

Vers un nouveau management public dans le secteur de l'eau en Algérie par le recours au Partenariat Public-Privé (PPP) : cas de la SEAAL

KHELLADI Mohammed Amine Mehdi

Maître-Assistant classe A -Doctorant-

Laboratoire LAREGE, Département des Sciences de Gestion

Université d'Oran/Es-Sénia (Algérie)

mam_khelladi@yahoo.fr / m.khelladi@gmail.com / khelladi_mehdi@yahoo.fr

RESUME

En 1992, la Banque Mondiale soutenait l'émergence d'un modèle basé, entre autres, sur l'adoption de Partenariat Public Privé (PPP). L'Etat conserve une légitimité juridique lui permettant de rédiger un code de l'eau et d'établir divers contrats avec les agents privés, acteurs incontournables pour relever les défis de l'eau, notamment financiers. Défini comme *une entente contractuelle entre les pouvoirs publics et la sphère privée pour fournir des services traditionnellement proposés par l'Etat*, le PPP dans le secteur de l'eau en Algérie a été règlementé par la nouvelle loi sur l'eau, promulguée en août 2005. Depuis 1996, le Code de l'eau autorise *le secteur privé à participer en tant qu'opérateur d'une concession au développement du secteur* (Loi de 1996 modifiant la loi de 1983, améliorée en 2005). La Société des Eaux et d'Assainissement d'Alger (SEAAL) est l'exemple en matière de PPP. Notre papier dressera brièvement le parcours de cette entreprise avec les réalisations qui y sont associés tout en nous interrogeant en conclusion sur la pertinence des PPP à satisfaire intérêts publics et intérêts privés.

MOTS CLES

Assainissement, contrat de gestion, eau, PPP, services d'eau

INTRODUCTION

La gouvernance de l'eau dans les Pays En de Développement (PED) est un enjeu majeur que les gouvernements et les institutions internationales identifient comme prioritaire au 21^{ème} siècle. Cette préoccupation est le fruit de discussions amorcées essentiellement depuis les années 70 lors de grandes conférences internationales¹. Le Partenariat Public-Privé (PPP), l'un des outils de cette gouvernance, est présent dans d'autres secteurs : la santé, les transports, le tourisme, la défense,... Il fait appel à plusieurs théories : théorie du Nouveau Management Public (NPM), de la régulation, des externalités, des conventions, par exemple.

Défini comme une entente contractuelle entre les services publics et la sphère privée pour fournir des services traditionnellement proposés par l'Etat, le PPP dans le secteur de l'eau en Algérie a été règlementé par la nouvelle loi sur l'eau, promulguée en août 2005, qui a ainsi ouvert la voie à la Participation du Secteur Privé (PSP). La Société des Eaux et d'Assainissement d'Alger (SEAAL), fruit d'un PPP entre l'Office National de l'Assainissement (ONA), l'Algérienne Des Eaux (ADE) et SUEZ Environnement représente l'exemple phare de PSP en la matière.

Ce travail essayera de répondre à une question clé : « *l'ouverture des services publics de l'eau au secteur privé est-elle porteuse de bénéfices pour les citoyens algériens ?* ». Cette contribution sera scindée en trois parties principales : *i*) le PPP dans les service publics, *ii*) le PPP dans les services de l'eau dans le monde, *iii*) le PPP dans le secteur de l'eau en Algérie.

¹ Bied-Charreton Marc, Makkaoui Roudha, Petit Olivier et Requier-Desjardins Mélanie, « La Gouvernance des Ressources en Eau dans les Pays en Développement », in *Cahier du C3ED* [Saint-Quentin-en-Yvelines], n°04-01, février 2004, p.04.

1. LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE (PPP)

La gouvernance des services urbains a beaucoup évolué : les services publics ont été critiqués à la fois dans leurs modes de gestion et dans leurs objectifs, dans un mouvement d'appel au secteur privé en métamorphosant ces biens et services collectifs en marchandises, ou en renforçant leur dimension marchande. Dorénavant, leur accès se fera par les règles du marché et non plus par celles de l'économie publique².

La collaboration entre le secteur public et le privé n'est pas nouvelle. En France, la première législation encadrant la délégation de services publics au privé date de 1880 déjà³. Le label actuel PPP serait apparu aux États-Unis dans les années 60 à travers une politique de revitalisation des infrastructures urbaines. Oublié, semble-t-il, lors de la décennie 1980, où l'idéologie dominante réclame la privatisation et un État creux (*hollow state*)⁴. Il revient en force au début des années 90, préconisé par l'école du Nouveau Management Public (NPM) la Banque Mondiale, l'OCDE, des firmes transnationales et par des gouvernements nationaux.

Selon le Bureau des partenariats d'affaires du gouvernement du Québec⁵ : « *Le partenariat d'affaire public-privé est une entente contractuelle entre des partenaires public et privé qui stipule des résultats à atteindre pour améliorer la prestation de services publics. Cette entente établit un partage réel des responsabilités, des investissements, des risques et des bénéfices de manière à procurer des avantages mutuels qui favorisent l'atteinte des résultats* ».

Brinkerhoff (2002)⁶ propose une définition fine de la nature de la relation entre les partenaires privé et public dans un PPP : « *Partnership is a dynamic relationship among diverse actors, based on mutually agreed objectives, pursued through a shared understanding of the most rational division of labour based on the respective comparative advantages of each partner. Partnership encompasses mutual influence, with a careful balance between synergy and respective autonomy, which incorporates mutual respect, equal participation in decision making, mutual accountability and transparency* ».

² De Miras, Claude et Godard, Xavier, « Les firmes concessionnaires de service public au Maroc : Eau potable, assainissement et transports collectifs », in *Méditerranée*, n°106, 2006, p.113.

³ Côté, Louis, éditorial du n°01 spécial sur « Les Partenariat Public-Privé », in *Télescope* [Québec], février 2005.

⁴ *Idem*.

⁵ Cité par Belhocine, Noureddine, Facal, Joseph et Mazouz, Bachir, « Les partenariats public-privé : Une forme de coordination de l'intervention publique à maîtriser par les gestionnaires d'aujourd'hui », in *Télescope* [Québec], p.02.

⁶ Cité par Belhocine, Noureddine, Facal, Joseph et Mazouz, Bachir, *op.cit.*, p.03.

Pour Osborne et Gaebler (auteurs du *Nouveau Management Public*, NMP, 1992), les PPP sont l'un des sept mécanismes privilégiés de réingénierie des gouvernements, avec la privatisation, la contractualisation, la décentralisation, la rémunération au rendement, le management par résultats et l'orientation client⁷. A partir des travaux de Pongsiri (2002), Savas (2000), Tang (1997) et Nioche (1991), quatre principaux éléments interdépendants sont recensés pour expliquer la montée en puissance actuelle des PPP⁸ : persistance de la fragilité des finances publiques, frustration grandissante des citoyens vis-à-vis de la qualité des services publics, retour en force ces dernières années d'une logique libérale réclamant le recours à des mécanismes de marché pour la fourniture de services et propension des gouvernements à imiter en adaptant les PPP des expériences étrangères jugées positives. Deux autres facteurs sont à signaler⁹ :

- **une urbanisation rapide**, avec des taux d'urbanisation à peine supérieur à 50%, la gestion des métropoles, capitales nationales et régionales, impose des solutions urgentes, massives et fiables, d'accès aux services urbains de base. L'extension spatiale des villes induit l'apparition de périphéries sous-équipées et largement informelles dont une large fraction de la population est considérée comme pauvre.

- **une décentralisation institutionnelle**, a consisté en premier lieu à délester l'État d'un certain nombre de prérogatives et à en transférer la charge vers les collectivités locales. Celles-ci, n'avaient ou n'ont toujours pas les capacités techniques et financières, ni une expérience gestionnaire à la hauteur des enjeux. Les PPP sont ainsi apparus comme une voie permettant d'aller graduellement vers une forme de pouvoir public décentralisé. Les nouvelles prérogatives des collectivités locales ont été externalisées à travers des contrats de délégation de service public passés entre ces entités communales et des firmes étrangères privées.

Dans les PED, l'inefficacité de certaines entreprises publiques et l'échec des réformes des années 80 qui tentaient d'introduire une culture marchande en leur sein, ont incité dans les années 90 à l'arrivée du secteur privé dans les services publics¹⁰.

⁷ Belhocine, Noureddine, Facal, Joseph et Mazouz, Bachir, *op.cit.*, p.03.

⁸ *Idem.*

⁹ De Miras, Claude et Godard, Xavier, *op.cit.*, p.113-114.

¹⁰ Jacquet, Pierre, éditorial du n°21 spécial sur « Les partenariats public-privé : leçons d'expériences dans les pays en développement », in *La lettre des économistes de l'Agence Française de Développement (AFD)*, [Paris], n°21, décembre 2008.

L'apport d'un opérateur privé, souvent étranger, était présenté comme le moyen d'assainir les finances publiques et d'atteindre des objectifs de service public (raccordement de la population aux réseaux d'infrastructures en particulier). La première génération de PPP dans les PED n'a pas su résister aux chocs externes (en particulier, des crises financières et économiques)¹¹. Elle a cédé la place à une deuxième génération dans lesquels le secteur privé assume une part plus limitée du risque et où des outils efficaces de régulation sont mis en place afin que l'Etat puisse assumer pleinement ses responsabilités (tarification, politique d'accès aux réseaux pour les populations pauvres, etc.).

2. LE PPP DANS LES SERVICES DE L'EAU

Les services de l'eau recouvrent deux services¹² : premièrement, le service de distribution de l'eau potable : extraction, potabilisation, distribution et facturation d'eau. L'extraction vise des ressources exclusivement souterraines car les eaux de surface sont généralement de qualité à la fois inférieure et variable dans le temps. La potabilisation nécessite des traitements qui sont de plus en plus complexes et coûteux, à cause d'une détérioration de la qualité de la ressource ou d'exigences de qualité de plus en plus strictes. La distribution s'effectue à l'aide d'un réseau, qui peut être connecté à d'autres réseaux. La facturation correspond aux volumes effectivement consommés, et peut être modulée finement selon les quantités et la catégorie de consommateurs.

Le second service est celui de l'assainissement composé de la récupération et du traitement des eaux usées. La récupération nécessite un réseau distinct du réseau de distribution. Le traitement est assuré par des stations d'épuration et les effluents sont épandus ou rejetés dans le milieu naturel. Certaines stations produisent de l'eau pouvant être à nouveau potabilisée.

¹¹ Jacquet, Pierre, *op.cit.*

¹² Aubert, Cécile, Bontems, Philippe et Salanié, François, *Analyse économique des contrats de concession des services de l'eau*, Rapport final rédigé pour le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, Paris, 2005, p. 22-23.

Divers dispositifs de PPP existent qui vont d'une participation relativement limitée du secteur privé, à la privatisation totale des actifs et de la gestion des entreprises de l'eau, comme en Angleterre et au Pays de Galles (OCDE, 2003)¹³. La population mondiale desservie par des opérateurs privés est passée de 90 millions en 1988 (dont 40 en France) à environ 200 millions en 1998¹⁴. Malgré le développement considérable de ces dernières années des PPP en zone urbaine, on constate que les opérateurs privés n'approvisionnaient encore que 03 % de la population des pays pauvres ou émergents¹⁵.

Tableau n°01 : Chiffres d'affaires et populations desservies dans le monde par les 3 premiers groupes en 1998

| | Vivendi Waters | Suez-Lyonnaise | SAUR (Groupe Bouygues) |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------------------|
| Alimentation en eau potable (millions d'habitants) | 80 | 77 | 26 |
| Assainissement (millions d'habitants) | 30 | 52 | ? |
| Chiffre d'affaires (milliards d'euros) | 6,73 | 5,12 | 2,13 |

Source : Roche, Pierre-Alain, « L'eau au XXIe siècle : enjeux, conflits, marché », in *RAMSES 2001* [Paris], p.90. (http://www.ifri.org/files/RAMSES2001/Roche_01.pdf).

Tableau n°02 : Part des partenariats public-privé sur les plus gros marchés de l'eau en zone urbaine dans les pays de l'OCDE (en % de population desservie)

| Pays | Gestion par le secteur public | Gestion par le secteur privé |
|--------------------|--------------------------------------|-------------------------------------|
| Allemagne | 96% | 4% |
| France | 20% | 80% |
| Royaume-Uni | 12% | 88% (100% en Angleterre) |
| Pays-Bas | 100% | |
| Etats-Unis | 85% | 15% |

Source: BIPE (2001), Prix de l'eau - éléments de comparaison entre modes de gestion en France et en Europe, cité par l'OCDE, *Les partenariats public-privé dans le secteur de l'eau en zone urbaine*, Rapport de Synthèse, Paris, 2003, p.03.

¹³ OCDE, *Les partenariats public-privé dans le secteur de l'eau en zone urbaine*, Rapport de Synthèse, Paris, 2003, p.03.

¹⁴ Roche, Pierre-Alain, *op.cit.*, p.89.

¹⁵ OCDE, *idem*.

Outre dans les pays de l'OCDE, les investissements cumulés dans des projets privés de distribution d'eau et d'assainissement ont connu une forte progression dans les PED, passant de moins de 02 milliards de dollars en 1992 à près de 35 milliards de dollars en 2000¹⁶. Cette évolution s'est nettement ralentie ces dernières années ce qui pourrait affecter négativement l'atteinte de l'OMD dans les PED. La Participation du Secteur Privé (PSP) peut prendre plusieurs formes, regroupées en deux principales approches :

a) La privatisation ou la cession totale des actifs

La vente des actifs au privé dont le contrôle repose ensuite sur une agence de régulation indépendante (*Office of Water Service* britannique, *Public Utilities Commissions* américaines) ne fait pour l'instant guère d'émules¹⁷. Elle apparaît comme une dépossession radicale du pouvoir de la collectivité au bénéfice du marché. Elle reste pourtant fortement recommandée par l'ingénierie technico-financière anglo-saxonne très présente auprès des instances internationales. Cependant, cela ne veut pas dire que la privatisation est une pratique à éviter. Le Chili qui a procédé à la privatisation dans les années 80, uniquement après avoir assuré un accès à l'eau quasiment universel, obtient depuis d'excellents résultats en termes d'efficacité et d'équité¹⁸.

En vendant ses services publics à la fin des années 80, le Royaume-Uni a suscité un élan d'intérêt pour la privatisation du secteur de l'eau dans nombre de PED. Les résultats depuis lors sont mitigés¹⁹. Au cours de la décennie ayant suivi la privatisation, les entreprises britanniques de distribution d'eau ont enregistré des profits allant bien au delà des prédictions et versé à leurs actionnaires des dividendes bien supérieures au rendement moyen des valeurs boursières. Ce phénomène a ponctionné les rares ressources en capitaux sous-évaluées mais pourtant plus que nécessaires au développement. L'absence de tout mécanisme explicite de partage entre les actionnaires et les consommateurs des profits engendrés par les gains de performance et des marges bénéficiaires jugées excessives a fait naître de multiples critiques à l'égard de ce type de gestion. Le cas britannique montre que l'application d'une réforme est difficile, même dans les pays ayant des capacités institutionnelles très élaborées.

¹⁶ OCDE, *op.cit.*

¹⁷ Roche, Pierre-Alain, p.90-91

¹⁸ PNUD, *Au-delà de la pénurie : Pouvoir, pauvreté et crise mondiale de l'eau*, Rapport mondial sur le développement humain, Paris, éd. Economica, 2006, p.92.

¹⁹ PNUD, *idem.*

b) La gestion déléguée par contrat

Ce système à la française, largement développé depuis le 19^{ème} siècle, est le modèle dominant de l'ouverture au privé, offrant une large palette de solutions et permettant une grande souplesse d'adaptation aux contextes nationaux particuliers.

Le principe de la gestion déléguée des services publics n'est pas nouveau. La France en a une longue expérience dès le 17^{ème} siècle avec la construction du canal du Midi, et surtout à partir du 19^{ème} siècle avec la création de la Compagnie Générale des Eaux et de la Société Lyonnaise des Eaux et de l'Éclairage pour les services urbains²⁰. La gestion déléguée regroupe la concession, le contrat de gestion, le contrat de service et l'affermage.

b.1) La concession

Dans les années 90, la concession était la principale formule d'investissement privé dans le secteur de l'eau. Les firmes privées nationales et étrangères assumant la responsabilité du financement et de l'exploitation des systèmes. Le concessionnaire est souvent rémunéré sur les factures des usagers, et non directement par la municipalité²¹. Certaines concessions ont pu réduire les fuites d'eau, accroître l'approvisionnement, multiplier les compteurs ainsi que les recettes, tout en étendant la couverture. Au Maroc qui a créé quatre concessions entre 1997-2002, la couverture s'est élargie (les concessions desservent la moitié de la population), à l'instar de la satisfaction des consommateurs, en hausse elle aussi.

A l'est de Manille, aux Philippines, une concession a étendu la part de la population bénéficiant d'une alimentation en eau 24h/24, laquelle zone est passée de 15%-20% en 1997 à plus de 60% en 2000, la couverture totale grim pant, quant à elle, de 65% à 88%. Dans le cadre de sa stratégie nationale d'accès à l'eau pour tous, l'Afrique du Sud a cédé le service collectif de distribution d'eau de Durban à une concession. Malgré les inquiétudes en matière d'équité, l'accès des ménages démunis à l'eau s'est nettement amélioré.

Contrastant avec ces exemples, certains échecs ont été particulièrement spectaculaires. A Cochabamba, en Bolivie, un accord de concession a échoué en 2000 en raison de protestations politiques. En Argentine, un accord de concession sur 30 ans s'est effondré en même temps que l'économie du pays en 2001. En 2004, une concession à Djakarta, en Indonésie s'est soldée par un litige entre les autorités municipales et la société concernée. L'enthousiasme vis-à-vis des concessions s'est désormais essoufflé, le secteur privé se montrant réticent à conclure des accords de ce type²².

²⁰ Jacquet, Pierre, *op.cit.*

²¹ Aubert, Cécile, Bontems, Philippe et Salanié, François, *op.cit.*, p.24.

²² PNUD, *op.cit.*

Des multinationales : Suez, Veolia Environnement, Thames Water/RWE,...se retirent des concessions dans les PED, parfois sous la pression des instances gouvernementales et des réglementations²³. Aussi, lorsque ces firmes pénètrent sur les marchés des pays industrialisés, elles héritent d'importantes infrastructures amorties par les investissements publics passés qui garantissent un accès universel dans des marchés caractérisés par des revenus moyens assez élevés. Dans les PED, les infrastructures restreintes et vétustes, le faible taux de raccordement et la pauvreté attisent les tensions entre viabilité économique et réalisation de l'OMD.

b.2) Le contrat de gestion (management contract)

C'est un arrangement par lequel la gestion et la maintenance d'un service public comme celui de l'eau sont confiées à une entreprise privée qui reçoit en échange un paiement. Ce contrat peut porter la gestion d'équipements, la gestion du personnel, de la comptabilité ou encore des services de marketing²⁴. Ce contrat est utile pour améliorer la performance d'une entreprise dans un délai rapide. Il est parfois difficile de créer les conditions institutionnelles assurant la réussite de ce type de PPP et la complexité est un autre problème inhérent à ce contrat, surtout dans les pays manquant de solides capacités administratives.

Le transfert de l'autorité d'exploitation du gouvernement local vers le service collectif et de ce dernier vers une société tierce, peut obscurcir les responsabilités et l'exécution des devoirs. Les usagers peuvent perdre de leur pouvoir car il devient complexe d'identifier l'institution à laquelle il faut s'adresser pour demander des comptes aux prestataires.

b.3) l'affermage (lease contract)

L'Etat délègue la gestion d'un service public à une entreprise privée moyennant une rémunération. Le capital de l'entreprise reste la propriété de l'Etat et l'investissement est à sa charge, à travers une société holding. L'entreprise privée, fermier (ou lessee en anglais), a la responsabilité exclusive de la gestion et de la maintenance des infrastructures et des services qui lui sont confiées. Elle paie à l'Etat le droit d'exploiter ses infrastructures. Cette rémunération est prédéterminée par le contrat ou fondée sur le volume des ventes²⁵.

²³ PNUD, *op.cit.*

²⁴ Ponty, Nicolas, *Partenariat public privé et accélération de l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le développement en Afrique*, p. 05.

²⁵ Ponty, Nicolas, *idem.*

Notons que la gestion déléguée et la privatisation font partie des PPP contractuels recouvrant donc des montages divers attribuant une, plusieurs ou toutes les tâches au privé. Quant aux PPP institutionnels, ceux-ci impliquent une coopération entre le secteur public et le secteur privé au sein d'une entité distincte détenue conjointement par les deux secteurs (exemple des Sociétés d'Economie Mixte, SEM)²⁶. L'entité commune a alors pour mission de veiller à la livraison d'un ouvrage ou d'un service au bénéfice du public.

Tableau n°03 : Type de PPP dans le secteur de l'eau.

| <i>Types</i> | <i>Propriété</i> | <i>Gestion</i> | <i>Investissements</i> | <i>Durée (années)</i> | <i>Exemples de pays</i> |
|---------------------------|------------------|----------------|------------------------|-----------------------|---|
| <i>Contrat de service</i> | Publique | Partagée | Publics | 1-2 | Finlande, Inde |
| <i>Contrat de gestion</i> | Publique | Privée | Publics | 3-5 | Afrique du Sud, Etats-Unis, Algérie, Venezuela |
| <i>Affermage</i> | Publique | Privée | Publics | 8-15 | Côte d'Ivoire, Sénégal |
| <i>Concession</i> | Publique | Privée | Privés | 20-30 | Philippines, Indonésie, Argentine, Bolivie, Maroc |
| <i>Privatisation</i> | Privée | Privée | Privés | illimitée | Chili, Royaume-Uni |

Source : PNUD, *Au-delà de la pénurie : Pouvoir, pauvreté et crise mondiale de l'eau*, Rapport mondial sur le développement humain, Paris, éd. Economica, 2006, p.91.

Tableau modifié par nos soins.

²⁶ Ponty, Nicolas, op.cit., p.07.

3. NECESSITE D'UNE GESTION DURABLE DE L'EAU EN ALGERIE

L'ensemble des experts s'accorde sur la nécessité de changer le contenu concret des politiques de l'eau, car les politiques passées suivaient la logique de l'ingénierie de la domestication des ressources en eau et adaptent, souvent, l'offre à la demande. Or, on ne saurait en outre oublier que l'eau est une ressource limitée dans le temps et l'espace, ce qui impose de tenir compte de la satisfaction des besoins, du mode de gestion, et des pratiques sociales et environnementales de l'eau²⁷.

L'Algérie ne peut plus simplement demander aux techniciens de chercher et de mobiliser l'eau comme c'était pratiqué, mais ils doivent s'orienter vers l'identification de stratégies permettant de modérer une gestion plus prudente des ressources et en même temps déployer des efforts pour la maîtrise de la démographie. Pour y parvenir, les entreprises, les pouvoirs publics et les citoyens devront travailler main dans la main afin de réconcilier trois mondes qui se sont longtemps ignorés : l'économie, l'écologie et le social.

Le développement durable, concept au caractère globalisant, défini sur une macro-échelle implique de trouver un équilibre juste et pérenne entre les trois mondes suscités. La littérature concernée est immense, les définitions sont nombreuses et les oppositions et regroupements opérés peuvent toujours faire l'objet de discussions²⁸. L'application de ce concept à la gestion de l'eau dans nos villes soulève un certain nombre de questions²⁹ :

1. *quelles sont les alternatives de gestion à adopter pour améliorer l'offre de l'eau dans les zones urbaines ?*
2. *comment sensibiliser les citoyens à la gravité de la situation ?*
3. *comment réunir tous les acteurs autour d'un bien commun, tout en développant des nouveaux concepts d'échanges d'informations entre le local et le global ?*
4. *comment déterminer les limites physiques d'une ville pour développer une gestion de l'eau intégrée et durable ?*

²⁷ Bessedik, Madani, *Vers une gestion durable de l'eau dans les villes algériennes*, communication au 3^{ème} Atelier régional sur l'eau et le développement durable en Méditerranée, Saragosse, 19-21 mars 2007, p. 02.

²⁸ Vivien, Franck-Dominique, « Un panorama des propositions économiques en matière de soutenabilité », in *VertigO, La revue électronique en sciences de l'environnement*, n°02, septembre 2004, p.01. (<http://www.vertigo.uqam.ca/vol5no2/framerevue.html>).

²⁹ Bessedik, Madani, *idem*.

Les réponses à ces questions requièrent de concevoir et de développer des mécanismes pour constituer une gestion de la demande, tendant à réduire la demande totale et d'accorder la priorité à des utilisations de plus grande valeur, compte tenu de la pression croissante sur les ressources en eau conventionnelle disponible.

Les préoccupations et ambitions nationales en matière de ressources hydriques figurent dans le Plan National d'Actions pour l'Environnement et le Développement durable (PNAE-DD), doté d'une enveloppe financière de 970 millions de dollars qui détermine les différents programmes environnementaux nationaux entre 2001-2010. Ce plan a été élaboré avec l'aide de la Commission Européenne à travers son programme LIFE et avec l'aide de la Banque Mondiale par le biais du programme METAP (Mediterranean Environmental Technical Assistance Program)³⁰.

Ces dernières années, l'Algérie a souffert d'un manque d'eau sans précédent. Les aléas climatiques persistants, doublés d'une importante croissance démographique dans les grandes villes ont largement contribué à l'actuelle carence de ressources mobilisables pour les besoins élémentaires de notre pays. Au printemps 2002, l'agglomération d'Alger a subi une pénurie exceptionnelle, mettant la question de la satisfaction des besoins en eau potable des grands centres urbains au centre des préoccupations des décideurs algériens. Les fortes précipitations de l'hiver 2002-2003 et de 2003-2004, ont peut-être atténué le sentiment d'urgence, mais elles n'ont pas remis en cause la priorité accordée à ce chantier.

Pour relever les défis que posent les problèmes de l'eau³¹, la tutelle a entrepris, parallèlement à l'application du PNAE-DD, à instaurer une nouvelle politique, fondée sur des principes nouveaux de gestion intégrée, sur la maîtrise des connaissances des ressources et des technologies modernes de traitement des eaux non conventionnelles et sur des réformes institutionnelles, juridiques et organisationnelles profondes, en adéquation avec la gravité des problèmes à résoudre.

³⁰ *Plan National d'Actions pour l'Environnement et le Développement Durable (PNAE-DD)*, Rapport du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement et du Tourisme (MATET), Alger, 2002.

³¹ *Rapport national de mise en œuvre de l'Agenda 21 en Algérie*, Rapport du Gouvernement algérien, Alger, 2002, p. 27.

Depuis 1996, l'Algérie s'est fortement engagée dans la voie de la gestion intégrée des ressources en eau. Les principes de valeur économique de l'eau, d'unicité de gestion à l'intérieur de territoires cohérents (les bassins hydrographiques), de concertation, d'éducation du public ont été consacrés par des textes législatifs et réglementaires et des structures ont été mises en place, en vue de leur application. Le concept de gestion intégrée n'est pas simple, tant il a de dimensions politique, économique, technique, sociale et culturelle³².

Le Gouvernement algérien a opté pour la relance de l'investissement et consacra dans les années à venir d'importantes ressources à ce secteur. Ses efforts ont permis d'améliorer continuellement le taux d'accès des populations aux réseaux d'AEP et d'assainissement³³ : en 2000, près de 82% de la population étaient raccordés au réseau d'AEP et 73% au réseau d'assainissement. L'Algérie enregistrait un taux de raccordement global de 83 %, alors que la moyenne mondiale se situe à 75%.

Notons aussi que la proportion de la population privée d'accès à l'eau potable a diminué de plus de 2/3 entre 1998 et 2008, passant de 17% à 5%³⁴. L'Algérie ambitionne à un taux de raccordement dans les deux réseaux égal à 100% d'ici 2015.

Parmi les plus importantes réalisations dans le secteur de l'eau, nous pouvons citer :

- l'institution de l'Algérienne Des Eaux (ADE) et l'Office National d'Assainissement (ONA) en 2001 ;
- l'engagement d'une réforme de la tarification ;
- la réduction des déperditions sur le réseau estimées à 40% ;
- la réalisation de grands barrages, de stations de dessalement de l'eau de mer, de projets de transfert d'eau, de stations d'épurations,... ;
- le partenariat avec des firmes privées étrangères pour la gestion des réseaux d'AEP dans les grandes villes : Alger, Oran, Annaba et Constantine.

³² Boukhari, Sofiane, Djebbar, Yassine et Abida, Habib, *Prix des services de l'eau en Algérie, un outil de gestion durable*, communication au 13^{ème} Congrès Mondial de l'Eau, Montpellier, 01-04 septembre 2008, p.01.

³³ *Rapport national sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement*, Rapport du Gouvernement algérien, Alger, 2005, p.71.

³⁴ *Résultats globaux du rapport national sur le développement humain*, Rapport du CNES, Alger, 2008, p.10 (<http://www.cnes.dz/doc2008/SYNTHESE%20RNDH%202008.pdf>).

*** LE PPP ENTRE L'ALGERIE ET SUEZ-ENVIRONNEMENT**

Durant l'été 2002, Alger a subi une sécheresse importante pendant laquelle le principal barrage alimentant la ville était à sec. Les seules sources d'eau alors disponibles étaient les nappes phréatiques. Par ailleurs, l'état du réseau d'eau posait déjà de sérieux problèmes de distribution aux Algérois depuis une dizaine d'années. Le Gouvernement a donc décidé de mener un ambitieux programme de modernisation des installations existantes et souhaité faire appel à l'expertise de SUEZ Environnement pour établir un diagnostic des installations. Le projet a été initié en octobre 2002, puis formalisé par un protocole d'accord signé en février 2003 par l'ADE, l'ONA et SUEZ Environnement. A la demande des pouvoirs publics, SUEZ Environnement a effectué un diagnostic opérationnel présentant les solutions pour éliminer durablement les difficultés liées à la distribution de l'eau³⁵.

Ce diagnostic, effectué avec les cadres de l'ONA et de l'ADE, a permis l'élaboration d'un plan d'action visant la remise à niveau des systèmes et le rétablissement de la distribution en continue sur une période initiale de 05 ans. Un conseil interministériel en 2004 a validé cette approche ainsi que les budgets prévisionnels associés, et a confirmé la proposition de réunir dans un ensemble commun les services d'eau et d'assainissement de la wilaya d'Alger. La structure retenue à cet effet est une Société Par Actions (SPA), dénommée Société des Eaux et d'Assainissement d'Alger (SEAAL) dont les premiers actionnaires seront l'ADE et l'ONA à parité.

L'aboutissement des négociations a donné lieu le 12 novembre 2005 à la signature d'un protocole d'accord entre SUEZ Environnement et les instances nationales. La signature du contrat intervient le lundi 28 novembre 2005 et le mois de février 2006 a marqué le début opérationnel de la SEAAL.

Ce PPP vise à créer et développer une entreprise de service public performante, capable de répondre aux besoins des Algérois en matière de services d'eau. Il instaure un processus contractuel adapté et fixe un engagement fort des deux partenaires basés sur³⁶ :

³⁵ SUEZ, *SUEZ Environnement et les autorités algériennes signent un protocole d'accord pour la gestion du service d'eau et d'assainissement de la ville d'Alger*, Paris, 2005, p.01.

³⁶ SUEZ Environnement, *Signature du contrat de gestion du service d'eau et d'assainissement de la ville d'Alger entre SUEZ Environnement et les autorités algériennes*, Paris, 2005, p.04.

- l'engagement commun sur des objectifs d'amélioration de la qualité du service, notamment, une desserte 24h/24 après trois ans et demi (fin 2009) ;
- le transfert du savoir-faire de SUEZ Environnement (notamment, par le détachement de 27 managers et experts) et un effort soutenu de formation des équipes locales ;
- la poursuite par l'Algérie à investir en vue de la modernisation des outils de gestion, de la rénovation et de l'extension du réseau, à un rythme comparable aux années antérieures (200 millions d'euros par an) ;
- un contrat évolutif et inscrit dans la durée : 05 ans de management ouvrant la voie, à l'issue de cette période, à la possibilité d'un partenariat renforcé (affermage, par exemple).

Ce contrat de gestion repose sur un plan d'action ambitieux suivant 03 axes³⁷ :

***Moderniser et doter progressivement Alger de services d'eau et d'assainissement de niveau convenable et fiable :**

- évaluer et inventorier le patrimoine existant ;
- réhabiliter et réparer les réseaux ainsi que fiabiliser les forages ;
- mettre en place des outils modernes de gestion technique et améliorer le rendement ;
- étudier les ressources, enjeu environnemental : 99% des eaux usées non traitées sont déversées dans la mer.

*** Moderniser le service clientèle :**

- fiabiliser et moderniser le service ;
- recenser les clients, le nombre de compteurs installés et leur état de marche ;
- rendre efficace le système de facturation pour une meilleure gestion de l'abonné et une évaluation plus précise de la réelle quantité d'eau distribuée et consommée ;
- mettre en place des instruments modernes de gestion clientèle : logiciel de facturation, centre d'appels téléphoniques, centres d'accueil clientèle...

*** Gestion des ressources humaines :**

- mettre à disposition des experts/managers porteurs du savoir-faire de SUEZ Environnement et de sa diffusion auprès de la SEAAL : concrètement, le transfert de savoir-faire se traduira sur le terrain par la mise en place de binômes associant experts et managers de SUEZ Environnement aux cadres algériens issus de l'ADE/ONA qui pourront ainsi bénéficier en temps réel et de manière très pratique de leurs expériences. Ou encore, le développement de projets transversaux qui associeront personnels expatriés et personnels locaux.

³⁷ SUEZ Environnement, *op.cit.*, p.05.

- organiser des cycles de formations : un plan de formation sera institué pour accompagner le transfert de savoir-faire sur le terrain. Des stages de formation standard ou spécifique seront réalisés sur site ou délivrés dans un centre de formation de SUEZ Environnement. Des jumelages avec une autre exploitation de la firme pourront être mis en place.
- faire partie d'un réseau international de recherche et développement : cet engagement se traduira en particulier par l'accès aux bases de données et à *Transfaire* (qui est une base de gestion et de partage du savoir et du savoir-faire sur les métiers de l'eau, de l'assainissement, des déchets et des services associés de SUEZ Environnement. Ses connaissances résultent de l'expertise des collaborateurs, des résultats des projets de Recherche et Développement et des retours d'expérience des filiales opérationnelles dans tous les métiers, notamment techniques). En particulier, ce PPP permettra aux autorités d'avoir accès à un réseau d'experts et de chercheurs de renommée internationale pour le soutien opérationnel en cas de crise.
- fournir des livrables : ce sont les produits (biens matériels et logiciels, directement utilisables par une filiale opérationnelle) et les méthodes (ensemble de règles de conception et de fonctionnement, directement liées à l'exploitation des installations). Ces méthodes et produits approuvés et testés sont une garantie d'efficacité renforcée du système global.

Pour les opérations réalisées jusqu'à maintenant, nous pouvons citer, entre autres :

- organisation de l'infrastructure (bâtiments, informatisation), mise en place des directions de SEAAL (Direction Administrative et Financière DAF, Direction Ressources Humaines DRH, directions d'exploitation eau et assainissement, direction clientèle,...), instauration des procédures et processus qualité, ...
- trois types de formations ont été menés :
 1. formation pour cadres dirigeants ou supérieurs (formation effectuée en France).
 2. formation technique pour tout le personnel.
 3. formation comportementale sur le changement pour les cadres.
- Jusqu'au mois d'octobre dernier, 73,6% de la population algéroise était desservie en eau. 22,7% en quotidien avec une moyenne de 12 à 14 heures/jour. Le renouvellement des conduites progresse à un rythme de 6 à 7 km/mois sur un réseau global estimé à 4000 km³⁸ ;
- Ouverture de 49 plages au public pour la saison estivale 2008 (éradication des points noirs où étaient déversées les eaux usées non-traitées) ;

³⁸ « Alger aura de l'eau H24 en septembre 2009 », in *El Watan* [Alger] du 16/12/2008 (<http://www.elwatan.com/Alger-aura-de-l-eau-H24-en>).

- recherche systématique de fuites (50.000 m³/ jour déjà trouvés). Les principaux points noirs d'assainissement de la capitale désormais maîtrisés ;
- recensement des clients défaillants. Selon André Audebeau³⁹, un quart des habitants d'Alger ne payait pas ses factures au début d'activité de la SEAAL. Cette société estime à 180.000 le nombre d'usagers qui bénéficient de l'eau sans s'acquitter de la redevance⁴⁰.

Les résultats de la SEAAL sont prometteurs. Néanmoins, ils restent relatifs car le contrat de gestion ne prendra fin qu'en 2011 et porter un jugement sur l'efficacité de ce PPP doit se baser, entre autres, sur l'étude des indicateurs de performance (taux de population raccordée aux réseaux, par exemple) et sur des enquêtes d'opinion auprès des Algérois. Notons que l'Etat a tranché sur la question du prix de l'eau dès la signature du contrat de PPP. Ainsi, l'Algérie continuera à subventionner ces prix. Un second contrat de gestion a vu le jour à Oran courant 2008, avec la participation de la société espagnole Agua Barcelona. La société gérante est dénommée SEOR : Société des Eaux d'Oran. L'Algérie est certes en voie d'atteindre l'OMD relatif à l'eau et ces PPP pourront bien accélérer cette cadence.

³⁹ « Une eau impayée, c'est une autre fuite sur le réseau », entretien avec Audebeau André, Directeur Général de SEAAL, in *El Watan Economie* [Alger], du 05 au 11 février, n°90,2007, p.10.

⁴⁰ « Alger aura de l'eau H24 en septembre 2009 », *op.cit.*

CONCLUSION

Pour certains pays, notamment les PED, le PPP peut être perçu comme une alternative pouvant offrir certaines opportunités : gestion plus efficace du capital public, préfinancement des investissements publics par l'épargne privée, appui à la décentralisation,...

En revanche, il est erroné de croire que l'on peut corriger les lacunes du service public en s'appuyant exclusivement sur la sphère privée comme en témoignent les expériences de Cochabamba et de Buenos Aires. Ainsi, nous pouvons affirmer qu'un PPP n'est pas toujours bénéfique pour la population, surtout pour la plus défavorisée. N'oublions pas que le PPP tente de concilier l'objectif commercial (profit) du secteur privé avec l'objectif social de l'Etat (acheminer de l'eau potable au maximum de personnes, surtout aux plus pauvres). Nombre d'expériences ont vu un partenaire privé étendre un réseau d'AEP mais au même moment augmenter les prix de l'eau pour couvrir les coûts de ses investissements, un vrai dilemme pour les citoyens.

Les exemples de PPP prometteurs sont aujourd'hui ceux qui cherchent à inclure d'autres acteurs que l'Etat et le privé : collectivités territoriales, société civile, entreprises locales des PED. Les nouvelles politiques de l'eau prônent une gestion décentralisée des ressources par des Associations d'Usagers de l'Eau (AUE) dotées d'autonomie et de responsabilités financière et technique. Celles-ci interviennent dans le cadre des nouvelles formes d'action collective de type participatif et occupent une place non négligeable dans la mise en place de certains PPP.

BIBLIOGRAPHIE

- « Alger aura de l'eau H24 en septembre 2009 », in *El Watan* [Alger] du 16/12/2008 (<http://www.elwatan.com/Alger-aura-de-l-eau-H24-en>).
- Aubert, Cécile, Bontems, Philippe et Salanié, François, *Analyse économique des contrats de concession des services de l'eau*, Rapport final rédigé pour le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, Paris, 2005.
- Banque Mondiale, *Le secteur de l'eau en Algérie* (<http://go.worldbank.org/JLU0KZG6G0>).
- Belhocine, Noureddine, Facal, Joseph et Mazouz, Bachir, « Les partenariats public-privé : Une forme de coordination de l'intervention publique à maîtriser par les gestionnaires d'aujourd'hui », in *Télescope* [Québec], n° 01, février 2005.
- Bessedik, Madani, *Vers une gestion durable de l'eau dans les villes algériennes*, communication au 3^{ème} Atelier régional sur l'eau et le développement durable en Méditerranée, Saragosse, 19-21 mars 2007.
- Bied-Charreton Marc, Makkaoui Roudha, Petit Olivier et Requier-Desjardins Mélanie, « La Gouvernance des Ressources en Eau dans les Pays en Développement », in *Cahier du C3ED* [Saint-Quentin-en-Yvelines], n°04-01, février 2004.
- Boukhari, Sofiane, Djebbar, Yassine, et Abida Habib, *Prix des services de l'eau en Algérie, un outil de gestion durable*, communication au 13^{ème} Congrès Mondial de l'Eau, Montpellier, 01-04 septembre 2008.
- De Miras, Claude et Godard, Xavier, « Les firmes concessionnaires de service public au Maroc : Eau potable, assainissement et transports collectifs », in *Méditerranée*, n°106, 2006.
- Jacquet, Pierre, éditorial du n°21 spécial sur « Les partenariats public-privé : leçons d'expériences dans les pays en développement », in *La lettre des économistes de l'Agence Française de Développement (AFD)*, [Paris], décembre 2008.
- OCDE, *Gestion de l'eau : comprendre les enjeux* (<http://www.oecd.org/eau>).
- OCDE, *Les partenariats public-privé dans le secteur de l'eau en zone urbaine*, Rapport de Synthèse, Paris, 2003.
- *Plan National d'Actions pour l'Environnement et le Développement Durable (PNAE-DD)*, Rapport du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement et du Tourisme (MATET), Alger, 2002.
- PNUD, *Au-delà de la pénurie : Pouvoir, pauvreté et crise mondiale de l'eau*, Rapport mondial sur le développement humain, Paris, éd. Economica, 2006.

- Ponty, Nicolas, *Partenariat public privé et accélération de l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le développement en Afrique*, communication à la Conférence économique africaine, Addis Abéba, 15-17 novembre 2007.
- *Rapport national sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement*, Rapport du Gouvernement algérien, Alger, (2005).
- *Rapport national de mise en œuvre de l'Agenda 21 en Algérie*, Rapport du Gouvernement algérien, Alger, 2002.
- *Résultats globaux du rapport national sur le développement humain*, Rapport du CNES, Alger, 2008 (<http://www.cnes.dz/doc2008/SYNTHESE%20RNDH%202008.pdf>).
- Roche, Pierre-Alain, « L'eau au XXIe siècle : enjeux, conflits, marché », in *RAMSES 2001* [Paris] (http://www.ifri.org/files/RAMSES2001/Roche_01.pdf).
- Site du Ministère des Ressources en Eau (MRE) : <http://www.mre.gov.dz>
- SUEZ, *SUEZ Environnement et les autorités algériennes signent un protocole d'accord pour la gestion du service d'eau et d'assainissement de la ville d'Alger*, Paris, 2005.
- SUEZ Environnement, *Signature du contrat de gestion du service d'eau et d'assainissement de la ville d'Alger entre SUEZ Environnement et les autorités algériennes*, Paris, 2005.
- « Une eau impayée, c'est une autre fuite sur le réseau », entretien avec Audebeau André, Directeur Général de SEAAL, in *El Watan Economie* [Alger], du 05 au 11 février, n°90, 2007.
- Vivien, Franck-Dominique, « Un panorama des propositions économiques en matière de soutenabilité », in *VertigO, La revue électronique en sciences de l'environnement*, n°02, septembre 2004 (<http://www.vertigo.uqam.ca/vol5no2/framerevue.html>).