

**JOURNEE DE REFLEXION  
CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL  
PARIS - 3 mai 2010**

**Les Instruments Economiques, Financiers et Fiscaux  
de la Gestion de l'Eau en France et dans le Monde**

**Présentation du rapport**

**“Eau et Assainissement des villes et pays riverains  
de la Méditerranée”**

**du groupe de travail IPEMed présidé par**

**Claude MARTINAND**

**Président de l'Institut de la Gestion Déléguée**

# Introduction

---

- **La Méditerranée :  
une situation préoccupante ...**
  - **80% de la pollution de la mer est d'origine terrestre**
  - **Origine principale : la concentration des activités et des populations sur la bande littorale**
  - **Réponse prioritaire : assainissement des villes, notamment côtières**

# Introduction

## ➤ **La Méditerranée : une situation préoccupante ...**

- Une **multiplicité de conventions, plans, programmes et fonds**
- Mais des **résultats mitigés**

⇒ **Pourquoi ?**

⇒ Que nous apprennent les **études de cas** sur les **difficultés rencontrées** et les **facteurs de réussite**?

⇒ Quelles **recommandations** précises, opérationnelles, susceptibles de conduire plus rapidement à des résultats tangibles pouvons-nous en tirer ?

= *tels étaient les **objectifs fixés au groupe de travail***

# Diagnostic du problème

## ➤ **Constats sur l'action publique :**

- **Les objectifs de lutte contre les pollutions ne sont que rarement considérés comme prioritaires** dans les pays en développement
- **Les ministres de l'environnement**, en charge de la négociation de ces grandes conventions, **ne sont pas toujours les mieux placés** pour les mettre en œuvre
- **D'autres ministères** (travaux publics, hydraulique, intérieur) **sont plus directement en charge des équipements et des services urbains** auprès des autorités locales
- Et le **relais n'est souvent pas pris entre ces différents ministères**, préoccupés par de multiples **autres priorités** auxquelles ils doivent faire face avec des **moyens limités**
- La **lutte contre la pauvreté**, la **santé publique** et la **politique de l'habitat** (un habitat décent pour les plus démunis) **relèvent également d'autres autorités**

# Diagnostic du problème

---



**Identifier :**

**1) les objectifs les plus mobilisateurs**

**2) les acteurs clefs à mobiliser sur  
ces objectifs partagés**

**constitue un préalable**

# Diagnostic du problème

---



## Quels sont donc les objectifs mobilisateurs ?

- le **développement économique** est sans doute l'entrée la plus mobilisatrice pour les gouvernants, car il entraîne des créations d'emplois, de revenus et de ressources, y compris fiscales
- Il est donc nécessaire de **ne pas aborder le problème sous l'angle unique de la protection de l'environnement ou de la lutte contre la pauvreté**
- mais **à travers une véritable démarche de développement durable** reposant sur ses trois piliers

# Diagnostic du problème

**Ces piliers sont :**

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

# Diagnostic du problème

## Exemples:

### → Nord du Maroc (Tanger - Tétouan)

**Le tourisme** exige des **plages et des eaux marines propres** pour attirer les tours-opérateurs et donc des **investissements d'accueil**, mais aussi des **stations d'épuration efficaces**. Le tourisme est manifestement une source importante de développement économique durable, de devises et d'emplois dans nombre de pays concernés. Là encore, cela implique de mobiliser l'ensemble des ministères concernés et notamment ceux de l'Intérieur, de l'Economie et des Finances.

### → Initiative Nationale pour le Développement Humain à Casablanca

**L'habitat spontané**, où logent les plus démunis, ne peut être amélioré par un processus de stabilisation et de consolidation que si la **question foncière** est « **régularisée** » et que si **les dessertes en eau, en assainissement liquide et solide et en électricité** sont mises en place, en parallèle. Alors un processus vertueux de création d'emplois (artisans, petits ateliers industriels), de richesses, et d'émergence d'une véritable classe moyenne peut s'engager.

# Diagnostic du problème

---

➤ **Quels acteurs à mobiliser sur ces objectifs partagés ?**

- Les Etats
- Les autorités locales
- Les usagers et citoyens
- Les opérateurs de service, publics ou privés

# Une politique tarifaire conciliant pérennité du service, équité et solidarité

## Une question centrale ...

- Pour assurer l'équilibre financier du service, **la totalité des coûts doit être couverte** par des tarifs et des contributions publiques
- En effet, la politique tarifaire constitue à la fois **l'instrument de pilotage économique et financier du service** et **l'outil de la solidarité entre les usagers et entre les territoires**

# Une politique tarifaire conciliant pérennité du service, équité et solidarité

1. Éviter la fausse bonne idée de la gratuité et la sous tarification généralisée
2. Réciproquement, éviter de tarifer au coût complet pour les plus pauvres
3. Couvrir en moyenne au moins les coûts d'entretien et d'exploitation du service (« petit équilibre »)
4. Mettre en place des péréquations et des aides ciblées

→ *Exemple du contrat global eau-assainissement de Lydec (Casablanca)*

# Trois questions clés pour réussir

---

Pour se donner tous les atouts pour réussir, trois questions prioritaires devraient faire **simultanément** l'objet de réponses satisfaisantes :

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

# 1. Gouvernance et maitrise publique du service

---

➤ **Il s'agit de clarifier :**

- **qui est responsable de quoi?**
- **quelles sont les missions à accomplir par les uns ou les autres ?**
- **quelles sont les relations, de préférence contractuelles, à établir entre les principaux acteurs ?**

# 1. Gouvernance et maitrise publique du service

➤ **Tous les acteurs doivent être impliqués ou associés :**

- **le niveau national**
- **les autorités locales**
- **les opérateurs et leurs salariés**
- **les usagers** bénéficiaires du service

→ *Les usagers notamment doivent être associés, consultés et impliqués sur les questions où ils peuvent jouer un rôle positif, dès lors qu'ils sont convenablement informés et responsabilisés. C'est le meilleur moyen de répondre aux attentes prioritaires des populations et d'améliorer la gouvernance.*

## 2. Compétences (capacité à réaliser et à gérer)

- Les **ressources humaines** sont cruciales et **doivent être rassemblées et mobilisées aux niveaux où elles peuvent concentrer « une masse critique » suffisante** pour être en mesure de maîtriser les problèmes posés
  - Les **compétences nécessaires doivent être différenciées** selon qu'elles concernent :
    - **l'élaboration d'une politique**, d'un diagnostic, la fixation des objectifs, l'évaluation des résultats, etc ....
    - **la capacité à exploiter le service** et à manager les ressources humaines, les process industriels et les procédures
- ***renforcer la compétence interne à travers des plans de formation ou en recourant à des compétences externes ou par la coopération décentralisée et les échanges entre villes***

# 3. Processus d'amélioration de la performance du service

- **Améliorer la performance de manière continue constitue la clef pour :**
  - **améliorer l'équilibre financier de l'exploitation** en diminuant les coûts et en accroissant les recettes ce qui permet d'accroître l'autofinancement des investissements, notamment de renouvellement
  - **améliorer la qualité de service**, facilitant ainsi le recouvrement des factures auprès des usagers mieux satisfaits de la prestation
  - les **marges de progrès** pour la distribution de l'eau potable peuvent être rapidement identifiées à travers **des indicateurs significatifs**

# 3. Processus d'amélioration de la performance du service

## Indicateurs de mesure de performance proposés :

Service concerné	Domaine	Indicateur
<b>Eau</b>	Continuité (quantité et qualité)	Nombre d'heures de distribution d'eau par jour par quartier (formel et informel) (h/jour)
		Taux de conformité des analyses bactériologiques (%)
	Etat du patrimoine	Taux de pertes (fuites) dans le réseau et eau non comptée (%)
<b>Assainissement</b>	Niveau de la collecte	Taux de raccordement au réseau de collecte des eaux usées (habitat formel et informel)
		Volume des rejets directs en mer (m3)
	Dépollution et traitement	Taux de traitement des eaux usées (%)
<b>Commun</b> (avec valeur distincte pour chaque service)	Satisfaction des usagers	Taux de réclamations (%)
	Prix	Prix en fonction du niveau de vie des ménages (par revenu, par quantité consommée ou par quartier)
	Recouvrement des factures	Taux d'impayés sur les factures d'eau (n-1) au 31 déc. de l'année n
	Recouvrement des coûts	Part des recettes issues du tarif dans le recouvrement des coûts d'entretien et d'exploitation

# Dégager des moyens de financement efficaces

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

- De notre point de vue, **si on répond efficacement aux trois questions clefs et à la question centrale de la politique tarifaire, alors on trouve des financements**
- Répondre à ces questions constitue d'ailleurs souvent des « **conditionnalités** » justifiées de l'aide internationale
- Les **sources de financement internationales sont disponibles, multiples et pas toujours complètement utilisées**
- Néanmoins, la **dichotomie actuelle entre les dons réservés aux seuls pays les moins avancés (PMA) et des prêts pour les autres, n'apparaît pas toujours pertinente**, notamment dans les questions abordées par ce rapport

# Dégager des moyens de financement efficaces

## ➤ D'où les recommandations suivantes :

- si les **risques de change** sont probables, il faut éviter des solutions concessives financées en monnaie forte
- et **séparer l'exploitation du service** (affermage ou régie) de la **réalisation des investissements principaux**, en maîtrise d'ouvrage publique et financement public, transparents et contrôlés
- face à ce risque de change, la **mobilisation de l'épargne locale** souvent abondante et **celle des expatriés** qui cherchent à investir dans leur pays d'origine, est une voie à privilégier
- **À condition de sécuriser les placements** dans ces investissements à long terme, relativement sûrs, par des mécanismes de garantie (cf. AFD)

# Dégager des moyens de financement efficaces

- promouvoir si possible des **prêts directs aux autorités locales** importantes (cf. la politique de la SFI ou IFC) ou, à défaut, faire prêter par une **institution financière spécialisée** dans les prêts aux autorités locales.
- chercher à dégager des **moyens budgétaires de l'Etat** et des autorités locales à travers des mécanismes de **taxe** ou de **fiscalité affectées** au développement et à l'équipement urbain. La stabilisation de l'habitat spontané et le processus de développement économique qu'elle permet sont de nature à enclencher un cercle vertueux.

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

## 1. Sortir d'un débat trop idéologique

## 2. Constater la pluralité des solutions existantes

- **Gestion publique:** régie directe, régie autonome, établissement public (national ou local) → Tunisie, Algérie
- **Partenariats à prépondérance publique,** de nature soit institutionnelle (société d'économie mixte) soit contractuelle avec des opérateurs → Alger
- **Partenariats public-privé :** sous forme de «**gestion partagée**» (Tripoli au Liban) ou de **gestion déléguée** sous ses différentes formes (régie intéressée, affermage, licence ou concession)
- **Gestion par des associations, communautés ou ONG**

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

---

- 3. Fonder le choix sur des diagnostics préalables, des comparaisons et des évaluations objectives, reposant sur des indicateurs représentatifs des différents problèmes à résoudre**
- 4. Privilégier des relations contractuelles entretenues et équilibrées assorties de mécanismes incitatifs «bonus-malus» y compris en cas de gestion publique**
- 5. Eviter de faire porter à l'opérateur public ou privé les responsabilités ou les défaillances de l'autorité publique**

# Conclusion

## ➤ **Mettre en cohérence les objectifs, les moyens et les calendriers**

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

### **Comment ?**

- Mettre en place des calendriers réalistes et susceptibles d'être respectés
- Préférer des réponses limitées mais pour tous plutôt que des solutions trop ambitieuses, étalées dans des calendriers trop longs
- Besoin d'un déclic initial et d'une période test d'instauration de la confiance, en soi, dans les partenaires.

# Conclusion

- **Mettre en place des mécanismes de suivi et d'émulation entre les pays et les villes**
  - **Prévoir un dispositif en mesure d'assurer le suivi des résultats et les comparaisons, d'organiser des échanges d'expérience, des rendez-vous périodiques pour faire connaître et diffuser les bonnes pratiques**
  - **Une unité légère commune au Programme d'Action pour la Méditerranée, à l'Institut Méditerranéen de l'Eau et à la Banque Mondiale, pourrait sans doute convenir et mérite d'être étudiée.**

# Conclusion

- **Mettre en place des mécanismes de suivi et d'émulation entre les pays et les villes**
  - Prévoir des **procédures d'auto-évaluation** (diagnostic de l'état des problèmes) ou **d'évaluation mutuelle** pour **favoriser les prises de consciences** et **convaincre les autorités publiques de s'engager dans des processus de changement**
  - ⇒ *A cette fin, le groupe a conçu un guide d'auto-évaluation mis à disposition en fin du rapport*
- **Où en sommes-nous début 2010 de l'intégration et de la mise en œuvre de ces recommandations ?**

---

# Merci de votre attention

**Claude MARTINAND**  
Président

**Institut de la Gestion Déléguée**  
84 rue de Grenelle, 75007 Paris  
[cmartinand@fondation-igd.org](mailto:cmartinand@fondation-igd.org)

