

Rapport No: 44744-TN

République Tunisienne

Réflexion Stratégique sur l'Eau Potable et L'Assainissement en Tunisie

1^{er} mai 2009

Département du Développement durable
Bureau Régional Moyen-Orient et Afrique du Nord



Document de la Banque mondiale

République Tunisienne

Réflexion Stratégique sur l'Eau Potable et L'Assainissement en Tunisie

ABREVIATIONS ET ACRONYMES

AEP	Alimentation en eau potable
AIC	Association à Intérêt Collectif
ANPE	Agence Nationale de Protection de l'Environnement
BF	Borne Fontaine
BI	Branchement i individuel
BOT	Mode de concession d'ouvrage : « Build, Operate and Transfer ». Construire, exploiter et transférer
CSM	Commission supérieure des marchés
DGGREE	Direction Générale du Génie Rural et de l'Exploitation des Eaux
DT	Dinar Tunisien
FBCF	Formation brute de Capital Fixe
FODEP	Fonds de dépollution
GDA	Groupement de Développement Agricole
GIC	Groupement à Intérêt Collectif
NTIC	Nouvelles technologies de l'information et de la communication
ONAS	Office National de l'Assainissement
PIB	Produit Intérieur Brut
PISEAU I	Premier Programme d'investissement dans le secteur de l'eau en Tunisie
SIC	Système d'information commerciale
SIG	Système d'information géographique
SONEDE	Société Nationale d'Exploitation et de Distribution des Eaux
STEP	Station d'épuration des eaux usées
X ^{ème} et XI ^{ème} plans	Plan quinquennal de développement économique respectivement pour les périodes (2002-2006) et (2007-2011)

Vice-Président	:	Daniela Gressani
Directeur, Département Maghreb	:	Mats Karlsson
Directeur Sectorielle	:	Laszlo Lovei
Responsable Sectorielle	:	Vijay Jagannathan
Chargé de l'équipe du projet	:	Mohammed Benouahi

République Tunisienne

Réflexion Stratégique sur l'Eau Potable et L'Assainissement en Tunisie

TABLE DES MATIERES

Résumé Analytique	5
Préambule	13
La ressource en eau en Tunisie et le principe de son allocation.....	13
Les réalisations du secteur et facteurs de succès	15
I.1 Performances du secteur de l'eau potable et de l'assainissement :	16
Principaux Indicateurs	16
I.2 Incidence sur la population.....	17
Les facteurs institutionnels et économiques de réussite	18
I.3 Vision, choix, politique et planification	18
I.4 Facteurs institutionnels.....	19
Choix d'un système centralisé et déconcentré pour le milieu urbain	20
Système spécifique pour le milieu rural	20
I.5 Facteurs économiques : rôle joué par la croissance	22
Les facteurs de réussite internes aux opérateurs	23
I.6 La Gouvernance	23
Système urbain et en partie rural géré par des entreprises publiques à caractère industriel et commercial appuyées par l'Etat	23
Relation avec les Bailleurs de Fonds.....	24
Relation avec la clientèle.....	25
I.7 Les opérateurs du secteur	25
Internalisation de la vision et des objectifs nationaux par les opérateurs.....	25
Accumulation du savoir-faire	25
Implication du bénéficiaire dans la gestion en milieu rural	28
Limites et carences émergentes du système actuel.....	29
I.8 Limites et carences spécifiques aux différents services	29
Limites et carences en Alimentation en eau potable urbaine	29
Limites et carences en Alimentation en eau potable rurale.....	33
Limites et carences en Assainissement urbain	35
Limites et carences en Assainissement rural.....	43
I.9 Limites et carences communes.....	43
Synergie entre les différents opérateurs de l'AEP et de l'assainissement.....	43
Recouvrement des coûts et tarification en milieu urbain	45
Recouvrement des coûts & Tarification en milieu rural (AIC/GIC/GDA).....	51
Régulation, autonomie et incitations à la performance des opérateurs	53
Contraintes et limites dans l'autonomie de gestion des entreprises	54
Faible participation du secteur privé	55
Relation avec la clientèle à renforcer	57
Les défis du secteur et besoins de réformes	57

I.10	Les défis du secteur de l'eau potable (gérée par la SONEDE).....	57
I.11	Les défis du secteur de l'assainissement (géré par l'ONAS)	58
I.12	Les défis des secteurs eau potable et assainissement en milieu rural	61
I.13	Besoins de réformes	62
Les options de réformes institutionnelles pour l'eau potable et l'assainissement urbains		63
I.14	Sociétés Régionales eau et assainissement avec une société nationale de production et d'adduction	64
I.15	Fusion de la SONEDE et de l'ONAS	65
I.16	Maintien des deux entreprises avec une décentralisation plus poussée et une gestion plus efficiente (et une plus grande participation du secteur privé)	66
I.17	La Concession	68
I.18	Holding National Eau et Assainissement	69
Réformes communes à toutes les options de réformes pour l'eau potable.....		70
et l'assainissement urbains		70
I.19	Création d'une Instance de Régulation.....	70
I.20	Participation du secteur privé	73
I.21	Diverses actions de réformes communes à toutes les options institutionnelles	76
	Actions communes à l'eau potable et l'assainissement.....	76
	Actions spécifiques à l'eau potable (gérées par la SONEDE)	77
	Actions spécifiques à l'assainissement urbain	78
I.22	Aspects institutionnels pour l'Eau potable rurale.....	78
I.23	Aspects institutionnels pour l'Assainissement rural.....	80
Le financement : réformes envisageables.....		81
L'expérience de pays individuels		99
	La Colombie – Services publics municipaux et régionaux avec des PPP en croissance	100
	La France-Participation du secteur privé de l'eau à la réglementation du contrat de partenariat	102
	Le Japon – Services publics quasi-autonomes avec peu de PPP.....	103
	Le Sénégal – Adaptation des contrats de bail privés à l'Afrique de l'Ouest.....	105
Le modèle espagnol de la copropriété des entreprises, “Empresas mixtas”		122
La propriété, la surveillance et les opérations		122
	Le soutien professionnel.....	124
	L'analyse des risques.....	124
	L'autonomie et la responsabilité	126
	Le règlement.....	126
La concurrence		127
Le financement		127
Les Restrictions		127

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1: Allocation de la ressource en eau (en millions de m ³)	14
Tableau 2: Bilan de la ressource en eau et de la demande (en millions de m ³).....	14
Tableau 3: Allocation de la ressource en eau en %	15
Tableau 4: Les investissements dans le secteur de l'eau et de l'assainissement (1992-2005)	22
Tableau 5 : Indicateurs de branchement à l'assainissement	36
Tableau 6: Epuración des eaux usées.....	37
Tableau 7 : Qualité moyenne des eaux épurées par les Stations d'épuration	38

Tableau 8 : Personnel ONAS en 2006.....	40
---	----

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1: Performance financière et charges de personnel SONEDE 2001-2005	46
Graphique 2: Performance et charges de personnel ONAS 2001-2005	47
Graphique 3: Revenus et coût de l'eau/m ³ SONEDE 2001-2005	48
Graphique 4: Revenus et coût de l'eau/m ³ ONAS 2001-2005	48

ANNEXE : Partenariats Public-Privés dans l'Alimentation en Eau et le Traitement des Eaux Usées- L'expérience internationale.....	91
---	----

REMERCIEMENTS

Ce rapport a été préparé par une équipe composée de Mohammed Benouahi (Chef de Projet et Spécialiste Principal en Eau et Assainissement), Mohamed Larbi Khrouf (Consultant, Ingénieur en Eau et Assainissement), Mohammed Lahouel (Consultant, Economiste), Ameer Horchani (Consultant, Ingénieur en Eau et Assainissement, Spécialiste des questions institutionnelles) et Klas Ringskog (Consultant, Spécialiste des questions institutionnelles). Vijay Jagannathan (Responsable Sectoriel – Département Eau pour la Région du Moyen Orient et Afrique du Nord), Julia Bucknall (Spécialiste Principale en Ressources Naturelles), Claire Kfourri (Spécialiste en Eau et Assainissement) et Zakia Chummun (Assistante de Programmes bilingue) ont également contribué au rapport. Angeline Mani (Assistante de Programmes bilingue) en a assuré la relecture.

La version provisoire du rapport a été revue à Tunis le 3 avril 2007 ainsi qu'à Washington, D.C. le 17 octobre 2007 lors d'une session présidée par Mme. Cécile Fruman (Responsable Sectorielle). L'évaluation critique du rapport a été faite par : Alex Kremer (Economiste sectoriel), Nabil Chaherli (Economiste sectoriel), Ndiame Diop (Economiste senior) et Philippe Huc (Spécialiste senior en Eau et Assainissement).

République Tunisienne

Réflexion Stratégique sur l'Eau Potable et l'Assainissement en Tunisie

Résumé Analytique

1. A la demande du Gouvernement tunisien, la Banque mondiale a mobilisé une équipe d'experts multidisciplinaires pour mener une réflexion stratégique sur le secteur de l'eau potable et de l'assainissement en Tunisie.

2. Cette réflexion porte sur les aspects institutionnels, organisationnels et économiques. Elle doit, à partir du diagnostic de la situation actuelle, identifier les forces et les faiblesses du système et passer en revue les options de réformes permettant de faire face aux défis et de livrer le meilleur service au moindre coût aux bénéficiaires dans les cités urbaines et le monde rural, tout en garantissant la plus large couverture possible et la pérennité du service.

3. La Tunisie, pays méditerranéen, dispose de ressources en eau limitées ne dépassant pas 4860 millions de m³/an dont 610 millions de m³/an faiblement renouvelables et 1 550 millions de m³/an renouvelables provenant des nappes souterraines et 2 100 millions m³/an d'eau de surface s'écoulant dans les oueds mobilisables à 95 %. Le Code des eaux traite de l'allocation de la ressource en eau et donne la priorité à la satisfaction de la demande en eau potable du secteur urbain et du secteur rural, ensuite à la satisfaction des besoins du secteur industriel, touristique et agricole. Le bilan prévisionnel entre la ressource et la demande dans les différents secteurs dégage un léger excédent pour l'année 2030, à condition de poursuivre les efforts de mobilisation de la ressource, d'avoir recours au dessalement des eaux saumâtres et au recyclage des eaux salées, de mener une politique d'économie d'eau dans le secteur agricole et les autres secteurs ainsi que de la maîtrise de la protection de la ressource en eau contre la pollution. L'agriculture utilise la part la plus importante des ressources en eau même si la part consacrée à l'eau potable augmente légèrement en passant de 13,4 % en 2010 à 17,7 % en 2030. Les parts de l'industrie et du tourisme restent très faibles.

Même si le bilan prévisionnel entre la ressource en eau et la demande reste toujours positif en 2030, la marge nous incite à une gestion plus efficiente de cette ressource pour tous les secteurs.

4. Le diagnostic du secteur et de son évolution a dégagé les conclusions suivantes :

Le secteur a réalisé des performances remarquables en matière d'alimentation en eau potable et d'assainissement avec des répercussions très positives sur la qualité de vie et l'activité économique.

5. L'amélioration constante des services d'eau et d'assainissement a toujours été une des priorités des plans nationaux de développement économique et social. Les responsables du secteur, notamment la SONEDE et l'ONAS, ont pu répondre à ces priorités et les résultats sont très satisfaisants. L'accès à l'eau potable est devenu permanent pour l'ensemble du pays, y compris pour les zones marginales, et un pourcentage important de la population a désormais accès aux services d'assainissement. Aujourd'hui, la totalité de la population urbaine a accès à l'eau potable de manière continue et plus de 90 % de la population rurale sont alimentés par la SONEDE et les Groupements (GIC/GDA). De plus, 80 % de la population urbaine peut maintenant accéder aux services d'assainissement. Cette performance est d'autant plus remarquable dans la mesure où les ressources en eau sont rares, le climat est aride, le milieu est fragile et les moyens financiers requis sont élevés.

6. Cette performance a engendré des avantages notables, à savoir : (i) une nette amélioration de la qualité de la vie et de l'activité économique, notamment de l'activité touristique ; et (ii) l'amélioration de la santé de la population tel que démontré par une forte diminution de la fréquence des diarrhées chez les enfants. La prestation de services d'eau potable a également eu un impact positif sur le développement intégré, et l'urbanisation de l'espace rural a contribué au renforcement de l'esprit communautaire et a stimulé la création de petites entreprises d'opérations et d'entretien.

La bonne performance du secteur est due à la vision et à l'expérience des opérateurs, au dispositif institutionnel mis en place et à la croissance économique soutenue de l'économie tunisienne depuis plusieurs décennies.

7. Le secteur a été développé sur la base de Plans de Développement en coordination avec la stratégie nationale de développement des ressources en eau. Les opérateurs et la Direction générale du Génie rural de l'Exploitation des Eaux (DGGREE) ont identifié les besoins en eau et assainissement à l'échelle régionale et ont incité la planification des mesures sur le moyen et long terme pour développer une vision claire de l'avenir du secteur. Par l'intermédiaire des plans quinquennaux successifs, ils ont amélioré leur expérience au niveau d'objectifs quantifiables, de la mobilisation des ressources et de l'optimisation des investissements.

8. Les opérateurs ont également acquis une expérience technique par la fusion des technologies confirmées, tout en les adaptant aux spécificités du pays (i.e., traitement du fer en milieu rural, adaptation de la technique du prétraitement dans les stations de dessalement, maîtrise de la corrosion dans les conduites, traitement des odeurs dans les stations de traitement et système d'aération dans les bassins d'activation).

9. Le dispositif institutionnel mis en place a facilité le développement du secteur, bien que basé sur des monopoles nationaux d'eau et d'assainissement urbains. Le manque de prestations de services d'eau et de compétences spécialisées au courant des années 1960 et 1970 justifie par ailleurs la formation d'opérateurs compétents à l'échelle nationale. De plus, la SONEDE et l'ONAS ont été créés en tant qu'entreprises à caractère industriel et commercial régies par une législation spécifique à leurs mandats respectifs. Les principaux acteurs sont représentés au niveau de leurs conseils d'administration. Le suivi est exercé par les ministères de tutelle, ainsi que par d'autres ministères à compétences spécifiques (Premier Ministère, Ministères des

Finances, Commission Supérieure des Marchés, Cour des Comptes, etc.) Ce suivi impose actuellement un strict contrôle sur les opérateurs, mais le résultat en est la discipline financière et administrative requise.

10. Pour le milieu rural dispersé ou sans appui de la SONEDE, une approche participative a été engendrée par la création d'associations à intérêts collectifs (AIC) qui sont devenues aujourd'hui les Groupements de Développement agricole (GDA). La réussite de ce secteur complexe qui comprend de nombreux projets répartis à travers le pays, parfois dans des zones difficiles d'accès, est due à la stratégie adoptée par la DGGREE. Cette stratégie a permis d'harmoniser et de synchroniser les activités des différents acteurs (bureaux d'études pour l'élaboration des études, entreprises pour la réalisation des travaux et les AIC/GIC/GDA pour l'exploitation). La DGGREE a également joué un rôle clé dans la création, la mise en place et l'encadrement des AICS/GIC/GDA.

11. La forte croissance de l'économie tunisienne pendant les quatre dernières décennies, dépassant en moyenne les 5 % par an, a permis à l'Etat de mobiliser d'importantes ressources internes et externes pour financer les investissements du secteur. L'augmentation des recettes publiques qui a accompagné la croissance a en effet facilité le financement des projets de manière durable. En outre, cette croissance a provoqué de nettes augmentations des revenus réels des ménages, leur permettant d'accéder aux services d'eau et d'assainissement.

12. Outre la croissance et l'amélioration du niveau de vie de la population, la prestation de services à tarifs relativement bas pour les ménages à faibles revenus a permis son élargissement à la majorité de la population. La création d'un système de recouvrement fiable et efficace a également joué un rôle important dans le développement du secteur, lui procurant la majeure partie des ressources requises. Un taux assez élevé de recouvrement des factures témoigne de l'efficacité du secteur de l'eau potable.

Carences Emergentes et Défis Futurs

13. La SONEDE et l'ONAS ont augmenté leurs opérations en raison du développement de leurs activités dans l'ensemble du territoire national. Leurs effectifs sont très élevés, peut-être encore trop importants par rapport au volume d'activités et en fonction des critères internationaux de bonne performance. Les deux sociétés ont pris en charge presque toutes les activités relevant de leurs domaines respectifs, y compris des activités à forte intensité de main-d'œuvre les détournant des tâches stratégiques de planification, d'organisation et de modernisation.

14. La réalisation de projets d'investissement et les actions de modernisation de la gestion sont relativement lentes pour plusieurs raisons internes et externes aux opérateurs.

15. Le secteur est confronté de manière croissante au problème de réhabilitation et de renouvellement des installations. Les contraintes financières limitent les investissements de renouvellement qui ne se font pas au rythme requis. De plus, la qualité des services risque d'en pâtir, particulièrement au niveau de l'assainissement.

16. Des investissements importants pour la sécurisation de l'approvisionnement en eau potable (amélioration de la qualité) n'ont pas de contrepartie en recettes additionnelles pour la SONEDE, ce qui risque d'alourdir ses charges et de remettre en cause sa viabilité financière. En outre, le développement des ressources en eau et leur transfert, y compris le développement des ressources de dessalement dans le sud, vont être plus coûteux à l'avenir, surtout sans une politique claire de recouvrement des coûts additionnels. De même, le transfert de l'eau potable et de l'assainissement rural, respectivement à la SONEDE et à l'ONAS, risque de remettre en cause la situation financière de ces deux entreprises.

17. La question de recouvrement de coûts est cruciale pour l'ONAS dont le déficit d'exploitation persiste depuis plusieurs années et dont la quasi-totalité de l'investissement est financée par l'Etat. Ses difficultés financières ont abouti à une tentative de réduction des coûts, mais la qualité des services d'assainissement en a souffert.

18. L'incertitude concernant le réajustement des tarifs ne permet pas aux opérateurs du secteur de faire des projections fiables de leurs ressources financières et de planifier leurs dépenses courantes et d'investissement. Cette incertitude est particulièrement pénalisante pour l'ONAS.

19. L'absence de synergie entre les deux activités est une question importante, notamment, parce que la concertation et la mise en commun des moyens pourraient aboutir à une réduction des coûts.

20. **Pour l'eau potable, les défis les plus importants sont:**

- faire face à des coûts de ressources en eau de plus en plus élevés en raison des transferts plus longs ;
- l'introduction du dessalement pour augmenter les ressources et améliorer la qualité des eaux ;
- la sécurisation de l'approvisionnement, notamment pour les grands centres urbains ;
- la gestion des extrêmes du climat (sécheresse) ;
- l'alimentation du milieu rural et des quartiers périurbains ;
- répondre aux besoins de qualité qu'exige une clientèle de plus en plus informée ;
- régler le problème du sureffectif et la gestion des ressources humaines ;
- la gestion de la demande ;
- moderniser la gestion de l'entreprise (SONEDE) ;
- offrir un service au moindre coût ;
- la tarification/recouvrement des coûts et leur mode de régulation ;
- renouvellement / réhabilitation et extension des capacités de l'infrastructure existante ;
- le financement du secteur à l'avenir ;
- l'autonomie et les outils de gestion ;
- les longs délais dans la réalisation de projets ; et
- la résorption du retard enregistré dans la mise en place des nouvelles technologies de l'information (NTIC) et les nouveaux outils de gestion.

21. **Pour le secteur de l'assainissement, les défis les plus importants sont :**

- l'extension des services d'assainissement à des petites villes où les frais sont supérieurs aux recettes ;
- la réhabilitation et l'extension des ouvrages d'assainissement, notamment les stations d'épuration et les stations de pompage ;
- la résorption du sureffectif ;
- les longs délais dans la réalisation des projets qui empêchent un phasage plus serré, qui pourrait assurer une meilleure utilisation des ressources financières ;
- la modernisation de la gestion de l'entreprise (ONAS) ;
- la tarification/recouvrement des coûts et leur mode de régulation ;
- l'offre d'un service au moindre coût ;
- la résorption du retard enregistré dans la mise en place des nouvelles technologies de l'information (NTIC) et les nouveaux outils de gestion ;
- le problème institutionnel de l'assainissement rural ;
- les problèmes de la pollution industrielle qui sature les stations d'épuration (STEP) et entrave leur fonctionnement ;
- la réponse aux besoins de qualité qu'exige une clientèle de plus en plus avisée (odeurs, moustiques, débordement, etc.) ;
- la gestion des extrêmes climatiques (inondations) ;
- l'augmentation du taux de réutilisation des eaux épurées et assurer un escamotage des rejets de ces eaux à moindre coût pour des raisons sanitaires ; protéger le milieu récepteur et les activités économiques (tourisme) ;
- l'identification des solutions techniques à l'escamotage des sous-produits de l'épuration (boues, gaz, etc.) ;
- la poursuite du développement de l'infrastructure d'assainissement dans les zones non pourvues et suivre le développement urbain ;
- la subvention/solidarité nationale et le ciblage de la subvention ; et
- le financement du secteur à l'avenir.

22. **En milieu rural, les défis les plus importants sont:**

En alimentation en eau potable (AEP)

- Milieu rural aspirant à un service selon les standards SONEDE ;
- Les AIC/GIC/GDA sont de faible taille et ont des ressources insuffisantes ;
- Les moyens de gestion des AIC/GIC/GDA sont faibles ;
- Le mode de distribution ne répond plus aux attentes des bénéficiaires ; et
- L'AEP rurale est une charge pour la SONEDE.

En assainissement

- Le branchement individuel en AEP va générer des problèmes sanitaires ;
- Carence institutionnelle pour l'assainissement rural ;
- Problème de financement de l'exploitation et de la maintenance des ouvrages collectifs ;
- Adoption de solutions techniques adaptées au milieu rural.

Ces défis appellent des réformes globales visant à promouvoir l'efficacité du secteur de l'eau et de l'assainissement. La note de réflexion a porté sur les réformes envisageables en présentant les avantages et les inconvénients de chacune d'entre elles. En outre, la réflexion a donné l'opportunité de créer une instance de régulation du secteur de l'eau et de l'assainissement.

23. Les objectifs de ces réformes sont:

- créer un cadre de développement pour la vision future d'une stratégie pour l'ensemble du secteur ;
- assurer une coordination plus efficace entre les services d'eau potable et d'assainissement ;
- développer une synergie bénéfique aux deux activités ;
- créer des incitations pour la participation du secteur privé en combinant l'eau potable et l'assainissement ;
- établir des relations transparentes entre l'Etat et les opérateurs par la responsabilisation des acteurs concernés ;
- introduire un système d'incitation pour bonne performance et une gestion plus moderne ;
- disposer de ressources propres et stables, prenant en considération les intérêts des catégories sociales désavantagées.

24. Les options institutionnelles pour le milieu urbain sont :

- des sociétés régionales d'eau et d'assainissement associées à une société nationale de production et d'adduction ;
- la fusion de la SONEDE et de l'ONAS ;
- le maintien des deux entreprises avec une décentralisation plus poussée, une gestion plus efficace, et une plus grande participation du secteur privé ;
- des concessions ;
- un holding national eau et assainissement ; et
- l'intégration multisectorielle entre eau potable, assainissement, électricité et gaz.

25. Les activités de la SONEDE et de l'ONAS étant fortement concentrées dans le Grand Tunis, l'option de sociétés régionales d'eau et d'assainissement entraînerait la création d'une société importante desservant la région de Tunis, des sociétés de taille moyenne pour les deux régions de Sousse et de Sfax, et des petites sociétés dans les autres régions. A part le cas de Tunis, la viabilité de cette nouvelle structure nécessiterait des augmentations tarifaires substantielles dans les autres régions, ce qui serait en contradiction avec l'objectif de solidarité nationale. En outre, les sociétés régionales risquent de subir les pressions régionales pour des raisons d'ordre local et social. Cependant, cette option entraînerait des dépenses supplémentaires pour créer ces nouvelles structures et priverait le pays des avantages du partage des expériences régionales. De plus, le secteur nécessite des compétences de haut niveau qui ne sont pas actuellement disponibles et qui ne seraient pas utilisées de manière efficace, compte tenu des activités de certaines sociétés régionales. Cette option pourrait être intéressante pour le développement des concessions. L'expérience internationale montre que les offres faites par des

entreprises privées pour la prise en charge de ces services sont de meilleure qualité lorsque l'eau et l'assainissement sont gérés conjointement.

26. L'autre option serait la fusion des deux sociétés nationales, SONEDE et ONAS, mais cette formule n'est pas recommandée en raison du nombre élevé d'individus concernés (12 000 employés actuellement). En outre, la fusion risque d'engendrer des problèmes d'ordre social et de gestion du personnel, au vu des différences de statuts du personnel des ces deux institutions. Par ailleurs, cette fusion ne pourrait améliorer l'efficacité et réduire les coûts que par une restructuration et une diminution des frais de personnel, ce qui entrainerait une réduction importante de l'effectif, difficilement envisageable dans le contexte actuel.

27. La concession de longue durée des services d'eau et d'assainissement à des sociétés privées ne semble pas être la solution optimale pour la Tunisie compte tenu des deux entreprises publiques relativement performantes. Ce type de gestion conviendrait mieux à un pays où les services publics sont défaillants. En outre, la concession risque d'entraîner des tarifs d'eau et d'assainissement plus élevés puisque le secteur privé ne pourrait pas mobiliser des ressources financières plus avantageuses que celles de l'ONAS et de la SONEDE. Par ailleurs, le secteur privé ne pourrait pas bénéficier de revenus additionnels importants par la réduction des pertes techniques et commerciales puisque ces dernières sont déjà faibles par rapport au contexte international.

28. L'option de maintenir le système des deux entreprises existantes, avec toutefois une plus grande décentralisation et l'engagement de réformes pour une meilleure efficacité, nécessite une décentralisation efficace par la délégation de certains pouvoirs pour faciliter la prise de décision et améliorer la prestation de services pour les usagers. Elle nécessiterait également une gestion administrative et technique moderne et une comptabilité analytique en tant qu'instrument de gestion. La création d'une structure conjointe entre l'ONAS et la SONEDE permettra d'évaluer les opportunités de synergie qui existent entre l'eau et l'assainissement et de coordonner ces politiques respectives.

29. Le holding présente l'avantage d'une meilleure coordination entre les services d'eau et d'assainissement en développant leurs effets de synergie. Il permet également d'instaurer une politique tarifaire cohérente qui tient compte des intérêts des deux sociétés et des bénéficiaires. Il aura aussi la responsabilité d'élaborer les options stratégiques pour ces services, notamment en ce qui concerne l'application des nouvelles technologies, la participation du secteur privé, l'optimisation des conditions de financement, la coordination des services nécessaires pour le développement des mégaprojets et la planification technique et financière. Le holding doit avoir une structure simple et compétente dont les frais de fonctionnement sont bas.

30. Dans de nombreux pays, la distribution d'électricité et parfois du gaz est confiée à l'opérateur d'eau potable et d'assainissement. Cette intégration multisectorielle permet également une certaine synergie notamment au niveau commercial, i.e., en ce qui concerne les relations avec la clientèle, et même au niveau d'interventions techniques sur le terrain. La responsabilité de ces deux secteurs incombant à un seul opérateur pourrait par ailleurs intéresser le secteur privé.

31. Abstraction faite de la réorganisation institutionnelle, les deux entreprises existantes devront développer leur décentralisation et entreprendre certaines réformes pour obtenir une meilleure efficacité. Une décentralisation efficace nécessite la délégation réelle de certains pouvoirs pour faciliter la prise de décision et améliorer la prestation de services pour les usagers. Les axes prioritaires de ces actions se récapitulent comme suit :

Diminution des frais de personnel. Aider les deux entreprises à ramener leurs effectifs en personnel au niveau de leurs activités respectives par une solution satisfaisante, négociée avec les différentes parties concernées.

Participation du secteur privé dans les activités des deux entreprises. Cette activité peut être menée parallèlement à la réduction des effectifs. En effet, ce plan d'allègement des effectifs pourrait aider à inciter la participation du secteur privé.

Modernisation de la gestion des entreprises. De nouvelles technologies de l'information et de communication (NTIC) seraient incorporées dans le système de gestion des deux entreprises pour répondre à leurs besoins de modernisation.

Aspects institutionnels du milieu rural

32. Il est recommandé de maintenir l'approche participative et la gestion des systèmes d'alimentation en eau potable par des Groupements de Développement Agricole (GDA). Il conviendrait toutefois de les consolider et de les encourager à modifier leur mode de distribution collective vers une distribution individuelle. L'approche participative reste cependant fragile et nécessite le soutien de l'Etat. Le transfert des centres ruraux à la SONEDE ne doit pas entraver les finances de l'entreprise. Des mesures appropriées doivent être prises telles que le réajustement tarifaire, la subvention d'exploitation pour l'alimentation en eau potable rurale à l'instar de ce qui se fait pour l'investissement, etc. Les zones d'habitat très dispersées et peu denses continueront à être desservies par des raccordements individuels (points d'eau individuels, citernes individuelles fixes et tractées, etc.).

33. Il conviendrait cependant d'éviter de rattacher l'assainissement en milieu rural à l'ONAS puisque cela affaiblirait sa situation financière. Il serait préférable de mettre en place un système institutionnel et financier spécifique en s'inspirant de l'expérience de l'eau potable rurale. L'approche de « l'Etude sectorielle de la stratégie en assainissement en milieu rural » semble être réaliste même si elle demande une actualisation et surtout d'être plus détaillée. Cette étude répartit l'essentiel des tâches entre les GDA, la DGGREE et l'ONAS. Il est recommandé de mieux affiner ce schéma et de le mettre en place, au début, à titre de pilote. En effet, les conclusions techniques sur le projet pilote de cette étude ont connu un début d'exécution alors que les aspects institutionnels n'ont pas été testés.

La création d'une instance de réglementation est une priorité

34. La réglementation du secteur se fait actuellement par divers mécanismes et à plusieurs niveaux. Les recrutements sont réglementés par le Gouvernement au niveau des autorisations d'ouverture annuelle de postes sur la base des besoins des deux opérateurs. Les dépenses sont soumises à la Commission interne des Marchés pour des montants définis ne dépassant pas un seuil au-delà duquel l'autorisation de la Commission supérieure des Marchés est requise. Les services d'eau et d'assainissement doivent également être conformes aux normes nationales d'hygiène et d'environnement. Les redevances sont fixées par l'Etat après examen des demandes de réajustement ou de restructuration des grilles tarifaires soumises par les opérateurs. Quant aux actions de partenariat avec le secteur privé, elles sont régies par des contrats signés entre l'opérateur public et son partenaire privé, la législation ayant été amendée pour faciliter ces nouvelles relations contractuelles. Enfin, le suivi des performances se fait par des contrats-programmes quinquennaux qui arrêtent les objectifs en matière de desserte de la population, de productivité et d'autres indicateurs de qualité de service.

35. Ce dispositif réglementaire a permis un développement considérable du secteur en aidant à la responsabilisation des opérateurs détenant des positions de monopole national. Toutefois, cette réglementation a atteint les limites inhérentes à la nature politico-administrative de la prise des grandes décisions. Les exigences de qualité et de service sont devenues très importantes, provoquant une hausse des coûts. Il sera par conséquent nécessaire de créer un nouveau dispositif institutionnel afin de garantir la cohérence entre ces exigences et le recouvrement des coûts. La création d'une instance de réglementation « instance de régulation » permet de résoudre le problème d'asymétrie de l'information entre l'Etat et les opérateurs. Cette réglementation permet aussi de résoudre les difficultés rencontrées par l'Etat dans le suivi fiable de la performance des opérateurs par une structure indépendante. Des termes de référence clairs et transparents seront préparés, ce qui permettra de débloquer le secteur. Ainsi, les opérateurs auront une vision plus claire des moyens nécessaires pour atteindre les objectifs fixés par l'Etat. En effet, la création d'une entité de régulation vient en réponse à une situation qu'on peut qualifier d'incompréhension entre les autorités compétentes d'un côté et les entreprises de l'autre, surtout en matière de politique tarifaire de l'eau et de l'assainissement. En effet, les deux entreprises se plaignent du fait qu'elles n'obtiennent pas les réajustements tarifaires nécessaires pour leur bon fonctionnement et parfois pendant de longues années consécutives (cas de l'ONAS) et l'Etat de son côté a l'impression que la gestion de ces deux entreprises n'est pas optimale et qu'il y a moyen de faire des économies.

36. Une instance de réglementation permet d'assurer plus de cohérence entre les exigences de qualité de service et le recouvrement de coûts, et de faciliter la prise de décision concernant le réajustement de tarifs et de subventions. Cette instance aura pour tâches d'établir les règles fixant les tarifs, d'effectuer le suivi de la qualité des prestations et d'engendrer des relations plus transparentes entre l'Etat et les opérateurs sur la base d'informations objectives et de suivi régulier. L'autorité de cette instance pourra également s'étendre au secteur de l'électricité et éventuellement du transport. Cette entité n'a pas exactement le même rôle qu'une entité de régulation opérant dans un environnement de gestion par le secteur privé. En effet, l'entité proposée n'aura pas le pouvoir de décision en matière de tarif et de subvention (éventuellement), ceci reste la prérogative exclusive de l'Etat. Le rôle de l'entité est surtout de fournir à l'Etat des

éléments objectifs et impartiaux sur la situation des deux entreprises en matière d'efficience dans la gestion, et en matière de besoin en ressources financières nécessaires pour atteindre les objectifs que l'Etat leur fixe et fera des propositions pour les réajustements tarifaires. Cette entité aura la confiance de l'Etat, puisqu'elle est indépendante, et incitera les entreprises à plus de transparence dans la confection des données. Cette entité légère sera composée de personnels qualifiés et indépendants et aura à sa disposition tous les indicateurs de performance. Le fait que cette instance n'a pas le pouvoir de décision sur les tarifs constitue un gage de son indépendance. Si pour une raison quelconque, l'Etat n'est pas disposé à augmenter les tarifs, l'instance peut recommander d'autres mesures (telles que la réduction du programme d'investissement ou autres). Ces propositions émanant d'une telle instance seront plus crédibles par l'Etat. Cette instance incitera les entreprises à se doter d'outils de gestion et de suivi et d'indicateurs de performance. L'entité validera l'efficacité de ces outils et les résultats qu'ils fournissent.

37. Compte tenu de l'état actuel du secteur, il est recommandé de créer cette instance en priorité, quelle que soit l'option institutionnelle retenue.

Financement et recouvrement de coûts

38. Le système tunisien de tarification vise le recouvrement des coûts, l'efficacité et la solidarité entre les catégories de revenus et la solidarité interrégionale. Compte tenu de ces objectifs, les grilles tarifaires sont nationales et progressives. Alors que les tarifs assurent le recouvrement des coûts pour l'eau, ils sont insuffisants depuis quelques années pour l'assainissement.

39. Les subventions établies entre les tranches de consommation d'eau et les régions ont permis, malgré les insuffisances du ciblage, de réaliser les objectifs sociaux. La politique idéale consiste à effectuer des transferts directs aux ménages défavorisés au lieu de leur imposer de bas tarifs dont le ciblage n'est pas toujours fiable. Certains pays ont réussi à établir des mécanismes de transfert direct mais les conditions ne semblent pas encore être réunies en Tunisie pour réaliser ce mécanisme de ciblage.

40. Le système actuel de tarification de l'eau ne fait pas de distinction selon l'usage domestique ou économique, à l'exception du secteur touristique auquel est appliqué le même tarif que la tranche domestique la plus élevée. Des milliers de commerçants, petits industriels et artisans bénéficient ainsi de tarifs réduits.

41. Toutefois, l'application de nouveaux tarifs spécifiques à ces usagers n'est pas recommandée car les recettes additionnelles qu'ils pourraient générer seraient très modestes.

42. La SONEDE finance son activité par ses propres ressources, à l'exception des investissements en milieu rural qui sont financés par l'Etat. La politique tarifaire future doit viser le maintien de l'équilibre financier de la SONEDE. La création d'une autorité de réglementation permettrait une évaluation plus approfondie des dossiers de réajustement de tarifs et pourrait inciter les deux opérateurs à mieux cerner leurs coûts et maîtriser ainsi leur évolution.

43. Dans le cas de l'assainissement, les déficits accumulés n'ont pas aidé au développement de cette activité, ni à l'amélioration de la qualité de ses services. Il s'agit d'une activité tout aussi importante que l'eau potable, vu la fragilité de l'environnement et son importance pour la qualité de vie et pour l'activité économique. Bien que l'Etat ait largement financé les investissements et une partie de l'exploitation dans ce secteur, l'ONAS doit également développer une capacité d'autofinancement à partir des recettes des usagers, et ce pour deux raisons : (i) même si les bénéficiaires d'un environnement plus sain sont très dispersés, la pollution provient essentiellement de la consommation d'eau potable ; par conséquent, l'application du principe pollueur-payeur implique l'imputation de la charge de dépollution à ce dernier ; et (ii) le financement de l'activité doit être séparé des finances publiques et de la situation macroéconomique. A long terme, l'assainissement devrait être financé par les usagers. Cependant, cet objectif ne pourra être atteint que progressivement, les tarifs devant être réajustés afin que l'ONAS évite les difficultés financières et puisse commencer à atteindre une certaine capacité de financement.

44. En milieu rural géré par les AIC/GIC/GDA, l'investissement est entièrement financé par l'Etat (Budget et emprunt contracté par l'Etat). Les frais de fonctionnement et d'entretien sont couverts par le tarif de l'eau potable payé aux AIC/GIC/GDA. Toutefois ce tarif, même s'il est souvent beaucoup plus élevé que celui de la SONEDE (à tranche de consommation équivalente), arrive en général à couvrir les frais de fonctionnement mais pas les frais d'une maintenance appropriée et certainement pas les dépenses de renouvellement. Lorsque les AIC/GIC/GDA vont être confrontés à des pannes dues à l'insuffisance d'entretien, ils n'auront pas de ressources pour les grosses réparations et pour le renouvellement des équipements et du Génie Civil. Il est recommandé que l'Etat prenne en charge les frais de maintenance et de renouvellement par la création d'un fonds de maintenance pour les AIC/GIC/GDA.

45. Certains systèmes collectifs d'assainissement réalisés par l'ONAS pour le compte de l'Etat à titre de projets pilotes, sont financés par l'Etat. L'assainissement individuel est financé par le propriétaire lui-même. Il est recommandé que les frais de fonctionnement des ouvrages collectifs soient pris en charge en partie par une redevance d'assainissement et le reste par une subvention de l'Etat (notamment les frais de fonctionnement des stations d'épurations et des stations de pompage).

46. La Tunisie a de plus en plus d'exigences en matière de desserte et de qualité des services d'eau potable et d'assainissement. Les moyens financiers doivent suivre, qu'ils viennent exclusivement des usagers (milieu urbain pour l'eau) ou partagés entre les usagers et l'Etat (cas de l'assainissement). La politique de tarification doit veiller à ce que l'activité de l'eau urbaine continue à s'autofinancer et que le recouvrement des charges d'exploitation se fasse de manière durable pour l'assainissement. La création d'une instance de réglementation aiderait à mieux évaluer les coûts compte tenu des objectifs envisagés, notamment en matière de qualité, et à préparer les révisions de tarifs sur des bases plus transparentes.

47. En conclusion, il est recommandé de mener une étude détaillée de l'option du « holding eau et assainissement urbain » afin de mieux préciser son contexte et ses implications. L'option de la fusion, qui représente une intégration complète des deux secteurs, mérite également d'être envisagée dans le cadre de cette étude pour faciliter la sélection de l'option à retenir. Toutefois,

la création d'une instance de réglementation indépendante paraît prioritaire et même urgente. Dans l'attente des résultats de l'étude détaillée, des réformes pourront être engagées pour améliorer l'efficacité des deux opérateurs.

Réflexion Stratégique sur l'Eau Potable et l'Assainissement en Tunisie

DIAGNOSTIC

Préambule

A la demande du Gouvernement Tunisien, la Banque mondiale a mobilisé une équipe d'experts multidisciplinaires pour mener une réflexion stratégique sur le secteur de l'eau potable et de l'assainissement en Tunisie.

Cette réflexion portera sur les aspects institutionnels, organisationnels et économiques. Elle devra, à partir du diagnostic de la situation actuelle, identifier les options de réformes pour les deux secteurs, en vue de faire face aux défis à venir et d'apporter aux bénéficiaires dans les cités urbaines et le monde rural, le meilleur service au moindre coût, tout en garantissant une large couverture de ce service ainsi que sa pérennité.

Le présent document n'a pas la prétention d'être une étude exhaustive de cette problématique pour apporter des réponses à tous les défis à venir de ces deux secteurs, mais il constitue plutôt une réflexion stratégique qui dégage les grands axes de réformes méritant d'être développés par des études spécifiques.

La ressource en eau en Tunisie et le principe de son allocation

La Tunisie, pays méditerranéen, dispose de ressources en eau limitées ne dépassant pas 4 860 millions de m³/an dont 610 millions de m³/an faiblement renouvelables et 1 550 millions de m³/an renouvelables provenant des nappes souterraines et 2 100 millions m³/an d'eau de surface s'écoulant dans les oueds mobilisables à 95 %. La variation observée des écoulements pendant la période 1985 et 2006 se situe entre 7 et 8 milliards.

Les précipitations moyennes annuelles sont estimées à 36 milliards avec une fourchette de variation observée durant le siècle dernier entre 7 et 90 milliards de m³.

Depuis 1970 plusieurs études de recherches de planification et simulations ont été élaborées sur la base des études détaillées en utilisant la banque de données de base des études hydrologiques et hydrogéologiques obtenues à partir des stations de mesures réparties à travers le pays.

Les objectifs de ces études et de ces projets sont de mobiliser ce potentiel en eau de surface variable et ce potentiel en eau souterraine fragile pour satisfaire les besoins en eau sans cesse

croissants tout en limitant les effets négatifs de la pollution et en essayant de préserver la durabilité des ressources.

Les études élaborées ont permis de réaliser des aménagements intégrés couvrant toutes les régions du pays conformément à un chronogramme de mobilisation de transfert d'eau, de protection contre les inondations, de valorisation des eaux souterraines, de recharge des nappes, de desserte de l'eau potable pour les cités urbaines et les zones rurales et de satisfaction de la demande des périmètres irrigués. Ces programmes concernent aussi le traitement des eaux et le recyclage par l'irrigation ainsi que la recharge des nappes. Ils sont multi objectifs et s'effectuent à des échelles adaptées aux unités hydrauliques et de leurs liaisons.

Les études et les programmes de réalisation ont été effectués dans le cadre de plans- directeur régionaux (Nord, Centre et Sud) mobilisant tous les différents systèmes hydrauliques dans l'objectif de satisfaire les besoins de la demande en eau potable du secteur urbain et du secteur rural qui constituent une priorité par référence au Code des eaux, ainsi que la satisfaction des besoins du secteur industriel touristique et agricole.

Grâce aux efforts de mobilisation des ressources (réalisation des grands barrages, des barrages collinaires, des lacs collinaires, des ouvrages de recharges de nappes, des canaux et des adductions de transferts) en plus du recours au dessalement des eaux saumâtres et au recyclage des eaux salées, et grâce à une politique d'économie d'eau dans le secteur agricole et les autres secteurs ainsi que la maîtrise de la protection de la ressource en eau contre la pollution, le bilan ressource-besoins sera excédentaire à l'horizon 2030 et la sécurité du pays sera ainsi assurée. Il reste bien entendu que la gestion du système se complexifie de plus en plus au cours du temps car, il devient de plus en plus intégré et la nécessité de la dépollution de l'eau rend son coût de revient de plus en plus cher.

Le tableau ci-dessous indique l'évolution de la demande en eau pour les différents secteurs (en millions m³) :

Tableau 1 : Allocation de la ressource en eau (en millions de m³)

Secteur	1996	2010	2020	2030
Agriculture	2 115	2 141	2 083	2 035
Eau potable	290	361	438	491
Industrie	104	136	164	203
Tourisme	19	31	36	41
Total	2 528	2 689	2 721	2 770

Le tableau ci-dessus montre la confrontation ressources-demande (en millions de m³) :

Tableau 2 : Bilan de la ressource en eau et de la demande (en millions de m³)

	1996	2010	2020	2030
Ressources disponibles pour l'exploitation	2 767	3 300	3 106	3 121

Demande en eau globale pour tous les secteurs	2 528	2 689	2 721	2770
---	-------	-------	-------	------

Les programmes élaborés sont appuyés par des études de recherches dans plusieurs domaines pour disposer de moyens permettant de limiter les effets des risques et des menaces provoquées par la surexploitation, la dégradation de la qualité de l'eau, la pollution, l'érosion, la sécheresse, les inondations, la pénurie, le dysfonctionnement, le gaspillage, l'inefficience, le changement climatique, et la dégradation de la qualité et de la valeur des données de base.

Ainsi à titre d'exemple le projet PISEAU I pendant la période 2001-2007 a eu des composantes pour traiter de la gestion participative de la demande en eau, la gestion intégrée de ressources en eau, la conservation de la ressource en eau et la protection de l'environnement contre la pollution. Il a permis aussi la mise en place d'un système d'information moderne de stockage et de traitement des données relatives aux ressources en eau (SINEAU).

D'après les tableaux ci-dessous, l'agriculture utilise la part la plus importante des ressources en eau même si la part consacrée à l'eau potable augmente légèrement en passant de 13,4 % en 2010 à 17,7 % en 2030. Les parts de l'industrie et du tourisme restent très faibles même si elles subissent une très légère augmentation.

Tableau 3 : Allocation de la ressource en eau en %

Secteur / année	2010	2030
Agriculture	79,6%	73,5%
Eau potable	13,4%	17,7%
Industrie	5,1%	7,3%
Tourisme	1,2%	1,5%
Total	100,0%	100,0%

Même si le bilan entre la ressource et la demande reste toujours positif en 2030, la marge nous incite à une gestion plus efficiente de cette ressource.

Les réalisations du secteur et facteurs de succès

Le secteur de l'eau potable et de l'assainissement dans le milieu urbain et rural a constitué une préoccupation majeure en Tunisie depuis l'indépendance. L'eau potable saine et l'assainissement sont essentiels pour le développement économique et social et sont primordiaux pour la santé. C'est pourquoi ce secteur a toujours été classé parmi les premières priorités dans tous les plans nationaux de développement économique.

Le secteur est géré essentiellement par deux opérateurs en milieu urbain qui ont compétence sur tout le territoire national : la Société Nationale d'Exploitation et de Distribution des Eaux « SONEDE » pour l'eau potable et l'Office National de l'Assainissement « ONAS » pour

l'assainissement en eaux usées. L'eau potable rurale est gérée par des associations à intérêt collectif (AIC/GIC/GDA). L'assainissement rural est encore au niveau de projets pilotes.

Ces opérateurs ont prouvé leur réussite par l'atteinte des objectifs fixés par la politique ambitieuse décidée par les pouvoirs publics. Ainsi, l'accès permanent à la desserte d'une eau potable saine est devenu aisé à travers l'ensemble du pays et même dans les zones difficiles. Les services d'assainissement sont fournis à une grande partie de la population. Ces performances ont pu être réalisées, malgré la rareté de la ressource en eau, l'aridité du climat, la fragilité du milieu récepteur des rejets et la lourde charge des moyens financiers requis.

Toutefois, les réformes opérées depuis la création de ces deux grands opérateurs restent limitées. Elles ont concerné essentiellement certaines adaptations organisationnelles mais n'ont pas modifié l'institutionnel. Des efforts ont été effectués pour l'encouragement à l'économie de l'eau, à la lutte contre le gaspillage et à l'adaptation aux technologies nouvelles. La participation du secteur privé a été modeste et limitée à certaines tâches.

I.1 Performances du secteur de l'eau potable et de l'assainissement : Principaux Indicateurs

Certains indicateurs révélateurs des performances de ces opérateurs sont mentionnés ci-dessous :

- En 2006, les taux de couverture de l'eau potable urbaine, de l'eau potable rurale et de l'assainissement urbain ont atteint respectivement : 100 %, 91 % et 80,9 %.
- Le nombre d'abonnés à la SONEDE a dépassé les deux millions, celui de l'ONAS 1,27 millions, alors que les AIC/GIC/DGA ont pu étendre leur service à plus de 2,55 millions d'habitants. Cette large couverture a été facilitée par une structure tarifaire progressive permettant l'accès à l'eau potable aux ménages à faibles revenus.
- L'accès à une eau saine et à des services d'assainissement adéquats sont des besoins humains essentiels et indispensables à la santé au même titre que les médicaments et les vaccins. Les infections à transmission hydrique ont nettement baissé en Tunisie. L'Institut National de Santé Publique a montré qu'en 2001, les maladies infectieuses et parasitaires ne représentent plus que 3,5 % de l'ensemble des causes de décès. Une tendance à la baisse de la fréquence des diarrhées chez les enfants de 15,6 % en 1987 à 3,6 % en 2002¹ a été constatée. Le dernier cas de choléra déclaré en Tunisie date de 1986.
- Les opérateurs assurent un service continu, permanent, sûr et relativement homogène et uniforme à travers tout le pays. La qualité de l'eau potable est analysée par les laboratoires de la SONEDE (En 2004, la SONEDE a prélevé 53 938 échantillons) qui sont contrôlés périodiquement par les services de l'hygiène de la Santé Publique.

¹ (Docteur Bouzouaïa)

- De même, la qualité des eaux traitées par les stations d'épuration et la situation du milieu récepteur sont analysées par les laboratoires de l'ONAS et contrôlées par la Santé Publique et par l'Agence Nationale pour la Protection de l'Environnement (ANPE) ;
- Les opérateurs d'eau potable ont répondu à la demande en quantité suffisante et continue. La distribution d'eau potable aux abonnés SONEDE est assurée 24 heures sur 24, et tous les jours de l'année. Les coupures sont très rares et sont faites pour les besoins de l'exploitation et non à cause d'une défaillance du système. Le nombre de casses en 2004 est de 12.364 soit 3,2 km pour une casse. Les casses sont localisées surtout dans les réseaux vétustes.

L'amélioration de la situation sanitaire s'est accentuée par la réalisation des projets d'alimentation d'eau potable et d'assainissement dans le milieu rural et dans les quartiers périurbains populaires.

Par ailleurs, l'ONAS devait suivre le rythme effréné de l'extension de la desserte de l'eau potable, maîtriser les situations de nuisances et d'insalubrité et protéger les écosystèmes sensibles.

Cependant, l'impact économique direct et indirect de l'extension des services de l'eau potable et de l'assainissement, facteur de croissance important, n'a pas été étudié.

1.2 Incidence sur la population

La perception des opérateurs par les bénéficiaires reste globalement positive, les services rendus demeurent appréciés, la migration vers d'autres ressources d'approvisionnement ou d'autres prestataires n'a pas été ou peu envisagée malgré les augmentations de tarifs.

Le raccordement aux réseaux de la SONEDE et de l'ONAS constitue une délivrance et un rehaussement dans l'échelle sociale. L'accès au service semble aisé et à la portée des classes à revenus modestes. Les anomalies constatées sont rapportées à la SONEDE et à l'ONAS ainsi qu'aux Ministères de la tutelle respectifs. La réaction des bénéficiaires aux défaillances est rapide et assez énergique ce qui oblige et stimule les opérateurs à être prompts dans leur réaction pour traiter ces imperfections. Ainsi, les réclamations sont prises en compte et traitées d'une façon diligente.

La continuité des services fournis et les interventions diligentes et efficaces des équipes, lors des arrêts accidentels des services et pendant les inondations, ont beaucoup aidé à l'instauration de la perception positive de l'ONAS et de la SONEDE par les bénéficiaires.

La qualité de service et la tarification sont globalement uniformes à travers le pays. Les usagers non publics payent leurs factures normalement et on ne constate pas d'excès dans le taux de coupure pour non paiement.

La couverture de la zone rurale par la desserte d'une eau saine (91 %) a eu un impact très positif sur la santé, sur le développement rural intégré, et sur le développement de l'espace rural. Autour

de chaque point d'eau créé, se développe le noyau d'une agglomération. Par ailleurs, la participation à la gestion collective de la desserte a renforcé l'esprit communautaire et a impulsé la création de micro-entreprises de maintenance et d'entretien opérant dans le milieu rural.

Les facteurs institutionnels et économiques de réussite

1.3 Vision, choix, politique et planification

L'alimentation en eau potable et l'assainissement se sont développés dans le cadre d'une vision à long terme caractérisée par une clarté dans la démarche et appuyée par une volonté politique revendiquée et soutenue par une approbation populaire tout au long des plans nationaux de développement. La moyenne des investissements annuels pendant le X^{ème} et XI^{ème} plans sont de 100 Millions de Dinars (MD) pour la SONEDE, 100 MD pour l'ONAS et 30 MD pour les AIC/GIC/GIC.

Par ailleurs, la gestion rigoureuse, la constitution de compétences et la maîtrise d'une planification reliant le développement des ressources en eau à l'échelle nationale avec un classement rationnel des priorités ont permis une harmonie et une certaine efficacité dans la réalisation des projets. L'élaboration et l'exécution de projets ont bénéficié de l'exploitation d'une base de données riche. Les projets sont généralement précédés d'études de faisabilité. Tout ceci a contribué à l'accès à l'eau potable pour la majorité de la population et à l'escamotage des eaux usées pour la plupart des grands et moyens centres urbains.

La SONEDE, l'ONAS et les AIC/GIC/GDA ont su accumuler et capitaliser un savoir-faire tout au long de leur parcours, associant et combinant les technologies confirmées et sûres, et en adaptant les nouvelles technologies aux spécificités du pays (traitement du fer en milieu rural, adaptation de la technique du prétraitement dans les stations de dessalement, maîtrise de la corrosion dans les conduites, traitement des odeurs dans les stations de traitement, système d'aération dans les bassins d'activation). Cet effort d'adaptation témoigne d'une capacité d'assimilation de nouvelles technologies par le personnel des opérateurs publics.

La maîtrise des extrêmes climatiques, sécheresse et inondation et la programmation des interventions à temps dans les zones sensibles et vulnérables ont permis aux opérateurs d'envisager des solutions à court terme s'intégrant dans une vision à long terme pour l'approvisionnement en eau potable et pour la gestion de la pollution hydrique. La réussite de cette approche a permis de disposer d'un temps suffisant pour optimiser le choix de la solution finale et de disposer des fonds nécessaires sans pour autant priver les bénéficiaires d'un service minimum.

Enfin, le réajustement presque régulier des tarifs de la SONEDE et des AIC/GIC/GDA avec la participation active et positive de tous les acteurs concernés par le secteur constituent des facteurs importants de réussite des opérateurs dans le secteur de l'eau potable. L'instauration d'une redevance d'assainissement dont le réajustement a été moins régulier durant la dernière décennie a permis de payer une part importante des frais de fonctionnement. La capacité de

paiement des prestations fournies par les bénéficiaires a été consolidée par le taux de croissance économique favorable pendant les dernières décennies.

1.4 Facteurs institutionnels

Le système institutionnel mis en place, même s'il jouit du monopole en milieu urbain, est relativement balisé. Les deux entreprises SONEDE et ONAS, entreprises à caractère industriel et commercial, ont des lois qui fixent clairement leurs missions respectives. Leurs contrats programmes fixent leurs objectifs quinquennaux respectifs. Chacune d'entre elles a un programme d'investissement inscrit au plan quinquennal et un budget établi suite à un arbitrage au niveau du Ministère de tutelle, du Ministère des Finances et du Ministère du Développement Economique.

Les principales parties concernées sont représentées aux conseils d'administration de ces entreprises. Un suivi appuyé de la marche de ces entreprises est exercé par leurs tutelles directes respectives et par les services des Ministères à compétences spécifiques (Premier Ministre, Ministère des Finances, Commission Supérieure des Marchés, Cour des Comptes etc.). C'est ainsi que les recrutements sont soumis à une autorisation préalable, les passations des marchés sont réglementées et soumises aux commissions des marchés compétentes où siègent des membres en partie ou totalement externes à l'entreprise. Les comptes des différents exercices sont audités par un commissaire aux comptes (auditeur) externe. La Cour des Comptes est compétente pour exercer un contrôle de gestion de ces entreprises.

En l'absence d'un organe de régulation indépendant, les tarifs sont fixés après présentation de dossier argumenté et discuté avec les services de tutelle et même en conseil interministériel. Les tarifs sont publiés par arrêtés ministériels au journal officiel de sorte que leurs relations avec les bénéficiaires soient transparentes à ce sujet. En cas de non paiement, la SONEDE procède à la coupure du service d'alimentation en eau potable.

Ces deux entreprises ont contribué à la création de compétences et à l'amélioration de la qualité des ressources humaines dans les deux secteurs grâce, notamment, à leur politique de formation et de recyclage.

En vue d'améliorer le taux de réutilisation des eaux épurées en agriculture, une ébauche de solution institutionnelle a été mise en place par la création d'une commission au sein du Ministère de l'Agriculture pour assurer une certaine coordination.

L'alimentation en eau potable rurale diffère entre le milieu rural aggloméré et le milieu rural semi ou totalement dispersé. Le milieu rural aggloméré est traité comme urbain et est alimenté par la SONEDE, même si cela constitue pour elle une charge de plus en plus lourde. Pour le milieu rural dispersé, il a été mis en place une approche participative par la création des associations à intérêt collectif « AIC » et actuellement des Groupements de Développement Agricole « GDA ». Même si ces structures présentent certaines faiblesses, elles ont le mérite d'avoir permis d'alimenter le milieu rural dispersé en eau potable sans une intervention directe de la SONEDE.

Par contre, il existe un vide institutionnel pour l'assainissement en milieu rural. Mais le problème de l'assainissement ne se pose, à part quelques exceptions, que lorsque la consommation en eau potable est élevée et que le milieu rural est aggloméré.

Choix d'un système centralisé et déconcentré pour le milieu urbain

Le système institutionnel choisi pour le milieu urbain est un système centralisé et déconcentré.

Au moment de la création de la SONEDE et de l'ONAS, il y avait un manque flagrant dans les services de l'eau potable et de l'assainissement. En plus, les compétences spécialisées dans les deux domaines étaient rares. C'est ce qui explique la création d'opérateurs d'envergure nationale. Ainsi ces opérateurs sont capables d'avoir une vision globale à l'échelle nationale pour la planification et pour les choix judicieux des priorités. Elles sont aussi capables de faciliter les relations avec les différents Bailleurs de Fonds et de mobiliser des ressources extérieures pour la réalisation des projets. La taille géographique du pays a permis de tirer profit des avantages de la centralisation.

A l'époque de la création de ces entreprises, la centralisation a permis à toutes les villes de bénéficier de l'utilisation des compétences rares. Elle a permis aussi la capitalisation des expériences, la coordination entre les régions ainsi que la subvention croisée entre les régions, sans laquelle il aurait été impossible d'alimenter en eau potable et d'assainir certaines villes.

Tout en étant centralisé, le système institutionnel est déconcentré, puisque ces deux entreprises ont des représentations régionales voire même locales. Ceci les rend proches des clients, des autorités régionales et locales ainsi que des infrastructures.

La représentation des opérateurs dans les conseils régionaux est une forme de participation des régionaux et des locaux dans la définition des besoins des deux secteurs. Elle a permis aussi d'assurer une certaine équité régionale et sociale par l'uniformité des services.

Système spécifique pour le milieu rural

Avec le développement des projets de l'eau potable dans les zones rurales, il a été procédé à partir des années 1980, à la multiplication des AIC/GIC/GDA pour assurer la pérennité du fonctionnement des infrastructures réalisées dans les zones rurales.

Les opérateurs qui réalisent les infrastructures d'alimentation en eau potable en milieu rural sont la SONEDE et la DGGREE, l'exploitation des ouvrages étant assurée par la SONEDE et les AIC/GIC/GDA. Le nombre des groupements AIC/GIC/GDA a évolué de 100 en 1987 à 2809 en 2005 dont 1610 pour l'eau potable, 1075 pour l'irrigation et 124 mixtes (eau potable et irrigation). Les AIC/GIC/GDA desservent en eau potable plus de deux millions de bénéficiaires.

La réussite du secteur de l'eau potable rural, secteur complexe par la multitude de projets très diversifiés répartis à travers le pays et parfois dans des zones difficiles, est due à la stratégie adoptée par la DGGREE. Cette stratégie a permis d'harmoniser et de synchroniser les activités des différents acteurs (Bureaux d'études pour l'élaboration des études, entreprises pour la

réalisation des travaux et les AIC/GIC/GDA pour l'exploitation). La DGGREE a joué un rôle clé dans la création, la mise en place et l'encadrement des AICS/GIC/GDA.

Plusieurs bureaux d'études, entrepreneurs et petites sociétés de services ont été encouragés par la DGGREE et se sont constitués à l'occasion du démarrage des projets d'approvisionnement en eau potable rurale. Ces acteurs ont contribué, dans une large mesure, à la réussite de cette action qui a permis d'améliorer les conditions de vie dans le monde rural.

En 2005, le nombre des points d'eau alimentant les projets d'eau potable rurale a atteint 932 dont 284 forages profonds et 114 puits de surface. Les autres sont des piquages sur des réseaux SONEDE ou de la DGGREE à partir des sources naturelles.

Les zones faiblement desservies se situent surtout dans les zones montagneuses du Nord Ouest à cause de l'insuffisance du potentiel hydrique des nappes aquifères locales ou à cause du tarissement fréquent des sources locales pendant la période estivale ou pendant les années de sécheresse. Cette situation nécessite l'utilisation d'importants réservoirs de stockage des eaux pendant la période hivernale ou l'amenée de l'eau par transfert et pompage sur de longues distances. Dans les deux cas, le traitement s'avère obligatoire.

La SONEDE a procédé au démarrage de la réalisation de grands axes traversant les zones montagneuses du Nord de Jendouba, Beja et Bizerte reliant les barrages du Nord pour assurer la desserte de l'ensemble d'une population rurale atteignant un million d'habitants répartie dans les zones montagneuses du Nord ne disposant pas actuellement de ressources hydrauliques suffisantes.

Certaines zones situées dans le Sud, le Centre et le Cap Bon disposent de ressources en eau chargée en sel ou en fer, nécessitant un traitement spécifique pour diminuer la salure ou la quantité de fer. La SONEDE et la DGGREE ont réalisé plusieurs projets pilotes pour permettre la maîtrise du problème de la desserte dans ces zones.

Les ressources en eau constituaient des contraintes dans les zones difficiles, les études de prospection hydrogéologique menées par la DGGREE ont contribué à identifier les nappes exploitables pour subvenir aux besoins des projets.

La révision à plusieurs reprises du statut des AIC/GIC/GDA a permis de responsabiliser de plus en plus les comités de gestion et a permis d'améliorer le taux de recouvrement et l'efficacité dans le fonctionnement.

La prise en charge par l'Etat du coût des réparations importantes (remplacement du forage, remplacement des groupes électropompes.. etc.) a permis une perception positive des systèmes des AIC/GIC/GDA et l'adhésion des bénéficiaires. Par ailleurs, l'assistance et la tutelle de la DGGREE constituent pour les AICs une assurance et une protection.

1.5 Facteurs économiques : rôle joué par la croissance

La croissance a dégagé les ressources nécessaires pour le financement du secteur de l'eau et de l'assainissement.

La forte croissance que l'économie tunisienne a connue pendant les quatre dernières décennies, dépassant en moyenne les 5% par an, a permis à l'Etat de mobiliser des ressources internes et externes pour financer les investissements dans l'eau et l'assainissement. L'augmentation des recettes publiques qui a accompagné la croissance a en effet facilité le financement des projets dans ce secteur de manière durable. En outre, la croissance a induit de nettes améliorations des revenus réels des ménages, permettant à ces derniers de pouvoir payer pour les services d'eau et d'assainissement. Le progrès enregistré dans ce secteur n'aurait donc pas été réalisé si le rythme de croissance économique était faible.

Les services d'eau et d'assainissement se sont développés grâce à un effort soutenu d'investissement dont le niveau a plus que doublé entre les périodes du VIII^{ème} et du X^{ème} Plans de Développement, passant respectivement de moins de 110 MD à plus de 221 MD par an en moyenne (voir Tableau N°1). Ces dépenses ont augmenté par rapport à la formation brute de capital fixe total, dépassant les 2,8% et cette tendance à la hausse a concerné à la fois l'eau et l'assainissement. Les ressources allouées à ce secteur ont ainsi augmenté à un rythme encore plus soutenu que la croissance macroéconomique et l'investissement global.

Tableau 4 : Les investissements dans le secteur de l'eau et de l'assainissement (1992-2005)

	Moyenne annuelle <u>1992-96</u>	Moyenne annuelle <u>1997-2001</u>	Moyenne annuelle <u>2002-2005</u>
Montant en MD			
courants			
Eau	58,7	81,6	114,4
Assainissement	50,8	78,3	107,3
Total	109,5	159,9	221,7
% du PIB			
Eau	0,37	0,33	0,35
Assainissement	0,32	0,31	0,33
Total	0,69	0,64	0,68
% de la FBCF			
Eau	1,42	1,29	1,46
Assainissement	1,24	1,23	1,37
Total	2,66	2,52	2,83

Sources: SONEDE, ONAS, Rapports Annuels, Ministère de l'Agriculture et des Ressources Hydrauliques. Les chiffres d'investissement en eau comprennent les projets réalisés par la SONEDE ainsi que les projets ruraux nationaux hors SONEDE. Les dépenses d'assainissement ne comprennent que l'investissement réalisé par l'ONAS.

Les investissements pour l'alimentation du milieu urbain en eau potable ont été financés par les usagers, la SONEDE ne recevant pas de subventions pour investir dans ce milieu. Ces investissements sont financés annuellement par la capacité d'autofinancement propre à la SONEDE et par des emprunts extérieurs. Toutefois, les charges financières liées à la dette ont été couvertes par les recettes provenant des abonnés. En revanche, les projets ruraux réalisés par la SONEDE sont totalement financés par le budget de l'Etat, la SONEDE effectuant cet investissement en quelque sorte pour le compte de l'Etat. Quant aux projets d'assainissement, ils ont été largement financés par les subventions de l'Etat.

A son tour, le développement du secteur a contribué à la croissance, notamment dans certaines activités industrielles et le tourisme. Ces activités ont largement bénéficié de services d'eau potable et de qualité à prix compétitifs par rapport à la concurrence internationale. Le tourisme, une activité occupant une place importante dans l'économie du pays, est le principal bénéficiaire du développement de l'assainissement qui a largement contribué à la protection et à l'amélioration de l'environnement en général et des stations balnéaires en particulier.

Outre la croissance et l'élévation des niveaux de vie, la mise de ces services à la disposition des ménages à faibles revenus à des tarifs relativement bas a permis leur extension à la majorité de la population. L'instauration d'un système de recouvrement crédible et efficace a également joué un rôle important dans le développement du secteur, lui procurant la majeure partie des ressources requises. De faibles pertes commerciales et un taux assez élevé de recouvrement des factures témoignent de cette efficacité.

Les facteurs de réussite internes aux opérateurs

1.6 La Gouvernance

Système urbain et en partie rural géré par des entreprises publiques à caractère industriel et commercial appuyées par l'Etat

Le secteur a bénéficié d'une organisation et d'une gouvernance saine malgré les carences qui sont apparues de temps à autre. Les opérateurs ont été organisés en entreprises à caractère industriel et commercial ayant l'autonomie financière, des statuts et objectifs clairs et la responsabilité des prestations de services dans leurs domaines respectifs tout en veillant à assurer l'équilibre financier.

Ce mode d'organisation a permis d'avoir des conseils d'administration où les principaux partenaires du secteur sont représentés, et de soumettre le secteur à des règles de gestion rigoureuses. Les contrats programmes sont venus également plus tard pour mieux définir les relations entre l'Etat et chacun des deux opérateurs, SONEDE et ONAS. Le suivi des coûts et de la réalisation des objectifs a été assuré par une panoplie de dispositifs qui certes ont limité l'autonomie des opérateurs mais qui ont imposé une certaine rigueur de gestion : le contrôle de gestion, le contrôle de passation de marchés, l'audit externe, le contrat-programme et plus récemment, l'autorisation préalable et le suivi des recrutements. Certains de ces dispositifs ont peut-être dépassé leur utilité et devraient être allégés ou remplacés par le contrôle à posteriori.

L'Etat a constamment apporté son soutien au secteur à travers les subventions d'investissement à l'assainissement et à l'eau potable en milieu rural et par une politique tarifaire qui a facilité l'accès à ces services par les couches de la population à faibles revenus. L'organisation du secteur en sociétés à caractère commercial et l'appui et le suivi apportés par l'Etat, notamment à travers les subventions ou les garanties de prêts étrangers, ont assuré son développement régulier.

Relation avec les Bailleurs de Fonds

Les opérateurs financent une bonne partie de leur investissement à l'aide de prêts contractés auprès des Bailleurs de Fonds multinationaux et bilatéraux. La Banque mondiale était même à l'origine de la création de la SONEDE et de l'ONAS.

Les conditions de financement sont généralement avantageuses (faible taux d'intérêts, longue durée d'amortissement etc.). Certains Bailleurs de Fonds ont même accordé des dons pour des activités bien spécifiques.

Les prêts sont accordés avec la garantie de l'Etat, quand ils ne sont pas contractés directement avec l'Etat et rétrocédés à l'opérateur (cas de certains prêts pour l'ONAS).

Les Bailleurs de Fonds participent aussi au financement des projets d'alimentation en eau potable en milieu rural par des prêts accordés directement à l'Etat. Ces projets sont réalisés soit par la SONEDE soit par les CRDA et la DGGREE.

Certains Bailleurs de Fonds ont même apporté une assistance soutenue pour la conception, l'organisation et la création des AIC/GIC/GDA.

Certains organismes de coopération ont apporté une assistance technique qui a beaucoup aidé les opérateurs à se développer.

Les Bailleurs de Fonds, en plus de leur appui financier, accompagnent les opérateurs et les assistent pour se développer sur le plan technique et de la gestion. Ils les assistent aussi sur des questions d'ordre stratégique et leur apportent un appui pour le renforcement de leur capacité.

Généralement, les contrats de prêts stipulent des conditions de l'exécution du projet et parfois des réformes dans la gestion de l'entreprise elle même.

Les Bailleurs de Fonds s'intéressent à la situation financière de l'entreprise et font des recommandations pour des réajustements tarifaires.

Les opérateurs sont appelés à communiquer aux Bailleurs de Fonds un rapport régulier (semestriel ou même trimestriel) sur l'état d'avancement du projet.

Les marchés financés par un prêt, lorsqu'ils atteignent un certain montant (fixé par l'accord de prêt), nécessitent la non objection dudit Bailleur de Fonds sur leurs attributions.

La difficulté des opérateurs dans leur relation avec les Bailleurs de Fonds provient parfois des doubles emplois des procédures de passation des marchés imposées par les Bailleurs de Fonds et de celles imposées par la réglementation tunisienne, lorsqu'elles ne sont pas en contradiction. La non uniformité des procédures des Bailleurs de Fonds constitue une difficulté supplémentaire pour les opérateurs.

Relation avec la clientèle

La relation clientèle de la SONEDE et de l'ONAS concerne essentiellement les demandes de branchement, la facturation et le recouvrement ainsi que les réclamations. Des numéros de téléphone sont mis à la disposition de la clientèle pour les réclamations. Il est également possible de faire des réclamations à travers le site Internet de l'ONAS.

Certaines actions de communication sont faites surtout pour inciter à l'économie de l'eau.

La relation des responsables des AIC/GIC/GDA avec les bénéficiaires est directe pour les problèmes quotidiens et à travers l'assemblée générale annuelle des AIC/GIC/GDA. Les bénéficiaires ont la possibilité d'élire les responsables des AIC/GIC/GDA.

1.7 Les opérateurs du secteur

Les opérateurs du secteur ont joué un rôle de premier plan dans la réussite enregistrée dans le secteur.

Internalisation de la vision et des objectifs nationaux par les opérateurs

Le Plan de Développement Economique et Social a été depuis longtemps un cadre très utile pour la fixation d'objectifs et de programmes d'investissements pour l'eau et l'assainissement. Les opérateurs prennent des engagements à moyen terme pour lesquels ils rendent compte pendant et à la fin de la période d'exécution. En participant activement au processus de planification, les opérateurs sont obligés de tenir compte des besoins en services d'eau et d'assainissement qui s'expriment à l'échelle locale et régionale, et de les refléter dans leurs programmes d'investissements. L'expérience cumulée de plusieurs plans nationaux a sans doute eu des effets très bénéfiques sur la réalisation de projets dans le secteur et l'extension progressive des services à la population.

Accumulation du savoir-faire

Les créations respectives de la SONEDE (1968) et de l'ONAS (1974) ont permis l'établissement d'une nouvelle approche pour la gestion de l'eau potable et l'assainissement. Ces entreprises ont enclenché un processus dynamique créant un climat plus propice aux investissements et au développement continu d'un savoir-faire soutenu par le développement de la technologie et par

une gestion plus moderne qui ont permis d'atteindre, en 2006, une couverture dans les cités urbaines du pays d'un taux de 100 % pour l'eau potable et de 80,9%² pour l'assainissement.

En participant à l'équipement de l'ensemble du territoire du pays, le personnel de la SONEDE et de l'ONAS a enrichi son savoir-faire en utilisant différentes techniques et plusieurs méthodes de gestion dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement.

Ces entreprises ont accumulé un savoir-faire, enrichi par la diversité de la matière, puisé du patrimoine national des connaissances et par l'apport des pays disposant de traditions de gestion de la technologie dans les domaines de l'exploitation et de la gestion de l'eau potable et de l'assainissement. Ce savoir faire couvre tout le circuit de l'eau depuis sa mobilisation en amont jusqu'à son traitement en aval.

Le savoir-faire a encore été valorisé par son adaptation aux conditions spécifiques de chaque région du pays et par la capacité d'assimilation et de créativité des cadres et des agents des deux entreprises dont le niveau de formation s'est amélioré grâce au développement de l'enseignement et de la formation professionnelle.

- *Savoir-faire technique*

Le secteur de l'eau potable et de l'assainissement apparaît comme un vaste domaine de source d'emplois et carrières pour des activités très diversifiées.

Les deux organismes ont su profiter de la réalisation de nombreux projets à travers tout le pays pour améliorer les capacités et les compétences.

Le transfert technologique et la coopération internationale avec plusieurs pays dans le domaine de la conception, l'exécution, la maîtrise et la maintenance dans les différents domaines de leurs activités ont amélioré les niveaux du savoir faire.

La SONEDE, l'ONAS et les structures responsables de la desserte d'eau potable en milieu rural ont su accumuler et capitaliser un savoir-faire tout au long de leur parcours.

- *Formation de cadres compétents*

Les deux organismes ont profité pleinement du secteur de l'enseignement et de la formation professionnelle. Ils ont apporté un complément de formation quand cela était nécessaire pour mieux répondre à leurs besoins. Des actions de recyclage dans les différentes spécialités sont également dispensées.

Les deux organismes disposent de plans de formation, réalisés par l'entreprise elle-même ou par des tiers. Ces plans sont basés sur les besoins en compétences et sur la capacité de leur personnel respectif en vue de répondre aux exigences des postes et des nouvelles technologies.

Les cycles de formation, au nombre de 513 en 2005 pour la SONEDE, ont porté sur les domaines de la technique d'informatique et le management. C'est ainsi que 2.473 agents ont été concernés par la formation sur un total de 6.931 dont 50 % de cadres et 16 % d'agents d'exécution. Pour

² Dans les villes prises en charge par l'ONAS ce taux est de 87,7 %

L'ONAS, la formation est axée sur l'utilisation des nouvelles technologies de l'épuration, sur les réseaux et sur la gestion. Pour les deux entreprises, on estime à 40 % en moyenne le taux du personnel impliqué par la formation, le recyclage et les stages.

- ***Qualité d'encadrement***

Pour les deux entreprises, le taux d'encadrement reste modeste pour deux principales raisons. La première s'explique par la faiblesse de la sous-traitance notamment pour les tâches ordinaires qui font intervenir un effectif conséquent. La deuxième par un sureffectif recruté suite à la régularisation des emplois occasionnels de longue durée.

En 2005, le taux d'encadrement a atteint 8,2 % pour la SONEDE et 11 % pour L'ONAS. Une unité de qualité a été mise en place en 2004 dont l'activité est d'optimiser l'utilisation des moyens aussi bien matériels qu'humains.

Le contrat programme de chaque entreprise pour chaque plan national de développement comporte une clause relative à l'obligation de l'amélioration du taux d'encadrement.

- ***Gestion***

On constate pendant les dernières années un intérêt plus marqué dans les deux entreprises pour l'amélioration de la gestion et de la gouvernance. Par le passé, les opérateurs accordaient tout leur intérêt aux problèmes techniques. Depuis un certain temps, ils ont pris conscience de la nécessité de procéder à une consolidation en personnel compétent des services de gestion et l'introduction de méthodes modernes de gestion dans leurs entreprises. L'augmentation du nombre d'abonnés, la rareté des ressources financières, le contrôle plus régulier de la gestion expliquent cette tendance. Cependant, les outils informatiques et l'efficacité exigent que l'effort soit plus soutenu pour maîtriser et améliorer l'efficacité de la gestion et pour utiliser les outils des NTIC.

Les deux entreprises ont engagé un vaste programme pour moderniser leur gestion. Ce programme concerne les méthodes et la formation.

- ***Discipline en matière de recrutement***

Le nombre et les profils de recrutement sont programmés pour la période de chaque plan de développement et contrôlés par les services de la tutelle. Le recrutement s'effectue par voie de concours sur dossier conformément à des normes établies. Le recrutement et la régularisation des temporaires de longue durée s'effectuent conformément à un calendrier convenu avec les délégués du personnel.

- ***Audit externe***

L'audit externe s'effectue conformément à la réglementation en vigueur appliquée à toutes les entreprises publiques. L'audit annuel s'effectue par des compétences reconnues choisies par appel d'offres.

- ***Informatisation***

Les deux entreprises ont un certain nombre de systèmes d'information pour traiter les besoins de base pour la gestion tels que la gestion comptable et financière, l'approvisionnement et la gestion des stocks, la gestion du personnel et un système commercial commun basé à la SONEDE.

L'ONAS a développé, par sous-traitance à des bureaux d'études, certaines applications (budget d'exploitation, achat, maintenance, gestion parc roulant etc.).

Les deux entreprises ont des programmes pour élargir les champs de couverture de leurs systèmes d'information respectifs.

Les deux entreprises envisagent d'acquérir en commun un système d'information commercial (SIC) moderne et adapté à l'activité de l'eau et de l'assainissement. Malgré la similitude des activités des deux entreprises, on ne relève pas de programmes élaborés en commun en dehors de celui du système commercial qui est en projet. On a l'impression que les systèmes se développent avec un faible niveau d'intégration. Il semble aussi que certains systèmes ne fournissent que les informations de base comme le système de gestion du personnel qui ne constitue pas un véritable système de gestion de ressources humaines et d'analyse.

Implication du bénéficiaire dans la gestion en milieu rural

L'approche participative dans le domaine de l'eau potable rurale a permis à la population de s'approprier le système mis en place. Cette appropriation a permis l'exploitation des systèmes mis en place et la fourniture d'eau potable à la population rurale.

Le mode de gestion collectif de l'eau potable par les AIC/GIC/GDA en milieu rural a consolidé la cohésion sociale, l'esprit communautaire associatif et a renforcé la mutualisation des infrastructures et des équipements. Les bénéficiaires sont directement impliqués, ils prennent en charge les frais d'exploitation et en partie, les frais d'entretien. Toutefois, reste posé le problème de recouvrement des coûts de la maintenance et du renouvellement. Le taux de recouvrement s'améliore et la distribution par branchement particulier se pratique de plus en plus.

Le personnel d'exécution percevant un salaire (pompistes, techniciens et comptables etc.), travaille sous la responsabilité et le contrôle du comité du AIC/GIC/GDA élu par l'assemblée des bénéficiaires. Les opérations d'entretien, de maintenance et de réparation de l'équipement sont confiées en général aux petites entreprises privées dont le nombre s'est multiplié suite à l'extension des projets d'eau potable en milieu rural.

Les bénéficiaires sont impliqués dans le projet depuis sa conception, ils participent par le biais de leurs représentants, aux choix de l'implantation du réseau, à la définition du système de distribution et à la fixation des quotas de participation, ce qui consolide l'appropriation du système.

Limites et carences émergentes du système actuel

Le diagnostic ne doit pas se limiter à énumérer les réussites réalisées par les opérateurs, mais il doit aussi effectuer une analyse critique et identifier les problèmes émergents ou en cours d'émergence afin de leur permettre de poursuivre leur parcours pendant les prochaines années et d'être en mesure de faire face aux défis à venir.

Les parcours de la SONEDE, de l'ONAS et des GIC/GDA pendant la longue période de leur existence sont riches en données, en résultats et en expériences permettant l'identification des problèmes émergents entravant ou risquant d'entraver le développement de l'activité des opérateurs.

Les réformes concernent, non seulement les institutions elles-mêmes, mais aussi toutes les composantes des institutions et des organismes extérieurs, liées au secteur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement, en vue de les adapter à leur nouvelle dimension.

1.8 Limites et carences spécifiques aux différents services

Limites et carences en Alimentation en eau potable urbaine

Les problèmes émergents pour la SONEDE sont inhérents à plusieurs facteurs dont les principaux sont :

L'importance du volume d'activités de la SONEDE

Les activités de la SONEDE ont atteint une taille telle qu'elles seront obligées de réviser et d'adapter leur vision et leur mode de gestion. En effet, en 2006, la SONEDE qui desservait environ 2 millions d'abonnés, a vendu 337 millions m³, exploitait 42.000 km de réseau et desservait 500 localités urbaines, 2.364 localités rurales. Ces deux derniers chiffres sont révélateurs de l'étendue dans l'espace et de la dispersion des zones de desserte de la SONEDE.

Le Sureffectif à la SONEDE

En 2006, la SONEDE comptait un effectif de 6.851 (5.918 agents permanents et 933 agents occasionnels), soit un ratio de 3,5 agents/1000 abonnés. Ce ratio est très élevé pour la seule activité eau potable.

En 2005, la charge totale de personnel a atteint 95,5 MDT soit 46,6 % des charges totales. L'intégration du personnel temporaire/saisonnier est programmée pour les années à venir et va alourdir davantage les frais de personnel et augmenter ce ratio. Ces charges s'élèvent à 204,5 MDT alors que les produits d'exploitation sont de 210 MDT avec un chiffre d'affaires de 190,3 MDT (dont 149,1 MDT pour la vente d'eau). Les moyens financiers de la SONEDE seront de plus en plus limités et sa situation financière risque d'être préoccupante à l'avenir. Un plan

d'action doit être mis en place pour pouvoir confronter les difficultés futures et réduire le ratio de la charge en personnel.

Le monopole assuré par la SONEDE pour la distribution de l'eau potable urbaine sous la tutelle de l'Etat rend plus difficile la résolution du problème de sureffectif.

Le départ massif à la retraite du personnel SONEDE

Pendant les dix prochaines années, 2453 agents vont partir à la retraite (soit 40% de l'effectif du personnel permanent), parmi lesquels se trouvent plusieurs cadres dont un certain nombre constitue actuellement la colonne vertébrale de SONEDE. Cette situation est à la fois un problème et une chance pour l'entreprise. La rupture causée par ce départ massif, si elle n'est pas traitée à temps, risque de perturber l'activité de la SONEDE. Mais d'un autre côté, c'est une chance pour résoudre le problème de sureffectif surtout dans les nombreuses tâches devenues obsolètes par les innovations technologiques ou par la sous-traitance. Cette situation nécessite la reconversion et le redéploiement du personnel ainsi que la redéfinition du mode de fonctionnement de l'entreprise, en faisant appel d'avantage au secteur privé. Une stratégie définissant un plan d'action précis est à élaborer et à mettre en œuvre au plus tôt. Le processus de réformes et de mise à niveau devrait être un processus permanent et continu.

La rareté de la ressource et la qualité de l'eau mobilisable de moins en moins bonne

L'approvisionnement collectif en eau potable va nécessiter la mobilisation d'une eau de plus en plus onéreuse et de qualité de moins en moins bonne (qualité chimique), ceci va exiger de lourds investissements qui vont probablement devoir faire appel à une large participation des fonds publics (surtout pour l'AEP rurale).

La SONEDE aura à faire face à des exigences de plus en plus sévères de la part de ses clients

Les clients SONEDE sont de plus en plus sensibles à :

- ③ **L'amélioration de la qualité de service par :**
 - une amélioration du niveau de salinité de l'eau potable. Dans une première étape, la SONEDE va devoir fournir une eau inférieure à 2g/l partout, ce qui va nécessiter une désalinisation coûteuse à certains endroits ;
 - une saveur à l'eau de javel imperceptible;
 - une continuité et une durabilité dans le temps de l'approvisionnement en eau potable. Ceci va nécessiter de lourds investissements de sécurisation de l'approvisionnement (surtout pour les mégapoles) ;
 - une bonne qualité du service clientèle exige que les agents de la SONEDE soient à l'écoute de leurs clients, et leur donnent satisfaction rapidement, leur réservent un bon accueil et demandent une transparence sur les tarifs etc.

- ③ **L’approvisionnement en eau potable au moindre coût.** Les clients exigent la qualité du service et demandent un approvisionnement au moindre coût.
- ③ **La couverture du service.** La SONEDE va devoir suivre le développement urbain et économique et assurer un approvisionnement en eau potable à tous ceux qui en demandent.

L’urgence et l’importance des besoins de renouvellement et d’extension de capacité

Les ouvrages hérités par la SONEDE ainsi que les ouvrages réalisés par elle durant les premières années de son existence accusent une certaine vétusté et certains d’entre eux sont déjà largement amortis et nécessitent un renouvellement et une augmentation de capacité. Ceci est particulièrement vrai pour les réseaux vétustes en fonte grise et les branchements en plomb. Tous ces programmes dont la tranche prioritaire constitue une urgence, nécessiteront de lourds investissements. A titre d’exemple, la SONEDE estime le besoin de renouvellement dans le Grand Tunis pour les 10 ans à venir à 52 millions de dinars (dont 18 MDT pour la tranche prioritaire).

Les difficultés et lenteurs de mise en place des Nouvelles Technologies de l’Information « NTIC » au service d’une gestion moderne et efficient.

Les NTIC et les méthodes de gestion modernes mettent à la disposition des entreprises des moyens très performants. Or, on constate une certaine inertie pour l’introduction, l’adoption et l’utilisation de ces innovations qui permettent des gains certains pour l’entreprise et en conséquence pour les abonnés. Cette inertie s’explique par les difficultés d’adaptation du personnel et par l’exigence d’une programmation et d’une refonte des systèmes existants. Le retard dans l’adoption de ces moyens modernes cause inéluctablement des pertes dans les performances et une perte dans la productivité qui se traduit par une augmentation du coût de revient de l’eau. On constate aussi une certaine lenteur dans la mise en œuvre des actions déjà identifiées dans ce domaine (système commercial, système de gestion des ressources humaines, le SIG etc.) ce qui retardera les bénéfices qui en découlent.

La longueur des délais de concrétisation des projets

Les délais de concrétisation des projets sont trop longs et incompatibles avec les besoins de réactivité du secteur. En effet, les délais qui courent à partir de l’identification du besoin et de la décision de réaliser le projet jusqu’à la mise en service de l’ouvrage sont trop longs. Ces délais génèrent des coûts supplémentaires et empêchent le phasage des investissements. (Voir son développement dans le paragraphe « assainissement »).

La lourdeur des investissements dont la nature même génère peu de nouveaux abonnés

Les investissements relatifs à l’amélioration de la qualité des services et à la réhabilitation et au renouvellement des ouvrages n’augmenteront pas le nombre d’abonnés et donc n’augmenteront pas ou peu le volume consommé, ils ne sont donc pas générateur de ressources supplémentaires pour la SONEDE. Ils nécessiteront des études et de lourds investissements. La SONEDE devrait

pour ces programmes, définir une stratégie appropriée pour pouvoir mobiliser les fonds nécessaires à temps. Le niveau actuel de la tarification ne permet pas de mobiliser des ressources suffisantes pour couvrir les besoins de ce programme ambitieux mais nécessaire.

L'optimisation des choix techniques

L'optimisation des choix techniques, la complexification des nouveaux problèmes inhérents à l'approvisionnement en eau, l'actualisation des plans directeurs, l'interconnexion enchevêtrée du réseau national hydraulique, la complexité et l'importance du comptage, le suivi et l'étude des fuites, nécessitent des études plus approfondies. Un changement de politique dans l'élaboration des études est par conséquent nécessaire pour s'assurer de la qualité des études et profiter au maximum des innovations technologiques et de l'expérience du secteur privé.

La participation du secteur privé dans les activités de la SONEDE

Le secteur privé s'est développé pendant les dernières années dans beaucoup de domaines, et comporte de nombreuses potentialités qui peuvent être exploitées dans le secteur de l'approvisionnement en eau. La SONEDE devrait profiter pleinement des potentialités offertes par le secteur privé dans les domaines de la gestion, des études et des travaux, pour diminuer ses coûts de revient et améliorer ses normes de qualité et de sécurité. La participation du secteur privé nécessite la mise en place d'une stratégie, appropriée intégrant tous les problèmes qui peuvent entraver son développement et pour qu'elle soit en mesure de répondre aux exigences de la SONEDE en matière de qualité du service et de sécurité. En effet, jusque là, les actions menées dans ce domaine par la SONEDE étaient très modestes et doivent être dynamisées. L'intervention du secteur privé ne doit pas se limiter à des tâches ordinaires, mais au contraire, elle doit aussi couvrir les tâches complexes actuellement exécutées par les propres moyens de la SONEDE. Pour réussir la valorisation de l'intervention du secteur privé, la SONEDE devrait assurer, dans un premier temps, son encadrement rapproché. La SONEDE devrait aussi rechercher toutes les tâches qui présentent un avantage à être confiées au privé.

Une planification technique basée sur les plans directeurs d'alimentation en eau potable

La planification des projets ainsi que les bases de dimensionnement seront mieux optimisées lorsqu'ils seront basés sur les études de plans directeurs d'alimentation en eau potable. La SONEDE aura à doter toutes les villes (ou groupes de villes voisines) de plans directeurs d'alimentation en eau potable.

Plus d'études de réflexions stratégiques et d'études traitant des principaux aspects de la gestion

La phase constructive des projets est en train de diminuer d'ampleur alors que les problèmes de gestion, de maintenance et de la complexification des problèmes financiers et techniques prennent de plus en plus d'importance. Ceci va amener la SONEDE à mener une réflexion sur elle-même et à tracer une nouvelle stratégie définissant les actions à mener.

Les gîtes où l'intervention est opportune sont multiples et diversifiés, sont souvent inter-liés, nécessitent des études laborieuses approfondies et précises et demandent un programme analytique avec de nombreuses actions. Une dynamique de rénovation motivante devrait être instaurée à la SONEDE pour permettre d'engager le processus et réussir l'identification des gîtes les plus opportuns.

Afin de conserver la qualité reconnue dans la réalisation des projets de la SONEDE, il faudrait que la banque des études de la SONEDE soit toujours bien fournie avec des études de qualité réalisées à l'aide de données de base crédibles et suffisantes. La SONEDE veillera à la qualité et fixera les grands principes et les principales approches méthodologiques pour conserver un niveau répondant à sa tradition et traduisant la rareté et la valeur de l'eau en Tunisie.

La SONEDE doit donc élaborer plus d'études traitant des principaux aspects de la gestion pour disposer de plus de moyens pour pouvoir relever les défis.

Limites et carences en Alimentation en eau potable rurale

Milieu rural aspirant à un service selon les standards SONEDE

Les GIC/GDA rendent de grands services en alimentation en eau potable (AEP) rurale. Après la phase de desserte en eau potable par des bornes fontaines permettant d'atteindre un taux élevé de 91 %, le milieu rural aspire maintenant à avoir un service selon les standards de la SONEDE, notamment en ce qui concerne le raccordement individuel.

Les AIC/GIC/GDA sont de faibles tailles et ont des ressources insuffisantes

Les GIC/GDA sont généralement de très faibles tailles et ont des ressources financières et humaines modestes. On relève que 69 % des GIC/GDA font un chiffre d'affaires inférieur à 6.000 Dinars/an soit moins de 500 Dinars par mois. Ils fonctionnent surtout grâce au bénévolat. Les tarifs ne couvrent pas les frais d'entretien, de renouvellement et d'extension de capacité, alors qu'ils sont souvent plus élevés que dans l'urbain.

Les moyens de gestion des AIC/GIC/GDA sont faibles.

La DGGREE est chargée de promouvoir, d'aider à la création et ensuite d'apporter une assistance technique et de gestion aux (AIC/GIC/GDA) chargées par la suite d'assurer la gestion technique et administrative des installations d'AEP rurale. L'organigramme de la DGGREE contient une direction pour la promotion de ces associations. La DGGREE a mis au point toute une stratégie à cet effet. Elle a élaboré les statuts de ces groupements, mis aux points tous les supports (imprimés) pour la gestion technique et administrative de ces groupements. Elle participe au renforcement de leur capacité par l'organisation de séminaires et cycles de formation ayant pour sujet de l'exploitation des supports de gestion. La DGGREE dispose dans toutes les CRDA de cellules dédiées à l'activité des GDA. Des cycles de formations sont également organisés à leurs intentions. Ces cellules assurent l'encadrement des GDA (ou GIC) et leur apportent une certaine assistance dans la limite de leur capacité. Il semble que la DGGREE rencontre beaucoup de difficultés pour désigner les responsables des GIC/GDA, ce qui risque de

diminuer la motivation de l'équipe responsable et se répercuter sur la qualité du service et surtout du rapport entre les responsables et les bénéficiaires. Le président des GIC est souvent d'un faible niveau d'instruction, ce qui limite les chances d'optimisation de la gestion du AIC/GIC/GDA. Certains AIC/GIC/GDA ont recruté des directeurs techniques qui, selon la taille du AIC/GIC/GDA, peuvent être un agent technique, ou même un ingénieur débutant. Il y a une prise de conscience pour optimiser la gestion des AIC/GIC/GDA. Seulement ces techniciens ne sont pas dotés d'ordinateurs et travaillent manuellement. Un système de « reporting » doit être systématiquement adressé par Internet au CRDA et à la DGGREE.

Mode de distribution ne répond plus aux attentes des bénéficiaires.

Les projets sont conçus, par principe même, pour alimenter les bénéficiaires à partir de points d'eaux publics (bornes fontaines ou potences). Les points d'eaux doivent être situés à une distance maximale de 500 ml de la population cible. A part l'éloignement pour un certain nombre de bénéficiaires, les points d'eau publics posent le problème de leur gestion. En effet, si ces points ne sont pas gardés, ceci entraîne d'important gaspillage d'eau et une inégalité dans la consommation et un problème de recouvrement des coûts, puisque dans ce cas, seul le paiement par forfait mensuel est possible. Dans le cas où on confie la gestion du point d'eau à un gardien gérant, celui-ci limite l'heure d'ouverture du point d'eau à une ou deux heures au maximum par jour à cause de la faible rentabilité de cette activité. La disponibilité de l'eau est donc très limitée et constitue une contrainte pour les bénéficiaires qui préfèrent, parfois, s'approvisionner à partir de solutions alternatives lorsqu'elles existent et limitent leur consommation du système d'AEP. Cette situation pose aussi le problème de rentabilité d'un investissement financé par l'Etat et qui ne fonctionne que pendant une ou deux heures par jour. Par ailleurs, le tarif du mètre cube d'eau est augmenté d'environ 30% pour rémunérer le gardien gérant, donc un tarif plus élevé avec une disponibilité limitée et contraignante. Pour toutes ces raisons, et lorsque leurs moyens le permettent, les bénéficiaires préfèrent les branchements individuels même s'ils sont loin de leurs logements.

L'AEP rurale est une charge pour la SONEDE

Actuellement, les investissements en eau potable rurale sont pris en charge par l'Etat. La réhabilitation et surtout la mise à niveau selon les standards SONEDE des ouvrages gérés par les GIC/GDA avant intégration à la SONEDE sont en général prises en charge par l'Etat. Malgré cela, l'intégration de ces systèmes à la SONEDE va augmenter le coût de revient de l'eau et risque d'être une lourde charge pour la SONEDE si les réajustements tarifaires n'accompagnent pas cette politique.

Une réflexion sur le devenir des GIC/GDA et sur le rôle de la SONEDE en milieu rural à long terme s'impose en corrélation avec le développement de l'urbanisation dans l'espace rural.

Une stratégie identifiant les programmes et les coûts devra être élaborée pour la prochaine décennie en vue d'assurer une intégration progressive et harmonieuse des GIC/GDA à la SONEDE.

Limites et carences en Assainissement urbain

Les services de l'ONAS ne couvrent pas toutes les communes

Le secteur de l'assainissement en Tunisie a connu un important développement depuis la création de l'ONAS en 1974.

Depuis sa création, l'ONAS a vu son périmètre de compétence territoriale s'agrandir progressivement, se substituant ainsi aux communes originellement responsables de l'assainissement. Toutefois et après 34 années d'existence, les services de l'ONAS en matière d'exploitation ne couvrent pas la totalité des périmètres communaux et zones de développement touristiques et industrielles.

A la fin de 2006, sur une population urbaine totale de 6,7 millions d'habitants, le périmètre de l'ONAS compte 5,8 millions d'habitants, soit 57,6 % de la population totale et 87,8 % de la population urbaine. Il est à rappeler que l'ONAS n'a pas vocation à prendre en charge les populations non urbaines. Une population de 813.000 habitants est encore sous la responsabilité des communes en matière d'assainissement.

Le taux de branchement est très fort dans les zones de l'ONAS (86,6 %), alors qu'il est très faible dans les zones communales Non-ONAS (4,9 %). Environ 813.000 habitants en zone urbaine éparpillés sur 109 communes ont un niveau d'assainissement très faible. L'organisation actuelle du secteur montre bien que le secteur se développe d'une façon très inégale dans les villes ONAS et dans les villes Non-ONAS. Ceci s'explique très bien puisque l'ONAS a été créé justement pour développer le secteur.

A l'échelle nationale, le taux de branchement à l'assainissement est de 80,9 % dans les zones urbaines (ce qui est un taux assez fort) et n'est que de 2 % dans les zones rurales.

Tableau 5 : Indicateurs de branchement à l'assainissement

Population	2006	
	Nombre.	%
Population totale (1000 Hab.)	10 177	
Population urbaine 1000 Hab.	6 675	
Population rurale 1000 Hab.	3 502	
Population prise en charge par l'ONAS (1000 Hab.)	5 862	
% / à la population totale		57,6 %
% / à la population urbaine		87,8 %
Population urbaine sous la responsabilité des communes (1000 Hab.)	813	
Population totale branchée à l'assainissement (1000 Hab.)	5 573	55 %
Par l'ONAS	5 076	50 %
Par les communes	327	3 %
Rurale	170	2 %
Taux de branchement de la population urbaine		80,9 %
Par l'ONAS		76,0 %
Par les communes		4,9 %
Taux de branchement de la population prise en charge par l'ONAS		86,6 %
Nombre de communes totales	264	
Nombre de communes prises en charge par l'ONAS	155	58,7 %
Nombre de communes NON prises en charge par l'ONAS	109	41,3 %

Ces dernières années, la situation financière de l'ONAS l'a amené à ralentir considérablement sa politique de prise en charge, surtout que les 109 communes restantes ont un coût élevé de service d'assainissement et procurent de faibles recettes de la redevance. Cette situation montre bien les limites du système actuel et il convient d'y apporter les correctifs et les adaptations nécessaires.

L'épuration des eaux usées

L'ONAS a également pour mission d'épurer les eaux usées brutes en vue de les rendre conformes aux normes, avant de les restituer au milieu récepteur ou de les livrer à un réutilisateur potentiel.

Un important volume d'eaux usées est épuré par les stations d'épuration de l'ONAS en gestion directe ou en sous-traitance à des privés. En 2006, ce volume était de 216 millions de m³, ce qui correspond à un volume égal à 95 % de celui consommé par les abonnés ONAS. Il est à signaler que ce ratio est donné pour fixer les idées sur l'importance du volume épuré, mais il ne représente pas le taux d'épuration puisque d'une part, le volume épuré comprend une partie des eaux de pluie, et d'autre part le volume consommé n'est pas rejeté en totalité (généralement seuls 80 % de ce volume sont rejetés).

En 2006, sur un volume de 337 millions de m³ d'eau consommés par les abonnés branchés à l'eau potable par la SONEDE, un maximum de 216 millions a été épuré. Par conséquent, environ 88 millions de m³ d'eau ont été rejetés dans le milieu naturel sans épuration, donc non conformes aux normes de rejet.

Le taux d'épuration des eaux distribuées par la SONEDE et transformées en eaux usées est donc inférieur à 67,2 %.

Les 88 millions de m³ d'eaux usées non épurées et rejetées dans le milieu naturel ne constituent pas tous une nuisance pour l'environnement, même si elles ne respectent pas les normes, car tout dépend de la fragilité du milieu récepteur et des volumes qui y sont rejetés.

Tableau 6 : Epuration des eaux usées

Désignation	2006	
	millions de m ³ /an	%
Volume d'eau consommé par client ONAS et SONEDE	227	
Volume d'eau épurée	216	
Rapport entre volume épuré et volume consommé		95 %
Volume d'eau consommée par tous les abonnés SONEDE (villes prises et non prises en charge par l'ONAS)	337	
en milieu urbain	301	
en milieu rural	36	
Volume d'eau AEP non couvert par l'épuration	110	32,8 %
Volume d'eaux usées rejetées sans épuration	88	

En 2006, 95 stations d'épuration (STEP) sont en exploitation par l'ONAS avec une capacité totale d'épuration de 250 millions de m³/an. Le taux de saturation global est donc de 86 %.

La qualité moyenne de l'eau épurée est de 43 mg/l de DBO⁵ alors que la norme de rejet fixe ce paramètre à 30 mg/l.

En 2006, 20 STEP fonctionnent avec un débit supérieur à leur débit de dimensionnement. Elles ont traité 131 millions de m³ soit 61 % du volume total épuré par toutes les STEP.

Un volume de 135 millions de m³ d'eau épurée avait une DBO₅ supérieure à la norme, soit 63 % du volume des eaux épurées qui n'étaient pas conformes à la norme. Cette situation va s'améliorer sensiblement avec l'entrée très prochaine des nouvelles unités d'épuration de Sud Méliane et de Choutrana.

Ceci montre bien la nécessité de réaliser rapidement des programmes d'extension des stations d'épuration. D'ailleurs et à juste titre, l'ONAS a demandé l'inscription d'un important programme d'extension des stations d'épuration dans le XI^{ème} plan.

Tableau 7 : Qualité moyenne des eaux épurées par les Stations d'épuration

Désignation	2006
Nombre de STEP en exploitation (Unité)	95
Capacité totale d'épuration (débit de dimensionnement) (Million de m ³ /an)	250
Taux de saturation global %	86 %
Qualité moyenne des eaux épurées (mg/l de DBO5)	43
Nombre de Stations d'épuration saturées hydrauliquement (Unité)	20
Volume d'eau rejeté par les stations saturées (Million de m ³ /an)	131
% Eau épurées par des STEP saturées %	61 %
Nombre de STEP ayant un rejet supérieur à 30mg/l DBO5 (norme TUN)	31
Volume d'eau rejeté de qualité > 30mg/l DBO5 (norme TUN) (Million de m ³ /an)	135
% volume d'eau épuré non-conforme à la norme de rejet (DBO5)	63 %

Un besoin important de réhabilitation, de renouvellement et surtout d'augmentation de capacité

Etant donné que le financement du secteur est totalement dépendant de l'Etat (l'investissement financé par l'Etat, l'exploitation est subventionnée, le réajustement tarifaire dépend d'une décision de l'Etat), la politique d'investissement a été orientée essentiellement vers le développement du secteur, pour élargir le taux de couverture, au détriment de la pérennisation des ouvrages en exploitation et de l'adaptation de leur capacité à la demande. Cette situation est particulièrement accentuée pour le parc des stations d'épuration (voir le paragraphe précédent).

Il est donc important qu'à l'avenir, l'ONAS dispose de ressources financières suffisantes pour lui permettre de procéder, d'une façon régulière et dès que le besoin se fait ressentir, à la réhabilitation et à l'extension de ses stations d'épuration et de ses ouvrages d'assainissement en général.

Certains problèmes environnementaux non encore totalement résolus (boue, rejet des eaux épurées, odeurs, eaux usées industrielles)

En épurant les eaux usées, les STEP fabriquent 3 produits en grandes quantités qui posent des problèmes environnementaux non encore totalement maîtrisés: Les eaux épurées, les boues, les gaz nauséabonds et accessoirement les sables, les huiles, les refus de dégrillage.

Les eaux épurées

Dans certaines zones sensibles comme les zones touristiques, on a construit des émissaires en mer pour escamoter les eaux épurées. Cette solution permet de se débarrasser des eaux épurées mais pose deux problèmes : celui de la préservation de la ressources en eau non conventionnelle et celui du coût du traitement global.

Dans certaines zones, la réutilisation des eaux épurées s'est heurtée au problème de la qualité de ces eaux (voir paragraphe précédent sur la saturation des STEP), aux restrictions culturelles, à la salinité des eaux épurées et aux coûts de transfert. Actuellement seuls 29 % des volumes sont réutilisés (irrigation de 9.000 hectares dont 760 pour irriguer les terrains de golf et 340 pour les

espaces verts). La concertation, la coordination, l'échange d'information entre l'ONAS et les services du Ministère de l'Agriculture chargée de l'irrigation, sont à un niveau modeste. L'intégration des projets de station d'épuration et de périmètres irrigués est faible. Une tentative pour le projet de la STEP El Attar a été vite abandonnée. L'absence d'une organisation institutionnelle n'a pas permis de transcender les problèmes qui ont surgi.

Les boues

Les boues produites dans les STEP en grande quantité (128.000 m³/an boues séchées en 2005) posent le problème d'escamotage. L'utilisation en agriculture a été interdite pendant de nombreuses années à cause de la lenteur administrative enregistrée dans l'élaboration des textes réglementaires s'y rapportant (décret et cahier des charges).

Odeurs

Au niveau des stations d'épuration, des gaz nauséabonds se dégagent et créent des nuisances aux alentours de ces stations lorsque les eaux usées ont séjourné durant une longue période dans le réseau ou bien lorsque la STEP a des problèmes d'exploitation (saturation, ensablement des bassins etc.).

Cette situation est très inconfortable pour l'ONAS, car elle constitue une importante source de contestation de la part des riverains et même des usagers de la route. L'ONAS essaie d'y remédier par différents moyens palliatifs, préventifs ou même des produits masquant (pulvérisation de produits parfumants), mais le problème n'est pas entièrement résolu.

Les eaux usées industrielles

Environ 20% de la pollution qui arrive aux stations d'épuration provient des industries. Dans certains cas, cette pollution a largement contribué à la saturation des STEP. Les eaux industrielles ont également été parfois la cause de la non réutilisation des eaux épurées en agriculture (couleur de l'eau, charge de produits chimiques incompatibles avec la réutilisation etc.) Sur le plan réglementaire, les industries doivent prétraiter leurs eaux usées avant de les rejeter dans le réseau d'égout (voir normes de rejet), mais en pratique et malgré la politique incitative mise en place (FODEP) et les actions coercitives de l'ANPE, les industriels continuent à rejeter leurs eaux usées dans le réseau d'assainissement et donc dans les stations d'épuration. Une nouvelle politique devra être adoptée pour résoudre ce problème.

Norme de rejet mal adaptée. Niveau de traitement exigé élevé

La norme tunisienne de rejet NT106.002 distingue trois types de milieux récepteurs (Domaine maritime, domaine hydraulique et canalisations publiques) sans tenir compte de la spécificité et de la fragilité du milieu concerné. Elle concerne un éventail très large de paramètres biologiques, physico-chimiques et bactériologiques. Les niveaux exigés pour certains paramètres sont souvent très sévères et leur respect nécessite des traitements très poussés et onéreux, souvent sans justification pour la protection du milieu considéré. Pour contourner ce problème, l'ONAS limite dans les dossiers d'appel d'offres des stations d'épuration la liste des paramètres aux plus

importants et à ceux qui peuvent être atteints par un traitement secondaire sans un surcoût justifié autrement que par le respect de la norme. Cette attitude pose un grand problème entre l'ONAS et l'ANPE pour l'approbation des études d'impact. En effet, l'ANPE exige le respect strict des normes sans considération de coût. La modification des normes de rejet NT106.002 est urgente.

Personnel en sureffectif à l'ONAS

Le schéma de fonctionnement retenu par l'ONAS, sans changement significatif depuis sa création, consiste à confier la plupart des études et pratiquement la totalité des travaux au secteur privé mais effectue l'exploitation et la maintenance des ouvrages ainsi que la maîtrise d'œuvre des projets par ses propres moyens. Ce schéma est, en grande partie, responsable du nombre élevé du personnel.

Le ratio de 4,13 agents pour 1.000 abonnés est très élevé pour une entreprise qui opère dans un seul secteur qui est l'assainissement. La structure de l'effectif montre un faible taux d'encadrement (11 %) et un fort taux d'agents d'exécution (73 %).

Tableau 8 : Personnel ONAS en 2006

	Nombre	%
Nombre total du personnel	4 991	
Cadre	528	11%
Maîtrise	822	16%
exécution	3 641	73%
Nombre d'abonnés (en 1000 Abonnés)	1 340	
Ratio y compris abonnés de réseau exploité par le privé		
Nombre de personnel pour 1000 abonnés	3,7	
Nombre d'abonnés pour un personnel	268	
Ratio non compris abonnés de réseau exploité par le privé		
Nombre de personnel pour 1000 abonnés	4,13	
Nombre d'abonnés pour un personnel	242	

19,2 % de l'effectif total dont 53 % de ce chiffre sont des agents d'exécution (506 agents d'exécution).

Le siège et le département du Grand Tunis compte un effectif qui représente 42 % du total, d'où une forte concentration dans le Grand Tunis et notamment au siège.

Le personnel d'exécution technique (hors celui du siège) ne représente que 54,3 %, alors que c'est l'activité qui, normalement, demande le plus de personnel.

Le schéma actuel mérite d'être revu et optimisé afin de réduire le coût du personnel.

Organisation de l'ONAS (Une amélioration a été apportée)

L'ONAS était doté d'un organigramme très généreux en postes fonctionnels au point où cela a affecté son efficacité par sa rigidité dans la gestion des ressources humaines et dans la distribution des tâches. Il présentait une très forte décentralisation mal maîtrisée et injustifiée, ce qui a contribué au sureffectif.

En 2005, l'ONAS a élaboré un nouvel organigramme, entré en vigueur le 1er Juillet 2007. Le nombre d'emplois fonctionnels est passé de 1.168 à 646 emplois. Ce nouvel organigramme a permis une meilleure utilisation des compétences et la mutualisation des moyens de production et des ressources humaines. La création d'un nouveau « Département Central d'Épuration et de Valorisation » et d'une division « Épuration » au niveau des régions est de nature à améliorer l'activité épuration qui a connu une certaine négligence auparavant. Il a également donné une importance à la fonction commerciale par la création d'une direction spécifique et d'une « Direction Qualité ».

Le nouvel organigramme ne manquera pas d'améliorer l'efficacité dans le fonctionnement de l'ONAS, mais s'il n'est pas accompagné par une réduction de l'effectif pour le ramener au juste besoin pour l'accomplissement des tâches, il n'aura à court terme qu'un très faible impact sur la charge en personnel. Des solutions sont à rechercher pour atteindre cet objectif.

Les procédures administratives sont longues et consommatrices de personnel et d'énergie humaine (plusieurs signatures pour un même document). Le développement de l'informatisation, déjà entamé avec de nombreuses applications, devrait apporter des simplifications et permettra un gain en efficacité.

Long délai pour la concrétisation des projets

Les besoins en assainissement sont encore importants aussi bien pour le développement du secteur, pour suivre le développement urbain et économique que pour la réhabilitation et le renouvellement des ouvrages existants. Il a été relevé que les délais de concrétisation des projets sont trop longs et incompatibles avec les besoins de réactivité du secteur. En effet, les délais qui courent à partir de l'identification du besoin et de la décision de réaliser le projet jusqu'à la mise en service de l'ouvrage sont trop longs. L'exemple de la Station d'épuration d'EL Attar est édifiant même si c'est un cas extrême.

Plusieurs facteurs sont responsables de ces délais (système de passation des marchés fastidieux surtout pour les études qui constituent la première étape dans la réalisation d'un projet, les problèmes fonciers, les problèmes d'autorisation administrative surtout au niveau des études d'impact etc.)

Ces longs délais ont des conséquences sur les coûts de l'assainissement. En effet, les bénéfices économiques et financiers du projet sont retardés par le décalage dans la mise en service de nouvelles canalisations et des branchements qui en découlent (ralentissement de la croissance des volumes d'eaux facturables pour la redevance). Un coût environnemental est généré par une pollution rejetée au milieu récepteur à cause du retard dans la réalisation d'une nouvelle STEP

ou de l'extension d'une STEP saturée. Les coûts financiers générés par les commissions d'engagement des prêts. Un coût social est généré par un décalage dans la création d'emplois chez les entreprises et les fournisseurs de canalisation, pièces en fonte etc.

En plus de ces coûts, il faut ajouter les coûts supplémentaires dans les frais du personnel de l'ONAS, qui, pendant ces délais travaille sur le projet.

De plus, les longs délais nécessaires pour la concrétisation des projets ne permettent pas un phasage des projets qui les rendrait moins coûteux. En effet, on est obligé de dimensionner les projets pour des horizons lointains, quitte à ce que durant les premières années d'exploitation une grande partie du projet reste non opérationnelle (investissement dormant), sinon on atteindrait très vite la saturation des ouvrages.

Il est important de revoir en détail les différentes causes de ces longs délais et surtout d'apporter des réponses appropriées et efficaces.

Choix technologique - Assainissement alternatif

Les choix technologiques faits actuellement pour l'assainissement des zones urbaines sont axés sur le réseau collectif et sur les stations d'épuration biologiques moyennes ou de faibles charges (le traitement est parfois poussé jusqu'au tertiaire et la désinfection). Ces choix s'expliquent par le désir de l'ONAS d'offrir un service collectif fiable qu'il a maîtrisé lui même en remplacement des systèmes défaillants trouvés au moment de sa création. Ces systèmes étaient souvent constitués par des ouvrages d'assainissement autonomes et individuels ou semi-collectifs gérés par les propriétaires eux mêmes. Cette solution radicale a occulté les systèmes autonomes individuels bien conçus et surtout bien gérés. Dans d'autres pays comme la France, l'assainissement autonome est encouragé lorsque les conditions du milieu naturel le permettent (nature du sol, présence de nappe etc.). Les municipalités ont la responsabilité de contrôler les installations autonomes.

En Tunisie, il existe un vide institutionnel pour le système d'assainissement autonome. En effet, un service responsable de l'assainissement autonome fait défaut pour garantir le bon fonctionnement des installations gérées par le privé ou les propriétaires eux-mêmes et pour s'assurer que les conditions de vidange, de transport et de fonctionnement des stations de traitement des boues de vidange sont appropriées.

Pour résoudre le problème d'escamotage des eaux épurées niveau secondaire, l'ONAS a construit un certain nombre d'émissaires en mer. Dans d'autres pays, les eaux rejetées par un émissaire en mer sont traitées au maximum au niveau primaire (parfois même avec seulement le traitement physique). Une réflexion à ce sujet permettrait éventuellement, de faire des économies.

Les techniques de lagunage naturel sont très peu utilisées en Tunisie (en 2006, il en existe 6 sur les 95 STEP existantes), alors qu'elles sont économiques sur le plan énergétique et même de la maintenance. Pour des villes de petite taille voire même de taille moyenne, ce procédé peut être bénéfique, à condition de disposer de terrain bon marché (ex : étatique), de moyens d'imperméabilisation à proximité et de faire une bonne conception des lagunes et surtout

d'assurer une exploitation rationnelle et régulière pour faire les vidanges des boues à des intervalles de temps réguliers.

Limites et carences en Assainissement rural

Le branchement individuel en AEP va générer des problèmes sanitaires

Avec le développement des branchements individuels d'alimentation en eau potable, le problème d'assainissement va progressivement se poser en milieu rural à l'instar de ce qui s'est passé en milieu urbain. Sur le plan institutionnel, l'assainissement rural ne relève pas des prérogatives de l'ONAS qui intervient actuellement d'une façon ponctuelle pour le compte de l'Etat. L'ONAS a élaboré une étude sectorielle de la stratégie en assainissement rural (1999). Cette étude a identifié une première tranche de 30 centres ruraux. Il a réalisé le projet pour 4 centres pilotes et envisagé d'équiper 12 autres centres ruraux.

Carence institutionnelle pour l'assainissement rural

L'ONAS assure provisoirement l'exploitation des ouvrages des 4 premiers sites. L'intervention actuelle de l'ONAS est à titre pilote. Une solution définitive devra être trouvée pour ne pas alourdir les charges de l'ONAS. En effet, l'ONAS ne peut facturer la redevance d'assainissement pour le milieu rural.

Actuellement, il y a une carence institutionnelle pour le sous-secteur assainissement rural qu'il soit collectif ou individuel.

Problème de financement de l'exploitation et de la maintenance des ouvrages collectifs.

Il n'existe aucun schéma de financement des frais d'exploitation des ouvrages collectifs de l'assainissement en milieu rural. Les dépenses d'investissement sont prises en charge par l'Etat au même titre que l'urbain.

Adoption de solutions techniques adaptées au milieu rural.

Des solutions techniques spécifiques doivent être mise en place pour l'assainissement en milieu rural. En effet, les systèmes urbains ne sont pas toujours adaptés pour le milieu rural à cause de la faible consommation en eau, de la dispersion spatiale, des habitudes de consommation, du type d'habitat, de la taille des lots, de la présence d'animaux etc.).

I.9 Limites et carences communes

Synergie entre les différents opérateurs de l'AEP et de l'assainissement

Dans la plupart des pays, l'alimentation en eau potable et l'assainissement relèvent des compétences des municipalités, qui soit gèrent directement ces services par leurs propres moyens, soit les confient à une entreprise régionale publique ou à une entreprise privée. De ce

fait, ces deux activités sont généralement gérées par la même entité qu'elle soit publique ou privée. Parfois, un groupe de municipalités constitue un syndicat de communes pour confier les deux secteurs à une même entité.

En Tunisie, pour des raisons historiques inhérentes au développement des deux secteurs, les secteurs de l'eau et de l'assainissement en milieu urbain sont gérés par 3 entreprises différentes la SONEDE, l'ONAS et la DGGREE.

Du fait de la similitude qui existe entre les activités respectives de ces deux entreprises, de l'incidence de l'activité de l'une sur l'autre et de l'existence de nombreux domaines de recoupement, il existe des domaines de synergie qui peuvent être exploités sous différentes formes institutionnelles et organisationnelles.

La SONEDE prélève l'eau du milieu naturel, la transporte, la traite et la distribue, après usage par les clients, l'ONAS prend la relève du circuit de l'eau par la collecte, le transport, l'épuration et ensuite sa restitution au milieu naturel. Ces deux entreprises se relayent donc dans leur intervention sur le circuit de l'eau.

Ces deux entreprises ont de nombreux points communs, en effet :

- elles sont deux entreprises publiques de service public ;
- elles interviennent à l'échelle nationale ;
- elles sont représentées au niveau régional et local simultanément et indépendamment l'une de l'autre (même dans de petites communes) ;
- elles ont la même clientèle (ou potentiellement la même) ;
- leurs infrastructures se côtoient dans la même voirie ;
- les fonds de plans de réseau d'alimentation en eau potable et assainissement sont les mêmes ;
- la facture de l'eau et de l'assainissement est la même ;
- l'assiette de la facture est la même pour le client branché à l'eau et à l'assainissement ; et
- la SONEDE procède à la facturation pour son propre compte et pour le compte de l'ONAS.

Les activités respectives de ces deux entreprises ont une incidence l'une sur l'autre.

En effet :

- l'une prélève l'eau du milieu naturel et l'autre la rejette dans le milieu naturel. Une eau usée non ou mal traitée rejetée en milieu naturel peut polluer les ressources en eau prélevées pour l'alimentation en eau potable ;
- la création ou l'accroissement du nombre de branchements d'AEP par la SONEDE crée un problème d'assainissement et met l'ONAS devant le fait accompli, l'obligeant à développer l'infrastructure correspondante ;
- la fiabilité du comptage par les compteurs SONEDE a une incidence, bien sûr, sur les recettes de la SONEDE mais aussi sur la redevance de l'ONAS. Par voie de

- conséquence, la politique de la SONEDE en matière de renouvellement des compteurs, a une incidence sur la redevance de l'ONAS ; et
- la politique d'économie d'eau de la SONEDE a une incidence sur la redevance ONAS.

Malgré ces similitudes et l'incidence de l'activité de l'une sur l'activité de l'autre, la relation SONEDE – ONAS se limite pratiquement à une relation contractuelle pour les besoins de la facturation, et à une représentation réciproque dans les conseils d'administration respectifs.

Il n'y a aucun organe de concertation et de planification entre elles. Il n'y a presque pas d'actions communes, même pas pour la formation. Un client qui paye sa facture d'eau et d'assainissement aux guichets de la SONEDE est renvoyé aux bureaux de l'ONAS pour obtenir une explication sur sa facture et pour toute autre réclamation.

Dans une même ville, les bureaux de l'ONAS et de la SONEDE sont généralement très éloignés géographiquement.

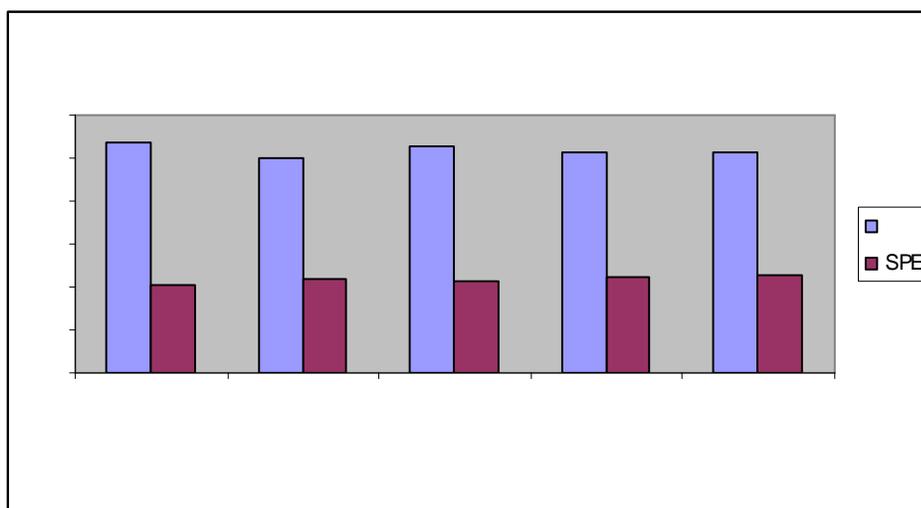
Aucune concertation sur la politique tarifaire, il y a même une certaine concurrence entre les deux entreprises pour présenter leurs dossiers de révision tarifaire (car généralement l'Etat n'accorde jamais une révision tarifaire simultanée ou même la même année pour les deux entreprises). Aucune concertation sur la politique de participation du secteur privé (PSP), on relève même une différence nette entre les positions des deux entreprises vis-à-vis du PSP. En effet, une politique commune peut intéresser les privés pour avoir des contrats pour les deux secteurs et diminuer ainsi leurs coûts et donc leurs offres. Aucune concertation sur la politique en ressources humaines. Aucune concertation sur l'établissement et la tenue à jour de la cartographie de réseau AEP et assainissement. Aucune concertation sur le système de réception et de gestion des réclamations (il n'existe pas de centre d'appels clientèle commun).

Recouvrement des coûts et tarification en milieu urbain

Le recouvrement des coûts

L'eau et l'assainissement sont confrontés à des situations différentes du point de vue recouvrement des coûts. La SONEDE réalise depuis quelques années des résultats nets positifs, quoique modestes et ne contribuant que peu à sa capacité d'autofinancement. Ses produits d'exploitation, qui proviennent principalement des redevances des usagers, ont permis de recouvrer toutes les charges d'exploitation, y compris les amortissements. Toutefois, la marge sur charges d'exploitation a baissé en termes relatifs comme le montre l'évolution du ratio d'exploitation qui est passé de 1,07 en 2001 à 1,03 en 2005 (Graphique 1). Les charges salariales ont augmenté dans des proportions plus élevées que les produits d'exploitation, se traduisant par une hausse de leur part dans ces derniers, de 41 % en 2001 à 45 % en 2005.

Graphique 1 : Performance financière et charges de personnel SONEDE 2001-2005



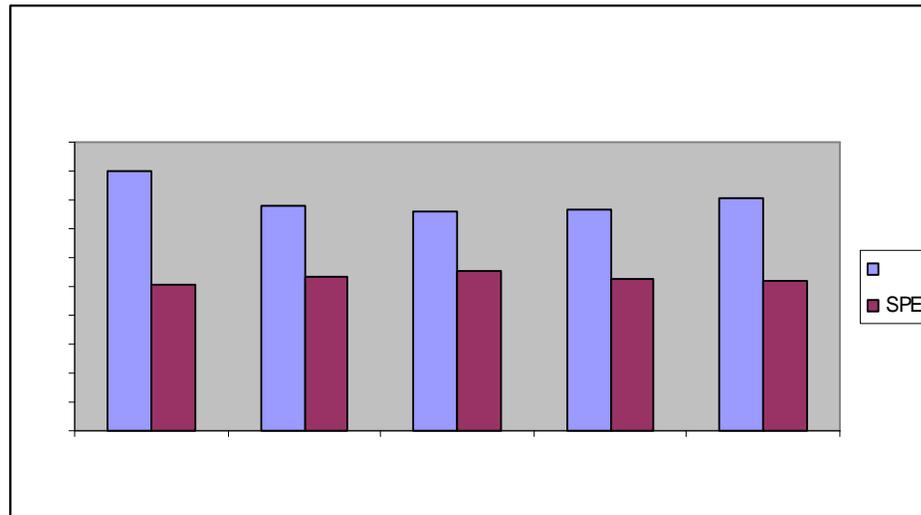
RE : Ratio d'exploitation : Produits d'exploitation/Charges d'exploitation
SPE : Salaires/Produits d'exploitation

La SONEDE a bénéficié d'augmentations tarifaires relativement régulières (une fois tous les deux ans), à raison d'une augmentation de l'ordre de 3,2 % en moyenne par an entre 1998 et 2005 en plus du réajustement de la structure tarifaire effectué en 2005. Ces ajustements se sont répercutés de manière positive, en conjugaison avec la croissance de la consommation d'eau, sur les produits d'exploitation qui ont augmenté de presque 3,7 % par an en moyenne durant la période 2001-2005. Les ajustements du niveau et de la structure tarifaire ont permis également de maintenir les tarifs d'eau à un niveau plus ou moins stable en termes réels depuis 1998³.

En revanche, l'ONAS rencontre des difficultés financières persistantes depuis la fin des années 1990, dégageant presque tous les ans des résultats d'exploitation négatifs, avec un ratio d'exploitation nettement au dessous de l'unité (Graphique 2). Depuis l'année 2003, le déficit d'exploitation s'est élevé en moyenne à environ 34 MDT et les produits d'exploitation ne permettent de recouvrer qu'une part des charges d'exploitation en baisse de 90 % en 2001 à 80 % en 2006, et ce malgré les économies de coût qui ont pu être réalisées depuis 2004. Les salaires, qui sont de loin les charges les plus importantes, représentent plus de 50 % des produits d'exploitation. Quoique élevé, ce poids relatif est du à un héritage qui remonte à la fin des années 1990 début des années 2000. En effet, L'ONAS a connu une période de forte croissance de l'emploi total (permanent et occasionnel) suite à la réorganisation de l'Office en treize directions régionales, de près de 30 % entre les années 1998 et 2002. Cette réorganisation a fortement augmenté les charges salariales et elle continue jusqu'à cette date de peser lourdement sur les dépenses de l'ONAS malgré les efforts fournis pour maîtriser ces charges, notamment celles dues aux heures supplémentaires et à l'indemnité d'astreinte.

³ L'évolution des redevances en termes réels dépend de la période sur laquelle le calcul est effectué étant donné la nature discontinue de réajustement des tarifs.

Graphique 2 : Performance et charges de personnel ONAS 2001-2005

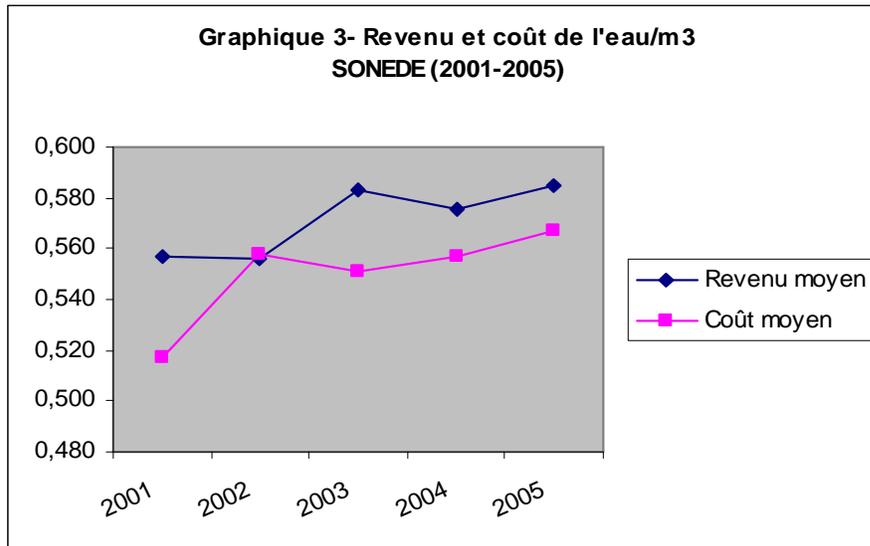


RE : Ratio d'exploitation : Produits d'exploitation/Charges d'exploitation
SPE : Salaires/Produits d'exploitation

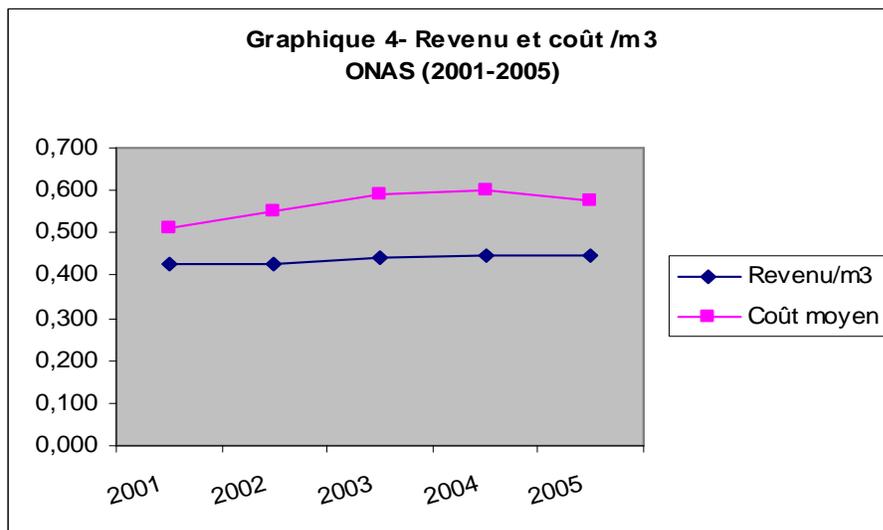
En outre, la situation financière de l'ONAS a été fortement handicapée par l'insuffisance des ajustements tarifaires qui n'ont été autorisés qu'à deux reprises depuis 1997, en 1998 et 2003, avec comme conséquence une baisse des tarifs en termes réels à un taux dépassant 1,5 % en moyenne par an au cours de la période 2001-2005. Certes, les revenus de l'ONAS augmentent notamment en raison d'un nombre d'abonnés constamment en hausse, mais dans des proportions largement dépassées par l'augmentation des charges d'exploitation.

L'insuffisance des tarifs d'assainissement est illustrée par l'écart entre le revenu et la charge d'exploitation par m³ d'eau consommée. Cet écart a été positif pour l'eau potable (Graphique 3) et négatif pour l'assainissement (Graphique 4). Alors que le coût moyen est plus élevé pour l'assainissement que pour l'eau, son revenu moyen ne dépasse guère 75 % de celui de l'eau. Les charges salariales ont certes joué un grand rôle dans la détérioration de la situation financière de l'ONAS mais le maintien de tarifs bas par comparaison avec l'eau potable y a aussi contribué dans une large mesure.

Graphique 3 : Revenus et coût de l'eau/m³ SONEDE 2001-2005



Graphique 4 : Revenus et coût de l'eau/m³ ONAS 2001-2005



La tarification

Plusieurs considérations influencent la tarification en Tunisie : le recouvrement des coûts, l'utilisation efficace de ressources hydrauliques rares, la solidarité entre les catégories socio-économiques, l'équité et la solidarité interrégionale. L'arbitrage entre ces objectifs n'est pas toujours une tâche aisée, compte tenu du caractère public des services d'eau potable, de la sensibilité des citoyens aux réajustements tarifaires et des difficultés de ciblage des ménages méritant d'être subventionnés.

Le système de tarification de la SONEDE fait la distinction entre l'usage non touristique (domestique, commercial, industriel et administratif), l'usage touristique et l'alimentation par borne fontaine. Pour le premier type d'usage le tarif est progressif. Sa structure a été simplifiée lors des réajustements de 2005 avec un seul tarif/m³ appliqué à chaque tranche de consommation alors que dans le système antérieur deux tarifs étaient appliqués à chaque tranche à l'exception de la première tranche. La facture d'eau a deux composantes, une composante variable qui dépend du volume d'eau consommée et une composante fixe. La structure des tarifs variables est très progressive, le tarif le plus élevé étant six fois supérieur au tarif le plus bas. Toutefois, compte tenu de la composante fixe de la redevance, la redevance/m³ de la tranche la plus élevée représente moins du double de la tranche la plus faible.

L'ONAS distingue entre l'usage domestique, touristique et celui des autres activités. La structure tarifaire appliquée au domestique est encore plus progressive que celle de la SONEDE, l'écart étant vingt fois supérieur à par rapport au tarif le plus bas et le tarif le plus élevé. Toutefois, compte tenu des charges fixes, cet écart n'est que de trois fois (entre environ 0,150 DT et 0,450 DT/m³). Le secteur touristique paie le tarif le plus élevé (0,979 DT) et les tarifs appliqués aux autres activités varient en fonction du degré de pollution (entre 0,521 DT et 0,814 DT/m³). Encore une fois, la structure tarifaire est telle que les abonnés de la tranche de consommation 21-40 m³/trimestre et non ceux de la tranche la plus faible soient le plus subventionnés.

Le système de tarification tunisien se caractérise par une progressivité qui est du reste pratiquée dans plusieurs autres pays, quoique d'autres pays, notamment ceux de l'OCDE, pratiquent encore la tarification uniforme. En effet, dans des pays comme la France, la Hongrie, la Hollande, la Suède et l'Australie, la totalité ou la majorité des sociétés d'eau et d'assainissement font payer à leurs clients les mêmes tarifs volumétriques. D'autres pays, tels que l'Espagne et la Turquie, pratiquent la tarification progressive alors que le Japon et les Etats-Unis d'Amérique ont des systèmes de tarification plus diversifiés avec certaines sociétés/municipalités optant pour la tarification progressive et d'autres pour des tarifs uniformes. En outre, la tendance a été de baser la tarification sur les coûts marginaux qui sont considérés par les économistes comme le meilleur indicateur du coût de ressources additionnelles d'eau potable. Le système tunisien n'a pas encore intégré cet indicateur et ne fait intervenir en matière de recouvrement que le coût moyen.

Pour l'eau potable, les réajustements de tarifs plus ou moins réguliers ont permis à la SONEDE de recouvrer ses charges d'exploitation et de dégager certains bénéfices. Les produits d'exploitation, constitués essentiellement des revenus de ventes d'eau et des branchements, ont régulièrement dépassé les charges d'exploitation (Graphique 3 ci-dessus). La SONEDE a en outre réalisé d'importants produits financiers qui ont renforcé sa situation. Toutefois, compte tenu de l'augmentation régulière et structurelle des charges, la marge excédentaire est très fragile et la SONEDE risque de tomber dans des difficultés de recouvrement de coûts si les réajustements tarifaires devenaient insuffisants. Bien que la restructuration des tarifs de 2005 ait généré de nouvelles recettes importantes, des augmentations de tarifs sont de plus en plus nécessaires pour le maintien de l'équilibre financier de la SONEDE.

La situation financière de l'ONAS est plus préoccupante étant donnée la persistance de son déficit depuis quelques années. Ce déséquilibre a eu comme origine une augmentation considérable des charges, notamment de personnel, au début des années 2000, mais l'insuffisance de réajustement des tarifs depuis déjà dix ans a considérablement aggravé sa situation. Malgré la compression des coûts, l'absence d'augmentation des tarifs nuit de plus en plus à la qualité des services d'assainissement.

La structure tarifaire implique des subventions croisées dont bénéficient presque 92 % des abonnés. Pour l'eau potable, ces subventions profitent beaucoup plus, aussi bien en termes relatifs qu'absolus, aux abonnés consommant entre 40 et 70 m³/trimestre qu'à ceux qui consomment moins de 20 m³ par trimestre et qui représentent plus de 40 % du nombre total d'abonnés. Concernant le milieu rural (géré par la SONEDE), l'effet conjugué de coût plus élevé et de redevance plus faible due à la faible consommation dans ce milieu est que celui-ci se trouve largement subventionné. A priori, la politique des subventions croisées entre les tranches de consommation sert l'objectif de solidarité entre les différentes catégories de revenus. Toutefois, la distinction entre tranches de consommation d'eau ne coïncide pas nécessairement avec celle entre les revenus. En effet, des milliers de commerçants, de petits industriels et d'artisans consomment de faibles quantités d'eau dans l'exercice de leurs activités et jouissent de ce fait de tarifs subventionnés. Des milliers de résidences secondaires bénéficient également des mêmes tarifs. Par ailleurs, plusieurs ménages à faibles revenus paient les tarifs des tranches de 20 à 40 m³ en raison du partage du même branchement dans le cas d'habitation commune. Un autre facteur dont la tarification ne tient pas compte est la taille du ménage. En principe, elle devrait être basée sur le volume d'eau utilisé par tête et non sur celui de l'ensemble du ménage.

Ce sont là les principales limites des subventions croisées en tant que moyen de solidarité sociale. Ces limites pourraient être évitées s'il existait des alternatives de ciblage direct des ménages à revenus faibles. Malheureusement, de telles alternatives sont difficiles à gérer et elles sont coûteuses. Elles requièrent des moyens fiables d'identification de la population pauvre et risquent de manquer de transparence dans la mise en œuvre. Certains pays ont réussi à cibler les pauvres sans différenciation par les tarifs, le cas le plus connu étant celui du Chili où un grand nombre de pauvres est aidé par les municipalités qui prennent en charge leurs factures d'eau et d'assainissement (plus de 500.000 bénéficiaires). Dans d'autres pays (Belgique, par exemple), un minimum de consommation est fourni gratuitement aux usagers, au-delà duquel ces derniers paient le tarif uniforme non subventionné. Bien que le ciblage direct constitue la politique la plus efficace, les conditions de sa mise en œuvre en Tunisie ne sont pas encore réunies. Un grand fichier de familles nécessiteuses est tenu par le Ministère des Affaires Sociales mais il est loin de couvrir tous les ménages qui ont besoin de subventions. Le ciblage des subventions des produits alimentaires de base, qui sont encore plus importantes que l'eau et l'assainissement, n'a pas encore trouvé de solution satisfaisante.

Par ailleurs, la différenciation tarifaire entre les activités économiques et l'usage domestique n'est pas susceptible d'améliorer les recettes des redevances d'eau et d'assainissement de manière importante, vu le faible nombre des abonnés économiques appartenant aux tranches inférieures de consommation d'eau (au total un montant inférieur à 2 MDT pour l'eau). La réaction négative attendue de ces opérateurs serait en effet trop forte par rapport à la nature modeste des recettes additionnelles que l'augmentation des redevances pourrait générer.

Le système de tarification tunisien se caractérise aussi par la solidarité interrégionale du fait que la même grille s'applique de manière uniforme à l'ensemble du territoire et abstraction faite de la distinction entre le milieu rural et urbain. Ainsi, les différences de coûts d'approvisionnement entre les régions ne sont pas reflétées au niveau des tarifs, ce qui a entraîné des subventions croisées régionales. Les tentatives de comptabilité analytique régionale effectuées à la SONEDE montrent que les déficits d'exploitation sont généralement enregistrés dans des gouvernorats ayant des revenus faibles et les excédents dans les gouvernorats à revenus relativement élevés. Les estimations pour l'année 2005 montrent que les districts déficitaires sont ceux de Kairouan, Béja, Jendouba, Kef, Zaghouan, Siliana, Médenine (très déficitaire), et Tataouine. Ces déséquilibres risquent de s'accroître dans le futur avec l'augmentation des investissements dans l'amélioration de la qualité de l'eau potable dans le Sud à travers le dessalement de l'eau de mer.

Encore une fois, les subventions directes sont préférables d'un point de vue économique aux subventions tarifaires car celles-ci créent des distorsions par rapport aux coûts et ne sensibilisent pas les usagers aux coûts réels de l'eau potable. Toutefois, le problème de ciblage des ménages pauvres et de transparence reste posé au niveau des régions, de la même manière qu'il se pose au niveau des ménages. En revanche, pour l'usage économique, notamment touristique, la différenciation régionale est faisable et juste. L'implantation d'hôtels dans des stations balnéaires attractives constitue un grand avantage pour l'activité touristique. Si elle s'accompagne d'une amélioration de la qualité de l'eau (dessalement), les hôteliers devraient payer leur part du coût additionnel. La crainte qu'une telle politique risque de nuire à la compétitivité internationale du secteur tend à être exagérée. En effet, sur la base d'une consommation d'eau égale à environ 400 l/jour/lit, le coût additionnel serait de l'ordre de 0,3D à 0,4D par lit par jour, ce qui serait une augmentation relativement modeste et supportable.

Recouvrement des coûts & Tarification en milieu rural (AIC/GIC/GDA).

Le recouvrement des coûts d'AEP en milieu rural devrait être placé dans son contexte, il faut d'abord se fixer les idées sur la taille des AIC/GIC/GDA. La répartition des chiffres d'affaires que génèrent les AIC/GIC/GDA (relevé à partir d'un échantillon de plus de 800 AIC/GIC/GDA) se présente comme suit :

- 16% font un Chiffre d'affaires « CA » < 1200 D/an (id inférieur à 100 D/mois)
- 50% font un « CA » < 3000 D (id inférieur à 250 D/mois)
- 69% font un CA < 6000 D (id inférieur à 500 D/mois)
- 3% sont d'importants GIC/GDA avec un CA > 60.000 (5000 D/mois)

Par conséquent, il s'agit, essentiellement de très petits AIC/GIC/GDA avec de très faibles revenus.

Le système tarifaire appliqué par le AIC/GIC/GDA est soit fonction du volume consommé soit constitué d'un montant forfaitaire mensuel (absence de comptage). Le système fonction de la consommation réelle est parfois assorti d'un montant fixe à payer quel que soit la consommation. En plus de la tarification, les bénéficiaires payent parfois une adhésion annuelle

au AIC/GIC/GDA variant 0,500 Millimes à 5 dinars. Le montant de l'adhésion le plus courant est 2 dinars.

Le tarif moyen par AIC/GIC/GDA varie dans de larges proportions, il est en moyenne de 0,687 DT/m³, le tarif le plus faible étant de 0,094 dinars/m³ et le plus fort de 2,330 dinars/m³.

Le prix de l'eau dépend de beaucoup de facteurs tels que l'origine de la ressource (SONEDE ou non), topographie, frais de l'énergie, méthode de gestion (optimisation des frais de personnel etc.).

Le tarif de l'eau est en général beaucoup plus élevé que celui pratiqué par la SONEDE pour les tranches basses de consommation (0-20 et 20-40) qui concernent cette catégorie de consommateurs. (Le tarif SONEDE est de 0,140 DT/m³ pour la tranche (0-20) et de 0,240 Dinars/m³ pour la tranche qui suit (21-40) + un fixe de 3,300 DT/m³/ trimestre.

Le tarif de l'eau est fixé annuellement pour chaque AIC/GIC/GDA calculé sur la base d'un budget prévisionnel. Généralement, les services du CRDA apportent leur assistance aux AIC/GIC/GDA pour l'élaboration du budget. Les AIC/GIC/GDA informent les autorités régionales et le CRDA du nouveau tarif. Juridiquement, les AIC/GIC/GDA ne sont pas tenus d'avoir l'accord des autorités pour procéder à l'augmentation du tarif, mais généralement ils attendent la réaction des autorités et du CRDA avant d'appliquer les augmentations. Les AIC/GIC/GDA n'appliquent pas toujours le tarif du budget prévisionnel surtout lorsqu'il en ressort un tarif élevé.

L'analyse des comptes des AIC/GIC/GDA pour l'année 2005 fait ressortir qu'une seule AIC/GIC/GDA a des recettes de vente d'eau légèrement inférieures aux dépenses de fonctionnement (non compris les frais d'entretien effectué durant l'année) et seules 5 AIC/GIC/GDA ne couvrent pas les frais de fonctionnement plus les frais d'entretien qu'ils ont réalisé par leur recettes.

Par contre, si les AIC/GIC/GDA effectuent l'entretien nécessaire calculé sur la base de ratio de l'investissement généralement admis pour un entretien correct, la moitié de ces AIC/GIC/GDA n'aura pas assez de ressources pour couvrir leurs frais de fonctionnement.

Pour qu'une AIC/GIC/GDA soit totalement indépendante et autonome financièrement, elle doit non seulement avoir des ressources pour payer les frais de fonctionnement, les frais d'entretien mais aussi dégager un cash flow annuel pour le réserver au renouvellement des installations amorties. Généralement, le tarif devrait être 2,5 fois plus élevé pour pouvoir provisionner l'amortissement et effectuer l'entretien nécessaire.

En conclusion, les AIC/GIC/GDA arrivent à couvrir les frais de fonctionnement sans problèmes surtout lorsque les installations sont encore neuves, mais très vite elles vont être confrontées à des pannes dues à l'insuffisance de l'entretien, et au bout de dix ans, elles n'auront pas de ressources pour renouveler les équipements et même certaines parties de Génie Civil.

Il n'existe pas actuellement de redevance d'assainissement en milieu rural, puisque le service collectif n'est pas développé. Les frais de vidange de l'assainissement individuel sont pris en charge par le propriétaire quand il n'est pas fait par lui-même directement.

Financement des investissements

Mis à part l'investissement en projets ruraux les services d'eau potable ont été financés en totalité par les ressources de la SONEDE qui proviennent des redevances des usagers. Le recouvrement des coûts est donc depuis longtemps assuré à la SONEDE sans apport de l'Etat, ce qui a assuré au secteur un développement régulier et stable. Bien que le plan d'investissement de la SONEDE s'inscrive dans le cadre du plan général de développement économique et social du pays, le financement par les usagers a permis l'expansion du secteur et l'amélioration de la qualité des services de manière largement indépendante de la situation macroéconomique et des finances publiques. Le financement des investissements est assuré par sa capacité d'autofinancement, composée essentiellement des dotations aux amortissements et marginalement des bénéfices nets, d'emprunts extérieurs, de contributions des tiers et de l'apport de l'Etat en ce qui concerne les projets ruraux.

Les emprunts extérieurs ont financé, en conjugaison avec des ressources propres, principalement de nouveaux projets d'extension de capacité ou de sécurisation de l'alimentation en eau potable pour les grandes zones urbaines (Sousse et Sfax notamment). Concernant l'investissement de réhabilitation et de renouvellement, la politique de la SONEDE a été d'assurer le financement par des ressources propres uniquement, après déduction de la part requise pour les nouveaux projets. La priorité du financement est donc aux nouveaux projets alors que le financement de la réhabilitation et du renouvellement est fait de manière plus ou moins résiduelle en fonction de l'urgence des travaux à réaliser.

Les investissements d'assainissement sont financés principalement par le concours de l'Etat et les emprunts extérieurs, la capacité d'autofinancement de l'ONAS ne dépassant guère les 8 % durant ces dernières années. Compte tenu de l'ampleur du déficit d'exploitation, l'ONAS risque de ne plus avoir de capacité d'autofinancement dans un avenir très proche.

Le financement des investissements en AEP rurale est entièrement pris en charge par l'Etat, qu'ils soient gérés par la SONEDE ou par les AIC/GIC/GDA. Certains systèmes collectifs d'assainissement réalisés par l'ONAS pour le compte de l'Etat à titre de projets pilotes ont été également financés par l'Etat. L'assainissement individuel est financé par le propriétaire même.

Régulation, autonomie et incitations à la performance des opérateurs

La SONEDE et l'ONAS sont sous l'autorité de tutelle respectivement du Ministère de l'Agriculture et du Ministère de l'Environnement avec lesquels ils collaborent de manière régulière. Les deux opérateurs se concertent avec les ministères de tutelle et le Gouvernement au sujet de leurs programmes d'investissements et d'activités.

Concernant les tarifs, ils soumettent des propositions de réajustement mais la dernière décision revient au gouvernement qui tient compte de l'évolution des prix en général et de la situation

macroéconomique, et fait l'arbitrage entre les prix des divers services et des produits de base qui restent sous son autorité de contrôle. Le Ministère des Finances discute des postes de coûts lors de la soumission de demandes d'augmentation de tarifs.

Les deux opérateurs détiennent le monopole, chacun dans son domaine d'activités, ce qui se traduit par l'absence de concurrence. Pour y remédier, l'Etat a instauré les contrats programmes qui fixent des objectifs de performance tels que le taux de couverture du pays par les réseaux de distribution, la productivité de la main d'œuvre, etc. en contrepartie d'obligations de l'Etat, notamment en matière d'augmentations de tarifs et de mobilisation de ressources pour l'investissement. Ces contrats incitent les deux entreprises à mieux définir leurs objectifs, qui sont généralement calés sur les objectifs des plans quinquennaux de développement. Toutefois, ils ne représentent finalement qu'un cadre de discussion et de négociation entre l'Etat et les opérateurs et ne peuvent pas se substituer aux engagements qui seraient pris par des partenaires vis-à-vis d'une réelle instance (autorité) de régulation. Le problème des incitations à la performance reste entièrement posé tant qu'une instance (autorité) de régulation indépendante n'assure pas le suivi des activités des opérateurs, notamment en matière d'évaluation des dossiers de tarification et de suivi des relations entre les opérateurs et des partenaires du secteur privé.

Contraintes et limites dans l'autonomie de gestion des entreprises

Les deux entreprises ont été créées pour conférer plus de souplesse dans la gestion du secteur et pour mieux répondre aux besoins des citoyens en termes de qualité de service et de délais. L'examen du mode de fonctionnement de ces entreprises montre en fait que leur autonomie se rétrécit de plus en plus au fil des années.

Les autorisations préalables des tutelles respectives et des autres ministères qui exercent une tutelle spécifique de fait deviennent de plus en plus la règle. La marge de manœuvre dans la gestion des entreprises s'en trouve ainsi de plus en plus limitée.

En effet, l'entreprise ne peut recruter les profils qu'elle souhaite sans autorisation préalable. En pratique, elle ne peut pas se séparer d'un personnel titulaire devenu une charge pour l'entreprise comme le ferait un privé (quitte à indemniser le personnel en question).

A partir d'un certain montant, l'entreprise ne peut passer un marché sans l'accord préalable de la commission supérieure des marchés (CSM). Ce montant est extrêmement bas pour les études (200.000 DT). Or, comme l'étude est la première étape d'un projet, l'engagement d'un projet est tributaire alors de l'accord préalable de la CSM. Le passage à la CSM se fait en plusieurs étapes (Rien que pour les études les étapes suivantes sont nécessaires surtout lorsque les Bailleurs de Fonds exigent, à juste titre, une liste restreinte de bureaux d'études: approbation du dossier de manifestation d'intérêt, approbation de la liste des bureaux d'études présélectionnés et du dossier de consultation et ensuite approbation du rapport de dépouillement).

Les deux entreprises n'ont pratiquement pas la possibilité de faire appel au service d'un expert particulier reconnu pour ses compétences dans un domaine spécifique pour lequel l'entreprise souhaite un éclairage, pour mener la politique dans son entreprise (comme le ferait n'importe quelle autre institution à l'étranger comme la Banque mondiale, la KfW etc.). Elle doit pour cela

faire une consultation entre trois experts et doit choisir le moins disant. Il faut déjà connaître trois experts qualifiés sur le sujet et le moins disant n'est pas forcément celui qui donnera le meilleur conseil. De plus, cette procédure exige que le montant des honoraires de l'expert ne dépasse pas 15000 DT TVA comprise. Ce montant est déjà très limitatif pour le recrutement d'un expert de haut niveau surtout, compte tenu de la parité actuelle du dinar par rapport à l'Euro. Les entreprises se limitent donc aux avis des ressources internes qui généralement n'ont qu'une vision partielle et limitée de certains sujets ou bien ils comptent sur les experts que veulent bien mobiliser pour eux certains Bailleurs de Fonds (ceci n'est pas toujours possible).

On constate que les cadres de direction des deux entreprises sont le plus souvent occupés par les tâches quotidiennes de gestion et ne peuvent par conséquent consacrer suffisamment de temps pour mener des réflexions sur la politique et la stratégie à appliquer dans leurs entreprises et sur la manière d'anticiper sur l'avenir et à apporter les réponses à temps.

Les entreprises sont dans une situation peu confortable. En effet, elles signent avec leurs tutelles respectives des contrats programmes pour cinq années dans lesquels elles prennent beaucoup d'engagements vis-à-vis de l'Etat sur les performances et sur les objectifs à réaliser. Ces contrats ne sont pas équilibrés. En effet, sur une cinquantaine de pages que compte un contrat, seule une page ou parfois une demi page est consacrée aux engagements de l'autre partie contractante qu'est l'Etat et parfois en termes flous, surtout par rapport aux objectifs précis que l'entreprise doit réaliser. En plus, les entreprises ont peu d'autonomie de gestion et de maîtrise notamment sur les délais de réalisation des projets et des objectifs qui leur sont fixés, compte tenu des autorisations préalables des tutelles et autres.

Les réajustements tarifaires sont soumis à l'accord préalable de la tutelle, et des autres tutelles de fait. Le refus d'une demande de réajustement tarifaire est le plus souvent fait pour des raisons externes à l'entreprise. On peut le comprendre, mais il n'est pas accompagné par une révision des objectifs fixés par le contrat programme. D'ailleurs souvent les engagements de l'Etat pris au contrat programme en matière de réajustement tarifaire ne sont pas suivis d'effet ou le sont partiellement.

Faible participation du secteur privé

La participation du secteur privé dans le domaine de l'exploitation des ouvrages d'eau potable et de l'assainissement reste faible, mais à des degrés différents, pour les deux entreprises.

La SONEDE confie à des entreprises privées les travaux de génie civil et la fourniture de biens d'équipement et autres. Seules quelques études ponctuelles sont confiées à des bureaux d'études sinon la plupart sont faites par le personnel de la SONEDE. Ces dernières années, la SONEDE a confié quelques tâches secondaires à des privés tels que le gardiennage et les travaux de ménage des principaux bâtiments administratifs de la SONEDE. Quelques branchements particuliers sont confiés à des privés sans que la SONEDE soit réellement convaincue de l'utilité. Une tentative de faire participer le secteur privé à la détection des fuites a été faite, mais rapidement la SONEDE a conclu à l'incapacité du privé de faire mieux qu'elle cette tâche et s'apprête à l'abandonner. La SONEDE a préparé une étude qui a permis notamment d'identifier les activités potentielles à confier aux privés, mais les conclusions de cette étude sont timides sur ce plan.

En réalité, la SONEDE ne semble pas être convaincue du bénéfice qu'elle peut tirer du secteur privé. Elle met en doute la capacité et les compétences du secteur privé. Ce sentiment a été conforté par quelques expériences non concluantes. La SONEDE préfère accomplir les tâches par son propre personnel plutôt que de consentir des efforts au départ pour développer le secteur privé.

Par ailleurs, la SONEDE prépare un projet de BOT pour une station de dessalement de l'eau de mer à Djerba (la première du genre en Tunisie). L'appel d'offres n'est pas encore lancé.

Depuis plus d'une dizaine d'années, l'ONAS s'est intéressé à la participation du secteur privé dans les activités d'exploitation de l'assainissement. Le premier contrat de l'ONAS avec un privé a été signé en octobre 1996. L'ONAS a eu recours uniquement à la sous-traitance, les autres formes de participation du secteur privé (PSP) (contrat d'exploitation et de gestion, affermage, concession etc.) n'ont pas encore été testées. Au total, le secteur privé exploite 1512 Km (soit 12% du linéaire) de réseau, 7 stations d'épuration et 40 stations de pompage.

Les contrats actuels sont basés sur les moyens et non sur les résultats, ce qui limite les professionnels du privé dans leur capacité d'innovation et de réduction des coûts.

En août 2004, la loi de l'ONAS a été modifiée pour permettre à l'Etat de confier à des privés une concession pour financer, réaliser et exploiter des ouvrages d'assainissement.

Un décret d'application à cette loi a paru en décembre 2005 fixant les conditions et les procédures d'octroi de la concession de financement, de réalisation et d'exploitation des ouvrages d'assainissement à des personnes privées.

En juin 2007, une loi a complété une fois de plus la loi de l'ONAS, l'autorisant ainsi à octroyer des concessions pour l'exploitation de ses ouvrages d'assainissement et pour certains services qu'il fournit dans le cadre de sa mission et ce pour une durée maximale de 30 ans.

Cet arsenal juridique était nécessaire pour que l'ONAS puisse envisager de nouvelles formes de PSP autres que la sous-traitance.

L'ONAS a lancé une pré-qualification pour octroyer une concession sous forme de BOT pour les deux stations d'épuration El Attar II et El Allef. Cette pré-qualification est en cours.

L'expérience faite par l'ONAS en matière de participation du secteur privé est concluante, mais reste de portée très limitée aussi bien sur le plan de la taille de la participation (11% du réseau seulement) que par la nature même (une simple sous-traitance).

Déjà et à ce stade, selon une évaluation préliminaire de l'ONAS, cette expérience permet de réduire les coûts d'exploitation de 15 à 20%, ce qui est appréciable. Toutefois et pour que cette politique soit bénéfique pour l'ONAS, il faut qu'elle implique le personnel ONAS et s'accompagne par une réduction de ses effectifs.

Après la longue expérience de l'ONAS, la politique du PSP doit être une politique intégrée qui tient compte de tous les aspects du problème, et non une politique isolée et limitée. Elle doit être menée comme une véritable stratégie pour la réduction des coûts d'alimentation en eau potable et d'assainissement. Des solutions appropriées doivent être trouvées pour le personnel de la SONEDE et de l'ONAS afin de procéder à une véritable réduction des frais de personnel. De plus, il y a un effort à faire au niveau de la SONEDE pour modifier la culture actuelle vis-à-vis du privé.

Relation avec la clientèle à renforcer

La relation clientèle de la SONEDE et de l'ONAS concerne essentiellement les demandes de branchement, la facturation et le recouvrement ainsi que les réclamations. Il n'y a presque pas d'enquête de satisfaction de la clientèle (la première enquête est actuellement en cours à la SONEDE). Les rapports relatifs aux réclamations sont succincts et méritent plus d'analyse notamment en ce qui concerne le degré de satisfaction et le temps de réponse ainsi que les enseignements à tirer pour réduire le nombre de réclamations et augmenter le degré de satisfaction.

Etant donné que ces entreprises sont souvent perçues par les citoyens comme une administration beaucoup plus que comme des entreprises commerciales, les réclamations d'extension de réseau collectives passent souvent par le canal de la tutelle ou des autorités régionales et/ou locales en vue de leur transmission à ces entreprises. Les entreprises seront amenées à mener une politique tournée beaucoup plus vers la clientèle qu'elles ne le font maintenant.

OPTIONS DE REFORME

Les défis du secteur et besoins de réformes

De nombreux défis attendent la SONEDE et l'ONAS dans les années à venir, de sorte qu'on peut se poser légitimement la question : Est ce que les schémas institutionnel et organisationnel actuels sont capables d'y faire face ?

Des défis attendent également le secteur de l'eau potable et l'assainissement dans le monde rural.

Il est cité ci-dessous certains défis à titre indicatif et non exhaustif.

1.10 Les défis du secteur de l'eau potable (gérée par la SONEDE)

Le niveau d'activité de la SONEDE, qui a la charge d'alimenter l'ensemble du pays en eau potable, devient très élevé et le sera encore plus à l'avenir. En 2005, la consommation de l'eau potable était de 325 millions de m³ par an et ne représente que 10 % de l'ensemble des utilisations de l'eau. En 2010, 2020 et 2030 elle atteindra respectivement 380, 450 et 500 millions de m³ par an ce qui correspond à des pourcentages de 14 %, 16 % et 18 % de la totalité

des utilisations. Il est prévu, qu'à l'horizon 2030, le nombre d'abonnés atteigne 2,6 millions et le volume d'eau consommé dépasserait les 500 millions de m³. Depuis sa création, la SONEDE a multiplié par sept le nombre d'abonnés pour atteindre maintenant le chiffre de deux millions.

La ressource en eau qui était plus proche, est actuellement sujette à plus de traitement et à un transport plus long pouvant atteindre des centaines de km.

La façon de vivre des abonnés a subi une transformation radicale dans le monde urbain et le monde rural.

Après avoir atteint les objectifs de quantité, la SONEDE doit dans les années à venir répondre aux besoins de qualité et de sécurité de sorte que les défis les plus importants qui attendent la SONEDE dans les années à venir sont les suivants :

- faire face à des coûts de ressources en eau de plus en plus élevés en raison de transferts plus longs ;
- introduire le dessalement pour augmenter les ressources mais aussi pour améliorer la qualité des eaux ;
- sécuriser l'approvisionnement, notamment pour les grands centres urbains ;
- renouveler/réhabiliter et étendre les capacités de l'infrastructure existante ;
- alimenter les quartiers périurbains ;
- répondre aux besoins de qualité qu'exige une clientèle de plus en plus avisée ;
- régler le problème du sureffectif et la gestion des ressources humaines ;
- gérer la demande ;
- moderniser la gestion de l'entreprise (SONEDE) ;
- rendre les outils de gestion autonomes ;
- résorber le retard enregistré dans la mise en place des nouvelles technologies de l'information (NTIC) et les nouveaux outils de gestion ;
- offrir un service à moindre coût ;
- La tarification/recouvrement des coûts et leur mode de régulation ;
- financer le secteur à l'avenir;
- réduire les longs délais de réalisation de projets qui empêchent un phasage plus serré dans la réalisation des projets et par conséquent une meilleure utilisation des ressources financières ;
- gérer les extrêmes (sécheresse).

1.11 Les défis du secteur de l'assainissement (géré par l'ONAS)

L'ONAS a été créé pour s'occuper de l'assainissement dans tout le milieu urbain et malgré le bon score de couverture du service assainissement dans les villes prises en charge (87,8 %), le taux de service de l'ONAS pour la population urbaine totale n'est que de 76%. L'ONAS n'a pas encore pris en charge les villes de petite taille (une centaine). La prise en charge de ces villes par l'ONAS va aggraver la situation précaire des finances de l'ONAS. En effet, la taille, le niveau de vie de la population dans ces villes ainsi que la dispersion de ces villes sur le territoire de la Tunisie font que la redevance qu'elles généreraient ne couvrirait pas les dépenses qui en

découlent d'une prise en charge. Une solution doit être trouvée pour résoudre le problème de l'assainissement dans ces villes.

L'ONAS va devoir renforcer sa présence dans les quartiers périurbains et les quartiers populaires d'une façon générale (les projets inscrits au XIème plan en témoignent). Les clients de ces quartiers nécessitent des dépenses d'exploitation plus importantes que la moyenne (faible consommation d'eau et donc mauvaise condition d'autocurage) et génèrent des recettes plus faibles que la moyenne.

En plus du rattrapage du retard cumulé en matière d'assainissement, l'ONAS doit accompagner le développement urbain, industriel et touristique généré par le développement économique. Ceci nécessite des investissements qui dans le schéma actuel sont pris en charge par l'Etat. La question qui se pose est : jusqu'à quand l'Etat va continuer à apporter ce soutien en volume suffisant pour accompagner le développement du secteur que nécessiterait le développement économique du pays ?

Compte tenu de l'emplacement géographique des grands centres urbains (sur la côte ou le long des grands cours d'eau), les rejets se font généralement dans des milieux récepteurs fragiles et surtout à forte valeur économique (tourisme, ressources en eaux etc.), le respect des normes adaptées à ces milieux pour la qualité des rejets devient une exigence pressante. Toutefois, certains autres milieux sont moins fragiles et pour lesquels les normes actuelles sont mal adaptées et dont le respect strict risque de coûter cher au pays sans une raison environnementale valable. Il est donc urgent de réviser ces normes.

La qualité des eaux épurées est souvent mauvaise à cause des rejets des eaux usées industrielles non conformes aux normes de rejet dans les réseaux. Souvent les industriels ne font pas le prétraitement ou même quand les installations existent, elles ne fonctionnent pas correctement. Les mécanismes incitatifs (FODEP) pour équiper les industries de système de prétraitement n'ont réglé que partiellement ce problème. L'amélioration de la qualité des eaux usées épurées ne peut se faire que par une politique adéquate et efficace qui résoudrait le problème des rejets industriels. Un autre défi est à relever par les autorités de tutelle et l'ONAS.

Les sous produits de l'épuration (l'eau épurée et les boues) constituent des ressources économiques si elles sont réutilisées mais des sources de nuisance dans le cas contraire. La neutralisation de ces nuisances pour préserver la ressource en eau et protéger l'écosystème génère des frais supplémentaires (émissaires en mer d'eau épurée, transport et décharges pour recevoir les boues etc.). La condition préalable à toute réutilisation est fournir une eau de qualité adaptée et avec une continuité dans la qualité et la quantité. Ce qui, bien sur, se traduirait par des coûts supplémentaires.

En 2006, l'ONAS gère un nombre important de stations d'épuration (95), ce nombre va croître continuellement avec les investissements prévus dans le XIème plan. Ces installations génèrent des dépenses (amortissement et frais de fonctionnement) mais ne génèrent aucune ressource supplémentaire (sans incidence sur la redevance). Cette situation va amener l'ONAS à bien optimiser les choix des procédés d'épuration, l'emplacement des sites des STEP ainsi que leurs modes de fonctionnement sans quoi la qualité de l'eau épurée s'en trouverait altérée.

Le temps de séjour des eaux usées dans les canalisations, les mauvaises conditions d'autocurage, la température élevée dans certaines périodes de l'année, provoquent l'émanation de gaz nauséabonds créant des désagréments pour les riverains et les usagers de la route avoisinant les ouvrages. Dans les projets futurs l'ONAS va devoir tenir compte de cette contrainte environnementale ce qui va se traduire par des coûts supplémentaires.

L'ONAS effectue de nombreuses tâches qui ne relèvent pas de sa mission officielle (comme l'eau pluviale, l'assainissement rural, ainsi que par le passé, les décharges d'ordures ménagères, la démustification etc.). Ces travaux sont facturés par l'ONAS à l'Etat mais souvent ne sont pas payés. Cette situation mérite d'être clarifiée et codifiée.

Dans les anciens programmes d'investissements, l'ONAS a privilégié le développement des infrastructures aux travaux de renouvellement et d'extension de capacité. Or la plupart des installations construites surtout durant les premières années de l'ONAS, arrivent à saturation et leurs équipements sont parfois inopérants. Si l'ONAS ne dégage pas un autofinancement suffisant, il ne pourra assurer les renouvellements par ses propres fonds.

Le volume d'activité de l'ONAS va sans cesse croître et s'étendre sur le territoire, les clients de la SONEDE sont des clients potentiels de l'ONAS. En 2006, l'ONAS compte 1,34 millions de clients contre 2 millions pour la SONEDE.

Les rejets des eaux usées sont plus nombreux et avec une pollution plus complexe agressant un milieu récepteur plus exigu et plus vulnérable et menacent sérieusement la ressource en eaux souterraines et de surface et les plages.

A l'horizon 2030 le volume d'eau traitée et recyclée dans le domaine agricole est estimé à 300 millions de m³ par an, ce volume demande à être transporté et stocké.

On peut aussi se poser les deux questions suivantes :

- *les schémas actuels de financement de l'ONAS, qui datent de l'année de sa création (plus de 30 ans), restent-ils encore viables à l'avenir pour l'ONAS et pour l'Etat ? Des choix importants sont à faire ; et*
- *la politique tarifaire et le système de régulation actuels sont-ils viables pour le secteur ou doivent-ils être mieux balisés pour une meilleure visibilité pour l'entreprise et pour l'Etat ?*

En bref, les défis de l'ONAS peuvent se résumer comme suit :

- l'extension de la couverture de l'assainissement à des villes de petites tailles pour lesquelles les frais qu'elles génèrent sont nettement supérieurs aux recettes correspondantes ;
- la réhabilitation et l'extension des ouvrages d'assainissement notamment les stations d'épuration et les stations de pompage ;

- la résorption du sureffectif ;
- la modernisation de la gestion de l'entreprise (ONAS) ;
- la résorption du retard enregistré dans la mise en place des nouvelles technologies de l'information (NTIC) et les nouveaux outils de gestion ;
- la tarification/recouvrement des coûts et leur mode de régulation ;
- l'offre d'un service à moindre coût ;
- la subvention/solidarité nationale et le ciblage de la subvention ;
- le financement du secteur à l'avenir ;
- Les problèmes de la pollution industrielle qui saturent les stations d'épuration (STEP) et qui gênent leur fonctionnement ;
- La réponse aux besoins de qualité qu'exige une clientèle de plus en plus avisée (odeurs, moustiques, débordement etc. ;
- L'augmentation du taux de réutilisation des eaux épurées et l'escamotage des rejets des eaux épurées au moindre coût pour des raisons sanitaires, la protection du milieu récepteur et des activités économique (tourisme) ;
- des solutions techniques à l'escamotage des sous produits de l'épuration (boues, gaz etc.) ;
- La poursuite du développement de l'infrastructure d'assainissement dans les zones non encore pourvues et le suivi du développement urbain ;
- les longs délais de réalisation de projets qui empêchent un phasage plus serré dans la réalisation des projets et par conséquent une meilleure utilisation des ressources financières;
- la gestion des extrêmes (inondations) ; et
- les activités faites par l'ONAS ne faisant pas partie de sa mission.

I.12 Les défis des secteurs eau potable et assainissement en milieu rural

Après avoir atteint un taux de desserte à l'eau potable rurale très performant, les futurs projets concernent plutôt une population plus isolée et plus dispersée où le coût de desserte est encore plus élevé. D'un autre côté, la population rurale déjà desservie en eau potable aspire à un service standard SONEDE (aussi bien au niveau de la conception qu'au niveau de la gestion) avec des branchements individuels et à un tarif basé sur la grille de la SONEDE.

Même si, pour le moment, le problème de l'assainissement rural ne se pose pas avec la même acuité qu'il ne l'a été pour l'eau potable, le même phénomène d'insalubrité public observé il y a quelques années dans le monde urbain va se reproduire dans le monde rural lorsque le niveau de la consommation des habitants du monde rural va augmenter et que les noyaux d'habitation vont s'agrandir.

Même si l'assainissement rural ne relève pas de la mission de l'ONAS, celui-ci a été invité par les autorités de tutelle à expérimenter des projets pilotes dans un certain nombre de centres ruraux. Une fois réalisés, ces projets sont exploités par l'ONAS faute de solution institutionnelle appropriée. Mais l'ONAS, ne peut même pas recevoir en contre partie des dépenses qu'il engage, les redevances d'assainissement correspondantes puisqu'il n'a pas le droit de les percevoir dans ces centres qui ne relèvent pas de sa mission. Une étude récente faite dans le cadre du Projet

d'Investissement dans le Secteur de l'Eau (PISEAU I) suggère que le conseil régional aura la charge de l'assainissement rural et se fera assister dans sa tâche par l'ONAS. Ce schéma mérite d'être approfondi et surtout confronté avec les moyens dont disposent les conseils régionaux pour assumer cette tâche, sans quoi l'ONAS va se trouver contraint à s'occuper de l'assainissement rural sans contre partie financière comme ce fût le cas dans le passé pour d'autres types d'activités (exemple eau pluviale).

Le monde rural va donc être confronté aux défis suivants :

- le financement de la maintenance et du renouvellement des ouvrages d'eau potable rurale et d'assainissement;
- le changement du mode de desserte en eau potable par des branchements individuels et selon les standards SONEDE donc coût plus élevé des investissements ;
- le transfert des systèmes d'AEP rurale va créer un déséquilibre financier dans les comptes de la SONEDE s'il n'est pas suivi des réajustements tarifaires adéquats ;
- les difficultés de gestion des GDA lorsque le système d'AEP atteint une certaine taille ;
- la motivation des compétences parmi les habitants ruraux pour prendre des responsabilités dans les GDA ;
- l'assistance des GDA pour moderniser leur mode de gestion et de reporting ;
- la gestion des ouvrages d'assainissement dont notamment les stations d'épuration et les stations de pompage ainsi que les réseaux collectifs ;
- les problèmes institutionnels pour l'exploitation des ouvrages d'assainissement ;
- les problèmes de financement des services d'assainissement et notamment l'exploitation.

1.13 Besoins de réformes

Depuis leur création, la SONEDE et l'ONAS ont conservé globalement les mêmes structures et la même organisation. Les changements effectués ont comporté des adaptations mineures pour répondre à l'extension de leur intervention territoriale et en partie à l'émergence d'innovations technologiques et des nouvelles procédures de gestion.

L'organisation actuelle du secteur aussi bien sur le plan institutionnel que financier ne permet pas de répondre efficacement aux défis mentionnés ci-dessus, ce qui pourra entraîner des risques de détérioration des acquis enregistrés jusqu'à présent.

En effet, le soutien de l'Etat au secteur de l'assainissement et de l'eau potable rurale ne peut pas durer indéfiniment au rythme actuel et encore moins croître pour répondre aux besoins de renouvellement (les charges de la caisse de compensation ne cessent d'augmenter par les prix des hydrocarbures, les céréales, le lait et ses dérivés, les matériaux de construction etc.) et de développement.

Les augmentations tarifaires très limitées ou même quasi absentes durant les dix dernières années pour l'assainissement ne peuvent croître à l'avenir, avec l'organisation actuelle, au rythme que nécessiteraient les défis futurs. La politique tarifaire actuelle de l'assainissement est en déphasage total avec les objectifs assignés à ce secteur. La mauvaise situation financière de

l'ONAS a déjà eu des effets adverses sur l'assainissement dont la qualité s'est détériorée depuis déjà quelques années.

De même, pour que la SONEDE puisse répondre aux défis à venir, il lui faut des augmentations tarifaires plus substantielles que par le passé. En effet, les défis futurs de la SONEDE risquent d'augmenter les coûts, d'autant plus que la qualité des services est appelée à s'améliorer à travers la sécurisation de l'approvisionnement et l'amélioration de la qualité chimique de l'eau. Ces augmentations risquent d'être difficiles à obtenir avec le modèle de régulation actuel.

La réactivité des opérateurs vis-à-vis de nouveaux besoins tend à être lente. Cette lenteur, qui caractérise notamment la réalisation des projets, est due à plusieurs facteurs internes et externes tels que la lourdeur du système de passation de marchés, les problèmes fonciers, l'obtention des autorisations de l'ANPE et la nature centralisée de la prise de décision.

Une réorganisation du secteur s'impose pour un fonctionnement plus efficient et une politique de financement plus pérenne.

Une nouvelle organisation doit régler le problème du sureffectif, la modernisation de la gestion du secteur par une utilisation plus poussée des moyens de gestion des nouvelles technologies (SIG, informatique, télégestion), par une révision des procédures administratives actuellement épuisantes et sources de beaucoup de pertes d'énergie sans un bénéfice réel qui les justifierait (sinon l'habitude), l'amélioration de la réactivité par rapport à la concrétisation des projets et aussi une clarification du rôle de l'ONAS dans certaines activités qui ne font pas partie de sa mission telles que les eaux pluviales.

Il est donc indispensable de procéder à une réadaptation et à une mutation pour bénéficier au maximum des innovations technologiques et de gestion, pour valoriser la capacité des ressources humaines et surtout pour bénéficier du maximum du savoir faire du secteur privé. Il y a lieu également de tirer au maximum profit de la synergie qui existe entre l'eau potable et l'assainissement. Il est à signaler que dans la plupart des pays ces deux secteurs sont gérés par la même entité.

Le développement de l'AEP rurale et les problèmes qui pourront en découler dans quelques années pour l'assainissement nécessitent une adaptation institutionnelle pour mieux répondre aux défis de ce sous secteur mentionnés ci-dessus.

Les options de réformes institutionnelles pour l'eau potable et l'assainissement urbains

Toute option de réforme envisageable du système institutionnel du secteur eau potable et de l'assainissement doit tenir compte du système institutionnel existant et des difficultés de passage de ce système vers le nouveau système. Il est présenté ci-dessous, uniquement cinq options de réformes qui paraissent les mieux adaptées au contexte tunisien.

I.14 Sociétés Régionales eau et assainissement avec une société nationale de production et d'adduction

Etant donné le grand nombre d'abonnés et l'étendue du territoire national couvert par la SONEDE et l'ONAS, il y a lieu de se demander si la taille optimale n'a pas été dépassée et d'envisager l'option de réorganisation du secteur en sociétés régionales de distribution d'eau potable et d'assainissement et une société nationale de production et d'adduction d'eau.

Cette option présente plusieurs avantages :

- la décentralisation et le rapprochement des services des abonnés et des ouvrages de distribution ;
- une meilleure identification des besoins ;
- une tarification régionalisée qui reflète mieux les coûts des services rendus ce qui est de nature à promouvoir une allocation des ressources plus efficiente ;
- une émulation entre les sociétés les incitant à se comparer au niveau de la performance ;
- la responsabilité directe et totale vis-à-vis des usagers est de nature à améliorer la réactivité des opérateurs ;
- la gestion à la fois de l'eau et de l'assainissement permet des effets de synergie entre ces deux activités. Sous cette option, des directions communes aux deux activités peuvent être établies pour les études, les travaux, la gestion des abonnements, etc. Les effets d'une telle synergie sur les coûts et la productivité pourraient ne pas être négligeables.

Toutefois, cette option présente aussi quelques inconvénients :

- elle est très exigeante en matière d'information requise pour développer des politiques régionales, notamment en ce qui concerne les tarifs ;
- elle irait à l'encontre du système des subventions croisées qui se font actuellement non seulement entre les tranches de consommation mais aussi entre les régions ;
- les sociétés régionales seraient de taille relativement faible pour tirer avantage des économies d'échelle ;
- elles auraient plus de difficultés que les sociétés nationales existantes dans la mobilisation de ressources financières notamment extérieures ;
- elles seraient plus dépendantes de leur environnement régional que ne le sont les directions régionales dans le système actuel ;
- elles auraient de plus grandes difficultés de recouvrement de leurs factures vis-à-vis des structures administratives publiques ;
- elles seraient plus ou moins isolées les unes des autres et ne pourraient pas de ce fait bénéficier mutuellement de leur expérience en matière technique et managériale ;
- étant donné que l'ONAS et la SONEDE ont actuellement deux autorités de tutelle distinctes, la question de l'autorité de tutelle des nouvelles sociétés gérant à la fois l'eau et l'assainissement va se poser.

La production de la ressource à partir des barrages, le traitement et le transfert des eaux par les adductions jusqu'aux zones de consommation seront réalisés par une entité nationale (exemple la SECADENORD) qui assurera la distribution et la vente d'eau aux différentes sociétés régionales. Cette société nationale de production assurera aussi le mélange, l'amélioration de la qualité et le stockage de réserve et de sécurité, elle pourra aussi assurer le grand transfert des eaux usées épurées inter-régions et leur stockage avant l'utilisation par les réseaux de distribution.

Une répartition préliminaire des périmètres de compétence de ces sociétés régionales pourrait être comme suit, toutefois une analyse plus fine devrait être faite pour déterminer la viabilité de cette répartition :

- Société de distribution d'eau potable pour le Nord Ouest (Gouvernorat de Jendouba Beja Siliana Le Kef) ;
- Société de distribution d'eau potable pour le Nord Est (Gouvernorat du Grand Tunis, Bizerte et Nabeul) ;
- Société de distribution d'eau potable pour le Centre (Gouvernorat de Sousse, Monastir, Mahdia, Sfax, Kairouan et Sidi Bouzid) ;
- Société de distribution d'eau potable pour le Sud Ouest (Gouvernorat de Kasserine, Gafsa, Tozeur et Kebili) ; et
- Société de distribution d'eau potable pour le Sud Est (Gouvernorat de Gabes, Mednine et Tataouine).

1.15 Fusion de la SONEDE et de l'ONAS

La fusion de la SONEDE et de l'ONAS est envisageable et semble même plus naturelle que le regroupement de l'électricité et du gaz dans la même entreprise.

Cette variante a été étudiée lors de la création de l'ONAS, et a été écartée à cause de la dimension supposée disproportionnée par rapport à l'échelle du pays et le retard relatif du secteur de l'assainissement. La SONEDE avait peur que la charge de l'assainissement ne porte préjudice au développement de l'eau potable à l'époque.

La fusion présente des avantages certains en ce qui concerne la gestion intégrée, l'harmonisation des actions et des tâches et l'utilisation communes des moyens.

L'impact de la fusion à court terme reste modeste, bien que la productivité ait tendance à s'améliorer.

A court terme, la charge du personnel restera constante, ou plutôt risquera d'augmenter par l'alignement des salaires de la SONEDE sur ceux de l'ONAS qui sont plus élevés à cause des différentes indemnités spécifiques à l'assainissement. Par contre à moyen terme cette charge diminuera par la mutualisation des ressources humaines présentes dans les deux entreprises.

Les avantages sont :

- la réduction des coûts : un avantage potentiel mais il existe des contraintes de licenciement. Cet avantage peut se concrétiser à long terme ;
- l'intégration de l'eau et de l'assainissement dans les programmes d'investissement ;
- La synergie des deux activités génératrices de gains substantiels ;
- une politique tarifaire harmonieuse et mieux équilibrée entre les deux secteurs ;
- l'intégration des deux activités eaux et assainissement est plus attrayante pour le privé d'où une réduction du coût d'intervention du secteur privé ;
- l'économie dans les représentations régionale et locale à l'intérieur du pays ;
- la mobilisation des ressources financières plus importantes ;
- une possible subvention croisée inter secteurs.

Les inconvénients sont :

- la société qui en découle aura une taille très importante à court terme (environ 12000 employés) ;
- risque de problèmes sociaux entre les personnels d'une même entreprise mais avec un historique différent ;
- les schémas de financement sont différents pour la SONEDE et l'ONAS. En effet, l'ONAS reçoit beaucoup de subventions alors que la SONEDE n'en reçoit pas (à part les coûts d'investissement dans le rural). L'alignement des deux schémas risque d'entraîner des augmentations tarifaires importantes pour la redevance d'assainissement ;
- à moins de tenir une comptabilité analytique rigoureuse, on perdra la transparence dans les comptes entre les deux secteurs.

1.16 Maintien des deux entreprises avec une décentralisation plus poussée et une gestion plus efficiente (et une plus grande participation du secteur privé)

La variante de maintien des deux entreprises avec une décentralisation plus poussée et une gestion plus efficiente et avec une plus grande participation du secteur privé, peut aussi être une étape pour toutes les autres variantes exposées ci-dessus.

En effet, la productivité et la bonne connaissance des problèmes de l'abonné constituent le fondement de toute action ayant pour objectif l'amélioration de la qualité des services et la diminution des coûts de revient.

La première recommandation consiste à décentraliser toute activité ayant un caractère régional ou local et qui a un lien direct avec l'abonné, les autorités locales et régionales et surtout celles relatives à l'exploitation des ouvrages.

Ces activités concernent en particulier l'entretien, la maintenance, le renouvellement et l'extension ordinaire. Il faut toutefois déléguer les pouvoirs à des cadres régionaux compétents pour accomplir cette mission.

La capacité des services régionaux sera améliorée par l'utilisation de l'informatique moderne qui permet d'élaborer des systèmes de gestion bien maîtrisés et performants.

La décentralisation constitue une action permanente et nécessitera la revue de toutes les procédures de l'exécution, de toutes les tâches et des missions. Il est nécessaire de bien définir les champs d'intervention à l'échelle régionale et à de mettre un système de suivi à posteriori et de coordination ayant pour objectif de gagner sur les délais et les coûts de revient.

La décentralisation et la gestion efficace demandent la mise en place d'une stratégie comportant des plans d'actions engageant l'ensemble du personnel. Cette stratégie doit tenir compte de tous les grands changements attendus comme le départ à la retraite en bloc pendant les dix prochaines années d'un personnel qui a exercé pendant la période cruciale de la vie de l'ONAS et de la SONEDE. Il faut également intégrer dans ces plans d'actions l'usage des nouvelles technologies notamment en matière des systèmes d'information. Il faut également tirer profit de l'émergence de capacités performantes dans le secteur privé

Par ailleurs, l'augmentation du coût de l'énergie, la rareté de la ressource en eau, la rareté des espaces d'escamotage pour les effluents, l'augmentation du taux de renouvellement des infrastructures, la dynamique du développement des différentes régions constitueront des facteurs mobilisateurs pour la décentralisation.

Vu leur taille à venir et la masse de leurs activités respectives, la gestion de ces deux entreprises sera difficile sans une décentralisation responsable et avec de vrais transferts de pouvoir. En effet, la SONEDE aura 4 millions d'abonnés en 2030 et distribuera un volume de 1,72 fois supérieur à l'actuel. Toujours à l'horizon 2030, le volume d'eau usée traité et recyclé atteindra les 300 millions de m³ soit dix fois plus que le volume actuel.

Le maintien de ces deux entreprises séparées doit être accompagné d'une participation plus accrue du secteur privé dans les activités de l'eau et de l'assainissement. La participation du secteur privé doit dépasser le stade de la simple sous-traitance pour avoir des formes où la responsabilité du privé est plus importante.

Le maintien de deux entreprises séparées, la décentralisation, les volumes d'activités futurs de ces entreprises ne peut permettre d'atteindre l'objectif d'optimisation des coûts sans une utilisation plus accrue dans le mode de gestion des systèmes d'information intégrés. La recherche de synergie possible entre les deux entreprises et l'établissement d'une concertation permanente et une collaboration plus accrue sont aussi nécessaires.

Les avantages sont:

- Réduction des coûts par rapport à l'actuel ;
- Amélioration de la qualité des services ;
- Amélioration de la capacité de financement ;
- Allègement des charges pour l'Etat ;
- Une meilleure synergie entre les deux entreprises ;
- Pas de problèmes sociaux.

Les inconvénients sont :

- Le coût de financement risque d'être plus élevé que pour le secteur public ;
- Les réductions de coût sont moins importantes que dans les autres variantes ;
- Inertie de l'emploi ce qui nécessite des mécanismes de décongestion.

1.17 La Concession

La concession représente la forme la plus avancée des diverses options de gestion déléguées au secteur privé. Le concessionnaire est responsable de tous les aspects de l'exploitation de l'infrastructure, y compris les coûts d'exploitation et d'investissement. Etant donné que les investissements sont relativement lourds par rapport aux revenus annuels, il est nécessaire que le concessionnaire privé puisse récupérer les coûts pendant une longue période pour éviter des tarifs excessivement élevés. Par conséquent, la période des concessions est généralement d'au moins 25 ans. Cette longue durée représente un risque considérable pour le concessionnaire privé, étant donné qu'il est difficile de prévoir les changements économiques, financiers et politiques futurs.

Du côté du gouvernement, une concession fournit des avantages considérables. Il n'est plus nécessaire d'employer une partie du budget dans les investissements, ni de fournir des emprunts aux entreprises publiques d'eau potable et d'assainissement. De plus, le gouvernement peut se servir de la compétence du concessionnaire pour gérer et perfectionner les ressources humaines, ainsi que pour se maintenir au courant des développements technologiques du secteur. Ces avantages incontestables expliquent la préférence pour l'option de concession des gouvernements dans beaucoup de pays en voie de développement.

Des exemples de concessions réussies se trouvent au Maroc, à Manille et au Chili bien que les raisons pour chaque réussite soient différentes. Dans le cas des concessions du Maroc, le succès s'explique par la possibilité du concessionnaire de réduire les frais et de subventionner les coûts du secteur de l'eau potable et de l'assainissement étant donné que les concessions comprennent les deux secteurs de l'eau et de l'électricité. La réussite à Manille s'explique par la possibilité du concessionnaire local d'augmenter ses valeurs foncières par un meilleur service d'eau potable et assainissement. Le succès du Chili s'explique par la solidité de la régulation du secteur qui permet aux concessionnaires de récupérer leurs coûts d'exploitation et d'investissement sans le moindre risque.

Par contre, les concessions à Buenos Aires en Argentine, La Paz en Bolivie et à Jakarta en Indonésie ont échoué. Bien que bien démarrés, ces trois cas ont finalement échoué à cause de

l'impossibilité de chaque concessionnaire d'avoir des compensations des pertes subies par les changements économiques et politiques qui ont eu lieu dans ces pays. C'est ainsi que le concessionnaire à Buenos Aires, Aguas Argentinas, est parti à la suite d'une dévaluation massive de la monnaie locale par rapport au dollar américain ce qui a rendu impossible de payer les coûts d'intérêt et d'amortissement en devises, après que le gouvernement argentin ait refusé une augmentation des tarifs pour compenser la chute des recettes du concessionnaire. La concession à La Paz a échoué à cause de l'arrivée d'un président qui a fait sa campagne politique, en partie, contre les investissements étrangers dans le pays. La concession de la ville de Jakarta était toujours précaire étant donné l'absence d'un système d'assainissement et les niveaux économiques relativement faibles d'une grande partie de la population. La transition du gouvernement du président Suharto, avec qui les concessions ont été souscrites vers un autre gouvernement a encore augmenté les risques des deux concessionnaires qui y opéraient. La faiblesse de la régulation du secteur a également contribué aux difficultés des concessionnaires de produire une rentabilité satisfaisante pour compenser les risques élevés.

La concession peut être intéressante si elle est bien menée et si la partie publique met les compétences appropriées du même niveau que celles de leur interlocuteur privé.

La concession améliore la qualité du service puisque la partie privée sera tenue d'appliquer les clauses du cahier des charges. La relation clientèle sera certainement améliorée puisque le privé est très sensible à la réaction des bénéficiaires.

Toutefois, le privé ne pourra pas mobiliser des ressources financières meilleures que celles accordées actuellement à l'ONAS et à la SONEDE avec des conditions très favorables. Ceci se répercutera sur le coût de l'eau et de l'assainissement.

Compte tenu du bas niveau des tarifs actuels de l'eau et de l'assainissement, il sera difficile d'obtenir la qualité de service exigée aux privés sans une augmentation substantielle de ces tarifs.

1.18 Holding National Eau et Assainissement

Comme il a été déjà mentionné plus haut, il existe beaucoup de synergie entre les activités des deux entreprises existantes la SONEDE et l'ONAS ce qui n'est pas mis à profit.

D'autre part, toute réforme institutionnelle est obligée de tenir compte de l'organisation actuelle et de la faisabilité du passage d'un schéma à un autre. Il faut tenir compte des aspects sociaux et de l'organisation spécifique à chacune des deux entreprises.

La création d'une société Holding qui aura sous sa responsabilité les deux entreprises SONEDE et ONAS et qui aura pour tâche essentielle de réfléchir constamment sur la politique du secteur de l'eau et de l'assainissement, de la proposer au gouvernement et de la mener avec un suivi régulier des indicateurs à travers les deux entreprises filiales. Cette société Holding mettra en commun certaines activités de la SONEDE et de l'ONAS à fort taux de synergie (Comme le système commercial etc.). Ce Holding sera dégagé des tâches quotidiennes pour s'occuper essentiellement de la politique à mener, de l'avenir des entreprises et d'apporter les correctifs qui s'imposent à temps. Ce mode de gestion est en train de se mettre en place en Egypte.

Les avantages de cette option sont :

- favoriser les effets de synergie entre l'eau et l'assainissement (mobilisation des fonds, politique tarifaire, SIG commun, etc.) ;
- faciliter le redéploiement du personnel entre les deux sociétés ;
- mieux intéresser les partenaires privés en leur offrant des activités diversifiées et des opportunités plus consistantes ;
- faciliter l'ouverture de la SONEDE au secteur privé.

Les inconvénients de cette option sont :

- le problème de la tutelle ;
- les coûts de gestion d'une nouvelle structure qui est le holding ;
- le holding risque d'alourdir encore davantage les circuits de décision et de contrôle en introduisant un nouvel échelon additionnel de décision et de contrôle.

Réformes communes à toutes les options de réformes pour l'eau potable et l'assainissement urbains

Indépendamment de toute option, les opérateurs sont appelés à focaliser leur attention sur les faiblesses et les défis relevés dans l'étude en vue de mieux se préparer pour les réformes retenues.

Parmi ces réformes on relève notamment la création d'une instance de régulation, une participation plus accrue du secteur privé dans le secteur de l'AEP et de l'assainissement ainsi que diverses actions tendant à moderniser la gestion du secteur en vue d'améliorer ses performances.

1.19 Création d'une Instance de Régulation

La régulation du secteur se fait actuellement en Tunisie par divers mécanismes et à plusieurs niveaux. Les recrutements sont règlementés par le gouvernement par les autorisations d'ouverture annuelle de postes sur la base des besoins exprimés par les deux opérateurs. Les dépenses sont soumises à la commission interne des marchés si elles ne dépassent pas un certain montant au-delà duquel l'autorisation de la Commission Supérieure des Marchés est requise. Les services d'eau et d'assainissement doivent également obéir aux normes nationales d'hygiène et d'environnement. Enfin, les redevances sont fixées par l'Etat après étude des demandes de réajustement ou de restructuration des grilles tarifaires qui lui sont soumises par les opérateurs. Quant aux actions de partenariat avec le secteur privé, elles sont régies par des contrats signés entre l'opérateur public et son partenaire privé, la législation ayant été amendée pour faciliter ces nouvelles relations contractuelles.

Ces différents mécanismes ont pour objectif principal d'éviter les dérapages financiers tout en permettant au secteur de mobiliser les moyens humains et financiers requis pour le bon fonctionnement des activités d'eau ou d'assainissement. En outre, le suivi des performances se fait à travers des contrats programmes quinquennaux qui arrêtent les objectifs en matière de desserte de la population, de productivité et d'autres indicateurs de qualité de service. Tout ce dispositif de régulation a certes permis le développement considérable que le secteur a connu depuis des décennies. Il a aidé à responsabiliser des opérateurs détenant des positions de monopole national dans leurs activités respectives. Toutefois, ce genre de régulation a montré des limites inhérentes à la nature politico-administrative de la prise des grandes décisions. La Tunisie est arrivée à un stade où aussi bien les exigences de qualité que les coûts des services deviennent de plus en plus importants, ce qui nécessite une plus grande cohérence entre ces exigences et le recouvrement des coûts. Les difficultés financières vécues par l'ONAS témoignent de l'urgence d'assurer cette cohérence.

Les opérateurs ont besoin de cette cohérence ainsi que de plus de visibilité pour pouvoir répondre aux exigences des citoyens et de l'économie nationale. Actuellement, le processus de concertation et de décision se caractérise par une grande lenteur qui est du reste inhérente au mode de fonctionnement politico-administratif, en témoigne le grand retard qui a été pris dans la révision des tarifs d'assainissement. L'insuffisance d'ajustement tarifaire, conjuguée avec l'obligation de résultats, pourrait inciter l'opérateur à comprimer les coûts et améliorer sa performance, mais cette approche bute rapidement contre des limites et la qualité du service finit par en pâtir. Des considérations macroéconomiques et d'arbitrage entre les prix de divers services et produits de base ont été certes largement responsables de ces retards, mais l'absence de règles stables et transparentes de décision a constitué un grand handicap pour assurer la cohérence entre qualité de services et recouvrement des coûts.

Ce « vide » peut être comblé par la création d'une autorité ou instance de régulation du secteur. Son rôle consisterait à établir les règles et les standards pour le secteur, d'assurer la cohérence entre la qualité des services, les objectifs nationaux et le recouvrement de coût. Historiquement, l'agence de régulation est devenue nécessaire pour arbitrer entre les opérateurs publics et leurs partenaires privés en matière de respect de contrats qui les lient. Toutefois, l'expérience internationale a inspiré la création de ce type d'instance même lorsque l'eau et l'assainissement sont restés entre les mains du secteur public. En Tunisie, Le secteur a atteint un stade de développement et de complexité de ses activités qu'une instance de régulation puisse rendre sa gestion plus efficace et transparente. Cette instance aura la charge de l'étude des dossiers de tarification, de standards techniques, du suivi des engagements des opérateurs et de l'Etat dans le cadre des contrats –programmes, de l'étude et du suivi des contrats entre les opérateurs publics et privés dans le cadre d'actions de partenariat telles que les BOT et les contrats de gestion. Son autorité pourrait s'étendre également au secteur de l'électricité et éventuellement du transport. Elle doit avoir suffisamment d'indépendance vis-à-vis à la fois de l'autorité de tutelle et de l'opérateur afin de parvenir à des recommandations transparentes et objectivement justifiées sur la qualité des services et les tarifs. Ceci ne signifie pas toujours que les considérations sociales ou macroéconomiques doivent être ignorées. Le travail et les recommandations du régulateur doivent éclairer les choix du décideur concernant les niveaux de tarifs en rapport avec la qualité des services recherchés et dont le suivi sera fait par l'instance elle-même. Le décideur public

peut toujours choisir l'alternative de subventionner l'opérateur, auquel cas il doit mettre à la disposition les ressources requises pour lui permettre de réaliser les objectifs recherchés.

La proposition faite pour la création d'une entité de régulation vient en réponse à une situation qu'on peut qualifier d'incompréhension entre les autorités compétentes d'un côté et les entreprises de l'autre, surtout en matière de politique tarifaire de l'eau et de l'assainissement.

En effet, les deux entreprises se plaignent du fait qu'elles n'obtiennent pas les réajustements tarifaires nécessaires pour leur bon fonctionnement et parfois pendant de longues années consécutives (cas de l'ONAS) et l'Etat de son côté à l'impression que la gestion de ces deux entreprises n'est pas optimale et qu'il y a moyen de faire des économies.

En effet, les données techniques et financières sont plutôt disponibles chez les entreprises et ce sont ces entreprises qui préparent les données pour toutes demandes d'augmentation tarifaire. Les Ministères responsables n'ont pas les moyens pour faire un suivi minutieux des performances objectifs.

L'entité de régulation proposée n'a pas exactement le même rôle que l'entité de régulation dans un environnement de gestion par le secteur privé. L'entité proposée n'aura pas le pouvoir de décision en matière de tarif et de subvention (éventuellement), ceci reste la prérogative exclusive de l'Etat, comme pour toute autre politique tarifaire des produits de base (tels que le pain, l'électricité, le carburant etc.) car ils sont intimement liés à une politique plus globale des salaires et à une politique sociale etc. Le rôle de l'entité est surtout de fournir à l'Etat des éléments objectifs et impartiaux sur la situation des deux entreprises en matière d'efficience dans la gestion, et en matière de besoin en ressources financières nécessaires pour atteindre les objectifs que l'Etat leur fixe et elle fera des propositions pour les réajustements tarifaires. Cette entité aura la confiance de l'Etat, puisqu'elle est indépendante, et incitera les entreprises à plus de transparence dans la confection des données. Cette entité légère sera composée de personnels qualifiés et indépendants et aura à sa disposition tous les indicateurs de performances. Le fait que cette instance n'a pas le pouvoir de décision sur les tarifs constitue un gage de son indépendance. Si pour une raison quelconque, l'Etat n'est pas disposé à augmenter les tarifs, l'instance peut recommander d'autres mesures (telles que la réduction du programme d'investissement ou autres). Ces propositions émanant d'une telle instance seront plus crédibles par l'Etat.

Le travail de cette entité ne peut pas être remplacé par une mission de consultant, car le travail de l'entité est un travail permanent et non ponctuel, et doit jouir de la confiance de l'Etat et des opérateurs. Par contre, cette entité, peut si elle le souhaite, confier une étude spécifique à un consultant pour accomplir une mission lourde dont elle n'a pas les moyens pour la mener seule.

Le rôle d'une telle instance ne peut être remplacé par un service dans un ministère. En effet, les entreprises sont placées sous la tutelle de deux ministères différents (l'électricité sous un 3ème ministère). Il est donc difficile de créer un service pour accomplir la mission décrite ci-dessus pour l'entité de régulation. De plus, le processus d'examen de révision tarifaire fait intervenir plusieurs ministères et même le conseil des ministres, il faut donc une instance de plus haut niveau qu'un simple service dans un ministère.

La taille de cette entité doit être légère et le coût de son fonctionnement sera faible surtout compte tenu des gains qu'elle peut générer aux entreprises et à l'Etat.

Elle incitera les entreprises à se doter d'outils de gestion et de suivi et d'indicateurs de performance. L'entité validera l'efficacité de ces outils et les résultats qu'ils fournissent.

1.20 Participation du secteur privé

La participation du secteur privé dans les activités de l'eau et de l'assainissement est en fait recommandée pour toutes les options, c'est la raison pour laquelle, elle n'a pas été considérée comme une option à part entière.

La participation du secteur privé dans les activités de l'exploitation et du financement du secteur de l'assainissement et de l'eau potable peut donner au secteur une plus grande souplesse de gestion et une plus grande réactivité pour répondre aux besoins du secteur en infrastructure, en financement et en qualité du service. Une participation du secteur privé bien menée peut également contribuer à une compression des coûts.

La participation du privé est très variée et comprend différents niveaux, elle peut intéresser un ou plusieurs, voire même la totalité des points suivants :

- le financement par apport de capitaux privés ;
- le montage financier ;
- la conception et l'étude ;
- la construction ;
- l'exploitation ;
- l'entretien et la maintenance ;
- le renouvellement;
- la réhabilitation ;
- l'extension de l'ouvrage pour répondre au développement de la demande ;
- la propriété des ouvrages ;
- la prise en charge de certains risques (notamment le risque commercial.) etc.;
- la relation avec les usagers ; et
- la relève et la facturation de tarif de l'eau potable et de la redevance d'assainissement et leur recouvrement.

Les ouvrages d'assainissement concernés par la participation du secteur privé sont de quatre types:

- Réseau de collecte et de transfert d'eaux usées et pluviales;
- Station de pompage;
- Station d'épuration ; et
- Les branchements d'assainissement.

Les ouvrages d'alimentation en eau potable concernés par la participation au secteur privé sont également de plusieurs types :

- Ouvrages de production et de traitement d'eau y compris les stations de dessalement d'eau ;
- Réseau d'adduction et ouvrages de transport ;
- Station de pompage ;
- Réseau de distribution et ouvrages de distribution (réservoir etc.) ; et
- Les branchements à l'eau potable.

Participation du secteur privé pour l'exploitation des ouvrages d'assainissement et/ou d'eau potable.

L'exploitation par un privé d'ouvrages d'assainissement et/ou d'eau potable est le cas le plus élémentaire de la participation du secteur privé puisqu'il ne concerne que l'exploitation, l'entretien et la maintenance des ouvrages que la partie publique met à la disposition du privé pour une durée relativement courte.

Même si le contrat d'exploitation par un privé d'ouvrages d'assainissement (station d'épuration ou/et de réseau) et/ou d'eau potable constitue le niveau le plus élémentaire de la participation du secteur privé, il peut y avoir différents niveaux d'implication du privé.

On peut le concevoir comme :

Un contrat simple de sous-traitance

Le privé exécute purement et simplement les tâches que la partie publique lui ordonne de faire sans participer à la définition ni à la conception de ces tâches, et sans être impliqué aux résultats.

L'obligation du privé est d'apporter et d'utiliser les moyens humains et matériels appropriés et d'exécuter ces tâches dans les règles de l'art. Parfois même les moyens lui sont imposés.

Un contrat d'exploitation et de gestion

Le privé a la responsabilité d'assurer un service public pour lequel il est responsable devant la partie publique contractante. Il doit l'assurer avec la qualité définie par le contrat.

Il doit donc apporter son savoir-faire ainsi que les moyens humains et matériels appropriés pour concevoir, organiser et exécuter les tâches qui lui permettent d'atteindre les résultats contractuels.

Dans ce cas, le privé a une obligation de résultats et non de moyens.

La partie publique veillera à ce que les résultats contractuels soient constamment atteints. En cas d'écart, elle applique les clauses de contrat prévues à cet effet. Elle laisse donc la liberté au privé de choisir les moyens qu'il doit mettre en place.

Les avantages des contrats de gestion sont :

- la réduction des charges d'exploitation ;
- l'amélioration de la qualité des services ; et
- une plus grande transparence entre le donneur d'ordre (le principal) et l'exécutant (l'agent).

Les activités pouvant être gérées de manière plus efficace par le secteur privé sont les activités répétitives nécessitant de la main d'œuvre et des équipements et ne comportant pas de risques majeurs. Les activités d'eau suivantes répondent à ces critères :

- la totalité des branchements ;
- la totalité de l'activité de réparation des branchements ;
- les stations de pompage ; et
- les équipements électriques.

Pour l'assainissement, les activités pouvant être cédées au secteur privé à titre de contrat de gestion sont :

- le curage ;
- les stations de traitement ;
- les stations de pompage ; et
- la totalité des branchements.

BOT (Build-Operate and transfer)

Dans ce type de contrat, le privé construit les ouvrages d'assainissement et/ou d'eau potable (station d'épuration, station de dessalement, réseau etc.), les finance sous sa propre responsabilité et les exploite pour une période déterminée (généralement plus de 20 ans). La rémunération du privé peut être faite soit directement par une perception de tarif ou de redevance soit par l'entreprise délégante (ONAS ou SONEDE). La propriété de la station est transférée à l'entreprise délégante (ONAS ou SONEDE) soit immédiatement après sa construction soit à la fin du contrat.

Les avantages de ce type de contrat sont:

- allègement des charges d'investissement de l'Etat et mobilisation de ressources financières plus faciles ;
- une gestion plus efficace ;
- une meilleure qualité des services ; et
- plus d'exigence en matière de respect des normes car l'opérateur sera distinct du contrôleur.

Les inconvénients du contrat type BOT sont :

- risque d'augmentation des tarifs pour les usagers ; et

- risque de litige et de non respect des cahiers de charges à cause des divergences dans les interprétations des engagements des deux parties contractantes (complexité des cahiers de charges).

Les activités susceptibles d'être cédées à titre de BOT sont :

- les stations de traitement futures ;
- les grandes adductions et ouvrages (bassins, réservoirs, etc.) servant à augmenter le volume d'eau ;
- les usines de dessalement ; et
- les stations d'épuration.

En annexes, sont donnés plusieurs exemples et types de participation du secteur privé en matière d'eau et d'assainissement dans des pays appartenant à des cultures variées comme le : Maroc, le Sénégal, l'Espagne, la Grande Bretagne, le Chili, la Colombie etc.

D'autres modèles de gestion de service public avec un fort taux de sous-traitance des activités comme celui du Japon sont également présentés.

1.21 Diverses actions de réformes communes à toutes les options institutionnelles

Actions communes à l'eau potable et l'assainissement

- former une commission SONEDE-ONAS avec des représentants des deux ministères de tutelle pour identifier les synergies possibles entre les deux opérateurs et établir les modalités de mise en place ;
- remplacer les autorisations préalables par la fixation de règles de fonctionnement et établir un contrôle à posteriori. Donner plus d'autonomie aux opérateurs pour ne pas entraver leur réactivité en éliminant les contraintes extérieures, pour leur permettre d'atteindre les objectifs que leur fixe l'Etat ;
- relever le seuil du montant des études à présenter à la CSM pour donner plus de rapidité à l'exécution des projets ;
- permettre aux opérateurs de faire appel aux services d'experts particuliers reconnus pour leur compétence dans un domaine spécifique pour lequel l'entreprise souhaite un éclairage pour mener sa politique, sans que l'opérateur soit obligé de faire une consultation et de choisir le moins disant ;
- déléguer les tâches de gestion quotidienne à des collaborateurs compétents pour que les Directions Générales se consacrent davantage aux aspects stratégiques liés à l'avenir et au développement du secteur ;

- améliorer les contrats programmes pour mieux équilibrer les engagements des entreprises avec celles de l'Etat ; le contrat programme sera révisé chaque fois que l'un des deux signataires ne respecte pas ses engagements ;
- après une étude détaillée des besoins réels en personnel pour chacun des deux opérateurs pour une gestion efficiente, une solution négociée avec les différentes parties concernées pourra contribuer à résoudre le problème du sureffectif de chacun d'entre eux à la satisfaction de tous. Un transfert de personnel entre les deux opérateurs pourra être envisagé au cas où un profil est utile pour l'un et ne l'est pas pour l'autre ;
- mettre tout en œuvre pour accélérer la mise en place des NTIC (ERP, SIC, SIG, GRH ; télémessure, télésurveillance, télégestion etc.) pour une gestion moderne et efficiente. Les deux opérateurs et les parties concernées mettront tout en œuvre pour aplanir les difficultés qui entravent une mise en place rapide de ces systèmes ;
- revoir les procédures pour ramener les délais de concrétisation des projets à des niveaux compatibles avec les besoins de réactivité du secteur et permettre ainsi un phasage des investissements ;
- profiter de l'introduction des NTIC pour alléger les procédures internes et externes en vue de réduire les coûts administratifs et les coûts de gestion (telles que la réduction du niveau des stocks, réduction du nombre de signatures etc.) ;
- mener davantage d'études de réflexion stratégiques et d'études traitant des principaux aspects de la gestion (idem que SONEDE) ;
- faire de la comptabilité analytique un vrai outil de gestion et de prise de décision.

Actions spécifiques à l'eau potable (gérées par la SONEDE)

- La SONEDE pourra profiter des départs massifs à la retraite (durant les 10 prochaines années) pour redéfinir son mode de fonctionnement et intégrer une participation plus importante du secteur privé. Un plan d'action pourra être instauré à cet effet ;
- établir un plan d'action pour optimiser les coûts d'approvisionnement en eau potable ;
- tout en continuant à soutenir le développement urbain et économique par la couverture de son service, il est recommandé que la SONEDE établisse une étude détaillée pour élaborer un programme de réhabilitation des ses ouvrages. La SONEDE a en effet besoin d'un plan de renouvellement de ses ouvrages et des outils de fonctionnement ;
- doter toutes les villes de plans directeurs d'alimentation en eau potable pour qu'ils soient la base et la référence de toute planification de projet ;

- faire précéder tout projet par une étude de faisabilité technico-économique en vue d'optimiser les choix techniques et les choix de dimensionnement ; faire participer davantage le secteur privé, dans les études et dans les tâches d'exploitation ; Le rythme et le niveau de réajustement tarifaire devront être en corrélation directe avec les engagements de la SONEDE en matière d'investissements et d'indicateurs de performances.

Actions spécifiques à l'assainissement urbain

- Il est recommandé que l'ONAS établisse une étude détaillée pour élaborer un programme de réhabilitation, de renouvellement et d'extension de capacité des ses ouvrages. Si nécessaire ralentir les investissements relatifs aux projets nouveaux pour donner la priorité à la préservation de l'acquis et la pérennisation des ouvrages existants ;
- élaborer une étude pour résoudre le problème des 109 communes non encore prise en charge par l'ONAS ; Cette étude doit fournir un schéma de financement pour couvrir les implications financières qui découlent des solutions proposées ;
- résoudre les problèmes environnementaux non encore totalement résolus pour augmenter le taux de réutilisation des eaux épurées et des boues (Projet intégré avec le Ministère de l'agriculture; amélioration de la concertation avec le même ministère ; eaux usées industrielles, problèmes d'odeurs etc.) ;
- réviser les Normes de rejet ;
- les tâches accomplies par l'ONAS pour le compte de l'Etat ou autres structures publiques (communes, gouvernorat etc.) doivent être faites dans un cadre contractuel et avec rémunérations réellement payées (y compris les frais de personnel) ;
- introduire l'assainissement alternatif et les technologies les moins coûteuses en investissement et fonctionnement ;
- mettre en place un système institutionnel pour l'assainissement individuel ;
- le rythme et le niveau de réajustement tarifaire devront être en corrélation directe avec les engagements de l'ONAS en matière d'investissements et d'indicateurs de performances.

Besoins de réforme pour l'eau potable et l'assainissement en milieu rural

1.22 Aspects institutionnels pour l'Eau potable rurale

La population concernée par l'alimentation en eau potable dans le milieu rural atteint 3,2 millions en 2006 dont la moitié est desservie par la SONEDE, l'autre moitié opère à travers les AIC/GIC/GDA qui demandent une consolidation permanente et dont le rôle s'affirme de plus en plus.

La desserte en eau potable dans le milieu rural constitue un facteur essentiel du développement économique et social. L'eau potable rurale se caractérise par le niveau élevé de l'investissement et par le risque de la non pérennisation de ces investissements s'ils ne répondent pas aux attentes et aux souhaits des bénéficiaires.

A cet effet, la stratégie adoptée dans ce domaine a été basée sur l'approche participative, ce qui a motivé la population à s'approprier des systèmes mis en place. Cette stratégie a permis d'améliorer nettement le taux de desserte en milieu rural (91 % en 2006) sans trop alourdir les finances de la SONEDE. Il est par conséquent recommandé de maintenir cette approche et de la consolider en encourageant les groupements à assurer la mutation du mode de distribution collective vers une distribution individuelle, chaque fois quand cela est possible.

L'approche participative reste cependant fragile et a besoin du soutien de la part des structures de l'Etat. A cet effet, il est recommandé que les réparations importantes (remplacement de forages et leur équipement, remplacement des équipements des stations de pompage...etc.) restent à la charge de l'Etat ainsi que la formation et l'encadrement du personnel de gestion. Les structures de l'Etat (DGGREE) continueront à aider à la création des nouvelles AIC/GIC/GDA pour les nouveaux systèmes d'alimentation en eau potable rurale.

Lorsque le nombre de bénéficiaires d'une AIC/GIC/GDA devient important, dépassant les capacités de gestion du GIC/GDA, il pourra être envisagé, sous certaines conditions et après une mise à niveau par la réhabilitation des infrastructures, de transférer la gestion de ces systèmes à la SONEDE. Ainsi, chaque année un nombre limité de groupements performants pourra être pris en charge par la SONEDE. Toutefois, cette politique doit être accompagnée des réajustements tarifaires qu'elle implique. Il faut définir le rôle de la SONEDE et des AIC/GIC/GDA en milieu rural à moyen et long terme. Il faut aussi instaurer un système de financement adéquat et qui soit respecté par toutes les parties impliquées.

Les zones d'habitat très dispersées et peu denses et dont le coût d'investissement d'un système d'AEP dépasse une certaine valeur fixée par habitant continueront à être desservies par les moyens individuels en utilisant directement les points d'eau individuels, les citernes individuelles fixes et tractées etc. Ces zones regroupent environ 5 % de la population rurale totale.

Pour cette population, il est toutefois recommandé de développer un système de subvention et d'incitation financière pour l'encourager à avoir à sa disposition une eau en quantité suffisante et de qualité satisfaisante pour subvenir à ses besoins propres et aux besoins de son cheptel. Les services de la DGGREE assureront l'encadrement technique pour la réalisation de ces ouvrages.

L'encadrement sanitaire des moyens individuels d'alimentation d'eau potable continue à être assuré par les services du Ministère de la santé publique. L'encadrement comporte les analyses de la qualité de l'eau et la détermination des sources de pollution ainsi que la vulgarisation des méthodes de protection de l'eau (javellisation, protection des citernes par la chaux, éducation sanitaire...etc.).

La plupart des projets d'eau potable rurales sont réalisés comme composantes principales de projets intégrés comportant diverses autres composantes de développement pour permettre l'amélioration des conditions de vie (irrigation, plantation, formation, .etc.) ce qui déclenche une urbanisation accélérée à partir des points d'eau et l'amélioration des revenus des bénéficiaires les préparant ainsi à mieux consolider leur groupement, pour permettre une distribution individuelle ou pour pouvoir intégrer le réseau de la SONEDE et avoir la capacité de supporter la tarification.

Il y a lieu d'adapter les nouveaux projets d'alimentation en eau potable en milieu rural pour répondre aux nouvelles attentes des ruraux. La conception des projets doit tenir compte des transferts vers la SONEDE pour les centres candidats à une échéance à moyen terme pour éviter des travaux coûteux de réhabilitation et de la mise en conformité aux standards SONEDE.

Le mode de distribution de l'AEP (BF et potence) doit être revu et moins généralisé. Les projets d'AEP rurales sont conçus pour alimenter la population cible par des systèmes collectifs (borne fontaine et potence), étant donné l'évolution constatée dans certains systèmes d'AEP vers le Branchement Individuel « BI », il y a lieu, pour les projets futurs, d'assouplir le choix exclusif de la BF et de la potence et d'introduire les BI dans la conception des projets lorsque l'enquête sociologique en révèle la demande et que les moyens de la population le permettent (coût du branchement BI). Il y a lieu aussi de faire une analyse fine de la demande auprès de la population concernée qui tient compte notamment de la disponibilité de ressources alternatives.

La distribution par le gardien gérant augmente substantiellement le prix du mètre d'eau et limite considérablement la durée de disponibilité de l'eau. Elle est à remplacer par des « BI » placées le long de la conduite d'AEP.

L'Etat consent d'importants investissements pour les systèmes d'AEP qu'il remet gratuitement entre les mains des GIC (GDA) pour les exploiter et pour veiller à leur bon fonctionnement et à leur durabilité. Etant propriétaire de ces infrastructures, l'Etat a le droit d'avoir un système de « reporting » systématique et complet à travers la DGGREE sur l'état de fonctionnement de ces infrastructures. Les moyens humains et matériels de la DGGREE doivent être adaptés en conséquence. Une organisation par transmission électronique est souhaitable.

1.23 Aspects institutionnels pour l'Assainissement rural

Une étude d'évaluation technique et de mise en place d'un cadre institutionnel et organisationnel pour la gestion des ouvrages d'assainissement dans le milieu rural a été élaborée dans le cadre du projet PISEAU I. Cette étude recommande de confier au conseil régional la gestion des ouvrages d'assainissement. L'ONAS lui apportera l'assistance technique dont il a besoin. Ce schéma mérite d'être approfondi et surtout confronté avec les moyens dont disposent les conseils régionaux pour assumer cette tâche.

L'Etude sectorielle de la stratégie en assainissement en milieu rural (1999) propose un cadre institutionnel pour l'assainissement rural qui se résume comme suit :

- élaboration des études et l'exécution des ouvrages collectifs d'assainissement à confier à l'ONAS ou à la DGGREE ;
- exploitation et entretien des ouvrages de collecte à confier aux AIC/GIC/GDA ;
- exploitation des stations d'épuration et des stations de pompage à confier à l'ONAS ou aux AIC/GIC/GDA ;
- les ouvrages individuels d'assainissement seront exécutés et exploités par les bénéficiaires eux-mêmes ;
- les ONG seront chargées de la sensibilisation ;
- une assistance technique sera fournie aux AIC/GIC/GDA par l'ONAS, les CRDA et la DGGREE selon le sujet.

L'approche de l'Etude sectorielle de la stratégie en assainissement en milieu rural semble être plus réaliste même si elle demande une actualisation et surtout d'être plus détaillée.

Il est recommandé de mieux affiner ce schéma et de le mettre en place au début à titre pilote. En effet, les conclusions techniques de cette étude sur le projet pilote ont connu un début d'exécution alors que les aspects institutionnels n'ont pas été testés.

Le financement : réformes envisageables

La politique de financement du secteur de l'eau potable est basée sur la distinction entre les milieux rural et urbain. Pour celui-ci, la SONEDE est tenue de par les statuts d'assurer son équilibre financier en recouvrant à travers les redevances la totalité des coûts, y compris l'amortissement et les intérêts sur les emprunts qui constituent le coût du capital. Bien que le schéma de financement des investissements, par l'autofinancement et les emprunts, doive obéir à des considérations macroéconomiques d'endettement, la totalité des charges financières est recouvrée à travers les redevances et la SONEDE a rempli de cette manière ses obligations financières.

En revanche les investissements réalisés en milieu rural que ce soit par la SONEDE ou le Génie Rural ont été financés par des subventions publiques. La SONEDE applique la tarification nationale à ses abonnés en milieu rural alors que les AIC/GIC/GDA se chargent de l'exploitation dans les zones non couvertes par les services de la SONEDE et pratique des tarifs spécifiques à chacune d'entre elles.

D'autre part, l'ONAS est sensée également assurer son équilibre financier. Dans la réalité cet équilibre n'est maintenu que de manière artificielle par des écritures comptables autorisant l'ONAS à porter sur ses comptes une subvention de l'Etat assurant l'équilibre. L'Office ne parvient pas depuis quelques années à recouvrer la totalité de ses coûts par les redevances des abonnés qui n'ont été réajustées que deux fois depuis 1997. Son déficit d'exploitation a augmenté considérablement de 1998 à 2004, atteignant plus de 36MDT pendant cette dernière année. Ce déficit a persisté au cours des deux dernières années 2005 et 2006, quoique à des niveaux plus faibles qu'en 2004. L'ONAS s'approche d'une situation où ses recettes hors subventions de l'Etat ne suffisent plus même à couvrir ses charges hors amortissement. Contrairement à l'eau potable, la quasi-totalité de l'investissement dans l'assainissement est ainsi

financée par l'Etat, l'ONAS disposant d'une capacité de financement négligeable. A titre d'exemple, celle-ci n'a représenté pendant les années 2004 et 2005 qu'environ 7,5 % en moyenne des investissements réalisés, les 92,5 % restants étant financés par l'Etat directement ou indirectement par des emprunts extérieurs.

Ces grandes différences financières entre les deux entreprises sont dues à plusieurs facteurs. Les charges de l'ONAS ont été alourdies par la réorganisation en plusieurs départements régionaux à partir de 1999 qui a entraîné une augmentation considérable des effectifs de personnel, de moins de 4 200 employés en 1998 à 5550 employés en 2002 et donc une forte augmentation des charges salariales. Au niveau des recettes, une différence importante est que les tarifs d'eau ont été réajustés au cours des dix dernières années de manière beaucoup plus fréquente que les tarifs d'assainissement. La conséquence en a été une croissance nettement plus forte des charges d'exploitation de l'ONAS par rapport à ses recettes d'exploitation, à des taux annuels respectivement de 6,4 % et de 9,2 % en moyenne au cours de la période 1998-2006. D'importants efforts ont été déployés depuis 2004 pour ralentir la croissance des charges, en commençant par l'abandon de la réforme organisationnelle de 1998 et en réduisant le nombre de départements régionaux de treize à quatre départements uniquement. L'effectif du personnel a été réduit entre autres suite à cette réorganisation. Ces efforts ont fortement réduit la croissance des charges d'exploitation de l'ONAS. Par contre, la dernière augmentation de tarifs d'assainissement remonte à 2003 ce qui a entraîné un grand décalage entre les recettes des redevances et les coûts.

En matière d'ajustement tarifaire, il est clair que l'Etat a accordé la priorité à l'eau potable par rapport à l'assainissement, révélant sa position qu'à l'exception des zones rurales, toutes les charges afférentes à l'alimentation en eau potable doivent être assumées par les usagers et qu'il est disposé à financer l'essentiel de l'investissement dans l'assainissement par les ressources publiques. En adoptant cette attitude, l'Etat aurait essayé d'atténuer les augmentations des factures d'eau et d'assainissement pour les usagers. Mais l'explication la plus plausible est que l'Etat traite l'eau comme un bien privé qui doit être payé en totalité par le bénéficiaire (l'utilisateur) et l'assainissement comme étant un service public dont le coût doit revenir en grande partie à la charge de la collectivité. La combinaison de redevances sur les eaux usées déversées dans les réseaux de l'ONAS et de subventions publiques révèle l'application de deux principes de la politique environnementale, le principe du pollueur payeur et celui du bénéficiaire payeur.

La SONEDE finance son activité totalement par ses propres ressources, à l'exception de l'investissement dans le milieu rural qui est financé par l'Etat. La politique tarifaire future doit viser le maintien de l'équilibre financier de la SONEDE. La création d'une instance (autorité) de régulation est de nature à permettre de mieux évaluer les dossiers de réajustement de tarifs et d'inciter les deux opérateurs à mieux cerner leurs coûts et à maîtriser leur évolution. Concernant la structure tarifaire il est important de rappeler que les subventions croisées profitent à 92% de la population des abonnés, ce qui est loin de répondre à l'objectif d'équité. Il serait difficile de mettre en œuvre une nouvelle structure tarifaire limitant les subventions à une part de la population nettement plus faible que la part actuelle mais une structure mieux ciblée pourrait être envisagée dans l'avenir. Quant à l'alimentation du milieu rural, l'Etat doit continuer à subventionner l'investissement mais la SONEDE doit se fixer des limites d'intervention dans ce

milieu ce qui implique que les AIC/GIC/GDA seront appelées à continuer à y jouer un rôle important.

Concernant l'assainissement, le cumul de déficits ne sert pas le développement de cette activité et l'amélioration de la qualité de ses services. Il s'agit d'une activité toute aussi importante que l'eau potable vu la fragilité de l'environnement et son importance à la fois pour la qualité de vie et pour l'activité économique. Alors qu'il est vrai que l'Etat a largement financé les investissements dans ce secteur, l'ONAS doit aussi développer une capacité d'autofinancement à partir de ses recettes des usagers pour deux raisons. Le premier est que même si les bénéficiaires d'un environnement plus sain sont très diffus, la pollution a pour origine essentiellement la consommation d'eau potable et l'application du principe du pollueur payeur implique l'imputation de la charge de dépollution à ce dernier. La deuxième raison est que le financement de l'activité doit être protégé de l'état des finances publiques et de la situation macroéconomique. Dans le long terme l'assainissement devrait être financé par les usagers. Cet objectif ne peut être atteint que progressivement mais les tarifs doivent être réajustés afin que l'ONAS puisse éviter tout d'abord de tomber dans de graves difficultés financières mais aussi commencer à constituer une certaine capacité de financement.

On relève aussi bien que la SONEDE et l'ONAS ont eu recours d'une façon ponctuelle et limitée à des financements auprès de Banques commerciales étrangères pour financer certains équipements.

Par contre ces deux entreprises n'ont pas contracté des prêts auprès des Banques locales pour financer des investissements ou l'achat d'équipements. C'est une piste intéressante à explorer avec les Banques locales car cela supprimerait le risque de change.

La SONEDE et l'ONAS, étant des entreprises entièrement étatiques, elles ne sont par conséquent pas cotées en bourse, elles ne peuvent donc pas mobiliser des fonds à partir d'emprunts obligataires.

L'ONAS étant un organisme protecteur de l'environnement et par conséquent contribue largement à la baisse des quantités d'émissions de gaz à effet de serre, pourra mobiliser des fonds carbone notamment pour ses projets de stations d'épuration.

Pour le financement de l'AEP rurale gérée par les AIC/GIC/GDA le schéma suivant est proposé :

Pour l'AEP rurale

- L'investissement et le renouvellement des ouvrages et des équipements collectifs continuent d'être pris en charge par l'Etat, compte tenu de la faible capacité à payer des habitants du milieu rural ;
- les frais de branchement à l'AEP sont à prendre en charge par les abonnés ;
- les frais d'exploitation sont à prendre en charge par les abonnés sur la base d'une tarification d'équilibre des comptes révisée annuellement ;
- un fonds étatique pourra être mis à la disposition des AIC/GIC/AIC pour les grandes réparations.

Pour l'assainissement rural

- Les investissements des ouvrages collectifs seront à la charge de l'Etat (Station d'épuration, station de pompage et réseaux collectifs) ;
- Les Branchements particuliers seront à la charge des bénéficiaires ;
- Les Systèmes individuels d'assainissement seront à la charge des propriétaires ; et
- Il faut instaurer un système de recouvrement des coûts d'exploitation similaire à celui du tarif de l'eau potable rurale.

Conclusions et Recommandations

En conclusion de ce qui a été mentionné ci-dessus, on peut récapituler les objectifs de la réorganisation du secteur comme suit :

- créer un cadre permettant le développement de la vision future en vue de tracer une stratégie pour l'ensemble du secteur ;
- assurer une coordination plus efficace entre les deux activités eau potable et assainissement ;
- développer une synergie bénéfique aux deux activités ;
- créer des opportunités attrayantes pour la participation du secteur privé en combinant l'eau potable et l'assainissement ;
- établir des relations transparentes entre l'Etat et les opérateurs avec une responsabilisation des acteurs les uns vis-à-vis des autres et vis-à-vis des usagers ;
- introduire un système d'incitation à la bonne performance et à une gestion plus moderne ; et
- disposer de ressources propres stables tout en prenant en considération les intérêts des catégories sociales faibles.

Compte tenu des objectifs précédents, trois types de réformes sont à engager à savoir : mettre en place des mesures pour l'optimisation de la gestion des deux entreprises (SONEDE et ONAS), créer une instance de régulation et mettre en place une réforme institutionnelle. Quelques réflexions sur les aspects relatifs à la tarification et les finances sont également présentées ci-dessous :

Mesures pour l'optimisation de la gestion des deux entreprises

Avant même la mise en place de la réforme institutionnelle retenue, un certain nombre d'actions peuvent être engagées pour optimiser la gestion de la SONEDE et de l'ONAS :

Comprimer les frais de personnel. Aider les deux entreprises à ramener leur effectif en personnel au juste besoin de leur activité respective par la mise en place d'une solution négociée avec les différentes parties concernées et à la satisfaction de tous ;

Faire participer le secteur privé dans les activités des deux entreprises. Cette activité peut être menée concomitamment avec la première. En effet, il y a lieu de profiter du plan d'allègement des effectifs pour développer la participation du secteur privé notamment sous forme de sous-traitance des activités d'exploitation ainsi que pour d'autres activités (par exemple pour la SONEDE : études, branchement etc.). Le recours au BOT pour la réalisation des nouveaux projets tels que les stations d'épuration des eaux usées ou les stations de traitement de l'eau potable est également une option à encourager;

Moderniser la gestion des entreprises. Introduire, dans des courts délais qui sont compatibles avec le besoin de modernisation des ces entreprises, les nouvelles technologies de l'information et des communications (NTIC) dans la gestion des deux entreprises (ERP de gestion, Système

d'Information Commercial « SIC », Système Information Géographique « SIG », télégestion, et télémessure etc.). Il y a lieu d'accélérer la mise en place des actions déjà identifiées par les entreprises à ce sujet.

Réforme du système de régulation

La création d'une instance (autorité) de régulation permet de résoudre le problème de l'asymétrie de l'information entre l'Etat et les opérateurs. Elle permet aussi de résoudre les difficultés rencontrées par l'Etat dans le suivi de la performance des opérateurs avec des informations fiables établies par une structure indépendante. Des termes de référence clairs et transparents seront établis par cette structure qui permettra de lever le blocage actuel du secteur. Elle permet aussi aux opérateurs d'avoir plus de visibilité sur les moyens qui leur permettent d'atteindre leurs engagements sur les objectifs qui leur sont fixés par l'Etat, de les rassurer sur leur avenir et d'avoir plus de transparence et de confiance dans leurs relations avec l'Etat et les clients.

Une instance de régulation permet d'assurer plus de cohérence entre les exigences de qualité de service et le recouvrement de coûts et réduire la lenteur de décision concernant la révision de tarifs et les subventions. Cette instance aura pour tâche de fixer les règles de fixation des tarifs, de faire le suivi de la qualité des prestations et d'aider à asseoir des relations plus transparentes entre l'Etat et les opérateurs sur la base d'informations objectives et d'un suivi régulier.

La proposition de créer une autorité de régulation ne va pas instaurer une étape supplémentaire dans le circuit de décision, mais au contraire lorsque cette autorité va mesurer et suivre les performances des entreprises, il sera possible de réduire sinon d'enlever les autorisations préalables et il sera possible de donner plus d'autonomie à ces entreprises.

Pour garantir son succès, l'instance de régulation doit être indépendante et doit avoir des compétences techniques et managériales appropriées pour accomplir sa mission. Elle sera un organe qui communiquera à l'Etat un avis appuyé par des informations fiables et indépendantes pour prise de décision.

Compte tenu de l'état actuel du secteur, il est recommandé de créer cette instance en priorité, quelle que soit l'option institutionnelle retenue.

Réformes institutionnelles

Les options les plus prometteuses doivent améliorer l'efficacité du système tout en préservant les acquis sociaux légitimes.

Pour le milieu urbain.

- **Sociétés régionales d'eau et d'assainissement.** L'activité de la SONEDE et de l'ONAS est fortement concentrée dans le Grand Tunis. L'option de sociétés régionales d'eau et d'assainissement entraînerait la création d'une grande société servant la région de Tunis, des sociétés de taille moyenne pour les deux régions de Sousse et de Sfax et des sociétés de taille très faible dans les autres régions. Il sera également créé une société importante pour la production, le traitement et l'adduction de l'eau potable. A part Tunis et cette dernière société, la viabilité de cette nouvelle structure nécessiterait des augmentations tarifaires substantielles dans les autres régions, ce qui serait en contradiction avec l'objectif de solidarité nationale. En outre, les sociétés régionales risquent de subir les pressions des régions pour des raisons locales, notamment d'ordre social. Cette option entraînerait également des dépenses additionnelles pour asseoir les nouvelles structures et priverait le pays des avantages du partage des expériences entre régions. Le secteur a besoin de compétences de haut niveau qui ne sont pas actuellement disponibles en nombre suffisant et qui ne seraient pas utilisées de manière efficace compte tenu de la taille de l'activité de certaines des sociétés régionales. Cette option pourrait être intéressante au cas où l'on s'oriente vers le développement des concessions. L'expérience internationale montre que les entreprises privées font de meilleures offres pour la prise en charge de ces services lorsque l'eau et l'assainissement sont gérés conjointement que séparément.
- **Fusion des deux sociétés nationales.** L'autre option extrême qui est la fusion des deux sociétés nationales, SONEDE et ONAS, n'est pas recommandée en raison de la grande taille (12.000 employés actuellement) que la nouvelle société aurait. En outre, la fusion risque d'engendrer des problèmes sociaux et de gestion du personnel étant donné les différences actuelles de statut du personnel entre les deux sociétés. La fusion ne peut améliorer l'efficacité et réduire les coûts qu'avec la mise en place d'une restructuration et d'une compression des frais de personnel qui se traduit généralement par une réduction importante de l'effectif, ce qui n'est pas envisageable dans le contexte actuel.
- **Concession des services eaux et assainissement.** La concession des services eaux et assainissement pour une longue période à une société privée n'est peut être pas la solution optimale pour la Tunisie compte tenu de l'existence de deux entreprises publiques relativement performantes mais certes perfectibles. Cette forme de gestion des services eau et assainissement peut se concevoir dans un pays où ces services sont défaillants ou presque. Cette participation du secteur privé va certainement améliorer la qualité du service puisque la partie privée sera tenue d'appliquer les clauses du cahier des charges et va renforcer la relation clientèle mais elle va certainement avoir pour conséquence une augmentation substantielle des tarifs de l'eau et de l'assainissement. En effet, le privé ne pourra pas mobiliser des ressources financières meilleures que celles accordées actuellement à l'ONAS et à la SONEDE avec des conditions très favorables. De plus, le privé ne pourra espérer gagner grand chose en jouant sur l'amélioration des taux de pertes dans les volumes facturables puisque ce taux est actuellement assez performant chez la SONEDE.

- **Maintien du système actuel et amélioration de l'efficacité de gestion.** L'option du maintien du système constitué des deux entreprises existantes avec toutefois une plus grande décentralisation et l'engagement de réformes pour une meilleure efficacité nécessite une décentralisation efficace avec une réelle délégation de certains pouvoirs qui faciliterait la prise de décision et améliorerait la réactivité vis-à-vis des besoins des usagers. Elle nécessite également l'introduction des méthodes modernes de gestion administrative et technique et une réelle exploitation de la comptabilité analytique en tant qu'instrument de gestion. La création d'une structure conjointe entre l'ONAS et la SONEDE permettra d'exploiter toutes les opportunités de synergie qui existent entre l'eau et l'assainissement et de coordonner les politiques à mener par deux secteurs similaires. Les deux entreprises seront amenées à appliquer une politique plus volontariste et mieux coordonnée entre elles et surtout une politique intégrée pour renforcer la participation du secteur privé dans beaucoup de domaines (l'exploitation notamment). Cette structure pourra avoir pour tâche de préparer les deux entreprises à un regroupement au sein d'une même société holding, au cas où cette option n'est pas retenue à court terme.
- **Création d'un Holding pour le secteur.** Le holding présente l'avantage d'une meilleure coordination entre les services d'eau et d'assainissement en développant leurs effets de synergie. Il permettrait également d'instaurer une politique tarifaire harmonieuse et plus cohérente qui tiendrait compte à la fois des intérêts des deux opérateurs et des bénéficiaires. Il serait responsable aussi de l'élaboration des options stratégiques pour ces services, notamment en ce qui concerne l'application des nouvelles technologies et la veille technologique, la participation du secteur privé, l'optimisation des conditions de financement, la coordination des services nécessaires pour le développement des mégaprojets et la planification technique et financière. L'option d'une société Holding permet d'atteindre les objectifs énoncés plus haut, sans remettre en cause les acquis et l'expérience cumulée par les deux opérateurs. Le Holding doit avoir une structure légère et hautement compétente. Elle doit être la source d'innovation, de recherche de niches de productivité et d'opportunités de collaboration fructueuse avec le secteur privé. Elle doit faciliter la prise de décision et ne doit constituer en aucun cas une étape additionnelle dans la hiérarchie de décision. La création d'un Holding accompagnée d'une instance de régulation est le premier pas vers la corporatisation du secteur. Cette option mérite d'être développée et nécessite une bonne préparation et un changement dans la législation actuelle. Sans aménagement des lois en vigueur, il y a un risque d'alourdir les mécanismes de prise de décision et de compliquer la délimitation des responsabilités des uns et des autres. Le holding ne constituera pas un étage supplémentaire de décision qui viendra s'ajouter aux étages qui existent. Au contraire, le holding avec l'autorité de régulation, viendront en remplacement de nombreux autres étages qui existent. Mais en plus, il présente l'avantage d'assurer une meilleure coordination entre la politique de l'eau et celle de l'assainissement et permettra de développer les synergies entre elles. D'ailleurs, dans de nombreuses institutions internationales l'eau potable et l'assainissement sont gérés par la même entité ce qui se justifie par la synergie entre les deux secteurs. Dans ce schéma les deux secteurs continueront à être gérés par deux entreprises, l'existence d'un tarif de l'eau et un autre de l'assainissement n'est pas remis en cause. Par conséquent, chacun des deux secteurs aura sa comptabilité et les coûts

restent identifiés pour chaque secteur. Donc, si une subvention croisée entre les deux secteurs existe elle est transparente et voulue. Ainsi, les inconvénients du Holding qui résident dans la création d'une nouvelle structure générant de nouvelles dépenses ou portant confusion entre les comptes eau et assainissement seraient levés.

- **Intégration multisectorielle entre l'eau potable, l'assainissement, l'électricité et le gaz.** Dans de nombreux pays l'activité de distribution de l'électricité et parfois celle du gaz est confiée au même opérateur de l'eau potable et de l'assainissement. Cette intégration multisectorielle permet également une certaine synergie notamment au niveau commercial, relation avec la clientèle et même au niveau de certaines interventions techniques sur le terrain. Le regroupement de ces secteurs chez un même opérateur permet notamment d'intéresser le secteur privé. Par exemple au Maroc, à Casablanca, à Rabat Salé et à Tanger-Tatouane, les trois secteurs (eau, assainissement et électricité) ont été confiés, pour chacune des trois concessions, à un même opérateur. Toujours pour le cas du Maroc, il a été constaté que le secteur de l'eau potable s'équilibre tout seul, celui de l'électricité est bénéficiaire et sert à subventionner le secteur de l'assainissement qui est déficitaire.

Pour le milieu rural.

Il est recommandé de maintenir l'approche participative et la gestion des systèmes d'alimentation en eau potable par des Groupements de Développement Agricole GIC/GDA. Il faut toutefois les consolider et les encourager à assurer la mutation dans le mode de distribution collective vers une distribution individuelle, chaque fois quand cela est possible. L'approche participative reste cependant fragile et a besoin du soutien de la part des structures de l'Etat. A cet effet, il est recommandé que les réparations importantes (remplacement de forages et leur équipement, remplacement des équipements des stations de pompage...etc.) restent à la charge de l'Etat ainsi que la formation et l'encadrement du personnel de gestion.

Chaque année et sous certaines conditions, un nombre limité de GIC/GDA performants pourra être pris en charge par la SONEDE. Ce transfert ne doit pas grever les finances de la SONEDE. Des mesures appropriées doivent être prises pour chacune de ces circonstances (réajustement tarifaire, subvention d'exploitation pour l'AEP rurale à l'instar de ce qui se fait pour l'investissement etc).

Les zones d'habitat très dispersées et peu denses et dont le coût d'investissement d'un système d'AEP dépasse une certaine valeur fixée par habitant (ex : 600 DT/hab.) continueront à être desservies par les moyens individuels en utilisant directement les points d'eau individuels, les citernes individuelles fixes et tractées etc. Ces zones regroupent environ 5 % de la population rurale totale.

Pour l'assainissement en milieu rural, il faut éviter de rattacher cette activité à l'ONAS, car cela aggraverait sa situation financière. Il faut plutôt chercher à mettre en place un système institutionnel et financier spécifiques en s'inspirant de l'expérience faite pour l'eau potable rurale et s'appuyant sur les conclusions de l'Etude sectorielle de la stratégie en assainissement en milieu rural

Tarification et Finance

- Le système de tarification tunisien vise les objectifs suivants : le recouvrement des coûts, l'efficacité, la solidarité entre les catégories de revenus et la solidarité interrégionale. Compte tenu de ces objectifs, les grilles tarifaires sont progressives, une caractéristique qui est partagée avec plusieurs pays. Alors que les tarifs assurent le recouvrement des coûts pour l'eau, ils ont été insuffisants depuis quelques années pour l'assainissement.
- Les subventions croisées entre les tranches de consommation d'eau et les régions ont permis, malgré les insuffisances du ciblage, de réaliser les objectifs sociaux. La politique idéale consisterait à effectuer des transferts directs aux ménages considérés comme pauvres au lieu de leur faire payer des tarifs faibles dont le ciblage n'est pas toujours fiable. Certains pays ont réussi à établir des mécanismes de transfert direct mais les conditions ne semblent pas être encore réunies en Tunisie pour réussir le ciblage direct.
- Le système actuel de tarification de l'eau ne fait pas de distinction selon l'usage, domestique ou économique, à l'exception du secteur touristique auquel est appliqué le même tarif que la tranche domestique la plus élevée. Des milliers de commerçants, petits industriels et artisans bénéficient ainsi de tarifs faibles. Toutefois, l'application de nouveaux tarifs spécifiques à ces usagers n'est pas recommandée car les recettes additionnelles qu'ils pourraient générer seraient très modestes et ne vaudraient pas la réaction négative qui pourrait en suivre.
- La Tunisie a de plus en plus d'exigences en matière de desserte et de qualité des services d'eau potable et d'assainissement. Les moyens financiers doivent suivre, qu'ils viennent exclusivement des usagers (milieu urbain pour l'eau) ou en partie des usagers et en partie de l'Etat (cas de l'assainissement). La politique de tarification doit veiller à ce que l'activité de l'eau urbaine continue à s'autofinancer et que le recouvrement des charges d'exploitation se fasse dans l'assainissement de manière durable. La création d'une agence de régulation est de nature à mieux évaluer les coûts compte tenu des objectifs recherchés, notamment en matière de qualité, et à asseoir les révisions de tarifs sur des bases plus transparentes.

Lors de l'atelier tenu le 11 et le 12 décembre 2007 à Tunis pour la présentation et la discussion du premier rapport établi par les experts de la Banque mondiale, un certain consensus semble se dégager autour de l'option du holding. Il est donc recommandé de mener une étude détaillée pour cette option afin de mieux préciser son contour et son implication. L'option de la fusion qui apparaît comme une forme d'intégration totale des deux secteurs mérite également d'être étudiée plus en détails. Il est donc recommandé de mener une étude détaillée pour ces deux options pour faire un choix définitif de l'option à retenir. Toutefois, la création d'une instance de régulation indépendante a été bien accueillie par toute l'assistance et notamment par les représentants des opérateurs. La mise en place de cette structure paraît prioritaire et même urgente, elle n'a donc pas besoin d'attendre les résultats de l'étude détaillée comparative des options. En attendant les résultats de l'étude détaillée, des réformes pourront être engagées pour l'amélioration de l'efficacité. Elles sont énoncées dans le paragraphe VIII.3 « Diverses Actions de Reformes ».

ANNEXE

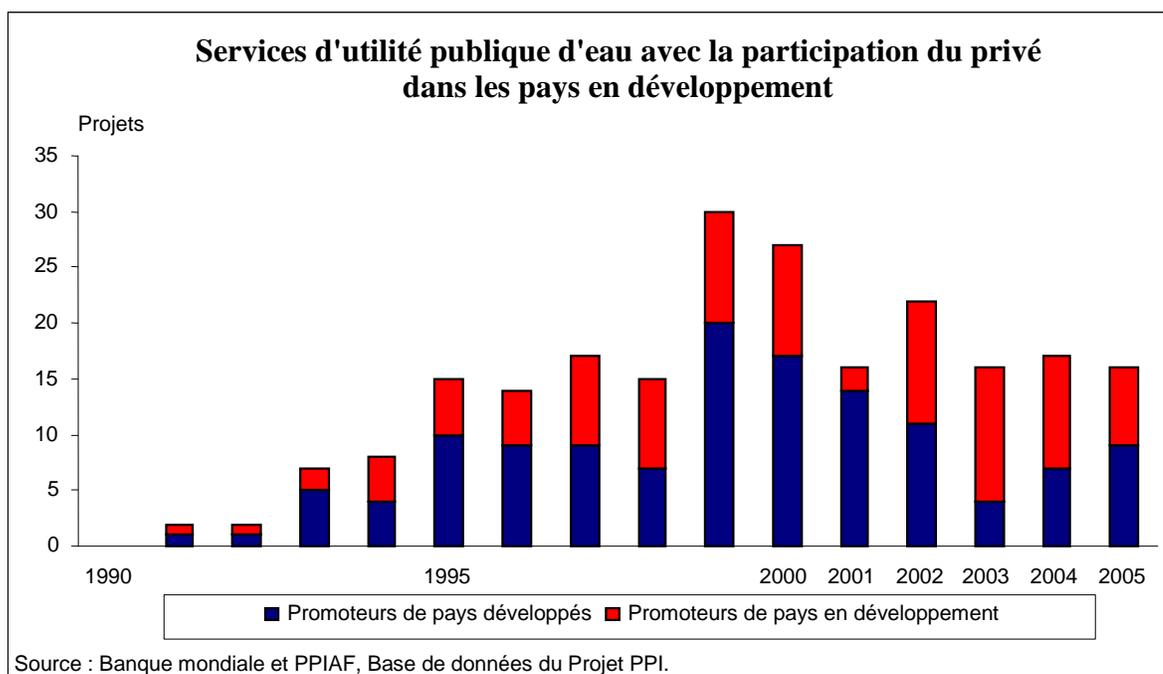
PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ DANS L'ALIMENTATION EN EAU ET LE TRAITEMENT DES EAUX USÉES

L'expérience internationale

Cette enquête sur les partenariats public/privé (PPP) concernant l'approvisionnement en eau et les eaux usées dans des pays choisis conclut que les PPP restent une option valide. Toutefois, les PPP arrivent en seconde place bien derrière la gestion publique, comme l'a indiqué une enquête générale menée dans cinq pays développés (la France, le Japon, l'Espagne, le Royaume-Uni et les Etats Unis) et cinq pays en voie de développement (le Chili, la Colombie, le Maroc, le Sénégal et la Turquie).

Objectifs des partenariats public-privé (PPP)

Les formes les plus récentes de la participation du secteur privé dans la fourniture de l'eau datent de la fin du XVIIIème siècle en France. Par la suite, des services modernes d'alimentation en eau ont été créés et sont exploités par des opérateurs privés dans beaucoup de villes en Europe, en Amérique latine et en Afrique aux XIX è et XX è siècles. Ces nouvelles concessions privées ne se sont pas avérées viables pour un certain nombre de raisons, notamment celle liée à l'avènement d'un modèle de développement dans lequel l'État est allé bien au-delà de la seule supervision de la performance des opérateurs privés, en prenant en charge la fourniture effective des services. Au fil du temps, le modèle du secteur public dans les pays en développement est resté à la traîne, en ce qui concerne les attentes en matière d'efficacité et de qualité. À compter du début des années 1990, le PPP a été présenté comme solution de rechange au développement du secteur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement dans les pays en développement. Ce phénomène semble avoir été inspiré par la privatisation de ces services au Royaume Uni à la fin des années 1980. À la suite de l'arrivée à terme de certains PPP bien en vue dans le domaine de l'eau et des eaux usées, l'intérêt porté à ce type de partenariat a baissé, comme l'indique le nombre décroissant de projets ces derniers temps :



Le recours au PPP comme moyen d'aider le secteur dans les pays en développement ne devrait pas reposer sur un modèle de développement à la mode, mais plutôt sur l'intérêt bien motivé propre à chaque pays. De ce point de vue, il existe trois raisons pour lesquelles le PPP reste une option valable pour l'amélioration du rendement du secteur de l'eau et des eaux usées :

- le désir d'améliorer la qualité du service ;
- le souhait de relever l'efficacité des services ; et
- le remplacement des financements privés par des financements publics ou des emprunts garantis par l'État.

Preuve de l'amélioration de la qualité du service au PPP

Il existe à travers les pays quelques enquêtes systématiques qui permettent de suivre à la trace l'impact du PPP sur la qualité du service. Cependant, il a été réalisé en 2006 une étude de ce type⁴ qui comprenait huit PPP avec contrats de gestion et de bail, dans lesquels le financement était apporté par l'État. L'enquête a pris en compte des indicateurs tels que les tarifs des branchements de l'eau et des services d'assainissement, la qualité bactériologique de l'eau et le nombre d'heures d'approvisionnement, avant et après l'arrivée de l'opérateur privé. Deux indicateurs de ce type sont présentés ci-dessous et indiquent un impact largement positif du contrat de PPP.

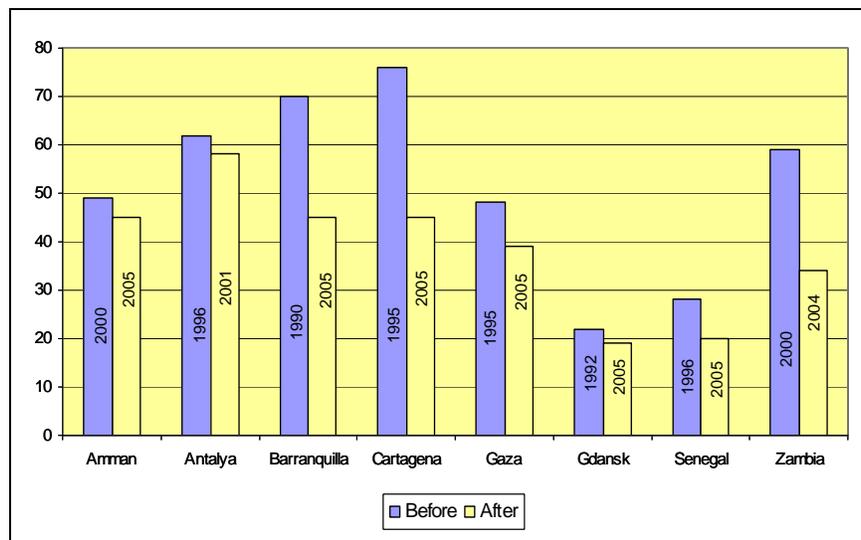
⁴ "Using management and lease-affermage contracts for water supply", Klas Ringskog, Mary Ellen Hammond, and Alain Locussol, Public-Private Infrastructure Advisory Facility, Gridlines, September 2006

<i>Villes</i>	<i>Taux de couverture – alimentation en eau</i>		<i>Nbre d'heures d'approvisionnement</i>	
	<i>Avant %</i>	<i>Après %</i>	<i>Avant</i>	<i>Après</i>
Amman	90	100	4	9
Antalya	93	95	19	23
Barranquilla	60	89	19	23
Carthagène	74	95	17	24
Gaza	58	56	8	NA
Gdansk	100	100	24	24
Sénégal	59	73	16	22
Zambie	100	100	13	18

Preuve d'une plus grande efficacité

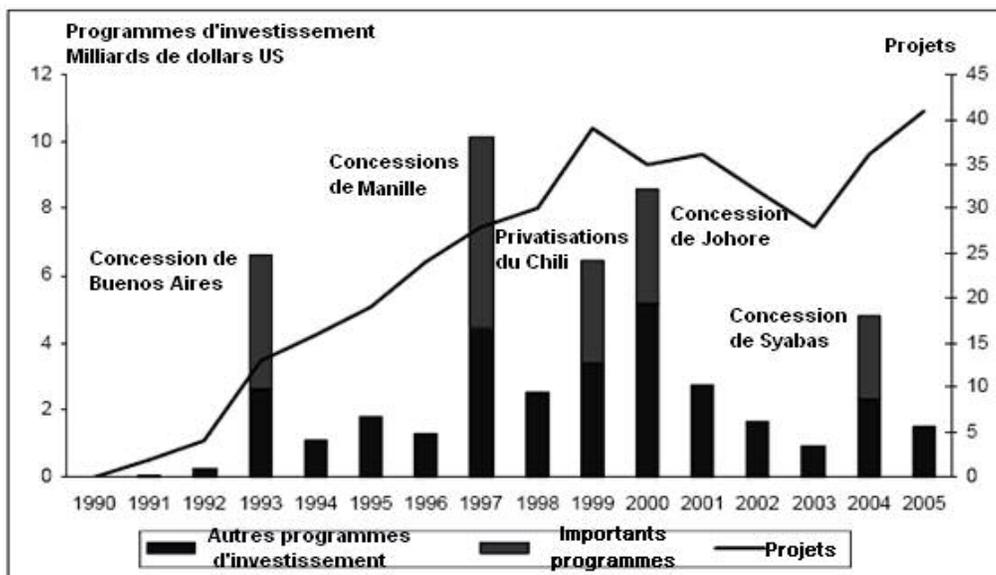
La même enquête a permis de suivre les paramètres d'efficacité tels que l'eau non payée ou non imputée, couramment appelée les pertes d'eau. Ici également, les données avant et après l'entrée en service du PPP font état de l'impact positif des PPP de la façon indiquée dans le graphique ci-dessous. Cependant, la diminution de l'eau non payante est souvent bien en deçà des attentes et dans certains cas, cette eau ne circule pas de façon très satisfaisante. Le rendement du personnel constitue un autre indicateur qui revêt une importance particulière, dans la mesure où l'évidence d'effectifs pléthoriques est souvent la raison explicite qui motive la mise en place d'un PPP avec un partenaire privé. Ici, un PPP réussi souvent à accroître la productivité par le biais de programmes de départs volontaires à la retraite anticipée. À titre d'exemple, le bénéficiaire d'une importante concession à Buenos Aires a pu réduire de moitié l'effectif de son personnel par le biais de mesures simples consistant à payer tous les employés en personne, à contrôler chaque jour la présence effective au travail et grâce à des incitations pécuniaires pour chaque départ anticipé à la retraite ou départ volontaire. La perspective d'une productivité plus élevée est grande si l'on considère que les services publics confiés aux partenaires privés peuvent avoir une productivité de 1,0 employé pour mille comptes d'alimentation en eau, comparée aux ratios types en personnel propres aux organismes congestionnés du secteur public comptant 5,0 employés pour mille comptes d'alimentation en eau ou même davantage.

Graphique 1 : Eau non payante avant et après le PPP



Preuve du financement par le secteur privé

Dans le cadre des PPP, les niveaux d'investissements dans le domaine de l'alimentation en eau et du traitement des eaux usées font l'objet d'un suivi par le biais de la Base de données des Projets de participation du privé dans la construction des infrastructures (PPI) du Mécanisme consultatif sur les infrastructures publiques et privées (PPIAF) (ppi.worldbank.org) et l'évolution au cours des 15 dernières années est présentée ci-dessous:



Les statistiques du PPI doivent être considérées avec circonspection car elles représentent un mélange de promesses ou d'engagements d'investissements pendant la durée de la concession, comme ce fut le cas pour les concessions de Buenos Aires (1993), Manille (1997) Johore (2000)

et Syabas (2004), et le remboursement du portefeuille de valeurs mobilières de l'État, comme ce fut le cas de la privatisation au Chili en 1999. Les *engagements* d'investissements peuvent être tenus ou non pendant la durée de la concession, mais ils n'interviendront certainement pas dans l'année de signature de la concession comme le suggèrent les données du PPI.

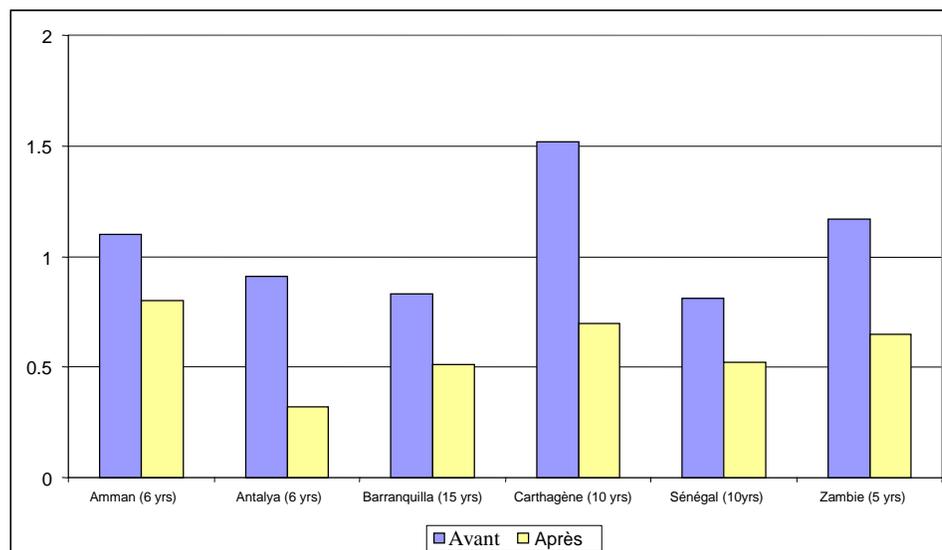
Par contre, l'achat des actions auparavant détenues par la société de portefeuille publique CORFO au Chili ne représente pas un réel investissement du privé dans ce secteur, encore moins des investissements en tant que tels dans le domaine de l'alimentation en eau et du traitement des eaux usées. L'acquéreur privé des actions dans la concession de Santiago, la capitale du Chili, était disposé à payer le prix convenu dans la perspective du bénéfice net de l'opération. Le prix reflète la conviction de l'investisseur privé de voir le système de régulation au Chili continuer à permettre à tous les concessionnaires de l'alimentation en eau et du traitement des eaux usées d'engranger une confortable rentabilité de l'investissement.

Dans le domaine de l'alimentation en eau et de l'assainissement, les *investissements réellement* financés par le privé grâce aux PPP ne sont pas disponibles et leur suivi nécessite beaucoup d'efforts. La faiblesse de la régulation dans les pays en développement est telle qu'il serait improbable que les partenaires du secteur privé en matière de PPP aient envie de divulguer une telle information dans beaucoup de cas. Il en résulte qu'il n'est pas possible d'affirmer avec certitude quel a été, en terme de placement privé, l'impact du PPP dans le secteur. Il faudrait noter que seuls les investissements réalisés sous plusieurs formes de PPP, tels que les contrats de gestion et de bail, sont financés par l'État, et non par le partenaire privé.

Viabilité opérationnelle et financière des PPP

Le consentement des partenaires privés à investir à leurs propres risques, a un lien direct avec leur capacité à produire des excédents d'exploitation en espèces. Ces excédents reposent en partie sur les politiques tarifaires de chaque contrat déterminé, mais davantage sur la capacité du partenaire privé à installer des compteurs pour mesurer la consommation, la facturation et le recouvrement sur la base des valeurs lues sur le compteur. Le graphique adjacent indique, en termes financiers, le coefficient brut d'exploitation avant et après le contrat d'association PPP pour les mêmes villes, contenues dans l'étude PPIAF. Le ratio de roulement financier est défini comme suit: le rapport entre l'encaisse des coûts d'exploitation (dépréciation exclue) et les revenus en espèces (ex: recouvrements). En termes financiers, un coefficient brut d'exploitation inférieur à 1,0 signifie qu'un excédent de trésorerie, qui peut par la suite servir à régler le service de la dette et/ou à financer les investissements, a été généré.

Graphique 2 : Coefficient brut d'exploitation avant et après les PPP dans certaines villes



L'objection ou la méfiance que suscite souvent le PPP, consiste à penser que la signature d'un contrat avec un partenaire privé est invariablement suivie d'augmentations de tarif. Les tarifs peuvent en effet subir une augmentation au cas où ils étaient auparavant très bas, au regard du prix de revient et des besoins de financement du service d'utilité publique. Cependant, ce n'est pas toujours le cas lorsque le tarif est libellé à prix constants, c'est-à-dire lorsque les effets inflationnistes sont éliminés. Au lieu de cela, il n'est pas fortuit de constater une amélioration des recouvrements et une diminution des tarifs libellés à prix constants. L'un des exemples est la performance de l'opérateur qui a géré le système d'adduction d'eau et de traitement des eaux usées d'Amman pendant sept ans. Le graphique adjacent présente les gains de rendement rendus possibles par des économies réalisées en matière de coûts d'exploitation et par un meilleur recouvrement des factures. Le graphique indique l'amélioration financière, mesurée par l'inverse du ratio d'exploitation, comparé au niveau moyen des tarifs libellés à prix constants, l'effet inflationniste étant éliminé. Le graphique montre que le titulaire du contrat de gestion a pu réaliser des gains substantiels de productivité, comme le démontre la courbe ascendante des recettes d'exploitation en espèces et la courbe descendante des tarifs en valeur constante.

Gains de rendement dans le cadre du contrat de gestion d'Amman, 2000-2005

En conclusion, il semblerait donc que des PPP bien rédigés et bien supervisés peuvent permettre des améliorations de la qualité et de l'efficacité du service, mais bien moins en termes de fourniture d'un financement à long terme à leurs propres risques. Des conclusions quelque peu provisoires doivent être attribuées au fait que les PPP comprennent un large éventail d'options dans lesquelles les risques encourus par le partenaire privé et les mesures incitatives en sa faveur varient considérablement. Dans un PPP, le partenaire public doit apprendre à comprendre de quelle manière le partenaire privé évalue le risque, dans le but de parvenir à une atténuation du risque qui fera des PPP un scénario gagnant à partir duquel les partenaires tant publics que privés

feront des profits. Dans un PPP, le partenaire public ou l'employeur devrait être tout au moins aussi bien informé que le partenaire privé pour trouver et superviser de manière appropriée un PPP viable. Ceci n'a pas toujours été le cas dans les PPP des pays en développement. Au lieu de cela, le partenaire public peut avoir fait face pour la première fois aux questions liées au PPP, alors que le partenaire privé peut avoir accumulé de l'expérience à partir d'un certain nombre de contrats conclus ailleurs. Il suffit de dire que le point de départ du test de viabilité d'un PPP potentiel doit être l'évaluation du risque que le partenaire privé prendra normalement.

Options du PPP

Sur la base du degré de risque que le partenaire privé consentira à prendre en connaissance de cause, la première décision à examiner est le type d'option de PPP qui correspond le mieux à une situation donnée. Le tableau adjacent résume les options de PPP les plus courantes, mais il est possible de concevoir des formes hybrides d'options de PPP de base, afin de faire concorder la soif de risque des partenaires publics et privés. Les trois principaux paramètres sont : le régime de propriété, le financement de nouveaux investissements et la responsabilité opérationnelle. Les risques que court le partenaire privé s'accroissent avec la responsabilité du financement et atteignent leur paroxysme avec les trois options suivantes : la concession, les systèmes de construction-exploitation-propriété-transfert (CEPT) et le désengagement total. Si l'on admet que le secteur de l'alimentation en eau et de l'assainissement est un secteur à forte intensité de capitaux par rapport aux recouvrements annuels, la période nécessaire pour ces trois options de risques élevés est nécessairement plus longue, dans la mesure où les niveaux de tarifs seraient dans le cas contraire tellement élevés que la volonté politique de les assumer serait en péril. Cependant, avec des délais plus longs qui sont indispensables au recouvrement des coûts d'investissement, il y a davantage de risques de modification des politiques tarifaires

Option	Appropriation	Financement	Exploitation	Période, Années
Contrat de service	Public	Public	Public avec une dose de Privé	1 - 3
Contrat de gestion	Public	Public	Privé	3 - 7
Contrat de bail	Public	Public	Privé	7 - 15
Concession	Public	Privé	Privé	25 - 30
CEPT	Privé puis Public	Privé	Privé	15 - 20
Inverse du CEPT	Public puis Privé	Public	Privé	15 - 20
Copropriété	Privé et Public	Privé avec une dose de Public	Privé et Public	Indéfini
Désengagement	Privé	Privé	Privé	Indéfini

La viabilité des contrats nécessite la perception d'un partage équitable des gains en efficacité et en matière financière entre les partenaires publics et privés. La même étude du Mécanisme consultatif sur les infrastructures publiques et privées a identifié l'existence d'un financement suffisant de l'investissement comme étant une autre explication importante du succès. Idéalement, le financement doit être libellé dans la même monnaie que les recettes devant être recouvrées, ce qui permettrait d'éviter le coût de la gestion du risque des opérations de change. Une partie de l'explication du succès relatif des concessions hybrides dans le domaine de l'alimentation en eau et en électricité au Maroc (voir Encadré) portait sur les obligations en monnaie locale sur le compte des opérations en capital. Dans tous les cas, il importe que le partenaire du secteur public ait des attentes réalistes concernant ce que le partenaire privé peut accomplir dans un délai donné pour améliorer la couverture, la qualité, l'efficacité et la pérennité des services. Au fur et à mesure que le PPP des pays s'intensifie en permettant au secteur privé d'entretenir et d'exploiter les actifs de la distribution, les synergies demeureront fortes. Il existe, entre les deux services, de substantielles économies d'échelle telles que la planification, la construction, les frais généraux et la gestion des actifs, mais plus particulièrement dans le domaine commercial. La création et l'actualisation des bases de données des consommateurs, ainsi que la relève des compteurs, le chiffre d'affaires et le recouvrement ont tous vu leurs coûts baisser du fait de la fusion des deux services en une seule entreprise. On estime que les économies globales atteindront près de 20 % des coûts dans la concession de Casablanca.

L'expérience de pays individuels

Quelques pays seulement ont opté pour une large utilisation des PPP afin de gérer leurs secteurs d'approvisionnement en eau et des eaux usées. En tant que règle générale, les PPP ont plus de chances de réussir dans les pays les plus riches. Les quatre pays ayant la plus large utilisation des PPP sont le Chili (revenu national 11 500 \$ par habitant), la France (revenu national 30 500 \$ par habitant), l'Espagne (revenu national 25 800 \$ par habitant) et le Royaume-Uni (revenu national 32 700 \$ par habitant), tous exprimés en termes de parité de pouvoir d'achat.

Toutefois, il y a des pays aberrants comme ces deux pays développés avec un revenu élevé : le Japon (revenu national 39 000 \$ par habitant) et les Etats Unis (revenu national 42 000 \$ par habitant) avec un emploi minimal des PPP.

Les quatre pays en voie de développement restants, la Colombie (revenu national 7 400 \$ par habitant), le Maroc (revenu national 4 400 \$ par habitant), le Sénégal (revenu national 1 800 \$ par habitant) et la Turquie (revenu national 8 400 \$ par habitant) ont introduit des PPP limités mais prometteurs. Les quatre derniers pays ont atteint un niveau de développement socio-économique semblable à celui de la Tunisie, où le revenu national est de 7 900 \$ par habitant.

Le tableau ci-dessous offre un aperçu sur les niveaux de couverture, la qualité et l'efficacité du service ainsi que les niveaux des tarifs de l'approvisionnement en eau et des eaux usées. On peut constater qu'une meilleure performance n'est pas nécessairement associée avec la gestion publique ou privée. On doit alors chercher profondément les déterminants fondamentaux pour une bonne performance, et ces déterminants doivent considérer des critères explicites de la performance, des systèmes efficaces pour contrôler et surveiller leur conformité, et des motivations et des sanctions pour les directeurs, en fonction des résultats de la prestation du service.

	Chili	Colombie	France	Japon	Maroc	Sénégal	Espagne	Turquie	RU	EU	Tunisie
Taux de couverture urbain	100%	94%	100%	96%	83%	73%	100%	98%	100 %	100 %	100%
Taux de couverture rural	95%	90%	ND	82%	70%	14%	100%	92%	97 %	95%	80.9%
Assainissmnt	73%	5%	ND	82%	5%	ND	ND	6%	ND	ND	67.2%
Heures d'approvsmt	100%	80-96%	100%	100%	ND	ND	100%	ND	100 %	100%	100%
Compteur	96%	78%-100%	Elevé	100%	ND	95%	ND	ND	25 %	Elevé	Elevé
Empoyes/^000 abonnés	2.5	ND	ND	1.8	ND	3.8	ND	ND	NA	NA	4-8
Eau non payante	33%	38%-50%	26%	8%	ND	20%	ND	22%-66%	19 %	NA	19%
Financement	100%	26%	100%	100%	No	No	No	No	100 %	100%	SONEDE oui ONAS non
Investmnt annuel par personne en USD	18	10	ND	ND	ND	ND	ND	ND	120	25	ND

ND: non disponible

Afin de pouvoir mieux comprendre les politiques, les règlements et les traditions qui aident à expliquer le développement de chaque pays, une analyse complète est réalisée ci-dessous. Dans quelques exemples, des cas particuliers ont été fournis, ce qui pourra aider la Tunisie à saisir les leçons qui se rapportent à sa propre stratégie de développement des secteurs

Le Chili –Utilités Publiques avec Privatisation Subséquente

Le modèle chilien du PPP est assurément le plus perfectionné. En 1989, ce pays a adopté quatre lois fondamentales qui mettent le secteur sur la voie d'une efficacité et d'une viabilité accrues :

- une loi de concession dans laquelle chaque opérateur devrait signer un accord de concession avec un régulateur, les critères de performance en termes de couverture et de qualité étant clairement définis ;
- une loi portant sur l'instauration d'un régulateur ;
- une loi stipulant que chaque opérateur serait obligé d'imputer le coût total du service à tous les consommateurs, et avec des instructions détaillées sur la manière de calculer la totalité des coûts marginaux ;
- une loi établissant le principe des subventions en faveur des ménages éligibles à faibles revenus afin de leur donner les moyens de payer l'intégralité des coûts des prestations

Le point de départ de la réforme est un secteur comprenant des sociétés à capitaux publics qui bénéficiaient des concessions initiales. Après deux périodes d'une application couronnée de succès de la loi sur les tarifs, avec un différé de cinq ans, le gouvernement du Chili a estimé que les principaux risques (politiques, de régulation), ont été réduits à un niveau tel que les partenaires privés pourraient proposer des prix intéressants pour l'acquisition des actions détenues par l'État. Une série de cessions d'actions au cours desquelles des sociétés privées ont, dans le cadre de l'achat des actions, versé une somme équivalente à près de 400 dollars par compte d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées, s'est conclue avec succès. La vente de 42 % des actions détenues par l'État dans la concession de Santiago du Chili a rapporté près de 1,0 milliard de dollars dans les caisses de l'État. Par la suite, les sociétés qui sont actuellement largement privatisées continuent à fonctionner selon les règles établies par l'agent de régulation. Le secteur couvre entièrement le système d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées en zone urbaine, et le niveau de traitement des eaux usées recueillies approchent rapidement les 90 %. L'Annexe 2 fournit une description plus détaillée du secteur au Chili.

La Colombie – Services publics municipaux et régionaux avec des PPP en croissance

L'organisation du secteur Colombien a été déterminée par la superficie plutôt large du pays et par une topographie difficile qui a rendu les communications difficiles. Le résultat fut une tradition d'autonomie municipale et régionale qui fut par la suite incorporée dans la constitution de 1991.

La loi ultérieure no.142 de 1994 a confié aux municipalités la responsabilité de la prestation du service qui fut de même déléguée aux conseils communaux de l'eau dans les zones rurales et quelques zones périurbaines. On retrouve environ 12 000 fournisseurs du service en Colombie. Parmi les fournisseurs les plus larges, 73% ont directement des services municipaux, 17% sont des fournisseurs privés, et les 10% qui restent ont une gestion publique-privée mixte.

Un vice-ministère de l'Eau et de l'Assainissement, créé en 2006 relevant du ministère de l'environnement, est chargé de formuler les politiques du secteur. Le règlement dont les prestataires publics et privés du service s'y conforment, est confié à deux organes :

La «Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento» (CRA), ou la Commission de l'Eau Potable et de l'Assainissement de Base et la «Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios» (SSPD), ou Commissariat aux Services Publics Résidentiels.

La CRA établit les critères pour une prestation efficace du service ainsi que les politiques des tarifs, tandis que la SSPD contrôle la qualité du service. Cette dichotomie a créé des tensions puisque la CRA a une tendance à maintenir les tarifs à un minimum et la SSPD demande une qualité supérieure des services, sans moindre considération qu'une telle qualité supérieure pourrait exiger une augmentation suffisante des tarifs. Les politiques des tarifs sont particulières puisque les tarifs augmentent progressivement avec la valeur cadastrale de la propriété servie. L'hypothèse est la suivante: les valeurs immobilières sont un indicateur pour les revenus du propriétaire de l'établissement.

La Colombie est une preuve que la gestion publique et la gestion privée peuvent à la fois réussir. Les services publics importants, comme ceux à Bogota, la capitale, et à Medellin, ont fourni un service de qualité efficace pendant plusieurs années. Le nombre de fournisseurs privés a augmenté rapidement. Aujourd'hui, on distingue 120 fournisseurs de service complètement privés, et 50 fournisseurs publics-privés mixtes. Deux de ces derniers PPP suivent le modèle espagnol « empresa mixta » et ont atteint des résultats impressionnants. Vous retrouvez les détails supplémentaires dans l'encadré ci-dessous sur l'exemple de l'opérateur de Barranquilla et dans les annexes.

Encadré: La Colombie- Un exemple d'une meilleure utilisation d'une capacité existante

Barranquilla, une ville de 1.5 millions d'habitants qui se situe sur les côtes de la mer des Caraïbes, était gérée par des opérateurs privés de 1925 jusqu'à 1960. La couverture universelle et la bonne qualité des services ont rendu l'approvisionnement en eau dans la ville le meilleur en Colombie. Toutefois, le gouvernement municipal a pris en charge les opérations en 1961, et en une trentaine d'années, les opérations et la qualité du service se sont détériorés d'une façon à rivaliser avec les pires dans le pays. Cette crise a atteint son comble en 1991 quand la Banque Mondiale a arrêté les décaissements au titre d'un prêt existant. Le gouvernement central et des organisations de la société civile se regroupèrent autour de la réforme dont le résultat fut la création d'une nouvelle société. Un opérateur privé espagnol, AGBAR, a pris le contrôle opérationnel en 1996 pour être suivi en 2002 par un autre opérateur espagnol, Canal Isabel II. Un directeur habile a réussi à accroître la couverture en eau de 78 % à 97 % en cinq ans et la couverture d'assainissement de 68 % à 88 %. La qualité de service s'est rapidement améliorée. Les résultats positifs ont été possibles principalement grâce à une meilleure utilisation des installations existantes et grâce à une gestion consistante qui a réduit fortement les connexions non documentées et la consommation non mesurée. La production annuelle d'eau a en fait diminué, passant de 17 à 15 millions de mètres cubes, alors que la consommation annuelle est passée d'un tiers de 7 à 10 millions de mètres cubes et le nombre de connexions a augmenté de 44% de 180 000 à 260 000. En conséquence, le pourcentage d'eaux portées a diminué de 55 % à 38 % en cinq ans.

La France-Participation du secteur privé de l'eau à la réglementation du contrat de partenariat

Le PPP partenariat public-privé en France est une tradition de longue date. En effet, les deux premiers opérateurs privés de ce genre de partenariat, Veolia (ex-Compagnie Générale des Eaux) et Ondeo (ex-Lyonnaise des Eaux) desservent chacun directement près de 130 millions de personnes; chiffre appelé à augmenter considérablement lorsque l'on y inclut les opérateurs privés et les contrats par le biais desquels Veolia et Ondeo ont acquis une participation majoritaire.

Par ailleurs, ces deux opérateurs assurent probablement, directement ou indirectement, des prestations à travers des opérateurs privés à plus de 700 millions de personnes à travers le monde. Il est à noter que le modèle français repose à domicile sur 5 principes à savoir :

- Premièrement: la responsabilité du pourvoi des services d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées retombe sur les municipalités. Plus spécifiquement, c'est au maire de chaque municipalité qu'incombe la responsabilité de la prestation des services.
- Deuxièmement: les municipalités peuvent choisir d'assurer les services par le biais de leur propre personnel (gestion en régie) ou indirectement par la conclusion de contrats avec un opérateur privé (gestion déléguée). C'est au maire de chaque municipalité qu'il incombe de signer le contrat avec un opérateur privé. Il est à noter qu'une minorité des 37000 municipalités françaises a signé des contrats de partenariat avec des opérateurs

privés. Il n'en demeure pas moins que des opérateurs privés desservent bel et bien la majorité des ménages dans les municipalités les plus grandes.

- Troisièmement: la France souffre d'un manque de centralisation des réglementations économiques. C'est ainsi que pour pallier ce manque, les réglementations se font par le biais des contrats; ce qui veut dire en d'autres termes qu'en cas de litige, les tribunaux règlent chaque contrat de partenariat public privé au cas par cas. Un tel règlement de contrat réduit les frais généraux du secteur en question mais introduit en même temps le risque que les contrats soient employés improprement en tant que source de revenus pour les parties politiques. D'autre part, le vote public et l'obligation ultime de rendre des comptes durant les élections municipales périodiques prennent le chemin le plus long en vue d'assurer le règlement et ce en ayant recours aux forces des opérateurs privés concurrents pour décrocher le contrat de prestation de service dans le cadre de la concurrence ultime avec la possible auto-prestation de chaque municipalité (gestion en régie).
- Quatrièmement: La France a recours aux trois principales directives mises en place par l'Union Européenne pour le règlement de la qualité des services assurés tout en précisant que c'est le Ministère de l'Environnement qui est chargé de la mise en œuvre des règlements relatifs à l'environnement. Notons que les trois directives de l'Union Européenne susmentionnées sont les suivantes: la directive de 1991 relative au traitement des eaux usées urbaines, la directive de 1998 relative à l'eau potable et la directive-cadre de 2000 relative à l'eau qui réglemente la gestion de chaque pays de ses ressources en eau.
- Cinquièmement, en France, la directive-cadre de 2000 relative à l'eau est appliquée par les 6 Agences de l'Eau (Agences de l'Eau connues autrefois sous le nom d'Agences de Bassins") qui réunissent tous les acteurs au niveau des bassins dans le cadre d'un "Parlement d'eau". Le principe du recouvrement du coût est maintenu à travers le prélèvement des frais dus pour la soustraction de l'eau de même que les frais dus pour le déchargement des eaux usées. Le financement de l'infrastructure de l'eau et de l'eau usée est assuré par la suite par la perception de ces redevances en vertu des priorités de chaque bassin hydrographe. Par ailleurs, le même principe du recouvrement total des coûts se trouve reflété au niveau municipal où prévaut la présomption que les redevances perçues auprès des usagers de l'eau sont suffisantes pour payer tous les frais d'exploitation et les dépenses en capital (dépenses de fonctionnement-OPEX et dépenses d'investissement de capital-CAPEX).

Le Japon – Services publics quasi-autonomes avec peu de PPP

L'approvisionnement en eau et l'assainissement sont généralement gérés séparément au Japon. L'approvisionnement en eau est assuré par des organismes statutaires semi-publics rapportant aux conseils municipaux qui représentent les propriétaires municipaux des systèmes. Les conseils nomment un commissaire indépendant de chacun des organismes de distribution d'eau et exercent un contrôle et une surveillance, rendus possibles par le système de comptabilité de

l'entreprise indépendante sélectionnée. En revanche, les services publics d'assainissement sont simplement des départements au sein de chaque administration municipale et le chef du département est responsable devant son maire.

Les opérations de l'approvisionnement en eau sont soumises aux normes prévues par la loi des stations d'eau (1957), et doivent être réglementées par le Ministère de la Santé, des Services Sociaux et du Travail. Les opérations d'assainissement sont soumises à la loi d'assainissement (1958) sous l'égide du Ministère du Territoire, des Infrastructures et des Transports. Au total, il y a 2 300 services d'eau et 3 700 services d'assainissement. Curieusement, aucune distinction n'est faite entre les services d'eau urbains et ruraux.

Fidèles à leur caractère semi-public, les services d'eau et d'assainissement tentent de trouver un compromis entre : (i) la grande efficacité et l'autonomie financière qui, souvent, caractérisent les opérations du secteur privé ; et (ii) la supervision publique qui est rendue possible grâce à la propriété publique et la gouvernance. La surveillance est facilitée par des indicateurs de performance bien définis qui font référence à la finance, la production, la qualité de service, le service à la clientèle, etc.

Tous les services d'eau et d'assainissement sont supposés mobiliser suffisamment de revenus opérationnels pour payer la totalité des coûts des opérations et de l'entretien. Quant à l'approvisionnement en eau, l'hypothèse est que les frais des clients couvriront la plupart ou la totalité des coûts du capital, sauf pour les plus grands travaux d'infrastructures qui peuvent recevoir des subventions du gouvernement national. Parallèlement, le ratio de travail des services d'eau se situe dans une fourchette de 0,4 à 0,6, afin de générer le nécessaire surplus. En revanche, il est acceptable que les travaux d'équipement d'assainissement soient admissibles à des subventions substantielles, éventuellement en considérant leur caractère qui porte bénéfice à l'environnement et à la santé. Ainsi, le Ministère du Territoire, des Infrastructures et des Transports prévoit des subventions pour un minimum de 55% des stations d'épuration, et pour 50 % des stations de drainage. Il convient de noter que tous les ménages sont tenus d'installer des toilettes et de les connecter dans les trois ans suivant l'achèvement du système d'égouts dans leur quartier.

Le Japon offre trois leçons qui peuvent être utiles à d'autres pays : (i) même si le secteur des institutions et la gouvernance sont clairement publics, les organismes doivent être financièrement autonomes et soumis à des contrôles minutieux, (ii) les agences de l'eau et de l'assainissement ont atteint une haute productivité de la main-d'œuvre, avec la productivité combinée de 1,8 employés par millier de réseaux d'eau et d'assainissement. Cette productivité a été possible en raison de la forte intensité du capital et de l'externalisation croissante. Actuellement, les stations d'eau externalisent environ 15% et les stations d'épuration environ 30 % de leurs budgets opérationnels ; et (iii) les finances des agences sont saines car elles peuvent compter sur un dosage fiable des frais de consommateurs et de subventions nationales.

Le Maroc – Gestion publique avec croissance du pouvoir et des concessions de l'eau

Entre 1914 et 1970, la distribution d'eau et d'énergie a été gérée par la société privée, la Lyonnaise des Eaux. Après l'indépendance, le pays a choisi de remplacer les concessions privées par les opérateurs publics locaux de l'eau, appelés "régies". Un organisme spécial, l'Office National de l'Eau Potable (ONEP), a été chargé de la fourniture de la plupart de l'eau.

A partir de 1997, le Gouvernement a choisi d'inviter à nouveau le secteur privé à fournir l'approvisionnement en eau et les services d'assainissement et d'électricité dans le cadre des quasi-concessions. En conséquence, en 1997, la Lyonnaise des Eaux est retournée à Casablanca dans le cadre d'un contrat négocié directement. Ultérieurement, un autre opérateur français, Vivendi, a repris la concession de Rabat et a remporté un appel d'offres pour des concessions à Tanger et Tétouan. Les quatre concessions comptent pour environ 40 % de tous les consommateurs urbains et sont favorisées par le fait que les deux tiers des revenus proviennent de services d'électricité. Les concessions sont un hybride du mot français "affermage", d'un contrat de location et d'une pure concession, puisque les entreprises privées sont tenues de financer moins d'un tiers des investissements. Les quatre concessions sont entièrement régies par un contrat où il ya des critères explicites de performance pour la couverture, la qualité et l'efficacité du service. Le tarif est un mélange de plafonnement des prix (avec plafonnement annuel sur les augmentations tarifaires) et de taux de rendement (avec un rendement suffisant pour garantir la viabilité financière de la trésorerie et passer au travers de certains coûts tels que l'augmentation des frais de la majorité de l'eau et des ajustements de l'inflation). Les contrats sont considérés comme des succès en termes d'une performance technique améliorée et d'une meilleure performance financière (en partie à cause de la synergie entre les services d'électricité et les services d'eau qui a permis de réduire les frais administratifs et de fonctionnement de quelques 20%) et avec une évaluation favorable de la part des consommateurs quant à la qualité de service. Toutefois, les concessions n'ont pas réussi dans la fourniture de services aux zones avec les plus bas revenus. Clairement, les concessions ont réussi à financer la plus grande partie de leurs investissements par le biais des banques locales en monnaie locale, éliminant ainsi le risque de change. A présent, l'eau qui ne donne pas de revenus est à-peu-près de 27 %, mais doit s'abaisser jusqu'à 20 %.

Le Sénégal – Adaptation des contrats de bail privés à l'Afrique de l'Ouest

A l'indépendance en 1960, les services urbains de l'approvisionnement en eau et d'assainissement étaient exploités par la société privée La Compagnie Générale des Eaux du Sénégal, dans le cadre d'un contrat de "concession" à long terme avec le gouvernement. Les ingérences politiques accrues ont abouti à la nationalisation de l'entreprise en 1971. La SONEES, un service public de l'État, a alors été créé pour gérer les services d'approvisionnement en eau et d'assainissement. La capacité de SONEES a été quelque peu limitée par les tarifs fixés par le gouvernement à des niveaux insuffisants pour récupérer totalement les coûts de fonctionnement, d'entretien et d'investissements. En outre, l'accumulation d'arriérés, provenant des clients publics et paraétatiques, a négativement affecté le bilan de la société et a obligé SONEES et le Ministère des Finances à régulièrement radier les factures d'eau non payées face aux obligations des services de dettes et aux impôts.

SONEES était un opérateur suffisamment performant, mais la répartition des responsabilités entre le Ministère de l'Hydraulique, chargé du développement de l'infrastructure de l'approvisionnement en eau et d'assainissement, et SONEES, chargé de fournir le service d'approvisionnement en eau et d'assainissement, a mené à une mauvaise performance du secteur que les organismes de financement étaient peu enclins à financer.

Le Sénégal a recherché des réformes du secteur et a étudié les exemples de succès des opérations du secteur privé dans les pays voisins : (i) la Côte d'Ivoire, où les services d'approvisionnement en eau et des eaux usées avaient été actionnés par un opérateur privé ivoirien (SODECI) dans le cadre d'un contrat d'affermage depuis 1959, et (ii) la Guinée Conakry, où un opérateur privé (SEEG) a été mobilisé à la fin des années 80 pour remettre en état les opérations de l'approvisionnement en eau délabrée dans le cadre d'un contrat d'affermage de dix ans. Le pays a choisi de réformer avec les caractéristiques suivantes :

- la SONEES a été liquidé et remplacé par une société d'actifs, la «Société Nationale des Eaux du Sénégal» (SONES), pour administrer et développer les infrastructures d'approvisionnement en eau;
- la SONES a dissolu l'opération des services d'approvisionnement en eau et l'entretien régulier des actifs de l'approvisionnement en eau à Dakar et dans les autres 55 villes et villages, dans le cadre d'un contrat d'affermage à 10 ans avec un opérateur privé professionnel;
- une agence nationale d'assainissement, l'«Office National d'Assainissement», (ONAS) a été créée pour développer et exploiter la collecte et l'élimination des eaux usées.

Quatre opérateurs internationaux, tous de la France, ont exprimé leur intérêt pour l'exploitation du service de l'approvisionnement en eau au Sénégal: Après deux tours compétitifs d'appel, avec la présentation des propositions techniques et financières, SAUR a présenté la plus basse proposition évaluée à un taux d'opérateur équivalent à 62 % du tarif en vigueur à ce temps-là. Lors de l'octroi du contrat, SAUR a incorporé au Sénégal la «Sénégalaise des Eaux» (SDE) pour signer le contrat d'affermage avec SONES et le Gouvernement. SAUR a tenu 58 % des actions de la Société SDE, le reste fut détenu par des investisseurs privés sénégalais (32 %) et 5 % par chacun de l'Etat et de l'ancien personnel de SONEES. La performance d'exploitation de SDE a été positive. Se basant sur les améliorations opérationnelles et financières, le Sénégal et la SAUR ont renégocié une prolongation du contrat d'affermage de cinq ans, sans aucune aide extérieure, en indiquant que toutes les parties, c'est-à-dire le Gouvernement, SONES, l'opérateur et les clients sont satisfaits que cet accord "gagnant-gagnant" vaut sa prolongation. L'étude de cas offre un certain nombre de leçons :

- (i) une volonté politique forte et soutenue est nécessaire pour conduire et mettre en œuvre des réformes durables de partenariat public-privé, qui n'y est qu'un seul élément ;
- (ii) le Gouvernement a le pouvoir d'orienter un opérateur privé vers les résultats qu'il souhaite mettre en œuvre. L'objectif social d'étendre le service aux pauvres a été réalisé grâce à l'établissement du taux de l'opérateur (qui ne distingue pas entre les riches et les

pauvres clients) et grâce à l'allocation des fonds suffisants pour financer l'extension des réseaux de distribution et la construction des connexions sociales dans les zones pauvres;

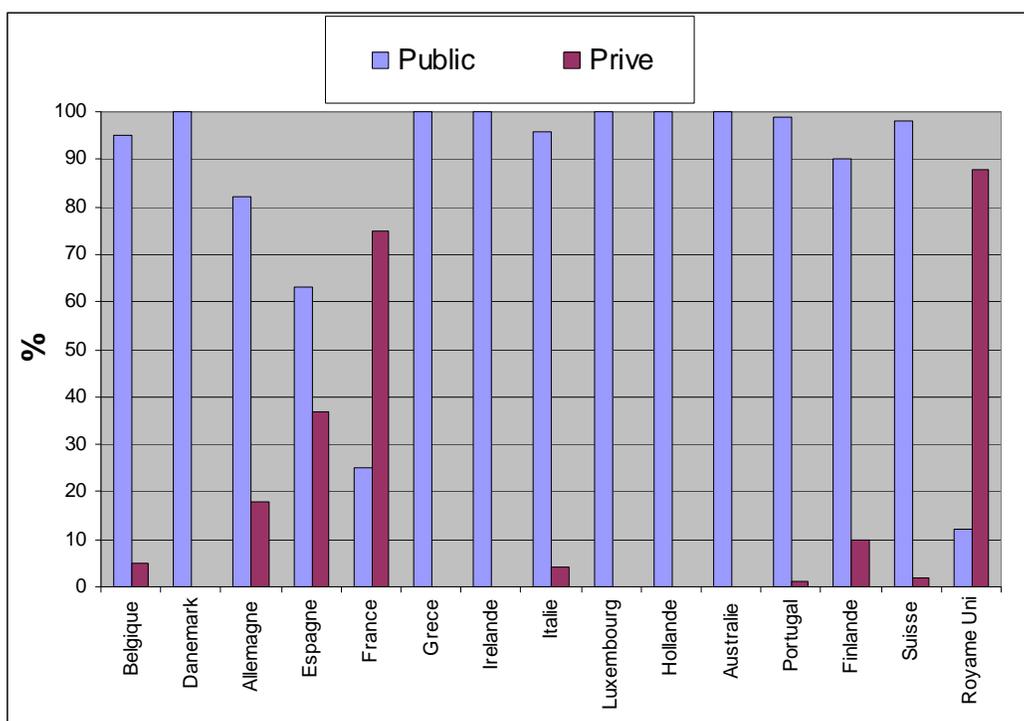
- (iii) le contrat de l'opérateur privé a été bien préparé avec l'aide substantielle de la Banque mondiale et le recours à des consultants hautement expérimentés ;
- (iv) Un programme important d'investissements a été mis en œuvre parallèlement à la réforme institutionnelle en vue de réhabiliter et d'étendre l'infrastructure. La Banque Mondiale a accordé deux prêts de 100 millions de dollars américains et de 125 millions de dollars américains respectivement, et a été rejointe par les institutions régionales, les organismes bilatéraux et même les institutions de prêts commerciaux. SONES a contribué pour environ 10 % de son programme d'investissements, de l'argent généré par les opérations ;
- (v) la Banque mondiale a fourni une importante assistance technique pour améliorer la capacité du secteur public: ce qui a créé une égalité entre l'opérateur privé et ses clients publics. Un client plus averti du secteur public a contribué à un partenariat stable dans l'intérêt de la durabilité de l'accord contractuel ; et
- (vi) les partenariats public-privé réussis et transparents peuvent être mis en œuvre sans un régulateur indépendant. L'utilisation d'une société commerciale d'audit pour garantir la performance de l'opérateur et sa conformité aux contrats, ainsi que l'utilisation d'un modèle financier détaillé pour prendre des décisions conjointes sur les futurs investissements et les conditions de financement abordables ont démontré leur efficacité en tant que substitutions à une démarche de réglementation plus traditionnelle (la performance individuelle de réglementation a souvent été peu satisfaisante en Afrique).

L'Espagne - Coexistence publique-privée grâce à la copropriété des entreprises

L'Espagne représente un mélange intéressant d'opérateurs publics et privés de distribution d'eau et d'eaux usées. Les 8000 municipalités sont officiellement responsables de la prestation des services, mais elles ont conçu de nombreuses façons pour l'exercice de leur responsabilité. Dans l'ensemble, les différentes formes de gestion des affaires publiques fournissent des services à environ 50 % de la population. Les fournisseurs privés offrent des services à 32 % de la population, les coentreprises (empresas mixtas) fournissent leurs services à 12 % de la population, et les municipalités gèrent directement les systèmes de seulement 7 % de la population.

Ces derniers sont généralement des systèmes dans les petites municipalités. Le modèle espagnol de la création de coentreprises (empresas mixtas) tente de réduire le risque politique par la création de sociétés de portefeuille, détenues conjointement par le gouvernement municipal et le partenaire privé. De tels modèles de copropriété ont fait leurs preuves dans d'autres pays tels que la Colombie et le Mexique. L'annexe 3 présente une explication plus complète du modèle. Les coentreprises coexistent avec d'autres modèles de gestion publics et privés, tels que les opérations municipales directes ou les concessions à Barcelone.

En dépit des progrès de la gestion privée des services d'approvisionnement en eau, il y a une préférence historique pour la gestion publique comme le montre le tableau suivant :



Ref: Eureau, 1996

La Turquie - L'héritage historique affectant la gouvernance de l'eau et des eaux usées

L'importance politique de l'eau en Turquie augmente de plus en plus. L'eau devient rare et en 2025 la Turquie aura seulement 100 m³ par habitant, c'est la définition d'un pays qui est en pleine crise d'eau. En même temps, les négociations pour l'entrée de la Turquie dans l'Union Européenne exigeront du pays d'aller vers une plus grande efficacité dans l'utilisation de l'eau.

La législation et les pratiques opérationnelles qui, dans certains cas, remontent à 80 ans, doivent changer pour satisfaire les directives de l'UE afin de permettre à la Turquie de respecter ces directives et d'entrer en concurrence. Il ne suffit pas de simplement construire plus d'infrastructures, comme au passé. Le temps est venu d'agir efficacement et d'entretenir correctement ce qui existe. Les critères de répartition doivent être modernisés pour maximiser les avantages des ressources limitées en eau entre les demandes concurrentes.

La même quantité d'eau doit produire davantage de richesses. À l'heure actuelle, la Turquie produit environ 5\$ du produit intérieur brut par m³ d'eau utilisée, bien en dessous de la moyenne mondiale qui est de 9 \$, 30 \$ dans l'Union Européenne, et 55 \$ en Israël.

Il ya des inefficacités opérationnelles avec des recettes d'eau de l'ordre de 50% pour la plupart des municipalités. Les inefficacités des investissements sont dictées par le fait que les investissements sont subventionnés. Un financement à bas prix réduit la pression sur les agences de l'eau en vrac et sur les municipalités pour investir de façon aussi efficace que possible. Les variations dans la productivité des investissements, telles que mesurées par le coût moyen de

relier un individu aux réseaux d'eau et d'assainissement, sont très étendues. Les services les plus efficaces ont réussi à connecter les populations non servies, à des coûts d'un tiers de la moyenne de l'ensemble des services. Dans le cas des organismes de l'administration centrale, il y a une tendance à commencer de nouveaux travaux avant que les projets déjà commencés ne soient achevés, avec le résultat inévitable que, à un temps donné, la moyenne pour la période de mise en œuvre des projets dépasse 20 ans.

Les municipalités sont chargées de fournir de l'eau potable et des services des eaux usées. La qualité du service varie énormément, avec les zones métropolitaines qui sont les mieux gérées et les plus petites villes qui sont gérées d'une mauvaise manière. L'absence d'une réglementation transparente des tarifs économiques a fait que les consommateurs paient souvent le prix de l'inefficacité de la gestion publique, et que l'ingérence politique dans la fixation des tarifs soit excessive.

A ce jour, le secteur de l'approvisionnement en eau et d'assainissement a signé trois contrats avec la participation du secteur privé. Le premier contrat fut la construction d'un système de réseaux d'eau en vrac destiné à l'approvisionnement de la municipalité d'Izmit et qui a été signé en 1993 avec un opérateur international et un partenaire turc. Le deuxième fut le contrat d'opérations du système de l'approvisionnement en eau et d'assainissement d'Antalya qui a été signé en 1996 avec un autre opérateur international associé à un partenaire turc. Le troisième fut le contrat d'opérations Cesme-Alacati qui a été signé en 2003 avec un autre opérateur international, en association avec un partenaire turc.

Le système d'Izmit s'est avéré être très coûteux et le Trésor turc paie toujours pour le montant minimal annuel à l'entrepreneur, même s'il y a peu de demande pour l'eau chère. Le contrat de bail d'Antalya a bien débuté. L'opérateur privé a commencé ses opérations en 1997, a réduit les coûts et a amélioré la qualité du service au départ, mais a ensuite subi des pertes, en partie en raison de ses prix d'enchères faibles et invariables. L'opérateur privé a déclaré sa faillite et la société municipale d'approvisionnement en eau et des eaux usées a été forcée de reprendre les opérations. Le contrat d'Antalya est devenu alors l'objet d'arbitrage international. Le troisième contrat à Cesme est encore opérationnel. Les raisons historiques aident à expliquer certaines des réticences des municipalités à utiliser des opérateurs privés, surtout s'ils sont étrangers. En outre, les municipalités ne veulent pas perdre l'accès à des revenus provenant des opérations des eaux et des eaux usées qu'elles utilisent souvent pour payer les dépenses de fonctionnement et d'immobilisations dans d'autres domaines dans les municipalités.

Le Royaume-Uni - Cession d'actifs aux opérateurs privés avec resserrement de règlement

Le modèle britannique est la forme la plus extrême de la cession, car il a permis à des entreprises privées l'achat de l'infrastructure physique, tout en autorisant le traitement bénévole par le régulateur du secteur, l'OFWAT, en termes d'augmentations tarifaires. Dans les deux premières prolongations de cinq ans, les entreprises privatisées ont été autorisées de réaliser des augmentations tarifaires annuelles dépassant le taux d'inflation. L'incidence financière de la privatisation est également contestée. Certaines estimations affirment que le gouvernement a effectivement payé les opérateurs privés pour prendre les infrastructures en charge.

Le gouvernement a écrit au large environ 4,0 milliards de livres sterling dans les comptes débiteurs des sociétés détenues par des entreprises publiques, fourni une "dot vert" de l'ordre de 1,0 milliards de livres, et payé aux banques d'investissements 300 millions de livres pour organiser la vente des entreprises publiques.

En contrepartie, le gouvernement a reçu environ 5,0 milliards de livres sterling de la vente des agences de l'approvisionnement en eau et d'assainissement à des opérateurs privés, qui n'est guère une brillante proposition. La privatisation au Royaume-Uni semble avoir été conduite dans une large mesure par les convictions idéologiques du parti au pouvoir à l'époque que le secteur public doit être réduit. Des questions quant à sa durabilité peuvent être posées maintenant que le régulateur est moins généreux en accordant des augmentations tarifaires.

Les Etats Unis-Opérateurs publics: prix distinct et réglementation de la qualité

Paradoxalement, bien que l'économie américaine soit perçue comme étant mue par les forces du libre marché, il n'en demeure pas moins que l'approvisionnement en eau et le traitement des eaux usées restent largement une affaire municipale. Il est à noter que près de 54 000 systèmes publics de gestion de l'eau existent aux Etats-Unis. Par ailleurs, dans les régions urbaines, les services relatifs à l'eau sont soit assurés directement par les villes ou les cités ou indirectement par les services publics que possèdent respectivement les villes et les cités. Précisons que les services privés d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées opérant dans le cadre de concessions octroyées en vertu de juridictions locales sont de rares exceptions.

D'autre part, la prévalence des opérations municipales pourrait trouver son explication dans une tradition d'opérations municipales destinées à fournir des opportunités d'emplois publics qui pourraient être une source de népotisme politique. Le fait que les engagements municipaux hors-tax constituent une source importante de financement des investissements, pourrait être une autre raison.

La réglementation économique des tarifs de l'approvisionnement en eau et du traitement des eaux usées est élaborée par les Commissions du Service Public de l'état. Par opposition, la réglementation de la qualité concernant la qualité de l'eau potable et des effluents des eaux usées ensemble relève de la responsabilité de l'Agence Fédérale de la Protection Environnementale (EPA).

Notons que l'EPA est l'organisme régulateur de deux importantes législations à savoir: la loi sur une eau potable sûre et la loi concernant la propreté de l'eau. Par ailleurs, les tarifs de l'eau en vigueur aux Etats-Unis figurent parmi les tarifs les plus bas au sein des pays de l'OCDE et ce, partiellement en raison du report des investissements nécessaires à la réhabilitation et au renouvellement de l'infrastructure obsolète. D'autre part, les niveaux de consommation sont considérablement plus élevés aux Etats-Unis que dans les pays de l'Europe de l'Ouest. Le total des factures de consommation est par conséquent bien similaire. Près d'un tiers du tarif prévoit ainsi une conservation favorable à travers l'augmentation des taux par bloc alors qu'un autre tiers est favorable à l'augmentation de la consommation à travers la réduction des taux par bloc; le tiers qui reste étant linéaire et neutre.

Sous-Annexe 1.1

Secteur eau potable et assainissement au Chili

Au Chili, le service est assuré par 18 concessions régionales créées vers la fin des années 1980 et privatisées vers la fin des années 1990 ; elles desservent un total de près de quatre millions d'abonnés. Des opérateurs professionnels internationaux ont des intérêts dans certaines d'entre elles au côté d'investisseurs chiliens.

1. Les concessions chiliennes financent le développement de leur infrastructure uniquement par surplus d'exploitation, prêts commerciaux et émissions d'obligations, sans aucune subvention de l'Etat. Cette politique de financement a été mise en place alors que les taux de desserte étaient déjà très élevés tant pour l'eau que pour l'assainissement, et que le programme important restant à mettre en place était celui de l'épuration des eaux usées. Les tarifs fixés par le Régulateur sur la base d'une exploitation de référence « efficace » encouragent les concessions à optimiser leurs programmes d'investissements et réduire les dépenses d'exploitation pour garantir la rentabilité des opérations et être à même de mobiliser des capitaux à des conditions intéressantes. En 2006 les investissements du secteur se sont montés à 285 millions US\$, dont 70 % pour l'assainissement ; pour les huit années à venir, un investissement total de 1,200 millions US\$ est prévu, dont 65% pour la collecte et le traitement des eaux usées. En 2006, selon le Régulateur, la rentabilité moyenne des capitaux privés investis dans les concessions a atteint 16 % en moyenne.

Tarifs et Régulation Economique

2. La régulation des tarifs AEPA au Chili est considérée par les spécialistes comme une des plus performantes au monde (voir section D). Selon la loi tarifaire de 1988, le tarif AEPA doit être fixé en fonction des principes de : (i) « efficacité dynamique » en référence à une concession modèle « efficace » du point de vue de l'exploitation⁵ et des investissements ; (ii) « efficacité économique », en référence au coût marginal à long terme de chaque système d'AEPA⁶ ; (iii) « intelligibilité » pour guider les décisions de production et consommation ; (iv) « équité » éliminant toute subvention croisée entre consommateurs à l'intérieur d'un même système d'AEPA⁷ ; et (v) « auto financement » au cas où, en application de la tarification au coût marginal, la concession modèle ne serait pas auto financée à court terme. Les tarifs sont fixés par le Régulateur pour une durée de cinq ans pour chaque système d'AEPA à l'intérieur d'une concession sur la base d'un programme d'investissements « efficace » et d'amélioration des performances d'exploitation. Le tarif comprend une partie fixe et deux parties variables pour l'eau potable et pour l'assainissement, qui peuvent être différenciées pour la saison de pointe. Le tarif est actualisé automatiquement pour tenir compte de l'inflation. En 2005, la facturation moyenne a été équivalente à 1.02 US\$/m³, dont environ la moitié pour l'assainissement. A fin

⁵ Alors que les indicateurs de performance sont en général bons pour tous les concessionnaires, le taux d'eau non facturée, à 33%, est encore relativement élevé.

⁶ Le Régulateur fixe les tarifs pour chacun des 320 réseaux eau et 270 réseaux assainissement gérés par les 18 concessionnaires.

⁷ Le tarif est uniforme quel que soit le niveau de consommation et la catégorie de consommateur.

2005, pour une consommation de 20 m³/mois, les tarifs moyens évoluaient entre 0.91 US\$/m³ et 2.38 US\$/m³ (cas extrême).

Modalités de Subvention

3. Le Chili a mis en place un programme de « subventions ciblées » pour alléger la charge de la facture d'AEPA dans le budget des ménages à faibles revenus. Selon la région et le type d'AEPA, la subvention peut couvrir entre 25 % et 85 % du montant de la facture pour les 15 premiers m³ d'eau consommée chaque mois ; toute consommation supplémentaire étant prise en charge par l'abonné au tarif plein. La subvention est administrée par les municipalités, qui vérifient l'éligibilité des ménages qui en font la demande, selon des critères précis. Le gouvernement central attribue des subventions similaires pour les consommations d'électricité, téléphone et gaz. En 2005, environ 17.5 % des ménages ont bénéficié de la subvention AEPA pour un montant total d'un peu plus de 50 million US\$, à comparer à une facturation totale de l'ordre de 950 millions US\$. Dans certaines régions où le tarif est élevé et la proportion de ménages à faibles revenus importante, près du tiers des ménages bénéficient de cette subvention.

Généralités

4. Le Chili s'étend sur la façade Pacifique de l'Amérique latine sur une distance de plus de 4,000 kilomètres entre le Pérou et la pointe sud du continent. Sa population totale a évolué de 10.93 millions en 1992 à 12.9 millions en 2004 (dates des deux derniers recensements) à un taux moyen de 1.4 % par an. En 2004, la population urbaine représentait près de 88 % de la population totale, soit 11.3 million, les plus grandes villes étant Santiago (5.6 million), Concepción (385,000 million) Viña del Mar (350,000) et Valparaiso (285,000). En 2005, le revenu national brut par habitant était de US\$4,910 (équivalent à US\$10,500/habitant sur la base de la parité de pouvoir d'achat). Moins de 10 % de la population vit avec moins de deux US\$ par jour.

Caractéristiques du Service de l'AEPA Urbain

5. Le tableau 3 résume l'évolution des taux de desserte de l'alimentation en eau potable et assainissement liquide (AEPA) en zone urbaine. On note :

- Une couverture eau potable très élevée dès 1990 et quasi universelle en 2005. Le service est d'excellente qualité : l'eau est distribuée en permanence et 99.4 % des échantillons prélevés sont conformes aux normes de qualité du Ministère de la Santé.
- Une couverture assainissement également très élevée en 2005 (près de 95 %). L'objectif du gouvernement étant une couverture quasi universelle en 2010.
- Une accélération du taux de traitement des eaux usées, passé de 10% en 1990 à près de 75 %⁸ en 2005; l'objectif du gouvernement étant également de traiter la quasi-totalité des effluents en 2010. 96.8 % des échantillons respectent les normes de rejet.

⁸ Selon les informations fournies par le Régulateur SISS, les procédés de traitement utilisés sont : (i) les boues activées (plus de 100 stations) ; (ii) le lagunage aéré (plus de 50 stations) ; (iii) les émissaires en mer (20 unités) ; et (iv) les étangs de stabilisation (30 unités).

Tableau 3 : Evolution de la Couverture du Service d'AEPA Urbain

Année	Couverture Eau potable %	Couverture Assainissement %	Effluents épurés %
1970	66.5	31.1	ND
1980	91.4	67.4	ND
1990	97.4	81.8	10.0
1995	98.6	89.4	14.0
2000	99.6	93.1	20.9
2005	99.8	94.9	73.3

ND : non disponible

Organisation du Secteur de l'AEPA

6. Le Ministère des Travaux Publics est responsable du secteur de l'AEPA ; il attribue les « concessions » d'AEPA en zone urbaine et assure la promotion de l'AEPA en zone rurale au travers de sa Direction des Programmes sanitaires. La régulation du service de l'AEPA est partagée entre le Régulateur « Commissariat des Services Sanitaires⁹ – SISS » et le Ministère de la Santé qui fixe les normes de qualité d'eau potable.

7. Jusque vers la fin des années 1980 le service de l'AEPA était assuré par une société nationale qui en fait était un « holding » de onze sociétés régionales, et par deux sociétés autonomes ; les revenus du secteur étaient insuffisants pour financer les frais d'exploitation. En 1988, la Loi générale des Services sanitaires¹⁰ autorise l'attribution de 13 concessions à des sociétés publiques, privées ou à capitaux mixtes dans chacune des régions du pays. En 1988, la loi tarifaire des Services sanitaires¹¹ et en 1990 la création du Régulateur SISS sont approuvés. Initialement les concessions étaient presque toutes publiques, mais la mise en application de la Loi tarifaire, visant à faire supporter la totalité des coûts d'exploitation et de développement au tarif, la mise en place de programmes d'amélioration des performances et de desserte ont permis à toutes ces sociétés d'atteindre une rentabilité financière suffisante pour attirer des investisseurs privés. En 1998, la loi fut amendée pour permettre la privatisation totale du service de l'AEPA. A l'heure actuelle, 18 sociétés privées assurent le service de l'AEPA urbain dans le pays et financent le développement du service grâce aux surplus d'exploitation et en faisant appel aux marchés financiers, sans aucune subvention de l'Etat. Plusieurs groupes internationaux ont des intérêts dans les concessions aux cotés d'investisseurs chiliens. Le tableau 4 ci-dessous donne quelques chiffres caractéristiques du secteur.

⁹ Superintendencia de Servicios Sanitarios

¹⁰ Ley General de Servicios Sanitarios, 1988

¹¹ Ley de Tarifas de los Servicios Sanitarios, 1988

Tableau 4 : Caractéristiques du Secteur AEPA urbain (2005)

Société	Abonnés Milliers	Production Millions m ³ /an	Ventes Millions m ³ /an	Eau non facturée.	Abonné par Employé	Linéaire de réseau	
				%		Eau km	Ass. km
Grandes							
Aguas Andinas	1 387	553	396	28.5	504	10 979	8 759
ESSBIO	590	182	118	35.2	364	5 770	4 275
Moyennes							
Esva	490	146	88	39.9	633	4 218	2 979
Aguas Nuevo	188	59	33	43.1	410	1 885	1 473
SMAPA	173	79	46	42.9	421	1 389	1 030
Aguas Araucania	173	56	31	44.6	344	1 712	1 586
Aguas del Valle	161	42	28	31.7	700	1 650	1 423
Essal	161	45	30	33.5	259	1 661	1 367
Petites							
11 sociétés	560	228	163	28.7	238	5 750	4 556
Total	3 883	1 391	933	32.9	399	35 014	27 447

8. En 2005, le secteur de l'AEPA urbain desservait près de 3.9 millions d'abonnés par l'intermédiaire de 35,000 km de réseau d'eau et 27,500 km de réseau d'assainissement. Les productions et ventes étaient respectivement de 360 m³/an/abonné et 240 m³/an/abonné en moyenne. Si le ratio moyen de 400 abonnés par employé (soit 2,5 employés pour 1 000 abonnés) est excellent, la performance des sociétés d'AEPA peut encore s'améliorer en ce qui concerne le ratio d'eau non facturée, qui était de 33 % en moyenne (équivalent à 36 m³ par jour et par km de réseau), en augmentation de quatre points par rapport à la performance de 1999 (29 %) ; SISS considère qu'un ratio d'eau non facturée de 15 % est un objectif raisonnable.

Investissements

9. En 2005, l'équivalent de 288 millions US\$ a été investi dans le secteur de l'AEPA urbain dont près de 35 % pour le traitement des eaux usées. Un investissement de 285 millions US\$ était prévu pour 2006. Pour les périodes 2007-2011 et 2012-2016 les investissements programmés se montent à 765 millions US\$ et 425 millions US\$, soit une moyenne de 153 millions US\$ par an et 85 millions US\$ par an respectivement. Le tableau 5 donne quelques détails sur la composition des programmes d'investissements. Entre 2006 et 2016, il est prévu d'investir un total de 1,475 millions US\$ dont 480 millions US\$ (32.5 %) pour l'eau potable, 330 millions US\$ (22.5 %) pour l'assainissement et 625 millions US\$ (42.5 %) pour le traitement des eaux usées. Cinq concessions (dont Santiago, Concepción et Valparaíso) envisagent d'investir 1,175 millions US\$, soit près de 80 % du total. Sur la base d'une augmentation de la population

urbaine de deux millions environ entre 2006 et 2016, l'investissement prévu est de l'ordre de 750 US\$ par nouvel habitant raccordé.

Tableau 5 : Programmes d'Investissements (millions US\$)

Sociétés	2005	2006	2007-2011	2012-2016
Grandes	115	95	515	250
Moyennes	145	153	140	115
Petites	28	37	100	60
Total¹²	288	285	765	425
Moyenne annuelle			153	85
Eau	149	70	240	170
Assainissement		40	155	135
Traitement EU	99	160	355	110

Financement

10. SISS publie un rapport annuel très détaillé sur la situation du secteur AEPA. De son analyse de la situation financière en 2005, on peut tirer les chiffres suivants :

- la facturation a atteint 950 millions US\$, soit en moyenne près de 1.02 US\$/m³ facturé (en augmentation de 7.1 % par rapport à 2004), le résultat net d'exploitation 407 millions US\$ (en augmentation de 11.5 % par rapport à 2004) et le résultat de l'exercice comptable, compte tenu des revenus hors exploitation 340 millions US\$ (en augmentation de 20 % par rapport à 2004) ;
- les actifs totaux du secteur on atteint 4,350 millions US\$ (en augmentation de 3.3% par rapport à 2004) dont environ 3,500 millions US\$ d'immobilisations physiques.
- le ratio de la dette au capital investi a été 0.99 (en baisse de 0.02 points par rapport à 2004) ; et
- la rentabilité moyenne du capital investi par les investisseurs a atteint en moyenne 15.7 % (soit 2.2 points de plus qu'en 2004). La rentabilité du capital investi a été en moyenne de 18 % pour les grandes concessions, 10% pour les concessions moyennes et 20 % pour les petites concessions.

Régulation Economique et Tarifs

11. La régulation des tarifs AEPA au Chili est considérée par les spécialistes comme une des plus performantes au monde. Les principes introduits par la loi tarifaire de 1988 sont :

¹² Le total des investissements comprend aussi des dépenses qui ne sont pas comptées en tant que eau, assainissement et traitement des eaux usées.

- *Efficacité dynamique.* Le tarif doit être fixé en référence à une société modèle « efficace » tant du point de vue de l'exploitation que du point de vue des investissements. Les sociétés concessionnaires ayant des performances inférieures à celles de la société modèle, le principe d'efficacité dynamique intègre une amélioration des indicateurs de performance dans le temps.
- *Efficacité économique.* Le tarif doit être fixé en référence au coût marginal à long terme qui représente le coût d'opportunité de production d'un mètre cube d'eau supplémentaire, y compris le coût des ses externalités tels que la collecte et le traitement des eaux usées pour chacun des 320 réseaux eau types et 270 réseaux d'assainissement types; le coût marginal à long terme est calculé en divisant les dépenses de capital et exploitation incrémentales par les ventes d'eau incrémentales.
- *Intelligibilité.* La structure du tarif doit fournir au producteur et au consommateur des incitations pour guider leurs décisions de production et consommation : la structure tarifaire considère les différentes phases du service (production d'eau, distribution d'eau, collecte des eaux usées, traitement et élimination des eaux usées) par système et tient compte de la saisonnalité de la demande.
- *Équité.* Le tarif doit être non discriminatoire, sauf en cas de coûts différents de la fourniture du service. Le tarif doit éliminer toute subvention croisée entre consommateurs à l'intérieur du même système d'AEPA : en d'autres termes, tous les abonnés – riches ou pauvres – paient le même tarif à l'intérieur d'une même exploitation.
- *Auto financement.* Au cas où, en application du principe de tarification au coût marginal, la concession ne serait pas auto financée, la loi reconnaît la nécessité de placer le tarif à un niveau qui permettrait à la société modèle de faire face à ses obligations financières à court terme.

12. Le tarif est fixé par SISS pour une durée de cinq ans pour chaque concession AEPA sur la base du programme d'investissements « efficace » et d'une amélioration réaliste des performances des concessionnaires. Le tarif est actualisé automatiquement pour tenir compte de l'inflation. SISS mène actuellement le quatrième ajustement quinquennal des tarifs. La facturation moyenne a été équivalente à 1.02 US\$/m³ en 2005. Le tarif comprend une partie fixe et deux parties variables pour l'eau potable et l'assainissement, qui peuvent être différenciées selon les saisons. A titre d'exemple le tableau 6 donne la structure tarifaire qui s'applique à la concession de Aguas Andinas (Santiago) à fin 2005. Pour cette concession, la facture type pour une consommation de 20 m³/mois était d'environ 18.2 US\$ (0.91 US\$/m³); pour des consommations de 40 m³/mois et 60 m³/mois les tarifs moyens étaient de 0.89 US\$/m³ et 1.07 US\$/m³. Le site de SISS donne l'ensemble des tarifs qui s'appliquent à toutes les concessions ; à fin 2005, les tarifs évoluaient entre 0.91 US\$/m³ et 2.38 US\$/m³ (cas extrême) pour une consommation de 20 m³/mois et 0.92 US\$/m³ et 3.57 US\$/m³ (cas extrême) pour une consommation moyenne de 60 m³/mois.

**Tableau 6 : Exemple de Structure Tarifaire
Concession de Aguas Andinas (Santiago)
Fin 2005**

	Equivalent en \$EU
Charge fixe	0.82
Charge variable	
<i>Hors pointe annuelle</i>	
Eau	0.44/m ³
Assainissement	0.43/m ³
<i>Pointe annuelle</i>	
Eau	0.42/m ³
Assainissement	0.43/m ³
<i>Surconsommation</i>	
Eau	0.97/m ³
Assainissement	0.43/m ³
Taux de change 1.0 \$ EU = 545 \$ Chilien	

Capacité de Payer et Mécanismes de Subvention

13. En 1998, l'Institut national des Statistiques du Chili estimait que la facture d'eau et assainissement représentait en moyenne 1.14 % des revenus des ménages, évoluant entre 0.77 % pour les ménages situés dans le quintile inférieur (hauts revenus) et 2.35 % pour le quintile supérieur (faibles revenus), des valeurs nettement inférieures à la limite supérieure de 5 % fixée par le Régulateur. Des chiffres plus récents ne sont pas disponibles. Pour alléger la charge de la facture d'AEPA dans le budget des ménages à faibles revenus, le gouvernement central a mis en place un programme de « subventions ciblées » qui peut couvrir entre 25 % et 85 % du montant de la facture pour les 15 premiers mètres cubes d'eau consommée ; toute consommation supplémentaire est prise en charge par l'abonné au tarif plein. La subvention est administrée par les municipalités, en charge de vérifier l'éligibilité des ménages qui en font la demande, selon des critères très précis. Le gouvernement central attribue des subventions ciblées similaires pour les consommations d'électricité, de téléphone et de gaz. En 2005, 573 000 ménages (soit environ 17.5 % des ménages) ont bénéficié de la subvention AEPA pour un montant total de 51 millions \$EU (soit 5.4 % du chiffre d'affaires du secteur AEPA). Dans certaines régions où le tarif est élevé et la proportion des ménages à faibles revenus importante, près du tiers des ménages bénéficient de la subvention.

Sous-Annexe 1.2

L'Expérience Colombienne

Généralités

1. La Colombie a une superficie de 1.15 million km² environ ; elle a une façade sur la mer des Caraïbes et l'autre sur l'océan Pacifique. Sa population totale de 44 millions en 2004 a évolué au taux moyen de 1.8% récemment. En 2004, la population urbaine représentait près de 77 % de la population totale, soit près de 34 millions, les plus grandes villes étant Bogota (7.8 millions), Medellin (3.0 millions), Cali (2.8 millions), Baranquilla (1.85 million) et Cartagena (0.85 million). En 2005, le revenu national brut par habitant était de 1,810 \$US (équivalant à 6,820 \$US/habitant sur la base de la parité du pouvoir d'achat). Environ 22.5% de la population vivait avec moins de deux \$US par jour.

Caractéristiques du Service de l'AEPA Urbain

2. En 2005, le service de l'AEPA en zone urbaine était caractérisé, selon les données du «Commissariat aux Services Publics Résidentiels¹³ – SSPD » en charge de la supervision du secteur, par :

- une couverture en eau potable de l'ordre de 94% (à comparer à 88% en 1993). Malgré une nette amélioration au cours des dix dernières années, le service d'AEP n'est vraiment de bonne qualité que dans les plus grands centres urbains ;
- un taux de raccordement aux réseaux de collecte d'eaux usées également très élevé de près de 90% environ (à comparer à 82% en 1993) ; mais là aussi le service peu satisfaisant, se traduisant souvent par de fréquents débordements des égouts ;
- un taux de traitement des eaux usées encore très faible (de l'ordre de 5%).

3. La revue sectorielle de SSPD fournit quelques données supplémentaires sur la qualité et l'efficacité du service d'AEPA :

- le service d'eau est continu dans les très grandes villes de Bogota, Medellin et Cali, mais on note encore des coupures dans les villes moyennes, où la continuité du service est supérieure à 96%, un chiffre qui descend en dessous de 80% pour les villes desservant entre 2,500 et 25,000 abonnés eau ;
- le comptage est pratiquement universel dans les très grandes villes, et atteint 95%, 85% et 78% dans les villes des groupes 2, 3 et 4¹⁴ ;
- les pourcentages d'échantillons qui respectent les normes de qualité sont de 95%, 91%, 93% et 76% respectivement pour les villes des groupes 1, 2, 3 et 4.
- l'eau non comptabilisée représente environ 38% de la production dans les très grandes villes, un ratio supérieur en moyenne à 50% dans les autres catégories de villes ;

¹³ Superintendencia de Servicios Publicos Domiciliarios

¹⁴ Groupe 1 : plus de 400,000 abonnés eau ; Groupe 2 entre 80,000 et 400,000 abonnés eau ; Groupe 3 entre 25,000 et 80,000 abonnés eau ; et Groupe 4 entre 2,500 et 25,000 abonnés eau.

- seuls 36 % des eaux usées sont épurées à Bogota (1.36 million d'abonnés eau) ; 17 % à Medellin et 46 % à Cali. Dans les villes plus petites, ce taux tombe pratiquement à zéro ; de nombreuses stations d'épuration fonctionnent mal.

Organisation du Secteur de l'AEPA

4. La répartition des responsabilités dans le secteur de l'AEPA est définie dans la Constitution de 1991, la loi de 1994 et ses différents décrets d'application. Les municipalités sont responsables du service de l'AEPA sur leur territoire. En 2006, 826 prestataires de service AEPA urbain étaient enregistrés auprès de la SSDP (et 2 010 ne l'étaient pas).

- En majorité, les 349 prestataires qui desservent plus de 2,500 abonnés, (et regroupaient environ 78 % de la population urbaine) étaient responsables à la fois du service de l'AEPA et des ordures ménagères ; certains prestataires, comme c'est le cas à Medellin, assurent aussi la distribution d'électricité et le service téléphonique.
- Parmi ces 349 prestataires, 11% étaient des municipalités, 31% des entreprises d'état commerciales et industrielles, 40 % des entreprises à capitaux mixtes et 7% des entreprises privées, et 11% des associations et autres formes juridiques.
- La majorité des prestataires desservant moins de 2,500 abonnés étaient des associations.

5. Le Secrétariat d'Etat à l'Eau et à l'Assainissement définit la politique générale du secteur de l'AEPA. La revue du secteur AEPA urbain publiée par SSDP en 2006 résume les grandes lignes de cette politique dans les domaines : (i) social ; (ii) environnemental ; (iii) réglementaire ; fiscal et de recouvrement des coûts ; (iv) financement et incitations sectorielles ; (v) surveillance et contrôle ; (vi) assistance aux petits gouvernements locaux et aux communautés indigènes ; et (vii) planification du territoire et du secteur.

6. Il n'y a pas de programme spécifique pour accélérer la fourniture du service d'AEPA, et en particulier l'épuration des eaux usées, mais le Gouvernement apporte un soutien indirect important au secteur grâce au cadre juridique et de régulation qu'il a mis en place. Par exemple :

- le fait que le droit à l'accès à un service d'AEPA soit inscrit dans la Constitution donne aux communautés non desservies une base légale à leurs revendications ;
- il est demandé aux prestataires de service AEPA de faciliter le raccordement aux réseaux en offrant des facilités de paiement tels que l'étalement sur trois ans ;
- les municipalités bénéficient de transferts fiscaux importants par le biais du « Système général de Participation¹⁵ – SGP » ;
- les objectifs de service AEPA sont publiés dans le Plan national de Développement ; et
- des programmes spécifiques de soutien aux plus petits prestataires sont mis en place.

Investissements

7. La revue sectorielle, mentionnée ci-dessus, ne donne pas de chiffres consolidés d'investissements pour l'ensemble du secteur AEPA urbain.

¹⁵ Sistema General de Participación.

Financement

8. Par contre elle indique que pour la période 2002-2005, le revenu total des 100 plus grands prestataires de service AEPA urbain était équivalent à 6,100 millions US\$ et se répartissait entre : (i) revenus d'exploitation : 90% ; (ii) contribution du SGP » : 9% ; et (iii) autres sources : 1%. SSPD indique que cette répartition des revenus est représentative du secteur AEPA tout entier. D'après les données du Département général de la Planification, le SGP a contribué au total l'équivalent de 1,300 millions US\$ au secteur de l'AEPA, sur la période 2002-2005, soit en moyenne 325 millions US\$/an.

9. La Colombie a été capable d'attirer des capitaux privés pour l'infrastructure sans pour cela que les investissements publics déclinent. Les capitaux privés ont été dirigés en grande partie vers les secteurs par le biais d'investissements directs plutôt que capturés comme revenus fiscaux par le biais de ventes de sociétés publiques. SSPD signale que plus de 20 projets d'AEPA urbain d'un coût total de l'ordre de 400 millions \$US ont bénéficié de financements privés au cours de période 2002-2005.

10. SSPD, dans sa synthèse performances financières du secteur AEPA, indique que le capital des prestataires de service eau est constitué de 55% de capitaux propres et de 45 % de dettes ; un ratio qui passe à 59/41 pour les activités assainissement. En moyenne la rentabilité des actifs de 1.7 pour les activités eau et 3.7% pour les activités assainissement (à comparer à des taux de 3.1 % pour les télécommunications, 3.5 % pour l'énergie et 13 % pour la distribution de gaz).

Régulation Economique et Tarifs¹⁶

11. La Constitution de 1991 donne des bases solides à la régulation des services publics, qui ont de plus été renforcées par la loi de 1994 ; cette dernière est considérée comme un excellent exemple de législation en matière de services publics en Amérique latine. Le Secrétariat d'Etat à l'Eau et à l'Assainissement qui définit la politique générale du secteur de l'AEPA préside aussi la Commission de Régulation de l'AEPA. Une particularité du système colombien est la séparation des responsabilités de « régulation » et de « supervision ». La « Commission de l'Eau Potable et de l'Assainissement de Base¹⁷ – CRA » définit les critères d'efficacité du service et les règles de fixation des tarifs. Le SSPD, cité plus haut, est une agence multi sectorielle chargée de la supervision des sociétés d'AEPA et des sociétés d'énergie, gaz , télécommunications et ordures ménagères, de l'application des lois anti-trust, de la liquidation des sociétés en faillite. SSPD sert aussi d'instance d'appel pour les plaintes des consommateurs. Un des problèmes de l'arrangement actuel est que SSPD ne joue aucun rôle dans le choix des indicateurs de performance qu'elle est chargée de suivre. De plus, dans un secteur de l'AEPA très décentralisé, il semble nécessaire d'établir des modalités de régulation différenciées pour les plus grands prestataires de service AEPA, où se concentre la moitié des consommateurs, les sociétés de taille moyenne et les toutes petites sociétés pour lesquelles le concept de régulation pourrait être remplacé par celui d'assistance technique.

¹⁶ Une partie des informations de ce chapitre provient du rapport Colombie, REDI, The World Bank ; voir bibliographie.

¹⁷ Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico

12. Le comptage est généralisé et comme d'importants efforts de recouvrement des coûts ont été effectués on a noté une baisse sensible de la consommation domestique de 34 à 19 m³/mois entre 1990 et 2001. Des progrès importants ont été réalisés pour atteindre la viabilité financière des prestataires de service AEPA urbain. Cette tâche difficile a nécessité des ajustements de tarifs de 100% à 300% pour les catégories de consommateurs dans les tranches basses. Cependant cet effort a été essentiellement consenti par les grands prestataires de service d'AEPA. Dans les petites villes souvent plus sensibles aux pressions politiques, la réticence à ajuster les tarifs a été plus forte. Le Plan national de Développement a récemment gelé le processus de convergence des tarifs pour les consommateurs les plus subventionnés. Le débat sur la méthode de fixation des tarifs et de calcul du taux de rentabilité du capital investi est en cours.

13. La structure tarifaire est souvent complexe et comporte en général six tranches de consommations domestiques, une tranche pour les consommations commerciales et industrielles et une tranche pour les consommations administratives.

14. La Colombie a une longue tradition de subventions croisées pour les services d'électricité, gaz, téléphone et AEPA. Ce système qui utilise un cadre national commun date des années 1960 ; il a été formalisé par la constitution de 1991, puis réformé quelque peu par la loi de 1994. Il est basé sur le principe de redistribution des revenus à l'échelle nationale et utilise des critères de pauvreté par quartiers basés sur la qualité et l'équipement des logements. Les consommateurs habitant dans des quartiers où les logements sont confortables paient une surtaxe sur leurs factures de services publics, alors que ceux habitant dans des quartiers où les logements sont plus modestes bénéficient d'un rabais sur ces mêmes factures. Surtaxes et rabais sont explicités sur les factures. La loi de 1994 a cependant entraîné une réduction sensible de ces transferts, sauf dans le secteur de l'AEPA où le rééquilibrage nécessaire était particulièrement important.

15. La loi de 1994 qui a introduit le principe de recouvrement des coûts s'est traduit par une augmentation sensible des tarifs de services publics, doublant ainsi le budget services publics des ménages en dix ans. Le ménage moyen alloue moins de 5% de son budget, soit environ 20 \$US, aux factures de services publics ; en l'absence de subventions croisées, le montant des factures des services publics serait de 35 \$US. Pour le quintile des ménages les moins aisés, la subvention croisée joue un rôle plus important : ils dépensent 10% (11 \$US) de leurs revenus pour les services publics, alors qu'ils dépenseraient 17% (19 \$US) sans subventions. L'électricité et l'AEPA représentent 75% en moyenne de la facture totale de services publics ; l'AEPA bénéficie des deux tiers de la valeur des subventions totales reçues par les ménages. Si la justification des subventions croisées dans les secteurs du gaz et du téléphone n'est pas évidente, il semble que le principe joue un véritable rôle social pour l'AEPA.

Sous-Annexe 1.3

Le modèle espagnol de la copropriété des entreprises, "Empresas mixtas"

1. La propriété privée-publice mixte, originaire de l'Espagne, est l'"*empresa mixta*", ou "société de propriété mixte". Ultérieurement, elle s'est propagée dans d'autres pays d'Amérique Latine. Ce modèle de gestion est pertinent aux municipalités *distinctives* de différentes tailles et fera l'objet de l'analyse suivante :

La survenue des "empresas mixtas" a suivi l'adoption du Plan National d'Approvisionnement en Eau et d'Assainissement en 1966, qui imposait que toutes les municipalités de plus de 2 000 habitants devraient recevoir des services améliorés. Selon la loi, les municipalités sont obligées d'endosser cette responsabilité.

Ensuite, la loi No. 7 de 1985 sur les Bases de Régimen Local (sur les municipalités) a fixé les deux solutions pour s'acquitter de cette responsabilité: soit directement ou indirectement par délégation partielle à des sociétés privées spécialisées, qui gèrent par le biais des concessions, des baux, des contrats de gestion, ou par l'intermédiaire des "empresas mixtas".

Subséquemment, la loi No. 13 de 1995 a modifié la précédente loi 7/1985 et a limité la gestion indirecte à trois choix: concession, crédit-bail, ou "empresa mixta". Parmi les autres amendements, la loi 13/1995 a renouvelé la durée maximale admissible des contrats entre la municipalité et l'opérateur privé des 50 années précédentes à 75 ans, compte tenu du total des prolongations du contrat.

La propriété, la surveillance et les opérations

2. Les procédures pour conclure des contrats de gestion des systèmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement d'une municipalité par une "empresa mixta" impliquent un certain nombre de mesures :

- l'administration municipale prépare une étude de faisabilité comprenant des analyses juridiques, financières et techniques qui permettront au Conseil Municipal d'examiner la création d'une "empresa mixta", une société créée en but de l'exploitation du système d'approvisionnement en eau et d'assainissement de la municipalité, et copossédée par la municipalité et par une société d'exploitation privée spécialisée ;
- suite à la décision de procéder à cette option, les procédures de passation des marchés publics et les documents d'appels d'offres sont préparés ;
- les enchères publiques compétitives pour choisir un opérateur privé envisagent à la fois une évaluation technique et une évaluation financière. L'offre comprend des instructions générales aux soumissionnaires ainsi qu'une copie préliminaire du statut de l' "empresa mixta" qui sera mise en place ;

- les arrêtés municipaux/statuts intérieurs définissent les pourcentages respectifs de la propriété publique, exercée par la municipalité elle-même, et de la propriété privée, exercée principalement par l'opérateur privé spécialisé, mais en laissant la porte ouverte à d'autres propriétaires non publics.
Généralement, l'"empresa mixta" est majoritairement détenue par la municipalité à 50% des parts. Les statuts intérieurs préciseront également le montant des capitaux et la manière dont les nouveaux investissements seront financés par les copropriétaires publics et privés. La rémunération de l'exploitant privé est acceptée et comprend généralement un pourcentage des recettes brutes en paiement pour la contribution de la technologie, le savoir-faire administratif et les systèmes commerciaux et de comptabilité. D'autre part, la municipalité peut négocier un paiement annuel de recettes qui sera versé en échange de la remise des actifs immobilisés dans le système à l'"empresa mixta" pour les opérations et la maintenance.
- L'enchère publique compétitive est accordée à l'opérateur privé qui offre la proposition la plus intéressante, compte tenu des propositions techniques et financières et de l'expérience du partenaire privé.
- L'"empresa mixta" devient alors opérationnelle sous les règlements et le contrat figurant dans les documents d'appels d'offres. En tant que règle générale, la période du contrat en Espagne peut être d'au moins 50 ans et peut aller jusqu'à 75 ans considérant les prolongations. Le propriétaire/exploitant privé dispose d'un contrôle complet sur les opérations quotidiennes.
- A la fin de chaque exercice social, une portion du profit de chaque année est distribuée aux propriétaires au prorata de leurs parts de propriété dans l'"empresa mixta".

3. La surveillance de l'"empresa mixta" est exercée à deux niveaux :

Premièrement, la surveillance exercée par l'Assemblée Générale des Actionnaires, où les propriétaires des deux secteurs public et privé sont représentés. L'Assemblée Générale élit le Conseil d'administration de l'"empresa mixta", qui, à son tour, nomme le Directeur général. Ce niveau de gouvernance d'entreprise et de contrôle est analogue à celui de toutes les sociétés par actions opérant dans le cadre du code de commerce du pays. Il offre à la municipalité le plein aperçu sur les opérations par l'intermédiaire de ses représentants au Conseil d'administration.

Deuxièmement, le contrôle exercé par le biais du règlement du pays.

Le règlement prend deux formes : (i) le règlement de qualité de l'adéquation des services d'approvisionnement en eau et d'eaux usées, qui est exercée par exemple par le Ministère de la Santé et par le Ministère de l'Environnement; et, (ii) la réglementation économique du niveau de la tarification.

En Espagne, ce sont les municipalités qui autorisent les tarifs en vertu du règlement général des commissions des prix. Avec la création d'une "empresa mixta", la municipalité autorise à la fois les tarifs, et est propriétaire d'une partie du corps réglementé, un arrangement ambivalent. En revanche, il n'y a aucune ambiguïté quant à savoir qui est responsable des opérations: c'est

l'opérateur privé, seul. L'opérateur privé propose des candidats pour le poste de Directeur Général et offre tout son savoir-faire pour les opérations quotidiennes. Les incitations sont clairement en faveur du succès puisque l'opérateur privé est rémunéré tant pour la fourniture de son savoir-faire, tel que sa maîtrise dans l'exploitation et les systèmes d'information, que pour son aide dans la génération d'un bénéfice duquel il reçoit une quote-part au prorata de sa part de propriété.

Le soutien professionnel

4. L'une des raisons pour la municipalité de former une coentreprise avec un opérateur privé expérimenté stratégique est de professionnaliser la gestion, en exploitant le savoir-faire accumulé et mis à jour de son partenaire stratégique. Cette motivation obtient une importance quand la réglementation de la qualité dans le secteur intègre de nouvelles exigences, comme le traitement des eaux usées et les demandes pour une plus grande qualité de l'eau potable.

En Espagne, ces deux exigences semblent avoir encouragé les municipalités à se tourner de plus en plus à des opérateurs privés. En 2001, on estimait que près de 47% des services de l'approvisionnement en eau et 54 % des services des eaux usées ont été fournis par des opérateurs privés.

Le principal fournisseur a été Aguas de Barcelone par l'intermédiaire de sa filiale Aquagest qui s'est spécialisée dans les "empresas mixtas". Le fait qu'Aguas de Barcelone a d'autres types de contrats du secteur privé a rendu possible de puiser des employés dans un grand nombre de villes dans le cas où une municipalité avec une "empresa mixta" nécessite des compétences spécialisées. En Espagne, les "empresas mixtas" comptent pour 10% de l'ensemble des comptes privatisés, les contrats de bail comptent pour 18%, les concessions pour 54% et les autres types de contrats du secteur privé pour les 18% restants. En termes de nombres de contrats, la part des "empresas mixtas" sera probablement plus élevée car les concessions et les baux sont plus fréquents dans les grandes villes. Les municipalités gérées par le secteur privé représentent une part uniforme des municipalités dans chaque fourchette de population à l'exception des municipalités au-dessous de 5000 habitants, où le secteur privé est insuffisamment représenté.

L'analyse des risques

5. La répartition et l'atténuation des risques les plus communs des systèmes d'approvisionnement en eau varient quelque peu avec le type du statut intérieur et le contrat d'exploitation de chaque "empresa mixta". Toutefois, les répartitions et atténuations des risques les plus communs fondés sur la pratique courante sous les "empresas mixtas" en Espagne sont présentés au tableau 2 ci-dessous:

Allocation et atténuation du risque sous les "Empresas Mixtas" en Espagne

Types de risques	Répartition des risques	Atténuation des risques
La quantité et la qualité de l'eau brute	Voies interrégionales: l'état central Voies intra régionales: la Région Autonome (organisme régional)	Contrat explicite entre l'"empresa mixta" et le gouvernement central ou la région qui réglemente les quantités extraites
Qualité de l'eau potable	"Empresa Mixta"	Les exigences de qualité spécifiées dans le contrat avec l'"empresa mixta"
Qualité des effluents	Idem	Idem
Les Droits du terrain	"Empresa Mixta"	Les documents d'appels d'offres et le statut intérieur seront les repères
Risque de la demande	"Empresa Mixta"	Un comptage complet et l'expérience du partenaire privé permettront d'atténuer la demande qui s'écarte brusquement des projections
Risque de la réglementation des tarifs	"Empresa Mixta"	L'offre initiale sera attribuée sur la base du tarif. Le risque d'un ajustement tarifaire subséquent est beaucoup atténué par le fait que la municipalité est propriétaire majoritaire et aussi l'autorité fixant le tarif
Risque de la collecte	"Empresa Mixta"	L'expérience, la compétence dans les collections et de solides incitations financières pour le partenaire privé atténueront une grande partie du risque de la collecte
Niveau du coût d'exploitation	"Empresa Mixta"	L'expérience du partenaire privé qui contrôle les opérations atténuera ce risque
Risque des financements	"Empresa Mixta"	Le partenaire privé fournit son savoir-faire financier par le biais de ses profondes connaissances professionnelles; la municipalité procure l'influence politique pour avoir accès à un financement public subventionné
Risque de construction	"Empresa Mixta"	Habituellement, ce risque est atténué par la sous-traitance avec les contractants privés ou directement auprès du partenaire privé dans l'"empresa mixta"

6. La capacité d'adaptation et la stabilité remarquables des "empresas mixtas" sont évidentes de la manière dont le risque est géré et atténué. Officiellement, la plupart des risques liés aux opérations d'approvisionnement en eau et eaux usées sont attribués à l'"empresa mixta", dont la capacité de résilience est due au fait qu'elle peut compter sur les forces de ses propriétaires privés et publics respectifs. Lorsque la maîtrise opérationnelle et une compréhension approfondie des risques sont concernées, l'"empresa mixta" peut compter sur son propriétaire privé. Lorsque le soutien politique est concerné, que ce soit avec les acteurs locaux ou avec les gouvernements centraux ou régionaux, elle peut compter sur son propriétaire public, sur la municipalité et sur le maire qui est le président du Conseil d'administration.

L'autonomie et la responsabilité

7. L'"empresa mixta" est autonome dans le sens où elle est gérée comme n'importe quelle société de parts. Aucun de ses propriétaires ou du personnel de gestion n'a une latitude statutaire pour prendre des décisions qui auraient une conséquence défavorable sur l'"empresa mixta" ainsi que sur la solidité financière et opérationnelle du système de l'approvisionnement en eau et d'assainissement. La performance de sa gestion est inscrite dans le rapport annuel de l'"empresa mixta", qui est un document public. En outre, le conseil municipal et le maire en particulier sont responsables devant les consommateurs en général, car ils font partie de la décision de la création d'une "empresa mixta" et que le maire est le président du Conseil d'administration.

Une "empresa mixta" peu performante peut en fin de compte avoir un impact sur les sorts politiques à la fois du conseil municipal et du maire puisque les deux sont élus par les électeurs qui sont aussi des consommateurs.

8. La congruence entre les sorts politiques et financiers de l'"empresa mixta" et de l'administration municipale est également étayée par le fait que l'"empresa mixta" est une solution locale aux besoins locaux. Il n'y a pas de subventions croisées à d'autres villes ou d'autres régions. Cela favorisera les villes et villages riches et aura un impact négatif sur les villes pauvres.

Le règlement

9. L'"empresa mixta" est réglementée comme tout prestataire de services dans le pays. Comme il est observé en Espagne, cela implique que les municipalités contractantes surveillent sa performance opérationnelle et que la réglementation statutaire de la qualité est exercée par le Ministère de la Santé et par le Ministère de l'Environnement. La réglementation économique et la fixation des tarifs sont exercées par les organes autorisés. Le tarif est fixé par le Conseil municipal soumis à la réglementation et à la ratification de la commission du prix au sein de la Région autonome.

Dans d'autres pays avec des "empresas mixtas", notamment en Colombie, la réglementation de la qualité est exercée par le Commissariat aux Services Publics Résidentiels et la réglementation des tarifs est exercée par la Commission de l'Eau Potable et de l'Assainissement de Base. En outre, il y a le contrôle public supplémentaire inclus dans le rapport annuel de l'"empresa mixta". L'efficacité est indiquée, et les relevés comptables vérifiés sont publiés. Comme pour toute

société de parts, l'"empresa mixta" doit se conformer aux exigences des audits externes, dans le but de protéger les créanciers et les investisseurs, mais aussi pour diffuser l'information auprès du grand public, y compris les consommateurs et les médias.

La concurrence

10. La concurrence pour le marché, c'est-à-dire la possibilité d'exploiter le système de manière rentable, se passe lors de l'appel d'offres public initial. L'impression est que cette concurrence est faible, au moins en jugeant par la manière dont les "empresas mixtas" ont été mises aux enchères et mises en place en Amérique Latine. Une fois que l'"empresa mixta" a été constituée avec l'opérateur privé particulier, la concurrence sur le marché va pratiquement disparaître pendant la durée du contrat.

Comme on le note bien, cette période peut aller jusqu'à 75 années en Espagne et 26 années hors de l'Espagne, comme dans le contrat de Cartagena, en Colombie. Tant que l'"empresa mixta" fonctionne normalement tout en respectant les buts et la qualité des services contractuels, il n'y a aucune raison de dissoudre l'"empresa mixta" et d'appeler à une enchère de nouveau.

Toutefois, il existe une certaine concurrence sur le marché en ce sens que la gestion très professionnelle de l'"empresa mixta" impartit les fonctions, tandis que les entrepreneurs en dehors du service offrent des avantages financiers.

Le financement

11. Les obligations de financement des propriétaires publics et privés de l'"empresa mixta" sont précisées dans les règlements présentant en détail le montant des capitaux et les proportions de la propriété publique et privée. Ce versement des fonds propres est donc la limite supérieure pour l'exposition financière du partenaire privé. Généralement, les capitaux privés ne sont pas importants et peuvent être initialement limités à quelques millions de dollars US, même dans le cas des grandes villes, comme Barranquilla et Cartagena qui ont 1,5 et 0,9 millions d'habitants, respectivement.

Les partenaires dans l'"empresa mixta" espèrent que celle-ci finance le remplacement des actifs et les expansions du système par l'excédent de la trésorerie, conservé dans l'"empresa mixta". En plus, l'"empresa mixta" tente de saisir tous types de financement disponibles sur le marché. Par exemple, en Espagne, un grand nombre des investissements en matière d'eaux usées est financé par des subventions de l'Union Européenne. De même en Colombie, les "empresas mixtas" ont financé beaucoup d'investissements par un financement extérieur, garanti par le gouvernement de la Colombie.

Les Restrictions

12. Étant donné que le partenaire privé dans une "empresa mixta" assume seulement des risques de financement limités, une "empresa mixta" est plus apte à améliorer les opérations futiles et inefficaces dans les systèmes avec peu de besoins d'investissements. Cependant, au fil du temps et avec des opérations améliorées, l'excédent de la trésorerie sera en mesure de soutenir progressivement des programmes d'investissements croissants. Les besoins de financement sont

relativement faibles dans un pays avancé comme l'Espagne où la croissance démographique est proche de zéro. Les investissements peuvent être maintenus avec un mélange d'excédents d'exploitation, des subventions et des emprunts à long terme, disponibles dans un marché financier bien développé.

13. La situation est bien différente dans les pays en voie de développement. Une croissance démographique élevée et des niveaux de service tardifs signifient que les besoins d'investissements sont importants. Les "Empresas mixtas" sont aussi relativement complexes à créer. Les opérateurs privés expérimentés comme l'Aguas de Barcelone sont rares et s'efforceront de sélectionner les villes ayant le plus grand potentiel de bénéfices. Ce seront normalement les grandes municipalités avec un bon potentiel profitable. Les petites villes ne sont guère les principaux candidats, sauf si elles se trouvaient à côté des "empresas mixtas" déjà établies.

Reproductibilité dans les pays en voie de développement

14. Les "empresas mixtas" sont originaires d'Espagne et ont été reprises à ce jour en Amérique Latine seulement. La Colombie a un certain nombre d'"empresas mixtas". La grande ville de Barranquilla offre un exemple intéressant d'une "empresa mixta", où le partenaire privé initial, Aguas de Barcelone, a cédé le contrôle de la gestion à une équipe de gestion, appuyée par des propriétaires privés locaux qui collaborent avec la municipalité de Barranquilla.

L'arrêt des relations avec le sponsor initial, Aguas de Barcelone, ne semble pas avoir affecté les progrès opérationnels. Ces derniers ont continué sous la supervision d'un excellent Directeur Général qui proposait des motivations par la propriété des parts personnelles. L'exemple montre que les "empresas mixtas" peuvent prospérer sans les opérateurs privés externes, tant que les motivations pour une bonne performance existent. D'autres exemples des "empresas mixtas" se trouvent au Campo Grande, au Brésil et au Mexique (Cancun et Saltillo).

Dans l'ensemble, ces 3 pays ont des "empresas mixtas" qui servent environ 4 millions de personnes. Le fait que les municipalités peuvent devenir des partenaires qui ont une part dans les profits d'une "empresa mixta", et qu'elles ont une surveillance complète dans la gestion et le développement stratégique par l'intermédiaire de leurs représentants au Conseil d'administration attire les politiciens locaux. Les risques politiques sont substantiellement atténués par ce partenariat, et au fil du temps, les "empresas mixtas" semblent être mieux acceptées et plus stables, au moins dans les 3 pays observés en Amérique Latine.

Liste Bibliographique

Documents relatifs à la SONEDE	
Comptes de gestion distribution / 2006 / SONEDE	2007
Comptes de gestion production / 2006 / SONEDE	2007
Rapports: Rapport général et spécial du réviseur des comptes de la SONEDE / 2004-2005 / ERNEST & YOUNG	-
Rapports : Rapport de révision comptable SONEDE / 2001-2002-2003 / Union Audit Tunisie	-
Rapports : Rapport de Révision des Etats Financiers SONEDE / 1995-1996-1997-1998-1999-2000 / FINOR	-
Rapports : Rapport d'Audit des Comptes SONEDE / 1990-1991-1992-1993-1994 / Ahmed Mansour & Associés	-
Etats Financiers / 2004 / SONEDE	2005
Rapports annuels d'activités / 2000-2001-2002-2003-2004-2005 / SONEDE	-
Termes de référence pour l'élaboration d'un Plan prospectif d'entreprise de la SONEDE	2007
Termes de référence pour l'élaboration d'un Audit Organisationnel / Termes de référence / SONEDE 2007	-
Cahier de prescriptions spéciales pour l'Acquisition d'un progiciel de gestion des ressources humaines / SONEDE	2006
Les économies de l'eau / SONEDE	2007
Demande de Proposition pour une Etude de faisabilité d'un Système d'Information Géographique à la SONEDE / SONEDE	2002
Rapport Statistique Annuel / 2000-2001-2002-2003-2004-2005 / SONEDE	-
Loi n°22 du 1968 - Création de la SONEDE / SONEDE	2002
Tableau des Prévisions Financières pour 2016 / SONEDE	-
Les Indicateurs de performance et le Benchmarking (version provisoire) / SONEDE	2007
Contrat Programme / 1997-2001, 2002-2006 et 2007-2009 / SONEDE	-
Etude sur le développement de la sous-traitance dans les services d'approvisionnement en eau potable- Rapport de Synthèse / STUDI-Idea consult	1999
L'eau potable dans le IXème plan de développement / 1997-2001 / SONEDE	1997
L'eau potable dans le XIème plan de développement / 2007-2011 / SONEDE	2006
L'eau potable dans le Xème plan de développement / 2002-2006 / SONEDE	2002
Etude de tarification de l'eau potable	2004
Les Statistiques de l'eau potable / SONEDE	2005

Documents relatifs à l'ONAS	
Etats financiers de l'ONAS / 2000-2001-2003- 2004 / ONAS	-
Rapport d'Audit de l'ONAS / 2005 / ERNEST & YOUNG	2006
Annual report / 2000-2001-2003-2004 / The national sanitation utility	-
Rapport statistique d'exploitation des canalisations et ouvrages annexes / 2005-2006 / ONAS	2006
Rapport Annuel d'activités / 2002 / ONAS	-
Rapport Analytique d'exploitation /2001-2002-2003-2004-2005 / ONAS	-
Rapport statistique d'exploitation des stations d'épuration / 2006 / ONAS	-
Statistiques des abonnés ANAS-SONEDE / 2004-2005-2006 / ONAS	-
Programme d'assainissement au cours du IXième plan de développement / 1997-2001 / ONAS	-
Programme d'assainissement au cours du Xième plan de développement / 2002-2006 / ONAS	-
Programme d'assainissement au cours du XIème plan de développement / 2007-2011 / ONAS	-
Taux de branchement au réseau d'assainissement en milieu urbain / 2005-2006 / ONAS	2005
Contrat Programme entre ETAT et ONAS / 1997-2001 et 2002-2006 / ONAS	-
Manuel de référence des outils de contrôle de gestion / FMC (Formation - Management- Conseil)	2006
Une note de présentation du Système de télégestion et de contrôle des ouvrages d'assainissement / ONAS	2006
Note succincte sur Système d'information de l'ONAS / ONAS	-
Statistiques sur les réclamations de la clientèle / ONAS	2007
Organigramme de l'ONAS / ONAS	-
Programme d'essai à l'ONAS / ONAS	-
Rapport de suivi d'exécution de programme de Contrat de 1997-2001 / ONAS	2002
Nombre du matériel roulant par type / ONAS	2007
un contrat par objectifs entre la direction générale & les départements régionaux- modèle type / ONAS	-
Tableau récapitulatif la masse salariale par collège et par activité au 31/12/2006	
Rapport analytique 2005 - ONAS	
L'Etude sectorielle de la stratégie en assainissement en milieu rural GWK Consult	1999

Etude d'évaluation technique et de mise en place d'un cadre institutionnel et organisationnel pour la gestion de la première partie du projet pilote en milieu rural SETUGE-Tunisie	2007
Loi N° 93-41 du 19 avril 1993 relative à l'ONAS	
Documents relatifs à la DGGRE	
Rapports annuels d'activités. 2000-2005 DGGREE	-
Rapport de synthèse de la situation des groupements d'intérêt collectif d'AEP Année 2005 DGGREE	-
Documents sur les différents programmes d'investissements	
IXème, Xème et XIème plans de la DGREE	
Lois et décrets relatifs aux Groupements de développement agricole et la pêche	2006
Etude de secteur de l'eau potable en milieu rural / SCET-IGIP	2001
Autres Documents	-
Rapport Annuel sur les Indicateurs d'Infrastructure n°9 / 2005/ Institut National des statistiques	2005
Making the most of scarcity World Bank	2006
Water Markets in Americas Larry Simpson and Klas Ringskog	-
Rapport d'achèvement du projet PISEAU I en Tunisie –Banque mondiale	2008