pdf.

Annexe 1.A2
Liste des projets dans le secteur de l'eau en Tunisie

Tableau 1.A2.1. **Projets d'investissement en cours ou à l'étude dans le secteur de l'eau pour la Société Nationale d'Exploitation et de Distribution des Eaux (SONEDE)**

Description sommaire des projets	Mode de financement	État d'avancement du projet
Renforcement des systèmes de transferts d'eau dans les régions nord	**Projet de TND 211.5 M**	
Construction du barrage de Saida	Recherche de financement (TND 121.3 M)	DPD complété/EIE incomplet
Système de transferts des eaux de Saida à El Khouine (près de Belli)	Recherche de financement (TND 90.2 M)	Étude de faisabilité en cours
Renforcement des ressources en eau dans les régions nord (Sahel et Sfax)	**Projet de TND 224.9 M**	
Construction d'un barrage à Kalaa Kebira	Recherche de financement (TND 113.6 M)	En cours de DPD
Renforcement des capacités de production en eau au Complexe de Belli	Recherche de financement (TND 38.2 M)	Étude de faisabilité en cours
Réalisation d'une station de traitement (Kalaa Kebira)	Recherche de financement (TND 69.2 M)	Étude de faisabilité en cours
Réhabilitation de la station de traitement du Complexe de Belli	Accord de principe (BM) (TND 4 M)	Étude de faisabilité en cours
Renforcement des capacités de production du Grand Tunis	**Projet de TND 184.4 M**	
Extension et réhabilitation de la station de traitement de Ghdir El Golla (Grand Tunis)	Accord de principe (BM) (TND 25 M)	Étude de faisabilité en cours
Construction d'une nouvelle station de traitement à Bejoua (Grand Tunis)	Recherche de financement (TND 159.4 M)	Étude de faisabilité en cours
Projet d'augmentation des capacités dans les zones rurales	**Projet de TND 438.7 M**	
Gouvernorat de Bizerte	Recherche de financement (TND 103.4 M)	DPD en cours
Gouvernorat de Bejà	Accord de principe (KfW) (TND 76.3 M)	DPD en cours
Gouvernorat de Jendouba	Accord de principe (JICA) (TND 69 M)	Construction en cours
Gouvernorat de Kef	Recherche de financement (TND 100 M)	…
Gouvernorat de Siliana	Recherche de financement (TND 90 M)	…
Réhabilitation et renforcement des infrastructures urbaines	**Projet de TND 340.5 M**	
Réhabilitation et renforcement des infrastructures pour la production d'eau potable	Financement AFD (TND 85 M)	Construction en cours
Amélioration des infrastructures dans les centres urbains (Phases 1 et 2)		

Tableau 1.A2.1. **Projets d'investissement en cours ou à l'étude dans le secteur de l'eau pour la Société Nationale d'Exploitation et de Distribution des Eaux** (*suite*)

Description sommaire des projets	Mode de financement	État d'avancement du projet
Phase 1 (32 projets)	Financement JICA (TND 90 M)	Construction en cours
Phase 2	Recherche de financement (TND 35 M)	Étude de faisabilité en cours
23 projets pour améliorer les infrastructures en eau dans dix gouvernorats	Financement KfW (TND 50 M)	Construction en cours
Réhabilitation des systèmes d'approvisionnement en eau dans le nord-ouest	Recherche de financement (TND 180 M)	Document en cours de préparation pour appel d'offres
Réhabilitation des systèmes de distribution de l'eau dans le Grand Tunis	Recherche de financement (TND 20 M)	
Remplacement des aqueducs entre Zaghouan et El Jebel Ouest	Recherche de financement (TND 20 M)	
Renforcement des infrastructures pour la distribution de l'eau du Grand Sousse	Recherche de financement (TND 22.5 M)	Appel d'offres en préparation
Construction de 16 stations de dessalement d'eau saumâtre	**Projet de TND 224 M**	
Phase 1 avec 10 stations de dessalement	Financement KfW (TND 84 M)	Constructions en cours
Phase 2 avec 6 stations de dessalement	Accord de principe (KfW) (TND 140 M)	Étude de faisabilité terminée
Construction de stations de dessalement d'eau de mer	**Projet de TND 620 M**	
Station de dessalement à Djerba	Financement KfW/AFD (TND 130 M)	Appel d'offres en cours
Station de dessalement à Sfax	Accord de principe (JICA ?) (TND 300 M)	Étude préliminaire en cours
Station de dessalement à Zarat	Accord de principe (KfW ?) (TND 160 M)	DPD en cours
Station de dessalement à Kerkennah	Recherche de financement (TND 30 M)	…

Notes : DPD : *detailed project design* (phase de conception détaillée) ; EIE : étude d'impact sur l'environnement

Source : SONEDE avec le soutien et l'assistance technique de la Banque mondiale (2014), *National Potable Water Security Investment Program*, 25 janvier.

Tableau 1.A2.2. **Projets d'investissements en cours ou à l'étude dans le secteur de l'eau pour l'Office National de l'Assainissement (ONAS)**

Description sommaire du projet	Mode de financement
Projet d'assainissement des 11 villes de la vallée de la Medjerdah : Ce projet implique la création de 307 kilomètres de lignes de réseau, de 14 470 boîtes de branchements et de 11 stations d'épuration (3 tranches)	KfW Coût de TND 115 millions Période de réalisation : 1990-2014
Projet d'assainissement de Sousse II : Ce projet implique la création de 135 kilomètres de lignes de réseau, de 3 150 boîtes de branchements et d'une station d'épuration	KfW Coût de TND 112 millions Période de réalisation : 2009-16
Projet d'assainissement des petites et moyennes villes II : Ce projet implique la création de 60 kiolmètres de lignes de réseau, de 6 600 boîtes de branchements et de 6 stations d'épuration	KfW Coût de TND 65 millions Période de réalisation : 2006-16
Projet d'assainissement de Tunis Nord : Ce projet implique la création de 14 kiolmètres de lignes de réseau	Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) Coût de TND 78 millions Période de réalisation : 2010-15
Projet d'extension et de réhabilitation de 19 stations d'épuration et de 130 stations de pompage	AFD/KfW/Commission européenne Coût de TND 450 millions Période de réalisation : 2010-15
Programme de réhabilitation et d'extension des réseaux d'eaux usées et de renforcement des capacités de l'ONAS (PRERERC) : Ce projet implique la création de 1 480 kilomètres de lignes de réseau et de 24 700 boîtes de branchements	BEI/AFD Coût de TND 170 millions Période de réalisation : 2007-14
Projet de réalisation de la station d'épuration El Attar et des systèmes de transferts des eaux usées : Ce projet implique la création de 31 kilomètres de lignes de réseau et d'une station d'épuration	BIRD Coût de TND 114 millions Période de réalisation : 2006-15
Projet d'assainissement ONAS IV : Ce projet implique la création de 173 kilomètres de lignes de réseau, la réhabilitation et le renforcement de 4 kilomètres de conduites, la création de 10 922 boîtes de branchements, la construction de 3 stations d'épuration	Banque européenne d'investissement (BEI) Coût de TND 123 millions Période de réalisation : 2007-14
Projet de traitement et évacuation des boues (TR2)	KfW Coût de TND 85 millions Période de réalisation : 2011-16
Projet d'amélioration de la qualité des eaux épurées	Banque Africaine de Développement Coût de TND 98 millions Période de réalisation : 2012-17
Les projets suivants sont à l'étude : – Financement, réalisation et exploitation de la station d'épuration d'El Allef d'une capacité de 60 000 m³/jour et de son système de transfert et ses ouvrages annexes. – Financement, réalisation et exploitation de la deuxième tranche de la station d'épuration de Tunis Ouest, El Attar II, d'une capacité de 50 000 m³/jour avec le renforcement de deux stations de pompage. Le volume des investissements nécessaires à la réalisation de ces deux composantes est estimé à TND 130 millions (estimation de 2008) sans compter les charges d'exploitation.	
Projets : – relatif à l'exploitation des stations d'épuration Sud Meliane II et Choutrana II – relatif à l'exploitation de la station d'épuration Et Allar I d'une capacité de 60 000 m³/jour et de ses systèmes de transferts des eaux brutes et des eaux épurées. Ces projets devraient être réalisés dans le cadre d'une concession dont la durée a été fixée à 26 ans, y compris la phase de réalisation. Avancement du projet : – phase de pré qualification terminée – le choix a porté sur trois groupements d'entreprises spécialisées dans la réalisation de ce genre de projets – le dossier de consultation en première lecture est achevé – la phase de consultation restreinte entre les trois groupements retenus n'a pas eu lieu.	

Source : Site de l'Office National de l'Assainissement, www.onas.nat.tn/Fr/page.php?code=43, accédé le 6 février 2014 ; Ghodbane, Sadok (2013), « Participation du secteur privé, expérience de l'ONAS », présentation à l'Atelier de consultation sur la gouvernance et le financement du secteur de l'eau, Tunis, 1er octobre.

Tableau 1.A2.3. **L'expérience de la participation du secteur privé dans l'assainissement**

Gouvernorat	Nombre de marchés	Exploitant	Date de la signature du contrat	Date de démarrage du marché	Réseaux d'assainissement (km)	Boites de branchement	Stations de pompage	Stations d'épuration
Ariana	1	SEGOR	Avril 2008	Juin 2008	225	19 326	1	0
Tunis	2	SEGOR	Avril 2008	Juin 2008	248	8 100	14	0
		CHEBBI	Mai 2008	Juin 2008	368	22 700	0	0
Ben Arous	1	SOMEDEN	Juin 2006	Octobre 2006	448	31 300	11	1
Bizerte	1	SEGOR	Avril 2005	Septembre 2005	180	13 287	13	2
Tozeur	1	Polyservice – Ancien marché de SEGOR	Janvier 2004	Avril 2004	0	0	11	2
Kebili	1	Ameur Plastic	Février 2007	Juillet 2007	83	4 389	8	2
Tataouine	1	SEGOR	Janvier 2008	Mars 2008	153	9 913	3	0
Djerba	2	SEGOR	Juin 2006	Septembre 2006	51	1 360	16	1
		SITI	Janvier 2007	Juillet 2007	0	0	2	1
Sfax	1	SOMEDEN	Mai 2008	Septembre 2008	183	11 563	6	2
Kairouan	1	SEGOR	Juillet 2009	Novembre 2009	100	16 400	0	4
Manouba	1	SEGOR	Avril 2009	Juillet 2009	124	10 643	15	2

Source : Contribution écrite de l'ONAS, décembre 2013.

Annexe 1.A3
Stratégies dans le secteur de l'eau et de l'assainissement en Tunisie

L'étude économique de l'eau 2000 a été élaborée durant la période 1990-95 sous la supervision de la Direction générale des études et des travaux hydrauliques du ministère de l'Agriculture. Elle propose une stratégie de gestion de l'eau permettant de répondre à la demande en eau sur le plan national au cours des prochaines décennies. Dans le cadre de cette étude, il a été procédé à la collecte, l'analyse et la synthèse de toutes les données et informations significatives concernant les ressources et les besoins en eau (qualitativement et quantitativement). Une identification de toutes les ressources (conventionnelles et non conventionnelles) a été effectuée à l'échelle régionale et nationale.

La Stratégie décennale de mobilisation des ressources hydrauliques (1990-2000) a eu pour premier objectif de mobiliser la totalité des ressources hydrauliques du pays de manière à répondre aux besoins en eau potable ainsi que la demande en eau des secteurs agricole, industriel et touristique pour la décennie suivante. La mobilisation des ressources hydrauliques était prévue par la réalisation d'une infrastructure composée de grands barrages, de forages d'eau, des ouvrages d'épandage et de recharge, et des travaux de conservation des eaux et du sol. La stratégie visait à la desserte de tous les tunisiens en eau potable, à l'extension des superficies irriguées et à la protection des ressources en eau contre la pollution, les inondations et les effets de la sécheresse.

L'étude du secteur de l'eau (1997) se proposait de formuler des réponses aux questions posées au cours de la préparation de l'étude « Économie eau 2000 », et d'analyser les problèmes clés de la gestion des ressources en eau et d'offrir un certain nombre d'options à caractères technique, économique, institutionnel et législatif sur lesquelles pourrait se fonder la stratégie à long terme de la gestion des ressources en eau. L'étude proposait également des mesures à court et moyen terme permettant de renforcer les moyens des organismes de la gestion des ressources en eau, et des programmes d'actions prioritaires et des mesures organisationnelles et réglementaires pour améliorer la gestion des ressources en eau. Dix thèmes ont été identifiés et qualifiés de prioritaires pour être examinés et traités dans le cadre de cette étude. Les thèmes sont relatifs à la maîtrise de la pollution hydrique, le renforcement des cadres législatifs, le renforcement institutionnel, la réutilisation des eaux usées épurées par le secteur agricole et le développement des approches modèles de prévision de la demande.

La Stratégie du secteur de l'eau à 2030 a été élaborée en 1998 en prenant en compte les autres stratégies et études déjà effectuées dans le secteur. La stratégie fait un bilan de la quantité et la qualité des ressources hydrauliques du pays ainsi que l'état de l'infrastructure de l'eau tel que les barrages et les canaux. Elle fait état des potentiels de ressources en eau conventionnelles et non-conventionnelles dans le pays, et dans quelle mesure ces ressources pourraient être exploitées à l'avenir. La stratégie considère

également les facteurs techniques, économiques, institutionnels et législatifs de la gestion des ressources en eau et les risques associées aux inondations et la sècheresse. Elle prend en compte les stratégies de conservation de l'eau, l'évolution de la demande de l'eau pour le secteur agricole et l'évolution de la demande pour l'eau potable sur la base des projections de la croissance de la population. La stratégie envisage un rôle plus important pour le secteur privé dans les travaux publics (les barrages, les lacs collinaires et les puits d'eau) et l'entretien de systèmes de l'eau pour l'approvisionnement en eau potable et en irrigation par voie de sous-traitance.

Le XIIème Plan d'alimentation en eau potable en milieu rural est une stratégie pour les zones rurales qui a été élaborée d'abord de 2010 à 2014 et prolongée jusqu'en 2015-16.

Cette annexe est basée sur ministère de l'Agriculture et des Ressources hydrauliques (1998).

Annexe 1.A4
Aperçu de la législation en vigueur

Référence du document	Année	Points Principaux
Loi 68-22 du 2 juillet 1968	1968	La loi a créé la Société Nationale d'Exploitation et de Distribution des Eaux (SONEDE), l'opérateur du service public pour l'eau potable.
Loi 19/9/74	1974	La loi a créé l'Office National de l'Assainissement (ONAS) comme entreprise publique à caractère commercial sous la tutelle du ministère de l'Environnement. Ses fonctions comprennent : le branchement des usagers au réseau ; le transport et le traitement des eaux usées et la purification de déchets.
Code des Eaux 1975	1975	Le Code des Eaux précise les droits d'usage des ressources en eau hydrauliques publiques.
Décret n° 81-793 (9 janvier 1981)	1981	Le décret attribue à la Direction de l'hygiène du milieu et de la protection de l'environnement (DHMPE) la responsabilité pour le suivi de la qualité de l'eau potable, la protection de l'environnement et la prévention de la pollution.
Loi 88-91 du 2 août 1988	1988	La loi établit l'Agence Nationale pour la Protection de l'Environnement (ANPE). Elle a rendu les études d'impact environnemental obligatoires pour les projets industriel, commercial ou économique.
Loi 88-91 du 2 août 1988	1992	La loi élargit le mandat de l'ANPE pour qu'il comprenne la protection de l'environnement et le conseil politique.
Loi 93-41-1993 du 19 avril 1993	1993	Modification de la loi de création, l'ONAS, EPIC doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière, passe du rôle de gestionnaire du réseau d'assainissement à celui de principal intervenant dans le domaine de la protection du milieu hydrique et de la lutte contre toutes les sources de pollution.
Modification du Code des Eaux	2001	La modification met l'accent sur l'amélioration de la disponibilité des ressources en eau par le biais de la mise en valeur des ressources non-conventionnelles telles que le dessalement. La modification a également introduit le concept de l'économie d'eau et la maximisation de la valeur de production de l'eau.
Loi 70-2004 du 2 août 2004 (complétant la Loi 41-1993 du 19 avril 1993)	2004	La loi permet les contrats construction-exploitation-transfert (BOT : *build-operate-transfer*) dans le secteur de l'eau et l'assainissement. La loi autorise à l'État à octroyer à des personnes privées des concessions pour le financement, la réalisation et l'exploitation des ouvrages d'assainissement.
Décret 2005-3280 du 19 décembre 2005 d'assainissement	2005	Le décret est relatif aux conditions et procédures d'octroi des concessions de financement, réalisation et exploitation des infrastructures. Il fixe les conditions et procédures d'octroi des concessions de financement, réalisation et exploitation des infrastructures d'assainissement.
Loi 2007-35 du 4 juin 2007 complétant la Loi 93-41 du 19 avril 1993 relatives à l'Office National de l'Assainissement	2007	La loi autorise l'ONAS à octroyer à des personnes privées des concessions pour l'exploitation de ses ouvrages d'assainissement et pour certains services qu'il fournit dans le cadre de ses missions.
Décret 2008-2268 du 9 juin 2008	2008	Le décret identifie la liste des services relevant des missions de l'ONAS qui peuvent être concédés.

Sources : Gabbouj, R. (2011), « L'expérience tunisienne en matière de PPP dans le domaine de l'eau », présentation au Second Arab Water Forum, Le Caire 20-23 novembre, www.arabwatercouncil.org/AWF/Downloads/Sessions/Special7/1-Ridha_Public-Private-Participation-Tunisia.pdf ; ministère de l'Agriculture et des Ressources hydrauliques (2008), « Cadre pour la mise en œuvre des mesures de protection environnementale et sociale (DCPES) pour le deuxième projet d'investissement dans le secteur de l'eau PISEAU II », ministère de l'Agriculture et des Ressources hydrauliques (MARH), 18 novembre ; ONAS, contribution écrite, décembre 2013.

Annexe 1.A5
Prix de l'eau et redevances de l'assainissement

Tableau 1.A5.1. **Prix moyen de vente d'eau (sans redevance), 2012**

Mls/m^3

Tarifs de l'eau		Juillet 2010	Juillet 2013	Décembre 2013	Évolution 2013/2010
Bornes fontaines		145	145	155	6.9 %
Tourisme		890	1 110	1 190	33.7 %
Autres usages	0-20 m^3/trimestre	145	145	155	6.9 %
	21-40 m^3/trimestre	250	250	270	8.0 %
	41-70 m^3/trimestre	315	340	365	15.9 %
	71-100 m^3/trimestre	575	620	665	15.7 %
	101-150 m^3/trimestre	575	760	815	41.7 %
	151-500 m^3/trimestre	890	1060	1 135	27.5 %
	501 m^3 et plus/trimestre	890	1110	1 190	33.7 %

Source : SONEDE (2013), *Rapport des Statistiques 2012*, SONEDE, Tunis.

Tableau 1.A5.2. **Montant des redevances d'assainissement**

Code tarif	Niveau de consommation par trimestre	Redevance fixe par trimestre et logement (TND)	Redevance variable par volume consomme
Usage domestique			
	Un volume d'eau potable ne dépassant pas 20 m^3 par trimestre	1 310	17 millimes par m^3
	Supérieur à 20 m^3 et ne dépassant pas 40 m^3	1 310	28 millimes par m^3 pour la première tranche de 20 m^3 et 170 millimes par m^3 supplémentaire consommé
	Supérieur à 40 m^3 et ne dépassant pas 70 m^3	4 095	180 millimes par m^3 d'eau consommé pour la première tranche de 20 m^3 plus 285 millimes par m^3 supplémentaire consommé
	Supérieur à 70 m^3 et ne dépassant pas 100 m^3 par trimestre	8 055	285 millimes par m^3 d'eau consommé pour la première tranche de 70 m^3 plus 472 millimes par m^3 supplémentaire consommé
	Supérieur à 100 m^3 et ne dépassant pas 150 m^3 par trimestre	8 460	300 millimes par m^3 d'eau consommé pour la première tranche de 70 m^3 plus 490 millimes par m^3 supplémentaire consommé
	Supérieur à 150 m^3 par trimestre	8 705	300 millimes par m^3 d'eau consommé pour la première tranche de 70 m^3 plus 606 millimes par m^3 supplémentaire consommé
Usage touristique			
4		8 688	1 080 millimes par m^3 d'eau consommé
Usage industriel			
2	Usage industriel conforme aux normes de rejet dans les milieux naturels	8 688	+ 617 millimes par m^3 d'eau consommée
3	Usage industriel conforme aux normes de rejet dans le réseau public d'assainissement	8 688	+ 845 millimes par m^3 d'eau consommée
5	Usage industriel et activités polluantes dépassant les normes de rejet dans le réseau public d'assainissement	8 688	+ 845 + (Q*410)** millimes par m^3 d'eau consommée
6	Usage industriel et activités polluantes non branché	8 688	+ 617 millimes par m^3 d'eau consommée
8	Usage industriel conforme aux normes de rejet dans le réseau public d'assainissement bénéficiant d'une réduction de 50 % des redevances	4 344	+ 423 millimes par m^3 d'eau consommée

Tableau 1.A5.2. **Montant des redevances d'assainissement** (*suite*)

Code tarif	Niveau de consommation par trimestre	Redevance fixe par trimestre et logement (TND)	Redevance variable par volume consomme
9	Usage industriel conforme aux normes de rejet dans le milieu naturel bénéficiant d'une réduction de 50 % des redevances	4 344	+ 309 millimes par m^3 d'eau consommée
Usage administratif			
A		8 688	+ 845 millimes par m^3 d'eau consommée
Usage commercial, professionnel ou autre			
C		8 688	+ 574 millimes par m^3 d'eau consommée pour la première tranche inférieure à 10 m^3 plus 717 millimes par m^3 supplémentaire consommé

Notes : 1. Usage domestique : l'usager branché au réseau public d'alimentation en eau potable et au réseau public d'assainissement. 2. *Q* est un coefficient de pollution déterminé par l'Office National de l'Assainissement (ONAS).

Source : arrêté ministériel août 2013.

Bibliographie

African Manager (2013), « Tunisie : La SONEDE se met au dessalement de l'eau de mer », African Manager, 12 juillet, www.africanmanager.com/153142.html.

Banque africaine de développement (2009), « Requête de finance, Projet de dessalement de l'eau de mer par voie de concession en Tunisie », Fund for African Private Sector Assistance (FAPA).

Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) (2011a), *Tunisia's Request for Country of Operations Status : Technical Assessment*, BERD, www.ebrd.com/downloads/country/technical_assessments/2012-02-13_Tunisia_TA.pdf.

Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) (2011b), *Assessment of the Quality of the PPP Legislation and of the Effectiveness of the Implementation 2011*, BERD, www.ebrd.com/downloads/legal/concessions/tunisia.pdf.

BEI – FEMIP (2011a), *Étude sur les cadres juridiques et financiers des PPP dans les pays partenaires méditerranéens, Volume 1 – Une approche régionale*, mai.

BEI – FEMIP (2011b), *Étude sur les cadres juridiques et financiers des PPP dans les pays partenaires méditerranéens*, *Volume 2 – Analyse par pays*, mai.

Banque mondiale (2014), *TdR : Étude pour l'amélioration de l'équilibre financier de la SONEDE*, Banque mondiale, Washington.

Banque mondiale (2009), *République Tunisienne : Réflexion stratégique sur l'eau potable et l'assainissement en Tunisie*, Banque mondiale, Washington.

Banque mondiale (2007), *Obtenir le meilleur parti des ressources rares : Une meilleure gouvernance pour une meilleure gestion de l'eau au Moyen-Orient et en Afrique du Nord*, Banque mondiale, Washington.

Banque mondiale (2005), *Cost-Effectiveness and Equity in Egypt's Water Sector. Egypt Public Expenditure Review*, Avant-projet, Rural Development, Water and Environment Department, Middle East and North Africa Region, Banque mondiale, Washington.

Banque mondiale (2004), *Stocktaking of Water Resource Management Issues in Iraq*, Banque mondiale, Washington.

Bucknall, J. et M.E.H. Louati (2010), « Tunisia's experience in water resource mobilization and management », *World Development Report 2010: Development and Climate Change*, background note, http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2010/Resources/5287678-1255547194560/WDR2010_BG_Note_Louati.pdf.

Burger, Philippe et Ian Hawkesworth (2011), « How to attain value for money : Comparing PPP and traditional infrastructure public procurement », *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 11/1, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/budget-11-5kg9zc0pvq6j.

Fonds Monétaire International (FMI) (2014), « Tunisia : First and second reviews under the stand-by arrangement, request for waivers of applicability and nonobervance of performance criteria », *IMF Country Report*, No. 14/50, FMI, Washington, février.

Gabbouj, R. (2011), « L'expérience tunisienne en matière de PPP dans le domaine de l'eau », présentation au Second Arab Water Forum, Le Caire, 20-23 novembre 2011, www.arabwatercouncil.org/AWF/Downloads/Sessions/Special7/1-Ridha_Public-Private-Participation-Tunisia.pdf.

Ghodbane, Sadok (2014), « Viabilité financière et soutenabilité de la PSP dans le secteur de l'assainissement en Tunisie », présentation le 5 mars 2014, ONAS, Tunis.

Ghodbane, Sadok (2013), « Participation du secteur privé, expérience de l'ONAS », présentation à l'Atelier de consultation sur la gouvernance et le financement du secteur de l'eau, Tunis, 1er octobre.

GKW (2006), *Étude tarifaire et de gestion de l'ONAS : Rapport de synthèse*, ministère de l'Environnement et du Développement durable, ONAS et KfW, novembre.

Global Water Intelligence (2013a), « Tunisia spring cleans its water finances », *Global Water Intelligence*, Vol. 14, Issue 6, juin, www.globalwaterintel.com/archive/14/6/general/tunisia-spring-cleans-its-water-finances.html.

Global Water Intelligence (2012), « Chapter 57: Tunisia », dans : *Global Water and Wastewater Quality Regulations 2012*, Global Water Intelligence, www.globalwaterintel.com/client_media/uploaded/Global%20Regulation/Sample_Chapter.pdf.

Global Water Intelligence (2010), « Tunisian wastewater utilities get back on track (Les BOTs des eaux usées en Tunisie remettent sur le rails) », *Global Water Intelligence*, Vol. 11, Issue 3, mars, www.globalwaterintel.com/archive/11/3/general/tunisian-wastewater-bots-get-back-on-track.html.

Global Water Intelligence (2009), « Financing reshuffle fails to deter Djerba bids (Le remaniement de financement ne parvient pas à contrecarrer les offres pour le projet Djerba) », *Global Water Intelligence*, Vol. 10 Issue 12 décembre, www.globalwaterintel.com/archive/10/12/general/financing-reshuffle-fails-to-deter-djerba-bids.html.

Hamza, Mekki (2009), « La politique de l'eau en Tunisie : Un portriat », présentation du Directeur Général des Ressources en Eau, Conférence régionale sur la gouvernance de l'eau, Tunis, 8-9 juillet, www.oecd.org/mena/governance/43316451.pdf.

Kapitalis (2010), *Tunisie, Augmentation des tarifs de l'assainissement*, Kapitalis, 30 juillet, www.kapitalis.com/economie/889-tunisie-augmentation-des-tarifs-de-lassainissement.html, accédé le 6 février 2014.

Khatib, L. (2013), « Political participation and democratic transition in the Arab world », *University of Pennsylvania Journal of International Law*, Vol. 34, No. 2, pp. 315-340, avril.

Limam, Abdelaziz, « Gestion de l'eau potable : société publique (SONEDE) et gestion communautaire rurale », présentation lors de la Conférence GWP-Med, Tunis, 21 juin 2012.

Ministère de l'Agriculture et des Ressources hydrauliques (MARH) (2008), *Cadre pour la mise en œuvre des mesures de protection environnementale et sociale (DCPES) pour le deuxième projet d'investissement dans le secteur de l'eau PISEAU II*, MARH, 18 novembre.

Ministère de l'Agriculture et des Ressources hydrauliques (1998), *Eau 21 – Stratégie du secteur de l'eau en Tunisie à long-terme 2030*, MARH, Tunisie, mars.

Ministère du Développement et de la Coopération internationale (2010), *XIIème Plan de développement, 2010-2014*, ministère du Développement et de la Coopération internationale, Tunis.

Ministère du Développement et de la Coopération internationale et Banque mondiale (2004), *Étude sur la participation privée dans les infrastructures en Tunisie*, Vol. 1.

Ministère de l'Économie et des Finances (n.d.), « La direction générale de partenariat public-privé (D.G.P.P.P) », ministère de l'Économie et des Finances, Tunis, www.finances.gov.tn/index.php?option=com_content&view=article&id=188&Itemid=572&lang=fr, accédé le 29 avril 2014.

Ministère de l'Environnement et du Développement durable (2008), *Gestion durable des ressources en eau*, ministère de l'Environnement et du Développement durable, Tunis.

OCDE (à paraître), *Applying Better Regulation to the Water Sector*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2013a), *Financement des services d'eau et d'assainissement : Enjeux, approches et outils*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264120549-fr.

OCDE (2013b), *Making Water Reform Happen in Mexico*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264187894-en.

OCDE (2013c), *Regulatory Reform in the Middle East and North Africa : Implementing Regulatory Policy Principles to Foster Inclusive Growth*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264204553-en.

OCDE (2012), *Investment Policy Review : Tunisia*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264179172-en.

OCDE (2010), *Dedicated Public-Private Partnership Units, A Survey of Institutional and governance Structure*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264064843-en.

OCDE (2009), *De l'eau pour tous : Perspectives de l'OCDE sur la tarification et le financement*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264059511-fr.

OCDE (2008), *Public-Private Partnerships : In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264046733-en.

OCDE (2002), « Transparence budgétaire : Les meilleures pratiques de l'OCDE », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, Vol. 1/3, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/budget-v1-art14-fr.

ONAS (2013), *Rapport Annuel 2012 : Exploitation des stations d'épuration*, ONAS, Tunis.

ONAS (2011), *Rapport Annuel 2011*, Office National de l'Assainissement, Tunis, www.onas.nat.tn/En/fr/image/rapport_2011.pdf.

ONAS (2010), *Rapport Annuel 2010*, Office National de l'Assainissement, Tunis, www.onas.nat.tn/En/upload/telechargement/telechargement99.pdf.

ONAS, *Contrat programme entre l'État et l'ONAS 2007-2011*, ONAS, Tunis.

ONAS (n.d.), « Moyens et ressources financières », ONAS, Tunis, www.onas.nat.tn/En/page.php?code=9, accédé le 15 décembre 2013.

Pérard, E. (2008), « Private sector participation and regulatory reform in water supply: The southern Mediterranean experience », *OECD Development Centre Working Papers*, No. 265, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/245713883474.

Public-Private Infrastructure Advisory Facility (2011), « Private activity in infrastructure in the Middle East and North Africa remained at low levels in 2010 », PPI data update note 59, Banque mondiale, août, http://ppi.worldbank.org/features/September-2011/2011-Middle-east-north-africa-PPI-infrastructure-Note.pdf.

SEMIDE (2013), « La journée d'information sur le lancement du projet de développement et de mise en place du Système d'Information National sur l'EAU (SINEAU) », Système euro-méditerranéen d'information sur les savoir-faire dans le domaine de l'eau, mars, www.emwis.org/thematicdirs/events/2013/03/la-journee-d-information-sur-le-lancement-du-projet-de-developpement-et-de-mise.

SONEDE avec le soutien et l'assistance technique de la Banque mondiale (2014), *National Potable Water Security Investment Program*, 25 janvier.

SONEDE (2013a), *Rapport des statistiques 2012*, SONEDE, Tunis.

SONEDE, (2013b), « Appel d'offres international : Étude stratégique de l'alimentation en eau potable en milieu rural en Tunisie : Termes de références », SONEDE, Tunis, février.

SONEDE (2011), *Rapport Annuel 2011*, SONEDE, Tunis, www.sonede.com.tn/fileadmin/medias/documents/RAPPORT_ANNUEL_2011-FR.pdf.

SONEDE (2009), *Rapport des statistiques 2008*, SONEDE, Tunis.

Touzi Sarra et al. (2010), « Le service de l'eau potable en Tunisie », *Revue Tiers Monde* 3/ 2010 (n° 203), p. 61-80, www.cairn.info/revue-tiers-monde-2010-3-page-61.htm.

Water and Sanitation Program-Africa Region (WSPAF) (2008), « African water utilities : Regional comparative utility creditworthiness assessment report », WSPAF, décembre, revisé en octobre 2009, www.wsp.org/sites/wsp.org/files/publications/Africa_Water_Utilities.pdf.

Web Manager Center (2013), « Tunisie : TUNEPS, le nouveau système d'achats publics en ligne », 30 janvier, www.webmanagercenter.com/actualite/technologie/2013/01/30/130556/tuneps-le-nouveau-systeme-tunisien-d-achats-publics-en-ligne.

Web Manager Center (2013), « Tunisie : La SONEDE relance le projet de la station de dessalement de Djerba sur des nouvelles bases », 15 avril, www.webmanagercenter.com/actualite/economie/2013/04/15/133567/tunisie-la-sonede-relance-le-projet-de-la-station-de-dessalement-de-djerba-sur-des-nouvelles-bases

Weissenberger, Gabriella (2011) avec l'aide de l'Union européenne, *L'assainissement en Tunisie, Jeux des acteurs et enjeu du développement*, juillet.

Chapitre 2

Quelle participation du secteur privé pour la Tunisie de demain et sous quelles conditions ?

Ce chapitre identifie trois axes de recommandations pour surmonter les obstacles de gouvernance à la participation du secteur privé dans la gestion des services d'eau et d'assainissement en Tunisie. Le premier axe s'attache à comprendre la variété des modalités de participation du secteur privé et leurs conditions de succès. Le second axe discute comment assurer la viabilité financière et la soutenabilité budgétaire de la participation du secteur privé dans le secteur de l'eau tunisien. Le troisième axe s'attache à l'amélioration des mécanismes de transparence et le renforcement de l'engagement des parties prenantes.

La participation du secteur privé (PSP) reste limitée dans le secteur de l'eau et de l'assainissement tunisien, mais elle a connu récemment un regain d'intérêt et une variété d'expériences. Les formes limitées et à petite échelle de la PSP utilisées jusqu'à présent ont eu l'avantage de permettre aux autorités une première exposition à la PSP et de révéler des carences dans la gouvernance du secteur. La transition vers des modes plus complexes de PSP, aux bénéfices potentiellement plus élevés – en termes de gains d'efficience, d'apport en capital ou de transfert de savoir-faire – nécessite à la fois une bonne compréhension des options de PSP disponibles et une amélioration des conditions-cadres sur le plan institutionnel, législatif et réglementaire. Trois ans après la Révolution, l'acceptation publique de la PSP constitue également une condition essentielle de sa réussite. Ce chapitre présente les différentes opportunités de PSP pour le secteur de l'eau tunisien et met l'accent sur trois conditions fondamentales de leur succès : une meilleure soutenabilité financière, l'optimisation de la dépense publique et l'engagement des parties prenantes.

Comprendre la variété des modalités de participation du secteur privé

L'expérience internationale montre qu'il existe des formes variées de participation du secteur privé. Globalement, la PSP se différencie d'une passation de marchés publics conventionnelle par le fait qu'elle implique le transfert de certains risques au partenaire privé. Dans ce cadre large, les autorités publiques ont à leur disposition un vaste continuum d'accords de partage des risques, comprenant pratiquement toutes les nuances possibles entre les situations dans lesquelles le secteur public assume la plupart des risques et celles où l'entreprise privée s'en voit transférer une grande partie. Le tableau 2.1 résume l'expérience internationale de quelques contrats de PSP : leurs caractéristiques, avantages et limitations.

La faisabilité de la PSP dépend de la complexité de la forme de PSP envisagée, de la mise en place d'un certain nombre de conditions-cadres et de l'appétit des partenaires privés potentiels à assumer les risques et les exigences liés à la PSP. Le graphique 2.1 synthétise les dimensions qui influent sur la capacité d'un pays et sur le secteur concerné pour gérer des formes de PSP de plus en plus complexes (où le transfert de responsabilités et de risques vers le partenaire privé augmente). Ces dimensions sont relatives à la soutenabilité financière du secteur (dans quelle mesure une combinaison des sources ultimes du secteur permet de couvrir les coûts et quel rôle jouent les tarifs), aux niveaux des besoins en investissement et à la perception du public (notamment sa volonté à payer pour le service).

La situation en Tunisie est mitigée au regard de ces trois dimensions :

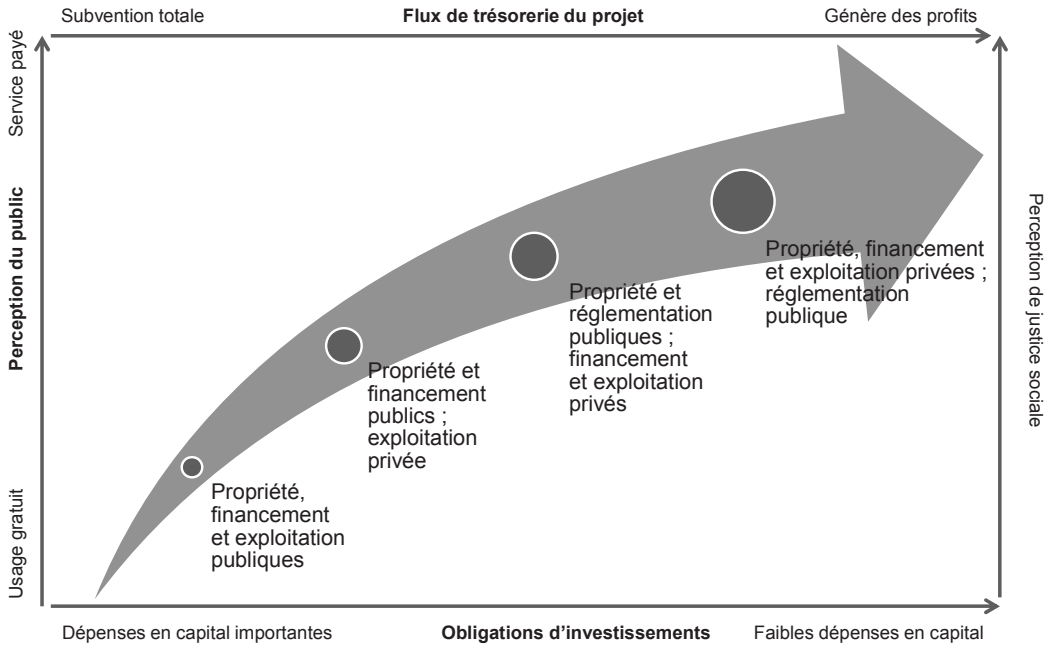
- Le secteur de l'eau a déjà largement été mis en valeur du point de vue des investissements en infrastructure. Des infrastructures additionnelles sont à prévoir, notamment pour la mise en valeur de nouvelles ressources (via les sources non-conventionnelles) ou le traitement des eaux, mais le réseau intérieur est déjà largement développé. Cela met le secteur de l'eau tunisien dans une position plutôt favorable pour l'implication du secteur privé qui aurait pour objectif l'amélioration du rendement de l'infrastructure existante (typiquement sous forme de contrats de gestion) et le développement d'infrastructures bien délimitées venant en complément du réseau existant (typiquement sous forme de construction-exploitation-transfert, ou BOT : *build-operate-transfer*).

Tableau 2.1. **Modalités, caractéristiques et forces et faiblesses de quelques contrats de participation du secteur privé**

Modalités	Caractéristiques	Forces	Faiblesses
Sous-traitance (Mexique, Tunisie)	– Contrats courts (typiquement 1-2 ans). – Les cibles sont nettement définies, par ex. l'installation de compteurs d'eau. – Les risques et les responsabilités transférés au secteur privé sont limités.	C'est un moyen à faible risque d'acquérir de la compétence sur la participation du secteur privé (PSP).	En raison de sa courte durée, l'impact est limité aux exigences du contrat.
Gestion déléguée dans les petites villes (Ghana, Maroc, Mauritanie)	Le ministère ou les autorités de tutelle signe des contrats avec des petites entreprises locales pour prendre en charge l'approvisionnement en services dans les zones où l'opérateur dominant est absent.	– Facilite l'extension du réseau et des services dans les zones rurales. – Favorise l'initiative locale. – Favorise une plus grande adaptation aux besoins locaux et une meilleure implication des parties prenantes à la qualité des services.	– Le suivi et le contrôle des petites entreprises peuvent s'avérer difficiles. – Des situations de rente ou de capture par des groupes spécifiques peuvent se mettre en place. – Des conflits entre les zones d'opération – notamment entre les petits opérateurs et l'opérateur historique – peuvent émerger si les conditions ne sont pas clarifiées dès le début.
Contrat de gestion (Amman, Tripoli, Yarmouck)	Les pouvoirs publics mandatent une société privée pour assurer la gestion et la fourniture du service pendant en général 3-5 ans, contre une rémunération forfaitaire. La rémunération de l'opérateur privé peut être définie dès le début, auquel cas les risques commerciaux sont portés par le secteur public ou liée à la performance du service, auquel cas l'opérateur privé assume une partie des risques.	– Ce type de contrat facilite les transferts de compétences et de se familiariser avec les implications de la PSP. – Permet de mettre en place une rémunération incitative (liée aux performances).	– Certains objectifs (réduction des eaux non-facturées) nécessitent des mesures accompagnatrices/ complémentaires (notamment d'investissement) de la part du gouvernement. – Importance de spécifications réalistes dans le contrat et d'une base d'information solide sur l'état du système pour établir une base indisputable sur laquelle évaluer les progrès effectués.
Affermage (Arménie, Sénégal)	Le secteur public donne un droit d'usage à un opérateur privé pendant une durée spécifique (typiquement 8-15 ans) ; l'operateur collecte les revenus des usagers et paie une somme au secteur public pour le droit d'usage. L'investissement est en général à la charge du secteur public.	Le fait que le risque commercial soit assuré par l'opérateur privé constitue une incitation à la performance et à la mise en place d'un service de qualité.	– Ce type de contrat ne résout pas les difficultés que peuvent rencontrer les opérateurs et autorités publiques à avancer le financement des infrastructures. – Ce contrat nécessite une bonne coordination entre l'autorité publique et l'opérateur privé : l'investissement restant à la charge de l'autorité contractante, l'amélioration des services dépendra de sa capacité à effectuer les investissements nécessaires.
Concession (Buenos Aires, Jakarta, Manille)	Le partenaire privé est responsable de l'investissement et assume le risque commercial du projet sur le relativement long terme (typiquement 25-30 ans). Il est responsable de l'entretien. Le concessionnaire se rémunère directement sur les redevances des usagers.	– L'autorité publique a pour unique responsabilité le suivi du contrat et est dégagée de toute implication dans l'approvisionnement en services et l'investissement. – Les bénéfices quand le partenariat est réussi sont élevés.	– Le financement privé dépend des tarifs – ce qui constitue un risque élevé pour le partenaire privé lorsque les interférences politiques sont importantes. – Ce modèle a connu un certain nombre d'échecs dans les pays émergents.
BOT (construction-exploitation-transfert) (Égypte, Mexique)	Construction et opération d'une infrastructure (telle qu'une usine d'épuration ou de dessalement) nouvelle pendant une période assez longue (20-30 ans). Quand le contrat arrive à terme, l'infrastructure est transférée au secteur public.	– Les BOT sont des projets délimités, ce qui permet de limiter les risques encourus par le secteur privé. – Des montages financiers – combinant apport public ou des bailleurs de fonds/financement privé – ont fait leur preuve.	– Le secteur privé n'est en général pas chargé de s'assurer de la connexion de l'usine aux réseaux, ce qui s'est avéré une difficulté dans certains pays. – Le BOT génère un impact limité (en termes de gains d'efficacité et d'amélioration du service) sur le réseau et le secteur de l'eau dans son ensemble. – Les premières expériences de BOT n'ont pas réussi à se concrétiser dans le cas de la Tunisie (exemple du BOT de Djerba).

Sources : OCDE (2011), *Infrastructures en eau et secteur privé : Guide de l'OCDE pour l'action publique*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264060319-fr ; OCDE (2013), *Making Water Reform Happen in Mexico*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264187894-en ; OCDE (2014b), *Water Governance in Jordan : Overcoming the Challenges to Private Sector Participation*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264213753-en.

Graphique 2.1. **Les facteurs clés pour la participation du secteur privé dans le secteur de l'eau**



Source : Basé sur Streeter, William (2011), « The quest for sustainable infrastructure finance : Long-term private and public capital is growing, so why are we seeing so little of it ? », Banque mondiale, Washington, 22-23, juin http://siteresources.worldbank.org/INTEASTASIAPACIFIC/Resources/226262-1309540769401/Session5_Streeter.pdf

- La soutenabilité financière du secteur connait ces derniers temps des difficultés qui, si elles ne sont pas prises en compte, risquent de s'aggraver dans les années à venir au vu des investissements à engager pour continuer à mettre les ressources en eau en valeur. Les leviers d'amélioration de la situation financière sont aussi délicats à manier. Notamment, dans un contexte où la demande de services n'est pas anticipée à la hausse, la hausse des revenus devra passer essentiellement par une augmentation des tarifs (accompagnée par une amélioration de l'efficacité technique et commerciale pour en assurer les gains), dans un contexte social et politique où la question tarifaire est sensible.
- Les dimensions de perception du public et de péréquation sociale sont plus délicates à évaluer. Les évènements du Printemps Arabe ont clairement mis les préoccupations sociales au centre des discussions à un moment où, malgré le dynamisme de la société civile et la multiplication des groupes de travail d'experts, les plates-formes d'engagement restent encore à leurs balbutiements. Cela peut créer potentiellement un risque élevé pour l'implication du secteur privé. Des pistes d'approfondissement concernant l'engagement des parties prenantes font l'objet de la dernière section de ce chapitre.

En plus de ces trois dimensions, la Tunisie doit également répondre au défi de la petite taille de son secteur de l'eau pour attirer le secteur privé. Étant donnée l'étroitesse du marché tunisien, notamment par rapport à ses voisins du bassin méditerranéen, des questions se posent sur l'appétit du secteur privé à s'engager dans des projets d'infrastructures dont les coûts de transaction pourraient s'avérer *in fine* trop lourds par rapport au retour attendu.

Au regard de cette situation, la PSP en Tunisie peut être considérée sous les quatre angles suivants :

- une implication de petits opérateurs privés pour appuyer les groupements de développement agricole (GDA) dans les zones rurales
- des contrats de service à tâche spécifique pour renforcer les activités de collecte des factures ou intervenir sur les pertes en eau (ou un pilote de contrat de gestion pour une municipalité)
- une transition vers des modèles de PSP plus complexes dans l'assainissement (du contrat de service vers des « concessions »)
- une implication dans des contrats de type BOT pour des usines de dessalement ou de retraitement des eaux.

L'implication de petits opérateurs en zones rurales est une option qui peut être considérée basée sur les résultats des études en cours sur les GDA. Les conclusions de celles-ci devraient pouvoir fournir une base utile pour identifier des solutions d'amélioration de la qualité des services ruraux, y compris les cas où les entreprises privées pourraient intervenir, les cas où les GDA communautaires peuvent être consolidés et les zones où le mandat de la Société Nationale d'Exploitation et de Distribution des Eaux (SONEDE) pourrait être réévalué et renforcé. Étant donné l'état critique dans lequel se trouvent la plupart des GDA aujourd'hui, l'implication de partenaires privés ne pourra se faire que sur la base de projets pilotes et avec le soutien des autorités publiques (Génie rural) pour la réorganisation des micros systèmes. D'autre part, la taille des GDA étant petite, le secteur privé visé ne pourra être que de petits opérateurs ou des entreprises individuelles dont les capacités auront fortement besoin d'être soutenues et les instruments de supervision adaptés. Des pays tels le Maroc, où de petits opérateurs privés ont pris le relais dans les zones rurales, peuvent illustrer les atouts et défis de cette option et les modalités d'une implication réussie des petits opérateurs (encadré 2.1).

En lien avec le besoin de la Tunisie de redéfinir les priorités et les objectifs du secteur de l'eau, le secteur privé pourrait contribuer à la stratégie du pays de remettre au centre les questions d'efficacité technique et de qualité de services. L'expérience internationale montre que ces deux dimensions constituent l'apport le plus tangible des opérateurs privés dans l'approvisionnement des services en eau et en assainissement (l'annexe 2.A1 résume les résultats de l'étude de la Banque mondiale la plus complète à ce jour sur le bilan de la PSP dans les pays en développement et émergents). Les travaux de l'OCDE ont montré le rôle que la PSP dans la distribution de l'eau peut jouer pour réorienter la culture d'approvisionnement en services vers une plus grande efficacité et une réactivité accrue aux demandes des usagers. Cela peut se faire typiquement via des contrats de gestion passés avec un secteur privé compétent, sous condition qu'un certain nombre de prérequis soient en place. L'expérience de la Jordanie où des contrats de gestion ont été mis en place dans les municipalités d'Amman et de Yarmouck, ainsi que du Liban où un tel arrangement a été mis en place à Tripoli, montre l'importance de spécifications réalistes dans le contrat et d'une base d'information commune et consensuelle sur l'état des services et des infrastructures à partir de laquelle les performances de l'opérateur et les progrès effectués peuvent être évalués (voir l'annexe 2.A1 pour un retour sur cette expérience).

Encadré 2.1. **La création et l'accompagnement des micro-entreprises et des petites et moyennes entreprises dans les zones rurales au Maroc**

Au Maroc, l'ONEE-Branche Eau a encouragé la création d'un réseau de micro-entreprises privées qui permet à l'opérateur de disposer d'une offre de sous-traitance de proximité et compétitive dans les zones rurales. Lancée en 1996, cette initiative a permis la création de près de 800 très petites entreprises, créée par des jeunes diplômés et établies très majoritairement dans le secteur de l'eau (près de 85 %) tandis que les autres offrent des services dans l'assainissement et activités diverses. Les avantages de ce programme sont clairement établis par l'ONEE, qui compte sur ces mini-structures pour combler le désintéressement des grandes et moyennes entreprises pour des prestations quotidiennes et jugées de faible rentabilité. Cette initiative permet également à l'opérateur d'optimiser sa politique de ressources humaines en favorisant la sous-traitance plutôt que des recrutements directs et de réaliser des économies sur sa masse salariale.

En contrepartie, l'ONEE-Branche Eau octroie une formation gratuite aux futures micro-entreprises qui ont été sélectionnées dans le cadre de ce programme et assure également une assistance, un contrôle et un de ses structures (respect des dispositions contractuelles et réglementaires). La structure de micro-entreprise peut potentiellement devenir une PME cinq ans après sa mise en activité. L'expérience marocaine montre néanmoins que la création et le fonctionnement de ces micro-entreprises doivent être suffisamment encadrés afin de s'assurer que l'offre des micro-entreprises répondent aux besoins recensés et que ces dernières disposent des moyens nécessaires pour fonctionner efficacement.

Outre les micro-entreprises, l'opérateur marocain a également soutenu l'implication des PME pour externaliser et gérer l'approvisionnement en eau potable dans les zones rurales. À l'heure actuelle, l'ONEE-Branche Eau a signé sept contrats avec des PME locales pour des durées de cinq à dix ans (une avec transfert de risques commercial sur la PME).

Source : Benaddou, Ahmed (2014), présentation dans le cadre de l'atelier « Gouvernance et financement de la PSP dans le secteur de l'eau en Tunisie », session relative à la présentation de l'expérience marocaine, Tunis, 5 mars.

Au vu des besoins en termes de traitement et de retraitement des eaux, la Tunisie pourrait tester l'utilisation de BOT pour la construction d'usines de traitement (eaux conventionnelles ou non conventionnelles) ou de retraitement. Cela pourrait prendre la forme d'un pilote sur l'un des projets déjà en discussion pour tester la faisabilité et l'acceptabilité dans le secteur de l'eau pour ce type d'arrangement. Un certain nombre de pays ont catalysé avec succès le financement privé dans le domaine de la construction et de la gestion des usines de traitement ou de retraitement des eaux. Les contrats de BOT, typiquement utilisés dans ce contexte, se sont avérés plus intéressants (c'est-à-dire moins risqués et permettant une certaine garantie de revenus) pour le secteur privé en ce qu'ils sont délimités à une infrastructure unique et définie, qu'ils incluent en général des conditions clé en main et n'impliquent pas d'interface directe avec les usagers. Le cas de Mexico décrit en annexe 2.A1 est emblématique de cette expérience. L'expérience mexicaine illustre également les limites du système des BOT. Si elle a pu pallier au déficit de financement des infrastructures, la signature des projets de BOT n'a pas permis d'améliorer le niveau d'efficacité des fournisseurs d'eau et les coûts de services ont augmenté.

L'aptitude du pays à s'engager dans des formes plus complexes de PSP dépendra de sa capacité à mettre en place les conditions-cadre nécessaires à leur succès. En Tunisie, le diagnostic montre l'importance des réformes à mettre en œuvre dans les services de l'eau

pour s'assurer de l'intérêt du secteur privé, mais aussi que le partenariat soit bénéfique pour les acteurs concernés. L'expérience internationale fait émerger à la fois les gains potentiels, mais aussi les difficultés liées aux formes plus complexes de PSP et l'importance critique des conditions-cadre (contrat, mais surtout hors contrat) régissant la viabilité du partenariat. Dans le cas de la Tunisie, étant donné les difficultés financières auxquelles les autorités du secteur de l'eau font face, la PSP est largement perçue comme un moyen de pallier le déficit financier du secteur et d'alléger le poids fiscal qu'il engendre. Pour être atteint, cet objectif (et les formes de PSP qu'il implique) nécessite cependant un certain nombre de conditions préalables qui ne sont aujourd'hui pas forcément en place et requièrent un certain nombre de réformes pour une meilleure gouvernance de l'eau.

Assurer la viabilité financière et la soutenabilité budgétaire de la participation du secteur privé

Renforcer l'autonomie des opérateurs de l'eau

La SONEDE et l'Office National de l'Assainissement (ONAS) sont censées fonctionner comme des entreprises privées mais manquent d'autonomie, ce qui se reflète dans leur modèle économique et met en cause leur pérennité. Les deux opérateurs disposent de processus comptables et financiers comparables à ceux de sociétés privées, comme la publication d'un rapport financier annuel. Néanmoins, ils sont souvent contraints dans leur autonomie en raison du nombre de contrôles auxquels ils sont astreints et des obligations politiques et sociales qui leurs sont imposées.

- L'obtention de capital pour les investissements peut s'avérer un processus difficile et laborieux. Outre les « contrats-programmes » qui définissent leur performance et fixent leurs objectifs de production, la SONEDE et l'ONAS dépendent en grande partie de plusieurs ministères pour leur budget d'investissements. La SONEDE et l'ONAS sont tenus de négocier la majeure partie de leur allocation budgétaire d'investissement avec le ministère des Finances, sur la base des projets de plans préalablement établis en consultation avec leurs ministères de tutelle. Pour ce qui est de la SONEDE, ce processus commence avec la préparation d'un plan quinquennal portant sur des projets d'investissements afin de déterminer une enveloppe globale de planification budgétaire. La SONEDE présente ensuite, chaque année, au ministère des Finances ses propositions de projets d'investissements conformes au plan ou, le cas échéant, accompagnées d'une justification. Dès lors, le ministère des Finances et le ministère du Développement régional et de la Planification, récemment fusionnés, pratiquent des consultations budgétaires afin de déterminer lesquels seront poursuivis sur la base des priorités tunisiennes et de l'enveloppe budgétaire de l'année en cours. De fait, les entreprises publiques du secteur de l'eau ne sont ni habilitées ni encouragées à fonctionner comme des entreprises commerciales lorsqu'il s'agit d'atteindre leurs besoins en matière d'investissements. Il en résulte un manque d'autonomie financière pour ce qui est de leurs projets investissements.
- Les opérateurs font face à un nombre important de contrôles financiers et administratifs. Un Conseil d'administration comprenant des représentants de ministères-clefs – tels que le ministère de de l'Économie et des Finances et le ministère de l'Équipement – contrôle la gestion de l'entreprise publique. Au sein

de la SONEDE et de l'ONAS existent une Direction de l'audit et d'autres contrôles de gestion ; le Conseil d'administration a également la faculté de créer, si besoin est, un organisme permanent d'audit supplémentaire. Des auditeurs externes, chargés de mission tous les trois ans, de même que la Cour des comptes, dont la mission comprend le contrôle de toutes les entreprises publiques, constituent un niveau supplémentaire de contrôle. En fin de compte, plusieurs organes publics suivent le budget et la gestion de la SONEDE et de l'ONAS, indépendamment de leurs propres contrôles internes. Ceci assure *a minima* le bon respect des règles et la légalité des procédures, mais constitue aussi un moyen d'exercer une pression politique sur les opérations courantes des opérateurs tunisiens, et augmentent les coûts administratifs.

Plus d'autonomie en matière de gestion financière permettrait à la SONEDE et à l'ONAS de fonctionner comme des institutions publiques efficaces. Les contrôles, tant internes qu'externes, qui sont actuellement en place garantissent une exécution rigoureuse du budget de la SONEDE et de l'ONAS. Il demeure que, conformément aux bonnes pratiques internationales, le renforcement d'une culture de contrôle et d'audit interne pourrait apporter plus de fluidité à la gestion de ces entreprises publiques au lieu de les soumettre à de multiples contrôles externes. En outre, le passage de l'ensemble des mécanismes budgétaires et de contrôle à une approche fondée sur les objectifs, non sur les intrants, leur accorderait une plus grande autonomie financière, notamment pour subvenir à leurs besoins en investissements et pour respecter les indicateurs de leurs « contrats-programmes ». Sous la direction du ministère de l'Économie et des Finances, le gouvernement tunisien a déjà lancé des initiatives pilotes de gestion du budget par objectifs dans cinq ministères en 2012, et l'étendra à tous les ministères d'ici 2015. Cette approche devrait inspirer une culture budgétaire et financière centrée sur les résultats plutôt que sur les moyens.

L'autonomie des entreprises publiques ne prendra pas forme si les tarifs ne se rapprochent pas de leurs véritables coûts. Aujourd'hui les tarifs ne sont pas utilisés comme un instrument de la viabilité financière des opérateurs. Des marges de progression existent pour dépolitiser la fixation des tarifs et engager une discussion technique sur leur calcul et leur approbation. En premier lieu, l'expérience internationale démontre l'importance de développer une méthodologie de tarification qui clarifie le processus et les critères de mise à jour des tarifs. Une telle méthodologie permet de rendre la tarification (leur processus de calcul, de mise à jour et d'approbation) plus transparente et d'automatiser la prise en compte du coût des intrants tels que l'inflation ou le prix de l'électricité. La publication de la méthodologie de tarification et des rapports techniques afférents, ainsi que ceux relatifs à l'utilisation des recettes, permettrait de promouvoir une meilleure compréhension du lien entre les tarifs et la durabilité et la qualité des services publics. Il n'en reste pas moins nécessaire que la tarification tienne compte d'une compréhension claire des contraintes liées au pouvoir d'achat du consommateur, de sa capacité et sa volonté de payer, ainsi que de sa satisfaction par rapport au niveau du service. Cette compréhension doit se fonder sur une évaluation des impacts économiques et sociaux de la grille tarifaire et du système de péréquation actuel et des scénarios/outils alternatifs (de ciblage de la population pauvre par exemple).

La tarification devra être accompagnée de mesures de réduction des coûts pour maximiser son impact et mettre en place un cercle vertueux capable d'améliorer les services publics et la satisfaction du consommateur. L'expérience internationale montre que sans un contrôle strict des coûts et des incitations à l'efficacité, l'augmentation des tarifs peut ne pas se traduire par une amélioration du recouvrement des coûts. Un meilleur

taux d'encaissement des factures et des capacités à bien gérer les ressources constituent des conditions nécessaires. À titre d'exemple, une étude sur les tarifs de l'eau en Fédération de Russie a démontré que malgré l'augmentation des barèmes tarifaires, excédant plus de trois fois le chiffre d'inflation, la récupération des coûts d'exploitation et d'entretien est restée inférieure à 100 %. Ces conditions sont également essentielles pour renforcer la confiance du consommateur, ce qui constitue un élément déterminant de l'acceptation des augmentations tarifaires. Les autorités publiques ont également un rôle important à jouer pour encourager un meilleur recouvrement des factures en s'assurant que les factures adressées aux organismes publics sont réglées sans retard, et en faisant en sorte que la réglementation en place et les actions politiques n'affectent pas la facturation et l'encaissement. Le secteur privé peut également jouer un rôle dans l'amélioration de l'efficience opérationnelle et réduire ainsi les coûts de l'approvisionnement des services de l'eau.

Assurer l'abordabilité budgétaire de la participation du secteur public

La transparence budgétaire en termes de subventions et de passifs éventuels associés au secteur de l'eau devrait être assurée pour la SONEDE et l'ONAS aujourd'hui, mais aussi pour les PPP de demain. Le budget est le document opérationnel le plus important à la disposition des gouvernements car il permet de consigner les objectifs politiques et leur mise en œuvre opérationnelle. Le système de budgétisation et de comptabilité adopté par le gouvernement devrait ainsi fournir une image claire, transparente et réaliste de l'ensemble des activités, qu'elles incluent la PSP ou non. Les PPP peuvent notamment entrainer des conséquences budgétaires futures, telles que des passifs éventuels, qu'il conviendrait de surveiller dans le contexte du processus budgétaire. La situation actuelle pose un certain nombre de questions :

- L'information actuelle du public et des parties prenantes sur l'état du secteur de l'eau est insuffisante. Il existe des contrôles de gestion poussés, d'autant plus après la Révolution. Mais l'étendue et la décomposition des subventions accordées par l'État et l'information sur la dégradation des infrastructures ne sont pas connues dans leur ensemble. L'ONAS a toujours bénéficié des subventions de l'État, et la SONEDE en bénéficie également depuis quelques années. Alors que ces subventions opérationnelles apparaissent sur le budget tunisien, les garanties sur les prêts n'y sont pas distinctement mentionnées, de même que les déficits croissants des entreprises publiques de l'eau et de l'assainissement.
- Lorsque le gouvernement central accorde une garantie sur le prêt d'une entreprise publique, il court le risque du défaut de paiement de même qu'un risque de change lorsque le prêt est effectué en devise. Le Fonds Monétaire International (FMI) estime que la dette extérieure des entreprises publiques qui est garantie par l'État en Tunisie atteint 10 % du produit intérieur brut (PIB). Il y a actuellement un manque de transparence et d'information concernant le genre de passifs éventuels accumulés par la Tunisie en soutien des entreprises publiques[1]. Compte tenu de la détérioration des infrastructures de l'eau, un certain nombre de risques pourraient se réaliser à court terme et avoir une incidence sur le budget de l'État. Cette situation demande la mise en place d'une structure robuste d'identification et de gestion des risques.

Un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) renforce la capacité collective d'un gouvernement, et en particulier celle du ministère des Finances, à programmer et à mettre en œuvre un processus budgétaire durable. Le ministère de l'Économie et des Finances

tunisien travaille actuellement à la préparation d'un système de gestion budgétaire fondé sur des objectifs, qui comprendra des indicateurs sur les coûts estimés des investissements. Un projet consistant à piloter le CDMT a également été lancé dans cinq ministères pilotes en 2012, dont le ministère de l'Agriculture[2]. L'adoption de ce système est en cours de développement dans l'ensemble des ministères tunisiens. Conjugué avec une meilleure collecte et gestion de l'information, ce nouveau système de gestion budgétaire devrait apporter une contribution importante pour une meilleure planification des politiques, dans la mesure où une plus grande visibilité existe sur les engagements budgétaires des années suivantes.

Les subventions de l'État envers le secteur de l'eau devraient être budgétisées et comptabilisées de manière transparente. Les transferts monétaires vers les opérateurs de l'eau devraient être clairement identifiables dans le budget de la Tunisie. Ces subventions pourraient être mentionnées sous forme de paiement forfaitaire, mais les spécificités concernant les motivations de versement et les résultats attendus doivent être détaillées. Les meilleures pratiques de l'OCDE sur la transparence budgétaire (OCDE, 2002) soulignent l'importance de fournir des données explicatives détaillées en ce qui concerne les dépenses et les recettes de l'État. Par exemple, si une subvention est principalement utilisée pour compenser les défaillances des services de l'eau dans des régions défavorisées, les motivations et les objectifs de ce transfert devraient être justifiés et spécifiées dans le budget, et devraient être déclarées sur un rapport annuel sur les informations non-financières de performance.

Un outil de planification financière stratégique spécifique au secteur de l'eau est nécessaire pour compléter l'arsenal budgétaire existant et les programmes d'investissement des opérateurs. La mise en place d'un CMDT et sa mise en œuvre en collaboration avec toutes les autorités publiques concernées devrait aider le gouvernement à planifier et à appliquer un modèle budgétaire durable. Il devrait reposer sur un effort du secteur de l'eau de collecte d'information sur les besoins en investissement, les coûts et les ressources financières disponibles pour faire face à ces besoins. Ces informations devraient permettre de déterminer si les projets d'investissement sont viables sous le budget de l'État. En outre, l'exercice de planification financière stratégique pour le secteur de l'eau contribuerait à la formulation d'un consensus sur les réformes requises et le choix des projets dans le secteur. L'expérience internationale montre que celui-ci stimule le débat sur la faisabilité des objectifs et des politiques adoptées dans le secteur (aidant par ce moyen l'élimination progressive des pratiques non viables). Il favorise une approche plus réaliste des investissements à mener dans le secteur et constitue une base de discussion et de coordination des bailleurs éventuels (OCDE, 2013a). Un tel exercice pourrait contribuer à l'élaboration d'un pipeline solide de projets qui inciterait le secteur privé à participer dans le secteur de l'eau et de l'assainissement.

Le budget devrait spécifier l'ensemble des passifs éventuels qui pourraient survenir de ses engagements dans le secteur de l'eau afin de mieux gérer les risques dans l'intérêt général. Compte tenu de la dépendance actuelle du secteur de l'eau aux subventions et aux prêts des bailleurs, le gouvernement doit élaborer des mesures pour évaluer et divulguer les passifs éventuels et les garanties sur les dettes, de manière à minimiser les risques budgétaires. D'après les meilleures pratiques de l'OCDE sur la transparence budgétaire (OCDE, 2002), tous les passifs éventuels, quel que soit leur montant, doivent être indiqués dans le budget, le rapport de milieu d'année et les états financiers annuels. Dans la mesure du possible, le montant total des passifs éventuels doit être indiqué, avec une répartition par grandes catégories selon la nature des engagements. Les informations

rétrospectives sur les défauts de paiement doivent aussi être fournies lorsqu'elles existent. Si la Tunisie décide de s'engager dans un programme de PPP ambitieux, elle devra d'autant plus veiller à quantifier, rendre public et suivre de près les risques que peuvent entraîner les passifs éventuels liés aux garanties octroyées aux projets d'investissements en infrastructure. Une communication transparente et une prise en compte de ces futures obligations permettrait une meilleure gestion des risques budgétaires. Une possibilité est que des rapports sur les obligations de l'État soient rédigés tous les ans en parallèle avec le projet de loi des finances, comme c'est le cas au Chili, où le ministère des Finances présente un rapport annuel sur les passifs éventuels au parlement. Ceci assure un suivi de près de la part des corps exécutif et législatif du gouvernement par rapport aux obligations de l'État, qu'elles soient passives ou actuelles.

Une structure institutionnelle propice à la bonne gestion de la participation du secteur public

Le cadre institutionnel en Tunisie est actuellement en transition, notamment après l'adoption de la nouvelle Constitution. Avec la fusion de certains ministères et la réorganisation d'autres, les responsabilités institutionnelles mériteraient d'être renforcées et clarifiées afin d'atteindre une optimisation de la dépense publique. La Recommandation du Conseil sur les Principes applicables à la gouvernance publique des partenariats public-privé (OCDE, 2012c) souligne le besoin d'une structure institutionnelle claire, prévisible et légitime, comme condition *sine qua non* du succès des PPP.

- Une structure institutionnelle propice à la bonne gestion de la PSP exige des autorités aux responsabilités claires, afin que les projets soient engagés dans l'optique d'optimiser la dépense publique (« *value for money* »). La Tunisie bénéficie d'entreprises publiques expérimentées dans le domaine de l'eau, d'une administration forte et d'une structure de coordination interministérielle bien en place pour la sélection de projets d'investissements. Bien que les ministères des Finances et du Développement régional aient récemment fusionné, leurs responsabilités en ce qui concerne la planification des projets d'investissement restent similaires. Le processus administratif mis en place peut néanmoins s'avérer fastidieux et long. Cette lenteur peut être exacerbée par la multiplication des niveaux de contrôle, notamment lors des procédures de passation des marchés publics.
- Compte tenu de la complexité des PPP, il est important de renforcer les compétences de l'administration en matière d'optimisation de la dépense publique. Parmi elles figure une meilleure préparation des projets et notamment des mécanismes de repérage et de mitigation des risques. L'Unité de suivi des concessions, créée au sein de la Présidence du gouvernement par le décret 2013-4630 du 18 novembre 2013, peut être considérée comme le précurseur d'une unité PPP. Elle a typiquement à charge de doter les autorités concernées des capacités qui leur seront nécessaires dans le contexte de la loi en préparation. L'introduction par le projet de loi sur les PPP de la notion d'une unité PPP serait de nature à alléger les tâches incombant à l'administration au cours de la phase de passation des marchés pour les concessions et les projets PPP.

Une considération sérieuse de l'option de la PSP nécessite un renforcement du cadre législatif pour les PPP et sa mise en cohérence avec les lois existantes. Le projet de loi sur les PPP, actuellement en cours d'examen au parlement, constitue une opportunité unique

de répondre aux carences juridiques dans le domaine des PPP. La loi contribuera également à une meilleure définition des relations contractuelles entre les entités publiques et privées dans un PPP, et comprendra des clauses relatives à la renégociation et au règlement des différends. Le concept de « délégation de service public », qui accordera au secteur privé un champ d'action plus étendu dans le secteur de l'eau en particulier, est un autre élément marquant de cette loi. Compte tenu des nouveaux éléments qui devront être apportés par la future Loi sur les PPP, il conviendra de s'assurer que ses dispositions sont en ligne avec celles prévues dans les lois sectorielles, dans la Loi sur les concessions et dans le nouveau Code de l'investissement.

Immédiatement après l'adoption de la Loi sur les PPP, il est important que les compétences de l'administration dans le domaine de la PSP, et notamment des PPP, soient renforcées. Cela pourra notamment prendre la forme de la mise en place d'une Unité PPP (prévue par le projet de loi sur les PPP), dotée d'expertise technique, financière et légale, avec pour mission de guider les politiques publiques, de décider quels projets doivent être poursuivis sous forme de PPP, d'assurer la coordination entre les parties prenantes et de doter l'administration des compétences nécessaires. Cette dernière devra s'appuyer sur les compétences en matière de PPP déjà acquises au sein de la Présidence du gouvernement et du ministère de l'Économie et des Finances. Par ailleurs, il sera également nécessaire de coordonner le mandat de cette nouvelle institution avec celui des entités déjà existantes, telles que l'Unité de suivi des concessions et la Commission consultative, afin de clarifier les responsabilités de chacune et, éventuellement, de prévoir les transferts de responsabilités nécessaires. Afin d'assurer la mise en place de compétences idoines au niveau sectoriel, la future Unité PPP pourrait être relayée par la mise en place d'unités ou de compétences PPP dans les ministères ou autorités de tutelle sectoriels (notamment le ministère de l'Agriculture ou de l'Équipement). En ligne avec les 18 pays de l'OCDE qui ont établi une ou plusieurs unités de PPP dans leur administration centrale, l'unité devrait répondre à trois questions majeures : *i)* Comment mettre en place une procédure garantissant des projets qui optimisent la dépense publique ? ; *ii)* Comment vérifier de manière systématique que les projets s'engagent à fournir des services abordables, tant pour les usagers que du point de vue budgétaire, et à s'assurer que l'enveloppe budgétaire sera, dans son ensemble, tenable à long terme ? ; *iii)* Comment ces deux questions peuvent permettre d'élaborer un pipeline de projets viables ?

Un lien étroit doit être préservé entre les processus budgétaire et de planification. Le lien et les échanges entre les entreprises publiques du secteur de l'eau, les ministères de tutelles (ministère de l'Agriculture et ministère de l'Équipement, de l'Aménagement du territoire et du Développement durable), et la nouvelle fusion des ministères du Développement régional et des Finances constituent une structure cohérente pour garantir un bon échange d'informations sur les priorités du pays. La fusion récente entre ces deux derniers ministères pourrait assurer une coordination encore plus rapprochée, à condition de bien clarifier les rôles et responsabilités de chacun. La Tunisie bénéficie d'une administration robuste qui assure plusieurs niveaux de contrôle concernant l'approvisionnement des services publics. Une fois mise en place au sein de la Présidence du gouvernement, l'Unité PPP devrait jouer un rôle de guichet unique, de contrôleur des projets et de vérification de l'optimisation des dépenses. Le ministère de l'Économie et des Finances devrait veiller à conserver un lien étroit avec le processus budgétaire et à vérifier l'abordabilité des projets. Dans ce cadre institutionnel, l'autorité contractante devrait être responsable des appels d'offres et du suivi des projets PPP.

Une optimisation de la dépense publique à travers les partenariats public-privé

Face à la complexité de la PSP, les autorités publiques doivent se doter d'un solide dispositif d'évaluation de l'optimisation de la dépense publique (« *value for money* »), qui repose sur un comparateur du secteur public fiable et sur des directives transparentes et cohérentes quant aux éléments non quantifiables à prendre en compte. L'annexe 2.A2 fournit une définition de l'optimisation de la dépense publique pour les contrats de type PPP, ainsi que différentes méthodes adoptées par les pays de l'OCDE dans ce domaine.

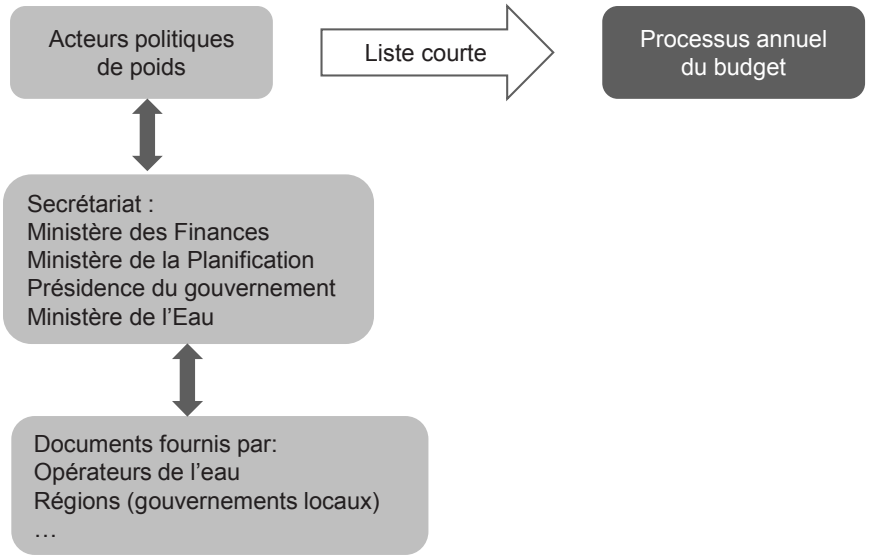
- Le processus de coordination pluri acteurs de l'administration tunisienne fournit une base solide pour assurer la priorisation des projets en fonction de la stratégie politique nationale. Le ministère de Développement régional doit vérifier que les grands projets d'investissement sont conformes à cette stratégie politique nationale. Celle-ci détermine l'ordre de priorité entre les différents secteurs de l'économie pour informer la sélection des projets d'investissements. Le ministère de l'Agriculture et le ministère de l'Équipement, de l'Aménagement du territoire et du Développement durable, quant à eux, jouent un rôle consultatif dans la planification de projets, menée par les opérateurs de l'eau. Le ministère de l'Économie et des Finances décide ensuite de l'allocation budgétaire annuelle destinée aux projets sélectionnés, en tenant compte des contraintes budgétaires. Les stratégies sectorielles, qui comportent des indicateurs objectifs, sont définies en tenant compte des contributions des régions et de celles des ministères compétents en fonction des priorités nationales.

- Après la Révolution, l'accent a été d'avantage mis sur une consultation des échelons déconcentrés du gouvernement pour la sélection des projets et l'ordre de priorité qu'il convenait de leur accorder. Malgré l'absence de nouveaux plans quinquennaux depuis 2011, les offices régionaux de développement et leurs directions sont supposés collaborer étroitement avec le Secrétariat d'État chargé du développement et de la coopération internationale sur l'établissement des priorités, la planification et le suivi des programmes régionaux. Des commissions régionales de développement ont aussi été créées au sein de chaque gouvernorat et comprennent des représentants de l'Assemblée Nationale Constituante, de partis politiques, de partenaires sociaux et du secteur privé, entre autres. Ces commissions ont un rôle consultatif et sont destinées à favoriser un processus de développement régional plus inclusif et dynamique. Plusieurs considérations qualitatives sont donc prises en compte pour la sélection des projets d'investissements en Tunisie. De plus, des études de faisabilité technique et socio-économique sont conduites sur la plupart des projets d'investissements. Il n'en reste pas moins qu'une analyse avantages-coûts pourrait être faite de manière plus développée et plus systématique, afin de prendre en compte les aspects quantitatifs autant que qualitatifs, lors de l'examen des projets qui seront mis en œuvre aux niveaux national et régional.

- Comme dans beaucoup d'autres pays, il n'y a pas de critère spécifiquement établi pour guider le choix entre le PPP et une passation de marché traditionnelle en Tunisie. Dans la mesure où son expérience est essentiellement réduite à la sous-traitance, le gouvernement n'a pas encore élaboré de comparateur de secteur public, ni aucun autre outil capable de déterminer les avantages comparatifs, autre que celui des coûts de construction, dans le cadre de la passation d'un marché public pour un projet.

En plus d'un processus renforcé de priorisation, une liste de projets d'investissements dans le secteur de l'eau et de l'assainissement devrait être développée. Les gouvernements de plusieurs pays membres de l'OCDE adoptent des plans d'investissements qui sont sanctionnés dans leur totalité au plus haut niveau politique (tels que le *National Infrastructure Plan* au Royaume-Uni ou le plan « Investir pour la France »). Le fondement principal d'un tel processus de priorisation est plus ou moins en place en Tunisie, mais devra être réaffirmé au vu des changements politiques et institutionnels actuellement en cours. De plus, il serait utile de sélectionner une liste courte de projets, essentiels pour le secteur de l'eau, qui serait issue de la liste longue adoptée par le gouvernement. Le soutien de cette liste par les acteurs politiques de poids lui accorderait la visibilité et la crédibilité nécessaires vis-à-vis des investisseurs. La création d'un pipeline attrayant de projets dans le cadre post-révolutionnaire de la Tunisie nécessite une réaffirmation de l'engagement politique envers des projets spécifiques. Cette liste courte de projets d'investissements deviendra pertinente une fois inscrite sur le budget national, en prenant en compte les paiements ou subventions nécessaires à chacun de ces projets. Le graphique 2.2 présente les intrants nécessaires à un processus de planification et de priorisation efficace. Une liste longue de projets, et les documents justificatifs les accompagnants, est soumise par les parties prenantes dans le secteur de l'eau à un « Secrétariat » composé de ministères clefs. Ces derniers engagent un processus de discussion entre eux et avec les parties prenantes pour décider des projets à inclure dans la liste courte. Cette liste est finalisée au plus haut niveau de décision politique, avant d'être soumise au processus budgétaire.

Graphique 2.2. **Processus de priorisation du secteur de l'eau au plus haut niveau politique**



La mise en place de règles du jeu équitables pour le choix entre l'option publique et l'option PSP doit se baser sur la collecte de données comparatives. Un élément clé pour une collaboration réussie avec le secteur privé consiste à s'assurer que les deux options soient comparées sans biais. À cet effet, un comparateur de secteur public ou une autre forme de test d'optimisation de la dépense publique devrait être mis au point. Dans cette perspective, la Tunisie devrait commencer par développer une stratégie de collecte des données pour les projets de l'eau et de l'assainissement déjà en cours. Une estimation des coûts réels d'un projet traditionnel, tout au long de son cycle de vie, est nécessaire pour

développer une comparaison entre les différents modes d'approvisionnement en services publics dans le secteur de l'eau. Il demeure qu'à la différence des coûts de construction, les coûts d'exploitation des projets d'investissement sont le plus souvent inconnus, et il n'existe pas d'outil qui permette de les calculer. Sur la base des analyses déjà conduites par les autorités tunisiennes, il conviendrait ensuite de développer un cadre d'analyse pour les projets d'investissement qui prendrait en compte des considérations tant quantitatives que qualitatives.

Encadré 2.2. **Critères à prendre en compte lors du choix du mode de passation de marché**

- Les risques peuvent-ils être définis, répertoriés et mesurés ?
- Est-il possible de transférer les catégories appropriées de risques ?
- L'ampleur du risque est-elle suffisante pour favoriser l'optimisation de la dépense ?
- Les partenaires privés sont-ils prêts à accepter que leur soit transféré le risque ?
- Quel est le degré de concurrence pour le marché ?
- De quelle ampleur sont les bénéfices attendus de l'intégration des phases de construction et d'exploitation dans un contrat portant sur toute la durée de vie d'un projet ?
- Est-il possible de mesurer précisément la qualité et la quantité de la réalisation du service attendu du partenaire privé afin de couvrir d'éventuels ajustements en matière de coût et de qualité ?
- Quel est le degré d'innovation requis ?
- Dans quelle mesure le secteur public dispose-t-il des compétences nécessaires à l'exploitation du bien ?
- À quel rythme et dans quelle mesure la technologie requise pour le projet évolue-t-elle ?
- Quelle marge de souplesse le gouvernement requiert-il pour modifier les exigences spécifiques concernant la réalisation du service à fournir ?

Le choix entre un PPP *stricto sensu* (dépendant du gouvernement pour son flux de recettes) et une concession (dépendant des charges imputées directement aux usagers bénéficiaires du service) suppose la prise en compte de critères supplémentaires :

- Le niveau de la demande suffit-il à faire des charges imputées aux usagers une source viable de revenus pour le concessionnaire ?
- Le service crée-t-il des contingences externes qui peuvent créer un effet d'aubaine et, par conséquent, conduire à ce que les bénéficiaires ne révèlent pas pleinement la demande ?
- Dans quelle mesure le gouvernement doit-il ou souhaite-t-il subventionner totalement ou partiellement les bénéficiaires du service ?

Source : Burger, Philippe et Ian Hawkesworth (2011), « How to attain value for money : Comparing PPP and traditional infrastructure public procurement », *OECD Journal on Budgeting*, Vol.11/1, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/budget-11-5kg9zc0pvq6j.

Il est important de préciser qu'il n'est pas nécessaire de créer une nouvelle méthodologie pour calculer l'optimisation de la dépense publique, *ex nihilo*. Les méthodologies de base, utilisées en Afrique du Sud, en France ou au Royaume-Uni, devraient fournir un bon point de départ. Dans le cas du Royaume-Uni, une analyse économique complète est effectuée avant qu'un projet d'infrastructure ne soit adopté, comparant l'optimisation de la dépense publique qui serait atteinte en fonction des différents choix de passations de marchés envisagés (décrit dans le Guide vert de la Trésorerie – « *HM Treasury Green Book* »). Un pré-test *a priori* de la passation de marché peut aider le gouvernement à déterminer si un projet vaut la peine d'être considéré sous forme de PPP. L'encadré 2.2 présente des questions clefs qui pourraient aider à orienter ce choix.

Une équipe compétente doit être mise en place pour la gestion du suivi des projets et l'engagement avec le partenaire privé lors de la phase d'exploitation d'un projet PSP. C'est une condition essentielle (avec l'insertion d'objectifs de performance dans le contrat) pour préserver l'optimisation de la dépense publique tout au long de la phase d'exploitation d'un projet, et, ainsi, d'éviter une renégociation coûteuse des projets. La Tunisie a déjà expérimenté des difficultés en raison de son expérience insuffisante en matière de négociations dans le domaine des concessions, et de l'absence de clauses contractuelles de renégociation bien définies. Ces carences ont d'ailleurs pesé lourdement en faveur du secteur privé dans le passé, notamment dans le secteur de l'énergie. Une étude en 2010 sur 76 différents projets en phase d'exploitation par l'Office National d'Audit au Royaume-Uni a révélé qu'avoir les bonnes compétences en place pour la spécification, la négociation et la gestion du suivi des projets est essentielle pour une optimisation de la dépense publique. Dans cette perspective, il peut être parfois opportun d'avoir recours à un expert externe en cas de projet complexe. L'étude souligne aussi l'importance de conserver la mémoire institutionnelle à travers une bonne gestion des connaissances.

Améliorer les mécanismes de transparence et renforcer l'engagement des parties prenantes

Au lendemain du Printemps Arabe et des profonds changements politiques, économiques et sociaux qui en ont découlé, les citoyens tunisiens revendiquent un rôle plus important dans les processus décisionnels des services essentiels tel que l'approvisionnement en eau potable et assainissement. La crise politique et sociale que traverse la Tunisie exige la mise en place imminente (et le renforcement le cas échéant) d'outils d'information, de concertation, de dialogue et de codécision pour garantir le soutien du plus grand nombre aux objectifs des politiques de l'eau qui restent à définir de façon stratégique, ainsi qu'à leurs moyens de mise en œuvre. Après une décennie de réformes *top-down* dans le secteur de l'eau en Tunisie, il est aujourd'hui urgent d'impliquer toutes les parties prenantes, en particulier la société civile et les autorités infranationales (gouvernorats et municipalités) dans un dialogue de concertation pour définir ensemble les orientations du pays en matière de gestion des services d'eau et d'assainissement. L'adoption récente de la Constitution, impulsée par l'implication très forte de la société civile, ouvre des perspectives prometteuses vers un régime républicain démocratique et participatif dans le cadre d'un État civil et gouverné par le droit. L'eau pourrait ainsi, offrir une illustration sectorielle emblématique d'un gouvernement plus ouvert et plus à l'écoute des attentes des citoyens.

Pour autant, et notamment à l'heure où tous les regards se tournent vers la puissance publique pour engager les grands chantiers visant à consolider la transition démocratique, les risques de résistance voire d'opposition radicale de la société civile à la participation du secteur privé ne doivent pas être négligés. Les expériences tumultueuses de PSP ou de PPP avortés en Amérique latine (Argentine, Bolivie), en raison de pressions populaires fortes en sont la preuve. En l'absence d'une communication fluide et pédagogique entre les élites dirigeantes et les citoyens, les réactions dévaluatoires (parfois, mais pas nécessairement, idéologisées) peuvent prendre le pas sur les considérations économiques et les facteurs rationnels. Le développement récent de programmes d'ingénierie sociétale des opérateurs privés (par exemple Suez Environnement) dans le cadre du nouveau *business model* (« modèle d'entreprise ») de l'eau dans les pays en développement, témoigne de l'importance du dialogue avec les parties prenantes en amont des choix liés aux modalités de gestion. Les formes de PSP des entreprises multinationales ont également évolué suite à ce retour d'expérience, passant d'une logique de « contrat » (de concession, à 20 ou 30 ans) à une logique de « processus » centrée sur le transfert de savoir-faire et de compétences techniques par le biais de contrats de gestion, plus flexibles, moins risqués et moins contraignants en termes d'investissement.

Le travail de l'OCDE a montré que l'engagement des parties prenantes n'est pas une fin en soi mais un instrument de gouvernance qui peut contribuer à de meilleurs résultats en termes d'efficience, de transparence, de participation et d'équité dans la gestion des services d'eau potable et d'assainissement. L'engagement des parties prenantes est un outil efficace pour réduire la fragmentation territoriale et institutionnelle dans le secteur de l'eau, aligner les objectifs divergents, responsabiliser les décideurs et les prestataires de services et soutenir des actions orientées sur les résultats (OCDE, 2011). Renforcer l'engagement des parties prenantes (entre les secteurs public, privé et à but non lucratif) peut aider les gouvernements à :

- accroître la sensibilisation concernant les défis de l'eau, en particulier la pénurie croissante et l'impact inévitable sur la disponibilité et la qualité des ressources en eau
- prévenir les conflits d'allocation de l'eau entre utilisateurs finaux et faire les arbitrages nécessaires
- sécuriser l'acceptabilité politique de la participation du secteur privé, là où elle est envisagée, à travers une meilleure communication des tenants et aboutissants de telle ou telle autre modalité de gestion, comme des limites qu'elle présente
- rendre les citoyens plus enclins à payer grâce à de l'information de meilleure qualité sur la valeur économique de l'eau en tant que ressource, et le coût de production, de traitement et de gestion des services d'eau.

Cette section propose des options pour renforcer le dialogue avec les parties prenantes du secteur de l'eau potable et de l'assainissement en Tunisie, notamment une plus grande participation de la société civile et des autorités infranationales afin de favoriser la responsabilisation accrue des différents acteurs à tous niveaux, et une meilleure transparence.

La participation publique en Tunisie : L'enjeu d'une mise en œuvre à plus grande échelle

Les forces sociales peuvent avoir une vraie influence sur les politiques de l'eau en Tunisie et pousser aux réformes si les plates-formes de dialogue en place sont consolidées et renforcées, et si de nouveaux mécanismes sont pensés. Lorsque les prestataires de

services sont jugés sur la base de la qualité des services fournis, lorsque l'information est disponible au plus grand nombre, et lorsque les parties prenantes sont habilitées à utiliser cette information pour influencer les choix de politique, de nouveaux intérêts peuvent naître et créer le consensus nécessaire pour appuyer des processus de réforme.

La responsabilisation est un facteur fondamental pour que les politiques publiques et les projets de l'eau puissent produire les résultats et les bénéfices escomptés. En Tunisie, c'est autant la responsabilisation dite externe des opérateurs et de l'administration vis-à-vis des citoyens et usagers des services d'eau et d'assainissement, que la responsabilisation interne entre organismes et administrations publiques qui doivent être renforcées (Banque mondiale, 2007).

Il existe plusieurs degrés d'engagement des citoyens, allant du partage d'informations aux différentes modalités de consultation vers une contribution plus significative au processus décisionnel. Le dialogue avec les parties prenantes doit se fonder sur des principes de clarté, de priorisation, de représentativité et de transparence. Ce processus demande du temps et des moyens, et doit faire l'objet d'une planification stratégique lors des étapes importantes de l'élaboration des politiques, et débuter de préférence dès les premiers stades des projets (OCDE, 2009).

Plusieurs instruments de participation publique existent en Tunisie, mais leur champ d'application et leur portée doivent être élargis afin que la société civile ait les clés de compréhension et les leviers d'action nécessaires pour s'impliquer de façon pertinente et communiquer avec les prestataires de façon régulière et soutenue.

L'accès à l'information et la responsabilisation du secteur de l'eau vis-à-vis des usagers

La disponibilité de l'information, si elle est utilisée à bon escient, peut constituer un levier important d'amélioration de la qualité des services, d'autant plus essentielle que les opérateurs en Tunisie se trouvent en situation de monopole. Le décret-loi 41 relatif au droit d'accès aux documents administratifs des organismes publics, qui sera prochainement remplacé par une Loi sur le droit d'accès à l'information (HuffPost Maghreb, 2013), a donné un signal fort quant à l'implication des citoyens dans le processus de prise de décisions de l'administration publique en Tunisie. Le libre accès à l'information dans les domaines administratif et financier, en particulier, constitue une étape importante vers l'amélioration de la responsabilisation et de la transparence vis-à-vis des citoyens. Or, à présent, si l'information sur les performances des services existe, sa communication dans un format qui permet son utilisation par les différentes parties prenantes reste à améliorer. L'arsenal juridique relatif à la communication de l'information se développe, qu'il ait trait aux dimensions de consultation ou à l'obligation imposée aux ministères et aux entreprises publiques de divulguer les rapports sur leur site.

Les efforts récemment entrepris dans le sens du développement d'indicateurs de performance doivent être consolidés et leurs résultats publiés. Leur mise à disposition aux différentes parties prenantes est une condition *sine qua non* pour contribuer de façon significative à des améliorations locales. Les contrats-programmes déjà établis entre le gouvernement et les opérateurs fournissent une base solide à la collecte d'information et au suivi des performances relatives à la qualité des services. Les indicateurs développés par la SONEDE (sur la base des travaux de l'Association internationale sur l'eau, IWA – *International Water Association*) et collectés pour chacun des 38 districts regroupés en 4 directions régionales, couvrent essentiellement les aspects techniques de l'alimentation

en eau potable, et non la qualité de services. Des travaux ont été conduits dernièrement sur la possibilité d'étendre ces indicateurs, et gagneraient à être poursuivis, car des indicateurs sur les performances commerciales ou encore la satisfaction des usagers sont nécessaires et pourraient consolider les efforts de l'Unité de gestion qualité de la SONEDE, avec, entre autres, des enquêtes de satisfactions plus soutenues. Depuis 2007, des études ont été réalisées pour définir les indicateurs, la méthode et ceux chargés de les produire (par exemple concernant l'exploitation, les ressources humaines pour mesurer la productivité des personnels, les indicateurs d'équipement, service financier, délais de coupure). La SONEDE a également établi la balance de l'eau (eau non facturée) mais d'autres indicateurs sont restés en veilleuses (notamment au sujet de la qualité des services) même si les bases (y compris les enquêtes de satisfaction) existent. Il est important que de tels indicateurs soient définis à moyen terme et que l'information collectée soit désagrégée par région pour permettre un suivi local des performances et soit divulguée au public (sur un site unique et facilement disponible) pour encourager l'amélioration de la performance et la qualité de services.

La crédibilité de l'information dépendra à la fois de l'importance que les opérateurs y accorderont (et donc de l'utilisation de ces données pour des mesures stratégiques – établissement des tarifs ou sanctions en cas de faiblesses des performances, par exemple) et de la confiance que les acteurs du secteur en auront. Répondre aux besoins en termes d'information exige également de produire des données au-delà de celles fournies par les deux principaux opérateurs, mais surtout de le faire en ligne avec les objectifs de politique publique dans lesquels doivent s'inscrire ces mêmes opérateurs. Dans ce cadre-là, l'existence d'une tierce partie indépendante dotée des compétences pour suivre les performances et en assurer la validité pourrait s'avérer une solution à considérer par les autorités – d'autant que les contrats entre les opérateurs et les autorités de tutelle impliquent aussi des obligations pour ces dernières qui sont donc parties prenantes. Dans de nombreux pays, cette « tierce partie » prend la forme d'un observatoire indépendant, souvent piloté par des chercheurs universitaires comme dans le cas du Mexique (encadré 2.3).

Encadré 2.3. **Le système d'information SIAPS au Mexique**

Le système d'information sur l'eau et l'assainissement du Mexique, le SIAPS (*Sistema de Información de Agua Potable y Saneamiento*), est une plate-forme technologique créée par des chercheurs de l'Université de Mexico (COLMEX, *Colegio de Mexico*) qui opère un système d'information géographique pour soutenir la prise de décision et améliorer la gestion de l'eau.

À court terme, les objectifs du SIAPS sont de cartographier l'information sur l'eau, jusqu'alors dispersée à travers plusieurs institutions gouvernementales ; analyser les données sur la base des demandes formulées par les utilisateurs ; développer des fonctions de gestion des données et des résultats utiles aux consommateurs ; et faire du SIAPS un outil interactif.

À moyen et long terme, il est prévu que le SIAPS développe une dimension environnementale à l'échelle du bassin hydrographique. Le système permettra une analyse précise de la gestion des ressources en eau, notamment en ce qui concerne les conflits d'usages avec les services d'eau et d'assainissement. Le système a aussi l'ambition de développer des indicateurs de performance qui pourront servir d'outil aux consommateurs, aux municipalités et aux organisations de la société civile pour une approche coordonnée des problématiques liées à l'eau et l'identification de solutions durables.

Source : OCDE (2013), *Making Water Reform Happen in Mexico*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264187894-en.

Le système national d'information sur l'eau (SINEAU) tunisien gagnerait à être renforcé pour inclure des dimensions liées aux « services » tels que la consommation ou les tarifs et communiquées aux citoyens pour renforcer la transparence. À ce jour, il permet en partie de répondre aux besoins des utilisateurs de données sur l'eau mais son champ d'application est restreint. Il concerne, pour le moment, essentiellement les ressources en eau (SYGREAU, dont le pilotage est assuré par la Direction générale des ressources en eau, DGRE), la pollution hydrique (le système de contrôle COPEAU/SPORE) et la qualité des sols (le système de suivi SISOL). Son extension pourrait prendre appui sur l'expérience internationale dans ce domaine.

Une version 2.0 du système d'information tunisien pourrait renforcer la transparence et l'accès à l'information du plus grand nombre. La diffusion plus large de données plus complètes est un vecteur important d'amélioration de la performance des services d'eau et d'assainissement. Elle permet également une meilleure connaissance de la réalité de la situation du secteur de l'eau en Tunisie, à différentes échelles, dans les zones rurales, urbaines et périurbaines, et *de facto*, une implication des citoyens plus avisée dans les processus de décision.

- Elle devrait permettre d'intégrer des données infranationales pour une meilleure prise en compte des disparités territoriales, en reflétant par exemple les niveaux de consommation dans les différentes villes et selon différents usages (domestique, agricole, industriel, touristique, etc.), la qualité de l'eau potable, le taux de traitement des eaux usées, l'évolution des performances des services (eau et assainissement) et les coûts de production.
- Elle devrait impliquer une évaluation de la qualité des systèmes de collecte de données à travers le pays et une coordination efficace entre les instances responsables (SONEDE, ONAS, GDA, prestataires privés, etc.) pour harmoniser l'information. Cette information aurait notamment l'avantage de soutenir une réflexion sur les impacts différentiés sur les territoires des politiques (centralisées) de gestion des services de la SONEDE et de l'ONAS et les mesures spécifiques que ces derniers pourraient prendre pour améliorer leur performance et pallier les carences observées (en termes de couverture, de qualité, de gestion des plaintes, etc.), par exemple dans les zones rurales et péri-urbaines.
- Elle devrait également permettre l'élargissement généralisé de l'accès à la technologie de l'information et la mise à disposition du public des données d'information officielles. Un système de suivi régulier devra accompagner le nouveau SINEAU pour assurer les mises à jour nécessaires.

Toutefois, si une nouvelle version du SINEAU peut surmonter en partie le déficit d'information sur l'eau, elle ne pourra répondre au problème dans son intégralité et intégrer l'ensemble des informations manquantes. Ceci exige un travail plus poussé sur les aspects économiques et tarifaires (notamment qui paie pour quoi) et une volonté politique de mettre en place une base de données à la fois fiable et transparente, deux conditions de succès de l'intervention du secteur privé et du pipeline des projets d'infrastructures. Par ailleurs, les systèmes d'informations d'ores et déjà disponibles présentent un certain nombre de défis. Les demandes d'information relatives au suivi des projets des différents bailleurs de fonds génèrent différents systèmes et indicateurs faisant chacun l'objet de collectes d'informations. Une certaine harmonisation est nécessaire, malgré les règles d'opérations propres à chaque bailleur.

La communication comme axe stratégique fondamental du gouvernement et des opérateurs

Le secteur de l'eau en Tunisie souffre également d'un manque de communication entre le gouvernement et les prestataires, et plus largement les différentes parties prenantes. On observe un déficit de sensibilisation aux problématiques environnementales, et la communication avec les usagers n'est pas toujours vue comme une priorité par les instances gouvernementales et les opérateurs, y compris des Directions de la communication au sein de la SONEDE et de l'ONAS, qui manquent souvent de personnel qualifié pour développer de véritables campagnes de communication à destination du grand public. À l'heure actuelle, les Directions de la communication des deux opérateurs n'ont pas l'habitude de développer des plans de communication et ne disposent pas des ressources financières nécessaires au déploiement d'actions de communication efficaces. En 2004-05, la SONEDE a essayé de développer des actions de sensibilisation sur l'eau par le biais de spots publicitaires et de sessions de formation, mais cette stratégie n'a pas permis d'atteindre les objectifs escomptés. Il y a là un rôle certain pour les bailleurs de fonds dont les programmes d'assistance technique pourraient inclure des volets visant à inciter les entreprises et administrations tunisiennes à faire de la communication une activité stratégique à l'avenir. Les autorités ont également des difficultés à définir l'audience à cibler, ce qui complique la rentabilité de l'achat d'espace publicitaire dans les médias, souvent coûteux.

L'expérience des pays de l'OCDE a montré l'efficacité des campagnes de communication sur l'eau pour transmettre des messages clairs et compréhensibles au grand public, établir un dialogue et susciter un changement dans les habitudes de consommation en eau. De la même façon, de plus en plus de pays de la région MENA (Moyen Orient et Afrique du Nord) investissent dans les médias. En Égypte, par exemple, tous les grands quotidiens publient des rapports hebdomadaires sur les activités environnementales et signalent au public les principales infractions à la législation environnementale. Depuis 2000, le gouvernement poursuit un programme d'information des journalistes dans le domaine de l'environnement et mène une campagne de sensibilisation du public (Banque mondiale, 2005).

Des objectifs pourraient être fixés pour encourager le développement de plans de communication et de plans médias sur mesure à destination des gros consommateurs (entreprises, hôtels, etc.), des associations de consommateurs, des foyers, etc. mais aussi pour renforcer les compétences du personnel des opérateurs en matière de communication. À titre d'exemple, l'Agenda de l'Eau à 2030 développé au Mexique en 2011 prévoit des campagnes de communication sur l'eau comme facteur de développement économique et social, ainsi que des programmes de dissémination de l'information, en collaboration avec les secteurs éducatif et industriel, pour sensibiliser les populations aux défis dans les régions où elles vivent, ainsi que les solutions pour y faire face (OCDE, 2013b).

Le renforcement des capacités des prestataires de services en matière de communication est une nécessité pour une plus forte implication des usagers, à commencer par une clarification de l'auditoire à cibler. Une cartographie et une analyse des attentes des parties prenantes ainsi que de leur mode de communication (journaux, réseaux sociaux, etc.) peuvent contribuer à développer des stratégies médiatiques pertinentes. Le renforcement des Directions de la communication de la SONEDE et de l'ONAS et la création de véritables services d'attention à la clientèle permettraient d'améliorer leur capacité à répondre aux plaintes des consommateurs, à anticiper leurs

besoins et à comprendre l'évolution du contexte. La nouvelle Stratégie secteur eau à 2050 en cours de développement est une opportunité de faire de la communication une activité transversale à une revue sectorielle de l'eau dans le pays. Aujourd'hui rien n'est prévu sur la Journée mondiale de l'eau. Elle pourrait contribuer à diffuser des messages sur la valeur de l'eau dans un contexte où l'eau est rare.

Renforcer et dynamiser les plates-formes participatives et consultatives existantes

Les plates-formes participatives et consultatives existantes gagneraient à être systématisées et élargies aux questions liées à la fourniture de services d'eau et d'assainissement pour engager les consommateurs. L'accès à l'information sur l'eau et la sensibilisation de la population sont des étapes primordiales pour engager le public, en particulier les consommateurs, de manière efficace dans les processus décisionnels. Mais elles n'ont que peu d'impact si elles ne s'incarnent pas dans des plates-formes permettant aux citoyens de s'exprimer et se mobiliser. Cela doit passer par une forme d'institutionnalisation des mécanismes de participation en Tunisie, au-delà des processus informels et des initiatives ponctuelles, afin qu'une vraie concertation ait lieu quant aux projets et réformes liées à l'eau.

Les groupements de développement agricole

Les groupements de développement agricole (GDA)[2] sont, à ce jour, les principaux mécanismes formels de participation des usagers dans la gestion de l'eau en Tunisie, mais ne concernent que la fourniture et la gestion des systèmes d'eau potable dans les zones rurales. Les GDA sont responsables de la qualité et la conservation de l'eau et ont un contrat de gérance avec l'administration.

Toutefois, bien souvent, les GDA font face à des difficultés importantes sur le plan financier – leurs revenus et leur taux de recouvrement sont relativement faibles – ainsi que sur le plan managérial, car ils reposent principalement sur des bénévoles qui n'ont pas toujours les compétences requises pour assurer les réparations sur les réseaux ou gérer une comptabilité complexe (Banque mondiale, 2005). Il y a également peu d'outils disponibles pour permettre aux GDA de répondre aux plaintes des consommateurs et communiquer avec les populations rurales sur leurs attentes. L'exemple de la province de Taroudant au Maroc (encadré 2.4) illustre l'impact positif d'une meilleure implication de la population locale dans les différentes étapes d'un projet d'eau, notamment en ce qui concerne l'acceptabilité sociale et le paiement des factures.

La professionnalisation des GDA en Tunisie par le renforcement de leurs compétences techniques et administratives est une première étape pour assurer une participation efficace des parties prenantes, y compris dans les projets impliquant le secteur privé dans les zones rurales. Des ateliers de formation pourraient être organisés sur des thèmes prioritaires tels que l'entretien des réseaux d'eau pour remédier aux coupures occasionnant la discontinuité de la prestation de services. Cela implique également une meilleure coordination horizontale entre les GDA. L'échange d'expériences et le transfert de connaissances entre pairs sont des outils utiles pour apprendre des erreurs passées et reproduire des bonnes pratiques à plus grande échelle. La mise en place de réunion annuelle des GDA pourrait être envisagée, voire la création d'une association nationale des GDA, avec pour mission de collecter et favoriser les retours d'expérience, de faire remonter au niveau central les préoccupations des régions rurales et jouer un rôle de représentation auprès des instances gouvernementales dans les processus décisionnels. L'association nationale des prestataires de services d'eau et d'assainissement au Mexique (ANEAS) est un exemple de la valeur ajoutée d'une

confédération pour fertiliser les savoir-faire et connaissances et bénéficier des leçons d'expérience d'organisations sœurs.

Encadré 2.4. **La participation des usagers dans l'approvisionnement en eau potable : La province de Taroudant au Maroc**

Le Programme d'approvisionnement groupé en eau potable des populations rurales (PAGER) a été lancé en 1995 pour augmenter le taux d'accès à l'eau potable en milieu rural. En tout, 74 systèmes d'alimentation en eau potable ont été construits entre 2002 et 2008 dans la province de Taroudant dans le sud du Maroc, desservant une population de 86 000 personnes.

Parmi les conditions fixées pour la construction des systèmes sont la gestion par une association d'usagers, l'application d'un tarif permettant le recouvrement des coûts de gestion et d'entretien, ainsi qu'une participation monétaire des usagers aux coûts d'investissement de 5 %. Des bureaux d'études assistèrent les communautés dans le processus de création d'associations d'usagers dont les membres sont élus en assemblée générale. Sous le contrôle des bureaux d'études, des études techniques furent développées et validées par la population à chaque phase des projets. Ce n'est qu'à la suite de ce processus de validation que la population contribue aussi financièrement.

Pendant la réalisation physique des projets, les bureaux d'études accordèrent aux associations d'usagers une formation ainsi qu'un encadrement continu pendant les premières années de gestion. Les usagers choisirent eux-mêmes leur structure tarifaire, à savoir un tarif binôme qui comprend une redevance fixe et un tarif volumétrique, couvrant en principe tous les frais fixes, y inclus le renouvellement des équipements électromécaniques ainsi que les frais variables.

En 2008, 99 % des usagers payaient leur facture, bien que les prix par m³ soient plus élevés qu'en milieu urbain. La facture moyenne était de 45 dirhams (EUR 4.5)/mois/branchement en 2008. Les associations d'usagers ont créé des fonds d'entretien et de renouvellement avec un solde total disponible de 7.3 millions de dirham en 2008, soit 150 % des dépenses annuelles. Les pertes de distribution s'élèvent à 13 % en moyenne.

Source : Office National de l'Eau Potable (2009), « Programme d'approvisionnement en eau potable des populations rurales dans la province de Taroudant et de Tiznit », Rapport d'exploitation des SAEP, Année 2008, KfW, IGIP/Beller.

Les organisations non-gouvernementales

La Révolution tunisienne fut à l'origine d'une implication accrue de la société civile dans les différents champs de l'action publique, dont l'eau. De nombreuses ONG ont ainsi vu le jour, sous une démarche humanitaire post-révolutionnaire, dans ce secteur dont la quasi exclusivité incombait jusque-là à l'État. Il est vrai que déjà en 2004 une enquête du ministère de l'Agriculture soulignait le rôle important des ONG dans la définition des objectifs de développement durable du pays et la mise en œuvre de certains programmes d'action (Banque mondiale, 2004). Mais depuis la Révolution, ces ONG jouent un rôle croissant auprès des populations où la présence locale du gouvernement est parfois plus restreinte, même s'il existe encore trop peu d'information sur leur portée dans le secteur de l'eau.

Le *Portail Humanitaire*, une plate-forme interactive recensant les ONG de l'ensemble du pays, tous objectifs confondus, ne compte qu'une fraction d'organisations tunisiennes œuvrant pour l'accès à l'eau et à l'assainissement. Parmi elles, *TunisiEntraide* a mis en place un réseau solidaire d'entraide entre Tunisiens pour lever des fonds et contribuer au financement d'initiatives variées destinées à améliorer les conditions de vie des communautés dans les régions défavorisée de Tunisie en mettant notamment en place des projets d'accès à l'eau et d'assainissement (encadré 2.5).

Encadré 2.5. **Exemples de projets d'eau et d'assainissement menés par TunisiEntraide**

TunisiEntraide a mené en 2011 un projet[1] de creusage de puits dans la localité de Nebeur dans le gouvernorat du Kef en partenariat avec l'association ATTAC. La première phase du projet fut d'effectuer une étude de faisabilité pour démontrer la nécessité du puits, ses coûts ainsi que les avantages qui en découlent. La seconde phase consistait au creusage d'un puits de six mètres pour assurer un volume d'eau assez important, la mise en place d'une pompe submersible avec l'installation électrique nécessaire ainsi que la construction d'un réservoir d'eau et d'un abreuvoir pour le bétail. Ce projet devrait permettre à plus de 150 familles et leur bétail de bénéficier d'un accès à l'eau potable ainsi qu'éventuellement, vendre le surplus.

En 2012, TunisiEntraide a achevé le projet « L'eau, c'est la vie » qui consistait à mettre à jour le système d'assainissement d'eau dans le village de Dhouaouda dans le gouvernorat de Kasserine. Jusqu'alors, l'eau n'était disponible qu'un jour sur trois dans le village car le système d'adduction fonctionnait avec une pompe à démarrage manuel. Le projet a permis l'installation d'un automate de télégestion pour assurer la liaison entre le forage et le réservoir d'eau. Ce système assure le démarrage de la pompe et le remplissage automatique du réservoir d'eau au besoin à distance sans aucune intervention humaine.

Note : www.tunisientraide.org/tunisie-sans-eau-sous-le-soleil-a-175-km-de-tunis.

Source : Site Internet officiel de TunisiEntraide : www.tunisientraide.org (consulté en décembre 2013).

Souvent, la souplesse et la rapidité d'action qui caractérisent les petites ONG en font des instruments efficaces pour mobiliser les populations locales (Perroulaz, 2004). Certaines, comme TunisiEntraide, parviennent avec succès à mobiliser des fonds et mener à bien des projets pour améliorer l'accès à l'eau potable et l'assainissement des populations. Ces petites ONG travaillent souvent au plus proche des citoyens et doivent capitaliser sur cette opportunité pour se faire vecteur de la mobilisation de la population.

Les grandes organisations et associations ont également un rôle à jouer en Tunisie pour une meilleure participation publique dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. L'Organisation Tunisienne de Défense du Consommateur (ODC), créée en 1989 pour œuvrer dans l'intérêt du consommateur, est affiliée à l'Organisation Internationale du Consommateur depuis 1995. Ses objectifs sont : *i)* d'assister les consommateurs, protéger et défendre leurs intérêts à tous les niveaux et dans tous les secteurs ; *ii)* de conseiller les consommateurs, les informer et sensibiliser aux principes de la bonne gestion ; *iii)* de représenter les consommateurs sur tous les plans et à tous les niveaux auprès des différentes instances ; *iv)* d'œuvrer pour que les orientations nationales de développement tiennent compte des intérêts du consommateur et de ses aspirations (Institut National de la Consommation, 2013).

Pour renforcer l'accord de coopération entre l'ODC et la SONEDE, d'autres expériences internationales peuvent servir de modèle. Depuis 2004, l'ODC a un accord de coopération avec la SONEDE qui vise à sensibiliser le public aux économies d'eau et à

améliorer la réponse aux besoins des usagers. Cependant, la portée de l'accord semble limitée, et son efficacité dans la communication avec les usagers sur les enjeux qui les concernent, tels que les prix de l'eau et la qualité de service, n'est pas encore avérée. Des expériences intéressantes conduites dans d'autres pays peuvent servir de modèle sur ce point particulier. Par exemple, en France, l'Union fédérale des consommateurs « UFC-Que Choisir » est un exemple d'association de consommateurs, la plus ancienne d'Europe, qui représente les consommateurs auprès de toute instance afin d'améliorer leurs conditions de vie. Elle est devenue, depuis sa création en 1951, un interlocuteur de poids dans les dialogues avec le gouvernement, les entreprises, les partis politiques et les syndicats (encadré 2.6).

Encadré 2.6. **UFC-Que Choisir en France**

L'Union fédérale des consommateurs – Que Choisir (UFC-Que Choisir) est présente sur l'ensemble du territoire français avec 158 associations locales et 300 points d'accueil. Leurs missions sont multiples : informer, conseiller, défendre l'intérêt des consommateurs et les représenter dans les instances locales. Elles accueillent des centaines de milliers de consommateurs et traitent près de 100 000 litiges par an. L'UFC-Que Choisir travaille également à mettre à la disposition des consommateurs les moyens de formation et d'éducation nécessaire pour être informés sur les domaines qui affectent leurs conditions de vie et s'impliquer de façon avertie. L'UFC-Que Choisir publie ses propres revues de tests comparatifs et d'enquête. Elle édite des ouvrages, notamment « Tous les droits du consommateurs » (réactualisé fin 2011).

Parmi ses nombreux domaines d'intervention, l'UFC-Que Choisir est impliquée dans les sujets de pollution de l'eau, de pénurie et du prix de l'eau. Elle a développé plusieurs outils, notamment un comparateur de la qualité de l'eau potable. Les personnes sont invitées à diagnostiquer la qualité de l'eau potable de leur commune sur la base d'un test pour six contaminants : les nitrates, les pesticides, les bactéries coliformes, le sélénium, l'aluminium et la radioactivité. Le comparateur est accessible sur le site Internet de l' « UFC-Que Choisir » et s'accompagne d'information sur les risques que posent chacun de ces contaminants.

Source : Site officiel de l'UFC-Que Choisir : www.quechoisir.org (consulté en décembre 2013).

L'ODC a également un rôle à jouer dans les relations avec le secteur privé. Elle peut devenir une passerelle entre les consommateurs et les prestataires de services, notamment en ce qui concerne l'assainissement, compte tenu des objectif de l'ONAS de déléguer 40 % du réseau de distribution aux entreprises privées d'ici la fin de 2014 (Attia, 2009). Une implication plus systématique de l'ODC permettrait plus de transparence vis-à-vis des activités des entreprises privées, souvent mal connues des citoyens. Des accords de coopération pourraient être signés entre l'ODC et les prestataires privés pour garantir une meilleure transparence et fluidité de l'information afin que les intérêts des consommateurs soient mieux pris en compte. L'ODC devrait aussi jouer un rôle de vecteur entre les consommateurs et les prestataires de services, y compris privés, pour assurer une meilleure prise en compte des plaintes et des inquiétudes des usagers, mais aussi soutenir les prestataires pour qu'ils répondent à ces attentes de façon adéquate. Elle pourrait, par exemple, accompagner les organismes publics et privés dans la diffusion de sondages et enquêtes de satisfaction auprès des consommateurs, mais également tenter de fédérer l'ensemble des acteurs de l'eau en Tunisie autour d'événements publics (par exemple, une journée ou semaine de l'eau potable), voire d'ateliers de formation et/ou sensibilisation.

Si les rares associations du secteur de l'eau manquent cruellement de connaissances, capacités et formations sur le sujet, de nombreux groupes de travail sur l'eau existent et pourraient jouer un rôle plus important dans la réflexion en cours sur les politiques de

l'eau dans le pays. C'est le cas de structures comme Eau et développement, Eau dans la Constitution, ITES, CERTE et d'autres structures dont les experts ont souvent contribué aux réformes passées dans le secteur (en tant que fonctionnaires de l'administration). Une société civile bien informée peut révéler des dysfonctionnements organisationnels au niveau de la gouvernance et relayer les demandes des acteurs locaux. Cela exige une connaissance des cadres réglementaires pour veiller sur l'échiquier institutionnel et l'architecture financière dans l'intérêt général.

Les ONG et autres associations devant jouer un rôle dans le secteur de l'eau ne doivent pas nécessairement être issues, créées et représentatives de ce même secteur ; il peut s'agir d'associations plus génériques, s'investissant dans les aspects liés aux services essentiels, car ils sont un facteur de développement très importants pour la Tunisie. D'autre part, il existe des effets de renforcement mutuel à impliquer la société civile : c'est en pratiquant l'engagement que les capacités se créent.

Les femmes et les jeunes, plus particulièrement, ont un rôle à jouer dans les processus de concertation en amont des décisions majeures dans le secteur de l'eau mais également contribuer à l'analyse et l'évaluation des impacts (sociaux, environnementaux, économiques, etc.). Par exemple, le Centre des femmes arabes pour la formation et la recherche (*Centre for Arab Women for Training and Research*, CAWTAR), fondé en 1993 en Tunisie, est une ONG régionale qui travaille dans 22 pays arabes afin de générer des connaissances et ainsi soutenir, avec des données factuelles, le dialogue de politiques, ainsi que la planification et le renforcement des capacités techniques et institutionnelles dans la région. L'objectif du CAWTAR est de donner aux femmes plus de pouvoir et de promouvoir l'égalité des sexes. L'organisation publie des documents d'information et des manuels sur le rôle et les droits des femmes dans l'entreprenariat et les processus décisionnels[3]. À ce titre, le CAWTAR pourrait jouer un rôle important pour informer les femmes sur le rôle qu'elles peuvent jouer dans le secteur de l'eau, depuis l'utilisation plus économe des ressources en eau jusqu'à influencer les projets et réformes sur l'eau.

Les ONG ont un rôle important à jouer pour une approche plus ouverte et intégrée des services d'eau et d'assainissement en Tunisie. La poursuite des efforts engagés jusqu'à présent, notamment auprès des populations marginalisées en milieu rural, est nécessaire et requiert des financements. L'éducation des jeunes est également cruciale pour former des générations futures instruites, mieux en mesure de comprendre l'incidence des problèmes d'eau sur la santé, le développement socio-économique et l'environnement et plus à même de trouver des moyens efficaces de faire connaître leurs préoccupations.

Vers une décentralisation plus aboutie : Le rôle des autorités infranationales

Les processus de décentralisation actuellement en vigueur doivent s'accompagner d'un renforcement de compétences des autorités infranationales. En juin 2013, l'ancien ministre des Finances tunisien, Elyes Fakhfakh, annonçait qu'il « était temps de raisonner en termes de performance et gestion budgétaire par objectif au niveau régional » (Babnet Tunisie, 2013). La Tunisie avance progressivement vers la décentralisation, y compris dans le secteur de l'eau. Les niveaux infranationaux de l'administration, comme les municipalités ou les gouvernorats, ont eu jusqu'à présent peu de responsabilités, qu'il s'agisse de la définition des politiques sectorielles, de réglementation ou de fourniture de services. Au même titre, les informations sur le rôle et les fonctions des antennes régionales de la SONEDE et de l'ONAS sont extrêmement limitées.

La réforme du cadre juridique du secteur de l'eau et de l'assainissement s'inscrit dans un contexte plus large de révision de la Constitution et de réformes engagées en matière de décentralisation (encadré 2.7). Cela représente une opportunité pour le gouvernement tunisien d'allouer de plus grandes responsabilités aux acteurs infranationaux dans le secteur de l'eau et de l'assainissement et de repenser les politiques de l'eau comme une responsabilité partagée entre les différents niveaux de gouvernement. Celle-ci permettrait une meilleure prise en compte des spécificités territoriales et l'élaboration de politiques au plus près des besoins des citoyens.

Encadré 2.7. **Décentralisation dans la nouvelle Constitution de la Tunisie : Un instrument fort pour la démocratie et de développement local**

La Fédération Nationale des Villes Tunisiennes, Cités et Gouvernements Locaux Unis, la *Diputación* de Barcelone, l'Association Internationale des Maires Francophones et l'Organisation des Villes Arabes ont organisé les 28 et 29 mai 2012 à Tunis, une conférence sur la « Décentralisation dans la nouvelle Constitution de la Tunisie : Instrument fort pour la démocratie et de développement local ». Cette initiative a bénéficié du soutien du ministère français des Affaires étrangères, du FIIAP-Goberna (Espagne), de la Commission Méditerranée de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) et de Cities Alliance.

Cette conférence a permis de rassembler des représentants des collectivités locales et de leurs réseaux issus du monde entier, des représentants du gouvernement national et de l'Assemblée Nationale Constituante tunisienne mais aussi des experts du monde académique et des bailleurs de fonds. Les 200 participants ont débattu sur les enjeux de la décentralisation et sur l'équilibre à trouver entre décentralisation et déconcentration, le rôle des collectivités locales dans le développement et leurs relations avec la société civile.

À l'issue des travaux, des recommandations ont été formulées et notamment celles : d'inscrire la décentralisation dans la future Constitution, de définir les niveaux de décentralisation, de mieux répartir les responsabilités et les ressources entre ces différents niveaux et l'État central, de garantir l'autonomie administrative et financière des collectivités locales et de favoriser la participation citoyenne. Il a également été souligné l'importance de prévoir la juridictionnalisation du contrôle des collectivités locales.

Les représentants des autorités locales tunisiennes ont saisi l'opportunité de cette conférence pour lancer un appel aux membres de l'Assemblée Nationale Constituante afin que s'établisse un dialogue direct à propos du processus constitutionnel de manière à ne pas être laissé à la marge des débats dans cette phase de transition complexe.

Les recommandations de cette conférence ont été largement reprises dans la nouvelle Constitution qui stipule que « l'État s'engage à soutenir la décentralisation et l'adopter sur tout le territoire dans le cadre de l'unité de l'État » (article 14). La Constitution définit également les principes de la décentralisation et accorde une place importante à la jeunesse qui était également l'une des revendications des représentants des autorités locales tunisiennes.

Source : Site officiel de Cités et Gouvernements Locaux Unis : www.commed-cglu.org (dernière consultation février 2014).

Les gouvernorats et les villes tunisiennes bénéficient d'un fort potentiel pour aider le gouvernement central à répondre aux défis actuels et futurs en matière d'accès à l'eau et d'assainissement. Ceux-ci sont en effet plus au fait des réalités propres à leurs territoires, que ce soit en termes de disponibilité de la ressource, de conditions climatiques ou de revendication de la population locale. Lorsque les responsabilités liées aux services sont plus proches des populations concernées, ces décisions sont plus susceptibles d'être en

accord avec les points de vue des communautés. Bien souvent, associer les collectivités territoriales à l'élaboration de la politique de l'eau est une gageure d'efficacité et de mise en œuvre réussie. Le gouvernement gagnerait donc à les impliquer davantage dans les réflexions stratégiques, notamment sur la PSP, mais aussi concernant la tarification pour améliorer l'acceptabilité sociale et contribuer à de meilleures performance. Les autorités infranationales pourraient ainsi jouer un rôle de « fenêtres » du gouvernement central sur les territoires et à ce titre, devraient se voir allouer des prérogatives, ainsi que les ressources humaines et financières correspondantes, pour contribuer activement à la définition des politiques de l'eau et la régulation des services d'approvisionnement.

Le Conseil National de l'Eau tunisien pourrait agir en tant qu'organe de coordination entre le gouvernement central et les niveaux infranationaux, mais son rôle jusqu'à présent a été minime. Créé pour assister le ministère de l'Agriculture dans la définition de principes généraux de mobilisation et de valorisation de l'utilisation des ressources en eau[4], le conseil est composé de représentants de plusieurs ministères, entreprises et organisations nationales. Le conseil fut, entre autres, solliciter pour émettre des avis concernant les stratégies et les objectifs de la politique hydraulique en Tunisie et des études prospectives à l'horizon 2050. Il contribue, par ailleurs, à l'élaboration de programmes visant la rationalisation de la consommation d'eau et sa valorisation ainsi que le traitement des situations spécifiques des nappes d'eaux souterraines en vue de limiter leur surexploitation. Il définit des mesures permettant l'optimisation de l'utilisation des ressources en eau et leur durabilité à travers la valorisation des eaux usées traitées dans le secteur agricole et les secteurs non agricoles ou encore le dessalement. L'ouverture du Conseil National de l'Eau tunisien aux représentants des gouvernorats et des municipalités pourrait être une première étape pour promouvoir le dialogue et la concertation. Les deux réunions annuelles du conseil pourraient être l'opportunité d'échanger les points de vue entre acteurs issus de différents niveaux de l'administration afin de relayer les opinions locales au niveau central, mais aussi de transmettre des principes et directives nationales à l'échelle territoriale. Ceci permettrait de créer des opportunités d'intermédiation nécessaires pour renforcer la coopération entre les organismes publics et faire adhérer tous les niveaux de l'administration à une approche commune du secteur de l'eau.

D'autres formes de coordination verticale pourraient être envisagées. Des accords pourraient être signés avec le ministère de l'Agriculture, le ministère de la Santé publique et le ministère de l'Équipement, de l'Aménagement du Territoire et du Développement Durable pour doter les autorités infranationales de prérogatives en matière de contrôle de la qualité (de l'eau potable et des rejets d'eaux usées) et de suivi des performances. L'autonomie nécessaire, les capacités techniques locales appropriées et les dotations financières adéquates devront néanmoins être garanties pour leur permettre de mener efficacement leurs nouvelles responsabilités.

Des cas d'étude-pilote pourraient être expérimentés dans certaines villes telles que Tunis pour tester la faisabilité et l'impact du transfert de certaines responsabilités de l'eau vers l'échelon local. Une telle décentralisation pourrait aussi être propice à une meilleure coordination des politiques de l'eau avec les politiques de développement territorial (urbain, rural). Une évaluation *ex post* permettrait de diagnostiquer les déficits de gouvernance et les coûts (monétaires et non-monétaires) qui résultent de la décentralisation, mais aussi d'identifier les bonnes pratiques à reproduire avant d'élargir l'expérience au reste du territoire. Le processus de régionalisation actuellement en cours au Maroc peut apporter un éclairage intéressant sur cet aspect (encadré 2.8).

Encadré 2.8. **Le projet de régionalisation au Maroc**

Depuis janvier 2010, la Commission consultative de la régionalisation (CCR) mène le projet de régionalisation avancé au Maroc. Ce projet de grande envergure vise à renforcer la démocratie locale et doter les régions de larges attributions et prérogatives dans les domaines de l'aménagement du territoire, l'enseignement, la santé, la culture et les équipements. Ce vaste projet prévoit la répartition du pays en 12 régions chapeautées par des conseils régionaux autonomes, bénéficiant d'une légitimité démocratique et dotés de prérogatives décisionnelles élargies.

Dans le domaine de l'eau, l'État consultera le futur Conseil régional pour l'élaboration des stratégies nationales et régionales. Le Conseil régional sera, quant à lui, chargé de la préservation et de l'utilisation optimisée des ressources en eau, de la réalisation d'ouvrages de petite et moyenne hydraulique pour la lutte contre les inondations et pour l'irrigation, de la préservation de l'environnement, la protection du littoral, des lacs, de rives des fleuves, des forêts et des sites naturels et la lutte contre la désertification et contre la pollution.

La nouvelle instance régionale sera également représentée au niveau des établissements publics à caractère régional intervenant dans le domaine de l'eau. La distribution de l'eau à l'échelle de ce nouveau découpage territorial permettra de couvrir l'ensemble du pays et d'assurer la distribution de l'eau sur l'ensemble de la région nouvellement créée qu'il s'agisse de zones rurales ou urbaines.

Source : Commission consultative de la régionalisation, « Rapport sur la régionalisation avancée », Livres I et II, www.regionalisationavancee.ma/PDF/Rapport/Fr/L1_ConceptionGenerale.pdf, accédé le 19 mars 2014.

Notes

1. Les passifs éventuels sont des obligations potentielles qui peuvent se matérialiser en fonction des circonstances. Le passif dépend donc de la manifestation d'une circonstance (incertaine) particulière. Un passif éventuel ne fait l'objet d'une comptabilisation que si la circonstance est probable et si le montant du passif peut être chiffré. Les passifs éventuels sont différents pour chaque type d'entreprise et de profession, et le management établit des provisions pour les couvrir en mettant des fonds de côté pour constituer des réserves. À titre d'exemple, on citera les agissements de personnel, les garanties de crédits, les contrats incomplets, les procédures judiciaires en cours, les indemnités aux parties tierces, les commandes non respectés, les différends non résolus, etc. D'après la législation sur les entreprises, les passifs éventuels peuvent apparaître sur le budget, grâce à une note explicative (note de bas de page).
2. Loi 1999 sur les groupements de développement agricole.
3. Site officiel du centre des femmes arabes pour la formation et la recherche (CAWTAR) : www.cawtar.org (consulté en décembre 2013).
4. Décret 2010-407 du 9 mars 2010, portant création d'un conseil national de l'eau et fixant ses missions, sa composition et les modalités de son fonctionnement.

Annexe 2.A1
La participation du secteur privé dans le secteur de l'eau : Leçons issues de l'expérience internationale

Partenariats public-privé dans le secteur urbain de l'eau : Leçons apprises d'après la Banque mondiale

Selon une étude de la Banque mondiale (2009) qui s'est intéressée aux partenariats public-privé dans le secteur urbain de l'eau dans 32 pays en développement et émergents et ce sur une période de 15 ans (soit environ 65 contrats de gérance, concessions et bails/affermages pour les services publics de l'eau), les opérateurs privés ont le plus souvent permis d'améliorer l'efficacité opérationnelle et la qualité du service. Dans le cadre de cette étude, de nombreux opérateurs privés sont ainsi parvenus à réduire les pertes d'eau, notamment en Afrique de l'Ouest, au Brésil, en Colombie, au Maroc et à Manille Est. À Maputo et à Manille Ouest, en revanche, aucun progrès notable n'a été constaté et la part de l'eau non facturée est demeurée très élevée (supérieure à 50 %). L'étude révèle également que l'arrivée d'un opérateur privé peut contribuer à améliorer le taux de recouvrement des factures. Enfin, les PPP dans le domaine de l'eau ont souvent permis d'améliorer sensiblement la qualité du service, en réduisant notamment le rationnement de l'eau comme en Colombie et en Afrique de l'Ouest.

À l'inverse, certaines attentes en matière de financement privé ont été déçues. La plus grande partie des investissements privés s'est concentrée sur un nombre limité de projets (notamment au Chili). De nombreuses concessions n'ont pas donné lieu aux investissements auxquels les opérateurs s'étaient engagés au départ et n'ont pas permis d'atteindre les objectifs contractuels initiaux en matière de couverture. En revanche, certaines concessions associant un financement public et privé (comme en Colombie, à Guayaquil en Équateur, à Cordoba et à Salta en Argentine), ainsi que certains bails/affermages dont les investissements étaient financés par l'entité publique, se sont révélés efficaces et ont permis d'augmenter le taux de raccordement de la population. (Banque mondiale, 2009)

Les expériences d'Amman et de Yarmouck en Jordanie

Dans le cas du contrat de gestion LEMA à Amman, la participation du secteur privé s'est avérée relativement efficace, mais est restée limitée en raison des interprétations ou attentes divergentes sur les termes du contrat. Alors que la durée d'alimentation en eau a doublé, passant de 36 heures par semaine au début de la mise en place du contrat LEMA à une moyenne de 75 heures par semaine à la clôture du contrat en 2006, d'autres objectifs se sont avérés plus difficiles à satisfaire (Pérard, 2008). En particulier, le contrat LEMA n'a pas atteint l'objectif concernant le paiement des factures, en partie parce qu'il n'avait pas le pouvoir d'obliger les organismes publics à payer leurs factures, dont les arriérés s'élevaient à USD 5.7 millions (Suleiman et al., 2008). En outre, le projet

d'investissement que le gouvernement entendait mettre en œuvre pour réduire les fuites physiques sur le système de distribution ne s'est pas concrétisé, rendant plus difficile la tâche de l'entrepreneur privé pour réduire les pertes d'eau non facturée comme spécifié dans le contrat (Suleiman et al., 2008). Par ailleurs, les interprétations différaient sur les obligations que prévoyaient les clauses du contrat. Par exemple, le contrat stipulait que l'entrepreneur privé devait fournir de l'eau pour 24 heures par semaine ou plus par abonné, mais l'entrepreneur privé a fait valoir qu'il devait assurer un tel approvisionnement par zone, et non par abonné (Suleiman et al., 2008). Cette expérience rappelle l'importance d'une meilleure clarification des termes du contrat et d'une surveillance plus étroite afin de s'assurer que ces derniers soient bien respectés.

L'expérience du contrat de gestion à Yarmouk illustre l'importance d'établir des clauses de contrat réalistes. Le contrat spécifiait que le partenaire privé serait payé sur la base d'une rémunération fixe et d'une rémunération variable basée sur la performance. Le gouvernement de la Jordanie et la Banque Allemande de Développement (KfW) devaient contribuer à ce financement. Cependant, le partenariat a failli pour un certain nombre de raisons. Premièrement, le gouvernement n'était pas en mesure d'honorer ses paiements et avait environ six mois de retard dans le paiement de la rémunération fixe de l'opérateur lorsque la société a décidé de se retirer. Deuxièmement, le personnel de Yarmouk a entamé une grève peu de temps après la signature du contrat, s'opposant au transfert de 25 % du personnel de Yarmouk vers l'autorité jordanienne de l'eau (*Water Authority of Jordan*, WAJ) tel que prévu dans le cadre des termes du contrat. Troisièmement, selon un auditeur indépendant qui a travaillé sur le contrat, les objectifs de performance n'étaient pas réalistes. En effet, les critères de performance incluaient des indicateurs relatifs à l'amélioration de l'efficacité énergétique, à l'excédent de trésorerie, à la diminution des volumes d'eaux non facturés et à la continuité des ventes d'eau. Ces objectifs étaient très ambitieux pour une entreprise nouvellement créée, qui au préalable, affichait l'un des taux les plus élevés d'eau non facturée dans le pays, des contraintes financières lourdes et une zone de distribution vaste et discontinue. De fait, le contrat a été résilié en 2012 et le règlement à l'amiable était encore en cours de résolution en octobre 2013.

Cette section est basée sur OCDE (2014b).

L'expérience de Tripoli au Liban

L'expérience s'est limitée à un contrat de service et de gestion pour les services d'eau potable dans la commune urbaine de Tripoli (qui compte une population de 400 000 habitants représentant 10 % de la population libanaise). Le projet comprenait deux composantes : la réalisation d'infrastructures physiques pour un montant de EUR 11 millions (agrandissement de la station de traitement de l'eau de Bahsass, extension du réseau secondaire et tertiaire de Tripoli) et un appui institutionnel pour l'amélioration des performances de l'Office des Eaux de Tripoli (remplacé ensuite par l'Établissement Public des Eaux et de l'Assainissement du Liban-Nord, EEALN). Le contrat de gestion a été remporté par l'entreprise Ondeo-Liban pour un montant de EUR 4.6 millions et une durée de quatre ans. Il a démarré en 2003 et s'est achevé en 2007, sans renouvellement.

Les objectifs du contrat de gestion étaient l'amélioration des performances techniques, commerciales et financières ; la mise en place de systèmes d'information et de gestion ; et l'amélioration de la communication. Le bilan de cette expérience au regard des indicateurs de performance définis par le contrat est partagé et a fait l'objet de débats importants. Parmi les objectifs atteints, le contrat a permis la distribution d'une eau de qualité bactériologique potable en continu, le recrutement et la formation du personnel, et

l'installation et la mise en service de logiciels de gestion (gestion de la clientèle, gestion de la maintenance assistée par ordinateur, système d'information géographique). D'autres progrès ont été enregistrés sans pour autant atteindre les objectifs fixés. Par exemple, le rendement technique a été porté de 35 % à 55 % contre un objectif de 75 %. Ce sont principalement les objectifs financiers qui n'ont pas été atteints : le taux de facturation est passé de 34 % à 55 % contre un objectif de 75 % et le taux de recouvrement des créances courantes est passé de 29.7 % à 33.8 %, contre un objectif de 90 %.

Cette section est basée sur GWPMed/OCDE (2011).

L'expérience des BOT dans le secteur de l'eau et de l'assainissement du Mexico

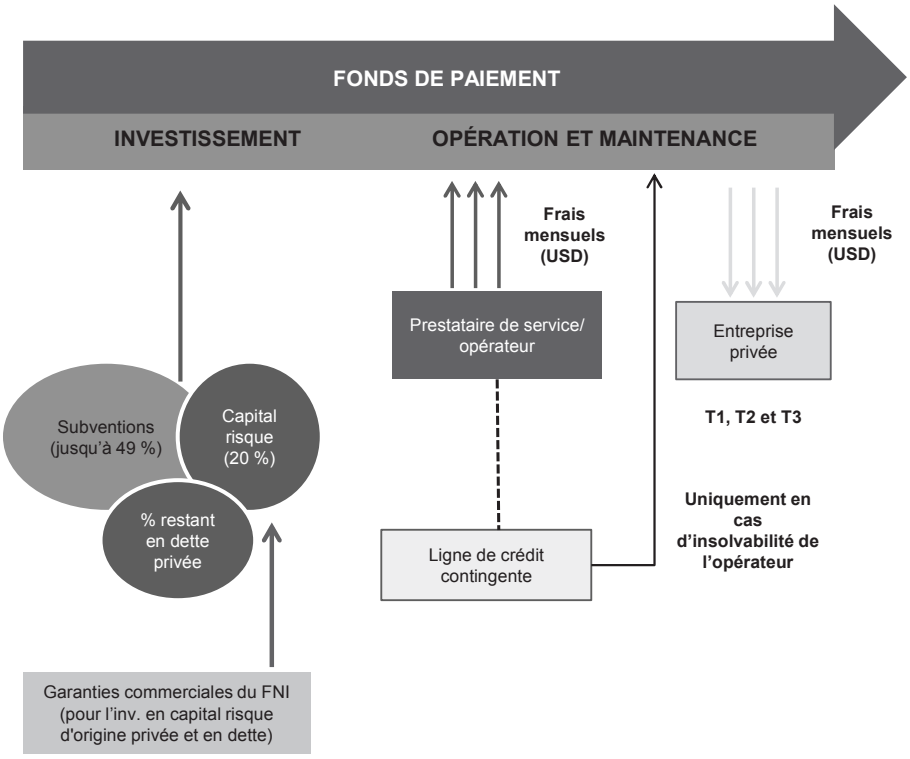
Depuis 1997, le Mexique a connu une croissance rapide des contrats de BOT (*build-operate-transfer*, construction-exploitation-transfert) pour le développement et la gestion des usines de traitement des eaux usées. Entre 1997 et avril 2012, 38 projets de BOT pour les usines de traitement des eaux usées, des aqueducs et des usines de dessalement étaient en cours de développement. Selon CONAGUA (la Commission Nationale de l'Eau du Mexique), sur la période 2007-11, près de 17 projets ont été lancés pour les usines de traitement offrant les plus grandes capacités (capacité > 500 l/s) par le biais du PROMAGUA, ce qui a engendré un investissement privé de MXN 4.4 milliards (quelques EUR 250 millions) – soit deux tiers de l'investissement total – et qui a permis d'augmenter le niveau de collecte des eaux usées de 36.1 % à 45.7 %. En avril 2012, 4 nouvelles usines de traitement des eaux usées étaient en cours de construction, portant ainsi la contribution du secteur privé à environ MXN 7.3 milliards (EUR 400 millions) – la moitié de l'investissement total – tandis que 11 autres projets étaient en cours de formalisation pouvant s'accompagner d'un investissement privé potentiel de l'ordre de MXN 1.9 milliard (EUR 100 millions).

La combinaison des financements publics et privés a donc été cruciale pour garantir le succès des contrats de BOT. Les projets ont pu se développer aussi vite au Mexique parce que le gouvernement a su mettre en place un mécanisme de financement spécifique, PROMAGUA, qui permet d'utiliser des fonds publics pour lever des investissements privés. Ce mécanisme combine des subventions accordées par l'État central avec un système de garantie au niveau local ou étatique, qui assure à l'investisseur que la société publique honorera son obligation de paiement. Dans le cadre de la mise en place de ce nouveau montage financier, le Fonds sur l'infrastructure nationale (FNI) a été créé en 2008, fonds gouvernemental dédié au financement de projets d'infrastructure.

L'expérience mexicaine illustre également les limites du système des BOT. Si elle a pu pallier au déficit de financement pour financer les investissements des infrastructures, la signature des projets de BOT n'a pas permis d'améliorer le niveau d'efficacité des fournisseurs d'eau et les coûts de services ont augmenté. Il incombe en effet aux municipalités et aux entreprises publiques de l'eau de s'assurer que la conception du BOT soit en ligne avec les besoins et la capacité du réseau pour décider de la mise en place d'une nouvelle installation, et de procéder aux améliorations nécessaires pour la fourniture de services requise dans le cadre du BOT. À Puerto Vallarta, par exemple, un contrat de BOT (construction-exploitation-transfert) signé en 1992 pour une usine de traitement des eaux usées a dû être racheté par la municipalité après avoir été frappé par la crise financière. Le retour d'expérience a mis en avant l'irréalisme de certaines hypothèses de projet, techniques et financières, qui avaient été décidées par les autorités municipales de l'époque, notamment la surestimation de la population à couvrir et la capacité des installations de traitement.

Cette section est basée sur OCDE (2012c).

Graphique 2.A1.1. **Montage financier d'un projet PROMAGUA**



Source : OCDE (2013), *Making Water Reform Happen in Mexico*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264187894-en.

Annexe 2.A2
Optimisation de la dépense publique

La Recommandation du Conseil sur les Principes applicables à la gouvernance publique des partenariats public-privé (OCDE, 2012c) met en avant l'importance de fonder le choix PPP sur un objectif d'optimisation de la dépense publique. L'optimisation de la dépense publique se définit comme la combinaison optimale en termes de quantité, de qualité, de caractéristiques et de prix (c'est-à-dire de coût), attendue (et parfois calculée) sur la durée entière du projet, permettant aux autorités de répondre aux besoins des citoyens (Burger et Hawkesworth, 2011). Il s'agit donc d'une mesure ou d'un concept relatif. Le point de départ du calcul correspondant est le comparateur du secteur public. Ce dernier compare le coût actuel net des offres relatives au projet de PPP à la solution la plus économique d'après un projet de référence correspondant à une passation de marché public classique. Le comparateur tient compte à la fois des risques pouvant être transférés à un acteur privé et de ceux qui resteront à la charge des autorités publiques. En plus des aspects quantitatifs généralement traités par les comparateurs du secteur public, l'optimisation de la dépense publique comporte des aspects qualitatifs qui laissent normalement une marge d'appréciation à l'autorité publique concernée. L'encadré 2.A2.1 présente les méthodes qui peuvent être utilisées pour évaluer l'optimisation des dépenses publiques dans les différents projets de PPP. Si l'optimisation de la dépense publique est difficile à évaluer au début d'un projet, c'est parce qu'elle dépend, en dernière analyse, d'une combinaison de facteurs interdépendants tels que le transfert des risques, l'évaluation des performances et les mesures incitatives correspondantes, les compétences de gestionnaire du partenaire privé et les avantages du projet PPP pour les utilisateurs finaux.

Encadré 2.A2.1. **Évaluer l'optimisation de la dépense dans les projets proposés**

Avant d'entreprendre un partenariat public-privé, les autorités publiques doivent examiner si celui-ci permet ou non d'optimiser la dépense publique par rapport aux marchés publics traditionnels. De manière générale, il est possible d'appliquer quatre méthodes pour évaluer l'optimisation de la dépense publique :

- une analyse coûts-avantages complète de tous les modes de passation de marché dont disposent les pouvoirs publics et le secteur privé – c'est la plus complexe de ces quatre méthodes
- l'utilisation d'un comparateur du secteur public avant la procédure d'appel d'offres afin d'évaluer si les partenariats public-privé permettent, de manière générale, d'optimiser la dépense publique (ex. Afrique du Sud)
- l'utilisation d'un comparateur du secteur public après la procédure d'appel d'offres afin d'évaluer si un projet de partenariat public-privé en particulier permet d'optimiser la dépense publique
- le recours uniquement à la procédure d'appel d'offres sans faire de comparaison entre les modes de fourniture publique et privée (ex. France).

Encadré 2.A2.1. **Évaluer l'optimisation de la dépense dans les projets proposés** (*suite*)

En Australie, Partnerships Victoria utilise un comparateur du secteur public qui permet de comparer le coût actualisé des offres déposées pour le projet de partenariat public-privé par rapport au mode de fourniture respectant le plus scrupuleusement les spécifications de production (projet de référence). Le comparateur prend en compte les risques transférables à l'éventuelle partie privée et les risques conservés par les pouvoirs publics. Ainsi, le comparateur du secteur public permet de calculer le coût hypothétique du projet PPP, ajusté en fonction des risques éventuels, selon les spécificités de production d'un projet de type Partnerships Victoria. La méthode permettant d'établir le comparateur du secteur public est rendue publique par Partnerships Victoria.

Certains observateurs mettent en question la solidité de ce comparateur du secteur public invoquant une manipulation permanente en faveur des partenariats public-privé. Le Royaume-Uni, par exemple, a remplacé le comparateur du secteur public par la prise en compte d'éléments quantitatifs et qualitatifs dans l'évaluation de l'optimisation de la dépense publique. Les éléments quantitatifs comprennent un projet de référence, le rapport coûts-avantages et des critères de faisabilité. Les éléments qualitatifs concernent notamment la visibilité du projet et son caractère opportun et réaliste.

Source : OCDE (2010), *Dedicated Public-Private Partnership Units : A Survey of Institutional and Governance Structure*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264064843-en.

Bibliographie

Attia, K. (2009), « Financement de l'assainissement et participation du secteur privé : Expérience de l'ONAS », Tunis, 9 juillet, www.oecd.org/mena/governance/43316523.pdf.

Babnet Tunisie (2013), *Tunisie : La décentralisation de la gestion publique, un des chantiers prioritaires à engager*, 21 juin, www.babnet.net/cadredetail-67184.asp (consulté en décembre 2013).

Banque mondiale (2009), « Public-private partnerships for urban water utilities : A review of experiences in developing countries », *Trends and Policy Options*, No. 8, Philippe Marin, Banque mondiale, Washington, février.

Banque mondiale (2007), *Obtenir le meilleur parti des ressources rares : Une meilleure gouvernance pour une meilleure gestion de l'eau au Moyen-Orient et en Afrique du Nord*, Rapport sur le développement région MENA, Banque mondiale, Washington, http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/Resources/Water_Scarcity_Full_FRE.pdf.

Banque mondiale (2005), *Cost-Effectiveness and Equity in Egypt's Water Sector. Egypt Public Expenditure Review*, Avant-projet, Rural Development, Water and Environment Department, Middle East and North Africa Region, Banque mondiale, Washington.

Banque mondiale (2004), *Stocktaking of Water Resource Management Issues in Iraq*, Banque mondiale, Washington.

Benaddou, Ahmed (2014), présentation dans le cadre de l'atelier « Gouvernance et financement de la PSP dans le secteur de l'eau en Tunisie », session relative à la présentation de l'expérience marocaine, Tunis, 5 mars.

Burger, Philippe et Ian Hawkesworth (2011), « How to attain value for money : Comparing PPP and traditional infrastructure public procurement », *OECD Journal on Budgeting*, Vol.11/1, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/budget-11-5kg9zc0pvq6j.

Burger, P., et. al. (2009), « The effects of the financial crisis on public-private partnerships », *IMF Working Papers*, No. 144, IMF, Washington.

Commission Consultative de la Régionalisation Marocaine, Rapport sur la régionalisation avancée, Livres I et II, www.regionalisationavancee.ma/PDF/Rapport/Fr/L1_ConceptionGenerale.pdf, accédé le 19 mars 2014.

GWPMed/OCDE (2011), « Framework conditions for private sector participation in water infrastructure in Lebanon [Les conditions encadrant la participation du secteur privé dans les infrastructures de l'eau au Liban] », OCDE, Paris, www.oecd.org/daf/inv/investmentfordevelopment/49057291.pdf.

HuffPost Maghreb (2013), « Tunsie : Projet de revision du décret-loi 41 portant sur le droit d'accès à l'information », 1 octobre, www.huffpostmaghreb.com/2013/09/30/transparence-tunisie-decret-41_n_4018615.html.

Institut National de la Consommation (2013), « L'Organisation Tunisienne de Défense du Consommateur (O.D.C.) », ministère du Commerce et de l'Artisanat, Tunis, 25 mars, www.inc.nat.tn/index.php?option=com_content&view=article&id=358%3Alorganisation-tunisienne-de-defense-du-consommateur-odc&catid=31%3Aen-tunisie&Itemid=60&lang=fr (consulté en décembre 2013).

OCDE (2014b), *Water Governance in Jordan : Overcoming the Challenges to Private Sector Participation*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264213753-en.

OCDE (2014a), *Water Governance in the Netherlands : Fit for the Future ?*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264102637-en.

OCDE (2013a), *Financement des services d'eau et d'assainissement : Enjeux, approches et outils*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264120549-fr.

OCDE (2013b), *Making Water Reform Happen in Mexico*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264187894-en.

OCDE (2013c), *Regulatory Reform in the Middle East and North Africa : Implementing Regulatory Policy Principles to Foster Inclusive Growth*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264204553-en.

OCDE (2012a), *La gouvernance de l'eau dans les pays de l'OCDE : Une approche pluri-niveaux*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264168244-fr.

OCDE (2012b), *Investment Policy Review : Tunisia*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264179172-en.

OCDE (2012c), Recommandation du Conseil sur les Principes applicables à la gouvernance publique des partenariats public-privé, C(2012)86, OCDE, Paris, 4 mai, http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=275&Lang=fr&Book=False.

OCDE (2011), *Infrastructures en eau et secteur privé : Guide de l'OCDE pour l'action publique*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264060319-fr.

OCDE (2010), *Dedicated Public-Private Partnership Units : A Survey of Institutional and Governance Structure*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264064843-en.

OCDE (2009), *De l'eau pour tous : Perspectives de l'OCDE sur la tarification et le financement*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264059511-fr.

OCDE (2008), *Public-Private Partnerships : In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264046733-en.

OCDE (2002), « Transparence budgétaire : Les meilleures pratiques de l'OCDE », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, Vol. 1/3, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/budget-v1-art14-fr.

Office National de l'Eau Potable (2009), « Programme d'approvisionnement en eau potable des populations rurales dans la province de Taroudant et de Tiznit », Rapport d'exploitation des SAEP, Année 2008, KfW, IGIP/Beller.

Pérard, E. (2008), « Private sector participation and regulatory reform in water supply: The southern Mediterranean experience », *OECD Development Centre Working Papers*, No. 265, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/245713883474.

Perroulaz, G. (2004), « Le rôle des ONG dans la politique de développement : Forces et limites, légitimité et contrôle », *Annuaire Suisse de politique et de développement*, Vol. 23.

Streeter, William (2011), « The quest for sustainable infrastructure finance : Long-term private and public capital is growing, so why are we seeing so little of it ? », Banque mondiale, Washington, 22-23 juin.

Suleiman, R., L. Van Well et J-E. Gustagsson (2008), « Governance of the Amman water utility », *Development in Practice*, 21 janvier.

Chapitre 3

Plan d'action pour ameliorer la gouvernance du secteur de l'eau en tunisie

La réforme de la politique de l'eau en Tunisie pourrait bénéficier d'une analyse comparée et tirer les leçons de l'expérience internationale sur des réformes similaires engagées dans d'autres pays. Ce chapitre propose un plan d'action qui s'appuie sur l'analyse du diagnostic et sur les recommandations avancées dans ce rapport pour proposer aux autorités et aux diverses parties prenantes, y compris aux partenaires au développement, des mesures concrètes pour une réforme de l'eau réussie en Tunisie. Ces actions s'inscrivent dans le cadre des reformes et autres initiatives en cours dans le secteur de l'eau en Tunisie et s'appuient sur des exemples issus de l'expérience internationale.

Le travail mené dans le cadre du projet de l'OCDE intitulé « *Making Reform Happen* » a identifié un certain nombre de leçons sur les facteurs de réussite des réformes (OCDE, 2010a). Ces dernières offrent un point de départ utile pour réfléchir à des réformes réussies de gouvernance du secteur de l'eau en Tunisie :

- Un mandat politique clair pour la conduite des réformes : la situation actuelle de reconstruction post-révolutionnaire offre une opportunité sans précédent de considérer les réformes majeures que le pays veut opérer. La question de la participation du secteur privé (PSP) fait d'ailleurs l'objet d'une réflexion plus large dans le pays, comme en atteste le développement de la Loi sur les partenariats public-privé (PPP) et le soutien à haut niveau dont elle bénéficie. Ce contexte impose aux autorités du secteur de l'eau de réfléchir au cadre de gouvernance de l'eau et au rôle que peut jouer la PSP dans le développement du secteur. Sinon, le risque est que des décisions d'ordre stratégique leur soient imposées de plus haut.
- Une analyse solide fondée sur les faits pour ancrer la prise de décision politique et favoriser la mise en œuvre de la réforme : ce rapport contribue au diagnostic systématique des obstacles de gouvernance à la PSP dans le secteur des services de l'eau. Là où le besoin est apparu, le rapport identifie les déficits d'information qui pourraient être un frein à la prise de décision politique.
- Une structure institutionnelle appropriée, capable de soutenir les réformes de la prise de décision politique jusqu'à sa mise en œuvre opérationnelle : l'analyse de diagnostic démontre que la Tunisie a bénéficié pendant des années d'une organisation institutionnelle solide de son secteur de l'eau qui lui a permis des performances remarquables. Ce modèle de gouvernance montre cependant des limites importantes. Une nouvelle organisation est à trouver pour laquelle ce travail donne quelques pistes.
- Un portage politique fort : malgré la transition démocratique, le manque de stabilité gouvernementale n'a pas permis d'élaborer une vision stratégique de développement du secteur de l'eau, tandis que les pressions sociales fortes ont été à l'origine d'une gestion de crise plutôt que préventive. Cette situation a généré une inertie institutionnelle importante dans le secteur de l'eau et mis en suspens les décisions importantes. Lorsque les conditions seront à nouveau propices, le travail en cours et les recommandations de ce rapport pourront permettre une prise de décision rapide.
- Une communication efficace pour convaincre les électeurs et les parties prenantes de la nécessité des réformes. Le travail souligne l'importance de la transparence et de l'engagement des parties prenantes pour une réforme réussie et ultimement une amélioration pérenne des services de l'eau. Le travail fournit une base importante à la réflexion des autorités sur comment améliorer l'engagement des parties prenantes.
- Du temps et de la ténacité : les réformes structurelles réussies impliquent souvent des processus longs à préparer, à adopter et à mettre en place ; elles nécessitent parfois plusieurs tentatives. Mais si le développement des réformes peut être un processus laborieux, leurs bénéfices risquent d'être remis en cause si elles ne sont pas menées à leur terme. Dans ces cas, le capital politique, et l'énergie politique déployée, auront été gaspillés pour rien.

Axe de recommandations 1 : Identifier la forme de participation du secteur privé selon l'objectif recherché

Recommandations	Actions concrètes	Calendrier (Court, moyen ou long terme)	Réformes et initiatives en cours en appui à la recommandation	Parties prenantes	Expérience internationale
Envisager les formes de participation du secteur privé (PSP) à considérer dans le secteur de l'eau tunisien au vu du retour de l'expérience passée, de l'appétit du secteur privé local et international et de l'amélioration des conditions cadres	– Évaluation indépendante des retours d'expérience sur la PSP en Tunisie jusqu'à présent	Court terme	Conditionnel à la passation de la Loi sur les PPP (voir ci-dessous), au renforcement du cadre réglementaire et à la soutenabilité financière dans le secteur et à l'acceptabilité de la solution PSP par la population. Projet AFFI de regroupement de contrats de sous-traitance dans l'assainissement	Chercheurs et universitaires	Évaluation des résultats de la privatisation en Jordanie par un comité d'experts
	– Enquête de marché auprès du secteur privé pour déterminer l'appétit du secteur privé pour la PSP en Tunisie	Court terme		Ministères de tutelle, opérateurs, secteur privé local et international	
	– Considérer en particulier comment des contrats de PSP peuvent apporter un appui aux opérateurs pour favoriser l'efficacité technique et commerciale des réseaux, la qualité de services et une réactivité accrue aux demandes des usagers – via des contrats de performance	Court terme		Opérateurs, bailleurs, secteur privé	Contrats de performance tels qu'ils ont pu être établis au Sénégal (contrat d'affermage) ou dans le cadre de contrats de gestion
Considérer l'implication des petits opérateurs privés pour appuyer les groupements de développement agricole (GDA) dans les zones rurales	– Déterminer les cas où une implication est possible	Court terme – 1ère étape	Les études en cours sur les GDA devraient servir de base à l'identification des projets pilotes	Génie rural (ministère de l'Agriculture), GDA	Exemple de la création et l'accompagnement des micro-entreprises au Maroc
	– Mener 1 ou 2 projets pilotes	Moyen terme – 2ème étape			
	– Encadrer la PSP par des efforts de renforcement des capacités techniques, administratives et commerciales des petits opérateurs	Moyen terme – parallèle à la deuxième étape			
Envisager le recours à des modalités de PSP de type BOT (*build-operate-transfer*, construction-exploitation-transfert) pour les usines de dessalement ou de retraitement des eaux	Développement d'un BOT pilote sur une usine de dessalement, de traitement traditionnel des eaux ou de retraitement des eaux usées sur la base d'une étude de faisabilité	Moyen terme	Sur la base de la détermination du pipeline de projets des opérateurs – tel le plan d'investissement de la Société Nationale d'Exploitation et de Distribution des Eaux (SONEDE)	Opérateurs, partenaires au développement	Projet pilote, usine de traitement de New Cairo en Égypte avec l'aide de la Société Financière Internationale (SFI)

Axe de recommandations 2 : Assurer la viabilité financière et la soutenabilité budgétaire de la participation du secteur privé dans le secteur de l'eau

Recommandations	Actions concrètes	Calendrier (Court, moyen ou long terme)	Réformes et initiatives en cours en appui à la recommandation	Parties prenantes	Expérience internationale
Recommandation 1 : Renforcer l'autonomie financière et de décision des opérateurs de l'eau					
Accorder plus d'autonomie aux opérateurs de l'eau en leur octroyant plus de flexibilité dans la gestion de leurs investissements et de leurs opérations courantes	– Renforcer la culture de contrôle et d'audit interne au détriment de la structure complexe de contrôles externes actuellement en place	Court terme – moyen terme	Les initiatives de gestion du budget par objectifs déjà en cours dans plusieurs ministères tunisiens	Ministère de l'Économie et des Finances, opérateurs, ministère de tutelle	
	– Adopter une approche de gestion financière fondée sur les objectifs et non sur les moyens de mise en œuvre	Court terme – moyen terme			
Rapprocher les tarifs de leurs véritables coûts	– Mener une évaluation des impacts économiques et sociaux de la grille tarifaire et du système de péréquation actuels, ainsi que des enquêtes locales de capacité à payer (pour nourrir la planification stratégique ci-dessous)	Court terme	S'appuyer sur les efforts en cours des opérateurs et de leurs partenaires au développement pour identifier les leviers de leur soutenabilité financière, y compris l'étude de la tarification de la Société Nationale d'Exploitation et de Distribution des Eaux (SONEDE)	Opérateurs, ministères de tutelle, universitaires, leadership politique au plus haut niveau	Norme tarifaire du Mexique établie par CONAGUA (Commission Nationale de l'Eau du Mexique)
	– Développer une méthodologie de tarification qui clarifie le processus et les critères de mise à jour des tarifs	Court terme			
	– Rendre cette méthodologie publique et accessible aux usagers	Court terme - moyen terme			
Accompagner la tarification de mesures de réduction des coûts	– Assurer une meilleure maitrise des coûts et favoriser des gains d'efficacité pour améliorer l'équilibre budgétaire des opérateurs et limiter les hausses tarifaires				
	– Encourager un meilleur recouvrement des factures au niveau des particuliers, des administrations et des entités privées				

Axe de recommandations 2 : Assurer la viabilité financière et la soutenabilité budgétaire de la participation du secteur privé dans le secteur de l'eau (*suite*)

Recommandations	Actions concrètes	Calendrier (Court, moyen ou long terme)	Réformes et initiatives en cours en appui à la recommandation	Parties prenantes	Expérience internationale
Recommandation 2 : Assurer l'abordabilité budgétaire de la participation du secteur privé (PSP)					
Budgétiser et comptabiliser les subventions de l'État envers le secteur de l'eau de manière transparente	Préciser la répartition détaillée des différentes subventions allouées au secteur de l'eau et inclure, notamment, les résultats escomptés	Court terme – moyen terme		Ministère de l'Économie et des Finances	OCDE (2002)
Mettre en place un outil de planification financière stratégique spécifique au secteur de l'eau	Cet outil permet de générer un processus itératif en trois étapes : 1. Élaborer le scénario de référence, y compris une analyse solide de la situation actuelle, une définition des objectifs pour le secteur et des mesures nécessaires pour réaliser les objectifs. 2. Évaluer la faisabilité financière du scénario de référence. 3. Mener un dialogue sur les scénarios alternatifs pour atteindre un consensus sur les moyens au vu de fins à atteindre réalistes.	Moyen terme	Cet instrument doit accompagner le développement de la revue sectorielle en considération, d'une stratégie sectorielle de long terme et de la reprise des plans quinquennaux et des contrats programmes	Ministères de tutelles et opérateurs	Voir notamment l'application de cet outil en Bulgarie, en Égypte et en Turquie (OCDE, 2013a ; Burger et Hawkesworth, 2011)
Spécifier dans le budget l'ensemble des passifs éventuels issus des engagements du gouvernement dans le secteur de l'eau afin de minimiser les risques budgétaires	– Le budget doit inclure un reporting détaillé des passifs éventuels générés par l'octroi de garanties souveraines pour garantir les prêts des opérateurs. – Lorsque des PPP seront mis en place, identifier, quantifier et reporter les passifs éventuels qui découleront des garanties souveraines octroyées aux partenaires privés, tels que les garanties de non-paiement ou de revenu.	Moyen terme Long terme		Ministère de l'Économie et des Finances	Au Chili, un rapport annuel sur les passifs éventuels est soumis au parlement en parallèle du budget

Axe de recommandations 2 : Assurer la viabilité financière et la soutenabilité budgétaire de la participation du secteur privé dans le secteur de l'eau (*suite*)

Recommandations	Actions concrètes	Calendrier (Court, moyen ou long terme)	Réformes et initiatives en cours en appui à la recommandation	Parties prenantes	Expérience internationale
Recommandation 3 : Développer une structure institutionnelle propice à la bonne gestion de la PSP					
Renforcer le cadre législatif de la PSP et des PPP dans le secteur de l'eau et s'assurer que les mécanismes de coordination avec les lois existantes soient bien en place	– Ratifier et promulguer la Loi sur les PPP dans les meilleurs délais	En cours	La Loi sur les PPP est en attente de ratification par le parlement	– Présidence du gouvernement, parlement	Voir la Loi 2008-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat en France
	– Réaliser un état des lieux de la législation existante qui pourrait être affectée par la future Loi sur les PPP (lois sectorielles, Loi sur les concessions et Code des investissements)	Court terme (en parallèle de l'adoption parlementaire de la loi	Volonté politique forte pour faire avancer le dossier sur les PPP (*cf.* – discours du ministre des Finances du 31 janvier 2014)	– Présidence du gouvernement, ministères de tutelle	
	– Si nécessaire, définir les amendements nécessaires pour s'assurer de l'alignement entre les différents dispositifs législatifs existants et éviter les flous juridiques	Moyen terme (processus conjoint ou ultérieur à l'adoption de la loi)		– Présidence du gouvernement ministères de tutelle	
Renforcer les compétences de l'administration dans le domaine de la PSP, et notamment des PPP	– Organiser des formations et des séminaires ciblés pour les fonctionnaires de l'administration centrale et des ministères de tutelle qui seront impliqués dans des activités liées à la PSP (ex : formation sur le partage des risques)	Court terme	Projet entre l'OCDE et la BAD sur le renforcement des capacités PPP au sein du gouvernement en collaboration avec la Présidence du gouvernement	– Présidence du gouvernement, ministère de l'Économie et des Finances, ministères de tutelle	
	– Poursuivre la mise en place de l'Unité PPP prévue par la Loi sur les PPP dotée d'expertise technique, financière et légale – Une fois établie, l'Unité PPP devra être relayée au sein des ministères de tutelle par des compétences PPP spécialisées ou même des unités PPP sectorielles	Court terme – moyen terme	S'appuyer sur les compétences PPP existantes au sein du gouvernement, notamment la Commission Consultative Interministérielle et l'Unité de suivi des concessions	– Présidence du gouvernement, ministère de l'Économie et des Finances, ministères de tutelle	L'expérience de l'Égypte de mise en place d'une Unité PPP avant la Révolution ; l'expérience de l'Afrique du Sud
	– Clarifier le rôle et les responsabilités des unités existantes en matière de PPP et s'assurer de la bonne coordination entre les différentes institutions publiques, notamment entre le Cabinet du Premier ministre et le ministère de l'Économie et des Finances			– Présidence du gouvernement, ministère de l'Économie et des Finances	
Préserver un lien étroit entre les processus budgétaire et de planification	Sur la base de la Loi sur les PPP et de ses décrets d'application, établir la procédure à suivre pour la passation des contrats de PPP et mettre en place les méthodologies d'optimisation de la dépense publique	Court terme – moyen terme	S'assurer du lien entre les projets et le cadre CMDT sectoriel et global en cours de développement	Présidence du gouvernement, ministre de l'Économie et des Finances	L'intégration réussie des projets d'investissement et du processus budgétaire avec le cadre de dépenses à moyen terme au Royaume-Uni

Axe de recommandations 2 : Assurer la viabilité financière et la soutenabilité budgétaire de la participation du secteur privé dans le secteur de l'eau (*suite*)

Recommandations	Actions concrètes	Calendrier (Court, moyen ou long terme)	Réformes et initiatives en cours en appui à la recommandation	Parties prenantes	Expérience internationale
Recommandation 4 : L'optimisation de la dépense publique					
Établir une liste de projets d'investissements dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, ainsi que leur degré de priorisation respectif, qui soit sanctionnée par le gouvernement	– Relancer les plans quinquennaux car ils constituent la base de la planification des projets – Utilisation systématique de l'analyse coût-avantages pour la sélection et la priorisation des projets – Élaborer une liste courte de projets	Court terme/moyen terme Moyen terme	S'appuyer sur les études internes déjà menées, telles que le programme national d'investissement de la SONEDE de janvier 2014 développé avec le soutien de la Banque mondiale	Opérateurs, ministères de tutelle, Secrétariat du développement et de la coopération internationale, ministère de l'Économie et des Finances, Présidence du gouvernement	Le programme d'investissements, « Investir pour la France », recense la liste des projets d'investissements validée au plus haut niveau politique et par les principaux acteurs des secteurs concernés
Définir des règles de jeu équitables pour choisir entre option publique et option PSP	– Définir une méthodologie pour calculer l'optimisation de la dépense publique, par exemple à travers les données d'un projet de référence qui permettront de comparer les coûts entre un PPP et une passation de marché traditionnel – Développer et mettre en place un outil d'évaluation des coûts réels d'exploitation et d'entretien des projets dans le secteur de l'eau (au-delà de la phase de construction)	Court terme – moyen terme Court terme – moyen terme	Dans le cadre des réformes de gestion des finances publiques en cours au sein du ministère de l'Économie et des Finances, l'adoption d'une comptabilité analytique est en discussion	– Présidence du gouvernement, ministère de l'Économie et des Finances – Ministère de l'Économie et des Finances, Présidence du gouvernement, opérateurs de l'eau, ministères de tutelle	De nombreux pays ont adopté des méthodologies de calcul d'optimisation de la dépense publique, sur lesquelles la Tunisie pourrait s'appuyer (Afrique du Sud, France, Royaume-Uni, par exemple)
Mettre en place une équipe compétente capable de gérer le suivi des projets et l'engagement avec le partenaire privé lors de la phase d'exploitation d'un projet de PSP	– Rédiger des guides pédagogiques et méthodologiques à destination du personnel administratif en charge du suivi des projets – Détacher un expert de l'Unité PPP ou solliciter les services d'un expert externe pour la gestion des projets complexes	Moyen terme		Ministère de l'Économie et des Finances, Présidence du gouvernement, ministères de tutelle	Voir les codes et guides développés au Royaume-Uni (Gouvernement du Royaume-Uni, 2013 ; 2014) En Afrique du Sud, un chef de projet nommé par l'Unité PPP supervise la gestion des projets

Axe de recommandations 3 : Définir les orientations pour une plus grande transparence et une meilleure implication de toutes les parties prenantes

Recommandations	Actions concrètes	Calendrier (Court, moyen ou long terme)	Réformes et initiatives en cours en appui à la recommandation	Parties prenantes	Expérience internationale
Recommandation 1 : Améliorer l'accès à l'information sur les données de base sur les services d'eau et d'assainissement					
Consolider et accélérer les efforts en cours pour développer des indicateurs de performance et s'assurer de la publication des résultats	– Étendre le champ des indicateurs de performance existant aux performances commerciales et à la qualité des services d'eau et d'assainissement. Ils devraient inclure notamment les niveaux de consommation, les usages, la qualité de l'eau potable, les taux de traitement des eaux usées, l'évolution des performances du service, la tarification et les résultats des enquêtes de satisfaction des ménages	Court terme		Opérateurs, Conseil National de l'Eau	Exemple d'indicateurs de performance développés par OFWAT au Royaume-Uni
	– Désagréger les données au niveau régional afin d'avoir une idée plus précise du coût et des risques liés à l'eau dans les différentes municipalités et les gouvernorats	Court terme		Opérateurs	
	– Augmenter la fréquence et généraliser les enquêtes de satisfaction menées par l'UGQ de la SONEDE, en priorité dans les 25 districts qui ne bénéficient pas encore de la certification ISO 9001 :2008	Moyen terme	Réflexion des opérateurs sur les indicateurs de performance (initiatives des différents groupes de travail)	SONEDE/Unité de la gestion qualité (UGQ), Institut National de la Normalisation et de la Propriété Industrielle, Organisation Tunisienne de Défense du Consommateur (ODC)	
	– Augmenter la fréquence et généraliser le système de gestion de la qualité de l'ONAS à l'échelle de l'ensemble des districts, sur la base des leçons retenues du cas-pilote du district de l'Ariana	Moyen terme	Le travail conduit en coopération avec la Société Nationale d'Exploitation et de Distribution des Eaux (SONEDE) en 2006 pourrait servir de base à la réflexion	Office National de l'Assainissement (ONAS), Institut National de la Normalisation et de la Propriété Industrielle, ODC	
	– Publier les résultats de façon régulière sur un site Internet facile d'accès et didactique et les communiquer activement, notamment les résultats comptables et financiers	Court terme		Opérateurs, Conseil National de l'Eau, ODC	
	– Réfléchir au rôle potentiel d'une tierce partie indépendante pour assurer la qualité et la crédibilité de l'information	Long terme		Ministères de tutelle, Présidence du gouvernement ministère de l'Économie et des Finances	Des modèles variés existent tels que l'Observatoire français de l'eau ou les régulateurs économiques de l'eau en Angleterre et au Portugal

Axe de recommandations 3 : Définir les orientations pour une plus grande transparence et une meilleure implication de toutes les parties prenantes (*suite*)

Recommandations	Actions concrètes	Calendrier (Court, moyen ou long terme)	Réformes et initiatives en cours en appui à la recommandation	Parties prenantes	Expérience internationale
Mettre à jour et compléter le système d'information sur l'eau existant et en assurer la cohérence avec les différents acteurs producteurs d'information	– Lancer une étude pour évaluer la qualité des systèmes de collecte de données sur les services d'eau à travers le pays et fournir des recommandations	Court terme	Construire sur la base existante du SINEAU	Opérateurs, GDA, prestataires privés	SEMIDE (Système Euro-Méditerranéen d'Information dans le Domaine de l'Eau) ; WISE (Système d'information sur l'eau pour l'Europe)
	– Développer des mécanismes de coordination efficace entre les différentes instances responsables (SONEDE, ONAS, GDA, prestataires privés, etc.) pour harmoniser l'information produite et la rendre comparable et consensuelle	Court terme	L'appel d'offre lancé par la SONEDE pour développer un système d'information géographique est une opportunité de compléter les informations du système de l'eau potable		
	– Mettre en place un système de suivi régulier pour mettre à jour les informations	Moyen terme		Opérateurs	
	– Accélérer la mise en place d'un système d'information commerciale mutualisé entre la SONEDE et l'ONAS	Moyen terme		Opérateurs	
	– Harmoniser les indicateurs requis par les différents bailleurs dans le cadre du suivi des projets qu'ils financent	Moyen terme		Bailleurs de fond	
Recommandation 2 : Faire de la communication une activité stratégique et transversale à l'agenda du gouvernement tunisien					
Renforcer les compétences des Directions de la communication au sein de la SONEDE et de l'ONAS	– Créer des départements d'attention à la clientèle quand ils n'existent pas et renforcer les Directions centrale de la communication (plus de moyens et capacités) tout en maintenant des relations étroites avec les antennes régionales	Court terme			
	– Renforcer les relations entre les Directions de la communication et les Directions de l'exploitation, les Directions juridiques (par ex. pour le traitement des réclamations), les pôles chargés des relations avec les citoyens, etc.	Court terme			Programme de l'Union européenne sur la gestion intégrée de l'eau dans la région sud de la Méditerranée (SWIM) promeut le dialogue intersectoriel
	– Développer un plan de communication et un plan média, notamment la mise en place de procédures et de consignes en matière de relation avec la presse, d'utilisation des réseaux sociaux, de relations extérieures (événementiels grand public, portes ouvertes, activités pédagogiques auprès des jeunes, etc.)	Court terme		Opérateurs, bailleurs de fonds, organes de conseils en communication	
	– Nommer des porte-paroles pour limiter la fragmentation de la communication au sein des Directions et entre les niveaux central et régional	Court terme			
	– Mettre en place un mécanisme de coordination entre la SONEDE et l'ONAS pour échanger les bonnes pratiques, mener des actions de communication conjointes (brochures, magazines, etc.) et permettre une montée en compétences des agents	Moyen terme			

Axe de recommandations 3 : Définir les orientations pour une plus grande transparence et une meilleure implication de toutes les parties prenantes (*suite*)

Recommandations	Actions concrètes	Calendrier (Court, moyen ou long terme)	Réformes et initiatives en cours en appui à la recommandation	Parties prenantes	Expérience internationale
	Aligner et rendre plus cohérentes les stratégies de communication sur l'eau entre les différents ministères et organismes sous tutelle impliqués	Court terme	Développer des messages sur l'eau interministériels, interdisciplinaires, transversaux et fédérateurs pour promouvoir les usages efficients de l'eau (maitrise de la demande, amélioration des traitements des eaux usées, réduction des pertes d'eau, etc.)	Profiter du développement de la Stratégie Secteur Eau à 2050 pour inscrire la communication comme axe stratégique	Ministère de tutelle
Définir les groupes de population à cibler en termes de communication	– Effectuer une cartographie des parties prenantes à différents niveaux de gouvernement, et dans le secteur privé et associatif et identifier leurs attentes	Court terme			
	– Établir des plans média pour chaque public-cible et développer des processus de dialogue adaptés à leurs besoins et leurs modes de communication	Moyen terme			
Recommandation 3 : Renforcer et dynamiser les plateformes participatives et consultatives existantes					
Renforcer les GDA comme plate-forme de participation et d'échange d'expérience	Organiser des échanges d'expérience et optimiser les transferts de connaissance entre GDA par le biais de réunions annuelles ou la mise en place d'une association ou fédération nationale	Moyen terme	S'appuyer sur les programmes en cours dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de pérennisation des GDA	GDA, Génie rural, bailleurs	Maroc (Programme d'approvisionnement groupé en eau potable des populations rurales – PAGER) ; Mexique (Association nationale des irrigateurs, ANUR)

Axe de recommandations 3 : Définir les orientations pour une plus grande transparence et une meilleure implication de toutes les parties prenantes (*suite*)

Recommandations	Actions concrètes	Calendrier (Court, moyen ou long terme)	Réformes et initiatives en cours en appui à la recommandation	Parties prenantes	Expérience internationale
Renforcer le rôle des ONG	– Renforcer le rôle des grandes associations, et notamment de l'ODC en tant que vecteur entre consommateurs et prestataires de services	Court terme	Capitaliser sur l'accord déjà existant entre la SONEDE et l'ODC	ODC, opérateurs	– France (Union fédérale des consommateurs – UFC-Que Choisir)
	– Appuyer les groupes d'experts et de travail sur l'eau afin de renforcer leur contribution à la réflexion sur les politiques de l'eau et au développement d'une vision stratégique des autorités tunisiennes	Long terme		Opérateurs, ODC, ONG, GDA	– Centres de formation et pédagogiques, Académie arabe de l'eau, Partenariat des femmes pour l'eau
Encourager la participation des groupes plus vulnérables (jeunes, femmes)	Impliquer plus systématiquement les centres de formation (écoles, universités, ONG spécialisées à l'instar du Centre des femmes arabes pour la formation et la recherche – CAWTAR, etc.) pour soutenir l'implication des publics-cibles (jeunes, femmes, etc.), les sensibiliser sur les problématiques d'usage efficient et renforcer leurs capacités à contribuer aux processus décisionnels liés aux services d'eau	Moyen terme		Centres de formation, ministères, opérateurs, écoles, universités	Égypte (Conseil national des femmes)
Recommandation 4 : Développer une meilleure prise en compte des spécificités territoriales					
Assurer une meilleure représentation des gouvernorats et des municipalités au sein du Conseil national de l'eau	– Mise en œuvre de cas d'étude-pilote dans certaines villes choisies pour tester le transfert de certaines responsabilités de l'eau à l'échelon local	Court terme	S'adosser aux différents articles relatifs à la gouvernance locale dans la nouvelle Constitution	Conseil national de l'eau	Maroc (programme de stratégies municipales concertées)
	– Réaliser une évaluation *ex post* de l'étude pilote et identifier les bonnes pratiques	Moyen terme			
	– Généraliser le transfert de compétence à l'ensemble du territoire sur les enseignements de l'étude pilote	Long terme			
Renforcer la coopération entre organismes publics	Donner plus de poids aux antennes régionales de la SONEDE et de l'ONAS pour relayer les besoins des collectivités locales vers les centres de décision	Moyen terme		SONEDE, ONAS	

Bibliographie

Burger, Philippe et Ian Hawkesworth (2011), « How to attain value for money : Comparing PPP and traditional infrastructure public procurement », *OECD Journal on Budgeting*, Vol.11/1, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/budget-11-5kg9zc0pvq6j.

Gouvernement du Royaume-Uni (2014), « Code of conduct for operational PFI/PPP contracts », www.gov.uk/government/publications/code-of-conduct-for-operational-pfippp-contracts, accédé le 27 mars 2014.

Gouvernement du Royaume-Uni (2013), « PFI/PPP procurement and contract management guidance », www.gov.uk/government/publications/procurement-and-contract-management, accédé le 27 mars 2014.

OCDE (à paraître), *Applying Better Regulation to the Water Sector*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2014), *Water Governance in the Netherlands : Fit for the Future ?*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264102637-en.

OCDE (2013a), *Financement des services d'eau et d'assainissement : Enjeux, approches et outils*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264120549-fr.

OCDE (2013b), *Making Water Reform Happen in Mexico*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264187894-en.

OCDE (2012a), *La gouvernance de l'eau dans les pays de l'OCDE : Une approche pluri-niveaux*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264168244-fr.

OCDE (2012b), *Investment Policy Review : Tunisia*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264179172-en.

OCDE (2010b), *Dedicated Public-Private Partnership Units : A Survey of Institutional and Governance Structure*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264064843-en.

OCDE (2010), OCDE (2010a), *Making Reform Happen : Lessons from OECD Countries*, Éditions OCDE, doi : 10.1787/9789264086296-en.

OCDE (2009), *De l'eau pour tous : Perspectives de l'OCDE sur la tarification et le financement*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264059511-fr.

OCDE (2008), *Public-Private Partnerships : In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264046733-en.

OCDE (2002), « Transparence budgétaire : Les meilleures pratiques de l'OCDE », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, Vol. 1/3, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/budget-v1-art14-fr.

Annexe A
Liste des parties prenantes consultées au cours du dialogue politique

Nom	Organisation
ABDELHALIM, Koundi	Expert indépendant
ABID, Nejib	Ministère de l'Équipement, de l'Aménagement du territoire et du Développement durable, Office National de l'Assainissement (ONAS)
AMIRI, Manel	Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis
ATAIA, Khalil	Ministère de l'Équipement, de l'Aménagement du territoire et du Développement durable, Office National de l'Assainissement (ONAS)
ATTAFI, Lofti	Ministère de l'Intérieur, Caisse des prêts et de soutien des collectivités locales
AYED, Belgacem	Ministère du Développement et de la Coopération internationale, Direction générale des infrastructures
AZOUZ, Sami	Ministère de l'Agriculture, Société d'Exploitation des Canaux et des Adductions des Eaux du Nord (SECADENORD)
BAKIR, Malek	Banque européenne d'investissement, Bureau de Tunis (BEI)
BEJAOUI, Mourad	Ministère de l'Agriculture, Direction générale du financement, des investissements et des organismes professionnels (DGFIOP)
BELGACEM, Walid	Association Tunisienne pour la Protection de la Nature et de l'Environnement (ATPNE)
BELHADJ, Hédi	Ministère de l'Agriculture, Société Nationale d'Exploitation et de Distribution des Eaux (SONEDE)
BELHADJ, Jamel	Caisse des dépôts et consignations
BELGHAOUIA, Sami	Ministère de l'Agriculture, Direction générale du financement, des investissements et des organismes professionnels (DGFIOP)
BEN ALI, Ayoub	Appui aux Initiatives de Développement (ONG)
BEN CHEIKH, Zahreddine	Ministère de l'Agriculture, Société d'Exploitation des Canaux et des Adductions des Eaux du Nord (SECADENORD)

BEN LETAIEF, Bader Essalem	Ministère de l'Équipement, de l'Aménagement du territoire et du Développement durable, Office National de l'Assainissement (ONAS)
BEN MANSOUR, Mourad	Ministère de l'Agriculture, Société Nationale d'Exploitation et de Distribution des Eaux (SONEDE)
BEN NOUREDDINE, Mouna	Ministère de l'Agriculture, Direction générale du génie rural et de l'exploitation des eaux (DGGREE)
BEN OTHMAN, Zahreddine	Ministère de l'Agriculture, Direction générale des barrages et des grands travaux hydrauliques (DGBGTH)
BEN RABII, Fatma	Ministère de l'Équipement, de l'Aménagement du territoire et du Développement durable, Office National de l'Assainissement (ONAS)
BEN SASSI, Belgacem	Banque Africaine de Développement (BAD)
BENADDOU, Ahmed	Office National de l'Électricité et de l'Eau Potable au Maroc (ONEE), Conseiller auprès du ministre délégué chargé de l'eau
BINDER, Diane	Suez Environnement
BOUBAKER, Adnen	Ministère de l'Agriculture, Société Nationale d'Exploitation et de Distribution des Eaux (SONEDE)
BOUFAIED, Lamia	KFW
BOUGHARIOU, Jamel	Ministère de l'Agriculture, Direction générale des barrages et des grands travaux hydrauliques (DGBGTH)
BOUGUERRA, Nejeh	Union Tunisienne de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat (UTICA), Fédération des Entrepreneurs
BOULES, Caroline	George Mason, Washington DC
BOUSLIMI, Sofiene	Ministère de l'Intérieur, Municipalité de la Marsa
BOUSSELMI, Latifa	Centre de Recherche et des Technologies des Eaux (CERTE)
CAID, Bouthaina	Ministère de l'Économie et des Finances, Direction générale de partenariat public-privé (DGPPP)
CHAKROUN, Slim	Caisse des dépôts et consignations
CHALGHOUMI, Khaled	Ministère de l'Économie et des Finances
CHAPONIERE, Anne	GIZ
CLIMENCE, Nathalie	Banque européenne d'investissement (BEI)
CORRADO, Stephano	Délégation de l'Union européenne
DEGACHI, Sami	Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)
DRAZ, Malak	Groupe de la Banque mondiale, International Finance Corporation
DUMAS, Lucile	Banque européenne d'investissement (BEI)

EL KAABI, Samir	Ministère de l'Équipement, de l'Aménagement du territoire et du Développement durable, Observatoire Tunisien de l'Environnement et du Développement Durable (OTEDD)
EL HADJI GBANE, Mahama	Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)
ELLOUMI, Hichem	Ministère de l'Intérieur, Municipalité de Sfax
GABBOUJ, Ridha	Ministère de l'Agriculture, Direction générale du génie rural et de l'exploitation des eaux (DGGREE)
GAFREJ, Raoudha	Institut supérieur des sciences biologiques appliquées de Tunis (ISSBAT)
GHARBI, Najet	Ministère de l'Agriculture, Direction générale du génie rural et de l'exploitation des eaux (DGGREE)
GHEZALA, Chahreddine	Présidence du gouvernement
GHODBANE, Sadok	Ministère de l'Équipement, de l'Aménagement du territoire et du Développement durable, Office National de l'Assainissement (ONAS)
HAMDANE, Abdelkader	Institut National Agronomique de Tunis (INAT)
HELALI, Mosbah	Ministère de l'Agriculture, Société Nationale d'Exploitation et de Distribution des Eaux (SONEDE)
HELLALI, Habib	Ministère de l'Agriculture, Direction de la coopération internationale
HOESS, Sonja	Banque Africaine de Développement (BAD)/Secrétariat du consortium pour les infrastructures en Afrique
HOUMANE, Boubaker	Réseau Associatif pour la Nature et le Développement en Tunisie (RANDET)
JEMMALI, Khalil	Ministère de l'Agriculture, Direction générale des barrages et des grands travaux hydrauliques (DGBGTH)
KAMOUN, Sondes	Ministère de l'Agriculture, Bureau de la Planification et des Équilibres Hydrauliques (BPEH)
KARRIT, Monji	Ministère de l'Agriculture, Société Nationale d'Exploitation et de Distribution des Eaux (SONEDE)
KEFI, Karima	Agence Japonaise de Coopération Internationale Tunisie (JICA)
KHROUF, Arbi	Banque mondiale
LARBI MESSAI, Awatef	Ministère de l'Équipement, de l'Aménagement du territoire et du Développement durable, Direction générale de l'environnement et de la qualité de la vie (DGEQV)
LEBDI, Fethi	Ministère de l'Agriculture, Bureau de la Planification et des Équilibres Hydrauliques (BPEH)

LE BRIS, Guillaume	Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD)
LIMAM, Abdelaziz	Expert indépendant
MAHJOUBI, Samir	Ministère de l'Économie et des Finances, Direction générale de partenariat public-privé (DGPPP)
MARIN, Philippe	Banque mondiale
MASMOUDI, Atef	Ministère de l'Économie et des Finances, Direction générale de partenariat public-privé (DGPPP)
MASMOUDI, Ridha	Ministère de l'Agriculture, Direction générale du financement, des investissements et des organismes professionnels (DGFIOP)
MBAREK, Bessem	Ministère de Développement et de la Coopération internationale
MED SADOK, Hosni	Ministère de l'Économie et des Finances
MEHREZ, Khaled	Ministère de l'Équipement, de l'Aménagement du territoire et du Développement durable, Office National de l'Assainissement (ONAS)
MEKKI, Hamza	Association Eau et Développement
MELLAH, Thouraya	Université de la Mannouba (ESEN)
MISSAOUI, Imed	Ministère de l'Agriculture, Bureau de la Planification et des Équilibres Hydrauliques (BPEH)
MNIF, Medhi	Enda inter-arabe
NASRI, Slah	Ministère de l'Agriculture, Bureau de la Planification et des Équilibres Hydrauliques (BPEH)
OUESLATI, Sana	Organisation Tunisienne de Défense du Consommateur (ODC)
OURABI, Hamida	Ministère de l'Économie et des Finances
PERARD, Edouard	Banque européenne d'investissement (BEI)
POMMIER, Denis	Délégation de l'Union européenne
SAADOUN, Nejib	SCET-Tunisie
SCATASTA, Monica	Banque européenne d'investissement (BEI)
SCHREIER, Julio	Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD)
SELLAMI, Sami	Ministère de l'Agriculture, Société Nationale d'Exploitation et de Distribution des Eaux (SONEDE)
SFAXI, Mouna	Ministère de l'Équipement et de l'Environnement, Agence Nationale de Protection de l'Environnement (ANPE)
SHIRI, Asma	Présidence du gouvernement
SIFAOUI, Wiem	Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis

SLIMANE, Elyess	Centre International des Technologies de l'Environnement (CITET)
SOUDANI, Chaima	Caisse des dépôts et consignations
TEKAYA, Chifa	Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis
THEMI, Nouha	Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD)
TOTARO, Francesco	Banque européenne d'investissement (BEI)
TRABELSI, Mohamed	Accompany Consulting
TURKI, Hanène	Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis
TVEDT, Kjetil	Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD)
ZARROUKI, Mourad	Ministère de l'Économie et des Finances, Comité général de l'administration du budget de l'État
ZOUAOUI, Slim	Ministère de l'Agriculture, Société Nationale d'Exploitation et de Distribution des Eaux (SONEDE)

Glossaire

Dans un **accord de sous-traitance – un contrat de service** – le sous-traitant (entreprise privée) mène à bien certaines tâches selon un calendrier précis, et le plus souvent en contrepartie d'une rémunération forfaitaire. Ces tâches sont, par exemple, la fourniture d'intrants, les études de planification, la fourniture de services informatiques, de paie ou de relations publiques, la construction, l'entretien des actifs, l'installation de compteurs ou la facturation aux clients. Dans ce contexte, le risque encouru par le secteur privé et les incertitudes concernant les résultats attendus sont faibles.

Le contrat d'**affermage** se distingue du bail uniquement du point de vue de la détermination des recettes du secteur privé. Dans les deux cas, l'opérateur privé collecte les paiements des usagers et paie, en plus des coûts d'exploitation et d'entretien, une redevance au secteur public. Toutefois, cette redevance est fixe dans le cas d'un bail, et proportionnelle aux volumes d'eau vendus dans le cas d'un affermage. Un contrat d'affermage régit actuellement l'approvisionnement en eau de ville au Sénégal, et un bail a été signé à Erevan, en Arménie, en 2006.

Un **bail** est un accord écrit en vertu duquel un propriétaire autorise un locataire à jouir d'un bien pendant une période et en contrepartie d'un loyer définis. L'opérateur privé est responsable de la fourniture du service à ses propres risques, ce qui inclut l'exploitation et l'entretien des infrastructures pendant une période donnée. En revanche, l'opérateur n'est pas responsable des investissements nécessaires pour remplacer les équipements majeurs ou agrandir le réseau. Si le montant des paiements provenant des usagers est supérieur à la rémunération de l'opérateur, ce dernier doit, en règle générale, restituer la différence aux autorités publiques, lesquelles s'en servent pour couvrir leurs frais d'investissement.

Les contrats de **BOT** (**construction-exploitation-transfert**, *build-operate-transfer*) correspondent à des concessions sur des installations nouvelles. Ces contrats incluent des clauses d'achat ferme, c'est-à-dire des garanties de recettes qui se traduisent pour les pouvoirs publics par des passifs éventuels. À l'expiration d'un contrat BOT, les actifs reviennent au secteur public. Les contrats BOT portant sur des stations d'épuration représentent aujourd'hui la majorité des nouveaux contrats passés avec le secteur privé dans le domaine de l'eau, en particulier en République populaire de Chine. Les contrats **BOO (construction-propriété-exploitation**, *build-own-operate*) sont semblables aux contrats BOT, si ce n'est qu'ils ne prévoient pas le transfert des actifs au secteur public après une période prédéfinie. Il revient donc à l'opérateur privé de procéder aux investissements nécessaires pour répondre aux obligations de services qui lui incombent. Dans le cadre des contrats **BOOT (construction-propriété-exploitation-transfert**, *build-own-operate-transfer*), le secteur privé se procure les fonds nécessaires à la construction, puis construit les infrastructures, les exploite durant une période convenue (d'une durée comprise entre 15 et 30 ans), puis en transfère la propriété aux pouvoirs publics. Enfin, les contrats **BOTT (construction-exploitation-formation-transfert**, *build-operate-train-transfer*) sont une variante des contrats BOT où l'opérateur privé s'engage à former des représentants du secteur public en vue de faciliter le transfert. Ils

ont été utilisés à plusieurs reprises dans des projets en Afrique du Sud. Le secteur privé peut se voir confier d'autres activités selon les cas, dont la conception, la construction, l'exploitation, l'entretien et le financement.

Une **société publique à responsabilité limitée** est une entreprise commerciale dont la particularité est d'être détenue par les pouvoirs publics locaux, régionaux et nationaux. Aux Pays-Bas, la Loi sur l'approvisionnement en eau a permis d'étendre cette pratique à l'ensemble du secteur de l'eau. Dans les **coopératives d'eau**, très peu nombreuses dans les grandes agglomérations, les usagers font partie du conseil d'administration. Ces coopératives constituent une solution couramment employée pour l'approvisionnement en eau dans les campagnes chiliennes.

Dans le cadre d'une **concession**, outre l'exploitation, l'opérateur privé est aussi responsable du renouvellement des installations et de l'extension du réseau. Les risques transférés au secteur privé sont donc plus élevés, et ils sont accentués par la nature de la rémunération de l'opérateur, qui repose principalement sur les redevances des usagers. Les concessions représentaient la majorité des contrats en Amérique latine dans les années 1990.

Dans un **contrat de gérance**, les pouvoirs publics mandatent une société privée pour assurer des services de gestion, le plus souvent moyennant une rémunération forfaitaire. En vertu du contrat, la société privée se voit confier la gestion d'un service public et doit assurer la fourniture de ce service pendant une certaine période. La rémunération de l'opérateur privé peut être définie dès le début, auquel cas les risques commerciaux sont entièrement portés par le secteur public, ou liée à la performance du service, auquel cas l'opérateur privé assume une partie des risques. De plus en plus de pays ont recours à ce type de dispositif contractuel afin de faciliter les transferts de compétences et de se familiariser avec les implications de la participation du secteur privé, dans le cadre du développement progressif de cette dernière.

Partenariats public-privé (PPP) : la participation du secteur privé aux infrastructures peut intervenir sous la forme d'une privatisation totale ou partielle (c'est-à-dire cession au secteur privé de parts ou d'actifs détenus par les entreprises publiques) ou par des passations de marchés publics, qui peuvent prendre la forme d'accords de partenariat public-privé. Selon la définition de l'OCDE, les partenariats public-privé sont des contrats à long terme entre une entité publique et un partenaire privé (ou un consortium de sociétés privées) en vertu desquels ce dernier peut être chargé, à des degrés divers, de la conception, de la construction, du financement, de l'exploitation et de la gestion d'un bien d'équipement afin de fournir un service à l'administration ou directement aux usagers.

La **participation du secteur privé (PSP)** inclut aussi les formes non-financières de **gestion des infrastructures**. Cependant, à la différence des marchés publics traditionnels, la PSP implique un certain transfert de risques au partenaire privé. Un large éventail d'arrangements contractuels impliquant des partages de risques différents est à la disposition des autorités contractantes. Il forme un quasi-continuum entre les cas où le secteur public assume la plupart des risques et ceux où le transfert de risque au secteur privé est quasiment total.

Les parties prenantes sont définies comme les individus ou groupes d'individus directement ou indirectement affectés par les politiques de l'eau, ainsi que ceux ayant un intérêt ou la capacité d'influencer leurs résultats de façon positive ou négative – et qui souhaitent s'engager dans les processus décisionnels. Cela peut inclure des organisations

de la société civile avec un intérêt spécifique comme les communautés locales ou leurs représentants formels et informels, les autorités nationales et les gouvernements locaux, les élus, les régulateurs, les agences, les utilisateurs, les universitaires, les prestataires de services et d'autres entreprises, et les organisations et acteurs non gouvernementaux.

L'**optimisation de la dépense publique** est une notion qui comporte à la fois des aspects qualitatifs et quantitatifs et induit généralement un jugement de la part de l'administration. Elle peut se définir comme la combinaison optimale, du point de vue de l'administration, de plusieurs éléments (qualité, caractéristiques et prix), calculée sur l'ensemble de la durée de vie du projet.

Dans le cas extrême des **transferts de propriété**, la propriété des actifs existants ainsi que les obligations de renouvellement et d'extension sont transférées au secteur privé. À l'exception notable du Chili et du Royaume-Uni, très peu de pays ont choisi cette voie.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux liés à la mondialisation. À l'avant-garde des efforts engagés pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles suscitent, l'OCDE aide les gouvernements à y faire face en menant une réflexion sur des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et la problématique du vieillissement démographique. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de confronter leurs expériences en matière d'action publique, de chercher des réponses à des problèmes communs, de recenser les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. L'Union européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
(42 2014 18 1 P) ISBN 978-92-64-21376-0 – 2014-01

Études de l'OCDE sur l'eau

La gouvernance des services de l'eau en Tunisie

SURMONTER LES DÉFIS DE LA PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVÉ

Sommaire

Résumé
Évaluation et recommandations
Chapitre 1. Éléments de diagnostic sur les défis de gouvernance dans le secteur de l'eau en Tunisie
Chapitre 2. Quelle participation du secteur privé pour la Tunisie de demain et sous quelles conditions ?
Chapitre 3. Plan d'action pour améliorer la gouvernance du secteur de l'eau en Tunisie

Veuillez consulter cet ouvrage en ligne : ***http://dx.doi.org/10.1787/9789264213807-fr.***

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.
Rendez-vous sur le site ***www.oecd-ilibrary.org*** pour plus d'informations.

éditionsOCDE
www.oecd.org/editions

ISBN 978-92-64-21376-0
42 2014 18 2 P

9 789264 213760