

---

# LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ EN AFRIQUE DU NORD : LE CAS DE LA GESTION DE L'EAU

---

Séverine CHÉDOR, Frédéric TEULON,  
Cathy VEIL-ZADRA \*

La question de l'eau et de sa distribution, ainsi que sa gestion se pose avec acuité partout dans le monde au Maghreb comme ailleurs. Cependant cette question peut relever d'enjeux différents d'un point de vue économique, social et environnemental, aux vues des conceptions et attentes des populations et des gouvernements. Pour certains pays, c'est un bien public qui ne peut relever d'une logique financière et marchande. D'autres considèrent au contraire que l'association avec le secteur privé est nécessaire. La répartition inégale et la qualité variable de l'eau posent les questions de distribution, de traitement et de coût *in fine* pour l'utilisateur. Récemment le Directeur général de l'UNESCO, M. Matsuura, a rappelé quelques principes de base <sup>1</sup> :

- l'exploitation de l'eau et des ressources en général doit être menée dans une optique durable en développant des stratégies de gestion intégrée aux niveaux national, régional et local.
- un accès à l'eau équitable et non-discriminatoire.
- l'appel à des partenaires privés peut être une alternative aux manques de financement. Les partenariats publics privés (PPP) sont présentés comme le moyen de bénéficier de compétences, d'infrastructures de qualité avec des prix négociés.

---

\* Séverine Chédor est maître de conférences à l'université Paris Sud-IUT de Sceaux; Frédéric Teulon est enseignant-chercheur à l'IPAG LAB, Ipag Business School, Paris; Cathy Zadra-Veil est chercheur à l'université Paris 8 (LED).

1. Conférence lors du 9<sup>e</sup> Sommet mondial des lauréats Nobel de la Paix, 2008.

L'objet de cet article est d'expliciter les formes contractuelles existantes impliquant des niveaux d'engagement et de responsabilités différents pour chaque partenaire. Ensuite en dressant un état des lieux dans le bassin méditerranéen des PPP existants, nous constaterons que le secteur de l'eau reste peu attractif pour les investisseurs, car les rendements sont de long terme et les fonds mobilisés très importants. Le rôle des investisseurs et organisations internationaux est donc important sur cette zone pour augmenter son attractivité. L'étude de cas du Maroc illustrera un exemple de réussite d'un PPP. La Tunisie en revanche apparaîtra comme un exemple de réussite d'un opérateur public.

## **LES PPP : DÉFINITION ET ÉVOLUTION EN AFRIQUE DU NORD**

### ***Définition***

Le partenariat public-privé est un mode de financement par lequel une autorité publique fait appel à des prestataires privés pour financer et gérer un équipement assurant ou contribuant au service public (externalisation de services d'intérêt général au travers de la signature de contrats de délégation ou la création de sociétés d'économie mixte). Le partenaire privé met en place de nouvelles infrastructures et reçoit en contrepartie un paiement du partenaire public et/ou des usagers du service qu'il gère <sup>2</sup>.

Entre les firmes commerciales évoluant dans un cadre strict de droit privé et la gestion publique pure, on trouve des formes hybrides et intermédiaires traduisant divers niveaux de répartition des risques et responsabilités entre le public et le privé.

Les PPP instaurent un contrôle privé sur des actifs utilisés pour assurer un service public ou offrir des équipements collectifs. Le système de la concession renvoie à la tradition de droit public française qui distingue la concession du marché public, de la délégation de service public, du bail emphytéotique, de la régie ou de l'affermage <sup>3</sup>. Dans le cadre d'un contrat de concession, un acteur privé a la charge d'exécuter un ouvrage public ou d'assurer un service public, à ses frais, avec ou sans subvention, avec ou sans garantie d'intérêt. Ce type de contrat nécessite une forte confiance des opérateurs dans le contexte juridique, institutionnel et politique du pays et dans le projet en tant que tel.

Le Build, Operate, Transfer (BOT) ou les formules dérivées telles que le Build, Own, Operate, Service, Transfer (BOOST), le Build, Lease,

---

2. Mortimort, J. Pouyet, "Build it or not: Normative and Positive Theory of Public-Private Partnerships", *International Journal of Industrial Organization*, vol. 26, 2008, pp. 393-411.

3. L'affermage est un contrat dans lequel le propriétaire se décharge de l'exploitation au profit d'un opérateur qui verse un loyer indépendant des résultats. En règle générale, l'affermage n'implique pas l'obligation de procéder à des investissements, mais il peut exister des contrats spécifiques qui dérogent à cette règle.

Transfer (BLT), Build, Own, Operate, Transfer (BOOT), le Design, Build, Finance, Operate (DBFO) ou le Build, Own, Operate (BOO) correspond à la tradition des pays de common law (ou de civil law) qui distingue le BOT de la « licence ». Ces différents contrats obéissent à la même logique : « la société concernée par le projet construit (ou remet en état) et exploite une installation et fournit des services à une société de service public, à un prestataire de services (tel qu'un service de santé), à des consommateurs - production d'électricité, traitement des eaux, construction de routes, etc. L'installation est transférée ou non au secteur public au terme d'une période déterminée (comme l'indique parfois la lettre T placée à la fin de l'abréviation).

Le BOT est le contrat le plus utilisé dans les projets d'infrastructures internationaux. Le gouvernement confie à la société concessionnaire la construction (Build), et l'exploitation (Operate) de l'infrastructure servant à réaliser le service public. Elle implique le retour de l'infrastructure dans le domaine public en fin de contrat (Transfer).

Le partenaire privé ou une entité spécifique (Special Purpose Vehicle : SPV) peut prendre à sa charge l'endettement, de cette façon, les prêts souscrits pour payer les infrastructures n'apparaissent pas dans les comptes publics. Ce partenaire peut être étranger, on parle alors d'investissements directs à l'étranger (IDE) ou de "Greenfield Projects".

Il existe une tendance générale à impliquer le secteur privé dans la fourniture de biens publics<sup>4</sup>. Ceci pose des problèmes :

- d'asymétrie d'information analysée par la théorie de l'agence<sup>5</sup> ;
- de coûts de transaction<sup>6</sup> ;
- de préservation de la concurrence<sup>7</sup> ;
- de contrôle formalisé par les analyses économiques en termes de réglementation<sup>8</sup>.

Ces pratiques posent également des problèmes d'allocation des droits de propriété<sup>9</sup>. Le groupage d'activités dans les mains d'un même opérateur

---

4. Mortimort, J. Pouyet, *op. cit.*, 2008.

5. M. Jensen, W. Meckling, "Theory of the firm : Managerial Behavior, Agency Costs and Ownerships Structure", *Journal of Financial Economics*, vol. 3, 1976, pp. 305-360.

6. P. Bajari, S. Tadelis, "Incentives versus transaction costs : a theory of procurement contracts", *The RAND Journal of Economics*, vol. 32, n° 3, Automne 2001, pp. 387-407.

7. A. Link, J. Scott, "Build it or not: Normative and Positive Theory of Public-Private Partnerships", *International Journal of Industrial Organization*, vol. 19, 2001, pp. 763-794.

8. J. Tirole, J.-J. Laffont, *A Theory of Incentives in Regulation and Procurement*, MIT Press, 1993.

9. A. Alchian, H. Demetz, "The Property Rights Paradigm", *Journal of Economic History*, vol. 33, 1972, pp. 16-27.

**Tab. 1. - Les différentes formes d'association publique/privée**

Gestion du prestataire de service	Contrôle des nouveaux actifs ou infrastructures		
	Public	Mixte	Privé
Publique		Coopératives à capitaux mixtes	
Mixte	BOT, BOOT, BOO, DBFO, BLT, BOOST	Co-entreprises	Entreprises publiques transformées en sociétés privées
Privée	Concessions	Contrats de location de biens publics	Contrat de gestion

Source : d'après Jeffrey Delmont (2010).

Note : les PPP correspondent à l'ensemble des cas distingués ici.

est susceptible de générer des externalités positives et donc un gain pour l'économie dans son ensemble <sup>10</sup>.

### *Évolution des PPP en Afrique du Nord*

Dans les pays à moyens et faibles revenus, selon la classification de la Banque mondiale, la participation privée dans les infrastructures a été inégale selon les régions (PPIAF, 2011). Le développement de la participation privée dans les infrastructures a été plus important en Amérique latine et aux Caraïbes ainsi qu'en Asie de l'Est et Pacifique. Ces régions ont été longtemps les lieux de prédilection pour la majorité des flux financiers internationaux, mais leur part a diminué régulièrement. Les plus hauts niveaux des années 1996 à 1998 s'expliquent par des privatisations massives. La crise financière internationale, qui a débuté en Asie en 1996 et s'est propagée en Amérique latine, a entraîné une chute importante des flux en 1999. En 2001, la crise du peso argentin et le contexte international expliquent cette nouvelle baisse. Le niveau des investissements en 2003 n'atteint pas celui de 1996. La région la plus active a été l'Amérique latine jusqu'en 2002, puis l'Europe et l'Asie centrale ont vu le rythme des participations privées aux infrastructures s'accélérer. En Afrique du Nord, les investissements restent faibles.

Les sources de financements des projets d'infrastructures en Afrique peuvent être publiques, privées, comme dans la plupart des pays émergents ou en développement, ou bien venir d'aides d'autres pays.

La répartition sectorielle est très différente selon les zones géographiques. La caractéristique essentielle est que, dans toutes les régions, tous les secteurs ont progressé entre 1990-1995 et 1996-2003. La croissance des PPP s'explique par les opérations importantes de privatisations dans le secteur de l'énergie et des télécommunications entre 1996 et 2008.

10. J. Bennett, E. Iossa, "Building and Managing Facilities for Public Service", *Journal of Public Economics*, vol. 90, 2006, pp. 2143-2160.

Les télécommunications et l'énergie sont les secteurs les plus attractifs qui ont connu les plus forts flux, à travers de nombreux programmes de privatisations, entiers ou partiels quelle que soit la zone observée. L'Afrique dans son ensemble est souvent la dernière destination des investissements d'infrastructures.

Selon la base de données de la Banque mondiale, entre 1991 et 2009, 130 PPP ont été conclus pour la région Afrique du Nord et du Centre-Est. Plus de 60 % des investissements en valeur se sont faits dans les télécommunications. Le secteur de l'énergie et celui des transports représentent chacun un peu plus du quart des PPP. En nombre les projets relatifs à l'eau et l'assainissement atteignent à peine 15 % des PPP dans cette zone (et seulement 4 % en valeur).

### LES RAISONS DE LA FAIBLESSE DES PPP EN AFRIQUE DU NORD

Les PPP demeurent assez marginaux dans la région nord-africaine. Quelles sont les raisons de cette faiblesse alors que les besoins sont importants <sup>11</sup> ?

#### *Les financeurs*

Une des raisons expliquant la faiblesse des PPP en Afrique du Nord est la crise de l'aide internationale, les organismes financiers multilatéraux peuvent intervenir aux côtés des banques commerciales et des États afin de mener à bien le financement d'un projet. Ils sont

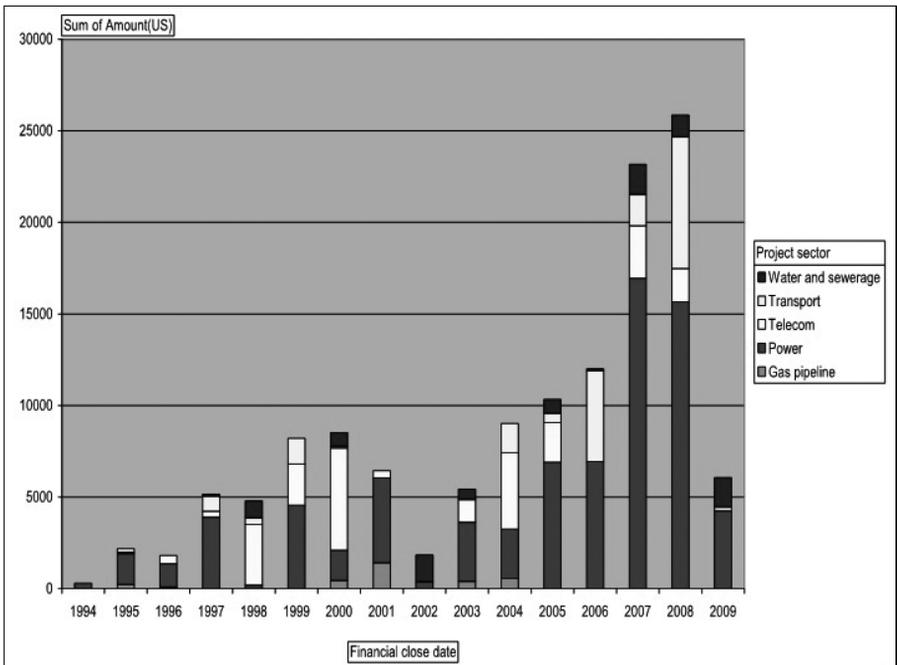
**Tab. 2. - Les PPP en Afrique du Nord et du Centre-Est (1991-2008)**

Secteur	Sous-secteur	Nombre de projets	Montant des projets (milliards de dollars)
Énergie	Électricité	27	12,813
	Gaz naturel	6	4,816
Télécoms		43	45,828
Transport	Aéroports	11	1,913
	Autoroutes	2	0,343
	Routes	1	0,104
	Ports	20	4,323
Eaux et eaux usées	Unité de traitement	11	3,202
	Utility	9	0
Total général		130	73,34

Source: PPI Data Base, 2011 et calculs des auteurs.

11. C. Martinand (éd.), *Construire la Méditerranée, eau et assainissement des villes et pays riverains de la Méditerranée*, éd. IPAMED, 2006.

**Graph.1. - Projets financés dans le domaine des infrastructures, par secteur, pour les pays du MENA**



Source: Dealogic Project Wave.

souvent la condition incontournable, car ils servent de garantie. En effet, leurs aides servent de capital minimal pour le PPP, y compris à travers la création d'une entité *ad hoc* de type SPV.

Chaque organisation internationale n'a pas la même implication et le même niveau d'engagement dans le bassin méditerranéen. Même si leur implication est très forte et souvent déterminante dans le développement des partenariats public-privé, elle n'a pas permis de compenser le désengagement des pays riches et la frilosité des investisseurs privés.

Revenons sur un constat plus général des projets financés dans le bassin méditerranéen, la crise financière de 2009-2010 a plus que divisé par trois le montant total des projets. Tous les secteurs ont souffert de la crise. Toutefois certains projets du secteur de l'énergie, de l'eau et de l'assainissement ont été maintenus.

Parmi les financeurs internationaux, on peut citer la Banque européenne d'investissement (BEI) qui finance chaque année quelques projets dans les pays du Maghreb-Machrek (cf. tab. 3).

**Tab. 3. - Exemples de projets financés par la BEI entre 2006-2011**

Nom	Pays	Date de signature	Montant signé (euros)
Syria H2020 Water	Syrie	06/12/2010	55 000 000
Sy Municipal&Environment Infrastruct	Syrie	20/11/2009	25 000 000
Iwsp	Égypte	30/09/2009	70 000 000
Hadera Desalination Plant Extension	Israël	11/06/2009	25 220 000
South North Water Conveyor	Jordanie	17/05/2009	73 670 251
South North Water Conveyor	Jordanie	15/05/2009	92 087 814
Kesrwan Water And Wastewater Project	Liban	03/04/2009	70 000 000
Hadera Desalination Plant	Israël	11/11/2007	120 000 000
Environmental Programme Loan	Israël	27/12/2006	200 000 000
Onas IV	Tunisie	15/12/2006	40 000 000
Assainissement du bassin du Sebou	Maroc	14/12/2006	40 000 000
Damascus Rural Water And Sanitation	Syrie	31/05/2006	45 000 000
Total			855 978 065

Source : BEI, Base de données des projets signés, 2011.

Concernant l'Agence française de développement (AFD), elle apparaît comme un important financeur de la zone d'Afrique du Nord (Algérie, Égypte, Libye, Tunisie, Maroc, Mauritanie). De 1968 à 2009, l'Afrique du Nord a reçu la plus grande part des approbations cumulées de prêts et dons, soit 14,78 milliards d'UC<sup>12</sup>, ce qui représente 28,3 % des approbations totales de prêts et de dons octroyés.

Au Maroc, l'engagement net cumulé est de 423 millions d'euros en 2010, il comprend principalement : l'amélioration des services d'alimentation en eau potable (AEP) et d'assainissement (279 millions d'euros). Les sept concours octroyés à l'Office national de l'eau potable (ONEP) et le financement du Programme d'approvisionnement groupé en eau potable des populations rurales (PAGER) ont ciblé l'approvisionnement des populations en eau potable dans les zones rurales et les centres urbains secondaires. Dans le domaine de l'assainissement, l'action de l'AFD s'est concentrée essentiellement en milieu urbain, avec un soutien aux régions d'Agadir, Meknès, Fès et Oujda. Plus récemment, elle a également concerné le projet de dépollution de la lagune de Nador, conduit par l'ONEP. Ces interventions ont permis à près de 5 millions de personnes d'accéder à l'eau potable et à 3 millions de bénéficier des services d'assainissement.

12. Ici l'UC correspond à 0,90 euro.

Entre 1992 et 2009, les engagements nets de l'AFD s'élèvent à 1 843,5 millions d'euros. Le Maroc est le premier pays emprunteur et bénéficiaire des fonds de l'AFD.

La Banque de développement africaine (AfDB) s'associe également majoritairement aux programmes des pays d'Afrique.

Le Maroc est le premier bénéficiaire des interventions de l'AfDB (soit 5,5 milliards d'UC<sup>13</sup> depuis 1970). Pour le secteur de l'eau et de l'assainissement, 11 projets d'investissement ont été réalisés pour un montant de 724 millions d'UC. Actuellement, l'AfDB finance quatre projets, soit 25 % du portefeuille des projets au Maroc.

En 2009, la Tunisie a fait partie des principaux bénéficiaires pour un montant de 276,7 millions d'UC (aéroport d'Enfidha, restructuration du réseau électrique, etc.). Au-delà des aides majoritairement accordées par l'AFD, la BIRD a également collaboré sur des projets de réduction des difficultés d'approvisionnement en eau potable dans le milieu rural.

La Tunisie s'est par exemple vue accorder, un milliard de dollars sous forme de soutien budgétaire et d'appui aux projets d'investissement. S'est ajoutée l'aide de 500 millions de dollars déjà annoncée par la Banque mondiale dans le cadre du montage de 1,2 milliard de dollars, élaboré par la Banque et des bailleurs de fonds européens.

### *L'environnement des PPP: les IDE dans cette région*

Une partie des PPP constitue un sous-ensemble des IDE (à partir du moment où les investisseurs privés sont de nationalité étrangère). Les PPP sont donc à replacer dans l'ensemble des flux d'investissement qui structurent aujourd'hui l'économie mondiale.

Les IDE dans le bassin méditerranéen demeurent marginaux. Le Maroc et la Tunisie réunis ne représentent que 0,4 % du stock mondial des IDE entrants, soit l'équivalent de l'Égypte et dix fois moins que l'ensemble des BRIC. Cette part semble stagner au fil des années, comparativement aux BRIC qui attirent de plus en plus d'IDE au détriment des pays développés.

Les stocks d'IDE entrants en Afrique du Nord mettent en évidence l'aspect marginal des IDE dans cette région. Au Maroc et en Tunisie, les flux d'IDE entrants ont connu une nette accélération à partir de 2000, alors que les flux sortants seulement à partir de 2006. L'Égypte se démarque nettement des trois autres pays que sont l'Algérie, le Maroc et la Tunisie.

Suite à la crise financière, la Tunisie et le Maroc ont été autant touchés que les pays développés. Les flux d'IDE entrants ont diminué de presque la moitié au Maroc (-46 %) et de -39 % en Tunisie de 2008 à 2009. Pourtant les

---

13. UC représente environ 1,50 dollars américains.

pays en développement ont dans l'ensemble moins subi les conséquences de la crise <sup>14</sup>. Le fait que la Tunisie et le Maroc aient été fortement impactés s'explique très certainement par les liens très étroits entre les pays européens et les pays d'Afrique du Nord (en particulier la France qui investit à grande échelle au Maroc).

## **L'ENSEIGNEMENT DE DEUX EXEMPLES OPPOSÉS DE PPP EN AFRIQUE DU NORD**

Dans un contexte où l'assainissement est indispensable pour l'accès à l'eau et pour garantir la pérennité des ressources en eau, il est constaté que la répartition des stations d'épuration est très inégale sur le bassin méditerranéen. Le manque évident de structures et de financements nationaux motive de nombreux projets avec des financements privés pour palier ces problèmes.

Le choix de passer par la commande publique, ou celui de faire appel à des partenaires privés relèvent de choix politiques, économiques et financiers bien différents. Dans le cas du bassin méditerranéen, nous pourrions à travers deux pays étudiés, le Maroc et la Tunisie, avec des logiques différentes pour le secteur de l'eau tirer quelques enseignements de ces deux modes de fournitures de service public.

### ***Le Maroc : la concession de Casablanca***

La gestion de la distribution d'eau, d'électricité et du service d'assainissement traditionnellement gérée par le secteur public a été confiée en 1997 à la société Lyonnaise des eaux de Casablanca (Lydec) pour une durée de 30 ans. Cette société de droit au capital de 800 millions de dirhams a comme actionnaire trois sociétés françaises et deux sociétés espagnoles, à savoir : Ondeo Services, Elyo, EDF International, Endesa et Agbar.

Cette gestion « privée » de l'eau a généré plusieurs conséquences parmi lesquelles on peut citer les tarifs, les capitaux pour investir dans les infrastructures mais également l'efficacité de la prestation.

Les tarifs de l'eau, de l'assainissement et de l'électricité sont réglementés. Les sociétés privées, délégataires de service public concluent des accords avec l'autorité délégante et le ministère de l'Intérieur. Il existe une modulation des tarifs avec des tarifs sociaux.

À Casablanca, au moment où Lydec achète l'eau aux producteurs à 4,34 Dh le m<sup>3</sup>, elle la vend aux clients particuliers selon les tarifs qui obéissent à un principe de péréquation et qui incitent à économiser la ressource :

---

14. S. Chédor, F. Teulon, C. Zadra-Veil, "New FDI's Trends since Crisis?", *Euro-Mediterranean Economics & Finance Review*, Second Quarter, vol. 6, 2011, pp. 13-29.

- 2,99 Dh le m<sup>3</sup> en 1<sup>e</sup> tranche (de 0 à 6 m<sup>3</sup>/mois), soit un tarif social très inférieur au prix d'achat aux producteurs ;
- 3,15 Dh le m<sup>3</sup> en 2<sup>e</sup> tranche (de 6 à 8 m<sup>3</sup>/mois) à un tarif toujours inférieur au prix d'achat aux producteurs ;
- 10,30 Dh le m<sup>3</sup> en 3<sup>e</sup> tranche (de 8 à 20 m<sup>3</sup>/mois) à un tarif avoisinant le prix de revient ;
- 14,08 Dh le m<sup>3</sup> en 4<sup>e</sup> tranche pour les consommations supérieures à 20 m<sup>3</sup>/mois.

L'argument selon lequel le montage financier en PPP a joué un rôle important dans la réussite de la gestion de l'eau est fondé sur son financement. D'ailleurs sur la durée totale du contrat, le délégataire finance 1,5 milliard de dirhams pour l'eau et 3,86 milliards de dollars pour l'assainissement. Cependant des travaux supplémentaires ont été réclamés depuis augmentant la facture des collectivités territoriales comme celle de Casablanca ou encore celle de Tanger. De nombreuses manifestations ont conduit à de nouvelles questions concernant les travaux qui sont en retard, l'augmentation du prix de l'eau et les problèmes d'assainissement.

Pour ce qui est de l'efficacité, la réduction des pertes d'eau est un indicateur de performance significatif, qui permet au gouvernement de justifier du choix d'un partenaire privé. Les quatre concessions issues des PPP (cf. tab. 4) de Casablanca, Tanger, Rabat et Tétouan ont réduit plus significativement la perte d'eau. Ceci n'est pas forcément vérifié pour les régies publiques.

Cependant, l'accès universel à l'eau reste encore posé, car malgré les dispositions prises pour réglementer le prix de l'eau, les inégalités

**Tab. 4. - Pourcentage de pertes en eau potable**

PPP/public		Au début du contrat	2005	Taux de variation
PPP	Casablanca (1999-2005)	36	28	- 22,22 %
PPP	Rabat (2001-05)	25	19	- 24 %
PPP	Tanger (2001-05)	33	23	- 30,30 %
PPP	Tétouan (2002-05)	47	33	- 29,78 %
Public	Marrakech (2001-05)	34	36	+ 5,8 %
Public	Fez (2001-05)	49	43	- 12,25 %
Public	Agadir (2001-05)	20	21	+ 5 %
Public	Meknès (2001-05)	33	34	+ 3,03 %
Public	Kenitra (2001-05)	23	28	+ 21,73 %
Public	Oujda (2001-05)	46	49	- 6,51 %

Source: Marin, 2009 et calculs des auteurs.

existent et peuvent même s'aggraver par l'effet du taux de change. Les contrats de concessions prévoient une indexation partielle<sup>15</sup> du prix de l'eau sur l'évolution de la devise locale par rapport au dollar. Une baisse de la monnaie, voire une dévaluation entraîne donc mécaniquement une hausse du prix de l'eau.

La péréquation des tarifs et le fait de mêler des secteurs avec des rentabilités différentes dans une même entreprise permettent de construire un modèle original. Les coûts d'exploitation sont couverts plus facilement et permettent d'établir des tarifs qui devraient faciliter l'accès de ces biens et services à tous si les bénéfices collectés côté privé sont bien redistribués au consommateur. Néanmoins, réside l'asymétrie d'information entre les partenaires et la difficulté de faire exécuter toutes les clauses contractuelles prévues. De ce fait la question de prendre l'option d'être opérateur public peut se poser avec acuité. De ce point de vue, l'exemple de la Tunisie peut être éclairant.

### *La Tunisie, ou la réussite d'un opérateur public.*

Depuis 1968, la Société nationale d'exploitation et de distribution des eaux (SONEDE) détient la gestion de la production et de la distribution de l'eau. Elle est directement reliée au ministère de l'Agriculture et des ressources hydrauliques. Elle représente en réalité la politique nationale de l'eau en mettant l'opérateur public en charge de la gestion de l'eau pour le pays. L'Office national d'assainissement (ONAS) a été créé pour être le maître d'œuvre et gérer la maîtrise d'ouvrage sur l'ensemble du pays de l'assainissement. La société nationale d'exploitation et de distribution des eaux fournit 100 % de la population urbaine et 40 % des zones rurales. Elle a progressivement remplacé la division générale du génie rural qui s'occupait de fournir et de distribuer l'eau. La SONEDE, après s'être développée dans les grandes villes tunisiennes, cherche à faire le maillage sur l'ensemble du territoire. L'objectif de la politique de l'eau est l'amélioration permanente de la gestion de l'eau et de sa distribution. Des mécanismes de surveillance de la transparence financière des opérations liées à la gestion de l'eau ont été mis en place ainsi que des systèmes de contrôle de la gouvernance pour assurer la qualité des opérations réalisées. L'ONAS a décidé de laisser les entreprises privées créer et gérer de nouvelles infrastructures. Pour cela, elle a créé de nouvelles structures, groupement de sociétés tunisiennes et internationales, SEGOR et SOMEDEN, afin de faire face aux nouveaux enjeux. La question d'un premier contrat de BTP à Tunis s'est posée au milieu des années 2000. Pour faciliter les PPP, l'État a décidé d'assumer le risque lié au financement en prenant en

---

15. En France la fixation du prix de l'eau dépend à hauteur de 15 % des coûts des matériaux, de 15 % de l'indice des BTP de l'INSEE, de 15 % des coûts d'exploitation. D'autres éléments tels que les risques de la devise, des indicateurs de productivité doivent être pris en compte.

charge l'investissement et aussi le renouvellement de l'équipement du secteur (dans le cadre du 11<sup>e</sup> Plan de développement 2007-2011). La participation du secteur privé à l'exploitation et à l'entretien de certaines stations de traitement doit augmenter et atteindre 40 % au terme de 2014 pour la composante réseau et de 50 % pour la partie épuration (soit 70 stations d'épuration à confier au privé).

Les financements, comme pour le Maroc, se font à travers différents partenariats. L'ONAS a obtenu des crédits et des dons de l'AFD, de la Banque allemande de développement (KfW), de la BIRD et de la BEI.

Aujourd'hui, la production de l'eau a augmenté de manière très significative, soit plus des trois quarts. Les eaux distribuées répondent aux recommandations de l'OMS. Le taux de raccordement en urbain est proche de 100 % en 2011 et de 92,5 % en milieu rural.

### ***Public/Privé : quel choix privilégier ?***

#### **Enseignements des expériences marocaines et tunisiennes**

L'évaluation des performances des opérateurs privés du secteur de l'eau est par nature délicate<sup>16</sup>. Il est difficile de mesurer le pourcentage de pertes dans le réseau, la valeur de coûts de production qui dépendent beaucoup de données locales (topographie, etc.).

Le passage du tout public à l'ouverture au secteur privé présente certes des avantages (allègement des budgets publics, alignement des prix sur les coûts de production, etc.). Cela génère également des inconvénients (limitation de l'accès à l'eau pour les plus démunis, difficulté à répartir de manière claire les obligations de chaque partenaire, asymétries d'information quant à l'état des infrastructures, etc.).

Le débat portant sur la plus grande efficacité de la forme privée sur celle du public reste ouvert. Les performances réelles des PPP ne peuvent démontrer la suprématie d'une forme vis-à-vis d'une autre, mais un partenariat bien conçu peut être efficace pour redresser des compagnies peu performantes<sup>17</sup>. L'expérience du Maroc peut être utilisée comme l'exemple de la réussite du PPP et la Tunisie comme celle de la réussite d'un opérateur public.

De nombreux partenariats se mettent en place. Veolia a décroché la gestion déléguée de l'eau, de l'assainissement et de l'électricité dans les

---

16. L. Anwandter, "Can Public sector Reforms improve the efficiency of Public Water Utilities?", *Environmental and Development Economics*, vol. 7, 2002, pp. 687-700.

17. P. Marin, "Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities : a Review of Experiences in Developing Countries", *Trends and Policy Options*, n° 8, 2009.

villes de Tanger, Tétouan, Rabat et Salé à travers ses filiales Amendis et Redal. Cependant, de nombreuses critiques se sont élevées du fait des augmentations des factures et du retard pris dans la réalisation des infrastructures, et des branchements dits sociaux.

### **Conditions nécessaires mais pas suffisantes de l'efficacité des PPP**

La régulation est un enjeu central pour assurer l'accès à tous aux biens publics essentiels. Deux grandes formes de régulation peuvent être distinguées : par la signature de contrats détaillés ou par la création d'un organisme de régulation ayant des pouvoirs discrétionnaires<sup>18</sup> <sup>19</sup>. La négociation pose des problèmes d'opportunisme pour les partenaires détenant des informations privilégiées, notamment lorsque les investissements sont dits spécifiques<sup>20</sup>.

La structure de gouvernance d'un pays comprend l'ensemble des mécanismes que la société utilise pour résoudre les conflits et pour contrôler les contrats. Il est donc indispensable que la structure de gouvernance d'un pays soit en adéquation avec l'environnement institutionnel. Douglass North<sup>21</sup> définit cet environnement institutionnel par les institutions législatives et exécutives, judiciaires, par le droit et les normes, par le soutien aux intérêts sociaux et l'idéologie, ainsi que la capacité administrative du pays.

Dans les pays du Maghreb-Machrek, la crédibilité des choix des PPP est à construire et le niveau d'informations et d'expériences existants reste encore insuffisant. Oettle<sup>22</sup> préconise la création d'une régulation externe indépendante ayant un pouvoir suffisant sur un des côtés du marché (offre ou demande) sans pour autant remettre en cause la concurrence. Cette autorité de régulation doit être l'interlocuteur privilégié des autorités locales et leur permettre une mutualisation des moyens et des compétences afin d'accroître leur pouvoir, voire l'étendre au niveau international. D'autres analyses défendent l'idée d'une régulation « à la main légère »<sup>23</sup> et/ou d'une régulation par

---

18. C. Kirkpatrick, D. Parker, *Domestic Regulation and WTO. The Case of Water Services in Developing Countries*, Blackwell Publishing, 2005.

19. P. Marin, *op. cit.*, 2009.

20. C. Ménard, M. Shirley (éds.), *Handbook of New Institutional Economics*, Springer, 2005.

21. D. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990.

22. K. Oettle, "Regulation in the transport sector", *Annals of Public and Cooperative Economics*, 70 (2), 1999, pp. 319-329.

23. La régulation à la britannique théorisée par Stephen Littlechild est une régulation graduée en fonction du degré de concurrence. Elle doit être, selon lui, une "regulation with a light rein" (littéralement : une régulation avec des rênes légères).

l'exposition des enjeux en pleine lumière<sup>24</sup> comme aux États-Unis. Le régulateur doit avoir les caractéristiques suivantes<sup>25</sup> :

- capacité de saisir et d'instruire les dossiers avec une source diversifiée d'informations au niveau national et international ;
- capacité de trancher les différends et de contrôler l'exécution des missions de service public ;
- indépendance totale afin d'être neutre dans l'instruction des dossiers, sans en être l'arbitre ;
- spécialisation et expertise élevées ;
- capacité à imposer l'ouverture du marché et de faire tomber les barrières à l'entrée.
- capacité de jouer un rôle d'ordonnateur de transferts financiers entre actionnaires et consommateurs. En fixant des plafonds de prix il transfère des profits aux consommateurs et aux contribuables.

Nous rajouterons à ces différents critères celui du dialogue avec la société civile organisée. En effet, la régulation doit être démocratique et partagée par tous<sup>26 27</sup>. Le règlement des conflits par une autorité de régulation avec les consommateurs et/ou leurs représentants permet d'obtenir de meilleurs résultats en termes de flexibilité et d'innovations<sup>28</sup>. Cette dimension d'implication de la population est encore faible, mais de nouvelles associations et des regroupements d'usagers semblent être de plus en plus actifs.

### **Adaptabilité des PPP selon les pays, le rôle de l'utilisateur et du lieu**

La régulation ne peut emprunter la voie de l'unicité, mais elle doit s'adapter aux objectifs et finalités des choix politiques de chaque pays<sup>29</sup> : « Il n'y a donc pas de « modèle » unique de régulation des services publics ou services d'intérêt général, mais des modes adaptés aux objectifs et finalités retenus, évolutifs dans le temps et dans l'espace, en fonction de chaque secteur, de ses mutations technologiques et de sa maturité économique, sur

24. La régulation « en pleine lumière » (“sunshine regulation”) est d'origine américaine. Le modèle type de cette régulation est suédois. Il a été créé en 1860 par Charles Francis Adams. Le principe de régulation est celui de l'expertise, de l'analyse du secteur des chemins de fer. Les résultats et interrogations du régulateur sont publics. Adams a questionné les compagnies de chemins de fer sur les tarifs, mais aussi sur les mesures de sécurité, afin de réviser les grilles tarifaires et de faire évoluer les installations de sécurité.

25. C. Henry, *Concurrence et services publics dans l'Union européenne*, Économie, PUF, 1997, pp. 206-207.

26. P. Bauby, H. Coing, A. de Toledo, *Les services publics en Europe : Pour une régulation démocratique*, Publisud, 2007.

27. C. Zadra-Veil, « Les partenariats publics-privés en Europe centrale », Thèse de doctorat Sciences économiques, université Paris-VIII, 2010, p.252.

28. S.C. Littlechild, “Some Alternative Approaches to Utility Regulation”, *Economic Affairs*, vol. 28, Issue 3, septembre 2008, pp. 32-37.

29. P. Bauby, H. Coing, A. de Toledo, *op. cit.*, 2007, p. 242.

la base des choix politiques relatifs à l'ampleur des garanties reconnues à chaque habitant en matière d'accès à des biens ou services essentiels, aux types de solidarités économiques, sociales, territoriales mis en place, au fait de privilégier le court terme ou de s'inscrire dans une problématique de développement durable économique, social et environnemental. »

Il est nécessaire que les usagers soient entendus. La régulation par l'association des usagers à la définition des attentes et à la sauvegarde des principes d'accessibilité et d'universalité des services devient un moyen de garantir la qualité des outputs du contrat de partenariat public-privé. Cela présuppose des structures organisées et une participation dès la conception du partenariat afin de mieux cerner les besoins et attentes.

Le cadre institutionnel doit évoluer aussi afin de permettre l'expression de l'usager y compris dans des contrats de droit privé qui prennent en charge la fourniture des services d'intérêt général. Les actions des associations d'usagers restent réduites et leur légitimité est à bâtir dans le bassin méditerranéen.

## CONCLUSION

Les financements du privé pour la fourniture de service public, ou de service d'intérêt général (longtemps sous tutelle de l'État) se développent de par le monde aussi bien dans des économies développées que dans des pays en développement. La prise de conscience des enjeux environnementaux s'impose à tous et contribue à accélérer les projets de financements des infrastructures au niveau mondial. Dans ce contexte, les PPP constituent des sources de financements supplémentaires non négligeables pour les pays, et permettent d'accélérer ou d'accompagner le développement économique.

L'analyse des IDE dans cette zone dresse un constat de la faiblesse des IDE, en particulier dans les infrastructures. Néanmoins la France garde des relations privilégiées avec le Maroc et la Tunisie (premier pays investisseur dans ces deux nations).

L'analyse des PPP montre la multiplicité des formes contractuelles et la complexité des montages, mais n'indique pas une forme contractuelle plus performante qu'une autre. Le rôle des organisations internationales financières change puisqu'elles sont de plus en plus conjointement le financeur, le concepteur et l'évaluateur.

Les réformes en cours posent avec acuité la question de la capacité des autorités locales à protéger les intérêts de la population en termes d'accès et de service universel pour les biens et services considérés comme fondamentaux. Le développement des services publics est étroitement

dépendant de la qualité des institutions <sup>30</sup> et doit être démocratique, avec une participation de l'utilisateur-citoyen à toutes les étapes <sup>31</sup>.

## BIBLIOGRAPHIE

- AFD, « La régulation des services d'eau et d'assainissement dans les PED », *Revue de littérature, éclairages et pistes de recherche*, AFD Édition, 2010.
- AFDB, Rapport Annuel des opérations du groupe, 2009.
- E. Campagnac (éd.), *Évaluer les partenariats public-privé en Europe*, Presses de l'École Nationale des Ponts et Chaussées, 2009.
- J. Delmon, "Understanding Options for Public- Private Partnerships in Infrastructure", *Policy Research Working Paper*, The World Bank, n° 5173, 2010.
- FEMIP, "PPP Legal and Financial Frameworks in the Mediterranean Partner Countries", vol. 2, Country Analysis, BEI, 2011.
- IFC, "Gridlines: Water Operators from Emerging Markets: New Players for PPP", n° 56, juin 2010.
- B. Levy, P. Spiller, "The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulation", *Journal of law, Economics and Organization*, 10 (1), 1994, pp. 201-246.
- D. North, *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press, 2005.
- P. Spiller & M. Tommasi, "The Institutions of Regulation: An Application to Public Utilities", in C. Ménard & M. Shirley (eds.), *Handbook of New Institutional Economics*, Springer, 2005, pp. 515-543.
- M. Tenneson & D. Rojat, « La tarification de l'eau au Maroc : comment servir différentes causes ? », *Afrique contemporaine*, n° 205, 2003, pp. 151-169.
- T. Väilä, "How Expensive Are Cost Savings? On the Economics of Public-Private Partnerships", *European Investment Bank Papers*, 10 (1), 2005, pp. 94-119.
- C. Zadra-Veil, « Les partenariats public-privé hybrides : méthodes d'évaluation », in E. Campagnac (éd.), *Évaluer les partenariats public-privé en Europe*, Presses de l'École Nationale des Ponts et Chaussées, 2009.

---

30. D. North, *op. cit.*, 1990.

31. E. Ostrom, *Governing the commons*, Cambridge, 1990.