

Études de l'OCDE sur l'eau

La gouvernance des services de l'eau en Jordanie

SURMONTER LES DÉFIS DE LA PARTICIPATION
DU SECTEUR PRIVÉ



Études de l'OCDE sur l'eau

La gouvernance des services de l'eau en Jordanie

SURMONTER LES DÉFIS
DE LA PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVÉ

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

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

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2014), *La gouvernance des services de l'eau en Jordanie: Surmonter les défis de la participation du secteur privé*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264224537-fr>

ISBN 978-92-64-17431-3 (imprimé)

ISBN 978-92-64-22453-7 (PDF)

Collection : Études de l'OCDE sur l'eau

ISSN 2224-6215 (imprimé)

ISSN 2224-6223 (en ligne)

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

Crédits photo : Couverture © Ahmad A Atwah/Shutterstock.com.

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

© OCDE 2014

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

Avant-propos

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

Ce rapport s'inscrit dans le dialogue sur les politiques conduit conjointement par l'OCDE et le Global Water Partnership-Mediterranean (GWP-Med) dans le cadre du projet labellisé par l'Union pour la Méditerranée (UpM) « Gouvernance et Financement du Secteur de l'Eau en Méditerranée ». Ce dialogue a été mené en Jordanie en 2013-14 en collaboration étroite avec le ministère de l'Eau et de l'Irrigation, point de contact du projet. Ce dialogue a permis de réunir un large éventail d'acteurs issus du gouvernement, des bailleurs de fonds, de la société civile et du secteur privé. Les différentes parties prenantes ont eu l'opportunité de contribuer au dialogue par le biais de réponses à des questionnaires, par leur participation à des ateliers de consultation et à des entretiens bilatéraux qui se sont tenus à Amman en octobre et novembre 2013 et en février 2014, et par l'envoi de commentaires écrits.

Le projet conjoint de l'OCDE et du GWP-Med analyse les défis de gouvernance à la mobilisation de financements par le biais de partenariats public-privé (PPP) dans le secteur de l'eau en Méditerranée et vise à développer des plans d'action consensuels basés sur les bonnes pratiques internationales. Il s'appuie sur les méthodologies et l'expertise de l'OCDE et du GWP-Med dans le domaine de l'eau et sur la conduite d'un dialogue sur les politiques publiques continu avec les parties prenantes. Il s'inscrit également dans la continuité des précédents travaux menés par ces deux organisations en Égypte et au Liban. Ce projet repose sur des dialogues de politique fondés sur les faits au niveau national et régional. La Jordanie est l'un des pays pilotes dans la mise en œuvre de ce projet.

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

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

Table des matières

Acronymes et abréviations	7
Résumé	9
Évaluation et recommandations	13
<i>Chapitre 1. Participation du secteur privé au secteur de l'eau jordanien :</i>	
Les défis à relever en matière de gouvernance	23
Rôles et capacités des institutions : Le partage des responsabilités en matière de participation du secteur privé dans le secteur de l'eau jordanien	24
Vue d'ensemble des stocks et des flux de la participation du secteur privé aux infrastructures de l'eau.....	30
Cadre politique, législatif et réglementaire.....	35
Assurer la viabilité financière et l'articulation avec le processus budgétaire.....	41
Transparence, responsabilité et optimisation de la dépense publique	45
<i>Annexe 1.A1. Perception de certaines entreprises privées concernant les défis à relever en matière de gouvernance pour la participation du secteur privé au secteur de l'eau jordanien</i>	53
<i>Annexe 1.A2. Principales institutions jordaniennes dans le domaine de l'eau et de la participation du secteur privé et structure organisationnelle</i>	55
<i>Annexe 1.A3. Rôles et structure organisationnelle actuels de l'Unité de la gestion des projets</i>	56
<i>Annexe 1.A4. Indicateurs de performances dans le secteur de l'eau</i>	59
Bibliographie	60
<i>Chapitre 2. Les pistes à suivre : Améliorer la viabilité financière, le cadre réglementaire et le dialogue avec les parties prenantes</i>	65
Améliorer les processus budgétaires et renforcer la viabilité financière	66
Améliorer le cadre réglementaire	72
Associer davantage les parties prenantes afin de renforcer la responsabilité des acteurs et l'adhésion des citoyens	78
<i>Annexe 2.A1. Recommandation de l'OCDE sur les principes applicables à la gouvernance publique des partenariats public-privé</i>	93
<i>Annexe 2.A2. Le transfert des risques dans le cadre des partenariats public-privé</i>	95
<i>Annexe 2.A3. Le processus de montage des partenariats public-privé en Corée pour les projets en BTL (construction-transfert-location)</i>	97
<i>Annexe 2.A4. Point de vue de l'OCDE sur le cadre réglementaire applicable aux services d'eau et d'assainissement</i>	98
Bibliographie	101

Chapitre 3 Plan d'action pour le secteur de l'eau jordanien	103
Axe de recommandations n° 1 : Améliorer les processus budgétaires pour optimiser la dépense publique et favoriser la viabilité financière	104
Axe de recommandations n° 2 : Concevoir un cadre réglementaire de qualité pour l'eau... ..	108
Axe de recommandations n° 3 : Associer davantage les parties prenantes afin de renforcer la responsabilité des acteurs et l'adhésion des citoyens	111
Bibliographie	116
Annexe A. Liste des parties prenantes consultées au cours du dialogue politique	117
Glossaire	121

Tableaux

1.1. Répartition des fonctions stratégiques et de réglementation dans le secteur de l'eau jordanien	27
1.2. État actuel des projets avec participation du secteur privé	32
1.3. Projets prioritaires pour le secteur de l'eau (2013-16)	37
1.4. Tarifs de l'eau en Jordanie	44
1.5. Responsabilités en matière de planification et d'exécution des projets dans le secteur de l'eau jordanien	46
1.A4.1. Indicateurs de performances pour les opérateurs placés sous la tutelle de l'Unité de la gestion des projets	59
1.A4.2. Indicateurs de performances de la Compagnie des eaux d'Aqaba	59
2.1. Dispositifs de dialogue avec les parties prenantes	80
2.A2.1. Les risques liés aux partenariats public-privé	95

Graphiques

1.1. Principales institutions compétentes dans le domaine de l'eau et en matière de participation du secteur privé en Jordanie	25
2.A4.1. Fonctions réglementaires associées aux services d'eau et d'assainissement	99
2.A4.2. Principales fonctions des régulateurs du secteur de l'eau (30 réponses à la date d'avril 2014)	99
2.A4.3. Principaux pouvoirs des régulateurs du secteur de l'eau (30 réponses à la date d'avril 2014)	100
2.A4.4. Pratiques de gouvernance des régulateurs du secteur de l'eau (30 réponses à la date d'avril 2014)	100

Acronymes et abréviations

ACWUA	Association des services de distribution d'eau et d'assainissement des pays arabes
AIR	Analyse d'impact de la réglementation
AWC	Compagnie des eaux d'Aqaba
BEI	Banque européenne d'investissement
BOO	Construction-propriété-exploitation
BOOT	Construction- propriété-exploitation-transfert
BOT	Construction-exploitation-transfert
BTL	Construction-transfert-location
BTO	Construction-transfert-exploitation
CAP	Connaissances, attitudes et pratiques
CEEP	Centre européen d'expertise en matière de PPP
ÉAU	Émirats arabes unis
EDAMA	Energy, Water & Environment Productivity Association
E-E	Exploitation et entretien
EMARCU	Environmental Monitoring and Research Central Unit
ENF	Eau non facturée
EPC	Commission exécutive pour la privatisation
FEMIP	Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat
FMI	Fonds monétaire international
GIZ	Agence allemande de coopération internationale (<i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i>)
GWP-Med	Partenariat mondial pour l'eau - Méditerranée
ISSP	<i>Institutional Support and Strengthening Program</i> (USAID)
JIB	Conseil jordanien des investissements
JOD	Dinar jordanien

JRSP	Projet jordanien en mer Rouge (Jordan Red Sea Project)
JVA	Autorité de la vallée du Jourdain
MENA	Moyen-Orient et Afrique du Nord
MOPIC	Ministère de la Planification et de la Coopération internationale
MWI	Ministère de l'Eau et de l'Irrigation
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODP	Optimisation de la dépense publique
ONG	Organisation non gouvernementale
PIMAC	Centre de gestion des investissements d'infrastructure public-privé
PMU	Unité de la gestion des projets
PPP	Partenariat public-privé
PSP	Participation du secteur privé
RDEP	Département royal de la protection de l'environnement
SEA	Services d'eau et d'assainissement
SEI	Stockholm Environmental Institute
TPT	Tarif progressif par tranches
WAJ	Autorité jordanienne de l'eau
WEPIA	Water Efficiency and Public Information for Action Program

Résumé

La Jordanie a de l'expérience en matière de participation du secteur privé (PSP), pour des projets de taille modeste comme pour des projets à grande échelle, pour le financement d'installations comme pour leur exploitation et pour des sites entièrement nouveaux comme pour des sites existants. Les autorités envisagent d'associer le secteur privé à des projets d'investissement encore plus vastes (et notamment au projet en mer Rouge, le Jordan Red Sea Project, ou JRSP). Elles considèrent que le secteur privé peut apporter une contribution importante au développement du secteur de l'eau jordanien, en particulier pour la mise de fonds initiale et le transfert de savoir-faire technique. L'expérience montre toutefois que, pour que la PSP porte ses fruits, un certain nombre de conditions doivent être réunies, ayant trait notamment au cadre réglementaire, aux capacités administratives, à la viabilité financière et à la planification stratégique des projets.

Malgré l'existence d'une stratégie propre au secteur de l'eau fixant des orientations générales et encourageant la PSP dans les services d'eau et d'assainissement, la PSP est entravée par l'incertitude qui entoure le cadre institutionnel et législatif applicable à l'eau comme à la PSP. Le cadre législatif applicable à l'eau est en train d'être revu. Une loi sur les partenariats public-privé (PPP) est en cours de discussion. Un certain nombre de lacunes au niveau du cadre réglementaire, notamment en matière de fixation des tarifs et de suivi des performances des services de l'eau, constituent des risques pour le secteur privé. Les responsabilités en matière d'eau et de PSP sont morcelées entre diverses institutions dont les attributions sont en train d'être redéfinies.

La Jordanie fait face à la fois à une crise de ses finances publiques et de recouvrement des coûts, ce qui menace la viabilité financière du secteur de l'eau. Une situation budgétaire difficile a conduit les autorités jordaniennes à accepter, pour une durée de 36 mois, un accord de confirmation du Fonds monétaire international (FMI) avec, à la clé, de vastes réformes des dépenses publiques. La Jordanie dispose donc d'une faible marge de manœuvre budgétaire, à court et à moyen terme, pour faire face aux dépenses d'investissement et de fonctionnement nécessaires à son secteur de l'eau. Dans le même temps, la structure et le niveau des tarifs ne permettent pas d'absorber les coûts de plus en plus lourds auxquels le secteur doit faire face. Cette situation n'est pas tenable, et des réformes s'imposent pour assainir les finances des autorités chargées de l'eau. Il serait possible de réduire les coûts et d'améliorer l'efficacité sur le plan de l'exploitation et des services. Il est également nécessaire d'analyser les incidences de la structure des tarifs et des subventions afin de préciser la marge de manœuvre disponible et de veiller à ce que les objectifs des politiques tarifaires soient effectivement atteints et à ce que leurs implications soient bien mesurées.

L'aptitude des diverses administrations à associer les parties prenantes jouera un rôle déterminant dans le succès des réformes. À l'occasion du Printemps arabe, le rôle traditionnel des autorités en tant que seules détentrices du pouvoir de décision a été remis en cause, et des revendications en faveur d'une administration plus ouverte et plus à l'écoute de ses citoyens se sont exprimées. Cette évolution s'accompagne d'incidences

importantes sur le plan de la communication et de l'adhésion aux projets de PSP en cours de développement. Jusqu'à une époque récente, les acteurs du secteur de l'eau jordanien n'avaient que peu de comptes à rendre à la population. Même s'il n'est pas totalement inexistant, le dialogue avec les parties prenantes reste sporadique aussi bien dans le domaine de la gestion des ressources en eau que dans celui des services d'eau et d'assainissement.

Il y a une certaine urgence à agir si la Jordanie veut profiter de l'occasion offerte par les réformes en cours. En effet, elle a lancé une vaste refonte de son secteur de l'eau. Si ce processus s'essouffle, le réseau d'eau continuera sans doute de se dégrader ; le mécontentement populaire pourrait s'intensifier ; et les avantages attendus des mégaprojets à l'étude risquent de ne pas se concrétiser. Ce rapport propose trois grands axes d'action à l'appui de l'action menée par la Jordanie pour améliorer sa gouvernance de l'eau et faire aboutir son ambitieuse série de projets de participation du secteur privé :

- gérer la PSP dans un contexte d'austérité pour les finances publiques grâce à des processus budgétaires adaptés
- réduire le risque réglementaire en favorisant la mise en place d'un cadre réglementaire de qualité pour l'eau
- associer davantage les parties prenantes afin de renforcer la responsabilité des acteurs et l'adhésion de la population et de réduire les risques liés aux projets.

La mise en place d'importantes capacités en matière de PPP grâce, par exemple, à la création d'unités des PPP contribuerait à combler les lacunes en matière de planification stratégique. Il faudrait, en parallèle, élaborer les méthodologies correspondantes – notamment en matière d'optimisation de la dépense publique et d'évaluation des investissements – et normaliser (dans la mesure du possible) les contrats et les autres documents relatifs à la PSP, afin de pallier les lacunes en matière de capacités. La mise en place d'une planification financière stratégique pour le secteur de l'eau favoriserait le débat sur la faisabilité des diverses options et contribuerait aussi à écarter progressivement les politiques non tenables, à faire baisser les coûts des politiques de l'eau et à créer des ressources financières supplémentaires en attirant l'attention des donateurs et des bailleurs de fonds. Une plus grande transparence, au sein des procédures et documents budgétaires, quant aux pressions budgétaires liées au secteur de l'eau (y compris du fait des passifs éventuels) permettrait une meilleure prise en compte des contraintes liées à l'accessibilité financière.

Les autorités jordaniennes voient dans la mise en place d'un régulateur chargé de superviser les activités des opérateurs la pierre angulaire de l'amélioration du cadre réglementaire des services de l'eau. À cet égard, l'Unité de la gestion des projets (PMU) a un rôle crucial à jouer. Cela impliquera de préciser le rôle et les fonctions de la PMU et d'assurer en son sein une séparation entre l'équipe chargée des activités réglementaires et l'équipe chargée du développement des projets et de la PSP. Il faudrait adapter les ressources de la PMU à son cœur de métier et mettre en place des dispositifs de responsabilité adaptés pour rendre le cadre réglementaire plus crédible. Il faudrait aussi poursuivre les efforts de commercialisation et de renforcement de l'autonomie des fournisseurs d'eau tout en améliorant la responsabilité des services de l'eau à l'égard des usagers grâce à une transparence accrue autour d'un ensemble d'indicateurs de performance communs. Un recours plus systématique aux instruments d'une bonne politique réglementaire dans le secteur de l'eau permettrait d'améliorer l'efficacité et la responsabilité au sein du cadre réglementaire.

Rendre les acteurs du secteur de l'eau jordanien plus comptables de leurs actes envers la population constitue une étape cruciale pour que la PSP soit mieux acceptée. Le renforcement de l'information disponible constituera un vecteur important de sensibilisation de la population à des problématiques telles que la situation des ressources en eau du pays et le coût réel des services d'eau et d'assainissement. Un certain nombre de dispositifs et d'espaces de dialogue avec les parties prenantes existent déjà et pourraient être renforcés afin de susciter un consensus autour des priorités d'investissement, de permettre le débat sur le niveau des tarifs, d'éviter les conflits et d'améliorer la qualité de service. C'est notamment le cas du Conseil national de l'eau, du Forum de l'eau des hautes terres et des enquêtes de satisfaction des usagers réalisées dans certains gouvernorats. Il faudrait élaborer une stratégie mûrement réfléchie de communication visant à mieux identifier les besoins des usagers et à contribuer à la Stratégie nationale pour l'eau jordanienne.

Évaluation et recommandations

Principaux éléments du diagnostic

Le secteur de l'eau jordanien est soumis à des tensions accrues. La crise des réfugiés syriens le met à rude épreuve, surtout dans les gouvernorats du Nord, et les difficultés sont exacerbées par l'augmentation des tarifs de l'électricité, qui représente une part importante des coûts de l'eau. De plus, une situation budgétaire difficile a conduit les autorités jordaniennes à accepter, pour une durée de 36 mois, un accord de confirmation du Fonds monétaire international (FMI) prévoyant de vastes réformes des dépenses publiques. La Jordanie dispose donc d'une faible marge de manœuvre budgétaire, à court et à moyen terme, pour faire face aux dépenses d'investissement et de fonctionnement nécessaires à son secteur de l'eau. Au vu du caractère pressant des besoins, le recours aux financements et au savoir-faire privés présente un attrait important.

Sous réserve que les conditions requises soient réunies sur le plan de la gouvernance, la participation du secteur privé (PSP) a un rôle à jouer au sein du secteur de l'eau jordanien. La Jordanie a de l'expérience en matière de PSP, pour des projets de taille modeste comme pour des projets à grande échelle, pour le financement d'installations comme pour leur exploitation et pour des sites entièrement nouveaux comme pour des sites existants. Parmi les projets en question, on trouve des contrats de gérance (Amman, 1998-2007 ; Yarmouk, annulé en 2012) ; des contrats de services pour Madaba, Karak et Balqa ; et des projets de BOT (construction-exploitation-transfert) pour la station d'épuration des eaux usées de Samra et le projet d'adduction d'eau de Disi, pour lequel la construction est presque achevée. Les autorités envisagent d'associer le secteur privé à des projets d'investissement encore plus vastes (et notamment à leur projet en mer Rouge, le Jordan Red Sea Project, ou JRSP). Elles considèrent que le secteur privé peut apporter une contribution importante au développement du secteur de l'eau jordanien, en particulier pour la mise de fonds initiale et le transfert de savoir-faire technique. L'expérience montre toutefois que, pour que la PSP porte ses fruits, un certain nombre de conditions doivent être réunies, qui touchent notamment le cadre réglementaire, les capacités administratives, la viabilité financière et la planification stratégique des projets.

Les responsabilités en matière d'eau et de PSP sont morcelées entre diverses institutions dont les attributions sont en train d'être redéfinies. Le ministère de l'Eau et de l'Irrigation (MWI) assume la responsabilité globale des politiques et des stratégies du secteur de l'eau, et notamment de l'approvisionnement en eau, de l'assainissement et des projets et activités de planification et de gestion correspondants. L'Autorité jordanienne de l'eau (WAJ) est chargée des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement ainsi que de la planification et du suivi des ressources en eau et de la construction et de l'exploitation d'installations. L'Unité de la gestion de projets (PMU) encadre les opérateurs des services d'eau et d'assainissement, favorise la participation du secteur privé au sein du secteur de l'eau et assure des tâches liées à la planification et à l'exécution de projets. L'Autorité de la vallée du Jourdain (JVA) gère les ressources en

eau et fournit de l'eau en gros dans cette vallée. Le ministère de la Planification et de la Coopération internationale (MOPIC) contribue à la présentation des propositions de projets aux donateurs et joue un rôle dans tous les aspects liés aux financements fournis par les donateurs dans le secteur. Un comité économique rassemblant des ministres clés est chargé de fixer les grandes priorités en termes de projets, et le ministère des Finances est responsable de la gestion budgétaire des PPP, dans la mesure de leur impact sur les finances publiques. Une refonte institutionnelle visant à renforcer le cadre réglementaire et à mettre en place une unité chargée des PPP pleinement opérationnelle au sein du ministère des Finances est en cours, et un recentrage des activités de WAJ sur la fourniture d'eau en gros est envisagé. Cette réorganisation intervient en parallèle à la poursuite de l'action menée pour commercialiser les opérateurs de l'eau afin d'accroître leur efficacité. Les réformes en cours offrent l'occasion de s'attaquer aux doublons et aux lacunes du cadre institutionnel et de préciser le rôle et les responsabilités des autorités impliquées dans les services d'eau et d'assainissement.

Malgré l'existence d'une stratégie propre au secteur de l'eau fixant des orientations générales et encourageant la PSP dans les services d'eau et d'assainissement, la PSP est entravée par l'incertitude qui entoure le cadre législatif. Cette incertitude porte aussi bien sur l'avenir du secteur de l'eau dans son ensemble que sur le rôle que la PSP pourrait y jouer. Un texte de loi général sur l'eau devrait être rédigé d'ici 2022, mais sa nécessité fait débat, et sa préparation progresse plutôt lentement. Parallèlement, les autorités continuent de s'employer à améliorer le cadre réglementaire des services de l'eau, notamment en mettant en place un système efficace et efficient de suivi des opérateurs de l'eau. Toutefois, un certain nombre de lacunes persistent au niveau de fonctions cruciales de réglementation telles que la réglementation des tarifs, et ces lacunes restent une source importante de risques pour le secteur privé. Par ailleurs, une loi sur les PPP est envisagée depuis plusieurs années, l'objectif étant de renforcer le processus de sélection et d'approbation des projets et d'amener les administrations publiques à recourir de façon plus systématique à un certain nombre d'outils d'aide au montage des projets et à l'optimisation de la dépense publique.

La Jordanie fait face à la fois à une crise de ses finances publiques et de recouvrement des coûts, ce qui entrave la viabilité financière du secteur de l'eau. La situation est de plus en plus tendue sur le front des financements publics, essentiellement du fait de l'endettement de l'Autorité jordanienne de l'eau et de coûts d'investissement et d'exploitation croissants qui pèsent sur les finances des opérateurs. La structure et le niveau des tarifs ne permettent pas, en leur état actuel, d'absorber les coûts de plus en plus lourds auxquels le secteur doit faire face. Cette situation n'est pas tenable, et des réformes s'imposent pour assainir les finances de l'Autorité jordanienne de l'eau et renforcer l'autosuffisance financière des opérateurs. Le problème est aggravé par le système budgétaire actuel, qui n'offre pas de représentation claire des passifs que les autorités centrales assument en rapport avec le secteur de l'eau. Les fonds émanant des bailleurs occupent une place importante dans le financement des investissements effectués dans le secteur de l'eau en Jordanie. La question de leur utilisation stratégique est d'une importance cruciale. Dans le même temps, il serait possible de redoubler d'efforts en matière de maîtrise des coûts et d'améliorer l'efficacité sur le plan de l'exploitation et des services. Il est également nécessaire d'analyser les incidences de la structure actuelle des tarifs et des subventions afin de préciser la marge de manœuvre disponible et de veiller à ce que les objectifs des politiques tarifaires soient effectivement atteints et à ce que leurs coûts et leurs implications soient bien mesurés.

L'aptitude des diverses administrations à associer les parties prenantes jouera un rôle déterminant dans le succès des réformes. À l'occasion du Printemps arabe, le rôle traditionnel des autorités en tant que seules détentrices du pouvoir de décision a été remis en cause, et des revendications en faveur d'une administration plus ouverte et plus à l'écoute de ses citoyens se sont exprimées. Cette évolution s'accompagne d'incidences importantes sur le plan de la communication et de l'adhésion aux projets de PSP en cours de développement. Jusqu'à une époque récente, les acteurs du secteur de l'eau jordanien n'avaient que peu de comptes à rendre à la population. Même s'il n'est pas totalement inexistant, le dialogue avec les parties prenantes reste sporadique aussi bien dans le domaine de la gestion des ressources en eau que dans celui des services d'eau et d'assainissement. Si le public est conscient des difficultés liées à la rareté de l'eau en Jordanie, une discussion doit s'engager sur l'accessibilité financière des services relatifs à l'eau et sur la qualité des services assurés. Certains espaces de dialogue avec les parties prenantes existent déjà, mais ils restent épars. L'expérience de l'Autorité de la vallée du Jourdain et l'action de mobilisation engagée par les associations d'usagers de l'eau auprès des agriculteurs et des autres usagers de cette vallée pourraient servir de points de départ à l'instauration d'espaces de dialogue en bonne et due forme avec les parties prenantes. Par ailleurs, le recours au secteur privé pour la prestation de services publics ne fait pas l'unanimité au sein de la population jordanienne. Un débat franc s'impose sur la contribution que la PSP peut apporter face aux défis du secteur de l'eau jordanien.

Il y a une certaine urgence à agir si la Jordanie veut tirer profit des processus de réforme en cours. En effet, elle a lancé d'importantes réformes de son secteur de l'eau et commencé à mettre en place les conditions nécessaires à l'accroissement des financements destinés à ce secteur – notamment en entamant un processus de commercialisation des opérateurs de l'eau et en précisant le cadre juridique applicable à l'eau et aux PPP. Toutefois, il semblerait que certaines de ces réformes soient en train de s'essouffler. La Jordanie doit donc redoubler d'efforts pour les mener à leur terme. Si tel n'était pas le cas, elle s'exposerait au risque que les réseaux d'eau, déjà soumis à d'importantes tensions, ne se dégradent encore ; que le mécontentement de la population ne s'intensifie ; et que le pays ne récolte pas les fruits économiques et sociaux des mégaprojets à l'étude. En outre, les réformes inachevées ont un coût politique élevé, notamment en termes de perte de crédibilité et de difficulté à relancer le processus de réforme par la suite.

Principales recommandations

Selon le présent rapport, la Jordanie va devoir relever trois grands défis de gouvernance si elle veut mener à bien son ambitieuse série de projets liés à l'eau et impliquant le secteur privé :

1. gérer des PPP dans un contexte d'austérité pour les finances publiques grâce à des processus budgétaires adaptés
2. réduire le risque réglementaire en favorisant la mise en place d'un cadre réglementaire de qualité pour l'eau
3. associer davantage les parties prenantes afin de renforcer la responsabilité des acteurs et l'adhésion de la population

Les autorités jordaniennes sont actives dans ces trois domaines, et un certain nombre de réformes sont déjà en cours. Ce rapport a pour objet d'appuyer l'action déjà entreprise en formulant des recommandations concrètes fondées sur des principes et des bonnes

pratiques inventoriés par l'OCDE et sur les expériences d'autres pays. Ces recommandations visent à présenter aux autorités jordaniennes les diverses possibilités qui s'offrent à elles, à l'heure où elles examinent les mesures et le calendrier à retenir pour favoriser la PSP dans le secteur de l'eau.

Améliorer les processus budgétaires pour optimiser la dépense publique et favoriser la viabilité financière

La crise financière que traverse le secteur de l'eau jordanien offre l'occasion de redistribuer les cartes. Elle donne aux acteurs privés la possibilité de jouer un rôle et de contribuer à la mise de fonds initiale pour les projets d'infrastructures et à l'amélioration de l'efficacité opérationnelle. Toutefois, l'expérience d'autres pays montre que la PSP peut aussi conduire à des décisions non optimales et, au bout du compte, à de plus grands risques. Ces risques sont liés à la gestion des passifs éventuels, à la difficulté d'assurer l'optimisation de la dépense publique (ODP) lors des phases de passation des marchés et d'exploitation, à la soutenabilité financière du projet pour le budget et les usagers et à sa viabilité à long terme. Pour éviter ces risques et assurer le succès d'un programme de PSP, une multiplicité d'institutions et de méthodes doivent être mises en place. En substance, il faudrait que le ministère des Finances assume un rôle de gardien du budget, que l'Unité des PPP veille à l'ODP et se charge d'autres tests d'ordre technique, qu'un forum de décision doté de pouvoirs importants hiérarchise les priorités et fasse avancer les projets, que l'autorité contractante sache préparer et gérer les PPP, que le régulateur assure un bon suivi et que l'institution supérieure de contrôle des finances publiques remplisse son rôle. Il faudrait aussi mettre en place de façon systématique une articulation forte avec la méthodologie de l'ODP et avec le processus budgétaire ordinaire, afin de veiller à ce que le projet de PPP et le portefeuille de PPP dans son ensemble soient viables et financièrement abordables. En Jordanie, le projet de loi sur les PPP à l'étude et, en lien avec celui-ci, le projet de création d'une Unité des PPP, constituent des occasions importantes de combler certaines des lacunes du cadre actuel des PPP.

Ce rapport propose un certain nombre de pistes visant à renforcer l'action déjà engagée pour renforcer la viabilité financière du secteur de l'eau et assurer l'optimisation de la dépense publique dans le cadre de la PSP :

- Doter le ministère des Finances et le cabinet du Premier ministre d'importantes capacités en matière de PPP afin de combler les lacunes en matière de planification stratégique, en y créant, par exemple, des unités chargées des PPP. Il appartiendrait à ces unités d'évaluer les grands projets d'infrastructures et de comparer les différents montages permettant de les concrétiser, avec des degrés différents de participation, financière ou autre, du secteur privé. La Jordanie pourrait s'inspirer de l'expérience de l'Afrique du Sud, de l'Australie ou du Royaume-Uni en la matière. Les unités des PPP pourraient être organisées de façon à rendre compte à un comité réunissant un petit nombre de ministres concernés qui serait chargé d'entériner les projets de grande envergure. Une unité existe à l'heure actuelle au sein du ministère jordanien des Finances, mais des efforts restent à faire pour qu'elle devienne pleinement opérationnelle.
- Élaborer une planification financière stratégique pour le secteur de l'eau jordanien. Il faudrait que ce plan évoque les sources de recettes et les prévisions de dépenses pour le secteur, ainsi que les arbitrages requis et les autres scénarios pouvant être envisagés pour faire face aux coûts. Il faudrait aussi qu'il énonce de façon transparente les coûts et passifs réels et totaux que le secteur de l'eau

entraîne pour les finances publiques. Cela favoriserait le débat sur la faisabilité des diverses options. Le plan contribuerait aussi à écarter progressivement les politiques non tenables ; à faire baisser les coûts des politiques de l'eau en améliorant le ciblage, le dimensionnement et l'échelonnement des investissements ; et à créer des ressources financières supplémentaires en attirant l'attention des donateurs et des bailleurs de fonds.

- À partir de pratiques bien établies, élaborer une méthodologie de base d'optimisation de la dépense publique. Il faudrait, en principe, que cette méthodologie soit rendue publique et expliquée, afin que le processus de passation des marchés soit mené à bien en toute équité et transparence.
- Rédiger un accord type de PPP afin de combler les lacunes du cadre juridique. Pour limiter les risques et attirer les investisseurs du secteur privé, il faudrait recourir à un accord type éprouvé et réduire au minimum les divergences par rapport à cet accord type. L'expérience montre que l'adoption de démarches et de documents normalisés peut aider à surmonter les problèmes liés au manque de capacités.
- Mettre en place une procédure d'établissement de rapports sur les passifs éventuels, et publier chaque année le rapport correspondant dans le cadre des documents budgétaires afin de montrer en toute transparence le poids du secteur de l'eau sur les recettes budgétaires. Une méthodologie de budgétisation à moyen terme plus robuste pourrait être instaurée.
- Désigner systématiquement un conseiller professionnel chargé de l'opération qui sera, du côté public, le principal coordonnateur de chaque projet. Au vu des capacités existantes, la Jordanie aura sans doute besoin de recourir à des conseillers spéciaux extérieurs, au moins lors des débuts de l'Unité des PPP. Le conseiller spécial chargé de chaque opération, qu'il faudrait placer sous la responsabilité de l'autorité compétente, serait chargé d'organiser la passation du marché avec cette autorité, de coordonner le processus et de diffuser l'information de façon à enrichir la mémoire institutionnelle et les capacités clés au sein de l'entité contractante.

Concevoir un cadre réglementaire de qualité pour l'eau

Un cadre réglementaire de qualité n'est pas un but en soi. C'est un moyen d'assurer les niveaux de service escomptés à un coût abordable pour la société. Dans sa forme actuelle, le cadre réglementaire du secteur de l'eau jordanien comporte un certain nombre de lacunes qui sont de nature à décourager la PSP et à entraver l'action menée par les autorités pour tirer le meilleur parti de cette participation et pour tenir les objectifs de leur politique de l'eau. Parmi les lacunes les plus notables, on peut citer l'éclatement et le manque de clarté des responsabilités en matière de supervision, le manque de cohérence de la réglementation des tarifs et l'insuffisance du suivi des performances. L'expérience montre qu'un cadre réglementaire robuste réduit les coûts pesant sur les entreprises et accroît les chances que les projets de PPP/PSP assurent l'optimisation de la dépense publique. L'investissement privé est facilité quand les formalités inutiles sont supprimées et quand le cadre législatif et réglementaire est clair et stable. La régulation tarifaire est un déterminant crucial de la rentabilité des projets pour les partenaires privés, mais aussi de leur soutenabilité financière à long terme pour les finances publiques et pour les usagers. Le renforcement du rôle de la PMU et l'action engagée pour accroître

l'autonomie des opérateurs offrent l'occasion de combler les lacunes du cadre réglementaire qui empêchent la Jordanie de tirer davantage parti des financements et du savoir-faire du secteur privé.

Ce rapport propose un certain nombre de pistes à suivre pour renforcer la qualité du cadre réglementaire :

- Recourir de façon plus systématique aux instruments d'une bonne politique réglementaire dans le secteur de l'eau afin d'améliorer l'efficacité et la responsabilité au sein du cadre réglementaire. Cela passe notamment par la systématisation des pratiques suivantes : consulter les entités réglementées et la population sur les nouveaux textes et les décisions liées à la réglementation ; procéder à des analyses d'impact de la réglementation et à des évaluations a posteriori de la mise en œuvre des textes existants.
- Préciser le rôle et les fonctions de la PMU, adapter ses ressources à son cœur de métier et mettre en place des dispositifs de responsabilité pour rendre le cadre réglementaire plus crédible. Cela passe par les mesures concrètes suivantes :
 - Assurer au sein de la PMU une séparation prudente entre l'équipe chargée des activités réglementaires et l'équipe chargée du développement des projets et de la PSP.
 - Préciser les dispositifs de coordination et les réformes nécessaires au niveau du mandat et des fonctions des autres autorités. Il faudrait que le Règlement de procédure de la PMU énonce clairement les procédures à suivre si des fonctions ou des rattachements hiérarchiques se chevauchent.
 - Veiller à ce que les ressources mises à la disposition de la PMU soient claires, garanties pour une période suffisante et adaptées à son mandat et à ses responsabilités afin de lui permettre de mener à bien ses tâches en toute efficacité, prudence et transparence.
 - Rendre publique l'information recueillie par la PMU sur les performances des services de l'eau.
- Poursuivre les transformations en sociétés et renforcer l'autonomie des fournisseurs d'eau, qui constituent les interlocuteurs incontournables du régulateur. La mise en place d'un cadre réglementaire de qualité est indissociable de la restructuration du secteur de l'eau. Cela implique de prendre des dispositions pour :
 - Professionnaliser le personnel des opérateurs de l'eau, notamment en sélectionnant les membres des conseils d'administration et les cadres dirigeants en fonction de leurs compétences professionnelles et de leur mérite, en s'employant à éviter les conflits d'intérêts potentiels.
 - Renforcer la viabilité financière des opérateurs et la couverture des coûts en adoptant une démarche plus technique en matière de fixation des tarifs et en l'accompagnant de mesures visant à assurer un meilleur usage des revenus issus des usagers. En renforçant la transparence de la réglementation des tarifs et en rendant publics l'information et les rapports techniques relatifs à l'utilisation des recettes, il serait plus facile de susciter un consensus quant aux liens entre les tarifs et la viabilité de la prestation des services. Il faudrait prendre des mesures d'accompagnement consistant à améliorer les taux de recouvrement des factures et à renforcer la capacité des opérateurs à gérer de façon prudente les ressources dont ils disposent.

- Comblent les lacunes en matière de suivi des performances en élaborant un ensemble d'indicateurs de performance communs. Il faudrait rendre publics les résultats des indicateurs afin d'améliorer l'efficacité et les performances des opérateurs.

Associer davantage les parties prenantes afin de renforcer la responsabilité des acteurs et l'adhésion des citoyens

Lancée en 2008, la Stratégie nationale pour l'eau énonce un ensemble d'objectifs de sensibilisation de la population et des décideurs jordaniens. Elle formule également un certain nombre d'engagements officiels dont les modalités de mise en œuvre (en termes de suivi et d'efficacité) restent peu claires. Les autorités se sont ainsi engagées à travailler à des programmes de sensibilisation et à associer davantage les parties prenantes à la prise de décision. En dépit de cette volonté politique, le dialogue avec les parties prenantes, s'il n'est pas totalement inexistant, reste sporadique dans le domaine des services d'eau et d'assainissement, alors qu'il est beaucoup plus présent pour la gestion des ressources en eau.

Rendre les acteurs du secteur de l'eau jordanien plus comptables de leurs actes envers la population constitue une étape cruciale pour que la PSP soit mieux acceptée. Le dialogue avec les parties prenantes peut jouer un rôle déterminant dans le renforcement de la responsabilité des acteurs privés et des autorités publiques. Il faudrait examiner un éventail d'options visant à renforcer les dispositifs actuels ayant fait leurs preuves et à établir une base de consultation plus large au service d'une politique de l'eau sans exclusive, ce qui rendra la population plus encline à payer et favorisera la viabilité financière du secteur. Il s'agirait notamment de :

- Renforcer l'information disponible pour mieux sensibiliser les citoyens aux grandes problématiques telles que la situation des ressources en eau du pays et le coût réel des services d'eau et d'assainissement. On pourrait, à cette fin, prendre les dispositions suivantes :
 - Créer une base de données publique fiable et actualisée informant les parties prenantes des coûts et des avantages en rapport avec la production, le traitement et la distribution de l'eau. Cela impliquerait de mettre en place des dispositifs de suivi pour procéder régulièrement au recueil et à l'actualisation des données auprès de sources fiables. Il faudrait que les données couvrent, entre autres, les niveaux de consommation, la qualité de l'eau potable, la qualité du traitement de l'eau et les tarifs. Cette information permettrait à des citoyens « éclairés » de prendre une part plus active aux discussions portant sur l'eau potable et l'assainissement.
 - Assurer un soutien aux organisations non gouvernementales (ONG) et aux universités ayant une contribution à apporter au secteur de l'eau. Organiser des forums de discussion (panels d'experts, conférences de consensus, groupes de réflexion) plus réguliers avant l'adoption de décisions importantes au sujet d'une réforme ou d'un projet spécifique en rapport avec le secteur de l'eau, y compris tout projet de PSP. De plus, une interface renforcée entre la science et l'action publique pourrait fournir de nouvelles pistes de recherche et permettre de mieux intégrer les nouvelles données aux processus de décision.

- Produire une information claire et fondée sur des données probantes sur le rôle bénéfique potentiel des acteurs privés dans le secteur de l'eau afin de couper court aux mythes et de préciser ce que le secteur privé a apporté (et n'a pas apporté) au secteur de l'eau jordanien, à la lumière des expériences passées. Il faudrait que cet exercice de bilan et d'évaluation soit effectué en toute indépendance, énonce clairement les avantages comme les inconvénients du changement et sensibilise les publics prioritaires (les ménages, par exemple) au rôle, aux responsabilités et à la contribution des acteurs privés au sein du secteur de l'eau. La diffusion des conclusions de cet exercice pourrait contribuer à rendre les projets de PSP politiquement acceptables et à rétablir la confiance parmi les usagers des services d'approvisionnement en eau.
- Renforcer les dispositifs et espaces actuels de dialogue avec les parties prenantes afin de susciter un consensus autour des priorités d'investissement, de permettre le débat sur le niveau des tarifs, d'éviter les conflits et d'améliorer la qualité de service. Cela implique de mener des actions sur deux fronts :
 - Renforcer la contribution des espaces de discussion multipartites au dialogue entre les ONG, les universitaires, les administrés, les autorités locales et les prestataires de services sur les questions liées à l'eau. Cela peut permettre de renforcer l'adhésion des citoyens, de favoriser une analyse commune des problématiques en présence et de fournir aux décideurs davantage d'éléments de réflexion. À l'heure actuelle, la plupart des ONG spécialisées dans la science ou dans la protection de l'environnement se préoccupent essentiellement du thème de la rareté de l'eau. En particulier, *i)* les associations d'usagers de l'eau rassemblent avant tout des agriculteurs et pourraient favoriser l'implication d'autres populations ; *ii)* le rôle et le programme d'action du Conseil national de l'eau, de création très récente, pourraient être définis plus précisément ; et *iii)* le Forum de l'eau des hautes terres, dont l'action est actuellement centrée sur la gestion des ressources en eau, pourrait élargir son champ d'activité à la sensibilisation à la valeur de l'eau comme ressource économique et aux coûts liés à la production, au traitement et à la gestion des services relatifs à l'eau.
 - Associer plus systématiquement les usagers. Les enquêtes de satisfaction des usagers réalisées dans certains gouvernorats constituent un pas dans la bonne direction, et il faudrait en réaliser de façon plus systématique dans le reste du pays. Il faudrait aussi en publier les résultats et s'en servir pour guider les décisions. La création d'un système national de dépôt de réclamations (en ligne) constituerait un pas important en vue de recueillir et de traiter les réclamations des usagers au sujet de demandes d'intervention ou d'amélioration du service, leurs commentaires sur les décisions administratives, etc. Ce serait un aboutissement logique de l'initiative lancée en 2009 par l'Ombudsman afin de permettre aux Jordaniens de s'adresser aux bureaux de poste pour formuler des réclamations au sujet des services publics.
- Lancer une stratégie mûrement réfléchie de communication et de développement des capacités allant au-delà de la seule sensibilisation et visant à mieux identifier les besoins des usagers.

- Il faudrait que cette stratégie s'appuie sur les enseignements et recommandations antérieurs (issus, par exemple, des travaux menés par l'USAID en la matière), sur un personnel dûment formé et sur des professionnels du marketing afin de bien saisir les besoins des usagers ainsi que les connaissances, les attitudes et les comportements en présence. Cela passe par la définition de règles et de procédures claires pour les relations des opérateurs et des autorités avec la presse, les médias sociaux et le grand public (manifestations, portes ouvertes, activités de sensibilisation ciblant la jeunesse, etc.). La désignation de porte-parole permettrait d'assurer une communication plus cohérente d'une institution à l'autre et entre l'échelon central et l'échelon infranational.
- Il faudrait que la Stratégie nationale pour l'eau jordanienne comporte un pilier stratégique consacré à la communication, dans le but d'inciter les citoyens et les décideurs à s'associer davantage au processus et d'améliorer la prestation et la viabilité des services d'approvisionnement en eau. Intégrer des programmes de communication stratégique au programme plus général des réformes aiderait à faire face aux questions d'ordre social et politique associées à la réforme du secteur de l'eau.
- Il faudrait que cette stratégie de communication cible des acteurs clés tels que les jeunes et les femmes. Pour favoriser des comportements assurant la viabilité des ressources en eau, il faudrait de meilleurs supports de sensibilisation et des supports de formation complets pour différents niveaux d'enseignement. Les femmes jouent un rôle central dans la gestion de l'eau domestique et l'hygiène et peuvent, en leur qualité d'usagers, apporter un retour d'information crucial aux opérateurs. Quant aux générations futures, elles vont contribuer à assumer les engagements financiers liés aux besoins d'investissement actuels. Des réseaux internationaux tels que le Women for Water Partnership et le Water Youth Network sont une source d'enseignements précieux.

Chapitre 1

Participation du secteur privé au secteur de l'eau jordanien : Les défis à relever en matière de gouvernance

Ce chapitre fournit un diagnostic des défis à relever en matière de gouvernance pour la participation des acteurs privés au secteur de l'eau jordanien. Premièrement, ce chapitre propose un tour d'horizon des principaux acteurs publics assumant des fonctions dans le secteur de l'eau, y compris les institutions œuvrant dans le domaine de la participation du secteur privé (PSP). Il examine les capacités dont disposent les autorités publiques (et les autres entités intervenant dans les services d'eau et d'assainissement) pour mener à bien leurs activités. Deuxièmement, il fait le bilan des expériences passées de la Jordanie en matière de PSP dans les services de l'eau, des enseignements qui en ont été tirés et des domaines dans lesquels la participation du secteur privé pourrait continuer à se développer. Troisièmement, il évoque le cadre stratégique, législatif et réglementaire applicable à la PSP dans le secteur de l'eau et met en lumière les défis correspondants. Quatrièmement, il aborde la question de la viabilité financière dans le secteur des services de l'eau, y compris pour les finances publiques. Enfin, il dresse l'inventaire des dispositifs permettant de placer les autorités compétentes et les partenaires privés face à leurs responsabilités, et notamment les moyens permettant d'associer les parties prenantes aux politiques menées et à la prestation de services.

Rôles et capacités des institutions : Le partage des responsabilités en matière de participation du secteur privé dans le secteur de l'eau jordanien

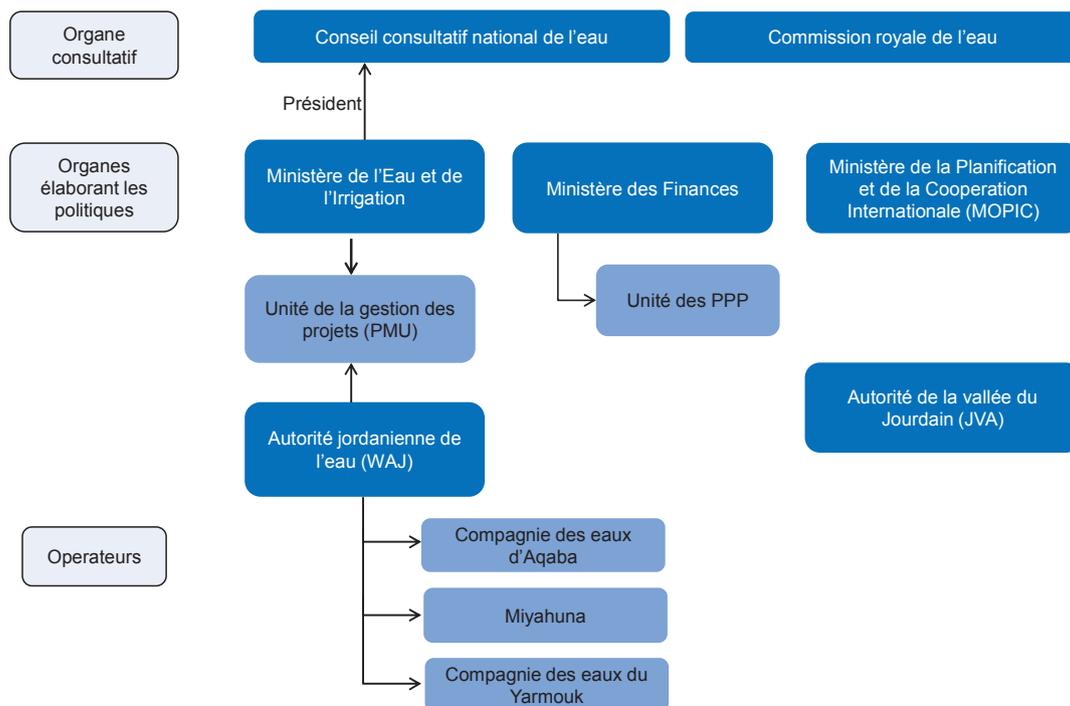
Principales institutions compétentes et évolution

Un certain nombre d'institutions interviennent dans le secteur des services de l'eau en Jordanie (voir le graphique 1.1 et l'annexe 1.A2 pour plus de détails). Le secteur de l'eau est très centralisé, les municipalités ou les gouvernorats n'étant investis que d'un rôle faible ou nul dans la planification et le développement des projets et dans la prestation de services relatifs à l'eau. Le ministère de l'Eau et de l'Irrigation (MWI) assume la responsabilité globale du secteur de l'eau, et notamment de l'approvisionnement en eau, de l'assainissement et des projets et activités de planification et de gestion correspondants¹. Il formule les politiques et les stratégies relatives au secteur de l'eau. L'Autorité jordanienne de l'eau (WAJ) est une personne morale autonome dotée d'une indépendance financière et administrative. À l'heure actuelle, la WAJ cumule des fonctions d'ordre stratégique, de réglementation et de prestation de services, et elle est la propriétaire des actifs des réseaux d'eau. Une Unité de la gestion des projets (PMU) a été créée au sein de la WAJ à la fin des années 90 dans le cadre de l'exécution du contrat de gérance d'Amman (voir l'annexe 1.A3). La PMU est investie d'un vaste ensemble de fonctions concernant la réglementation des opérateurs des services d'eau et d'assainissement, la promotion de la participation du secteur privé au secteur de l'eau et la planification et l'exécution des projets. L'Autorité de la vallée du Jourdain (JVA) gère les ressources en eau et fournit de l'eau en gros dans cette vallée, en plus de responsabilités extérieures au secteur de l'eau telles que le développement du tourisme dans cette zone. Le ministère de la Planification et de la Coopération internationale (MPCI) contribue à la présentation des propositions de projets aux donateurs et joue un rôle dans tous les aspects liés aux financements fournis par les donateurs dans le secteur.

On retrouve en Jordanie les acteurs classiques de la passation des marchés de PPP, aussi bien au niveau technique que politique, mais leur impact sur le terrain n'est pas clair. Comme dans beaucoup de pays, les marchés d'investissement font globalement l'objet d'une coopération entre le ministère de la Planification et le ministère des Finances, sous la supervision du cabinet du Premier ministre et du Conseil des ministres. Le ministère de la Planification et de la Coopération internationale est chargé du plan d'investissement global de la Jordanie ainsi que de l'interaction avec les donateurs en ce qui concerne le financement de ces projets. Le financement des donateurs représente un défi pour le processus budgétaire ordinaire dans lequel il faut concilier des priorités concurrentes sur la base des besoins du pays. Pour faire en sorte que la communauté des donateurs ne remette pas en question ce processus clé, le ministère des Finances doit jouer son rôle de pilote du processus budgétaire et de gardien des finances publiques. Pour répondre aux besoins de compétences spécifiques qu'impliquent les PPP/PSP, le ministère des Finances a établi une Unité des PPP. Au niveau politique, les autorités responsables de la PSP sont le Comité économique du Conseil des ministres (ministère des Finances, ministère de la Planification, ministère des Travaux publics et d'autres entités) et le Comité de la dette publique, qui interviennent dans la hiérarchisation et l'approbation des projets d'investissement. Les diverses organisations spécialisées dans le domaine de l'eau jouent un rôle clé dans la promotion des projets. Sans le soutien des

autorités publiques, un projet a peu de chances de se développer. Globalement, une grande partie des acteurs clés de la passation des marchés de PPP/PSP sont en place. Toutefois, on ne sait pas clairement dans quelle mesure ce processus est efficace dans la promotion des nouveaux projets de PSP/PPP.

Graphique 1.1. Principales institutions compétentes dans le domaine de l'eau et en matière de participation du secteur privé en Jordanie



Source : Auteur, sur la base des informations présentées dans l'annexe 1.A2.

Le cadre institutionnel en matière de PPP/PSP est en cours d'évolution, ce qui pourrait avoir des conséquences pour le secteur de l'eau. Le projet de loi sur les PPP prévoit la création d'une Unité des PPP au sein du ministère des Finances et un Conseil des partenariats qui aurait pour secrétariat l'Unité des PPP. Il existe actuellement une petite Unité des PPP au ministère des Finances, mais elle n'est pas complètement opérationnelle et n'a pas de solide mandat légal. Le projet de loi sur les PPP prévoit la création d'un Conseil des partenariats présidé par le Premier ministre et rassemblant plusieurs ministres (Finances, Industrie et Commerce, Planification et Coopération internationale), le gouverneur de la Banque centrale de Jordanie et le Directeur de l'Unité des PPP. Ce conseil approuvera ou rejettera les rapports de viabilité pour les projets de PPP, acceptera ou refusera le lancement du processus d'appel d'offres et approuvera les soumissionnaires retenus et le contrat de PPP final. Ces fonctions sont similaires à celles du Comité de développement économique, organisme interministériel de haut niveau qui examine et approuve les mégaprojets. Ces chevauchements pourraient être une source de confusion pour les décisions sur les PPP. En outre, la PMU accomplit actuellement un certain nombre de tâches en rapport avec le développement de projets en PPP/PSP dans le domaine de l'eau qui pourraient recouper les fonctions de la future Unité des PPP. L'adoption du projet de loi sur les PPP et de sa réglementation d'application, ainsi que d'un Règlement de procédure pour la PMU, devrait contribuer à clarifier le cadre institutionnel des PPP.

On s'attend aussi à une évolution des rôles que jouent les entités clés du secteur de l'eau. La réorientation de la WAJ vers la fourniture d'eau en gros et une redistribution des fonctions de réglementation et de prestation de services sont en cours de discussion. Le gouvernement jordanien envisage de créer un régulateur spécialisé pour superviser le secteur des services d'utilité publique mais sous une forme qui reste incertaine. La stratégie « Eau pour la vie » indique que la PMU sera transformée en une Commission réglementaire de l'eau. L'Institutional Support and Strengthening Program (ISSP) de l'USAID soutient cet objectif². Pour le moment, le mandat, le rôle, les fonctions et les pouvoirs de la PMU ont pour fondements les accords de transfert signés entre la WAJ et les compagnies Miyahuna et du Yarmouk³ et le Règlement de procédure approuvé par le MWI. En outre, un document daté d'août 2013 définit les objectifs et la structure organisationnelle de la PMU. Le Règlement de procédure élargit les fonctions de la PMU (assurées dans le cadre des accords de transfert) au secteur des services d'utilité publique et clarifie les activités qu'elle devrait mener pour assumer ses fonctions. Toutefois, le maintien de la PMU sous sa forme actuelle reste incertain, étant donné que dans le cadre des changements prévus par la stratégie « Eau pour la vie », la PMU ne doit servir que d'organe réglementaire intérimaire en attendant la mise en place d'une entité plus permanente. La loi sur l'eau en préparation et ses implications pour la loi sur la WAJ pourraient aussi faire évoluer le mandat de la PMU.

La PMU doit relever un certain nombre de défis pour s'acquitter de ses tâches de régulateur. Le suivi des performances constitue une partie importante de son mandat, en vertu des accords de transfert entre la WAJ et les opérateurs et du Règlement de procédure. La PMU suit les performances de certains opérateurs par comparaison avec la même période des années précédentes, mais elle ne fait pas d'évaluation comparative entre les opérateurs. La PMU se repose sur les opérateurs pour lui fournir des données et elle établit son rapport de suivi des performances sur la base de cette information. Cependant, la PMU ne peut garantir l'exhaustivité, la précision et la fiabilité des données (Unité de la gestion des projets, 2013). La PMU peut recommander des améliorations aux opérateurs quand ils ont de mauvais résultats pour certains indicateurs, mais elle ne peut les forcer à agir ni leur imposer des sanctions ou pénalités si leurs performances sont faibles. En outre, la PMU partage quelques-unes de ses fonctions avec d'autres entités, ce qui peut être une source de confusion et d'incohérence dans le cadre réglementaire. Par exemple, la WAJ et la PMU ont des fonctions de réglementation qui se chevauchent en ce qui concerne la définition des incitations à l'efficacité de l'utilisation de l'eau et des investissements, le dialogue avec les usagers au sujet des performances des opérateurs et la protection des usagers et le règlement des différends entre les opérateurs de l'eau et les usagers dans le domaine de l'eau (tableau 1.1). Ce chevauchement des fonctions a quelquefois créé des perturbations dans l'exécution des contrats avec le secteur privé. Par exemple, pour le contrat de gérance d'Amman, que la WAJ était initialement chargée d'administrer et de suivre, ces tâches ont été transférées à la PMU deux ans après l'entrée en vigueur du contrat (El Naser, 2009).

De manière générale, l'administration possède de solides capacités. En particulier, le secteur public a de fortes compétences techniques pour le développement des projets dans le secteur de l'eau, étant donné que la Jordanie peut puiser dans une vaste communauté d'ingénieurs (plus de 80 000 enregistrés) (Forum économique mondial, 2013). Toutefois, il manque certaines compétences qu'il conviendrait de renforcer pour répondre aux besoins d'un plus grand programme de PPP/PSP. C'est le cas, en particulier, des compétences de développement de projet, à savoir : conduite d'études de faisabilité, réalisation d'analyses coûts-avantages et de tests du comparateur du secteur public,

évaluation des risques et conception de contrat (réponses au questionnaire de l'OCDE). Les connaissances en matière de financement de projets et d'opérations de PPP/PSP sont également assez faibles. Un manuel en matière de PPP/PSP est en cours de rédaction par le biais de l'assistance technique de l'Union européenne, avec une traduction en arabe. Il existe aussi un problème d'exode des cerveaux dans le secteur de l'eau, du fait que beaucoup de personnes qualifiées quittent l'administration pour travailler dans le secteur privé en Jordanie ou dans les États du Golfe (USAID, 2012). Avec l'évolution et l'élargissement de leur mandat, un certain nombre d'autorités, dont la PMU, devront adapter leurs ressources et développer leurs capacités de manière à satisfaire à leurs nouvelles fonctions. La banque de développement allemande KfW a accordé à la PMU une subvention pour embaucher de 12 à 15 nouveaux salariés d'ici la fin de 2013, dont 5 travailleront dans les fonctions réglementaires.

La commercialisation des opérateurs de l'eau

Un programme visant à transformer les opérateurs du secteur de l'eau en sociétés est en cours depuis la fin des années 90 (encadré 1.1). À l'expiration du contrat de gérance d'Amman, en 2007, le MWI et la WAJ ont établi une compagnie de droit privé, Miyahuna, pour fournir des services d'eau et d'assainissement dans la région du Grand Amman. Depuis novembre 2013, Miyahuna fournit aussi des services d'eau et d'assainissement à Madaba. Dans le Sud, la Compagnie des eaux d'Aqaba a été établie dans la Zone économique spéciale d'Aqaba sous la forme d'une société à responsabilité limitée appartenant pour 85 % à la WAJ et pour 15 % à l'Autorité de la zone économique spéciale d'Aqaba. En 2010, l'Administration des eaux des gouvernorats du Nord a été transformée en une société à responsabilité limitée, la Compagnie des eaux d'Al-Yarmouk (Yarmouk), avec un statut juridique indépendant et des finances et une gestion séparées (Unité de gestion des performances, 2010). Ensemble, ces compagnies desservent environ 45 % de la population⁴. Elles représentent aussi 70 % de l'approvisionnement en eau en volume, la WAJ fournissant les 30 % restants.

Tableau 1.1. Répartition des fonctions stratégiques et de réglementation dans le secteur de l'eau jordanien

Fonction	Responsabilité institutionnelle
Conception des politiques en matière de participation du secteur privé aux services d'eau et d'assainissement	
Fixation des objectifs généraux en matière de participation du secteur privé aux services d'eau et d'assainissement	Ministère de l'Eau et de l'Irrigation
Choix des modèles globaux de financement et de recettes pour les services d'eau et d'assainissement	Unité de la gestion des projets et Autorité jordanienne de l'eau
Contrôle de la mise en œuvre de la stratégie en matière de participation du secteur privé aux services d'eau et d'assainissement	Unité de la gestion des projets et administrations des eaux
Planification stratégique des projets liés aux services d'eau et d'assainissement	Ministère de l'Eau et de l'Irrigation, Unité de la gestion des projets et Autorité jordanienne de l'eau
Recueil d'informations sur les débouchés potentiels pour le secteur privé dans le secteur des services d'eau et d'assainissement et sur les possibilités d'investissement correspondantes	Unité de la gestion des projets
Dialogue avec les parties prenantes sur les objectifs et les modalités de la participation du secteur privé aux services d'eau et d'assainissement	Unité de la gestion des projets et Autorité jordanienne de l'eau

Tableau 1.1. Répartition des fonctions stratégiques et de réglementation dans le secteur de l'eau jordanien (suite)

Fonction	Responsabilité institutionnelle
Réglementation des services d'eau et d'assainissement en rapport avec la participation du secteur privé	
Réglementation des tarifs	Conseil d'administration de l'Autorité jordanienne de l'eau/Conseil des ministres, sur la base de la recommandation de l'Unité de la gestion des projets
Définition et mise à exécution des normes de qualité pour l'eau potable	Ministère de la Santé/Autorité jordanienne de l'eau
Définition et mise à exécution des normes de qualité pour le traitement des eaux usées	Ministère de l'Environnement /Autorité jordanienne de l'eau
Définition et mise à exécution des obligations de service public	Unité de la gestion des projets
Définition et mise à exécution des normes de service	Unité de la gestion des projets
Élaboration d'indicateurs de performance pour les services d'eau et d'assainissement	Unité de la gestion des projets
Recueil d'informations et de données auprès des opérateurs	Unité de la gestion des projets
Supervision des contrats avec les acteurs privés (établissement et suivi des contrats)	Unité de la gestion des projets
Incitations à l'efficacité de l'utilisation de l'eau et des investissements	Unité de la gestion des projets et Autorité jordanienne de l'eau
Dialogue avec les usagers au sujet des performances des opérateurs	Unité de la gestion des projets et Autorité jordanienne de l'eau
Protection des usagers et règlement des différends entre les opérateurs et les usagers	Unité de la gestion des projets et Autorité jordanienne de l'eau

Source : Réponses au questionnaire de l'OCDE, entretiens bilatéraux et réponses de la PMU à l'enquête de l'OCDE auprès des régulateurs du secteur de l'eau.

La situation est très variable d'un opérateur à l'autre. La Compagnie des eaux d'Aqaba dessert toutes les zones du gouvernorat d'Aqaba, qui compte 130 000 habitants (Compagnie des eaux d'Aqaba, n. d.). Ses clients sont principalement les grandes entreprises de tourisme et industrielles, et les usagers résidentiels sont généralement plus aisés que le reste de la population jordanienne. Miyahuna fournit de l'eau à 2.54 millions de résidents du Grand Amman (soit 98 % de la population de la région) et des services de collecte des eaux usées à un peu plus de 2 millions de résidents de la même région (environ 80 % de sa population) (Miyahuna, 2013). Cette compagnie opère dans une zone en grande partie urbanisée avec une infrastructure bien établie, par exemple pour les canalisations de distribution. Yarmouk dessert 250 000 clients assez dispersés dans un environnement principalement rural. C'est aussi la compagnie la plus récemment transformée en société, et elle continue de renforcer ses systèmes opérationnels pour mieux répondre à cette nouvelle orientation.

Des efforts supplémentaires pour parvenir à l'autonomie financière, juridique et managériale sont nécessaires afin de transformer ces compagnies en de véritables sociétés à orientation commerciale. Bien qu'elles aient le statut de société, elles ne sont pas suffisamment séparées de la WAJ, l'autorité publique à laquelle elles rendent compte (USAID, 2012). L'autonomie de décision limitée de l'AWC, de Yarmouk et de Miyahuna est considérée comme un obstacle à leur efficacité (USAID, 2011a). La WAJ exerce une influence importante sur leurs activités organisationnelles, financières et opérationnelles. Par exemple, les membres du conseil d'administration sont nommés par la WAJ, et les salariés des compagnies sont régis par les règles de la fonction publique pour leurs

conditions de rémunération et d'emploi, ce qui limite la liberté des compagnies de payer des salaires semblables à ceux du secteur privé et d'embaucher ou licencier en fonction de leurs besoins. Quand Yarmouk a été transformée en société, des membres du personnel de la WAJ ont été détachés dans cette compagnie pour renforcer ses capacités. Comme ces agents ont conservé leur statut de fonctionnaire, il est maintenant difficile d'embaucher du personnel supplémentaire avec une grille de salaires différente ou d'offrir des primes et des salaires concurrentiels pour motiver et fidéliser le personnel. Miyahuna et Yarmouk se reposent sur la WAJ et sur les donateurs pour la plus grande partie des dépenses d'investissement et, dans le cas de Yarmouk, pour couvrir des dépenses de fonctionnement et d'entretien. Les compagnies ne peuvent pas conserver leurs bénéfices et les réinvestir pour leurs besoins de fonctionnement et d'investissement. Ces revenus sont intégrés aux recettes sectorielles générales, ce qui laisse à ces compagnies peu de maîtrise de leur planification financière.

Encadré 1.1. La transformation d'Aqaba, Miyahuna et Yarmouk en sociétés

La Compagnie des eaux d'Aqaba (Aqaba Water Company, AWC) a été établie en 2004 sous la forme d'une compagnie des eaux publique autonome, en vertu de la partie 4 de la loi sur les sociétés jordanienne (1997). L'AWC est chargée des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans le gouvernorat d'Aqaba. La WAJ détient 85 % des parts de l'AWC et l'Autorité de la zone économique spéciale d'Aqaba détient les 15 % restants. L'AWC est tenue de délivrer un rapport annuel à ses actionnaires à la fin de chaque exercice et elle doit soumettre des documents financiers trimestriels à son régulateur, la WAJ (Accord de transfert, article 9). En outre, le directeur général de l'AWC rédige un rapport annuel sur la gestion, les finances et l'exploitation de cette compagnie. L'orientation commerciale a contribué à simplifier les lourds processus bureaucratiques (par exemple, pour les passations de marchés), a apporté des incitations au personnel et aux dirigeants, a décentralisé la planification technique et financière, a renforcé l'attention portée aux clients et a réduit les longs délais de réaction (USAID, 2011b), avec le résultat qu'Aqaba a réduit son pourcentage d'eau non facturée et fournit un service d'eau continu au moyen de réseaux nouveaux ou rénovés (USAID, 2011a).

La Compagnie des eaux du Jourdain (Miyahuna) a été établie en 2007 sous la forme d'une société à responsabilité limitée, conformément à la loi sur les sociétés jordanienne. Elle est dirigée par un directeur général nommé par le Conseil d'administration. Elle appartient en totalité à la WAJ et compte 1 500 salariés en exercice (Miyahuna, 2013). Cette compagnie fournit de l'eau à 98 % des 2.6 millions de résidents du Grand Amman et des services de collecte des eaux usées à 80 % d'entre eux (Miyahuna, 2013).

Compagnie des eaux du Yarmouk : l'Administration des eaux des gouvernorats du Nord (AEGN), créée en 2001, a été transformée en société en 2010 sous le nom de Compagnie des eaux du Yarmouk. La transformation de l'AEGN en une compagnie d'exploitation de droit privé devait s'effectuer selon les jalons suivants (Dahiyat, 2007) :

- contrat de gérance
- budgétisation axée sur la performance
- gouvernance d'entreprise
- réduction du personnel de l'AEGN
- autonomie financière et managériale
- amélioration des procédures de passation de marché
- examen des processus internes

Encadré 1.1. La transformation d'Aqaba, Miyahuna et Yarmouk en sociétés (suite)

- préparation de plans d'entreprise quinquennaux.

Toutefois, on ne possède pas de données sur la situation de Yarmouk au regard de ces éléments ni sur son degré d'avancement dans ce processus. Le contrat de gérance, qui constituait la première étape, a été résilié en 2012.

Sources : USAID (2011), « Institutional Support and Strengthening Programme (ISSP) institutional assessment report », USAID, octobre ; USAID (2011), « Jordan Fiscal Reform Project II », *Water Public Expenditure Perspectives Working Paper*, USAID, octobre ; Miyahuna (2013), *Business Plan 2013-2017 : Planning for the Future*.

Le gouvernement envisage la transformation en sociétés commerciales dans d'autres gouvernorats, mais cela pose des problèmes substantiels. La réforme de 2011 de la loi sur la WAJ (article 28) lui a conféré le pouvoir de transformer les compagnies en sociétés commerciales, ce qui devrait se produire pour les compagnies des gouvernorats de Zarqa et de Balqa. Un certain nombre d'options sont possibles pour ces gouvernorats : les deux compagnies pourraient être réunies en une seule société, ou bien Balqa serait jointe à Miyahuna et Zarqa deviendrait une société séparée, mais on a peu progressé jusqu'à présent, et les modalités ne sont pas encore finalisées. Un plan est aussi en cours pour des transformations en sociétés dans les gouvernorats méridionaux de Ma'an, Kerak et Tafielah. Une restructuration dans le même but est également en cours dans les gouvernorats centraux (USAID, 2011a). La GIZ a réalisé une étude détaillée sur les possibilités de renforcer l'orientation commerciale dans les gouvernorats méridionaux (KfW, 2013). Un certain nombre de problèmes et de goulots d'étranglement ont été mis en lumière dans cette étude et dans d'autres, qu'il sera important de prendre en compte pour les efforts futurs de transformation en sociétés (encadré 1.2).

Vue d'ensemble des stocks et des flux de la participation du secteur privé aux infrastructures de l'eau

Vue d'ensemble de la participation actuelle du secteur privé aux services d'eau et d'assainissement

La plus grande partie de la PSP a revêtu la forme de contrats de gérance ou de services pour la fourniture de services d'eau. Il existe des opérateurs privés dans le secteur de l'eau jordanien depuis 1999, date à laquelle un contrat de gérance à Amman a été attribué à la LEMA, consortium franco-jordanien, pour la gestion de l'approvisionnement en eau dans le Grand Amman. Un contrat de gérance/ location basé sur les performances, signé en 2012 pour la Compagnie des eaux du Yarmouk qui dessert les gouvernorats du Nord (Aljoun, Irbid, Jerash et Mafraq), a été résilié depuis lors. Des contrats de services ont été mis en place au début des années 2000 dans le cadre d'un projet de coopération technique allemand. Ces contrats prévoyaient l'externalisation d'activités spécifiques auprès de compagnies privées locales afin de renforcer l'orientation commerciale et l'efficacité de la fourniture de services dans l'exploitation et l'entretien des réseaux d'eau et d'assainissement (Rothenberger, 2009). Des contrats de services ont été signés pour Madaba (2006-11), Balqa (2010-13) et Karak (2010-13) dans le cadre de cette démarche.

Encadré 1.2. Principales difficultés liées aux transformations en sociétés dans le secteur de l'eau jordanien

Les autorités du secteur de l'eau dans les gouvernorats relevant du ressort de la WAJ ont une autonomie limitée sur des aspects clés de leur fonctionnement. Par exemple, la WAJ contrôle les passations de marchés et la gestion des stocks, et les gouvernorats ont besoin de l'accord de la WAJ pour acheter des pièces détachées, des compteurs, etc. Il en résulte d'importants délais pour la réparation des fuites et la rénovation des équipements défectueux, ce qui ralentit l'exploitation et l'entretien du réseau d'eau.

Un autre problème concerne la gestion du personnel. Les gouvernorats doivent soumettre des demandes à la WAJ pour toute embauche nouvelle. En raison d'une forte rotation, il n'y a pas assez de personnel technique qualifié. Des incitations à la performance sont nécessaires pour retenir le personnel et améliorer les ressources humaines. Aqaba constitue une exception en ayant réussi à verser des primes annuelles à son personnel et à ajuster régulièrement les salaires (Compagnie des eaux d'Aqaba, « First Five-Year Achievements »).

Il n'existe pas d'approche systématique en matière d'exploitation et d'entretien (E-E). Actuellement, l'E-E se fait au coup par coup, en réaction aux problèmes survenant dans le réseau, notamment dans les gouvernorats du Sud.

La fiabilité du paiement des services de l'eau n'est pas assurée, la WAJ en tant que contractant public pour les projets n'ayant pas payé ses factures à temps dans certains cas. Dans le contrat de services avec Kerak, la WAK – autorité contractante – a versé avec retard ses paiements à la compagnie privée. Le contrat de services de Balqa et le contrat de gérance de Yarmouk ont connu des problèmes similaires.

Il y a une faible maîtrise des structures et processus de financement. La plus grande partie du financement de l'E-E pour les gouvernorats du Sud est obtenue auprès de la WAJ, et le financement des projets d'investissement provient en majeure partie des donateurs et de la WAJ. Les processus budgétaires des autorités du secteur de l'eau des gouvernorats du Sud ne prévoient rien en matière d'entretien.

Source : USAID (2011), « Institutional Support and Strengthening Programme (ISSP) institutional assessment report », USAID, octobre ; KfW (2013), « Institutional study options for the southern governorates » ; Compagnie des eaux d'Aqaba, « Five Year Achievements », http://aqabawater.com/eng/?page_id=273.

Le gouvernement a aussi adopté des modalités de PSP à plus grande échelle. En 2002, le gouvernement jordanien a signé un accord de construction-exploitation-transfert (BOT) sur 25 ans pour la conception, la construction et l'exploitation de la station d'épuration des eaux usées de Samra, qui a été le premier PPP pour le financement et la gestion d'un projet d'infrastructure public en Jordanie (Agence multilatérale de garantie des investissements, n. d.). Deux autres contrats en BOT ont été conclus dans le secteur de l'eau jordanien. L'un d'eux a été attribué en 2012 pour accroître la capacité de la station d'épuration des eaux usées de Samra, qui doit passer de 267 000 m³ à 365 000 m³ par jour. Ce projet comprend une phase de construction de 3 ans et une phase d'exploitation de 22 ans. Toute l'eau provenant de la station ainsi agrandie sera réutilisée pour l'irrigation. Le projet d'adduction d'eau de Disi vise à extraire 100 millions m³ d'eau par an de l'aquifère de Disi, vieux de 3 000 ans, et à les transporter jusqu'à Amman sur une distance de 325 kilomètres dans le cadre d'un projet en BOT dépassant 25 ans. Ce nouvel approvisionnement en provenance de Disi permettra à Amman de recevoir un afflux d'eau plus régulier. GAMA Energy a été chargée du développement du projet en 2007, et le bouclage financier a été réalisé en 2009. Ce projet est financé par une combinaison de fonds publics jordaniens, de prêts des donateurs et d'investissements de la compagnie privée (General Electric, 2009). La construction est presque terminée, une livraison d'eau provisoire ayant commencé en juillet 2013.

Tableau 1.2. État actuel des projets avec participation du secteur privé

Projets	Année	Montant de l'investissement	Situation
Contrat de gérance de la LEMA (Amman)	1998-2007		Terminé
Construction-exploitation-transfert (BOT) pour la station d'épuration des eaux usées de Samra	2002-08	169 millions USD : – 14 millions USD : ministère de l'Eau et de l'Irrigation – 77 millions USD : secteur privé – 78 millions USD : USAID	Terminé
Contrat de services de Madaba	2006-2011		Terminé
Micro-participation du secteur privé (contrat de services) pour Karak	2010-13		En cours
Projet d'adduction d'eau de Disi (BOT)	2009-38	951 millions USD	En cours (construction presque achevée, une livraison d'eau provisoire a commencé)
Micro-participation du secteur privé (contrat de services) pour Balqa	2010-13		En cours
Contrat de gérance de la Compagnie des eaux de Yarmouk	2012		Résilié
BOT pour l'agrandissement de la station d'épuration des eaux usées de Samra	2012-37	223 millions USD : – 20 millions USD : ministère de l'Eau et de l'Irrigation – 110 millions USD : secteur privé – 93 millions USD : MCC	En construction (achèvement prévu en 2015)

Sources : Réponses au questionnaire de l'OCDE ; Pérard (2008), Private Sector Participation and Regulatory Reform in Water Supply: the Southern Mediterranean Experience, Centre de développement de l'OCDE, Document de travail n° 265, janvier 2008 ; MCC (2012), MCC Completes First Major Build-Operate-Transfer Project Financing In Jordan, MCC in Action, Millennium Challenge Corporation, 11 septembre 2012 ; Global Water Intelligence (GWI) (2002), volume 3, numéro 9, septembre 2002, As-Samra Wastewater BOT signed, www.globalwaterintel.com/archive/3/9/general/as-samra-wastewater-bot-signed.html ; Présentation par Alex Russin, MCC Resident Country Director, 2014 Water in the Arab World Conference, Amman, février 2014.

Un certain nombre de mégaprojets sont en cours de développement, parmi lesquels le projet jordanien en mer Rouge (Jordan Red Sea Project, JRSP). À la suite d'un changement complet de conception, ce projet comprend deux composantes : une usine de dessalement à Aqaba fournissant aussi de l'eau à Israël et un transfert d'eau d'Israël vers le nord de la Jordanie. Une structure ad hoc, la JRSP Company, a été créée par le gouvernement pour planifier, construire, financer et exploiter ce projet, et un processus d'appel d'offres pour le choix d'un promoteur principal, qui serait associé à la JRSP Company, a été lancé en 2009. La JRSP est gérée comme une société de droit privé et supervisée par une commission gouvernementale spéciale qui se charge des actions officielles nécessaires au projet (Jordan Red Sea Project, 2011). En octobre 2013, le promoteur principal n'avait pas encore été choisi, bien qu'une liste de six candidats qualifiés ait été dressée⁵. En outre, un projet d'approvisionnement en eau en gros visant à transporter de l'eau de la zone du Wadi Al Arab vers la ville d'Irbid, dans le Nord de la Jordanie, était à l'étude en mars 2013 (FEMIP, 2013). Selon la stratégie « Eau pour la vie », ce projet générerait 25 millions m³ de ressources en eau additionnelles par an, à partir du Nord de la vallée du Jourdain. On attend de ce projet qu'il renforce la continuité de l'approvisionnement, mais cela nécessite d'améliorer le système de distribution de manière à réduire les pertes physiques dues aux fuites. Toutefois, les modalités de

montage du projet restent à définir – travaux publics classiques ou PPP/PSP. Désormais, le Plan d'action pour réduire les pertes dans le secteur de l'eau élaboré par le MWI en 2013 constituera une bonne base pour recenser les autres projets auxquels le secteur privé pourrait contribuer utilement (voir, ci-dessous, la rubrique consacrée au cadre stratégique et juridique).

Enseignements tirés de l'expérience et possibilités d'extension de la participation du secteur privé

Une forte volonté politique de faire réussir les projets avec le secteur privé a contribué au succès des contrats de services, bien que la poursuite de leur développement se heurte à un certain nombre de contraintes. Dans le contrat de Madaba, les recettes sont passées de 0.9 million JOD (1.27 million USD) en 2005 à 1.8 millions JOD (2.5 millions USD) en 2008 (Engicon, 2010). Le montant facturé a augmenté de 80 %, le recouvrement des factures a augmenté de 84 % et les factures en souffrance en pourcentage du montant facturé ont diminué de plus de 45 % (Rothenberger, 2009). L'avantage net pour la WAJ, l'autorité publique contractante, après déduction des coûts des services de la compagnie privée, s'élève à presque 1 million JOD (soit environ 1.04 million EUR) (Rothenberger, 2009). En conséquence, la situation financière de la WAJ s'est renforcée par comparaison avec la période précédant la signature du contrat. L'Unité de la gestion des projets (PMU) juge que les premières expériences de contrats de services (« micro-PSP ») sont réussies, et elle a appelé la WAJ à élaborer une stratégie et un plan d'action accélérés pour étendre la micro-PSP dans tout le pays⁶. Toutefois, le projet pilote de Madaba a mis en lumière le manque de compagnies privées locales compétentes capables d'exécuter des contrats de micro-PSP ou d'autres formes de PSP avancées (Rothenberger, 2009). Le contrat comprenait un dispositif d'incitation accordant au secteur privé un pourcentage des recettes additionnelles collectées par rapport à l'année de base. Cependant, le contractant privé a indiqué que ce contrat aurait gagné à prévoir des incitations mieux définies, non seulement pour les augmentations des recettes mais aussi pour d'autres mesures de performance comme la réduction des pertes d'eau (Rothenberger, 2009).

Dans le cas du contrat de gérance d'Amman, la PSP a relativement bien réussi, mais ce succès a été nuancé par des interprétations ou des attentes divergentes concernant les termes du contrat. L'approvisionnement en eau a doublé, passant de 36 heures par semaine au début du contrat de la LEMA à une moyenne de 75 heures par semaine à la fin du contrat en 2006, mais d'autres objectifs se sont avérés difficiles à atteindre (Pérard, 2008). En particulier, la LEMA n'a pas atteint l'objectif concernant le paiement des factures, en partie parce qu'elle n'avait pas le pouvoir de contraindre les organismes publics à payer les leurs, avec des arriérés atteignant 5.7 millions USD (Suleiman et al., 2008). En outre, le projet d'investissement que le gouvernement était censé mettre en œuvre pour réduire les fuites dans le réseau de distribution ne s'est pas matérialisé, et il était dès lors difficile pour le contractant privé de réduire les pertes dues à l'eau non facturée, comme le prévoyait le contrat (Suleiman et al., 2008). Il y a eu aussi des interprétations divergentes sur ce que les obligations contractuelles impliquaient. Par exemple, le contrat stipulait que le contractant privé devait fournir de l'eau au moins 24 heures par semaine à chaque abonné, mais le contractant privé arguait qu'il devait fournir de l'eau au moins 24 heures par semaine à chaque zone (Suleiman et al., 2008). Cela met en lumière la nécessité de mieux clarifier les termes des contrats et de surveiller de près leur exécution.

L'expérience du contrat de gérance de Yarmouk illustre l'importance d'établir des clauses contractuelles réalistes. Le contrat de Yarmouk stipulait que la rémunération du partenaire privé combinerait un montant fixe et un montant variable en fonction des performances. Le gouvernement jordanien et KfW ont accepté d'apporter chacun une contribution pour couvrir ce paiement. Cependant, le contrat a échoué du fait d'un certain nombre de facteurs. Premièrement, le gouvernement n'a pas été en mesure d'honorer son engagement, et il y avait environ six mois d'arriérés de paiement sur le montant fixe dû à Veolia quand cette compagnie a décidé de se retirer. Deuxièmement, le personnel de Yarmouk s'est mis en grève peu après la conclusion du contrat, contestant la clause contractuelle selon laquelle 25 % du personnel devait être transféré de Yarmouk à la WAJ. Troisièmement, d'après un auditeur indépendant qui a examiné le contrat, la composante basée sur les performances était irréaliste. Les critères de performance comprenaient des améliorations de l'efficacité énergétique, un excédent de trésorerie d'exploitation, des baisses de l'eau non facturée (ENF) et la continuité de la vente d'eau. Les objectifs étaient très ambitieux pour la Compagnie des eaux du Yarmouk récemment transformée en société commerciale, qui avait l'un des taux d'ENF les plus élevés du pays, de fortes contraintes financières et une zone de desserte vaste et dispersée. Le contrat a été résilié en 2012, et un règlement amiable était en cours en octobre 2013.

Il existe certaines preuves de faiblesse dans la planification des projets de PPP à plus grande échelle en Jordanie. Par exemple, le projet mer Rouge-mer Morte avait à l'origine un coût estimé à 10 milliards JOD (14 milliards USD) mais, pour le rendre plus réalisable, il a été divisé en trois parties destinées à être mises en œuvre en trois phases. On s'inquiétait aussi de l'impact du mélange des eaux de la mer Rouge et de la mer Morte, en particulier du fait que 400 millions m³ de saumure se déposeraient dans la mer Morte, avec des effets potentiellement dommageables sur l'état et l'apparence de la mer Morte et la possibilité d'autres impacts inconnus (Banque mondiale, 2012a). Finalement, il a été décidé que le projet n'était ni abordable ni réalisable, et le processus d'appel d'offres a été interrompu peu après le dépôt de premières soumissions pour les plans directeurs, au début de 2012 (Global Water Intelligence, 2013). Il en ressort qu'une meilleure planification des projets et des vérifications approfondies en amont sont nécessaires pour s'assurer que les impacts des projets sont gérables et que leur base financière est saine.

Les projets en BOT à grande échelle, qui par nature impliquent un long processus entre l'identification du projet et sa mise en œuvre, ont été une source de problèmes. Souvent, plusieurs experts et décideurs interviennent à tous les niveaux hiérarchiques, y compris au niveau du gouvernement, ainsi que des représentants de haut niveau des grands donateurs et des gouvernements étrangers dans certains cas⁶. Les négociations prolongées concernant l'agrandissement de la station de Samra s'expliquent, aux dires du partenaire privé concerné, par un certain nombre de facteurs, parmi lesquels les effets indirects du Printemps arabe, le manque de continuité politique dû à des changements fréquents au niveau de la composition du gouvernement et les conditions économiques difficiles (qui ont conduit à plusieurs augmentations des taux d'intérêts en 2012) (De Pazzis, 2014). À l'inverse, les contrats de micro-PSP ont un processus bureaucratique réduit et permettent l'obtention rapide de résultats⁷. Il sera important de s'appuyer sur l'expérience tirée des autres projets, concernant en particulier la possibilité et l'opportunité d'étendre à plus grande échelle les pratiques qui ont fait leurs preuves. Par exemple, on a suggéré d'utiliser, une fois que le contrat du projet d'approvisionnement d'eau en gros du Wadi Al Arab serait signé, le même modèle contractuel pour les autres projets (FEMIP, 2013).

Les taux de couverture de la population étant élevés, la participation du secteur privé pourrait utilement être orientée vers l'amélioration des performances et de l'efficacité des réseaux d'eau et d'assainissement existants (Rothenberger, 2009). Il faut remédier à l'irrégularité de l'approvisionnement en eau qui touche presque toutes les zones urbaines à l'exception d'Aqaba et de quelques lieux à Amman (USAID, 2012). Les coupures et rétablissements de l'eau pèsent sur le réseau de distribution et contribuent en partie à l'augmentation de l'ENF. Par exemple, Aqaba, qui bénéficie d'un approvisionnement continu en eau, a une proportion d'eau non facturée (35 %) inférieure à la moyenne nationale (44 %), bien qu'il reste encore une marge d'amélioration (Jordan Red Sea Project, 2011). Dans le deuxième gouvernorat de Jordanie, Irbid, environ 20 % de l'eau se perd au stade de la distribution et 20 % de pertes supplémentaires sont dues à des défaillances de la facturation, de la lecture des compteurs ou du recouvrement des factures (FEMIP, 2013). C'est un domaine où le secteur privé pourrait intervenir, par exemple pour réparer les conduites défectueuses et pour réduire les pertes commerciales. Cependant, les contrats avec le secteur privé lui attribuent souvent une responsabilité soit pour les pertes administratives, soit pour les pertes physiques, et il est difficile pour le partenaire privé d'être efficace s'il ne se consacre qu'à un seul de ces deux aspects. Dans l'avenir, les contrats pourraient réunir les deux éléments.

La participation du secteur privé est de plus en plus envisagée pour le développement de ressources non conventionnelles comme le dessalement de l'eau de mer ou de l'eau saumâtre. La WAJ a dressé en 2011 une liste des projets de dessalement à développer, avec les coûts correspondants, mais cette liste ne précise pas les sources de financement pour couvrir ces coûts ni la nature de la gestion (Autorité jordanienne de l'eau, 2011). Un financement privé est envisagé pour certains projets, tels que le projet d'adduction mer Rouge-mer Morte, et l'investissement public et l'aide de donateurs sont aussi envisagés (USAID, 2012). En 2013, le processus d'appel d'offres du projet d'agrandissement de Samra a attiré un certain nombre de prêteurs locaux, ce qui indique que le secteur privé local est disposé à prêter sur de longues durées (jusqu'à 20 ans) (FEMIP, 2013). Le MWI voit clairement un rôle pour le secteur privé dans la séparation de l'eau et des boues d'épuration et le traitement de ces boues pour des usages tels que la production d'énergie par combustion. Il s'est fixé le but de faire passer à huit le nombre des contrats de gérance faisant intervenir le secteur privé d'ici 2016 (Ministère de l'Eau et de l'Irrigation, 2013b).

Cadre politique, législatif et réglementaire

Un cadre stratégique propice à la participation du secteur privé

La PSP constitue une partie importante de la stratégie arrêtée par le gouvernement en vue de développer les services d'eau et d'assainissement en Jordanie. La stratégie « Eau pour la vie » (encadré 1.3) prône un rôle accru du secteur privé dans ces services et fait des projets en BOT l'une des modalités possibles. Le ministère de l'Eau et de l'Irrigation a adopté en 2003 un vaste Plan directeur de l'eau national qui a contribué à faire de la Jordanie un des pays les plus avancés de la région en établissant un environnement, des politiques et une planification stratégique propices pour le secteur de l'eau (SWIM-SM, 2012). Le Plan directeur de l'eau met l'accent sur la gestion des aquifères et autres ressources en eau. Des Plans stratégiques pour l'approvisionnement en eau et le secteur de l'assainissement (2007-12) ont aussi été élaborés.

Encadré 1.3. Stratégie nationale de l'eau pour la Jordanie (Stratégie « Eau pour la vie » : 2008-2022)

La stratégie « Eau pour la vie » est le principal document stratégique de la Jordanie pour le secteur de l'eau et de l'assainissement. Elle a été rédigée par la Commission royale de l'eau et adoptée par le Conseil des ministres. Elle formule une vision du secteur de l'eau à l'horizon 2022 et des principes centraux pour guider le développement de ce secteur dans cette perspective. La stratégie couvre la demande d'eau, l'offre d'eau, la réforme institutionnelle, l'irrigation, les eaux usées et les nouveaux types de ressources en eau. Elle expose les futurs défis du secteur de l'eau dans chacun de ces domaines et fixe des objectifs pour chacun de ces paramètres. Elle prévoit par exemple de faire baisser la part des eaux souterraines, qui passerait de 32 % de l'approvisionnement en 2008 à 13 % en 2022, et de réduire les pertes dans la distribution de l'eau, qui tomberaient à 25 % en 2022, contre 40 % en 2010. Elle prône une gestion des ressources en eau axée sur la demande et la sensibilisation des consommateurs à la valeur de l'eau. Elle préconise aussi le recours au traitement des eaux usées, au dessalement, à l'eau saumâtre et à la collecte des eaux de pluie afin d'augmenter le volume des ressources hydriques disponibles. Des projets particuliers, comme l'adduction d'eau de Disi et le projet jordanien en mer Rouge (JRSP), sont mentionnés.

Un plan d'action avec des objectifs concrets et des calendriers pour les atteindre a été élaboré pour accompagner la stratégie « Eau pour la vie ». Il comprend plusieurs projets à déployer d'ici 2022, notamment la réfection, l'extension et la modernisation des installations d'eau et d'assainissement, de nouvelles constructions pour développer les ressources d'eau conventionnelles et non conventionnelles et des améliorations des réseaux d'eau et des systèmes d'adduction.

Source : Ministère de l'Eau et de l'Irrigation (2009), « Water for Life: Jordan's Water Strategy 2008-2022 », ministère de l'Eau et de l'Irrigation.

Malgré la stratégie « Eau pour la vie » et le Plan d'action, il n'existe pas de dispositif de suivi des progrès réalisés, et pas de responsabilités si les objectifs ne sont pas atteints. En outre, la stratégie ne s'accompagnait pas d'une liste globale de projets prenant en compte les sources de financement et la contribution du secteur privé. Pour tenter d'établir une telle liste de projets et d'activités, le MWI a élaboré en 2013 un Plan d'action pour réduire les pertes du secteur de l'eau qui énonce les priorités du gouvernement sur une période de quatre ans, selon six axes (tableau 1.3). Ce plan détaille les projets et activités dans ces six domaines en spécifiant le lieu, la source de financement, les coûts et les prévisions de dépenses. Les sources de financement ont été précisées pour quatre de ces axes : « développer et obtenir de nouvelles ressources en eau », « accroître l'efficacité de l'approvisionnement et de la distribution de l'eau », « étendre et améliorer les services d'assainissement », « décentraliser les services relatifs à l'eau et augmenter la PSP ». Pour les deux autres – « accroître l'efficacité financière et améliorer l'efficacité énergétique » et « répondre aux impacts du changement climatique sur le secteur de l'eau » – il n'y a pas de liste de projets ni de sources de financement.

Tableau 1.3. Projets prioritaires pour le secteur de l'eau (2013-16)

Axe	Activités	Objectifs	Prévisions de dépenses totales (en milliers JOD)	Financement
Développer et obtenir de nouvelles ressources en eau	<ul style="list-style-type: none"> – Adduction d'eau de Disi – Réfection des stations de pompage – Installations de dessalement 	Faire passer l'approvisionnement en eau par habitant de 83 litres/jour à 112 litres/jour	206 607	Principalement budget public / Autorité jordanienne de l'eau
Accroître l'efficacité de l'approvisionnement et de la distribution de l'eau	Projets de réfection du réseau et de réduction des pertes d'eau	Réduire l'eau non facturée à 35 % en 2016 contre 45 % en 2010	424 847	Principalement budget public / Autorité jordanienne de l'eau avec quelques dons et prêts des partenaires de développement
Étendre et améliorer les services d'assainissement	Construction de nouveaux réseaux d'eau et d'assainissement et de stations d'épuration	<p>Faire passer la proportion des ménages raccordés aux réseaux d'assainissement de 65 % à 71 %</p> <p>Augmenter la proportion d'eaux usées réutilisées pour atteindre 95 %</p>	374 376	Principalement budget public / Autorité jordanienne de l'eau
Décentraliser les services relatifs à l'eau et augmenter la participation du secteur privé	Mise en œuvre de contrats construction-exploitation-transfert ; participation du secteur privé à la gestion des opérateurs de l'eau	8 contrats de gérance pour les services relatifs à l'eau avec le secteur privé d'ici 2016	103 604	Principalement budget public / Autorité jordanienne de l'eau

Source : Ministère de l'Eau et de l'Irrigation (2013), « Structural Benchmark : Action Plan to Reduce Water Sector Losses », ministère de l'Eau et de l'Irrigation.

Le cadre juridique applicable au secteur de l'eau et à la participation du secteur privé est incomplet et en cours de transition

Il n'y a pas actuellement de loi spécifique pour l'eau en Jordanie, bien que la stratégie « Eau pour la vie » ait fixé l'objectif d'élaborer d'ici 2022 une nouvelle loi qui réunirait en un cadre unique toute la législation concernant ce secteur (Ministère de l'Eau et de l'Irrigation, 2009). La loi sur l'Autorité jordanienne de l'eau (1988) constitue le texte de base pour le secteur de l'eau. Elle a été modifiée en 2001 avec l'inclusion de l'article 28, qui permet à la WAJ de déléguer ses fonctions ou projets à des entités publiques ou privées, de transformer les compagnies en sociétés commerciales et de conclure des contrats en BOT ou selon d'autres modalités avec le secteur privé (USAID, 2012). La loi sur la WAJ est à nouveau en cours de révision, l'objectif étant d'inclure un article renforçant l'aptitude des autorités locales à sanctionner et à poursuivre toute personne vandalisant les puits, canalisations ou compteurs d'eau. Cette révision devrait faciliter l'action menée par les pouvoirs publics pour réduire les pertes d'eau. Toutefois, les avis divergent sur le point de savoir si la loi sur la WAJ fournit un cadre juridique suffisant pour le secteur de l'eau ou s'il faut promouvoir, au contraire, une loi pour l'eau. Une loi de ce genre pourrait redéfinir les fonctions institutionnelles dans ce secteur et faciliter la mise en œuvre des politiques de l'eau. Cependant, la préparation de la loi progresse lentement, et sa nécessité même fait débat.

Le cadre juridique général applicable aux PPP se développe, mais il s'avère difficile à mettre en place. Initialement, la loi sur la privatisation (loi n° 25 de 2000) a fourni un cadre pour les activités du secteur privé dans tous les secteurs de l'économie, permettant des modalités de BOT, de construction-transfert-exploitation (BTO), de construction-propriété-exploitation (BOO) ou de construction-propriété exploitation-transfert (BOOT), mais son orientation vers la vente des entreprises d'État n'a pas apporté une base juridique suffisante pour la participation du secteur privé dans les services d'eau et d'assainissement. Par la suite, on ne l'a jamais utilisée dans le secteur de l'eau, et c'est l'article 28 de la loi sur la WAJ (modification de 2001), permettant la délégation des fonctions de la WAJ à des entités privées, qui a servi de base aux contrats du secteur privé dans le domaine de l'eau. Une loi sur les PPP, visant à améliorer les fondements des PPP et en particulier à encadrer leurs modalités (FEMIP, 2011), est en cours d'élaboration depuis plusieurs années. Toutefois, ce processus est long et il a connu un certain nombre de changements et d'écueils.

Ce processus chaotique s'explique en partie par l'incertitude institutionnelle et par l'absence d'un champion déclaré en faveur de la loi, elle-même liée à la forte rotation politique : la volonté de faire progresser les réformes du cadre juridique et stratégique de la PSP est plus difficile à maintenir. Initialement, la Commission exécutive pour la privatisation (Executive Privatization Commission, EPC), organe établi en vertu de la loi sur la privatisation, avait pour mission de faciliter les efforts de privatisation. Elle a été dissoute en 2011, à la suite d'une décision du gouvernement de supprimer les agences indépendantes. Après l'EPC, le ministère du Commerce et de l'Industrie et le Conseil jordanien des investissements (Jordan Investment Board, JIB) sont devenus les fers de lance du projet de loi sur les PPP, mais la dissolution du JIB est également prévue. Deux remaniements ministériels intervenus en 2011 ont encore perturbé l'avancement de cette loi. La version la plus récente du projet de loi (datée du 14 juin 2013) indique que c'est le ministère des Finances qui abritera l'Unité des PPP, et on s'attend à ce que ce ministère devienne le fer de lance de l'action menée en matière de PPP.

En mars 2014, une nouvelle version du projet de loi sur les PPP (encadré 1.4) a été finalisée par le Bureau des affaires juridiques, approuvée par le Conseil des ministres et présentée au Parlement. Outre le temps que la ratification de cette loi pourrait prendre, on ne sait pas exactement si la nouvelle loi sur les PPP remplacera les lois sectorielles existantes, telles que la loi sur la WAJ, qui contiennent des dispositions sur la PSP, ou si on laissera coexister les deux législations.

Le cadre réglementaire applicable au secteur de l'eau présente des lacunes qui pèsent sur la réussite de la participation du secteur privé

D'après les réponses du secteur privé au Questionnaire de l'OCDE sur les problèmes de gouvernance touchant la PSP dans le secteur de l'eau jordanien (voir l'annexe 1.A1), l'incertitude du cadre réglementaire entourant la PSP dans les services d'eau et d'assainissement constitue un problème important pour la participation des sociétés privées. Les changements touchant la réglementation ainsi que les termes des contrats sont aussi perçus comme de forts risques pour cette participation. Le cadre réglementaire souffre de plusieurs lacunes.

Il semble que l'action menée pour faire respecter les normes de qualité soit insuffisante⁸. D'après un rapport de la Banque mondiale, la dégradation de l'environnement coûte chaque année à l'économie jordanienne 2.35 % du PIB, et la pollution de l'eau est un des facteurs qui y contribuent (Banque mondiale, 2010a). Une

part estimée à seulement 28 % du total des effluents est traitée. On estime que 40 % des eaux usées industrielles sont déversées dans le réseau d'égouts public, mais il y a beaucoup de déversements sans autorisation et des taux élevés de non-respect de la réglementation applicable (Banque mondiale, 2010b). Le suivi de la qualité des effluents pour les 60 % d'eaux usées non déversées dans les égouts est limité, et il ne couvre pas correctement certaines substances toxiques (Banque mondiale, 2010b). Les niveaux d'E. coli et les concentrations de matières dissoutes totales à la jonction de Zarqa du canal du roi Abdallah – qui est située en amont de systèmes d'irrigation importants dans la vallée du Jourdain – sont depuis quelques années très au-dessus des normes de qualité correspondantes (Banque mondiale, 2010b). En outre, un certain nombre d'incidents en rapport avec de l'eau potable contaminée ont eu lieu dans le passé⁹.

Encadré 1.4. Le projet de loi sur les PPP

Le projet de loi sur les PPP (version datée du 14 juin 2013) contient un certain nombre de dispositions qui pourraient avoir des implications pour les activités du secteur privé dans le secteur de l'eau :

- Il définit un projet de PPP comme étant un arrangement commercial de longue durée entre une autorité contractante et un partenaire privé. Le partenaire privé peut concevoir, construire, financer, exploiter et entretenir des infrastructures, des équipements ou des biens incorporels afin de fournir des services publics.
- Il crée un Conseil des partenariats composé de plusieurs ministres, présidé par le Premier ministre et chargé d'approuver les projets, les appels d'offres et les contrats finals. Les ministères sectoriels (par exemple, le MWI dans le secteur de l'eau) peuvent assister aux réunions mais ne sont pas autorisés à voter sur une décision quelconque.
- Il crée une Unité des PPP au sein du ministère des Finances qui, entre autres tâches, enregistre les projets prioritaires dans la liste des projets de PPP, examine les études de faisabilité et les rapports de viabilité et apporte aux autorités contractantes (comme le MWI et/ou la WAJ dans le secteur de l'eau) un soutien technique durant tout le cycle de vie des projets.
- Il définit le rôle des autorités contractantes, qui sont chargées d'identifier, de hiérarchiser et de développer les projets, de procéder aux appels d'offres et de négocier et de mettre en œuvre les projets de PPP. Typiquement, en vertu de cette loi, le MWI et/ou la WAJ en tant qu'autorités contractantes devraient élaborer la note conceptuelle, l'étude de faisabilité, le rapport de viabilité et les documents d'appel d'offres pour tous les projets de PPP dans le secteur de l'eau. Les autorités contractantes doivent aussi veiller à ce qu'il y ait des ressources suffisantes pour superviser la mise en œuvre d'un projet PPP.
- Il donne au partenaire privé le droit d'appliquer des tarifs et percevoir ou collecter des paiements auprès des utilisateurs finals ou de l'autorité contractante, conformément aux taux fixés dans le contrat de PPP. Le contrat peut spécifier les modalités de mise à jour des tarifs et paiements et, le cas échéant, les paiements que le partenaire privé peut verser à l'État pour réaliser le projet.

Source : Projet de loi sur les PPP (version datée du 14 juin 2013).

La réglementation des tarifs demeure une entreprise hautement politique, et la démarche manque de cohérence. Les tarifs sont approuvés par le Conseil des ministres, et il est possible à plusieurs autres entités telles que la WAJ, la JVA, le MWI et la PMU

d'exprimer des recommandations. Les opérateurs peuvent aussi contribuer dans une certaine mesure au processus tarifaire. Par exemple, l'accord de transfert de Yarmouk stipule que la compagnie peut présenter des recommandations à la WAJ sur le niveau des tarifs et des redevances dans sa zone d'exploitation, et la WAJ peut transmettre ces informations au Conseil des ministres, qui prend la décision finale. Pour la dernière augmentation de tarif, en 2012, un Comité interministériel des tarifs a été réuni pour mettre à jour une politique tarifaire nationale et la présenter à l'approbation du Conseil des ministres. Toutefois, ni les travaux du Comité interministériel des tarifs ni les débats du Conseil des ministres n'ont été transparents. En outre, il n'y a pas de méthodologie établie pour la fixation des tarifs. La stratégie « Eau pour la vie » indique que les prix auront pour base la qualité de l'eau, les caractéristiques des utilisateurs finals et l'impact économique et social des prix sur les divers secteurs économiques et régions du pays (Ministère de l'Eau et de l'Irrigation, 2009). Toutefois, on ne possède pas de détails sur la façon dont ces facteurs sont pris en compte en réalité. Il n'y a pas de calendrier régulier de révision des tarifs, bien que la stratégie « Eau pour la vie » (objectif 4) indique que le gouvernement révisera le mécanisme de tarification de gros de manière à refléter la valeur réelle de l'eau et fixera les prix de l'eau et de l'assainissement urbains à un niveau couvrant le coût d'exploitation et d'entretien (objectif 7) d'ici 2022.

Le suivi des opérateurs est devenu un élément important du cadre réglementaire applicable aux services relatifs à l'eau, mais il doit être plus systématique et couvrir l'ensemble du secteur. Dans sa stratégie visant à promouvoir l'efficacité, la sensibilisation aux coûts et le souci des résultats chez les opérateurs¹⁰, la PMU a élaboré un ensemble de dix indicateurs majeurs de performance pour le suivi des deux compagnies dont elle assure la tutelle – Yarmouk et Miyahuna (annexe 1.A4). La Compagnie des eaux d'Aqaba (AWC) a son propre ensemble de « normes de performances » définies dans ses accords de transfert (annexe 1.A4). Toutefois, le suivi des opérateurs se heurte à des difficultés. La qualité des données est quelquefois problématique, en particulier concernant Yarmouk. L'information n'est pas exploitée pour comparer les performances des compagnies ou pour inciter à leur amélioration. Les indicateurs et les rapports concernant ces performances ne sont pas non plus accessibles au public par des moyens commodes comme les sites Web des compagnies ou de la PMU. Le rôle ambigu de la PMU dans le suivi de l'AWC peut aussi être une source de problèmes. Aux termes de l'article 12.1.1 de l'accord de transfert entre la WAJ et l'AWC, cette dernière est placée sous la tutelle de la WAJ et de la Zone économique spéciale d'Aqaba. Le Règlement de procédure de la PMU indique que la WAJ et la PMU « mettront tout en œuvre pour réglementer l'AWC ». En outre, en dehors des compagnies, il n'y a pas de suivi des performances dans les gouvernorats relevant de la WAJ. Les données pour ces gouvernorats sont collectées par diverses méthodes et il n'y a pas de gestion ou de coordination systématiques pour les diffuser (KfW, 2013). On a donc grand besoin d'un système de suivi des performances rationalisé et uniforme pour toutes les compagnies et tous les gouvernorats.

Jusqu'à présent, la réglementation de la participation du secteur privé s'est principalement faite par contrat, mais il y a des limites pour une part en raison de la multiplicité des autorités compétentes. Le gouvernement jordanien définit les obligations des opérateurs privés dans leurs contrats. Dans le contrat de gérance entre Yarmouk et Veolia, la WAJ, en tant que propriétaire de la compagnie, était explicitement désignée comme superviseur du contrat. Le contrat de gérance était basé sur les performances, le titulaire recevant un paiement en fonction de ses performances et subissant des pénalités s'il n'atteignait pas les objectifs fixés. Pour le contrat de services de Madaba, la PMU

était explicitement chargée du suivi des termes du contrat, avec une attention particulière aux performances du contractant privé en matière de collecte des recettes (Rothenberger, 2009). Pour le projet de Disi, le MWI/WAJ est l'autorité compétente. Un rapport général de suivi est rédigé chaque année, comprenant les données de départ pour les projets, les données sur l'approvisionnement et la consommation d'eau et d'autres informations concernant les bassins, la flore et la faune touchés par le projet (Banque européenne d'investissement, 2009). En tant que régulateur, la PMU joue un rôle de fait dans le suivi de la mise en œuvre du contrat en ce qui concerne les trois compagnies des eaux transformées en sociétés commerciales, notamment pour les questions susceptibles d'avoir des répercussions sur les performances de ces compagnies en général.

Assurer la viabilité financière et l'articulation avec le processus budgétaire

Financement public et poids de la dette

Les autorités centrales et les donateurs sont les principaux acteurs du financement du secteur de l'eau et de l'assainissement en Jordanie. Le gouvernement a alloué à ce secteur 16.5 % des fonds du Programme de développement exécutif 2011-13, soit plus qu'à tout autre, ce qui illustre l'importance de ce secteur pour le développement économique du pays (Ministère de la Planification et de la Coopération internationale, 2011). Les dépenses consacrées au secteur de l'eau, notamment par le MWI, la WAJ, la JVA, la Compagnie des eaux d'Aqaba et Miyahuna, s'élèvent à environ 500 millions JOD (environ 705 millions USD) par an (USAID, 2011b). Entre 2002 et 2011, les donateurs ont apporté en moyenne un montant de 104 millions JOD (147 millions USD) et, de fait, le secteur de l'eau reçoit plus de financement des donateurs que tout autre secteur en Jordanie¹¹. Les fonds des donateurs revêtent essentiellement la forme de dons (65 %) et de prêts (35 %).

Les donateurs ont fourni un important soutien financier et technique depuis le début des activités du secteur privé dans le secteur de l'eau jordanien et ils ont aidé à mobiliser des fonds privés. La Banque mondiale, par exemple, a consenti au MWI un prêt de 5 millions USD en soutien à la mise en œuvre du contrat de gérance d'Amman en 1999. Le gouvernement allemand a financé le contrat de gérance de Madaba, conjointement avec le MWI et la WAJ, dans le cadre d'efforts visant améliorer la gestion des stations d'épuration des eaux usées. Pour les dépenses d'investissement, le financement des donateurs s'est avéré essentiel pour attirer des fonds privés. Un dispositif innovant combinant un financement privé, un financement public local et central et des fonds de donateurs a été mis en place pour le contrat BOT de Samra, avec un apport de 46 % de l'USAID, de 45 % du secteur privé, comprenant un consortium de banques et la structure ad hoc du projet, et de 8 % du gouvernement jordanien (Degrémont, n. d.). Ce dispositif de financement innovant a été salué à l'époque comme une première au Moyen-Orient (Agence multilatérale de garantie des investissements, n. d.). En 2013, le Conseil de coopération du Golfe (CCG) a donné un montant de 5 milliards USD pour le développement de projets d'investissement sur cinq ans. Cependant, le rythme d'absorption des fonds du CCG est lent ; la première année, seulement 10 % ont été utilisés et certains pensent que le gouvernement n'a pas complètement déterminé comment il pourra tirer le meilleur parti de ce financement.

Le financement public est sous tension croissante depuis quelques années. D'un côté, les coûts d'exploitation et d'investissement augmentent dans le secteur de l'eau, principalement à cause d'un doublement des coûts d'électricité de mégaprojets (à forte consommation d'énergie) tels que Disi et de l'interruption de l'approvisionnement en gaz

d'Égypte. On prévoit une augmentation de 316 % du tarif de l'électricité pour le pompage de l'eau entre 2010 et 2017 (Ministère de l'Eau et de l'Irrigation, 2013a). Le secteur de l'eau représente 15 % de la consommation totale d'énergie dans le pays et la crise de l'énergie a alourdi les coûts d'exploitation et d'investissement des projets dans ce secteur (Adam Smith International, 2013). Face à cela, les recettes ne compensent pas l'augmentation des coûts d'exploitation et d'investissement parce que les tarifs sont restés bas et le secteur a des difficultés à recouvrer ses coûts. Les subventions au secteur de l'eau représentaient 20 % du déficit public en 2010 (Fiscal Reform II Project, 2012). La crise des réfugiés soumet le secteur de l'eau à une tension supplémentaire. Depuis le début de la guerre civile en Syrie, il y a eu un afflux massif de réfugiés de ce pays, s'élevant à 480 000 personnes dont 125 000 sont dans des camps et les autres dans des localités jordaniennes. L'augmentation de la population pèse lourdement sur les réseaux d'eau en Jordanie, avec un doublement de la population desservie dans certaines zones, des niveaux réduits de disponibilité de l'eau, un nombre croissant de ménages qui créent leurs propres installations d'eau et d'assainissement privées et qui achètent de l'eau sur les marchés privés et un doublement du prix de l'eau vendue par camion-citerne. Il existe aussi des tensions croissantes entre les Jordaniens et les réfugiés dans les localités hôtes du fait de la moindre disponibilité de l'eau, entre autres facteurs (Ministère de l'Eau et de l'Irrigation, 2013a).

La situation financière de la WAJ s'est aggravée ces dernières années, réduisant les possibilités budgétaires de répondre aux besoins du secteur de l'eau. La dette de la WAJ a très fortement augmenté, passant de 0.7 milliard JOD (980 millions USD) en 2010 à un montant prévu de 1.9 milliard JOD (2.7 milliards USD) en 2016 (USAID, 2011b). La WAJ a ajouté 1.1 % aux pertes extrabudgétaires publiques (FMI, 2012) et, avec la compagnie d'électricité NEPCO, a contribué à faire passer la dette publique brute de 67.1 % du PIB à la fin de 2010 à 70.7 % à la fin de 2011 (FMI, 2012). Les recettes de la WAJ, qu'elle tire de la vente d'eau, se sont avérées inférieures de 21 % aux estimations en 2010-11 et certains éléments montrent que ses projections de recettes pour 2012-13 pour la vente de biens et services sont excessivement optimistes (USAID, 2011b). Il est très probable que le ministère des Finances devra couvrir la dette de la WAJ, comme il l'a fait auparavant en 1999 en assumant alors un montant de 360 millions JOD. Toutefois, effacer la dette de la WAJ serait une mesure palliative qui ne traiterait pas ses problèmes financiers structurels. D'une part, la WAJ vend en gros de l'eau aux municipalités à des prix subventionnés. La WAJ reçoit aussi de l'eau gratuitement de la JVA et, en échange, offre gratuitement à cette dernière les services d'épuration de Samra. Cela n'est sans doute pas la méthode la plus efficiente économiquement, étant donné que ces deux entités risquent un manque à gagner parce que l'eau et l'assainissement n'ont pas nécessairement la même valeur économique et que cet arrangement n'apporte aucune incitation, ni à la WAJ ni à la JVA, à améliorer leur efficacité en maximisant les recettes ou en réduisant les coûts.

L'état des finances des compagnies des eaux pèse sur la santé financière globale du secteur de l'eau. Les compagnies des eaux rencontrent, ces derniers temps, des difficultés financières et le FMI estime leurs pertes à 1 % du PIB, principalement du fait de manques d'efficacité dans l'approvisionnement en eau, notamment des pertes de réseau, et de la faiblesse de la collecte des recettes (FMI, 2013). En outre, une augmentation de 22 % du tarif de l'électricité a élevé les coûts d'exploitation des compagnies et, au moins dans le cas de Miyahuna, a complètement sapé sa capacité de contribuer aux dépenses d'investissement. Par ailleurs, maintenant que l'eau de Disi est opérationnelle, les compagnies des eaux devront payer cet approvisionnement mais cela leur pose des

difficultés parce que les revenus qu'elles tirent de leurs services d'eau et d'assainissement n'ont pas augmenté. D'après les estimations de Miyahuna, cette compagnie aura besoin d'une augmentation des tarifs ou d'une subvention pour être en mesure de payer l'eau de Disi, dont le coût unitaire de gros est environ dix fois plus élevé que le prix de ses approvisionnements classiques (Miyahuna, 2013). L'état financier critique des compagnies risque d'être encore aggravé par la tension sur les dépenses d'investissement. Par exemple, la WAJ est responsable des investissements et du remplacement des actifs mais elle n'a fait aucun apport de capitaux à Miyahuna pendant trois ans (2010, 2011 et 2012), mettant en danger la qualité des actifs et la qualité de service (Miyahuna, 2013). L'aggravation de la position financière de la WAJ ne laisse pas présager une amélioration de cette situation dans un avenir prévisible.

L'orientation gouvernementale vers des projets à forts investissements continuera sans doute à mettre sous pression les finances publiques. Par exemple, le gouvernement a apporté un financement couvrant 30 % du coût d'investissement total du projet d'adduction de Disi (FEMIP, 2013), dépensant 120 millions JOD (169 millions USD) en 2010 afin de réduire le prix unitaire de l'eau produite par cette installation (USAID, 2011b). Le gouvernement continuera de dépenser environ 85 millions JOD (120 millions USD) par an jusqu'en 2014 en investissements pour Disi (USAID, 2011b). Malgré un certain nombre de paiements à prendre en compte, on ne sait pas si ou comment le gouvernement pourra faire face à ses obligations financières.

Le FMI a invité instamment le gouvernement à prendre en compte les risques que présentent les mégaprojets et à n'accorder aucune forme de garantie pour les emprunts d'entités publiques, étant donné le taux d'endettement déjà élevé (IMF, 2012). Le gouvernement – à travers le ministère des Finances – garantit les prêts à la WAJ et au MWI et est obligé de financer leurs déficits. Le gouvernement enregistre ces montants sous forme de dette dans le budget général. Le ministère des Finances a aussi apporté des garanties souveraines pour certains projets avec le secteur privé. Par exemple, il a accordé une garantie de ce genre en 2012 aux promoteurs du projet BOT pour l'agrandissement de Samra, afin de couvrir le paiement du traitement des eaux usées et le paiement en cas de résiliation. Pourtant, la situation financière à laquelle doit faire face le gouvernement et le lourd endettement de la WAJ et de certaines des compagnies peuvent être une menace importante pour le budget. Une disposition du projet de loi sur les PPP prévoit que les Départements de la gestion de la dette et du budget au sein du ministère des Finances seront chargés d'évaluer les risques budgétaires associés aux PPP et de vérifier que le gouvernement est capable d'assumer ses engagements financiers à l'égard de ces partenariats.

La tarification et la viabilité financière des services d'eau

Le niveau des tarifs est trop bas pour être viable et c'est une des causes du faible recouvrement des coûts dans ce secteur. Un des objectifs de la stratégie « Eau pour la vie » était de fixer les prix des services d'eau et d'assainissement urbains à un niveau couvrant les coûts d'exploitation et d'entretien. L'objectif prévoyait aussi de parvenir à un recouvrement complet de ces coûts plus tout ou partie des coûts d'investissement de l'infrastructure de l'eau dans un délai de cinq ans. Cependant, la mise en œuvre de cette politique a été lente et insuffisante. Les tarifs d'assainissement sont restés au niveau de 0.16 JOD /m³ au cours de la dernière décennie et les tarifs de l'eau ont légèrement varié, quelquefois en baissant d'une année sur l'autre, avec une moyenne de 0.75 JOD /m³ au cours des cinq dernières années. En conséquence, alors que la Compagnie des eaux d'Aqaba a été capable de recouvrer ses coûts et d'assurer sa viabilité financière (USAID,

2012), les autres compagnies sont dans une position financière plus périlleuse. Dans le cas de Miyahuna¹², le ratio entre les recettes des services d'eau et d'assainissement et les coûts d'exploitation baisse depuis 2011 et est tombé au-dessous de 100 % au troisième trimestre 2013 (Unité de la gestion des projets, 2013). Les organismes de financement prennent en compte habituellement ce ratio quand ils évaluent la capacité financière de Miyahuna et son admissibilité à recevoir des fonds, de telle sorte que ces mauvaises performances pourraient mettre en danger les finances de cette compagnie.

Il conviendrait de réviser et de renforcer la structure tarifaire et le dispositif de subventions actuels, qui reposent sur un tarif progressif par tranches (TPT). La structure de TPT applique un tarif bas à la première tranche de consommation d'eau¹³, en corrélant de fait une faible consommation à un bas revenu. Cependant, d'après une estimation, la subvention destinée aux ménages pauvres dans le TPT bénéficie en fait le plus aux usagers à revenu supérieur parce que ces derniers sont plus nombreux que les usagers à bas revenu dans la tranche de consommation la plus basse (Segura/IP3 Partners, 2009). On observe aussi des effets sociaux indésirables dans le sous-secteur de l'assainissement, où les ménages qui ne sont pas raccordés au réseau d'égouts sont obligés de payer des prix plus élevés pour des installations septiques et ne bénéficient pas de la facture inférieure aux coûts reçue normalement par les ménages raccordés (USAID, 2012). Étant donné que des tarifs différents s'appliquent aux gouvernorats exploités par la WAJ et à ceux servis par les compagnies (tableau 1.4), l'impact de la structure tarifaire existante doit être soigneusement évalué.

Tableau 1.4. **Tarifs de l'eau en Jordanie**

Tranche trimestrielle	Tarif pour Miyahuna, Aqaba et Yarmouk Prix unitaire (en JOD) (JOD/m ³ d'eau facturée)			Tarif pour les gouvernorats exploités par l'Autorité jordanienne de l'eau Prix unitaire (en JOD) (JOD/m ³ d'eau facturée)		
	Prix de l'assainissement	Prix de l'eau	Redevance fixe cumulative (JOD/mois)	Prix de l'assainissement	Prix de l'eau	Redevance fixe cumulative (JOD/mois)
0-20	0.200	0.200	0.81	0.200	0.500	0.80
21-38	0.04	0.04	1.36	0.04	0.075	1.20
39-56	0.25	0.25	1.91	0.20	0.400	1.75
57-74	0.45	0.45	1.91	0.30	0.650	1.75
75-92	0.60	0.60	1.91	0.30	0.650	1.75
93-110	0.70	0.70	1.91	0.50	1.000	1.75
111-128	0.70	0.70	1.91	0.50	1.000	1.75
129-146	0.80	0.80	1.91	0.70	1.200	1.75
147-164	0.80	0.80	1.91	0.70	1.400	1.75
165-179	0.80	0.80	1.91	0.70	1.400	1.75
180 et plus	0.80	0.80	1.91	0.70	1.400	1.75

Source : Ministère de l'Eau et de l'Irrigation (2013), « Structural Benchmark: Action Plan to Reduce Water Sector Losses », Ministère de l'Eau et de l'Irrigation.

Il n'y a pas eu d'examen de l'accessibilité pécuniaire pour les usagers, ce qui laisse penser que les tarifs de l'eau et de l'assainissement ne prennent peut-être pas en compte leur capacité et leur consentement à payer. D'après certaines données, les prix de l'eau vendue par camion-citerne sont supérieurs à quatre fois le prix facturé par Miyahuna (USAID, 2011b)¹⁴. En outre, d'après une étude, les ménages en Jordanie dépensent en moyenne 0.92 % de leur budget total en services d'eau et d'assainissement, soit au moins 50 % de moins que dans les pays présentant une rareté de l'eau similaire (USAID, 2011b). Le MWI prévoit de sensibiliser les consommateurs afin d'accroître leur

consentement à payer leurs factures. Cela pourrait faire partie d'une action plus large visant à attirer l'attention des usagers sur les tarifs et à sensibiliser le public à la question des véritables coûts de l'eau et de l'assainissement.

On commence seulement à explorer d'autres moyens de renforcer la viabilité financière du secteur de l'eau. Par exemple, la Jordanie a des coûts d'exploitation relativement élevé pour les réseaux d'eau et d'assainissement par comparaison avec les pays connaissant une rareté des ressources en eau similaire (USAID, 2011c). En Jordanie, la proportion d'eau non facturée (ENF), presque 50 %, est une des plus fortes du monde, ce qui implique que les compagnies supportent des coûts élevés pour traiter de l'eau que les usagers ne reçoivent pas (USAID, 2011c). Le Plan d'action pour le secteur de l'eau envisage d'abaisser l'ENF à 35 % en 2022, contre 47 % en 2012. Le MWI s'est fixé l'objectif d'améliorer les systèmes de facturation et de recouvrement et de mettre en œuvre une facture unifiée pour l'électricité et l'eau. Étant donné le coût élevé de l'électricité dans l'exploitation de l'eau, le gouvernement et les partenaires de développement mènent des efforts croissants pour accroître l'efficacité énergétique dans ce dernier secteur. Il existe des synergies potentielles entre, d'un côté, les projets d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables et, de l'autre, les besoins énergétiques des projets du secteur de l'eau. Par exemple, on pourrait utiliser des pompes solaires pour le prélèvement et le transport de l'eau et l'énergie solaire pour les usines de dessalement.

Transparence, responsabilité et optimisation de la dépense publique

L'optimisation de la dépense publique

L'administration jordanienne possède un certain nombre de mécanismes pour assurer l'optimisation de la dépense publique (ODP) dans le domaine de la PSP. L'administration effectue une évaluation des besoins en services et en infrastructures, une analyse *a priori* de l'accessibilité financière des projets, une analyse *a priori* de l'ODP pour les projets liés à l'eau et à l'assainissement et un suivi de l'exécution des projets (tableau 1.5). Concernant le choix entre les modalités classiques et la participation du secteur privé pour les marchés de projets, le gouvernement se fonde sur une analyse coûts-avantages, sur des évaluations d'impact environnementales, sur des évaluations socioéconomiques et sur l'amélioration attendue de la qualité de gestion et d'autres aspects financiers. Le projet de loi sur les PPP prévoit que les autorités contractantes devront réaliser des études de faisabilité et des rapports de viabilité évaluant les aspects institutionnels, juridiques, techniques, environnementaux, sociaux, économiques et financiers des projets de PPP envisagés. L'étude de la FEMIP (2011) note aussi que, dans la réglementation élaborée en vertu de la loi sur la privatisation, les dispositions qui guident les appels d'offres auprès du secteur privé pour tous les projets sont grosso modo comparables à celles des autres marchés de PPP (FEMIP, 2011). Toutefois, l'administration elle-même juge que la capacité de conduire des études de faisabilité, des analyses coûts-avantages, des tests du comparateur du secteur public, des évaluations de risques et la conception des contrats est problématique pour les agents publics (Questionnaire de l'OCDE).

Le projet de loi sur les PPP donne l'occasion de renforcer l'optimisation de la dépense publique pour les contrats de PPP, notamment dans le secteur de l'eau. Le projet de loi définit l'ODP comme l'accomplissement de la fonction ou du service publics d'une autorité publique, ou l'utilisation de la propriété publique par un ou des partenaires privés dans un contrat de PPP, qui aboutissent à un avantage net pour l'autorité contractante ou pour le public sur la durée du projet de PPP envisagé, du point de vue du coût, du prix, de

la qualité, du transfert de risque, du coût d'opportunité ou d'une combinaison de ces critères. En outre, l'ODP est un but explicite de la loi. On ne sait pas exactement quelle entité aura le pouvoir de décision en dernier ressort pour les projets de PPP envisagés. À l'heure actuelle, le Comité de développement économique, organe de haut niveau composé de ministres, décide des projets qui seront mis en place, soit par des marchés publics classiques, soit par la participation du secteur privé. On ne sait pas précisément sur quelles méthodes ou considérations le comité s'appuie pour approuver ou rejeter les projets. Le projet de loi sur les PPP propose la création d'un Conseil des partenariats qui approuverait ou rejetterait les projets envisagés, en se fondant sur les études de faisabilité, sur les rapports de viabilité et sur l'avis de l'Unité des PPP.

Tableau 1.5. Responsabilités en matière de planification et d'exécution des projets dans le secteur de l'eau jordanien

Fonction	Entité responsable
Évaluation des besoins en infrastructures et en services dans le secteur de l'eau et de l'assainissement et identification des projets correspondants	Unité de la gestion des projets
Soumission et planification des projets relatifs aux services d'eau et d'assainissement	Unité de la gestion des projets
Analyse <i>a priori</i> de l'accessibilité financière des projets	Unité de la gestion des projets
Analyse <i>a priori</i> de l'ODP pour les projets liés aux services d'eau et d'assainissement et choix entre la participation du secteur privé et les marchés publics classiques	Unité de la gestion des projets/Autorité jordanienne de l'eau
Consultation publique sur les résultats attendus des projets liés aux services d'eau et d'assainissement	Unité de la gestion des projets/Autorité jordanienne de l'eau
Approbation des projets de participation du secteur privé dans les services d'eau et d'assainissement et des dépenses d'investissement	Ministère de l'Eau et de l'Irrigation
Négociation du contrat de services d'eau et d'assainissement avec la société privée	Unité de la gestion des projets/Autorité jordanienne de l'eau
Signature du contrat de services d'eau et d'assainissement avec la société privée	Ministère de l'Eau et de l'Irrigation
Aménagement foncier pour la construction d'installations destinées aux services d'eau et d'assainissement	Autorité jordanienne de l'eau
Suivi de l'exécution des projets liés aux services d'eau et d'assainissement au regard du contrat	Unité de la gestion des projets
Règlement des litiges entre les parties contractantes publique et privée	Tribunaux nationaux
Renégociation du contrat	Unité de la gestion des projets/Autorité jordanienne de l'eau
Évaluation <i>a posteriori</i> de l'ODP pour le projet lié aux services d'eau et d'assainissement	Unité de la gestion des projets/Autorité jordanienne de l'eau

Source : Réponses au Questionnaire de l'OCDE.

Des processus ont été mis en place en Jordanie pour la préparation des projets avec PSP et pour les appels d'offres mais la concurrence est un sujet de préoccupation. La première étape comprend l'analyse du marché, l'identification des projets avec une analyse coûts-avantages, l'appel d'offres et l'évaluation des soumissions, l'attribution des contrats, et les travaux et opérations préparatoires. La conformité technique et le prix le plus bas sont les critères les plus couramment utilisés en vue de choisir l'adjudicataire pour les projets dans le secteur de l'eau. On ne sait pas si les procédures des marchés publics prennent en compte la taille et la complexité des projets, comme c'est le cas dans les pays qui ont des programmes de PPP avancés (FEMIP, 2013). Le Département des marchés publics au sein du ministère des Travaux publics supervise les activités des

autorités contractantes pour assurer l'intégrité du processus de passation de marché avec participation du secteur privé. Cependant, le processus d'appel d'offres n'est pas toujours concurrentiel. Par exemple, seulement deux soumissions ont été reçues pour le contrat de services de Madaba en 2006 et le gagnant était aussi l'adjudicataire des marchés de Balqa et de Zarqa. L'attribution du contrat de services de Kerak en offre un autre exemple. Ce marché a été à l'origine attribué à Engicon, à qui il a été demandé ensuite de renoncer au contrat en raison de sa position dominante dans le secteur. Une autre société privée, Orient, a été ensuite approchée pour exécuter le contrat au même prix et suivant les mêmes modalités que dans la soumission d'Engicon (KfW, 2013).

Il existe quelques points faibles dans l'allocation des risques. La Jordanie (avec l'Égypte et Israël) ont les mécanismes contractuels les plus développés pour l'indemnisation en cas de résiliation (FEMIP, 2011). Le projet de Disi comprenait une clause assignant le risque de force majeure au secteur public, alors que dans la plupart des pays¹⁵, la force majeure ne constitue une faute d'aucune des deux parties et que, pour cette raison, les conséquences financières résultant d'un cas de force majeure doivent être partagées (CEEP, 2013). Par ailleurs, l'article 205 du code civil reconnaît dans certaines circonstances la possibilité de « faits exonérateurs », susceptibles de libérer la partie privée ou publique de ses obligations contractuelles (FEMIP, 2011). L'article 2 du projet de loi sur les PPP (daté du 14 juin 2013) inclut dans sa définition des PPP que le partenaire privé assume des risques financiers, techniques, opérationnels et/ou environnementaux substantiels liés à l'accomplissement de fonctions publiques ou à la fourniture de services et/ou à l'utilisation de biens publics conformément aux termes du contrat de PPP. Cet article pourrait s'interpréter en précisant que les risques devraient être alloués en fonction de la partie qui peut les gérer le mieux et à moindre coût.

Les procédures de soumissionnement et les négociations de contrats sont des processus lourds. Les entreprises interrogées dans le cadre des présents travaux (voir l'annexe 1.A1) s'accordent à penser que les procédures de soumissionnement pour les contrats dans le secteur de l'eau jordanien sont trop longues et/ou souffrent de nombreux retards. Elles estiment aussi que la négociation des contrats et le bouclage financier sont plus coûteux en Jordanie que dans les pays voisins. Ces éléments s'ajoutent aux coûts supportés par les acteurs qui souhaitent s'implanter dans le secteur de l'eau jordanien et peuvent constituer des obstacles à la participation du secteur privé si les coûts encourus sont jugés trop élevés par rapport au rendement attendu. En outre, la lourdeur des procédures entraîne une distorsion qui devrait particulièrement attirer l'attention des autorités jordaniennes. En effet, les entreprises les plus fortement touchées sont les petites sociétés qui ont moins de capacités et de ressources pour supporter les coûts de transaction, ce qui peut fausser le processus de soumissionnement en faveur des grandes compagnies internationales.

Avec le nombre croissant de projets de PSP prévus, il devient nécessaire de développer la capacité des agents publics à négocier les contrats avec les entreprises privées. Actuellement, dans de nombreux cas, le gouvernement recourt à des experts externes pour aider à la préparation des contrats. En l'absence de loi sur les PPP, beaucoup de détails des accords entre les sociétés privées et le gouvernement se décident dans les contrats, ce qui accroît d'autant plus l'importance de développer dans l'administration les compétences requises pour comprendre les modalités de la PSP, négocier les contrats et structurer les transactions au bénéfice aussi bien de la partie publique que des participants privés. Les compétences linguistiques, notamment en anglais, sont insuffisantes dans certaines parties de l'administration et il convient de les

renforcer. En outre, actuellement le gouvernement n'a pas la capacité de réaliser des études de faisabilité ou des rapports de viabilité, qui sont des éléments essentiels pour juger de la solidité d'un projet en participation avec le secteur privé.

Le dialogue avec les parties prenantes

Il existe quelques moyens pour dialoguer avec les utilisateurs sur différents aspects du secteur de l'eau jordanien. La WAJ déclare que les citoyens ont le droit de participer aux travaux exploratoires pour l'étude d'impact environnemental des projets d'infrastructure. Cela leur permet de contribuer à la prise de décision dans la planification des nouveaux projets. Il existe 22 associations d'utilisateurs de l'eau en Jordanie, mais elles sont concentrées presque exclusivement dans la vallée du Jourdain et leur sphère d'activité se limite à l'irrigation (SWIM-SM, 2012). En général, les agriculteurs disposent de plusieurs tribunes pour défendre leurs intérêts mais il ne semble pas y avoir une enceinte plus large pour d'autres utilisateurs, notamment les usagers domestiques. Le Forum de l'eau des hautes terres (Highland Water Forum) a été créé en 2010 pour contribuer à une feuille de route visant spécifiquement la gestion durable des eaux souterraines dans la zone des hautes terres. Il se réunit plusieurs fois par an au niveau des secrétaires généraux ; en novembre 2013, on comptait un total de 12 réunions depuis sa création. En Jordanie et dans la région, ce forum apparaît comme le premier exemple d'enceinte pour la consultation de multiples parties prenantes. La stratégie « Eau pour la vie » envisage que le Conseil de l'eau devienne une enceinte permettant une large contribution des parties prenantes à la gestion de l'eau mais, comme il ne fonctionne que depuis deux ans, il est encore trop tôt pour savoir s'il peut assumer ce rôle.

En général, la consultation du public sur les projets n'est pas systématique. Il n'y a pas d'entité clairement chargée d'expliquer au public les projets envisagés avec le secteur privé et cela semble se faire au cas par cas. Pour le projet d'adduction de Disi, la Banque mondiale a tenu des consultations publiques à Amman et à Aqaba, régions les plus concernées par ce projet. Cependant, même avec ces consultations, on s'attend à ce que le projet d'adduction de Disi, en augmentant l'offre d'eau aux résidents d'Amman, ait des conséquences potentielles sur le comportement et sur les pratiques en matière de consommation d'eau. Il importe donc d'évaluer les opinions et attentes des clients concernant le projet de Disi afin de prévoir – et de limiter – les changements éventuels des habitudes de consommation d'eau qui pourraient remettre en question les bénéfices potentiels du projet. Dans le contrat de gérance d'Amman, il n'y a pas eu de campagne de sensibilisation du public avant l'arrivée du partenaire privé et peu de participation de la société civile sur toute la durée du contrat (Suleiman et al., 2008). Le contractant privé a argué qu'il n'avait pas d'obligation de communiquer des informations au public en dehors de l'émission des factures et des informations sur les changements du programme de rationnement de l'eau (Suleiman et al., 2008). Le rôle du gouvernement dans les efforts de communication avec les consommateurs n'a pas semblé bien défini.

Le dialogue avec les clients n'en est qu'à son commencement. Le gouvernement reconnaît l'importance du contact avec les utilisateurs finals au sujet de diverses questions liées à la fourniture des services d'eau et d'assainissement. Toutefois, les données sur la satisfaction des clients peuvent être lacunaires et non transparentes. Par exemple, il n'y a pas d'informations sur les performances de Yarmouk concernant la satisfaction de la clientèle et quand ce genre d'information existe, comme dans le cas de Miyahuna, les résultats des enquêtes de satisfaction ne sont pas accessibles au public. La WAJ utilise son site Web pour faciliter les demandes de renseignements sur les factures et les réclamations des clients concernant le service assuré, qui peuvent être déposées en

ligne. La WAJ a aussi rédigé un manuel à destination des usagers et une grille tarifaire, mais on ne sait pas exactement en quoi ils consistent étant donné qu'ils ne sont pas accessibles en ligne (le site Web de la WAJ comporte une rubrique consacrée aux relations avec les usagers, mais le lien ne fonctionne pas).

Les projets importants en cours de développement avec le secteur privé, comme celui de Disi et les ressources d'eau non conventionnelles, soulèvent la question de l'établissement d'un consensus et de la sensibilisation des usagers à la nécessité de payer pour l'eau. Ces projets pourraient rendre l'eau plus chère et il est nécessaire que le gouvernement explique clairement leurs coûts et leurs avantages au public. Cela aiderait à faire comprendre l'augmentation des tarifs requise pour compenser le coût de la nouvelle offre d'eau et d'assainissement. Cela contribuerait aussi à rendre les projets de PSP politiquement acceptables, alors que le dialogue mené en amont de la rédaction du présent rapport a révélé une certaine résistance chez diverses parties prenantes. D'après une étude socioéconomique réalisée par le Département de statistique, environ 60 % des Jordaniens ne sont pas satisfaits de la qualité de l'eau des fournisseurs publics et achètent à grands frais de l'eau en bouteille¹⁶. Le manque de confiance du public à l'égard de l'approvisionnement en eau réclame un effort accru du gouvernement, éventuellement en s'appuyant sur la PSP, pour développer des mécanismes de dialogue avec les principales parties prenantes. Cela est d'autant plus vrai que le public voit certains avantages à la participation du secteur privé dans les secteurs économiques, mais aussi parce que l'expérience passée de la PSP a montré le danger d'une opposition des personnels. À la suite de la loi sur la privatisation (n° 25 de 2000), une enquête a été réalisée sur la perception des Jordaniens à ce sujet. Il en est ressorti que les Jordaniens étaient enclins à penser que la privatisation entraînait la création d'emplois, une meilleure qualité de service et un accroissement de la productivité, mais aussi une possible augmentation des tarifs (Banque mondiale, 2008). Au même moment, les contrats de gérance de Ma'an et de Yarmouk échouèrent en raison de grèves au sujet des salaires et de déplacements du personnel tandis que le contrat de services de Kerak était aussi perturbé du fait de l'opposition du personnel à la PSP.

L'exploitation de la station de Samra, ainsi que son agrandissement, illustre les avantages d'une approche ouverte incluant les principales parties prenantes. Du fait de sa complexité et de ses vastes impacts, les parties concernées par la station d'épuration des eaux usées de Samra sont nombreuses et variées : banques risquant leurs capitaux, politiciens risquant leur réputation, parties militant pour la protection de la nature ou personnalité locale soucieuse de préserver l'économie environnante. Le travail sur la perception et les attentes des parties prenantes dès le début de la phase I de la station a contribué à améliorer la compréhension et la connaissance du projet d'infrastructure et à bâtir un consensus concernant le but de l'agrandissement et ses avantages. Les participants ont manifesté leur intérêt à l'égard de la création d'emplois durant la phase d'agrandissement – les possibilités d'emploi pour les femmes étant explorées avec un soin particulier – et l'accent a été mis sur la communication avec les politiciens et avec le public. D'après ses promoteurs, ce dialogue a été essentiel à l'établissement d'un projet viable (De Pazzis, 2014).

Dans le Plan d'action de la Stratégie de l'eau pour 2009-2022, le ministère de l'Eau et de l'Irrigation énonce une liste d'activités pour établir la confiance des clients. Cela inclut des objectifs à échéance déterminée visant à améliorer les installations de service à la clientèle, à accroître l'exactitude et la fiabilité de la facturation, à aider les clients pour les problèmes après compteur et à améliorer les mécanismes et politiques de service à la clientèle¹⁷. Si les paramètres du plan d'action sont clairs en ce qui concerne les activités à

échéance déterminée, il ne semble pas que des indicateurs de succès aient été définis, ni que des objectifs précis aient été fixés. Par exemple, il n'y a pas d'objectif précis pour « l'amélioration des délais de réponse aux réclamations des clients », qui est un des domaines d'activité prévus par le plan d'action.

Une initiative a été lancée en 2009 par l'Ombudsman pour permettre aux Jordaniens de s'adresser aux bureaux de poste pour formuler des réclamations au sujet des services publics, par exemple en cas de différend au sujet d'un contrat de travail ou de doléances au sujet de services relatifs à l'eau (PNUD, 2011). Le MWI a reçu 13 plaintes concernant des demandes de service ou des améliorations de service et 31 plaintes contre des décisions administratives (par exemple, licenciements) en 2011, ce qui la place au troisième rang des organismes officiels visés par de telles réclamations. Il a reçu une part relativement faible des plaintes contre les décisions administratives (Bureau de l'Ombudsman, 2011). Les clients peuvent aussi déposer des plaintes en ligne.

Des enquêtes de satisfaction des usagers sont réalisées, mais pas de manière systématique. Une vaste enquête auprès des abonnés a été réalisée en 2006-07 dans le gouvernorat de Balqa et en 2007-08 dans le gouvernorat de Karak, dans le cadre de leurs contrats de gérance respectifs. Une enquête de satisfaction des clients a aussi été réalisée dans ces deux gouvernorats (Unité de la gestion des projets, 2010). Malgré ces efforts, il ne semble pas y avoir une approche systématique pour la réalisation d'enquêtes auprès de la clientèle et l'analyse des besoins et des difficultés des utilisateurs, d'où un risque de réponses inégales pour les services à la clientèle. Les évaluations reposant sur ces informations, et susceptibles de déclencher une action des autorités, ne sont pas non plus accessibles au public.

Les Jordaniens sont peu sensibilisés à la valeur économique de l'eau et aux dangers associés à la rareté de l'eau, ce qui est particulièrement préoccupant dans un contexte où le ratio de ressources en eau par habitant est un des plus bas du monde. Actuellement, l'action de sensibilisation et d'éducation du public est partagée entre les autorités publiques (Unité de gestion de la demande de l'eau du MWI) et diverses ONG comme la Jordan Environmental Society et la Royal Society for the Conservation of Nature (USAID, 2012). La stratégie « Eau pour la vie » reconnaît la nécessité d'un effort de dialogue plus concerté avec le public sur la problématique de l'eau. Elle déclare, par exemple, que si la plus grande partie de la population savait que le secteur de l'agriculture consomme 64 % de la totalité de l'eau tout en contribuant peu à la croissance économique, il existerait un plus grand soutien public à l'augmentation des tarifs d'irrigation (Ministère de l'Eau et de l'Irrigation, 2009). De même, les consommateurs accepteraient peut-être mieux les augmentations de tarif de l'eau et de l'assainissement si on leur expliquait la véritable valeur de l'eau, les coûts de la fourniture de l'eau et les coûts et avantages des différentes approches de la gestion de l'eau.

Notes

1. www.mwi.gov.jo/sites/en-us/default.aspx.
2. L'USAID/Jordanie soutient les efforts du gouvernement jordanien en vue d'améliorer significativement la gestion dans l'ensemble du secteur de l'eau à travers l'Institutional Support and Strengthening Program (ISSP). Ce programme vise les contraintes clés en matière d'institutions et de capacité dans les domaines suivants : planification, politiques, approvisionnement en eau, gestion des eaux souterraines, réglementation, gestion des compagnies, exploitation des compagnies, irrigation et réforme législative. Pour plus de détails, voir : www.isspjordan.org.
3. L'accord de transfert d'Aqaba désigne la WAJ comme son régulateur.
4. Calculs de l'OCDE sur la base des chiffres des autorités et des données des compagnies.
5. Voir le site Web du ministère de l'Eau et de l'Irrigation, document « Jordan Red Sea Project (JRSP) », www.mwi.gov.jo/sites/en-us/default.aspx.
6. www.pmu.gov.jo/Home/AboutUs/PMUarchive/Commercializationarchive/OtherGovernorates/Madaba.aspx.
7. www.pmu.gov.jo/Home/AboutUs/PMUarchive/Commercializationarchive/OtherGovernorates/Madaba.aspx.
8. La norme 286 de 2008 est la principale norme gouvernant l'eau potable, et le ministère de la Santé est responsable de son application. La norme sur la qualité des eaux usées domestiques recyclées (n° 893/2006) et celle concernant les eaux usées industrielles (n° 202/2007) régissent l'assainissement en Jordanie. Le ministère de l'Environnement est chargé de suivre la qualité des ressources en eau mais, ne possédant pas de laboratoires, il externalise cette fonction en la confiant à une ONG, l'Environmental Monitoring and Research Central Unit (EMARCU). L'EMARCU collecte des données sur la qualité de l'eau et la pollution. L'unité technique de la WAJ conduit elle aussi des tests de laboratoire et suit la qualité des ressources en eau, des réseaux de distribution d'eau et de l'assainissement dans les gouvernorats dont elle a la charge (Autorité jordanienne de l'eau, 2011). En plus de ces entités, le Département royal de la protection de l'environnement (RDEP), organe exécutif du ministère de l'Environnement, a été établi en 2006 pour mener des enquêtes et sanctionner les contrevenants à la législation et à la réglementation environnementale et pour les poursuivre en justice. Les agents de ce Département, connus sous le nom de « Rangers », protègent aussi de la pollution les ressources en eau et patrouillent dans les zones de protection des eaux souterraines.
9. En 2007, des villageois dans les régions d'Irbid et de Mafraq sont tombés malades après avoir bu de l'eau contaminée par le mélange d'eau des égouts et d'eau potable, obligeant le gouvernement à couper l'approvisionnement en eau. En 2006, des villageois de la région de Mafraq ont été hospitalisés à cause d'un parasite infiltré

dans le réseau d'eau potable du fait de l'usure des tuyaux de distribution. www.irinnews.org/report/75374/jordan-water-contamination-incidents-highlight-water-shortage-problem.

10. www.pmu.gov.jo/Home/AlMeyyahProgram/PerformanceMonitoringandRegulation/RegulatoryFrameworkConcept.aspx.
11. D'après des données collectées auprès du MOPIC.
12. Les tarifs de consommation constituent 85 % des recettes, suivis par les frais de raccordement, les recettes d'origine fiscale, la vente de services d'eau à certains clients ou à d'autres gouvernorats et une taxe annuelle de 3 % sur la valeur locative des biens fonciers dans la zone de service.
13. La première tranche correspond à la quantité minimum d'eau urbaine supposée nécessaire à un ménage, soit 20 m³ par trimestre. Voir la réponse de l'Autorité jordanienne de l'eau au questionnaire et UNOHCR (2012).
14. L'étude de l'USAID mentionne ECO Consult et Segura/IP3 Partners pour les chiffres sur les prix de l'eau vendue respectivement par camion-citerne et par Miyahuna.
15. D'après une étude réalisée par le cabinet d'avocats Allen & Overy pour le CEEP, sur la base d'un échantillon de 16 pays d'Europe.
16. www.emwis.org/documents/emwis-main-studies/studies-country/Jordan_Final.pdf.
17. Action Plan for Implementing the Strategy (2009-2022) for the Water Sector, Ministère de l'Eau et de l'Irrigation, www.mwi.gov.jo/sites/en-us/default.aspx.

Annexe 1.A1

Perception de certaines entreprises privées concernant les défis à relever en matière de gouvernance pour la participation du secteur privé au secteur de l'eau jordanien

Dans le cadre du dialogue sur les politiques de l'eau, l'OCDE a recueilli des informations auprès des entreprises privées concernant leur expérience et leur perception de la participation aux projets dans le domaine de l'eau en Jordanie. L'objectif était d'informer les responsables publics sur la perception, dans le secteur privé, des défis et des risques auxquels doivent faire face les entreprises, et sur les réformes qu'elles suggèrent.

Quatre entreprises privées ont répondu à la demande d'information de l'OCDE. Toutes ont des bureaux en Jordanie et opèrent dans ce pays depuis plus de dix ans dans divers domaines comme la conception, la construction et/ou l'exploitation d'usines de traitement de l'eau et d'épuration, l'exploitation de réseaux d'eau, des activités comme la fourniture, la modernisation et l'exploitation des compteurs, les services de recouvrement des factures, les relations avec la clientèle, et les travaux d'entretien et de réparation. Trois d'entre elles sont de grandes sociétés et la quatrième est de taille moyenne. Toutes ont des activités dans d'autres pays de la région.

Pour ces quatre entreprises, le facteur décisif de l'entrée dans le secteur de l'eau et de l'assainissement en Jordanie a été l'engagement politique à haut niveau en faveur de la participation du secteur privé. Le deuxième et le troisième facteur par ordre d'importance concernent la garantie du flux de revenus et l'existence de garanties du gouvernement central pour les engagements des autorités publiques contractantes. La décision d'investissement des entreprises est fonction du montant des fonds apportés aux projets par les donateurs et par le financement budgétaire et du degré de couverture des coûts par les tarifs.

Les risques de violence, les redevances d'utilisation qui ne recouvrent pas les coûts d'investissement et les faibles capacités ou compétences chez les homologues du secteur public sont mentionnés par les entreprises comme les obstacles les plus importants à leur participation dans le secteur de l'eau jordanien. En revanche, les problématiques liées à la main-d'œuvre (lourdeur de la législation du travail, coûts de main-d'œuvre élevés, manque de main-d'œuvre locale qualifiée, difficulté de faire venir des travailleurs expatriés, etc.), au manque d'intrants (nécessité d'importer beaucoup d'intrants, par exemple des équipements) ou à l'inadéquation entre la liste de projets et leurs attentes ou leurs capacités ne sont pas, à leurs yeux, des problèmes importants en Jordanie.

Toutes ces entreprises s'accordent à penser que le processus de soumissionnement pour les contrats dans le secteur de l'eau est trop long et/ou subit de nombreux retards, ce qui constitue un obstacle important à la participation du secteur privé. Toutes les entreprises jugent que la négociation des contrats et le bouclage financier sont plus coûteux en Jordanie que dans les pays voisins.

Les coûts d'exploitation (par exemple, l'électricité) sont aussi considérés comme élevés en Jordanie par comparaison avec d'autres pays de la région méditerranéenne. En revanche, les coûts de construction (par exemple, équipements et autres intrants) sont jugés moins élevés en Jordanie que dans d'autres pays de la région.

Du point de vue des risques associés à la conduite d'activités dans le secteur de l'eau, les entreprises désignent la dévaluation de la monnaie comme la source de risque la plus importante, suivie par les changements de réglementation, les changements des termes des contrats, l'absence de mise à exécution des termes des contrats et l'opposition de la population.

Concernant l'avenir, on a demandé aux entreprises de mentionner les mesures gouvernementales qui les encourageraient le plus à accroître leur engagement en Jordanie. Toutes pensent qu'une augmentation du financement des donateurs aurait un fort effet. L'application de tarifs plus élevés, la clarification du cadre juridique de la PSP dans le secteur de l'eau et les garanties du gouvernement central sont citées ensuite parmi les facteurs qui seraient favorables.

Annexe 1.A2

Principales institutions jordaniennes dans le domaine de l'eau et de la participation du secteur privé et structure organisationnelle

Nom de l'institution	Fonctions/rôles par mandat
Ministère de l'Eau et de l'Irrigation (MWI)	Créé en 1992, le MWI est chargé de formuler les stratégies et politiques nationales dans le domaine de l'eau, de conduire un suivi des ressources en eau, de planifier le secteur, de mettre en œuvre des programmes de sensibilisation et de vulgarisation dans le secteur de l'eau, et d'établir et entretenir des banques de données et systèmes d'information concernant l'eau. Au sein du MWI, l'Unité de gestion de la demande de l'eau, créée en 2002, travaille à la gestion de la demande dans le secteur urbain et le secteur agricole.
Autorité jordannienne de l'eau (WAJ)	Créée en 1983 sous la forme d'une personne morale autonome centralisée dotée de l'indépendance financière et administrative, elle est responsable des services publics d'approvisionnement en eau et d'assainissement, ainsi que de la planification et du suivi, de la construction, de l'exploitation et de l'entretien concernant les ressources en eau. La WAJ a créé la compagnie Miyahuna, la Compagnie des eaux d'Aqaba et la Compagnie des eaux du Yarmouk et en est propriétaire.
Unité de la gestion des projets (PMU)	Créée en 1996 au sein de la WAJ, elle fonctionne sous la supervision d'un Conseil exécutif de gestion qui est présidé par le ministre. Elle est chargée de réguler les compagnies du secteur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement. Elle est aussi chargée de promouvoir et de développer la participation du secteur privé dans le secteur de l'eau et des tâches relatives à la planification et à l'exécution des projets.
Autorité de la vallée du Jourdain (JVA)	Établie en 1973, elle est responsable du développement et de l'utilisation des ressources en eau dans la vallée du Jourdain pour l'irrigation agricole et les besoins urbains, industriels et touristiques. La JVA est aussi chargée des barrages et réservoirs du pays. Elle est partiellement responsable de l'approvisionnement d'eau en gros pour les utilisateurs urbains et industriels.
Conseil consultatif national de l'eau	Créé en 2012 sous la forme d'une entité interministérielle de haut niveau présidée par le ministre de l'Eau et de l'Irrigation, il est composé de dix ministres ou secrétaires généraux et de cinq membres du secteur privé et de la société civile. Ce conseil ne s'est réuni qu'une fois jusqu'à présent.
Commission royale de l'eau	Établie en 2008 par décret royal, avec le mandat d'élaborer une Stratégie nationale de l'eau rénovée, qu'elle a formulée et présentée au gouvernement en 2009. Elle est présidée par le Prince Fayçal.
Ministère des Finances	Membre du Comité économique et du Comité de la dette publique. Chargé du processus budgétaire, responsable de la dette, des garanties et des engagements publics. Contient une Unité des PPP.
Ministère de la Planification et de la Coopération internationale (MOPIC)	Responsable de la coordination du plan global de développement et d'investissement jordanien. Il joue un rôle important comme principal facilitateur entre la communauté des donateurs et le plan d'investissement. Est membre du Comité économique.

Sources : Réponses au Questionnaire de l'OCDE ; Pérard, E. (2008), « Private sector participation and regulatory reform in water supply: The southern Mediterranean experience », *OECD Development Centre Working Papers*, n° 265, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/245713883474> ; USAID (2012), *Review of Water Policies in Jordan and Recommendations for Strategic Priorities*, USAID, avril.

Annexe 1.A3

Rôles et structure organisationnelle actuels de l'Unité de la gestion des projets

La Direction des affaires réglementaires :

- suit les activités des compagnies du secteur de l'eau de détail et mesure leurs performances au regard des indicateurs spécifiés dans les accords de transfert
- reçoit et examine les plans d'entreprise des compagnies des eaux et évalue les revenus (tarifs et subventions) nécessaires pour recouvrer les coûts de mise en œuvre
- analyse les déclarations financières des compagnies des eaux pour s'assurer qu'elles atteignent une efficacité maximum
- présente des recommandations au ministre et au Cabinet pour des changements de tarif en fonction de cette analyse
- audite périodiquement le processus de compte rendu des compagnies pour s'assurer de l'exactitude des données
- communique des rapports et des recommandations aux compagnies des eaux et aux autres parties prenantes concernant les performances des compagnies
- examine et met à jour périodiquement les accords de transfert en consultation avec les compagnies des eaux
- fait la liaison avec les unités administratives de l'Autorité jordanienne de l'eau (WAJ) et développe leurs capacités concernant les procédures de suivi des performances
- suit les contrats d'approvisionnement d'eau en gros entre les fournisseurs en gros (WAJ, Autorité de la vallée du Jourdain) et les compagnies des eaux
- publie des rapports sur le suivi des performances, des examens des accords de transfert et des examens des plans d'entreprise des compagnies.

La Direction du développement et de la mise en œuvre des projets :

- suit et contrôle toutes les activités financées par les donateurs mises en œuvre par le biais de la WAJ, en veillant à ce que les objectifs soient atteints, les projets soient réalisés efficacement et tous les rapports aux donateurs soient communiqués rapidement
- gère les activités relatives à la mise en œuvre des projets de coopération financière

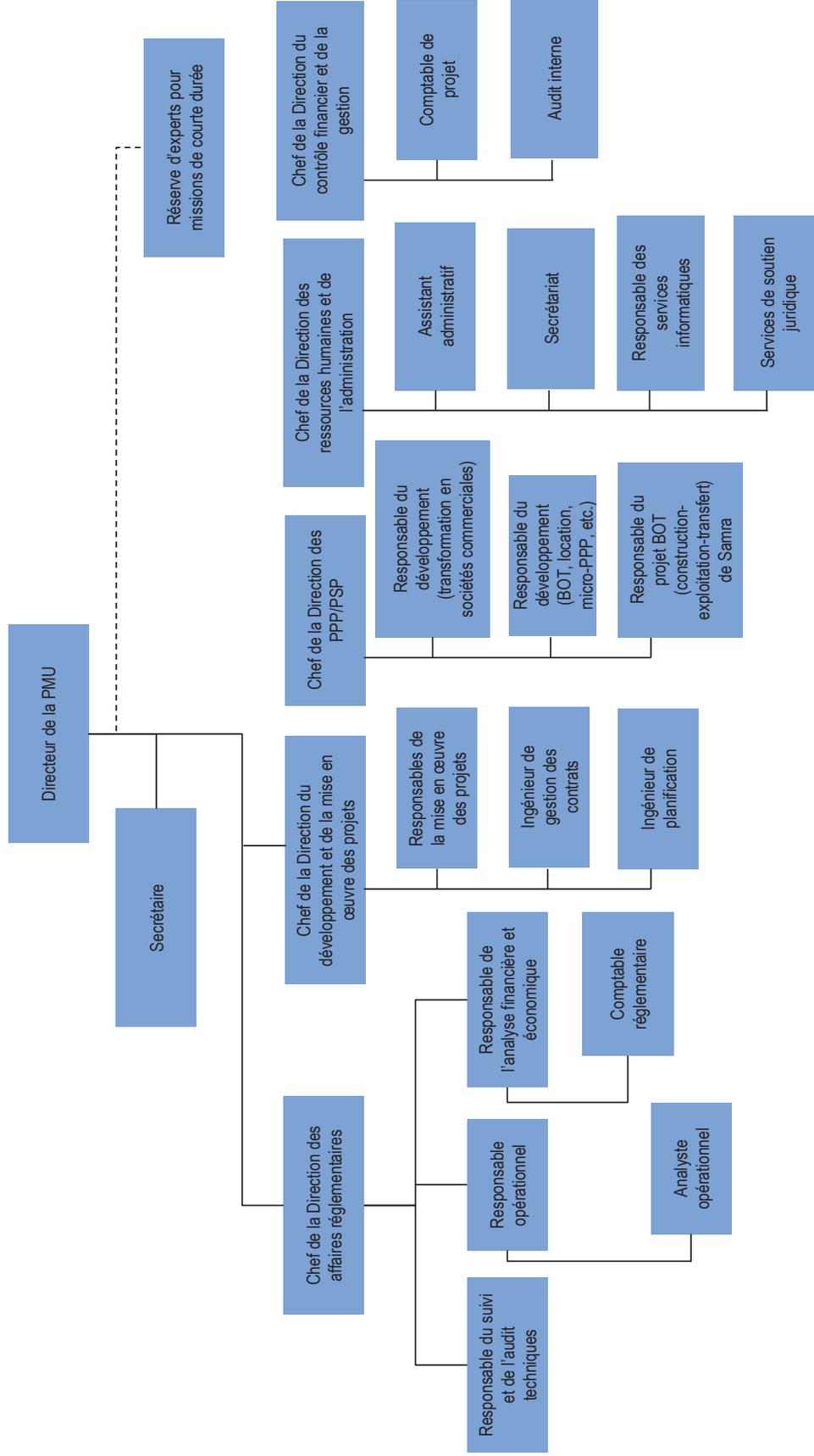
- supervise et gère tous les dispositifs de construction-exploitation-transfert (BOT) nationaux et les contrats de location ou de gestion dont la WAJ est le client
- gère les autres projets financés par des donateurs dont la WAJ confie la charge à la PMU.

La Direction des PPP/PSP :

- élabore la politique et les plans pour la poursuite de la transformation des unités administratives de la WAJ en sociétés commerciales
- rédige les accords de transfert pour les compagnies transformées en sociétés commerciales
- prépare les plans de mise en œuvre, y compris l'établissement des compagnies transformées en sociétés commerciales
- conçoit et rédige la documentation contractuelle concernant les dispositifs de BOT, les options de location ou les contrats de gérance dont la WAJ doit être le client
- suit la conformité des fournisseurs de service aux accords de transfert existants
- promeut la participation du secteur privé à la gestion des services relatifs à l'eau
- aide les administrations des gouvernorats de la WAJ à promouvoir le changement sur la base de principes commerciaux.

La PMU est souvent l'interlocuteur public pour les compagnies privées engagées dans les projets de PSP, comme cela a été le cas par exemple pour les contrats de services de Balqa, Madaba et Kerak (KfW, 2013) et pour la Samra Project Company.

Graphique 1.A3.1. Structure organisationnelle de l'Unité de la gestion des projets (PMU)



Source : Autorité jordanienne de l'eau (2013), « Project Management Unit (PMU) objectives and organizational structure », août, document papier.

Annexe 1.A4

Indicateurs de performances dans le secteur de l'eau

Tableau 1.A4.1. Indicateurs de performances pour les opérateurs placés sous la tutelle de l'Unité de la gestion des projets (PMU)

Catégories	Indicateurs
Consommation d'eau par personne	Quantité d'eau fournie et vendue aux consommateurs domestiques (litres/personne/jour)
Qualité microbiologique de l'eau	Pourcentage des tests microbiologiques satisfaisant aux normes d'eau potable jordaniennes
Pertes d'eau par raccordement au service d'eau	Volume d'eau perdu (réel et apparent) par raccordement au service d'eau
Eau non facturée en volume	Différence entre le volume d'entrée dans le réseau et la consommation autorisée facturée, due aux pertes réelles ou apparentes, en pourcentage du volume d'entrée
Ratio de recouvrement	Ratio entre les recettes recouvrées et le montant facturé pour la même période
Ratio de couverture des coûts d'exploitation (eau et assainissement)	Ratio entre les recettes des services d'eau et d'assainissement et les coûts d'exploitation totaux de ces services pour la même période
Abonnés bénéficiant d'un approvisionnement continu	Pourcentage des abonnés actifs bénéficiant d'un approvisionnement continu par rapport au total des abonnés actifs
Plaintes (relatives au service) ne concernant pas la facturation	Pourcentage du nombre total de plaintes ne concernant pas la facturation par rapport au nombre total d'abonnés enregistrés. Comprend les plaintes relatives à la pression, à la continuité, à la qualité de l'eau, aux coupures, etc.
Plaintes concernant la facturation	Plaintes concernant la facturation en pourcentage du total des abonnés enregistrés
Nombre total de salariés pour 1 000 abonnés	Nombre total des personnes employées par la compagnie quels que soient leur fonction ou leur statut pour 1 000 abonnés

Source : Rapport de suivi trimestriel de Miyahuna, novembre 2013.

Tableau 1.A4.2. Indicateurs de performances de la Compagnie des eaux d'Aqaba

Catégories	Indicateurs
Approvisionnement, distribution et traitement de l'eau	Conformité à toutes les normes de qualité de l'eau potable jordaniennes applicables
Collecte, transport, traitement et réutilisation des eaux usées	Conformité à toutes les normes jordaniennes applicables concernant les effluents et la réutilisation des eaux usées
Utilisation des boues	Conformité à toutes les normes jordaniennes applicables concernant les boues traitées
Constance de l'approvisionnement en eau	Fournir de l'eau potable satisfaisant à toutes les normes de qualité au moins 24 heures par jour, 6 jours par semaine
Constance de fonctionnement du système de collecte, pompage et traitement des eaux usées	Assurer la collecte, le pompage, le traitement et la réutilisation de toutes les eaux usées déversées dans le réseau central de collecte des eaux usées à l'intérieur de la zone de service 24 heures par jour et 7 jours par semaine

Source : Accords de transfert entre la Compagnie des eaux d'Aqaba et l'Autorité jordanienne de l'eau.

Bibliographie

- Adam Smith International (2013), « Study of mechanisms to incentivize the financial sector to scale up financing of green investment in Jordan », mai.
- Aqaba Water Company (n.d.), « Area of service », Aqaba Water Company, http://aqabawater.com/eng/?page_id=1797.
- Banque européenne d'investissement (2009), « Disi-Mudawarra to Amman water conveyance system: Environmental and Social Management Plan Part 2 (ESMP 2) », BEI, juillet, www.eib.org/attachments/pipeline/20080462_esmp1_en.pdf.
- Banque mondiale (2012), « Red Sea – Dead Sea Water Conveyance Study Program feasibility study », Draft Final Feasibility Study Report: Summary, Banque mondiale, juillet, http://siteresources.worldbank.org/INTREDESEADEADSEA/Resources/Feasibility_Study_Report_Summary_EN.pdf.
- Banque mondiale (2010a), *The Cost of Environmental Degradation: Case Studies from the Middle East and North Africa*, Leila Croitoru and Maria Sarraf (eds.), Banque mondiale.
- Banque mondiale (2010b), *Achieving Sustainable Development in Jordan: Country Environmental Analysis*, Banque mondiale.
- Banque mondiale (2008), « Strategic communication for privatization, public-private partnerships, and private participation in infrastructure projects », Daniele Calabrese, *World Bank Working Paper*, n° 139, Banque mondiale.
- Burger, Philippe et Ian Hawkesworth (2011), « How to attain value for money: Comparing PPP and traditional infrastructure public procurement », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 11/1, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/budget-11-5kg9zc0pvq6j>.
- Dahiyat, Iyad (2007), « The reform and modernisation process in the northern governorates water administration », présentation Powerpoint, World Water Week, Stockholm.
- Dégremont (n.d.), « Sustainable water infrastructure development », brochure, Suez Environnement, www.degremont.com/en/activities/partnerships-for-water-and-wastewater/innovative-financing-partnership/sustainable-water-infrastructure-development.
- De Pazzis, Anne (2014), « As Samra wastewater plant expansion continues », Deputy Head of BOT Contracts, Dégremont, *World Finance*, 15 janvier, www.worldfinance.com/infrastructure-investment/project-finance/as-samra-wastewater-plant-expansion-continues.

- El-Naser, H.K. (2009), *Management of Scarce Water Resources: A Middle East Experience*, WIT Press.
- Engicon (2010), « Engicon signs its second management contract for water services in Al-Balqa », Engicon press release, 6 septembre, www.engicon.com/index.php?option=com_k2&view=item&id=12:engicon-signs-its-second-management-contract-for-water-services-in-al-balqa&Itemid=161.
- EPEC (2013), « Termination and force majeure provisions in PPP contracts: Review of current European practice and guidance », European PPP Expertise Centre, mars, www.eib.org/epec/resources/Termination_Report_public_version.pdf.
- FEMIP (2013), « PPP legal & financial frameworks in the Mediterranean partner countries: Jordan – Wadi Al Arab Water Supply PPP Project », projet de résumé, mars.
- FEMIP (2011), « Study on PPP legal & financial frameworks in the Mediterranean partner countries », *European Investment Bank*, vol. 1, mai.
- Fiscal Reform II Project (FRP II) (2012), « Charge a fair price for water », *Policy Brief*, n° 15, février, www.frpii.org/english/Portals/0/PDFs/Policy%20Briefs/15%20Charge%20a%20Fair%20Price%20for%20Water.pdf.
- FMI (2012), « Jordan: Request for a stand-by arrangement », *IMF Country Report*, n° 12/343, Fond monétaire international, Washington, DC, 27 décembre, www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12343.pdf.
- General Electric (2009), « GAMA, GE to bring water to northern Jordan through investment in \$1 billion pipeline », communiqué de presse GE, 8 juillet, www.genewscenter.com/content/detail.aspx?releaseid=7249&newsareaid=2&menuarchcategoryid=.
- GIZ (n.d), « Water user associations (WUA), German-Jordanian Programme on Water Resource Management », www.jva.gov.jo (consulté en décembre 2010).
- Global Water Intelligence (GWI) (2013), « Jordan Red Sea Project still ready to go », vol. 14, Issue 1, janvier, www.globalwaterintel.com/archive/14/1/general/jordan-red-sea-project-still-ready-go.html.
- GWI (2002), « As-Samra wastewater BOT signed », vol. 3, Issue 9, septembre, www.globalwaterintel.com/archive/3/9/general/as-samra-wastewater-bot-signed.html.
- International Monetary Fund (IMF) (2013), « Jordan: First review under the stand-by arrangement », *IMF Country Report*, n° 13/130, IMF, Washington, DC, www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13130.pdf.
- Jordanian Ombudsman Bureau (2011), *Annual Report 2011*, www.theioi.org/asia/jordan/jordanian-ombudsman-bureau.
- Jordan Red Sea Project (2011), « JRSP project presentation: Information meeting presentations », JRSP, Amman, 6 janvier, www.jrsp-jordan.com/JRSP%20Informaton%20Meeting%20-%20Presentations%20-%2006%20January%202011.pdf.
- KfW (2013), « Institutional study options for the southern governorates », GIZ, projet du 7 octobre (version papier).

- MCC (2012), « MCC completes first major build-operate-transfer project financing in Jordan », MCC in Action, Millennium Challenge Corporation, 11 septembre.
- Ministère de la Planification et de la Coopération internationale (2011), « Executive Development Programme 2011-2013 », ministère de la Planification et de la Coopération internationale, Amman.
- Ministère de l'Eau et de l'Irrigation (2013a), « Structural benchmark: Action Plan to Reduce Water Sector Losses », ministère de l'Eau et de l'Irrigation, Amman.
- Ministère de l'Eau et de l'Irrigation (2013b), « Jordan Government Plan for Water Sector 2013-2016 », ministère de l'Eau et de l'Irrigation, Amman.
- Ministère de l'Eau et de l'Irrigation (2009), « Water for Life: Jordan's Water Strategy 2008-2022 », ministère de l'Eau et de l'Irrigation, Amman.
- Miyahuna (2013), « Business Plan 2013-2017: Planning for the Future », Miyahuna, avril.
- Multilateral Investment Guarantee Agency (n.d.), « MIGA insures wastewater treatment plant in Jordan », MIGA, www.miga.org/news/index.cfm?aid=496.
- OCDE (à paraître), *Applying Better Regulation to the Water Sector*, Éditions OCDE, Paris, à paraître.
- OCDE (2013a), *OECD Investment Policy Reviews: Jordan 2013*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202276-en>.
- OCDE (2013b), *Making Water Reform Happen in Mexico*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264187894-en>.
- OCDE (2011), *La gouvernance de l'eau dans les pays de l'OCDE : Une approche pluri-niveaux*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264168244-fr>.
- OCDE (2010), *Les unités consacrées aux partenariats public-privé : Une étude des structures institutionnelles et de gouvernance*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264064843-en>.
- Pérard, E. (2008), « Private sector participation and regulatory reform in water supply: The southern Mediterranean experience », *OECD Development Centre Working Papers*, n° 265, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/245713883474>.
- Project Management Unit (PMU) (2013), « Quarterly Monitoring Final Report – Q3/2013 », Jordan Miyahuna Water Company, novembre.
- PMU (2010), « Newsletter », Ministry of Water and Irrigation Water Authority, Amman, Novembre, www.pmu.gov.jo/portals/0/pmu/almmevah%20newsletter.pdf.
- Rothenberg, D. (2009), « Improving water utility performance through local private sector participation: Lessons learned from the micro PSP in Madaba, Jordan », GTZ, août, www2.gtz.de/dokumente/bib-2010/gtz2010-0549en-water-utility-jordan.pdf.
- Segura/IP3 Partners (2009), *Pricing of Water and Wastewater Services in Amman and Subsidy Options: A Conceptual Framework, Recommendations and a Pricing Model*, Amman Water Management Commercialization, USAID, Amman.

- Suleiman, R., L. Van Well and J-E. Gustagsson (2008), « Governance of the Amman Water Utility », *Development in Practice*, vol. 08/2008, <http://dx.doi.org/10.1080/09614520701778355>.
- SWIM-SM (2012), « Regional review of national water plans and/or strategies », document final validé au cours de l'atelier de travail 'Expert Regional Workshop on Planning of Water Resources in the SWIM Countries', (13-14 juin, Athènes, Grèce), Sustainable Water Integrated Management – Support Mechanism, www.swim-sm.eu/files/swim-sm_1_1_1_iwrm_review_final_en.pdf.
- UNDP (2011), « Public service delivery in Arab countries: Corruption risks and possible responses », Rapport de synthèse de la Conférence régionale, 29-30 septembre, www.pogar.org/publications/ac/2012/Report_Roundtable%20on%20corruption%20in%20water%20sectors_RC_29-30_09_2011.pdf.
- USAID (2012), *Review of Water Policies in Jordan and Recommendations for Strategic Priorities*, USAID, avril.
- USAID (2011a), « Institutional Support and Strengthening Programme (ISSP) institutional assessment report », USAID, octobre.
- USAID (2011b), « Jordan Fiscal Reform Project II », *Water Public Expenditure Perspectives Working Paper*, USAID, octobre.
- USAID (2011c), « Communication Strategy for Achieving Behavioral and Policy Changes in the Water, Energy and Environment Sectors », Public Action for Water, Energy and Environment Project – Prosperity, Livelihoods and Conserving Ecosystems (PLACE) IQC Task Order #5, USAID/Jordanie.
- USAID (2010a), « KAP Household – Baseline Survey », Public Action for Water, Energy and Environment Project – Prosperity, Livelihoods and Conserving Ecosystems (PLACE) IQC Task Order #5, USAID/Jordanie.
- USAID (2010b), « Survey finding of the mapping concepts of water, energy conservation and solid waste management in the Jordanian national curriculum. Formal sector. Final report », Public Action for Water, Energy and Environment Project – Prosperity, Livelihoods and Conserving Ecosystems (PLACE) IQC Task Order #5, USAID, http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnady236.pdf.
- Water Authority of Jordan (WAJ) (2013), « Project Management Unit (PMU) objectives and organizational structure », août (version papier).
- WAJ (2011), « Ministry of Water and Irrigation, Water Authority – Jordan Valley Authority: Annual Report 2011 », Directorate of Media and Water Awareness.
- World Economic Forum (2013), *The Arab World Competitiveness Report 2013*, World Economic Forum/EBRD, mai.

Chapitre 2

Les pistes à suivre : Améliorer la viabilité financière, le cadre réglementaire et le dialogue avec les parties prenantes

À partir du diagnostic posé au chapitre précédent, ce chapitre propose des pistes à suivre pour faire face aux principaux défis de gouvernance que la Jordanie va devoir relever pour mener à bien son ambitieuse série de projets prévoyant une participation du secteur privé dans le domaine de l'eau. Ces recommandations portent sur trois grands axes : i) gérer des PPP dans un contexte d'austérité pour les finances publiques grâce à des processus budgétaires adaptés ; ii) réduire le risque réglementaire en favorisant la mise en place d'un cadre réglementaire de qualité pour l'eau ; et iii) associer davantage les parties prenantes afin de renforcer la responsabilité des acteurs et l'adhésion de la population. Les autorités jordaniennes sont actives dans ces trois domaines, et plusieurs projets de réformes sont en cours. Ce chapitre a pour objet d'appuyer l'action déjà entreprise en formulant des recommandations concrètes fondées sur des principes et des bonnes pratiques inventoriés par l'OCDE et sur les expériences d'autres pays.

Améliorer les processus budgétaires et renforcer la viabilité financière

Utilisés à bon escient par les autorités compétentes, les partenariats public-privé (PPP) peuvent contribuer à optimiser la dépense publique de manière abordable et transparente. Dans certains cas, en tirant parti de l'expertise du secteur privé pour combiner la conception et l'exploitation d'un équipement, un PPP peut permettre d'assurer le service correspondant de façon plus efficiente que les montages traditionnels. Il faut toutefois qu'un certain nombre de conditions soient réunies pour que les PPP réussissent. Dans le cas contraire, ils peuvent menacer la viabilité budgétaire en raison de leur complexité en termes de partage des risques, de leur caractère de long terme, de leur importance financière, des défis qu'ils posent au secteur public en termes de capacités et de leur traitement comptable (OCDE, 2011).

L'expérience des pays de l'OCDE montre que, pour que les PPP optimisent la dépense publique et soient abordables et pour que les risques budgétaires puissent être maîtrisés, il convient de disposer d'un cadre de gouvernance intégré des PPP. Les Principes de l'OCDE applicables à la gouvernance publique des partenariats public-privé apportent des orientations sur les éléments clés que doit comprendre ce cadre (voir l'annexe 2.A1). Ils formulent trois grands axes d'action :

1. Établir un cadre institutionnel clair, prévisible et légitime s'appuyant sur des autorités compétentes et dotées de ressources suffisantes. Il faudrait conférer aux entités contractantes, aux unités chargées des PPP, à l'autorité budgétaire centrale, à l'institution supérieure de contrôle des finances publiques et aux autorités de tutelle sectorielles des mandats clairs et des moyens suffisants pour bien assurer la passation des marchés, avec un partage clair des responsabilités. Il faudrait également mettre en place un processus cohérent de hiérarchisation des projets.
2. Fonder la sélection des PPP sur l'optimisation de la dépense publique. Cela implique d'examiner de près quelle méthode d'investissement est la plus propice à cette optimisation. Cela peut supposer d'élaborer un test de l'ODP relative (comparateur du secteur public) comparant l'efficacité économique d'un PPP par rapport à un investissement traditionnel. Un comparateur du secteur public compare le coût actuel net des offres relatives au projet de PPP à la solution la plus économique d'après un projet de référence correspondant à une passation de marché public classique. Le comparateur tient compte à la fois des risques pouvant être transférés à un acteur privé et de ceux qui resteront à la charge des autorités publiques. Il convient de noter que l'optimisation de la dépense publique comporte des aspects qualitatifs qui laissent normalement une marge d'appréciation à l'autorité publique concernée. Il faut insister sur le fait qu'il ne peut y avoir d'optimisation de la dépense publique sans mise en concurrence dans le cadre des appels d'offres.
3. Utiliser de manière transparente la procédure budgétaire pour réduire au minimum les risques budgétaires et assurer l'intégrité de la procédure de passation du marché. Un projet de PPP doit demeurer financièrement abordable à long terme pour le budget de l'État et pour les usagers. Le processus budgétaire normal doit

par conséquent intégrer une dimension de moyen terme permettant de déterminer si l'on peut raisonnablement prévoir que des fonds seront disponibles à l'avenir. Il faudrait que le système budgétaire et comptable public enregistre en toute clarté, transparence et fidélité l'ensemble des activités liées aux PPP. Il faut éviter que le traitement comptable constitue en lui-même une incitation à recourir aux PPP parce qu'ils permettent de contourner les plafonds de dépenses et les règles budgétaires.

Le secteur de l'eau jordanien fait face à deux crises : une crise en termes de finances publiques et une crise en termes de viabilité financière. En raison de chocs extérieurs, le pays souffre de déficits croissants – essentiellement à la suite de la hausse brutale du prix de l'énergie. L'accroissement des déficits est financé par l'emprunt, ce qui se traduit par une forte augmentation de la dette depuis 2009 et le dépassement du plafond budgétaire fixé à 60 % du PIB. Du fait de cette situation intenable, la Jordanie a conclu avec le FMI un accord de confirmation prévoyant un programme d'assainissement des finances publiques et de modernisation. Depuis mai 2012, l'État prend des mesures au titre de ce programme pour stabiliser l'économie et remédier aux fragilités économiques du pays (Fonds monétaire international, 2012). La Jordanie dispose donc d'une faible marge de manœuvre budgétaire, à court et à moyen terme, pour faire face aux dépenses d'investissement et de fonctionnement nécessaires à son secteur de l'eau.

Par ailleurs, le secteur de l'eau jordanien n'est pas viable financièrement et pèse sur les recettes budgétaires. Sauf dans le gouvernorat d'Aqaba, la tarification des services d'eau suffit à peine à répondre aux dépenses d'exploitation et ne couvre pas les besoins d'investissement. Cela entraîne des arriérés de paiement, accroît l'endettement des opérateurs de l'eau et nécessitera à terme l'intervention financière de l'État ou une hausse importante des redevances ou des subventions accordées à ce secteur. Le problème est exacerbé par la demande croissante de services d'eau, la diminution de plus en plus rapide des ressources en eau, le volume excessif d'eau non facturée, la dégradation des équipements et des besoins d'investissement élevés dans les sources d'eau non conventionnelles.

Pour résoudre ces deux crises, il convient de combler plusieurs lacunes au niveau de la planification stratégique, du financement, de la passation des marchés et de l'optimisation de la dépense publique, du contrôle des finances publiques et des capacités.

Comblar les lacunes en matière de planification stratégique

Deux comités hiérarchisent les projets d'investissement/de PSP (participation du secteur privé) et les approuvent : le Comité économique du Conseil des ministres, où sont représentés, entre autres, le ministère des Finances, le ministère de la Planification et le ministère des Travaux publics, et le Comité de la dette publique, qui décide des garanties et des autres engagements d'investissement public à long terme. Il rassemble la banque centrale, le ministère de la Planification et le ministère des Finances. L'existence d'organes décisionnaires de haut niveau susceptibles de mandater des projets de PPP constitue un élément positif. Il semble toutefois qu'ils rencontrent parfois des difficultés à remplir leurs fonctions correctement.

S'il existe plusieurs cadres pour la planification de l'investissement, le lien entre les objectifs politiques et cette dernière n'apparaît pas clairement. Le Plan de développement public (2011-13), le Plan public pour le secteur de l'eau (2013-16) et le Programme de développement exécutif représentent des documents politiques importants. La stratégie semble toutefois manquer d'un soutien politique marqué et certains projets paraissent

répondre à la nécessité de correspondre à une liste susceptible d'intéresser des donneurs. Les projets mis en œuvre sont par conséquent ceux qui bénéficient d'un financement par des donneurs, plutôt que les plus importants. Il semblerait ainsi que les priorités de l'État ne sont pas suffisamment définies ou mises en application.

Pour remédier à ce déficit, un comité de haut niveau appuyé par une unité du ministère des Finances ou du cabinet du Premier ministre pourrait être créé. L'unité effectuerait les analyses destinées à évaluer l'ODP permise par les différents montages envisagés. Le comité tiendrait compte des avis rendus par l'unité et l'ensemble de l'administration pour définir les priorités des projets et leur conformité aux plans nationaux et garantir l'adhésion des pouvoirs publics. On pourrait à cet égard s'inspirer du fonctionnement du *Major Projects Review Group* (OCDE, 2010) et de l'unité correspondante au Royaume-Uni, ainsi que des procédures liées aux comités économiques en Australie et au Danemark. Le projet de loi sur les PPP semble reprendre largement ces mécanismes.

Comblant les lacunes en matière de financement

Les recettes provenant des redevances des services d'eau ne couvrent pas les coûts du secteur. Cette situation résulte en partie du fait que le prix de l'eau ne reflète pas les coûts réels et que d'importantes quantités d'eau ne sont pas facturées. On ne sait pas clairement si les opérateurs prennent suffisamment de mesures pour les limiter. Ils pourraient n'être que faiblement incités à agir, en recevant par exemple l'eau en gros à un prix fortement subventionné. La décision du prix facturé aux consommateurs est largement politique. Son augmentation repose sur une volonté des pouvoirs publics et l'évaluation des seuils d'accessibilité financière des usagers. En cas d'augmentation des tarifs, il serait également indispensable de mener une campagne de consultation et de communication afin d'obtenir l'adhésion du public.

Comblant le déficit de financement via la PSP n'est pas simple. Cette dernière ne semble pas être considérée comme une option viable en Jordanie. En dehors de la question du recouvrement des coûts, il existe un besoin évident d'investissement supplémentaire et d'efficacité opérationnelle, auquel pourrait sans doute répondre une PSP plus importante. Certains Jordaniens doutent toutefois de sa pertinence malgré les expériences réussies qui ont été menées dans la région. De plus, il ne semble pas que des tests d'accessibilité financière aient été mis en place pour vérifier qu'un meilleur recouvrement des coûts est réalisable.

On ignore l'ampleur du déficit de financement, ce qui le rend d'autant plus difficile à traiter. Plusieurs raisons empêchent de le définir clairement. Premièrement, l'eau en gros est vendue aux distributeurs à un prix artificiellement bas. Deuxièmement, les différentes subventions accordées au secteur de l'eau sont réparties entre plusieurs comptes budgétaires qui ne sont pas agrégés à d'autres documents budgétaires. Troisièmement, il ne semble pas exister de processus centralisé évaluant chaque année les résultats et les besoins du secteur de l'eau (voir la rubrique consacrée aux lacunes en matière de contrôle des finances publiques). Il convient de noter que, pour déterminer si le plafond d'endettement est atteint, l'État considère les garanties comme une dette publique. Cela permet de disposer d'informations claires sur une composante importante des dettes du secteur de l'eau. Étant donné la difficulté à régler la question du recouvrement des coûts à court terme, il est essentiel, sur le plan budgétaire, de garantir la transparence budgétaire.

Les pouvoirs publics doivent élaborer un plan financier stratégique pour le secteur de l'eau jordanien. Il faudrait que ce plan évoque les sources de recettes et les prévisions de dépenses pour le secteur, ainsi que les arbitrages requis et les autres scénarios pouvant être envisagés pour faire face aux coûts. Il est indispensable de présenter plus clairement les choix qui s'offrent à la Jordanie dans ce secteur pour faire émerger un consensus en matière de PSP et mener une stratégie de financement cohérente.

Pour remédier au déficit de financement, le ministère des Finances devrait commander un rapport détaillant les subventions dont bénéficie le secteur de l'eau et les besoins à long terme. Ce rapport serait publié chaque année, dans le cadre du processus budgétaire normal. À l'instar du rapport sur les passifs éventuels remis chaque année au parlement par le ministère des Finances chilien, il évaluerait l'ensemble des engagements de l'État liés à la dépendance du secteur de l'eau à l'égard des recettes budgétaires.

Comblent les lacunes en matière de passation des marchés et d'optimisation de la dépense publique (ODP)

Ainsi que l'a exposé le premier chapitre, l'administration évalue les besoins en services d'infrastructure, conduit une analyse *ex-ante* de l'accessibilité financière des projets et une analyse *ex-ante* de l'optimisation de la dépense publique pour les projets d'eau et d'assainissement, et réalise un suivi de l'exécution des projets. Les articles 11 à 15 du projet de loi sur les PPP précisent de manière détaillée la manière dont devraient être exécutés les projets de PPP et quels outils et tests devraient être utilisés pour garantir l'ODP. La loi oblige les ministères sectoriels à préparer un rapport de viabilité et une étude de faisabilité et le Conseil des partenariats à décider à partir de ces documents si les projets PPP proposés permettent d'optimiser la dépense publique. Ces dispositions sont conformes à des pratiques déjà bien établies, mais l'expérience d'autres pays montre que leur mise en œuvre peut se révéler difficile. Selon l'administration jordanienne elle-même, la capacité à mener des études de faisabilité, des analyses coûts-avantages, des tests de comparateur public et une évaluation des risques et à concevoir le contrat représente un défi pour les pouvoirs publics (Questionnaire OCDE).

Il faudrait que le ministère des Finances définisse une méthode de base pour assurer l'ODP. Il ne serait pas nécessaire de l'élaborer intégralement, celle utilisée par la France, l'Afrique du Sud ou le Royaume-Uni pouvant constituer un bon point de départ. Bien que l'élaboration d'un comparateur du secteur public soit une bonne idée, il faut se souvenir qu'il s'agit avant tout d'un outil technique. Il importe surtout de veiller à ce que les documents relatifs à la passation de marché soient clairs et présentent un intérêt pour le secteur privé de manière à ce que les appels d'offres se déroulent dans des conditions suffisamment concurrentielles. La France s'appuie dans une large mesure sur la mise en concurrence pour garantir l'ODP, comme c'est le cas au Royaume-Uni, mais ne s'est pas aussi fortement attachée à définir un comparateur du secteur public élaboré. Les subventions des donateurs, les prêts à des conditions privilégiées ou toute autre technique de rehaussement de crédit, peuvent également accroître l'attractivité et l'intérêt financier des projets en abaissant le coût global du projet PPP et en offrant ainsi une meilleure optimisation de la dépense. Ces paramètres devraient par conséquent être intégrés à la méthodologie suivie pour assurer l'ODP.

Un projet bien préparé doit s'inscrire dans un cadre conçu au sommet et s'appuyer sur une dynamique issue de la base. D'après les grands axes définis par le processus sud-africain *Gateway* (OCDE, 2010) et le processus coréen (annexe 2.A3), les ministères sectoriels devraient soumettre les projets à l'Unité d'achat d'équipements publics du

ministère des Finances. Les projets devraient ensuite être classés par priorité, puis, après l'établissement d'une courte liste, un conseiller professionnel spécial chargé de l'opération, rémunéré par les autorités centrales, devrait être affecté aux différents projets jusqu'au démarrage des phases opérationnelles. Ce conseiller serait généralement un ancien conseiller spécialisé en transactions. Il serait chargé de préparer la documentation relative au projet et de travailler en liaison avec le ministère sectoriel où il serait nommé. Il serait le principal interlocuteur du ministère des Finances et de l'entreprise privée. D'un point de vue plus réaliste, compte tenu de ses capacités, la Jordanie devrait probablement faire appel à des conseillers externes, tout du moins au moment du démarrage de l'Unité des PPP. Les conseillers auraient pour fonction de diffuser les connaissances, de manière à ce que la mémoire institutionnelle et les principales capacités soient élaborées au sein de l'autorité chargée de la passation de marchés.

Des contrats types pour les PPP devraient être élaborés. Bien qu'il y ait déjà eu des cas ponctuels de PSP, il n'existe actuellement aucun cadre pour les PPP. Le projet de loi sur les PPP pourrait servir de base à des accords types, mais il est en préparation depuis plusieurs années. Pour limiter les risques et attirer les investisseurs du secteur privé, il faudrait recourir à un accord type éprouvé et réduire au minimum les divergences par rapport à cet accord type. Il ressort en effet de l'exemple de la Fédération de Russie que, si les accords de PPP diffèrent trop les uns des autres, ils rendent le travail des secteurs public et privé plus difficile et accroissent les risques réglementaires. L'expérience montre que l'adoption de démarches et de documents normalisés aide à surmonter les problèmes liés au manque de capacités¹.

Les autorités jordaniennes devraient garantir la concurrence du marché au moyen de procédures d'appels d'offres concurrentielles. Pour ce faire, elles pourraient structurer le programme PPP de façon à ce qu'il existe toujours un marché fonctionnel. S'il y a peu d'opérateurs sur le marché, les autorités devraient garantir des règles du jeu équitables dans le cadre de l'appel à la concurrence de façon à permettre à de nouveaux opérateurs de pénétrer sur le marché. Cela implique aussi de réduire les retards et les lourdeurs de ces procédures pour que les coûts de transaction ne dissuadent pas les soumissionnaires de petite taille ou non traditionnels de participer.

Comblant les lacunes en matière de contrôle des finances publiques et de viabilité budgétaire

La crise budgétaire actuelle semble avoir donné plus d'importance au rôle du ministère des Finances dans l'examen critique des garanties accordées. Bien que ce ministère ait modernisé ses processus budgétaires au cours des dix dernières années, sa capacité à traiter et à évaluer de manière significative les questions relatives à la PSP n'est pas clairement établie. On constate essentiellement une absence d'analyse cohérente de l'accessibilité financière concernant les engagements budgétaires liés aux PPP. Il importe d'intégrer le flux des transactions PPP au processus budgétaire habituel. Or, il ne semble pas que les engagements à long terme induits par les PPP soient actuellement associés de façon cohérente au processus budgétaire.

Mettre en place une procédure d'établissement de rapports sur les passifs éventuels et publier chaque année le rapport correspondant dans le cadre des documents budgétaires permettra de montrer en toute transparence le poids du secteur de l'eau sur les recettes budgétaires. Si ces mesures s'accompagnent de l'adoption d'une méthode de budgétisation à moyen terme plus robuste, qui est déjà habituellement appliquée dans les

pays de l'OCDE et l'est de plus en plus dans les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord (MENA), cela permettrait de renforcer le rôle de contrôle des finances publiques du ministère des Finances et d'assurer la viabilité budgétaire des projets.

Comblers les lacunes en matière de capacités

Pour qu'un programme de PPP/PSP réussisse, les entités publiques intervenant dans la passation des marchés et la gestion du PPP ou de la PSP doivent disposer des capacités suffisantes. Outre la création d'une Unité des PPP, le processus de passation des marchés devrait faire partie des procédures habituelles de l'organisme compétent/du ministère sectoriel, du ministère des Finances, du ministère de la Planification, de l'institution supérieure de contrôle des finances publiques et des autres organisations compétentes. Bien qu'une généralisation de la formation soit importante, l'apprentissage par la pratique s'avère essentiel. Cela suppose de faire appel à des spécialistes possédant une connaissance approfondie des PPP/PSP pour les nommer dans les organisations concernées. Le Royaume-Uni a déjà expérimenté avec succès l'emploi de fonctionnaires associés à des spécialistes issus du secteur privé à des fonctions relatives au processus d'exécution des PPP/PSP.

Encadré 2.1. Intervenants clés d'un projet de partenariat public-privé en Afrique du Sud

L'administrateur des comptes ou l'autorité comptable assume la direction générale du projet, obtient du Trésor toutes les approbations nécessaires et signe le contrat de projet passé avec le partenaire privé, et il applique les mesures anti-corruption dans le cadre du projet. Au cours de la mise en œuvre du projet, l'administrateur des comptes ou l'autorité comptable est chargé de veiller à une application en bonne et due forme du contrat de projet.

Le responsable du projet gère à plein temps le contrat de projet depuis son élaboration jusqu'aux premières années de la prestation. Cette obligation est censée assurer une mémoire institutionnelle et contribuer à la mise en place d'une relation durable avec le client. Le responsable du projet est un fonctionnaire appartenant au ministère d'exécution compétent ou à l'entité publique compétente.

Le conseiller chargé de la transaction s'attache aux aspects juridiques, techniques et financiers du contrat de projet. Sa fonction inclut, entre autres, de réaliser une analyse de faisabilité du projet, d'établir les documents nécessaires à l'approbation du Trésor et d'apporter un soutien durant les premières années de la création ou de l'exploitation du projet. Le conseiller chargé de la transaction ne doit pas être obligatoirement un fonctionnaire, il peut être un consultant externe engagé spécifiquement pour le projet.

Le conseiller du *National Treasury* (Unité des PPP) chargé du projet appuie le ministère compétent ou l'entité publique compétente pendant tout le cycle d'exécution notamment la préparation et la mise en œuvre pendant toute la durée du projet. Le conseiller chargé du projet aide également le responsable des comptes ou l'autorité comptable à établir les demandes de crédits pour le développement de projets accordés par le *National Treasury*, à mettre en place une équipe chargée du projet ainsi que d'autres activités majeures liées au projet.

Source : OCDE (2010), *Les unités consacrées aux partenariats public-privés : Une étude des structures institutionnelles et de gouvernance*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264083868-fr>.

Améliorer le cadre réglementaire

Plusieurs réformes sont en préparation afin de combler les lacunes du cadre réglementaire du secteur de l'eau recensées dans le diagnostic formulé au chapitre précédent. La réattribution de fonctions réglementaires à l'Unité de la gestion des projets (PMU) et la transformation à terme de celle-ci en un régulateur économique sont notamment en cours de discussion. Conjuguée aux efforts déployés actuellement pour améliorer les institutions et les outils favorisant une meilleure réglementation, cette mesure contribuera de manière décisive à clarifier le cadre réglementaire, que la dissociation des fonctions décisionnaires, réglementaires et de prestation de services rendra plus efficace. Parallèlement, la mise en place d'un cadre réglementaire de qualité pour les services de l'eau est indissociable de la réforme du secteur. Les efforts menés actuellement pour refondre le secteur et transformer les opérateurs en sociétés marquent des étapes importantes dans la bonne direction qui doivent se poursuivre dans la durée. Ils constituent un préalable à une prestation de services de meilleure qualité et sont indispensables à la réussite de la PSP.

Améliorer le cadre réglementaire en créant un régulateur

Pour l'heure, les pouvoirs de la PMU sont définis dans les accords de transfert signés avec les deux opérateurs Miyahuna et Yarmouk en vertu de l'article 28 (a) de la loi n° 18 de 1988 sur l'Autorité jordanienne de l'eau (WAJ). Ces accords stipulent expressément que Yarmouk et Miyahuna sont réglementées par la PMU², avec des obligations juridiquement contraignantes. En mai 2013, un décret ministériel a doté la PMU d'un Règlement de procédure qui part de ces accords de transfert pour élargir les fonctions de la PMU. Un document officiel d'août 2013 (Autorité jordanienne de l'eau, 2013) fixe les objectifs de la PMU et définit sa structure organisationnelle. L'adoption d'un texte fondateur plus large pour la PMU a été un temps envisagée, mais ne semble plus d'actualité pour l'instant.

À l'heure où la PMU s'apprête à assumer des fonctions de réglementation plus larges dans le secteur de l'eau jordanien et à asseoir sa position en qualité de régulateur du secteur, la définition précise de ses attributions sera indispensable à sa crédibilité et à sa réussite. Selon les Principes de bonnes pratiques de l'OCDE pour la gouvernance des régulateurs (OCDE, 2014), qui formulent des orientations appuyant la mise en place de régulateurs efficaces et efficients, avec de bonnes pratiques en matière de gestion de la réglementation et de gouvernance, la définition claire du rôle des autorités de réglementation repose sur plusieurs éléments fondamentaux, dont ceux énoncés ci-dessous, qui s'avèrent particulièrement pertinents pour la Jordanie :

1. Un texte fondateur ou d'autres dispositifs précisant les fonctions du régulateur, de manière à ce que sa mission et les objectifs du dispositif de réglementation soient clairs pour le personnel du régulateur, les entités réglementées et les citoyens.
2. Des dispositifs clairs de coordination avec les autres entités (non gouvernementales ou situées à d'autres niveaux d'administration) quand cela peut permettre de mieux atteindre leurs objectifs communs et de réduire les doublons et le poids de la réglementation.
3. Des dispositifs destinés à éviter les risques de conflits entre fonctions ou à les résoudre. Par exemple, l'exercice d'une fonction donnée ne devrait pas entraver, ou sembler compromettre, l'aptitude du régulateur à assurer ses autres fonctions.

Le Règlement de procédure élaboré pour la PMU permet de clarifier les fonctions de cette dernière. La possibilité donnée à la PMU d'inviter, un an après l'entrée en vigueur du Règlement de procédure, les prestataires de services à participer aux travaux visant à établir un nouveau protocole, y compris de nouveaux indicateurs et objectifs de performance, des éléments d'auto-évaluation et des protocoles de respect des obligations, représente un important mécanisme à porter au crédit de ce Règlement. Malgré l'utilité d'un Règlement de procédure définissant les activités de la PMU alors qu'un certain vide juridique entoure le cadre réglementaire applicable aux services d'eau et d'assainissement, on ignore dans quelle mesure ses dispositions seront acceptées (non pas par les opérateurs liés par des accords de transfert, mais par les autres autorités compétentes, telles que la WAJ et les différents ministères exerçant des fonctions de réglementation). À terme, les activités de l'organisme de réglementation des services d'eau et d'assainissement devront être ancrées dans la législation. Les autorités devraient s'employer à rédiger un texte fondateur définissant clairement le rôle du régulateur et de tout autre organe participant à la réglementation des services d'eau.

Selon le Règlement de procédure, la PMU remplit un certain nombre de missions qui représentent les principales activités des organismes de réglementation des services d'eau dans d'autres pays, ainsi que le montre l'annexe 2.A4, qui rend compte des résultats préliminaires d'une étude menée par l'OCDE auprès de 30 organes de réglementation des services d'eau et d'assainissement (OECD, à paraître). Les différentes fonctions de la PMU telles que les décrit le Règlement de procédure sont conformes aux pratiques internationales. Elles comprennent notamment les fonctions indiquées ci-après.

- Réglementation des tarifs : la PMU a un rôle de conseil pour la définition des critères fondamentaux et opérationnels de la révision des tarifs. Selon le Règlement de procédure, cela implique notamment d'élaborer une méthodologie appropriée de fixation des tarifs, de déterminer la structure tarifaire de chaque activité réglementée, de mettre au point des règles et des procédures pour les questions d'ordre tarifaire, de conserver et d'actualiser en permanence les données de performance économique et les indicateurs des coûts des prestataires de services qui serviront pour le calcul des tarifs.
- Suivi de la performance de la prestation de services : la PMU est chargée de suivre, d'évaluer, d'inspecter, d'examiner et de définir les objectifs fixés aux prestataires régulés en matière de performance technique, d'organisation opérationnelle, de rapport coût-efficacité, de performance financière et de qualité des services et des services client.
- Analyse des plans d'activités des opérateurs : la PMU a pour mission d'examiner et d'approuver les plans d'activité, les plans de santé et de sécurité et les plans d'urgence, et d'analyser le budget d'investissement des opérateurs. Elle examinera la faisabilité économique, financière et environnementale des investissements proposés et les plans d'exploitation et de maintenance soumis par un prestataire réglementé.
- Collecte d'informations et de données : la PMU est chargée de définir des indicateurs de performance, de normes de services minimales, des objectifs et des critères de comparaison, de collecter et d'analyser des données et d'autres informations, d'élaborer, d'entretenir et de mettre en œuvre des systèmes d'évaluation et de suivi technique, financier et des services clientèles. Les prestataires devront fournir des rapports trimestriels et annuels sur les objectifs qui leur sont fixés.

La PMU est en outre mandatée pour effectuer des missions moins fréquemment confiées aux organismes de réglementation des services d'eau, telles que :

- le contrôle de l'application des paramètres relatifs à la qualité de l'eau : tester, suivre et appliquer les paramètres de qualité existant pour l'eau potable et les eaux usées, et les résidus du traitement de l'eau et des eaux usées, conformément aux lois et aux réglementations jordaniennes ;
- le suivi et le contrôle de l'application des programmes de distribution d'eau recyclée en ce qui concerne la distribution et l'utilisation.

Pour l'instant, le Règlement de procédure ne confie pas explicitement à la PMU la responsabilité de suivre les contrats du secteur privé. Cependant, étant donné que le cadre institutionnel du secteur de l'eau connaît actuellement modifications, l'attribution des fonctions de supervision des contrats pourrait être repensée, d'autant plus que la PMU joue *de facto* un rôle dans le suivi des performances globales des opérateurs.

La manière dont l'organisme de réglementation s'acquittera effectivement de ses fonctions dépendra de plusieurs facteurs, l'un des plus déterminants étant lié aux pouvoirs qui lui seront conférés par les dispositifs juridiques et les autres canaux. Le Règlement de procédure assortit les pouvoirs accordés à la PMU d'obligations contraignantes au titre des accords de transfert, ainsi que de différents procédures et processus, prévus pour lui permettre de remplir ces obligations. La PMU est explicitement habilitée à collecter des données³. Cette fonction est conforme aux résultats fournis par l'enquête de l'OCDE sur les pratiques des régulateurs du secteur de l'eau (indiqués dans l'annexe 2.A4).

La PMU est par ailleurs habilitée à définir des normes de services minimales, des objectifs et des critères de comparaison⁴. Elle détient un rôle consultatif auprès du ministre chargé de l'application des tarifs, des plans d'investissement, des projets de réformes et des dossiers liés à l'élaboration du cadre juridique du secteur. Elle peut conduire des études, des enquêtes et des inspections, mais ne peut pas imposer d'amendes ou d'autres sanctions financières. Le Règlement de procédure ne définit toutefois pas ses pouvoirs en matière de mise en œuvre du respect de la réglementation (l'application des normes de qualité de l'eau par exemple). Si d'autres documents viennent compléter le Règlement de procédure à cet égard, ils ne sont pas mentionnés. Il faudrait préciser les pouvoirs répressifs de la PMU ainsi que les recours dont disposent les entités réglementées pour contester les décisions liées à la réglementation

L'une des carences majeures des attributions de la PMU concerne la notion de transparence, à laquelle les organes de réglementation contribuent généralement en publiant des informations sur les opérateurs et des données comparatives. La PMU devrait être explicitement chargée de rendre publiques (sur un site Internet, ainsi que par d'autres modes de communication) les informations collectées sur l'état et les performances des services de l'eau.

La capacité de l'organisme de réglementation à mener à bien ses fonctions et à exercer ses pouvoirs dépendra aussi des ressources humaines et financières qui lui sont allouées et qui devraient être fonction des tâches qu'il doit accomplir. Les Principes de bonnes pratiques de l'OCDE pour la gouvernance des régulateurs précisent notamment clairement que le financement doit être d'un niveau permettant au régulateur, dans l'exercice efficient de ses fonctions, de réaliser les objectifs qui lui sont fixés par l'État, ainsi que de répondre aux obligations imposées par toute autre législation (OCDE, 2014). Le Règlement de procédure ne définit pas les ressources allouées à la PMU. Il ne devrait pas y avoir de différence entre le Règlement de procédure (ou tout document prévisionnel

ou décrivant les activités de la PMU) et les mécanismes, les processus et les documents (budgétaires ou autres) spécifiant les ressources dont dispose la PMU pour remplir sa mission. Les ressources (leur niveau et leurs sources) à la disposition de l'organisme de réglementation devraient être précisées et garanties sur une période suffisamment longue.

L'analyse du cadre réglementaire révèle que la WAJ et la PMU partagent plusieurs fonctions de réglementation dans le secteur de l'eau et de l'assainissement qui se chevauchent en ce qui concerne la définition des incitations à l'efficacité de l'utilisation de l'eau et des investissements, le dialogue avec les usagers au sujet des performances des opérateurs et la protection des usagers et le règlement des différends entre les opérateurs de l'eau et les usagers. Le Règlement de procédure ne traite pas du chevauchement éventuel des responsabilités de la PMU avec celles d'autres autorités, ni de la nécessité de les coordonner. Il cite un certain nombre d'activités ou de responsabilités communes, mais pas de façon exhaustive, et n'aborde pas la question des éventuels conflits entre les responsabilités attribuées. Selon la Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires, une coordination efficace des activités de réglementation est cruciale pour induire des avantages considérables au plan administratif, et les organismes de réglementation devraient être encouragés à considérer qu'ils font partie d'un système intégré de réglementation, à travailler ensemble et à s'enrichir mutuellement. Selon les Principes de bonnes pratiques de l'OCDE pour la gouvernance des régulateurs (OCDE, 2014), l'efficacité et l'efficience d'un système de réglementation dépend en partie du degré selon lequel les activités risquant de se chevaucher ou de faire défaut dans les différents organismes de réglementation sont anticipées et évitées. Une cartographie systématique des chaînes de responsabilité et des responsabilités partagées découlant des nouvelles fonctions de la PMU contribuerait à mettre en évidence les réformes nécessaires au niveau du mandat et des fonctions des autres autorités et au niveau des dispositifs de coordination.

Des dispositifs de coordination formels visant à définir précisément les fonctions et les responsabilités pourraient prendre la forme d'accords décrivant les différentes missions et la coopération avec des organismes de réglementation d'autres juridictions et un accès électronique aux informations détenues par d'autres organismes de réglementation. Les enseignements tirés de l'expérience des régulateurs d'autres secteurs (notamment les télécommunications et l'électricité) pourraient s'avérer intéressants. L'efficacité de ces accords dépendra de la capacité des autorités de réglementation à identifier les possibilités et à nouer des relations de travail utiles. La législation devrait explicitement les habiliter à coopérer avec d'autres institutions et organismes dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions. Elle pourrait comprendre des dispositions particulières accréditant le personnel et les activités d'autres organismes dans la mesure où ils respectent les normes appliquées par l'organisme de réglementation. Le Règlement de procédure devrait clairement préciser la marche à suivre en cas de chevauchement de fonctions et de responsabilités.

La capacité de la PMU à exercer ses fonctions et à contribuer à améliorer le cadre réglementaire du secteur de l'eau et de l'assainissement dépendra aussi de la cohérence de son mandat et, en particulier, de l'absence de conflits d'intérêt dans les tâches à accomplir. En effet, selon les Principes énoncés par l'OCDE, l'attribution à un régulateur de fonctions ayant trait à la fois au développement et à la réglementation du secteur, comme la protection de la santé ou de l'environnement, peut diminuer son efficacité dans l'exercice de l'une ou l'autre de ces fonctions, ou des deux, et empêcher l'instauration de relations de confiance avec le public ; cette incompatibilité des fonctions peut nuire à la clarté de la mission du régulateur et ne contribue pas à l'efficacité de ses performances ;

et c'est pourquoi il convient d'éviter d'associer ainsi les fonctions qui lui sont attribuées (OCDE, 2014). À cet égard, le fait que la PMU soit chargée à la fois de la réglementation des entreprises de distribution de l'eau et d'assainissement et de la promotion et de la mise au point de la participation du secteur privé dans le secteur, ainsi que de tâches en rapport avec la planification et l'exécution des projets, crée des risques pour la crédibilité du cadre réglementaire et la capacité de la PMU à mener à bien ses fonctions de réglementation. Dans des situations de cette nature, les Principes de l'OCDE préconisent la séparation structurelle des fonctions susceptibles d'entrer en conflit (OCDE, 2014). Si cela n'est pas possible (en particulier à court terme), il convient de bien dissocier les équipes dotées de ces fonctions susceptibles d'entrer en conflit ainsi que leurs rattachements hiérarchiques. Une certaine forme de supervision ou d'examen des activités de réglementation est également légitime. Il s'avère crucial d'assurer au sein de la PMU une séparation entre l'équipe chargée des activités réglementaires et l'équipe chargée du développement des projets et du pilotage de la PSP.

Appliquer les outils et les principes de la politique réglementaire en Jordanie pour offrir un meilleur cadre à la participation du secteur privé aux services d'eau et d'assainissement

Consciente de la nécessité d'asseoir les principes d'une bonne politique réglementaire, la Jordanie a entrepris des réformes visant à généraliser les bonnes pratiques en la matière (encadré 2.2). On ignore toutefois dans quelle mesure ces réformes ont touché le secteur de l'eau et les PPP. Par exemple, rien n'indique qu'on ait eu recours à des analyses d'impact de la réglementation pour un quelconque texte relatif à l'eau ou pour le projet de loi sur les PPP.

Trois instruments relevant de la politique réglementaire pourraient être systématiquement utilisés dans le secteur de l'eau : la consultation de l'opérateur réglementé et du public avant toute nouvelle réglementation, l'analyse d'impact de la réglementation et l'évaluation *a posteriori* des textes existants. Plusieurs autorités peuvent jouer un rôle à cet égard, notamment l'organe de tutelle et le ministère de l'Eau et de l'Irrigation, en sa qualité de régulateur des ressources en eau. Les deux premiers instruments sont fréquemment employés par les régulateurs, ainsi que le montre l'annexe 2.A4.

Encadré 2.2. La réforme de la réglementation en Jordanie

Reconnaissant l'importance des dispositifs institutionnels pour la réussite de la réforme engagée, la Jordanie a créé par Décret royal le Comité de direction du programme national le 9 février 2005, qui a commencé un examen global et qualitatif des structures, des fonctions, des systèmes de gestion et des procédures de travail du secteur public.

Tous les textes touchant à des questions de législation produits depuis la création du pays sont disponibles sur une base de données en ligne gérée par le Greffe du Bureau de l'opinion et de la législation et le Palais de Justice (www.lob.gov.jo/ui/main.html). Les informations relatives à la législation peuvent être consultées de différentes manières et à différents niveaux. La base est mise à jour dès la promulgation d'une nouvelle loi.

La Jordanie a introduit l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) pour améliorer la qualité de sa législation. Elle est confiée au Conseil économique et social. Cet organe a été créé en 2009 afin d'exercer des fonctions de conseil auprès du gouvernement sur les questions et les

Encadré 2.2. La réforme de la réglementation en Jordanie (suite)

actions économiques et sociales. Il est chargé d'analyser l'impact des textes législatifs économiques et sociaux en place et proposés et de consulter à cet effet les parties prenantes concernées. En octobre 2012, la Jordanie a mis en place l'Unité de l'évaluation et des études d'impact pour évaluer la formulation, la programmation, la mise en œuvre et le bilan des plans de développement national. Cette unité a remis à l'État des évaluations précises des actions et des programmes menés.

La Jordanie a adopté le principe de la guillotine réglementaire pour simplifier sa réglementation. Elle a également pris une série de mesures de simplification administrative qui ont porté leurs fruits. Le gouvernement a par exemple supprimé une étape de la liste de procédures à suivre pour obtenir un permis de construire dans certains quartiers d'Amman. Cette modification a permis au pays de gagner une place dans le classement établi par la Banque mondiale dans le rapport *Doing Business* 2012, dans le domaine de l'obtention des permis de construire. Enfin, en janvier 2012, le ministère des Douanes a mis en œuvre un système automatisé pour l'émission des bordereaux de commande et de sortie.

Source : OCDE (2013), *La réforme de la réglementation dans les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord : Mise en œuvre des principes de la réforme réglementaire pour renforcer la croissance inclusive*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204751-fr>.

Favoriser l'autonomie, l'efficacité et la viabilité financière des opérateurs du secteur de l'eau

Certains efforts concrets menés actuellement pour refondre le secteur de l'eau et transformer les opérateurs en sociétés pourraient exercer une incidence positive sur la participation du secteur privé dans les services d'eau et d'assainissement. Ils doivent être poursuivis et porter en priorité sur la poursuite de la transformation des opérateurs en sociétés, avec des opérateurs compétents, autonomes et financièrement viables et un système de suivi efficace et efficient.

La question du manque d'autonomie des opérateurs relève de la sphère de la gouvernance des entreprises publiques. Une évaluation complète de la gouvernance de ces opérateurs s'impose, mais elle dépasse le cadre du présent document. Elle pourrait faire l'objet d'autres travaux.

Entre autres mesures d'accompagnement cruciales, il faudrait sélectionner avec soin les membres des conseils d'administration et les responsables hiérarchiques en fonction de leurs compétences professionnelles et au mérite, en s'employant à éviter les conflits d'intérêts potentiels. Les responsables hiérarchiques pourraient aussi être choisis au terme d'un processus concurrentiel et sur la base de critères favorisant un niveau élevé de qualification. À cet égard, la nomination des hauts responsables pourrait suivre les pratiques adoptées par d'autres pays, selon lesquelles les dirigeants d'entités sont nommés pour une durée indépendante des cycles politiques et de tout intérêt politique.

Il faudrait prendre des dispositions visant à renforcer la viabilité financière des opérateurs en adoptant une démarche plus technique en matière de fixation des tarifs et des mesures d'accompagnement visant à assurer un meilleur usage des sommes acquittées par les usagers. Les prestataires de services dépendent fortement des recettes provenant de la tarification (en plus des subventions) pour couvrir leurs coûts d'exploitation et d'entretien. Le maintien des tarifs à des niveaux artificiellement bas peut répondre à des objectifs politiques de court terme, mais c'est un obstacle majeur à la viabilité financière des opérateurs et à la gestion efficiente de la demande d'eau. En outre, il ne permet pas

nécessairement d'atteindre les objectifs sociaux initialement avancés pour justifier cette pratique. La tarification n'est en général pas le meilleur moyen de répondre aux besoins des populations les plus défavorisées. Elle constitue toutefois un outil très utile pour sensibiliser à la rareté de l'eau. Il existe différentes manières de parvenir à une approche plus technique de la définition et de l'approbation de la tarification. Par exemple, en renforçant la transparence de la réglementation des tarifs (c'est-à-dire du processus consistant à fixer les tarifs, à les actualiser et à les approuver) et en rendant publics l'information et les rapports techniques relatifs à l'utilisation des recettes, on pourrait plus facilement susciter un consensus quant aux liens entre les tarifs et la viabilité de la prestation des services. Le renforcement de la viabilité financière des opérateurs repose aussi sur des mesures d'accompagnement telles qu'une amélioration du taux de recouvrement des factures et de la capacité des opérateurs à bien gérer les ressources dont ils disposent.

Tout accroissement de l'autonomie accordée aux opérateurs implique toutefois de prévoir des dispositifs de responsabilité adaptés, et notamment des indicateurs de performance et la remise régulière de rapports au conseil d'administration et aux organismes publics de contrôle compétents. Actuellement, on n'a pas recours aux mêmes indicateurs clés de performance pour contrôler Yarmouk et Miyahuna, d'une part, et la Compagnie des eaux d'Aqaba (AWC), d'autre part, et les services fournis par d'autres opérateurs ne sont pas contrôlés. Pour combler ces lacunes en matière de suivi des performances, il conviendrait de faire preuve de cohérence dans la définition et l'utilisation d'indicateurs de performances et de les rendre publics afin d'inciter les opérateurs à améliorer leurs résultats. Une série d'indicateurs communs pourraient notamment être définis pour l'ensemble du secteur. Les informations qu'ils permettraient de recueillir devraient être rendues publiques. La Jordanie pourrait s'inspirer de l'exemple fourni par l'Autorité de réglementation des services de l'eau et des déchets du Portugal (ERSAR) pour définir un moyen concret d'introduire davantage de transparence et de données comparatives dans le secteur de l'eau.

Associer davantage les parties prenantes afin de renforcer la responsabilité des acteurs et l'adhésion des citoyens

Une occasion unique

Le Printemps arabe a conduit plusieurs pays de la région MENA à s'éloigner d'un modèle traditionnel où les autorités étaient les seules détentrices du pouvoir de décision au profit d'une transition démocratique. Cela implique de passer à une administration plus ouverte, avec une société civile active et diverse, une participation du secteur privé et une nouvelle classe politique s'inspirant des principes d'ouverture, de transparence, d'intégrité et d'inclusion. Ces changements reflètent une tendance plus générale de l'action publique, qui s'éloigne de l'ancien modèle hiérarchique descendant, qui exerçait un contrôle souverain sur la population et les groupes constituant la société civile, pour s'ouvrir progressivement à un nombre croissant de parties prenantes situées à différents niveaux.

Jusqu'à une époque récente, les acteurs du secteur de l'eau jordanien n'avaient que peu de comptes à rendre à la population, comme dans la plupart des pays de la région MENA (PNUD, 2013). Même s'il n'est pas totalement inexistant, le dialogue avec les parties prenantes reste sporadique aussi bien dans le domaine de la gestion des ressources en eau que dans celui des services d'eau et d'assainissement. D'après les indicateurs de gouvernance 2011 de la Banque mondiale (Banque mondiale, 2012), la Jordanie a obtenu

un résultat négatif pour la dimension « droit à la parole et obligation de rendre des comptes », avec un indicateur de -0.88, contre -0.37 pour la Tunisie et -0.71 pour le Maroc, sur une échelle de -2.5 (chiffre le plus bas) à +2.5 (chiffre le plus élevé). Nombre des carences en matière de responsabilité observées dans le secteur de l'eau se retrouvent dans le domaine de l'action publique en général, et les améliorations apportées à la gouvernance de l'eau peuvent par conséquent avoir également des répercussions dans d'autres secteurs.

Un grand nombre des conditions nécessaires à la réussite du dialogue avec les parties prenantes dans le cadre de la PSP dans le secteur de l'eau n'ont aucun rapport avec ce secteur. Elles sont liées au rôle des organisations de la société civile (et aux obstacles administratifs auxquelles elles sont confrontées dans leurs activités), au système politique (démocratie directe et indirecte) et aux facteurs incitant les donateurs à participer à des programmes d'assistance technique. Elles dépendent aussi de la capacité des parties prenantes à prendre part à des débats publics éclairés, avec des cadres axés sur les résultats et des incitations à contribuer aux prises de décision ou tout du moins à exercer une influence sur les projets et les initiatives.

Lancée en 2008, la Stratégie nationale pour l'eau énonce un ensemble d'objectifs de sensibilisation de la population et des décideurs jordaniens. Elle formule également un certain nombre d'engagements officiels dont les modalités de mise en œuvre (en termes de suivi et d'efficacité) restent peu claires.

- Cibler le public de manière à inclure les secteurs public et privé et le grand public.
- Préparer et diffuser les messages sur plusieurs niveaux dès lors que les publics ont été identifiés et que le niveau actuel des connaissances a été déterminé.
- Collaborer avec le ministère de l'Éducation pour proposer des programmes de sensibilisation à l'eau dans les événements et les modules d'enseignement à tous les niveaux.
- Inviter les associations à participer à la détermination et à la mise en œuvre des zones de protection des eaux de surface et souterraines.
- Sensibiliser le public par différents moyens aux risques liés aux eaux usées non traitées et à la valeur des effluents traités dans les utilisations finales.
- Élaborer et appliquer des programmes de sensibilisation du public et des agriculteurs pour promouvoir le recyclage des eaux usées, les méthodes d'irrigation et la manipulation de la production.
- Commencer à informer le public sur l'utilisation des eaux usées traitées pour réalimenter les nappes phréatiques, comme c'est le cas dans d'autres pays. Seul un travail d'information progressif du public permettra de modifier les idées reçues concernant cette utilisation possible des eaux usées.

Les avantages du dialogue avec les parties prenantes : Le point de vue de l'OCDE

Rendre les acteurs du secteur de l'eau jordanien plus comptables de leurs actes envers la population constitue une étape cruciale pour que la PSP soit mieux acceptée. Le dialogue avec les parties prenantes peut jouer un rôle déterminant dans le renforcement de la responsabilité des acteurs privés et des autorités publiques. Il faudrait examiner un éventail d'options visant à renforcer les dispositifs actuels ayant fait leurs preuves et à

établir une base de consultation plus large au service d'une politique de l'eau sans exclusive, ce qui rendra la population plus encline à payer et favorisera la viabilité financière du secteur.

Les travaux de l'OCDE ont montré que le dialogue avec les parties prenantes constituait un moyen, plutôt qu'un objectif en soi. C'est un instrument de gouvernance qui peut contribuer à améliorer les résultats en termes d'efficacité, de transparence, d'implication et d'équité lors de la gestion des prestations de services de distribution d'eau et d'assainissement. Le dialogue avec les parties prenantes peut aussi se révéler utile pour remédier à la fragmentation territoriale et institutionnelle, harmoniser des objectifs divergents, renforcer la responsabilité des décideurs et des prestataires de services et favoriser une action axée sur les résultats (OCDE, 2011).

Dans le cas de la Jordanie, un accroissement du dialogue avec les parties prenantes (des secteurs public, privé et sans but lucratif) peut aider les pouvoirs publics à :

- sensibiliser les acteurs aux défis de l'eau, en particulier à la pénurie croissante de l'eau et à ses conséquences inévitables sur la qualité et la disponibilité de l'eau ;
- créer une plate-forme destinée à résoudre les conflits concernant la répartition de l'eau entre les utilisateurs finals, en particulier dans des conditions d'instabilité liées à la présence de réfugiés ou de partage de l'eau avec le secteur agricole ;
- favoriser l'acceptation politique et sociale de la participation du secteur privé, si elle est envisagée, au moyen d'une meilleure communication et de la diffusion d'informations claires sur ce que le secteur privé peut faire ou non, en particulier dans la mesure où les manifestations et les grèves ont été citées comme un facteur de risque élevé dans l'enquête sur la participation des entreprises privées dans le secteur ;
- rendre les usagers plus enclins à payer en les informant mieux sur la valeur de l'eau comme ressource économique et sur les coûts liés à la production, au traitement et à la gestion des services relatifs à l'eau.

Tableau 2.1. Dispositifs de dialogue avec les parties prenantes

Organes interministériels	Analyse des parties prenantes
Programmes inter-institutions	Ateliers/Forums
Institutions de l'eau	Panels d'experts
Partenariats public-privé	Groupes cibles
Prise de participation (publique, privée, mixte)	Comités de citoyens
Associations des usagers	Conférence de consensus
Contrats novateurs et partenariats	Réunions
Référendum	Lignes téléphoniques
Technologies de l'information et de la communication (plateformes en ligne, courriers électroniques, médias sociaux, etc.)	Médias (communiqués de presse, parution dans la presse, réseaux sociaux, etc.)
Enquêtes/sondages	Renforcement des capacités

Source : OCDE (à paraître), *Stakeholder Engagement for Effective Water Governance*, Éditions OCDE, Paris.

D'après les données d'expérience de l'OCDE, les pouvoirs publics disposent d'un large éventail de dispositifs pour accroître leur interaction avec les utilisateurs finals et les principaux groupes de parties prenantes (tableau 2.1), qui vont par exemple des dispositifs institutionnels (organes interministériels, programmes, institutions,

partenariats) à des outils de communication ou s'appuyant sur les médias. Certains sont déjà utilisés en Jordanie et des changements se mettent en place par le biais de la planification stratégique, d'espaces de dialogue innovants et de stratégies de communication visant à renforcer la participation des parties prenantes. Les rubriques qui suivent évoquent les améliorations que la Jordanie pourrait apporter à certains instruments, les déficits d'information qu'il convient de combler, la marche à suivre pour favoriser le dialogue entre des parties prenantes multiples afin de favoriser une prise de décision éclairée ainsi que les stratégies de communication et de sensibilisation nécessaires à un véritable dialogue avec les parties prenantes.

Renforcer les dispositifs et espaces actuels de dialogue avec les parties prenantes

Plusieurs dispositifs déjà en place dans le pays sont à même de susciter un consensus autour des priorités d'investissement, de permettre le débat sur le niveau des tarifs, d'éviter les conflits que pourraient engendrer les PPP et d'améliorer la qualité de service. Ils peuvent aussi contribuer au dialogue entre les organisations non gouvernementales (ONG), les universitaires, les administrés, les autorités locales et les prestataires de services sur les questions liées à l'eau. Cela peut permettre de renforcer l'adhésion des citoyens, de favoriser une analyse commune des problématiques en présence et de fournir aux décideurs davantage d'éléments de réflexion. On peut citer, comme exemples de tels dispositifs, les associations d'usagers de l'eau, le Forum de l'eau des hautes terres, le Conseil national de l'eau et les enquêtes de satisfaction menées auprès des usagers.

Les associations jordaniennes d'usagers de l'eau peuvent fournir des enseignements intéressants et reproductibles en vue d'élaborer des dispositifs formels permettant aux particuliers de signaler leurs besoins et les dysfonctionnements éventuels aux responsables locaux et aux compagnies des eaux qui fournissent l'eau potable et assurent l'assainissement. Des organisations locales et des associations d'usagers de l'eau ont vu le jour ces dernières années dans différents pays arabes. Elles rassemblent divers groupes de population, servent des objectifs variés et possèdent différents degrés d'influence sur les prises de décision. Les 22 associations d'usagers de l'eau que compte la Jordanie se situent principalement dans la vallée du Jourdain, et leur action se limite à l'irrigation et la gestion de l'eau souterraine. Étant donné la part importante de l'agriculture dans l'utilisation de l'eau, elles regroupent surtout des agriculteurs. Cependant, pour parvenir à un équilibre entre les parties prenantes, toutes les catégories d'usagers doivent être représentées, notamment « ceux que l'on n'entend jamais », comme les ménages (pour l'eau potable domestique), dans la prise en compte des besoins en eau dans les zones urbaines, ce qui n'est pas le cas actuellement. Les agriculteurs membres de ces associations ont déclaré que ces dernières avaient permis de diminuer les tensions avec les autorités, de mettre en place un processus plus transparent et auto-réglementé et d'aider à résoudre les conflits (PNUD, 2013).

Créé il y a peu, le Conseil national de l'eau en est encore à ses débuts et il demeure possible de définir son rôle plus précisément. Les moyens envisagés pour élargir le nombre de parties prenantes impliquées pourraient contribuer à créer un consensus sur les investissements prioritaires, les restructurations et la politique de répartition de l'eau, et à faciliter l'application et le respect des réglementations.

Le Forum de l'eau des hautes terres a été créé pour apporter son concours au ministère de l'Eau et de l'Irrigation dans l'élaboration d'un plan d'action pour la gestion durable des bassins d'eau souterraine des hautes terres. Il bénéficie de l'appui d'un

conseil consultatif et d'un comité directeur, ainsi que d'organismes donneurs, pour générer des possibilités de revenus différentes pour les populations locales. Il est conçu comme une plate-forme permanente de discussion et d'information, non comme un organe de décision ou d'allocation des fonds. Il représente un espace d'idées et de projets où peuvent se rencontrer différents acteurs. De 2010 à 2013, le groupe central du forum s'est réuni 11 fois, principalement pour débattre de la question de la pérennité des eaux souterraines. Les conclusions des deux premières séances ont fait l'objet d'un document de recommandation politique, qui reflète la volonté de la communauté des usagers de l'eau qui s'est exprimée en faveur des efforts engagés par les organes publics pour définir des actions répondant aux besoins et aux attentes. Résultat concret de ces débats, le plan d'action pour l'eau souterraine d'Azraq a été établi et approuvé par le ministère de l'Eau et de l'Irrigation et le comité directeur du Forum de l'eau des hautes terres en février 2014.

La création du Forum de l'eau des hautes terres marque une étape importante dans le traitement politico-économique des décisions relatives à la mise en application, alors que les mesures d'exécution des réglementations sur l'eau souterraine se sont révélées nettement inférieures aux besoins nationaux. Cette initiative impliquant plusieurs parties prenantes pourrait aussi constituer une plate-forme sur laquelle les acteurs publics, privés et sans but lucratif peuvent partager leurs préoccupations concernant la prestation de services, d'autant que son mandat pour les années à venir est en cours de discussion. Par ailleurs, le ministère de l'Eau et de l'Irrigation s'emploie actuellement à « institutionnaliser » les forums au niveau des bassins non seulement à des fins de sensibilisation, mais aussi pour en faire des organismes consultatifs qui pourraient ensuite aborder aussi des questions cruciales liées à la qualité et à l'efficacité de la fourniture des services relatifs à l'eau.

Autre dispositif qu'il serait intéressant de développer : les enquêtes menées auprès des usagers pour améliorer la qualité de l'eau potable et des services d'assainissement. Dans le gouvernorat de Zarqa, une vaste enquête auprès des abonnés a été réalisée de 2007 à 2010 par Engicon O&M pour l'Autorité jordanienne de l'eau (O&M Engicon, date non précisée). Elle portait sur la totalité des abonnés au service d'eau (140 000) et d'assainissement (90 000) et avait pour objectif d'améliorer l'efficacité de la collecte par les moyens décrits ci-après.

- Géolocalisation des abonnés : on a associé un code DLS unique avec le numéro et le nom du village, le numéro et le nom du bloc et le numéro de lot du système d'information géographique (SIG).
- Diminution du volume d'eau non facturée : on a établi des rapports indiquant les corrections à apporter par agence, comprenant les pertes d'abonnés, les compteurs cassés ou inactifs, les compteurs descellés, les abonnements au service d'assainissement non facturés, les raccordements illégaux au réseau d'eau et d'assainissement, les étages ajoutés et autres anomalies.
- Mise à jour de la base de données des abonnés : une base de données des abonnés a été créée pour rassembler les informations sur le parc immobilier, les abonnements aux services d'eau, les compteurs d'eau et les raccordements au réseau d'assainissement. Ces données ont permis de définir de nouvelles zones de collecte en les reliant au système global, afin de mettre à jour la base de données existante, qui comprenait les adresses des abonnés.

- Amélioration des services aux clients : la redéfinition des processus d'activité concernant les abonnés a considérablement amélioré la qualité de l'ensemble des services. Cela a pu être obtenu grâce à l'accroissement de l'expérience du personnel par le biais de l'apprentissage par la pratique d'activités telles que le relevé des compteurs, l'analyse des relevés, l'envoi des factures, l'inspection et le suivi.

La réalisation régulière d'enquêtes de satisfaction des clients est couramment pratiquée par plusieurs pays de l'OCDE pour les services d'eau et d'assainissement, et les données recueillies sont mises à la disposition du grand public. Aux États-Unis, le City of San Diego Public Utilities Department distribue par exemple des questionnaires à ses clients sur la qualité des équipes chargées de la réparation des fuites ou l'efficacité de sa coopération avec la Street Division lors des travaux dans les tranchées du service des eaux⁵. Il encourage aussi les citoyens à lui soumettre leurs commentaires sur la qualité de ses services et à partager leur expérience. L'Alameda County Water District effectue également des enquêtes de satisfaction client sur sa capacité à traiter les demandes de raccordement aux bornes à incendie résidentielles ou de projets d'allongement de conduites d'eau nécessitant la planification, la conception et l'installation d'infrastructures⁶. Enfin, au Canada, le comté de Strathcona mène régulièrement une enquête publique sur la qualité des services portant notamment sur ses programmes d'eau, d'assainissement et de recyclage⁷.

Renforcer l'information disponible pour mieux sensibiliser les citoyens au coût de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement

Le déficit d'informations régulières et actualisées constitue un obstacle majeur pour associer des parties prenantes éclairées au débat et à la réforme de l'eau en Jordanie. La mesure récemment prise par les opérateurs, visant à présenter de manière détaillée la tarification sur les factures, constitue une avancée importante pour y remédier. C'est un moyen efficace de sensibiliser la population, mais il ne fournit pas des informations suffisamment précises sur les coûts de traitement, de transport et de distribution de l'eau. Combler ce déficit d'informations permettrait d'accroître la sensibilisation de la population aux questions critiques que sont l'état des ressources en eau, le coût des services d'eau et d'assainissement et le rôle des entreprises privées.

- Des critères de qualité sont instaurés par le biais de normes techniques définies par les autorités centrales (ministère de l'Eau et de l'Irrigation, Unité de la gestion des projets), mais les informations concernant leur mise en application et leur respect ne sont pas accessibles au public, ce qui pose la question de la transparence.
- La tarification et la réglementation pourraient faire l'objet de débats publics aux plans local et national, en particulier lorsque des augmentations tarifaires sont prévues. Cela pourrait contribuer à sensibiliser davantage la population aux coûts de production, de traitement et de distribution de l'eau et à faire en sorte qu'elle soit plus encline à payer.
- Obligations sociales : quelques ONG et groupes d'action soutiennent l'accessibilité, l'équité et le droit à des services d'assainissement et d'alimentation en eau potable au cas par cas, en particulier pour les populations marginalisées, mais aucun dispositif systématique n'est prévu à cet effet.

En Jordanie, le grand public ignore l'état des ressources en eau (USAID, 2011), et ce, malgré l'existence de l'Unité de gestion de la demande d'eau au sein du ministère de l'Eau et de l'Irrigation, qui s'occupe de la gestion de la demande dans les secteurs municipal et agricole. Les citoyens comprennent généralement les problèmes de pénurie d'eau dans la mesure où ils vivent le rationnement au quotidien, mais pas les questions telles que les arbitrages concernant le transfert des ressources d'un secteur à l'autre. Ils entretiennent également des idées fausses au sujet de leur droit à l'eau, ne sont pas encouragés à réduire leur consommation (hormis par des instruments tarifaires) et attendent que l'État prennent les mesures nécessaires pour résoudre les problèmes de pénurie. Cette méconnaissance du public s'explique en partie par la portée limitée du domaine d'action de l'institution chargée de la gestion de la demande. Le travail d'information de l'Unité de gestion de la demande d'eau porte exclusivement sur la question de la pénurie d'eau, et n'aborde aucun autre sujet. Il ne repose en outre sur aucun dispositif, comme des instruments tarifaires ou des technologies de rationnement, si bien que son efficacité pourrait demeurer limitée.

Le ministère de l'Eau et de l'Irrigation s'attache actuellement à regrouper les données économiques de la planification de l'eau à l'échelle nationale dans des instruments d'aide à la décision pour la gestion intégrée des ressources en eau : le logiciel WEAP (outil d'évaluation et de planification des ressources en eau) et l'une de ses composantes, le système MYWAS (système pluriannuel de répartition de l'eau). Le WEAP est un logiciel de planification intégrée des ressources en eau créé par le Stockholm Environmental Institute (SEI) en 1998, qui peut servir de base de données pour la gestion de la demande d'eau et des informations sur la distribution. C'est un outil prévisionnel qui permet d'établir des simulations de la demande, de la distribution, des flux, du stockage, de la production de pollution, du traitement et de l'évacuation des eaux. C'est aussi un outil d'analyse stratégique qui examine une large gamme d'options de gestion et de développement de l'eau et tient compte des utilisations multiples et concurrentes des systèmes d'eau. Également mis au point par le SEI, le MYWAS répartit les ressources disponibles en eau entre les différentes utilisations afin de maximiser le bien-être social et les avantages nets qui en découlent, en fonction des contraintes physiques et politiques qui ont été définies. Le principal avantage apporté par le MYWAS est de pouvoir définir une infrastructure optimale et des actions à mener dans le secteur de l'eau à l'échelle d'un système. Dans le cadre des efforts déployés actuellement pour élaborer un plan d'eau national en Jordanie, la modélisation offerte par les outils MYWAS/WEAP donnerait au MWI la possibilité de conduire une analyse coûts-avantages à l'échelle du système des projets d'infrastructures et des réformes, en prenant en compte les différents scénarios relatifs à l'intensité et à la fréquence des sécheresses, à la croissance démographique et aux développements économiques et politiques.

Renforcer l'information disponible pour mieux sensibiliser les citoyens au coût réel des services d'eau et d'assainissement et aux avantages et inconvénients de la participation du secteur privé, suppose d'agir sur trois fronts :

- Créer une base de données publique fiable et actualisée informant les parties prenantes des coûts et des avantages en rapport avec la production, le traitement et la distribution de l'eau. Cela impliquerait de mettre en place des dispositifs de suivi pour procéder régulièrement au recueil et à l'actualisation des données auprès de sources fiables. Il faudrait que les données couvrent, entre autres, les niveaux de consommation, la qualité de l'eau potable, la qualité du traitement de l'eau et les tarifs. Cette information importante permettrait à des citoyens

« éclairés » de prendre une part plus active aux discussions portant sur l'eau potable et l'assainissement.

- Produire une information claire et fondée sur des données probantes sur le rôle bénéfique potentiel des acteurs privés dans le secteur de l'eau afin de couper court aux mythes et de préciser ce que le secteur privé a apporté (et n'a pas apporté) au secteur de l'eau jordanien, à la lumière des expériences passées. Il faudrait que cet exercice de bilan et d'évaluation soit effectué en toute indépendance, énonce clairement les avantages comme les inconvénients du changement et sensibilise les publics prioritaires (les ménages, par exemple) au rôle, aux responsabilités et à la contribution des acteurs privés au sein du secteur de l'eau. La communication de ces résultats pourrait ensuite contribuer à faire accepter les projets de PSP sur le plan politique et à regagner la confiance du public dans les services de distribution d'eau.
- La diffusion des conclusions tirées pourrait contribuer à rendre les projets de PSP politiquement acceptables et à rétablir la confiance parmi les usagers des services d'approvisionnement en eau.

Favoriser plus de dialogue entre les ONG, les scientifiques et les pouvoirs publics au sujet des services relatifs à l'eau

Il faudrait soutenir davantage des acteurs émergents tels que les ONG et les universités pour encourager la recherche et assurer une meilleure articulation avec les instances de décision. Jusqu'à présent, nombre de ces acteurs se sont consacrés à la problématique de la gestion des ressources en eau, mais leur contribution pourrait être également sollicitée en matière d'approvisionnement en eau et d'assainissement.

Bien que la Jordanie compte un grand nombre d'ONG et de groupes d'actions, peu d'entre eux s'occupent des services d'eau et d'assainissement. Le travail des ONG comme la Jordan Environment Society consiste principalement à sensibiliser et à former le public aux questions environnementales (telles que la protection de l'écosystème, l'utilisation durable des ressources, etc.), à identifier les problèmes et à proposer des solutions en matière de protection de l'environnement. Créée en 1998, la Jordan Environmental Society rassemble 500 adhérents et a pour objectif de protéger l'environnement et de garantir l'équilibre entre le développement et l'économie et la préservation de l'environnement. La Jordan's Royal Society for the Conservation of Nature vise à créer, gérer et promouvoir un réseau national de zones protégées pour préserver la biodiversité du pays et soutenir le développement des populations locales, et encourage par ailleurs le soutien et l'action du grand public en faveur de la protection de l'environnement en Jordanie et dans les pays voisins. Le Jordanian Strategy Forum est une institution indépendante qui soutient la participation du secteur privé dans l'économie jordanienne. D'autres associations pourraient également s'engager dans la mesure où le secteur de l'eau exerce aussi une influence sur leur activité (l'EDAMA, les chambres d'industrie, les associations d'ingénieurs et les associations d'hôpitaux, par exemple).

L'implication des utilisateurs finals et leur influence sur la gestion des services d'eau et d'assainissement demeurent restreintes. Ils sont sollicités occasionnellement pour répondre aux enquêtes réalisées auprès des abonnés par les opérateurs ou faire part au cas par cas de leur satisfaction ou de leur mécontentement de la qualité des services. Ces enquêtes apportent des renseignements en temps réel sur la performance des services et peuvent étayer les débats sur la qualité de la prestation des services et la tarification. Elles

ne sont toutefois pas systématiques et leurs résultats ne sont pas rendus publics. D'une manière générale, les débats sur la tarification, les normes de qualité et le contrôle de la performance demeurent une prérogative exclusive des autorités publiques et des compagnies d'eau et ne font pas intervenir la société civile.

Les universités et les centres de recherche (par exemple, l'Université de Jordanie et l'Université jordanienne des sciences et des technologies) s'intéressent de plus en plus à la politique et à la gestion de l'eau. De grandes institutions scientifiques se sont transformées en ONG et, fortes de leurs connaissances scientifiques et de leur réputation, s'impliquent de manière très active. En tant que plus grand institut de recherche appliquée du pays, prestataire de services d'assistance technique et de conseils, la Royal Scientific Society fournit par exemple des informations scientifiques et technologiques dans le domaine de l'eau. Cependant, les pressions et les plaidoyers des universitaires ont eu jusqu'à présent un effet limité sur les décisions prises dans le secteur de l'eau et la consultation des scientifiques n'est pas systématique (Zeitoun, 2009).

Les bonnes pratiques appliquées dans les pays de l'OCDE peuvent mettre en évidence les avantages que pourrait apporter un dialogue accru avec les scientifiques et le secteur privé au sens large dans le secteur de l'eau jordanien. Aux Pays-Bas par exemple, l'État suit l'approche dite du « triangle d'or », qui associe trois catégories de parties prenantes : les entreprises, les instituts de recherche et les autorités. Cette nouvelle forme de coopération public-privé privilégie la recherche d'une stratégie commune, la mise en place d'accords pluriannuels, l'engagement financier de toutes les parties, l'établissement de liens entre l'éducation et le secteur privé et de rapports étroits entre entrepreneurs et chercheurs. Tournée vers la production de savoir et l'innovation, cette approche tend à sensibiliser davantage les Néerlandais aux risques liés à l'eau.

Lancer une stratégie de communication et de développement des capacités pour répondre aux besoins des usagers

Les organisations internationales et les organismes donateurs présents dans le secteur de l'eau et de l'assainissement jordanien ont amplement souligné ses lacunes en matière de communication et de capacités, notamment en ce qui concerne la responsabilisation de la population. Leur activité consiste souvent à financer des infrastructures, à renforcer les capacités, à mener des programmes de sensibilisation et à formuler des orientations stratégiques. Ces acteurs s'avèrent indispensables pour compléter les capacités restreintes dont disposent les opérateurs et le secteur public pour ces activités.

Les jeunes en particulier peuvent jouer un rôle essentiel dans l'évolution des comportements. Aussi convient-il de créer des supports pédagogiques adaptés à différents niveaux portant sur les disponibilités en eau et le développement durable. Afin que ces supports soient utiles et que les enseignants les utilisent de manière efficiente, des programmes de formation doivent être prévus pour les éducateurs.

Les clubs de protection de l'environnement fondés par la Jordan's Royal Society for the Conservation of Nature dans les écoles primaires et secondaires non mixtes du pays représentent un autre exemple de ce que peuvent apporter les ONG en matière d'information et de développement des capacités. Pour répondre à la pénurie croissante de l'eau et à l'augmentation rapide de la population dans le milieu des années 90, l'USAID-Jordanie a apporté une assistance technique par l'intermédiaire de GreenCOM dans les domaines de la recherche, de la formation des enseignants, de l'évaluation et de l'élaboration et de la mise en œuvre de programmes scolaires. Le projet portait sur la constitution d'un programme de préservation de l'eau pour l'enseignement secondaire

couvrant le cycle de l'eau et les sources d'eau dans le pays : l'irrigation, la pollution, les jardins privés, la consommation des ménages, l'eau souterraine et de surface. Il mettait l'accent sur l'importance d'associer les étudiants aux débats et aux expériences concrètes afin qu'ils en comprennent le bien fondé et qu'ils perçoivent la nécessité de changer leurs habitudes de consommation d'eau. Le projet a réussi à enrichir les compétences des membres du personnel de l'ONG, à instaurer un dialogue avec le public sur la préservation de l'eau et à initier les enseignants à un mode d'enseignement interactif, radicalement différent de leurs méthodes traditionnelles, qui reposent sur des cours magistraux⁸.

Encadré 2.3. Le manque de sensibilisation aux questions liées à l'eau en Jordanie

Lors de la cartographie des Concepts de la préservation de l'eau et de l'énergie et de la gestion des déchets solides dans les programmes scolaires nationaux en Jordanie établie en 2010, l'USAID a indiqué que la méconnaissance des questions environnementales et le manque de supports pédagogiques représentaient un frein notable à la compréhension de l'environnement et de sa pérennité. Selon cette analyse, l'enseignement de l'environnement reste considéré comme une matière relativement nouvelle, à laquelle le système éducatif jordanien n'accorde qu'une part modeste. Il est apparu que, bien que les programmes comprenaient davantage de concepts relatifs à l'eau qu'à l'énergie, la plupart de ces derniers reprenaient surtout des faits et des informations scientifiques et étaient souvent répétés. Si la structure des concepts de l'eau avait été très bien élaborée par rapport à celle des concepts de l'énergie et des déchets solides, il manquait des notions importantes liées aux implications sociales, politiques et économiques des problèmes et des crises environnementaux, et au développement durable, ainsi qu'une approche participative et éthique.

Source : USAID (2010), « Survey finding of the mapping concepts of water, energy conservation and solid waste management in the Jordanian national curriculum. Formal sector. Final report », Public Action for Water, Energy and Environment Project – Prosperity, Livelihoods and Conserving Ecosystems (PLACE) IQC Task Order #5, USAID, http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnady236.pdf.

Des expériences intéressantes menées par certaines ONG jordaniennes contribuent à améliorer la communication, la transparence et l'information fournie au public. JES effectue des campagnes sur les économies d'eau auprès de différentes catégories de population (écoliers, étudiants, femmes). La Royal Society for the Conservation of Nature encourage l'utilisation durable des ressources naturelles, sensibilise la population à diverses questions environnementales (espèces menacées, protection des écosystèmes, etc.) par le biais de programmes pédagogiques et soutient le développement socio-économique des communautés rurales. D'autres ONG participent aux évaluations, aux tests, aux formations, aux programmes d'initiation et au suivi relatifs aux ressources en eau et interviennent en tant qu'inspecteurs indépendants (c'est le cas de la Royal Scientific Society, et du Water and Environment Research Centre de l'université de Jordanie). Des groupes ou des initiatives comme l'Al-Rahmanya Association for Social Development, la Mawakeb Al-Noor Women Co-operative for Charitable Causes, l'Al-Khudair Women Co-operative for Social Development et la Muharib Co-operative entretiennent les liens sociaux entre les femmes dans les communautés rurales et leur permettent d'accéder à des services de première nécessité.

Dans le cadre du Forum de l'eau des hautes terres, le ministère de l'Eau et de l'Irrigation, avec le concours du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) en Jordanie, a organisé un concours de projets autour de l'eau dans la région d'Azraq, au nord-est de Badia. Ce sont principalement des projets préparés par des organisations impliquant les communautés locales qui ont été déposés. Un programme de

développement des capacités a par ailleurs été élaboré à l'intention des représentants de ces organisations, appelés ambassadeurs de l'eau souterraine. Le ministère prépare désormais une cérémonie pour récompenser les projets et les innovations proposés par les communautés locales qui peuvent être appliqués ailleurs et permettent d'économiser les ressources en eau souterraine. Cette action a contribué à sensibiliser la population et a mobilisé plus de 700 étudiants et d'autres parties prenantes⁹.

Il s'avère aussi indispensable de créer les capacités du personnel des ministères, des opérateurs et des ONG. Des institutions comme l'Association des services de distribution d'eau et d'assainissement des pays arabes (ACWUA) peuvent aider à accroître les capacités des opérateurs et encourager les échanges d'expériences avec d'autres pays de la région. Des recherches menées en 2010 ont montré que l'un des principaux problèmes rencontrés provient de la façon erronée dont les décideurs de ces structures considèrent et appréhendent les clients et le rôle de la communication (USAID, 2011c). Très peu de spécialistes de la communication travaillent en étroite collaboration avec les différents départements pour les seconder, informer à l'avance le public des coupures d'eau prévues, expliquer aux entreprises comment améliorer leur propre consommation, offrir un accès en ligne aux informations détaillées sur les nouveaux programmes, ou rétablir la crédibilité des acteurs du secteur ou instaurer un climat de confiance propice à une évolution de la tarification (USAID, 2011c). Il convient de former davantage l'ensemble des professionnels de l'eau aux relations humaines et à la communication pour amorcer un changement des comportements systémique et systématique parmi les parties prenantes, qui pourraient par exemple acquérir des compétences en anglais ou se spécialiser en stratégie de la communication.

On utilise également de plus en plus la communication et le marketing pour sensibiliser la population et induire des changements de comportement. Ainsi, la campagne Abu Tawfir Water Saving mettant en scène des personnages animés a récemment remporté un certain succès en diffusant des informations sur des moyens d'économiser l'eau déjà appliqués par un grand nombre de personnes. Selon une enquête CAP menée auprès des ménages par l'USAID, 18 % des personnes interrogées avaient entendu parler d'Abu Tawfir et se souvenaient de certains messages de la campagne, comme par exemple d'utiliser un seau plutôt qu'un tuyau, et 15 % estimaient qu'elles économisaient davantage l'eau depuis qu'elles avaient vu la campagne (USAID, 2010a). Il convient d'encourager ce type de campagnes médiatiques. Une stratégie de communication mûrement réfléchie sur les besoins en eau devrait être lancée, à la lumière des évaluations et des recommandations antérieures (celles de l'USAID, par exemple), pour contribuer à la sensibilisation du public. Il faudrait qu'elle s'appuie sur un personnel dûment formé et sur des professionnels du marketing pour dépasser le simple cadre de la sensibilisation et prendre la forme d'une action de communication tenant compte des besoins des consommateurs ainsi que de leurs connaissances, de leurs attitudes et de leurs comportements.

En 2000, l'USAID a soutenu le Water Efficiency and Public Information for Action Program (WEPIA), premier programme de changement des comportements mis en place dans le pays. Il a permis d'intégrer des concepts sur l'eau dans les programmes scolaires et d'accroître les connaissances de la population sur les principales questions liées à l'eau. Des études ont montré que le WEPIA était toujours suivi d'effets cinq ans après. Plus de 60 % de la population pouvaient toujours citer des modes de préservation de l'eau à domicile et plus de 45 % en appliquaient toujours un certain nombre. Immédiatement après l'arrêt du WEPIA, ces taux étaient respectivement de 70 et 35 %, ce qui laisse

supposer que les connaissances de la population ont peu diminué et que son comportement a continué de changer. Il convient d'obtenir des retours d'information de la part des parties prenantes afin de connaître les changements à apporter et de mesurer les résultats obtenus étant donné que les modifications proposées peuvent être soumises à des contraintes lors de leur mise en pratique.

En 2005, un projet conjoint du gouvernement jordanien et de l'USAID a encadré un programme de soutien menant des actions auprès des populations locales dans la gestion de la demande en eau. Il accordait à des groupes de population défavorisés des subventions de faibles montants, utilisées ensuite par ces derniers sous la forme de crédits renouvelables. Les bénéficiaires du programme étaient chargés de sa gestion et censés travailler en collaboration avec des organisations locales pour élargir leurs capacités en matière de rédaction de projets, d'administration financière et de gestion de programme. Des partenariats constitués avec les donateurs, les ONG, les universités et d'autres associations les encourageaient à se spécialiser plus avant dans le domaine de la participation publique, par le biais notamment d'assistance technique et de formations à la communication et au marketing social.

Associer davantage les femmes contribuerait sans doute à une sensibilisation plus importante à la rareté de l'eau et à l'adoption de mesures destinées à l'économiser. Les femmes jouent un rôle central dans la gestion de l'eau domestique et l'hygiène. Il convient de les associer à la gestion de l'eau et de solliciter leurs avis en tant qu'usagères des infrastructures et des services d'eau. Les femmes ingénieurs ou spécialistes des ressources en eau sont de plus en plus nombreuses en Jordanie. Plusieurs organisations locales (environ 30 %) sont dirigées par des femmes et plus d'un quart des micro-crédits accordés par ces dernières l'a été à des femmes.

Encadré 2.4. « Heroes of the UAE » : Exemple d'une campagne de sensibilisation

Les Émirats arabes unis ont lancé des campagnes médiatiques pour informer la société civile sur une consommation durable de l'eau. La campagne « Heroes of the UAE », Héros des ÉAU, avait pour objectif de sensibiliser la population à une limitation de sa consommation énergétique pour éviter les pénuries. Cette campagne de presse nationale conçue par l'Emirates Wildlife Society avec le Worldwide Fund for Nature (EWS-WWF) et l'Environment Agency-Abu Dhabi, a reçu le soutien du ministère de l'Énergie, du ministère de l'Environnement et de l'Eau, de MASDAR et de l'Abu Dhabi Water and Electricity Authority.

Elle s'est appuyée sur des messages publicitaires diffusés dans la presse et à la radio début 2009 et sur un site Internet (www.heroesoftheuae.ae). Des informations sur les causes du problème et la manière de réduire sa consommation énergétique ont été mises à la disposition de chacun. Le site Internet se caractérisait par une séquence animée expliquant la situation actuelle à l'aide de dessins simples. Elle comprenait de nombreux conseils pour économiser l'énergie, un outil de calcul permettant aux ménages de savoir exactement comment et où ils pouvaient réduire leur consommation et un dispositif unique leur donnant la possibilité de déclarer leur intention de s'engager réellement à changer leur comportement.

Dans le cadre de la campagne « Heroes », l'EWS-WWF a organisé un concours sur la réduction de la consommation énergétique et d'eau ouvert à toutes les écoles publiques et privées des Émirats arabes unis. Il visait à sensibiliser les élèves à l'urgence de préserver l'énergie et l'eau pour atténuer les effets du changement climatique.

Source : PNUD (2013), *Water Governance in the Arab Region: Managing Scarcity and Securing the Future*, PNUD-RBAS.

Une stratégie bien conçue de développement des capacités et de communication sur l'eau et l'assainissement pourrait procurer plusieurs avantages. Il faudrait que cette stratégie s'appuie sur les enseignements et recommandations antérieurs, sur un personnel dûment formé et sur des professionnels du marketing afin de bien saisir les besoins des usagers ainsi que les connaissances, les attitudes et les comportements en présence. Cela passe par la définition de règles et de procédures claires pour les relations des opérateurs et des autorités avec la presse, les médias sociaux et le grand public (manifestations, portes ouvertes, activités de sensibilisation ciblant la jeunesse, etc.). La désignation de porte-parole permettrait d'assurer une communication plus cohérente d'une institution à l'autre et entre l'échelon central et l'échelon infranational.

Il faudrait que la Stratégie nationale pour l'eau jordanienne comporte un pilier stratégique consacré à la communication, dans le but d'inciter les citoyens et les décideurs à s'associer davantage au processus et d'améliorer la prestation et la viabilité des services d'approvisionnement en eau. Intégrer des programmes de communication stratégique au programme plus général des réformes aiderait à faire face aux questions d'ordre social et politique associées à la réforme du secteur de l'eau. Il faudrait que cette stratégie de communication cible des acteurs clés tels que les jeunes et les femmes. Des réseaux internationaux tels que le Women for Water Partnership et le Water Youth Network sont une source d'enseignements précieux.

Encadré 2.5. Stratégie de communication pour faire évoluer les comportements dans le secteur de l'eau jordanien : leçons tirées de l'expérience de l'USAID

En 2010, l'USAID a mené des études et des entretiens auprès de plus de 100 organismes en Jordanie afin d'identifier les principaux acteurs proposant des services dans les secteurs de l'eau, de l'énergie et des déchets solides. Elle a analysé les comportements des individus et des groupes de population, qui englobaient dans le secteur de l'eau :

- les décideurs et les directeurs financiers et techniques des distributeurs d'eau nationaux,
- des prestataires d'eau,
- des gros consommateurs d'eau,
- des universités et d'autres institutions,
- les personnels municipaux de différents niveaux,
- les ménages,
- les jeunes,
- des ONG, des entreprises de conseil, des spécialistes du domaine et des associations commerciales.

L'USAID a défini une stratégie de communication pour susciter l'intérêt de la population autour des objectifs nationaux sociaux et environnementaux et rassembler les différentes parties prenantes pour encourager une approche intégrée en matière de communication et obtenir des résultats similaires dans le secteur de l'eau. L'agence préconise que les institutions jordaniennes utilisent le marketing social (application systématique du marketing, ainsi que d'autres techniques et concepts de psychologie et d'autres sciences sociales, pour réaliser des objectifs comportementaux précis) afin d'atteindre les objectifs d'efficience et de préservation du pays.

Encadré 2.5. Stratégie de communication pour faire évoluer les comportements dans le secteur de l'eau jordanien : leçons tirées de l'expérience de l'USAID (suite)

Cette stratégie indique les principaux changements de comportement nécessaires dans le secteur de l'eau, qui peuvent être mis en place au moyen de méthodes de marketing social et de communication :

- accroître l'efficacité des ménages dans les habitats anciens et nouveaux ;
- renforcer et entretenir les comportements de préservation de l'eau parmi les ménages ;
- accroître l'efficacité de l'eau des gros consommateurs, notamment dans les immeubles emblématiques ;
- renforcer et entretenir les comportements de préservation de l'eau des gros consommateurs, notamment dans les immeubles emblématiques ;
- renforcer les comportements de préservation de l'eau parmi les jeunes.

Source : USAID (2011), « Communication strategy for achieving behavioral and policy changes in the water, energy and environment sectors », Public Action for Water, Energy and Environment Project – Prosperity, Livelihoods and Conserving Ecosystems (PLACE) IQC Task Order #5, USAID/Jordan.

Notes

1. Voir l'analyse de l'Égypte et de la Fédération de Russie dans le Guide de l'OCDE pour l'action publique : www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/water.htm.
2. Aux termes de son accord de transfert, le troisième opérateur privatisé, la Compagnie des eaux d'Aqaba (AWC), est directement réglementé par la WAJ.
3. Le Règlement de procédure énonce les points suivants : *i)* un prestataire réglementé établira des rapports trimestriels et annuels sur les objectifs identifiés sous la forme et selon la procédure indiquées par la PMU ; *ii)* la PMU peut demander à tout moment des informations relatives à tout domaine relevant de sa juridiction ; *iii)* la PMU peut demander à toute personne soumise à sa juridiction de lui fournir des registres, des comptes, des dossiers ou toute autre information ; *iv)* la PMU peut demander un complément d'information, effectuer des recherches complémentaires ou rassembler des données supplémentaires si elle estime que les informations qui lui sont fournies sont insuffisantes ou inadéquates.
4. Dans les domaines pour lesquels il n'existe pas de normes de référence – en particulier dans le cas de la qualité des services clients – la PMU est habilitée à définir de nouvelles normes (et à suivre et garantir leur respect).
5. www.sandiego.gov/water/gen-info/outreach/opssurvey.shtml.
6. www.acwd.org/index.aspx?NID=175.
7. www.strathcona.ca/files/files/at-comc-2012-public-satisfaction-survey-results.pdf.
8. Brochure de communication de l'USAID « Jordan's Water Conservation Education », http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACA1974.pdf (consulté en décembre 2013).
9. <http://highlandwaterforum.wordpress.com>.

Annexe 2.A1

Recommandation de l'OCDE sur les principes applicables à la gouvernance publique des partenariats public-privé

A. Établir un cadre institutionnel clair, prévisible et légitime s'appuyant sur des autorités compétentes et dotées de ressources suffisantes

1. Les décideurs politiques devraient veiller à ce que la population ait connaissance des coûts, avantages et risques relatifs des partenariats public-privé par rapport aux modes traditionnels de passation des marchés. Pour que le grand public connaisse les partenariats public-privé, il convient de mener une démarche active de concertation et de dialogue avec les parties prenantes et faire participer les utilisateurs finals à la définition du projet, puis au suivi de la qualité du service fourni.
2. Les rôles et responsabilités institutionnels fondamentaux devraient être maintenus. Cela implique de conférer aux autorités chargées de la passation des marchés publics, aux unités chargées des partenariats public-privé, à l'autorité budgétaire centrale, à l'institution supérieure de contrôle des finances publiques et aux autorités de tutelle sectorielles, des mandats clairs et des moyens suffisants pour bien assurer la passation des marchés, avec un partage clair des responsabilités.
3. Il convient de veiller à ce que tous les textes réglementaires importants susceptibles d'influer sur le fonctionnement des partenariats public-privé soient clairs, transparents et appliqués. Les formalités administratives devraient être réduites au minimum et les réglementations nouvelles ou déjà en vigueur devraient être soumises à une évaluation rigoureuse.

B. Fonder le choix des partenariats public-privé sur un objectif d'optimisation de la dépense publique

4. La détermination de l'ordre de priorité de l'ensemble des projets d'investissement devrait être faite au plus haut niveau politique. Face à des priorités multiples, il appartient au gouvernement de définir des objectifs stratégiques et de les poursuivre. La décision d'investir devrait être fondée sur une perspective intersectorielle et être indépendante des considérations liées aux modalités de montage et de financement du projet. Il ne devrait y avoir aucun parti-pris d'ordre institutionnel, procédural ou comptable en faveur ou en défaveur des partenariats public-privé.
5. Il convient d'examiner de près quelle méthode d'investissement est la plus propice à une optimisation de la dépense publique. Les grands facteurs de risque et les principales caractéristiques de chaque projet devraient être évalués grâce à un test préalable des options envisageables pour la passation du marché. Ce test devrait permettre aux autorités de déterminer s'il y a lieu d'examiner plus avant la possibilité d'un partenariat public-privé.

6. Il convient de transférer les risques vers ceux qui les gèrent le mieux. Les risques devraient être définis, identifiés, mesurés et mis à la charge de la partie pour laquelle la prévention des risques ou les conséquences de leur réalisation sont les moins coûteuses.
7. Les autorités chargées de la passation des marchés publics devraient être préparées à la phase d'exploitation du partenariat public-privé. L'optimisation de la dépense publique implique une vigilance et un effort tout aussi importants lors de cette phase que lors de celle qui la précède. Une vigilance particulière est de mise lors du passage à la phase d'exploitation, car c'est le moment où les acteurs publics chargés du partenariat public-privé peuvent changer.
8. L'optimisation de la dépense publique devrait continuer d'être assurée lors de toute renégociation. Les pouvoirs publics ne devraient envisager d'accorder une indemnisation au partenaire privé que si les circonstances ont changé du fait d'actions résultant de politiques publiques discrétionnaires. Toute renégociation devrait s'effectuer de façon transparente et être assujettie aux procédures ordinaires applicables à la conclusion d'un partenariat public-privé. Des règles claires, prévisibles et transparentes devraient être mises en place pour le règlement des différends.
9. Les autorités devraient veiller à ce qu'il y ait suffisamment de concurrence sur le marché en ayant recours à des appels à la concurrence, voire en structurant le programme de partenariats public-privé de manière à ce qu'un marché fonctionnel demeure. S'il y a peu d'opérateurs sur le marché, les autorités devraient garantir des règles du jeu équitables dans le cadre de l'appel à la concurrence de façon à permettre à de nouveaux opérateurs de pénétrer sur le marché.

C. Utiliser de manière transparente la procédure budgétaire pour réduire au minimum les risques budgétaires et assurer l'intégrité de la procédure de passation du marché

10. Dans le respect de la politique budgétaire du gouvernement, l'autorité budgétaire centrale devrait veiller à ce que le projet soit d'un coût abordable et à ce que l'enveloppe budgétaire globale consacrée aux investissements soit durable.
11. Le projet devrait être traité de façon transparente dans le cadre de la procédure budgétaire. La documentation budgétaire devrait révéler l'ensemble des coûts et des passifs éventuels. Il conviendrait de veiller tout particulièrement à ce que la transparence budgétaire des partenariats public-privé soit assurée dans l'ensemble du secteur public.
12. Les autorités devraient se prémunir contre le gaspillage des ressources et la corruption en s'assurant de l'intégrité de la procédure de passation des marchés. Les autorités concernées devraient disposer des compétences et des pouvoirs nécessaires en matière de passation des marchés.

Annexe 2.A2

Le transfert des risques dans le cadre des partenariats public-privé

Les risques devraient être supportés par ceux qui sont les mieux placés pour les gérer. L'identification des risques et leur partage entre le partenaire public et le partenaire privé sont donc au cœur de tout PPP. On peut classer les risques dans trois grandes catégories (voir le tableau 2.A2.1) : les risques macroéconomiques, les risques commerciaux et les risques juridico-politiques. Les risques sont des événements qui peuvent être mesurés et auxquels une probabilité de matérialisation peut être attribuée. Ils ne sont pas tous de même nature : certains sont endogènes (c'est-à-dire qu'une partie peut les maîtriser de façon significative), alors que d'autres sont exogènes, c'est-à-dire indépendants de la volonté d'au moins certaines des parties, mais mesurables.

Tableau 2.A2.1. Les risques liés aux partenariats public-privé

Risques	Agent	Types de risque		
		Macroéconomique	Commercial	Juridico-politiques
Externes/ exogènes	Privé	Demande globale	Force majeure	Priorités différentes des gouvernements successifs en matière d'investissements Politiques expansionnistes face à la crise entraînant une augmentation du coût de financement Risque d'expropriation
		Risque de taux d'intérêt	Risque lié à la demande	
		Risque de liquidité Risque de change		
	Public	Demande globale	Force majeure	
Propres au projet / endogènes	Privé		Risques liés au projet	
			Risques liés à la conception et risque de construction	
			Exploitation	
			Maintenance	
			Risques qualitatifs et quantitatifs liés aux entrées-sorties	
			Risque lié à la valeur résiduelle	
			Risque de défaillance des prestataires extérieurs	
			Risques liés à la renégociation	
			Risque de résiliation anticipée	
			Risque de sécurité	
			Risque technologique	
	Risque de taux d'intérêt idiosyncratique			
	Risque de liquidité idiosyncratique			
		Risques de crédit		
		de l'entité <i>ad hoc</i>		
		de la société chargée de la construction et de l'exploitation		
		des établissements financiers		

Tableau 2.A2.1. Les risques liés aux partenariats public-privé (suite)

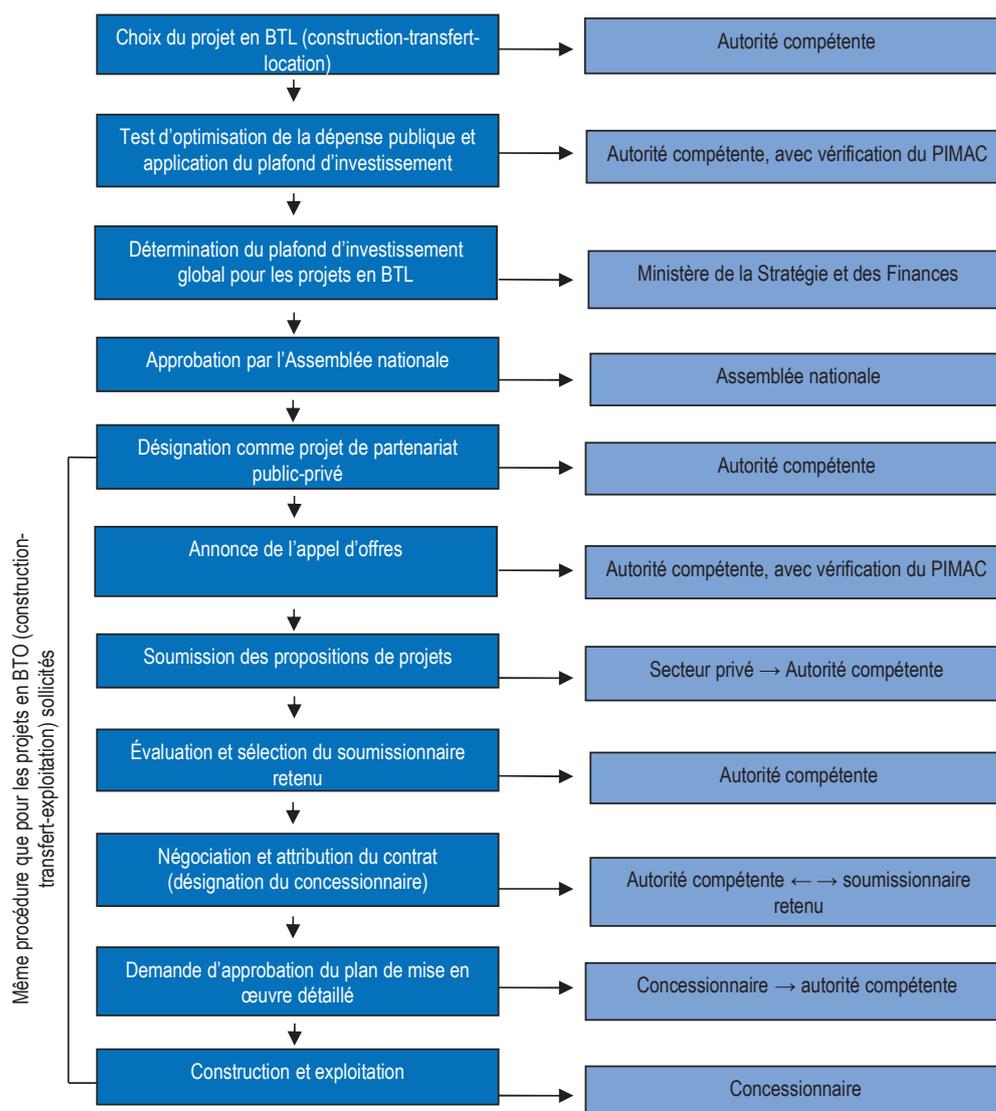
Risques	Agent	Types de risque		
		Macroéconomique	Commercial	Juridico-politiques
	Public		Risque souverain	Priorités différentes des gouvernements successifs en matière d'investissement
			Risque lié à la demande	Politiques expansionnistes face à la crise entraînant une augmentation du coût de financement
				Risque d'expropriation

Source : Burger, P., et al. (2009), « The Effects of the Financial Crisis on Public-Private Partnerships », Documents de travail du FMI, n° 144, FMI, Washington, DC.

D'une manière générale, les parties maîtrisent mieux les risques qui leur sont endogènes. Il est toutefois difficile d'établir une liste claire des risques devant être supportés par l'une ou l'autre des parties, car tout dépend souvent d'une analyse du cas d'espèce. Les risques juridico-politiques étant généralement exogènes pour le partenaire privé mais endogènes pour le partenaire public, mieux vaut sans doute les faire peser sur ce dernier. Les risques macroéconomiques sont exogènes aussi bien pour le partenaire privé que pour le partenaire public, mais on peut raisonnablement attendre d'un acteur privé qu'il s'adapte à la nature cyclique de l'activité économique. Le risque lié à la demande peut être à la fois endogène et exogène pour le secteur public, selon que la demande est basée sur les préférences des utilisateurs finals ou sur la consommation du secteur public.

Annexe 2.A3

Le processus de montage des partenariats public-privé en Corée pour les projets en BTL (construction-transfert-location)



Source : Centre de gestion des investissements d'infrastructure public-privé (PIMAC), Corée, in OCDE (2010), *Les unités consacrées aux partenariats public-privé : Une étude des structures institutionnelles et de gouvernance*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264083868-fr>.

Annexe 2.A4

Point de vue de l'OCDE sur le cadre réglementaire applicable aux services d'eau et d'assainissement

Le secteur de l'eau comprend des caractéristiques particulières qui justifient le recours aux instruments réglementaires. La réglementation revêt une importance particulière dans les secteurs monopolistiques, comme c'est le cas du secteur de l'eau, où la pression concurrentielle est faible, où les partenariats impliquent des parties prenantes multiples (chacune ayant ses motivations et obligations propres) et où les relations sont de long terme et doivent pouvoir s'adapter aux évolutions. Une réglementation idoine est particulièrement indispensable dans le domaine de l'eau, où il s'agit de défendre le bien-être des usagers et d'assurer la viabilité écologique, du captage de l'eau jusqu'au rejet des eaux usées.

Les cadres réglementaires sont plus ou moins efficaces. Il est en particulier possible d'en limiter les coûts et les insuffisances sans compromettre les objectifs stratégiques. Un cadre réglementaire robuste réduit les coûts pesant sur les entreprises et accroît les chances que les PPP assurent l'optimisation de la dépense publique. L'investissement privé est facilité quand on supprime les formalités inutiles et quand le cadre législatif et réglementaire est clair et stable. Par ailleurs, s'il est possible de recourir à des partenaires privés parce qu'ils sont jugés plus à même de mobiliser les fonds nécessaires aux investissements considérables requis pour lancer les projets, ils doivent à terme être remboursés à partir des flux dégagés par les projets ou avec l'argent public. La réglementation des tarifs est une composante essentielle de l'équilibre à atteindre entre les trois sources de recettes, les « 3T » (tarifs, taxes et transferts), qui garantit l'accessibilité financière à long terme pour les finances publiques et pour les usagers.

Les fonctions d'ordre réglementaire assurées en rapport avec les services d'eau et d'assainissement varient fortement. Dans un rapport à paraître, l'OCDE en répertorie 19 généralement associées à ce secteur (graphique 2.A4.1). Certaines sont purement économiques, d'autres environnementales et d'autres encore recouvrent des questions sociales, comme l'équité, l'accessibilité ou la couverture universelle. Les fonctions réglementaires ne doivent pas nécessairement être gérées par une seule institution. Elles doivent toutefois être définies et réparties clairement, afin d'éviter les chevauchements et les incohérences. L'expérience internationale montre que la réglementation des services d'eau et d'assainissement peut prendre diverses formes et se traduire par un large éventail de mécanismes institutionnels et de dispositifs juridiques, en fonction des caractéristiques du pays examiné (voir différentes publications, notamment Marques et Simões, 2010).

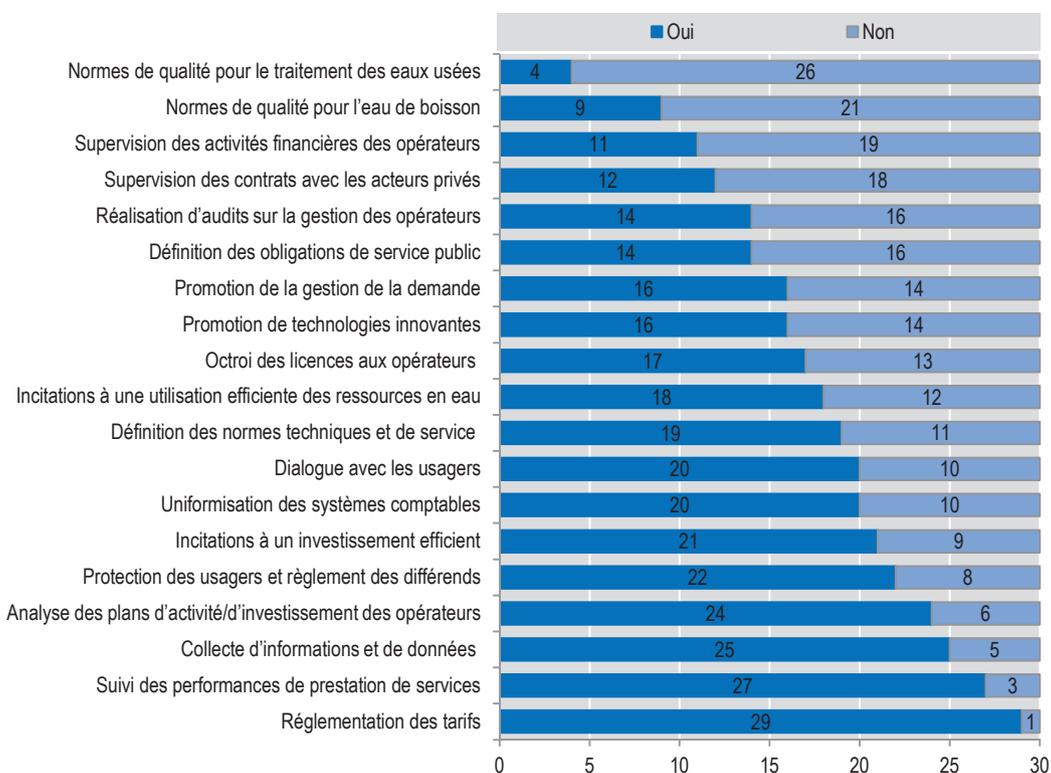
En 2013-14, l'OCDE a mené une vaste enquête auprès d'un large échantillon d'autorités de réglementation de l'eau de pays membres et non membres, afin de recenser et d'analyser les mécanismes de gouvernance, les modalités opérationnelles et les dispositifs de politique réglementaire utilisés par les organes de tutelle du secteur des services d'eau pour exercer leurs fonctions. Les graphiques 2.A4.2 et 2.A4.4 (OCDE, à paraître) illustrent les résultats préliminaires (obtenus en avril 2014) des réponses fournies par 30 organismes de réglementation sur leurs fonctions clés, les principaux pouvoirs dont ils disposent et leurs pratiques de gouvernance réglementaire.

Graphique 2.A4.1. **Fonctions réglementaires associées aux services d'eau et d'assainissement**



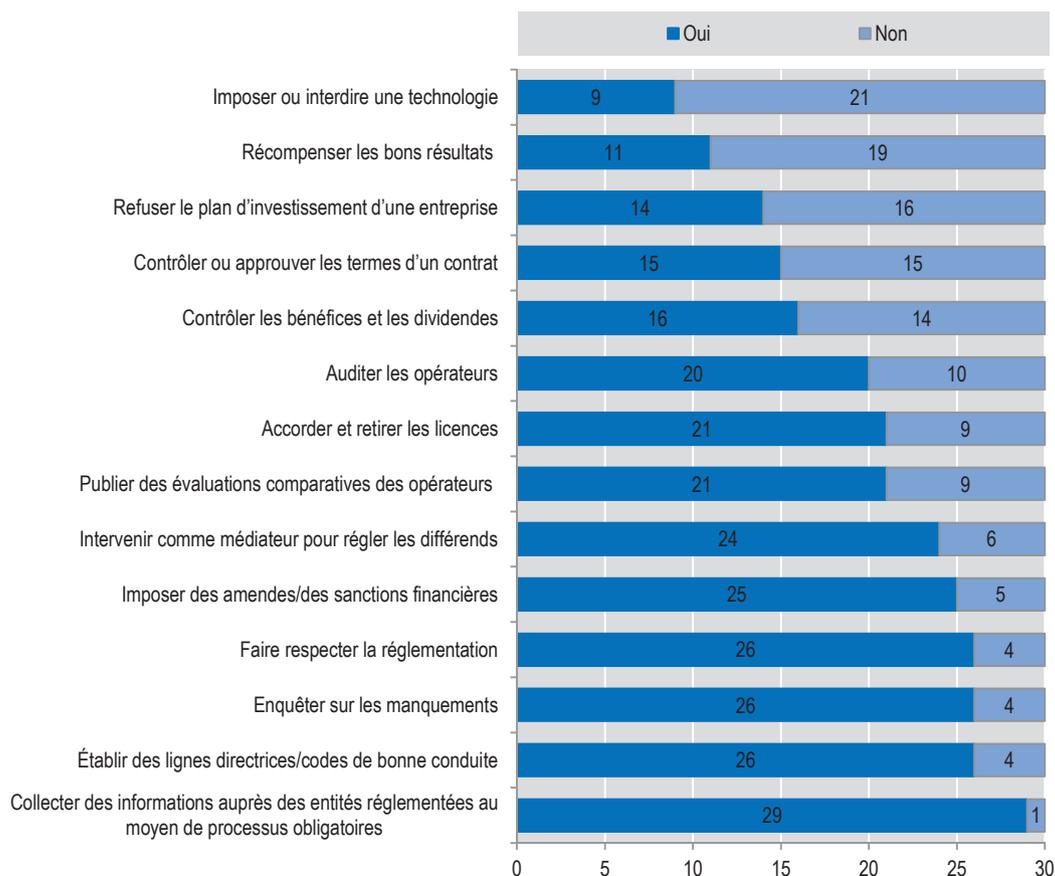
Source : OCDE (à paraître), *Applying Better Regulation to the Water Sector*, Éditions OCDE, Paris.

Graphique 2.A4.2. **Principales fonctions des régulateurs du secteur de l'eau (30 réponses à la date d'avril 2014)**



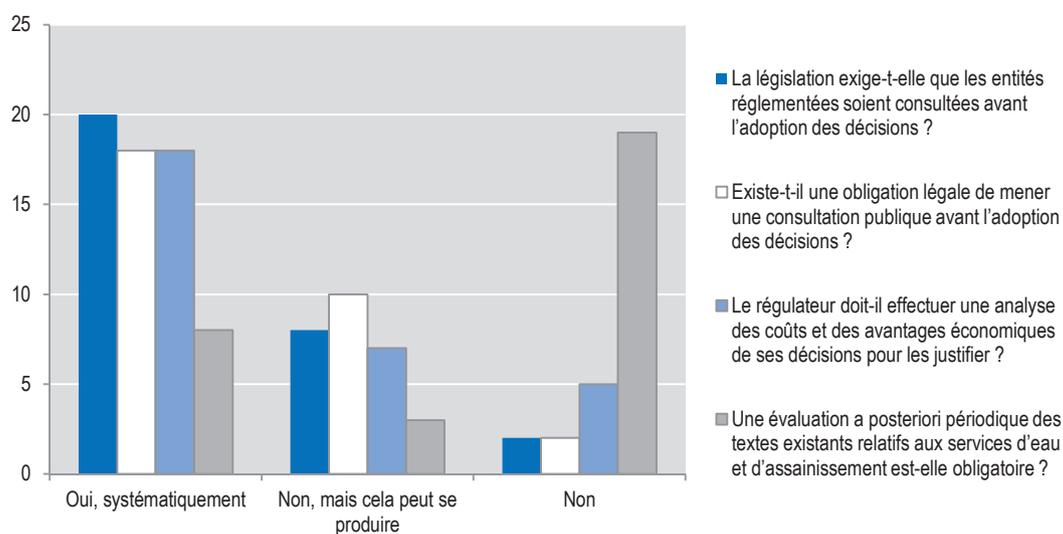
Source : OCDE (à paraître), *Applying Better Regulation to the Water Sector*, Éditions OCDE, Paris.

Graphique 2.A4.3. Principaux pouvoirs des régulateurs du secteur de l'eau
(30 réponses à la date d'avril 2014)



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

Graphique 2.A4.4. Pratiques de gouvernance des régulateurs du secteur de l'eau
(30 réponses à la date d'avril 2014)



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

Bibliographie

- Banque mondiale (2012), *Worldwide Governance Indicators 2012*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Burger, P., et al. (2009), « The effects of the financial crisis on public-private partnerships », *IMF Working Paper*, n° 144, FMI, Washington, DC.
- Fond monétaire international (FMI) (2012), « Jordan: Request for a stand-by arrangement », *IMF Country Report*, n° 12/343, FMI, Washington, DC, 27 décembre, www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12343.pdf.
- Marques, R. et P.T.F. Simões (2010), *Regulation of Water and Wastewater Services, An International Comparison*, Éditions IWA.
- OCDE (à paraître), *Stakeholder Engagement for Effective Water Governance*, Éditions OCDE, Paris, à paraître.
- OCDE (à paraître), *Applying Better Regulation to the Water Sector*, Éditions OCDE, Paris, à paraître.
- OCDE (2014), *Principes de bonnes pratiques de l'OCDE pour la politique de la réglementation : La gouvernance des régulateurs*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209015-en>.
- OCDE (2013), *La réforme de la réglementation dans les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord : Mise en œuvre des principes de la politique réglementaire pour renforcer la croissance inclusive*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204751-fr>.
- OCDE (2011), *La gouvernance de l'eau dans les pays de l'OCDE : Une approche pluri-niveaux*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264168244-fr>.
- OCDE (2010), *Les unités consacrées aux partenariats public-privé : Une étude des structures institutionnelles et de gouvernance*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264083868-fr>.
- O&M Engicon (n.d.), « Comprehensive Subscribers Survey in the Governorate of Zarqa », www.engicon-om.com/index.php/showcase/item/9-comprehensive-subscribers-survey-css-in-the-governorate-of-zarqa, consulté en décembre 2013.
- UNDP (2013), *Water Governance in the Arab Region: Managing Scarcity and Securing the Future*, UNDP-RBAS.
- USAID (2011), « Communication strategy for achieving behavioral and policy changes in the water, energy and environment sectors », Public Action for Water, Energy and Environment Project – Prosperity, Livelihoods and Conserving Ecosystems (PLACE) IQC Task Order #5, USAID/Jordanie.

USAID (2010a), « KAP Household – Baseline Survey », Public Action for Water, Energy and Environment Project – Prosperity, Livelihoods and Conserving Ecosystems (PLACE) IQC Task Order #5, USAID/Jordanie.

USAID (2010b), « Survey finding of the mapping concepts of water, energy conservation and solid waste management in the Jordanian national curriculum. Formal sector. Final report », Public Action for Water, Energy and Environment Project – Prosperity, Livelihoods and Conserving Ecosystems (PLACE) IQC Task Order #5, USAID, http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnady236.pdf.

USAID (n.d.), « Jordan's Water Conservation Education », brochure, http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACI974.pdf, consulté en décembre 2013.

Water Authority of Jordan (WAJ) (2013), « Programme Management Unit (PMU) objectives and organizational structure », août (version papier).

Zeitoun, M. (2009), « The political economy of water demand management in Yemen and Jordan : A synthesis of findings », WaDImena, www.uea.ac.uk/polopoly_fs/1.147019!Zeitoun_PE_WDM_Yemen_and_Jordan.pdf.

Chapitre 3

Plan d'action pour le secteur de l'eau jordanien

Ce chapitre propose un plan d'action qui s'appuie sur le diagnostic posé au chapitre 1 et sur les recommandations correspondantes formulées au chapitre 2. Ce plan d'action présente les mesures concrètes que les autorités jordaniennes pourraient prendre aux côtés de parties prenantes diverses, parmi lesquelles les donateurs, pour réussir la réforme du secteur de l'eau en Jordanie. Ces mesures concrètes sont assorties d'échéances. Elles sont liées aux réformes et aux initiatives déjà lancées en la matière en Jordanie et font référence, quand le cas s'y prête, à la pratique internationale.

Axe de recommandations n° 1 : Améliorer les processus budgétaires pour optimiser la dépense publique et favoriser la viabilité financière

Recommandations de l'OCDE	Étapes concrètes	Échéance (à court, moyen ou long terme)	Réformes et initiatives actuelles alliant dans le sens de la recommandation	Parties prenantes	Expériences internationales
Recommandation n° 1 : Comblent les lacunes en matière de planification stratégique					
Doter le ministère des Finances, le cabinet du Premier ministre et d'autres entités clés d'importantes capacités en matière de partenariats public-privé (PPP) ; et élaborer les méthodologies correspondantes.	<p>Fournir un cadre juridique à l'Unité des PPP envisagée grâce à la loi sur les PPP</p> <p>Il faudrait que le personnel chargé des PPP soit doté de l'expertise requise</p> <p>Il faudrait élaborer des outils et des méthodologies adaptés pour accompagner les travaux de l'Unité des PPP, et notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> – une méthodologie d'évaluation des investissements – une méthodologie d'optimisation de la dépense publique (ODP) – une méthodologie permettant d'articuler les projets d'investissement et le processus budgétaire (voir ci-dessous) 	<p>À court terme. Même si le cadre juridique constitue une base de départ, les autres initiatives peuvent être lancées en amont.</p>	<p>– Projet de loi sur les PPP</p> <p>– S'appuyer sur l'Unité des PPP déjà en place au sein du ministère des Finances</p> <p>– S'appuyer sur l'assistance actuellement fournie par la Banque mondiale</p>	Conseil des ministres, ministère des Finances, cabinet du Premier ministre, ministère de l'Eau et de l'Irrigation, parlement	Les Unités des PPP sont généralement créées au sein de ministères des Finances (Afrique du Sud, France). Toutefois, l'Unité en elle-même ne suffit pas. L'objectif devrait avant tout consister à mettre en place d'importantes capacités en matière de PPP au sein de tous les services concernés, y compris le cabinet du Premier ministre.
Recommandation n° 2 : Comblent les lacunes en matière de financement					
Le ministère des Finances devrait commander un rapport détaillant les subventions dont bénéficie le secteur de l'eau et les besoins à long terme	<ul style="list-style-type: none"> – Il faudrait que le ministère des Finances rédige une proposition de projet et la présente au Conseil des ministres pour approbation – Il faudrait charger un haut fonctionnaire ou un responsable politique de premier plan de piloter l'analyse – Il faudrait fixer des délais clairs pour les différentes versions préliminaires du document – Il faudrait définir un programme d'activité clair pour les consultations 	<p>Il faudrait entamer ces travaux dans les meilleurs délais</p>	<p>Le gouvernement a lancé diverses études préliminaires en matière de PPP/PPSP, mais leurs conclusions n'ont pas été rendues publiques.</p>	Conseil des ministres, ministère des Finances, cabinet du Premier ministre, ministère de l'Eau et de l'Irrigation, ministère de la Planification et de la Coopération internationale, opérateurs	

Axe de recommandations n° 1 : Améliorer les processus budgétaires pour optimiser la dépense publique et favoriser la viabilité financière (suite)

Recommandations de l'OCDE	Étapes concrètes	Échéance (à court, moyen ou long terme)	Réformes et initiatives actuelles allant dans le sens de la recommandation	Parties prenantes	Expériences internationales
Élaborer un plan financier stratégique pour le secteur de l'eau et des services d'assainissement	Il faudrait que ce plan précise les sources de recettes et les prévisions de dépenses pour le secteur, ainsi que les arbitrages requis et les autres scénarios pouvant être envisagés pour faire face aux coûts	À moyen terme		Le ministère de l'Eau et de l'Irrigation, les opérateurs de l'eau et le ministère de la Planification et de la Coopération internationale seront les principaux acteurs. Des consultations élargies associant des parties prenantes diverses peuvent aider à recueillir un retour d'information utile sur les autres scénarios pouvant être envisagés	On trouvera dans OCDE (2011) et OCDE (2009) des exemples de planification financière stratégique dans le secteur de l'eau
Recommandation n° 3 : Comblent les lacunes en matière de passation des marchés et d'optimisation de la dépense publique (ODP)					
À partir de pratiques bien établies, élaborer une méthodologie de base d'optimisation de la dépense publique	Examiner les procédures et méthodologies internes en matière d'ODP actuellement suivies dans les différents secteurs pour guider les choix entre PPP et marchés publics traditionnels Il faudrait faire le point sur les données pertinentes disponibles en Jordanie	– En fonction de l'adoption de la nouvelle loi sur les PPP – À mettre en place en temps voulu pour les mégaprojets à venir		Il faudrait que le ministère des Finances fixe le cadre des tests d'ODP correspondants, mais le ministère de l'Eau et de l'Irrigation et les entités contractantes du secteur de l'eau ont vocation à être les principaux utilisateurs des outils.	Le Royaume-Uni fait figure de pionnier en matière d'ODP s'agissant des comparateurs du secteur public. À noter toutefois qu'il s'agit d'un outil utile, mais uniquement si les données et les méthodes utilisées sont à la hauteur.
Rédiger un accord type de PPP pour combler les lacunes du cadre juridique	Charger un spécialiste de rédiger un accord type pour les travaux les plus classiques liés au secteur de l'eau	En fonction de l'adoption de la nouvelle loi sur les PPP		Le ministère des Finances ; les donneurs pourraient assurer un soutien.	

Axe de recommandations n° 1 : Améliorer les processus budgétaires pour optimiser la dépense publique et favoriser la viabilité financière (suite)

Recommandations de l'OCDE	Étapes concrètes	Échéance (à court, moyen ou long terme)	Réformes et initiatives actuelles allant dans le sens de la recommandation	Parties prenantes	Expériences internationales
<p>Pour tous les marchés publics, la clé de l'optimisation de la dépense réside dans la mise en concurrence. Il faudrait donc prendre des mesures pour assurer une mise en concurrence effective dans le cadre des appels d'offres.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Élaborer une stratégie visant à assurer une mise en concurrence effective – Réduire les retards et les lourdeurs du processus d'appel d'offres afin de garantir un nombre suffisant de soumissionnaires – Éviter les pratiques qui empêchent de fait les soumissionnaires de petite taille ou non traditionnels de participer 			<p>Les entités contractantes et les services compétents de contrôle des marchés publics</p> <p>Le ministère des Finances</p>	
<p>Recommandation n° 4 : Comblent les lacunes en matière de contrôle des finances publiques et assurer la viabilité budgétaire</p> <p>Améliorer les procédures de budgétisation et créer une articulation entre les projets et l'établissement, l'exécution et le suivi des budgets afin de veiller à ce que les risques pour les finances publiques soient recensés, gérés et traités en toute transparence</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Concevoir une méthodologie permettant de créer une articulation entre, d'une part, les projets d'investissement et, d'autre part, le processus budgétaire et le cadre de dépenses à moyen terme, afin de garantir leur viabilité budgétaire – Mettre en place une procédure d'établissement de rapports sur les passifs éventuels, et publier chaque année le rapport correspondant dans le cadre des documents budgétaires et des états financiers annuels. Dans les cas où les passifs éventuels ne pourraient pas être quantifiés, il faudrait les énumérer et les décrire. – Veiller à ce que les documents budgétaires mentionnent d'important les grands projets d'investissement ainsi que les subventions d'exploitation versées au secteur de l'eau 	<p>À court terme</p>	<p>La procédure budgétaire jordanienne a été modernisée ces dernières années, et l'on s'achemine vers de bonnes pratiques. Des défis restent à relever s'agissant d'institutionnaliser des réformes telles que le cadre de dépenses à moyen terme et la budgétisation axée sur la performance et de veiller à ce que les documents budgétaires soient transparents et couvrent tous les risques pertinents pour les finances publiques.</p>	<p>Ministère des Finances</p>	<p>Au Chili, le ministère des Finances présente au parlement un rapport sur les passifs éventuels</p> <p>Les documents budgétaires doivent être conformes aux principes énoncés dans <i>Transparence budgétaire – Les meilleures pratiques de l'OCDE</i> (OCDE, 2002)</p>

Axe de recommandations n° 1 : Améliorer les processus budgétaires pour optimiser la dépense publique et favoriser la viabilité financière (suite)

Recommandations de l'OCDE	Étapes concrètes	Échéance (à court, moyen ou long terme)	Réformes et initiatives actuelles allant dans le sens de la recommandation	Parties prenantes	Expériences internationales
<p>Recommandation n° 5 : Comblent les lacunes en matière de capacités</p> <p>Renforcer les capacités de l'administration à accueillir une participation du secteur privé</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Évaluer les besoins de formation liés à la PSP au sein du ministère des Finances et des ministères sectoriels (y compris le ministère de l'Eau et de l'Irrigation) et définir des activités de formation ciblées – Désigner systématiquement un conseiller professionnel spécial chargé de l'opération qui sera, du côté public, le principal coordonnateur de chaque projet – Rédiger le mandat de ces conseillers spéciaux chargés des opérations 	<p>En fonction de l'adoption de la nouvelle loi sur les PPP</p>	<p>Le personnel supplémentaire fourni au titre du projet d'aide à la WAJ mené par la BERD dans le cadre du Partenariat de Deauville pourrait contribuer à renforcer les capacités en matière de PSP au sein des administrations compétentes du secteur de l'eau</p>	<p>Ministère des Finances, cabinet du Premier ministre, ministère de l'Eau et de l'Irrigation, ministère de la Planification et de la Coopération internationale, soutien des donneurs</p>	<p>S'inspirer de l'expérience de l'Afrique du Sud et du Chili</p>

Axe de recommandations n° 2 : Concevoir un cadre réglementaire de qualité pour l'eau

Recommandations de l'OCDE	Étapes concrètes	Échéance (à court, moyen ou long terme)	Réformes et initiatives actuelles allant dans le sens de la recommandation	Parties prenantes	Expériences internationales
Recommandation n° 1 : Recourir de façon plus systématique aux instruments d'une bonne politique réglementaire dans le secteur de l'eau afin d'améliorer l'efficacité et la responsabilité au sein du cadre réglementaire					
Mettre en place un recours systématique à des outils garantissant la qualité réglementaire dans le secteur de l'eau	<p>Consulter systématiquement les entités réglementées et la population sur les nouveaux textes et les décisions liées à la réglementation</p> <p>Procéder à des analyses d'impact de la réglementation et à des évaluations <i>a posteriori</i> des textes existants</p>	<p>À moyen terme</p> <p>À moyen terme</p>	<p>S'appuyer sur le système de gestion réglementaire qui est en train d'apparaître en Jordanie autour du Conseil économique et social et de l'Unité de l'évaluation et des études d'impact</p>	Ministère de l'Eau et de l'Irrigation, Unité de la gestion des projets, Conseil économique et social	OCDE (2013a)
Recommandation n° 2 : Préciser le rôle et les fonctions de l'Unité de la gestion des projets (PMU) en sa qualité de régulateur des services relatifs à l'eau, adapter ses ressources à son cœur de métier et mettre en place des dispositifs de responsabilité adaptés pour rendre le cadre réglementaire plus crédible					
Préciser le rôle et les responsabilités de l'Unité de la gestion des projets (PMU) en matière de réglementation des services relatifs à l'eau	<p>Définir clairement les fonctions et les pouvoirs du service de la PMU chargé de la régulation des services de l'eau. Il faudrait, en particulier, préciser les pouvoirs répressifs de la PMU ainsi que les recours dont disposent les entités réglementées pour contester les décisions prises.</p> <p>Si, au bout du compte, un organisme de tutelle spécifique est créé, le texte qui en portera création devra préciser son rôle et ses responsabilités</p>	<p>À court terme</p> <p>À long terme</p>	<p>- S'appuyer sur le Règlement de procédure récemment approuvé par le ministère de l'Eau et de l'Irrigation et sur les accords de transfert existants</p> <p>- S'appuyer sur le soutien assuré par l'ISSP pour définir un plan d'action détaillé en vue de la mise en œuvre du Règlement de procédure de la PMU</p>	Unité de la gestion des projets, ministère de l'Eau et de l'Irrigation/Autorité jordanienne de l'eau, donateurs	OCDE (à paraître)
Assurer au sein de la PMU une séparation prudente entre l'équipe chargée des activités réglementaires et l'équipe chargée du développement des projets et de la PSP	Séparer clairement les responsabilités, le personnel et les chaînes de responsabilité hiérarchique de ces deux équipes	À court terme		Unité de la gestion des projets, ministère de l'Eau et de l'Irrigation/Autorité jordanienne de l'eau, donateurs	

Axe de recommandations n° 2 : Concevoir un cadre réglementaire de qualité pour l'eau (suite)

Recommandations de l'OCDE	Étapes concrètes	Échéance (à court, moyen ou long terme)	Réformes et initiatives actuelles allant dans le sens de la recommandation	Parties prenantes	Expériences internationales
Veiller à ce que les capacités et les ressources mises à la disposition de la PMU soient claires, garanties pour une période suffisante et adaptées à son mandat et à ses responsabilités	<ul style="list-style-type: none"> Évaluer les capacités et les ressources dont la PMU a besoin pour mener à bien ses activités Préciser les sources de recettes de la PMU dans son Règlement de procédure ou dans des documents annexes et veiller à ce que les ressources soient garanties pour une période suffisamment longue Contribuer au renforcement des capacités de la PMU en assurant un effectif suffisant et en menant des actions de renforcement des capacités 	<ul style="list-style-type: none"> À lancer immédiatement, en parallèle à l'approbation du Règlement de procédure Il faudrait que le renforcement des capacités soit continu et suive le rythme de l'accroissement des responsabilités de la PMU 	<ul style="list-style-type: none"> Soutien assuré par l'ISSP Soutien de la KfW au renforcement des effectifs de la PMU (jusqu'en 2016) Réunions du Réseau des régulateurs économiques de l'OCDE en vue d'un dialogue entre pairs Soutien de la BERD au renforcement des effectifs de l'Autorité jordanienne de l'eau 	Unité de la gestion des projets, ministère de l'Eau et de l'Irrigation/Autorité jordanienne de l'eau, donateurs	OCDE (à paraître)
Préciser les dispositifs de coordination et les réformes nécessaires au niveau du mandat et des fonctions des autres autorités	<ul style="list-style-type: none"> Entreprendre une cartographie systématique des chaînes de responsabilité et des responsabilités partagées découlant des nouvelles fonctions de la PMU Si nécessaire, modifier en conséquence le mandat et les responsabilités des diverses autorités du secteur de l'eau et mettre en place les dispositifs de coordination requis Modifier les accords de transfert afin de préciser de quelles entités relèvent les compagnies des eaux 	<ul style="list-style-type: none"> À court terme À moyen terme À moyen terme 	<ul style="list-style-type: none"> S'appuyer sur le Règlement de procédure récemment approuvé et sur les accords de transfert existants 	Ministère de l'Eau et de l'Irrigation, Autorité jordanienne de l'eau, PMU, donateurs et opérateurs de l'eau	OCDE (à paraître)
Rendre publique l'information recueillie par la PMU sur les performances des services de l'eau	<ul style="list-style-type: none"> Participer à l'établissement de la liste d'indicateurs clés de performance applicables aux opérateurs de l'eau (voir la recommandation n° 3 ci-dessous) Créer un site Web spécifique d'information sur les performances des services de l'eau 	<ul style="list-style-type: none"> À court terme Peut être lancé immédiatement puis enrichi par la suite 	<ul style="list-style-type: none"> S'appuyer sur le Règlement de procédure et sur l'engagement pris par les compagnies des eaux de publier leur rapport annuel sur leur site Internet 	PMU, opérateurs de l'eau, soutien des donateurs	Expérience de l'ERSAR au Portugal

Axe de recommandations n° 2 : Concevoir un cadre réglementaire de qualité pour l'eau (suite)

Recommandations de l'OCDE	Étapes concrètes	Échéance (à court, moyen ou long terme)	Réformes et initiatives actuelles allant dans le sens de la recommandation	Parties prenantes	Expériences internationales
Recommandation n° 3 : Poursuivre les transformations en sociétés et renforcer l'autonomie des fournisseurs d'eau					
<p>Professionnaliser le personnel des opérateurs de l'eau</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Sélectionner les cadres dirigeants en fonction de leurs compétences professionnelles et de leur mérite – Favoriser l'apprentissage mutuel et la mutualisation des pratiques entre les opérateurs de l'eau 			Opérateurs de l'eau, ministère de l'Eau et de l'Irrigation/Autorité jordanienne de l'eau, soutien des donateurs ; L'ACWUA a un rôle à jouer en tant qu'espace de mise en commun des expériences et des bonnes pratiques des compagnies des eaux	
<p>Renforcer la viabilité financière des opérateurs</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Développer une méthodologie tarifaire énonçant les critères, la fréquence et les conditions de la révision des tarifs – Rendre publics l'information et les rapports techniques relatifs à l'utilisation des recettes et participer à des campagnes d'information sur la valeur de l'eau – Définir et concevoir des mesures d'accompagnement visant à améliorer l'efficacité et l'utilisation des ressources et à réduire les coûts, notamment en améliorant les taux de recouvrement des factures 	<ul style="list-style-type: none"> – À court terme – À moyen terme – À court terme 		Opérateurs de l'eau, Autorité jordanienne de l'eau/PMU, soutien des donateurs	Norme tarifaire mexicaine (OCDE, 2013b)
<p>Comblent les lacunes en matière de suivi des performances en élaborant un ensemble d'indicateurs de performance communs</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Dresser la liste des indicateurs clés de performance applicables aux opérateurs de l'eau – Élargir la portée des indicateurs clés de performance aux services de l'eau de tous les gouvernorats – Inciter les opérateurs de l'eau à publier leurs rapports sur leur site Web 		<ul style="list-style-type: none"> – Projet d'atelier organisé avec le soutien de l'ISSP pour lancer la révision des indicateurs clés de performance – Le projet mené par la BERD dans le cadre du Partenariat de Deauville aidera la WAJ et l'ACWUA à comparer les performances des compagnies des eaux 		Élaboration d'indicateurs clés de performance par l'OFWAT (OFWAT, s.d.)

Axe de recommandations n° 3 : Associer davantage les parties prenantes afin de renforcer la responsabilité des acteurs et l'adhésion des citoyens

Recommandations de l'OCDE	Étapes concrètes	Échéance (à court, moyen ou long terme)	Réformes et initiatives actuelles allant dans le sens de la recommandation	Parties prenantes	Expériences internationales
Recommandation n° 1 : Renforcer l'information disponible pour mieux sensibiliser les citoyens aux grandes problématiques liées à l'eau					
Créer une base de données publique fiable et actualisée informant les parties prenantes des coûts et des avantages en rapport avec la production, le traitement et la distribution de l'eau	Mettre en place des dispositifs de suivi pour procéder régulièrement au recueil et à l'actualisation des données auprès de sources fiables. Il faudrait que les données couvrent les niveaux de consommation, la qualité de l'eau potable, la qualité du traitement de l'eau et les tarifs	À moyen terme	<ul style="list-style-type: none"> Le nouveau mandat du Forum de l'eau des hautes terres offre l'occasion d'y intégrer des thèmes liés à la valeur économique et aux coûts de l'eau L'Autorité jordanienne de l'eau a créé un site Web pour faciliter les réclamations et les demandes de renseignement sur les factures, et cette expérience pourrait servir de point de départ pour la base de données Le manuel de la WAJ à destination des usagers et sa grille tarifaire pourraient aussi s'avérer utiles pour réaliser des enquêtes de satisfaction 	Donneurs, ministère de l'Eau et de l'Irrigation/Autorité jordanienne de l'eau, opérateurs de l'eau, PMU et futur régulateur éventuel	Base de données économiques du système d'information sur l'eau (SIE) de l'ONEMA, en France
Aider les ONG et les universités ayant un rôle productif à jouer dans le renforcement de l'information disponible sur le secteur de l'eau	Mettre en place des dispositifs de concertation (panels d'experts, conférences de consensus, groupes de réflexion, etc.) en amont des processus de décision liés aux projets / aux réformes liés au secteur de l'eau afin d'y associer des ONG et des chercheurs et de bénéficier de leur expertise et de leur expérience	À moyen terme	S'appuyer sur les programmes et activités de formation menés par l'ACWUA auprès des compagnies des eaux jordaniennes et sur les initiatives existantes de responsabilité sociale des entreprises afin de donner davantage de poids aux organisations de la société civile de la région MENA	Universités, centres de recherche, universitaires, ONG, entreprises, autorités	Triangle d'or des Pays-Bas (échanges d'information entre les entreprises, les instituts de recherche et les autorités)

Axe de recommandations n° 3 : Associer davantage les parties prenantes afin de renforcer la responsabilité des acteurs et l'adhésion des citoyens (suite)

Recommandations de l'OCDE	Étapes concrètes	Échéance (à court, moyen ou long terme)	Réformes et initiatives actuelles allant dans le sens de la recommandation	Parties prenantes	Expériences internationales
Produire une information claire et fondée sur des données probantes sur le rôle bénéfique potentiel des acteurs privés dans le secteur de l'eau	Élaborer une stratégie de communication nationale commune (brochures, campagne dans les médias, supports éducatifs, etc.) afin de sensibiliser les publics prioritaires (les ménages, par exemple) au rôle, aux responsabilités et à la contribution des acteurs privés au sein du secteur de l'eau	À moyen terme	L'examen en cours des expériences de privatisation (y compris dans le secteur de l'eau) pourra apporter des éclairages précieux, une fois que ses conclusions seront prêtes et rendues publiques	Ministère de l'Eau et de l'Irrigation, opérateurs de l'eau, chercheurs et universités	<ul style="list-style-type: none"> – Rapports des organismes donateurs sur les enseignements tirés des PPP (Agence française de développement, Banque mondiale) – Travaux de la communauté scientifique dressant le bilan des expériences nationales au sein d'un large éventail de pays – Rapports des institutions nationales indépendantes de contrôle des finances publiques

Axe de recommandations n° 3 : Associer davantage les parties prenantes afin de renforcer la responsabilité des acteurs et l'adhésion des citoyens (suite)

Recommandations de l'OCDE	Étapes concrètes	Échéance (à court, moyen ou long terme)	Réformes et initiatives actuelles allant dans le sens de la recommandation	Parties prenantes	Expériences internationales
Recommandation n° 2 : Renforcer les dispositifs et espaces actuels de dialogue avec les parties prenantes					
Renforcer les espaces de discussion multipartites afin d'encourager le dialogue entre les ONG, les universitaires, les administrés, les autorités locales et les prestataires de services sur les questions liées à l'eau	<ul style="list-style-type: none"> Élargir le mandat du Forum de l'eau des hautes terres aux grands thèmes liés à la prestation de services, au-delà de son centrage actuel sur la gestion des ressources en eau Préciser le rôle du Conseil national de l'eau pour renforcer l'interface entre les administrés et les décideurs 	À court terme	<ul style="list-style-type: none"> Les enseignements et les bonnes pratiques tirés du projet d'adduction d'eau de Disi, et notamment les consultations publiques organisées par la Banque mondiale à Amman et à Aqaba, pourraient servir de base de réflexion. Les associations jordaniennes d'usagers de l'eau peuvent fournir des enseignements intéressants et reproductibles en vue d'élaborer des dispositifs formels permettant aux particuliers de signaler leurs besoins et les dysfonctionnements éventuels aux responsables locaux et aux compagnies des eaux qui fournissent l'eau potable et assurent l'assainissement. Le ministère de l'Eau et de l'Irrigation s'emploie actuellement à « institutionnaliser » les forums au niveau des bassins non seulement à des fins de sensibilisation, mais aussi pour en faire des organismes consultatifs qui pourraient ensuite aborder aussi des questions cruciales liées à la qualité et à l'efficacité de la fourniture des services relatifs à l'eau. 	ONG, citoyens, universitaires et centres de recherche, autorités locales/municipales, prestataires de services, associations d'usagers de l'eau, ministère de l'Eau et de l'Irrigation	France (Observatoire parisien de l'eau)

Axe de recommandations n° 3 : Associer davantage les parties prenantes afin de renforcer la responsabilité des acteurs et l'adhésion des citoyens (suite)

Recommandations de l'OCDE	Étapes concrètes	Échéance (à court, moyen ou long terme)	Réformes et initiatives actuelles allant dans le sens de la recommandation	Parties prenantes	Expériences internationales
Associer plus systématiquement les usagers	<p>Réaliser régulièrement des enquêtes nationales de satisfaction au niveau des foyers/des usagers et en publier les résultats</p> <p>Mettre en place un système national de dépôt de réclamations (en ligne) pour recueillir et traiter les réclamations des usagers au sujet de demandes d'intervention ou d'amélioration du service et leurs commentaires sur les décisions administratives, etc.</p>	<p>À court terme</p> <p>À court terme</p>	<p>La vaste enquête auprès des abonnés lancée en 2006-07 dans le gouvernorat de Balqa et en 2007-08 dans le gouvernorat de Karak pourrait être élargie à l'ensemble des gouvernorats</p> <p>S'appuyer sur l'initiative lancée en 2009 par l'Ombudsman afin de permettre aux Jordaniens de s'adresser aux bureaux de poste pour formuler des réclamations au sujet des services publics, en l'adaptant au secteur des services de l'eau</p>	<p>Autorité jordanienne de l'eau, opérateurs de l'eau, associations d'usagers de l'eau (ménages et professionnels)</p>	<p>France (enquêtes auprès des usagers réalisées par l'association de consommateurs UFC Que Choisir)</p> <p>Service clientèle et réclamations des usagers au Royaume-Uni</p> <p>Enquête de satisfaction clientèle du département des services collectifs de la ville de San Diego (<i>City of San Diego Public Utilities Department, s.d.</i>)</p> <p>Enquête d'opinion publique du comité de Strathcona (<i>Strathcona County, s.d.</i>)</p>
Recommandation n° 3 : Définir une stratégie de communication et de développement des capacités					
Concevoir des campagnes médiatiques fondées sur les enseignements et recommandations antérieurs	<p>Élaborer des stratégies de communication et des stratégies médias avec, notamment, la définition de règles et de procédures claires pour les relations avec la presse, les médias sociaux et le grand public (manifestations, portes ouvertes, activités de sensibilisation ciblant la jeunesse, etc.)</p> <p>Désigner des porte-parole pour assurer une communication cohérente d'une institution à l'autre et entre l'échelon central et l'échelon infranational</p>	À court terme	<p>Faire de la communication une priorité stratégique en tirant parti de l'objectif de sensibilisation de la population et des décideurs jordaniens formulé dans la Stratégie nationale pour l'eau jordanienne</p>	<p>Opérateurs de l'eau, donneurs, conseillers en communication, ONG, ministère de l'Eau et de l'Irrigation, médias et associations de journalistes travaillant dans le domaine de l'eau/de l'environnement</p>	<p>Note pédagogique de la Banque mondiale sur la stratégie de communication à suivre pour les réformes du secteur de l'eau¹</p> <p>Stratégie de communication du Kenya pour le secteur de l'eau (ministère de la Gestion et de la Valorisation des ressources en eau, 2004)</p> <p>Stratégie de communication de la région de l'Aragon, en Espagne (Izquierdo, s.d.)</p>

Axe de recommandations n° 3 : Associer davantage les parties prenantes afin de renforcer la responsabilité des acteurs et l'adhésion des citoyens (*suite*)

Recommandations de l'OCDE	Étapes concrètes	Échéance (à court, moyen ou long terme)	Réformes et initiatives actuelles allant dans le sens de la recommandation	Parties prenantes	Expériences internationales
Cibler des acteurs clés tels que les jeunes et les femmes	Élaborer des plans médias sur mesures pour des publics spécifiques tels que les jeunes et les femmes, en les adaptant à leurs besoins et à leurs modes de communication	À moyen terme		Opérateurs de l'eau, donneurs, conseillers en communication, mouvements et associations de jeunesse, mouvements et associations féminins	Possibilité de tirer des enseignements de réseaux tels que le Water Youth Network et le Women for Water Partnership ²

1. <http://blogs.worldbank.org/publicsphere/communication-water-sector-reform-obstacles-opportunities>.

2. www.wateryouthnetwork.org.

Bibliographie

- City of San Diego Public Utilities Department (n.d), « Customer Satisfaction Survey », www.sandiego.gov/water/gen-info/outreach/opssurvey.shtml.
- Izquierdo, Rafael (n.d.), « Communication strategy in the region of Aragon », Présentation Powerpoint, www.un.org/waterforlifedecade/pdf/09_side_event_rafael_izquierdo.pdf.
- Ministry of Water Resources Management and Development (2004), « Communication Strategy for the Water Sector Reform Programme », www.wsp.org/sites/wsp.org/files/publications/3282007112547_afCommunicationsKenyaShortVersion.pdf.
- OCDE (à paraître), *Applying Better Regulation to the Water Sector*, Éditions OCDE, Paris, à paraître.
- OCDE (2013a), *La réforme de la réglementation dans les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord : Mise en œuvre des principes de la politique réglementaire pour renforcer la croissance inclusive*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204751-fr>.
- OCDE (2013b), *Making Water Reform Happen in Mexico*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264187894-en>.
- OCDE (2011), *Financement des services d'eau et d'assainissement : Enjeux, approches et outils*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264120549-fr>.
- OCDE (2009), « Strategic Financial Planning for Water Supply and Sanitation », rapport du Groupe de travail de l'OCDE « Sustainable Financing to ensure Affordable Access to Water Supply and Sanitation », www.oecd.org/env/resources/43949580.pdf.
- OCDE (2002), « OECD Best Practices for Budget Transparency », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 1/3, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/budget-v1-art14-en>.
- OFWAT (n.d), « Key performance indicators – guidance », www.ofwat.gov.uk/publications/guidance/gud_pro1203kpi.pdf.
- Strathcona Country (n.d), « 2012 Public Satisfaction Survey », www.strathcona.ca/files/files/at-comc-2012-public-satisfaction-survey-results.pdf.

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

Nom	Affiliation
Abbadi, Mufleh	International Union for Conservation of Nature (IUCN)/ West Asia office ROWA
Abdalla, Hazem	Samra Project Company
Abu Allan, Aysha	Water Authority of Jordan, Highland Water Forum Secretariat
Abu Eid, Omar	Délégation de l'Union européenne
Abu Ghosh, Walid	Arabtech Jardaneh
Abu Roos, Subhi	Jordan Water Company LLC – Miyahuna
Afana, Mohamad	Ministère de l'Environnement
Al Absi, Khalil	Autorité de la vallée du Jourdain
Al-Assad, Hamza	Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD)
Al-Ayed, Joumana	Jordan Water Company LLC – Miyahuna
Al-Dwairi, Mohammad	Ministère de l'Eau et de l'Irrigation
Al Fouqaha, Eyad	Ministère des Finances
Al-Jazzar, Ahmad	Ministère de la planification et de la coopération internationale
Al Khreisha, Hazem Y.	Royal Society for the Conservation of Nature
Al-Kofahi, Ahmad	Jordan Environment Society
Al-Mahamid, Jihad	Ministère de l'Eau et de l'Irrigation
Al Naser, Safa	Ministère de la planification et de la coopération internationale
Al Qudah, Basel	Ministère de l'Environnement
Al Shakhanbeh, Ibrahim	Ministère de l'Eau et de l'Irrigation
Al-Waqfi, Mohammad	Ministère de l'Eau et de l'Irrigation /Unité Gestion de la Performance (PMU)
Al Z'oubi, Kamal	Millennium Challenge Account – Jordanie (MCA)
Al-Zubi, Bashar	Jordan Investment Board

Al Zubi, Jarrah	Arab Countries Water Utility Association (ACWUA)
Alawneh, Ziyad	Land and Human to Advocate Progress (LHAP)
Almomani, Mohammad R. Athamneh, Diana	Ministère de l'Eau et de l'Irrigation USAID Jordan Water Reuse and Environmental Conservation Project
Attili, Shaddad Bahdousheh, Mary Bani-Hani, Aiman	Autorité palestinienne de l'Eau Consultant US Agency for International Development (USAID)
Bany Mustafa, Mohammed Barghout, Muna	Ministère de l'Eau et de l'Irrigation Agence suédoise d'aide au développement international (Sida)
Bataineh, Nasr Batarseh, Mervat Bon, Bernard Brown, Alan	Jordan Water Company LLC – Miyahuna The Royal Society for the Conservation of Nature Samra Project Company US Agency for International Development (USAID) – Institutional Support & Strengthening Program (ISSP)
Btoosh, Jomana Busche, Daniel	Jordan Environment Society (JES) GIZ (GmbH – German Society for International Co-operation)
Cojocar, Iulia Dahiyat, Iyad	Banque mondiale Ministère de l'Eau et de l'Irrigation/ Unité Gestion de la Performance (PMU)
Foudeh, Haitham H. Griffies Weld, Esther	Arab Bank (Corporate & Institutional Banking) Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD)
Habahbeh, Rowieda Habjoka, Nour	Ministry of Municipal Affairs GIZ (GmbH – German Society for International Co-operation)
Haddadin, Nisreen Hadidi, Khair Haobsh, Janseit Hasan, Yousef Hasweh, Reem Hijazi, Jamal Ihrén, Niclas Jägerskog, Anders Jaradat, Hamzah	Ministère de l'Eau et de l'Irrigation Water Authority of Jordan Ministère de l'Eau et de l'Irrigation Jordan Valley Authority Ministère des Affaires municipales Arabtech Jardaneh Respect Sustainable Business RSB AB Ambassade de la Suède Ministère des Finances, Unité PPP

Hummash, Obyda	Jordan Environment Society
Khalil Hammash, Ghazi	Jordan Water Company LLC – Miyahuna
Khasman, Khaldon	Arab Countries Water Utilities Association (ACWUA)
Khleifat, Saddam	US Agency for International Development (USAID) – Institutional Support & Strengthening Program (ISSP)
Knight, Melissa	US Agency for International Development (USAID)
Kreshan, Majed	Ministère de l'Environnement
Kurdi, Hani	Japan International Co-operation Agency (JICA)
Lane, Philippe	Ambassade de France en Jordanie
Langford, Thomas	Consolidated Contractors Company (CCC) Group
LeScaigne, Yvon	Consolidated Contractors Company (CCC)
Mahfouz, Ahmad	Ministère de l'Eau et de l'Irrigation/Unité Gestion de la Performance
Mesnil, Alexandre	Ambassade de France en Jordanie
Mulot, Jean	GIZ/Ministère des Finances
Nasereddin, Mustafa	Arab Countries Water Utility Association (ACWUA)
Nilsson, Esse	Agence suédoise d'aide au développement international (Asdi)
Oweis, Munir	Jordan Water Company LLC – Miyahuna
de Pazzis, Anne	Degrémont
Perard, Edouard	Banque européenne d'investissement (BEI)
Perrin, Serge	Agence Française de Développement (AFD)
Ponte, Jean-Marc	Suez Environnement
Quteishat, Koussai	Jordan Desalination and Reuse Association
Robinson, Simon	Mott MacDonald
Rossmiller, Barbara	US Agency for International Development (USAID) – Institutional Support & Strengthening Program (ISSP)
Russin, Alex	Millennium Challenge Corporation
Sander, Irene	GIZ (GmbH – German Society for International Co-operation)
Scatasta, Monica	Banque européenne d'investissement (BEI)
Shroof, Zaid	EngiCon
Snrech, Serge	Agence Française de Développement (AFD)
Subah, Ali	Ministère de l'Eau et de l'Irrigation

Sukkar, Waleed	Ministère de l'Eau et de l'Irrigation/Unité Gestion de la Performance (PMU)
Taha, Suzan	EC-funded project SWIM-SM
Talhami, Michael	Comité international de la Croix Rouge
Telfah, Basem	Ministère de l'Eau et de l'Irrigation
Totaro, Francesco	Banque européenne d'investissement (BEI)
Van Gilst, Thomas	Banque européenne d'investissement (BEI)
Zureikat, Tarek	EngiCon

Glossaire

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

Les contrats de **BOT (construction-exploitation-transfert, *build-operate-transfer*)** correspondent à des concessions sur des installations nouvelles. Ces contrats incluent des clauses d'achat ferme, c'est-à-dire des garanties de recettes qui se traduisent pour les pouvoirs publics par des passifs éventuels. À l'expiration d'un contrat BOT, les actifs reviennent au secteur public. Les contrats **BOO (construction-propriété-exploitation, *build-own-operate*)** sont semblables aux contrats BOT, si ce n'est qu'ils ne prévoient pas le transfert des actifs au secteur public après une période prédéfinie. Il revient donc à l'opérateur privé de procéder aux investissements nécessaires pour répondre aux obligations de services qui lui incombent. Dans le cadre des contrats **BOOT (construction-propriété-exploitation-transfert, *build-own-operate-transfer*)**, le secteur privé se procure les fonds nécessaires à la construction, puis construit les infrastructures, les exploite durant une période convenue (d'une durée comprise entre 15 et 30 ans), puis en transfère la propriété aux pouvoirs publics. Enfin, les contrats **BOTT (construction-exploitation-formation-transfert, *build-operate-train-transfer*)** sont une variante des contrats BOT où l'opérateur privé s'engage à former des représentants du secteur public en vue de faciliter le transfert. Ils ont été utilisés à plusieurs reprises dans des projets en Afrique du Sud. Le secteur privé peut se voir confier d'autres activités selon les cas, dont la conception, la construction, l'exploitation, l'entretien et le financement.

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

Dans un **contrat de gérance**, les pouvoirs publics mandatent une société privée pour assurer des services de gestion, le plus souvent moyennant une rémunération forfaitaire. En vertu du contrat, la société privée se voit confier la gestion d'un service public et doit assurer la fourniture de ce service pendant une certaine période. La rémunération de l'opérateur privé peut être définie dès le début, auquel cas les risques commerciaux sont entièrement portés par le secteur public, ou liée à la performance du service, auquel cas l'opérateur privé assume une partie des risques.

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

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

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

L'**optimisation de la dépense publique** peut se définir comme la combinaison optimale, du point de vue de l'administration, de plusieurs éléments (qualité, caractéristiques et prix), calculée sur l'ensemble de la durée de vie du projet.

Les parties prenantes sont définies comme les individus ou groupes d'individus directement ou indirectement affectés par les politiques de l'eau, ainsi que ceux ayant un intérêt ou la capacité d'influencer leurs résultats de façon positive ou négative – et qui souhaitent s'engager dans les processus décisionnels. Cela peut inclure des organisations de la société civile avec un intérêt spécifique comme les communautés locales ou leurs représentants formels et informels, les autorités nationales et les gouvernements locaux, les élus, les régulateurs, les agences, les utilisateurs, les universitaires, les prestataires de services et d'autres entreprises, et les organisations et acteurs non gouvernementaux.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

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

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

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

Études de l'OCDE sur l'eau

La gouvernance des services de l'eau en Jordanie

SURMONTER LES DÉFIS DE LA PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVÉ

Sommaire

Résumé

Évaluation et recommandations

Chapitre 1. Participation du secteur privé au secteur de l'eau jordanien : les défis à relever en matière de gouvernance

Chapitre 2. Les pistes à suivre : améliorer la viabilité financière, le cadre réglementaire et le dialogue avec les parties prenantes

Chapitre 3. Plan d'action pour le secteur de l'eau jordanien

Veillez consulter cet ouvrage en ligne : <http://dx.doi.org/10.1787/9789264224537-fr>.

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.

Rendez-vous sur le site www.oecd-ilibrary.org pour plus d'informations.

