

Architecture institutionnelle du service public de l'eau potable en Algérie: portée et limites.

Institutional architecture of the public service of drinkable water in Algeria: scope and limits.

Kamel MOULAI ^{1*}

Université Mouloud MAMMERI, Tizi-Ouzou,

e-mail : kamel19@yahoo.fr

Date de soumission :08/06/21 - Date d'acceptation finale : 10/07/2021- Date de publication : septembre2021

RESUME

Le service public est confondu avec l'administration publique en Algérie. Quoique l'Etat se réserve le monopole du service de l'eau, sa gestion technique peut être déléguée depuis la loi 05-12 sous divers modes. C'est ainsi que des contrats de PPP y ont été signés avec des entreprises étrangères. D'un point de vue économique, l'architecture institutionnelle et organisationnelle du service public est comptable en efficacité et efficience. Or, celle-ci présente certaines limites : foisonnement d'acteurs mobilisés et insuffisances dans la maîtrise des arrangements institutionnels de gestion déléguée du service sensés minimiser le risque et les coûts.

Mots-clés : service public –délégation de service public – institutions- Partenariats public-Privés (PPP)- eau

ABSTRACT

The public service is confused with the public administration in Algeria. Although the State reserves the monopoly of the water service, its technical management can be delegated since law 05-12 under various modes. This is how PPP contracts were signed with foreign companies. From an economic point of view, the institutional and organizational architecture of the public service is accountable for efficiency and effectiveness. However, this one presents certain limits: abundance of actors mobilized and insufficiencies in the control of the institutional arrangements of delegated management of the service meant to minimize the risk and the costs.

Keywords: public service - public service delegation – institutions- Public-Private Partnerships (PPP)- water

* MOULAI Kamel, MCA, Université Mouloud MAMMERI de Tizi-Ouzou (Algérie)

Architecture institutionnelle du service public de l'eau potable en Algérie: portée et limites.

Introduction

Au lendemain de l'indépendance, le service public est confondu avec l'administration publique en Algérie. Ainsi, c'est à l'Etat et aux collectivités locales que revient la fonction d'assurer la production et la fourniture des services publics en général et celui de l'eau en particulier. Ce n'est que durant les années 1980, suite à la promulgation du code des eaux en 1983, que l'Etat s'est donné la possibilité de gestion de l'eau par le mode de concession à un établissement public, une entreprise publique ou aux collectivités locales.

La croissance démographique et les contraintes climatiques ont poussé les autorités publiques à recourir à d'autres sources d'eau, autre que les barrages et les forages. C'est dans ce contexte qu'elles se sont retournées à la construction des usines de dessalement en partenariat avec des entreprises privées étrangères.

Le cadre institutionnel par le biais de la loi organique relative à l'eau (loi 05-12)¹ a tranché la question de la séparation entre la responsabilité de fournir le service de l'eau qui reste amplement un domaine exclusif de l'Etat et la gestion technique du service peut qui être déléguée à des opérateurs économiques privés, pour une meilleure efficacité dans la production.

Dans ce travail nous traiterons de l'architecture du cadre institutionnel pour montrer sa portée et ses limites éventuelles. Ainsi, nous posons la question de savoir quelle portée et quelles les limites pour l'organisation actuelle du service public de l'eau en Algérie, en termes d'efficacité et d'efficience ?

La démarche méthodologique de ce travail s'articule autour de trois volets essentiels, qui permettent dans la foulée son organisation en trois sections. D'abord, une revue de la littérature nous permet de cerner la notion de service public dans sa dimension économique, souvent négligée au profit des autres dimensions juridique et administrative. Ensuite, un travail de synthèse des recoupements de textes législatifs et réglementaires souvent dispersés autour de plusieurs organismes et acteurs, nous permet de présenter et étudier l'architecture institutionnelle du service public de l'eau en Algérie. Enfin, une étude d'une expérience en matière de contractualisation publique-privée dans le domaine du dessalement de l'eau de mer en Algérie, nous permettra de faire une première appréciation des limites du cadre institutionnel de la contractualisation public-privée dans le domaine de l'eau.

Section I : Les fondements théoriques de la réglementation des services publics

La théorie économique considère les services publics comme étant des biens publics ou collectifs non matériels.

A) Définition et typologie de services publics

1) Définition

¹ La loi 05-12 du 4 août 2005 relative à l'eau.

Architecture institutionnelle du service public de l'eau potable en Algérie: portée et limites.

La définition des biens collectifs remonte aux travaux de Samuelson (1954, 1955)¹ et de Musgrave (1959)². Depuis, la littérature qui concerne ce type de biens est suffisamment abondante notamment dans les ouvrages d'économie publique.

En distinguant les biens collectifs purs des biens privés du secteur marchand, Samuelson attribue trois caractéristiques à ces premiers : l'indivisibilité de l'offre, l'impossibilité d'exclusion et la production jointe à utilisateurs multiples.

L'indivisibilité de l'offre signifie que lorsque le bien collectif est offert, les individus le consomment en commun et en totalité. Le niveau d'utilisation reste le même pour chaque consommateur. Autrement dit, tous les agents économiques consomment en commun la totalité de la quantité disponible du bien collectif offert. On parle aussi dans ce cas de « non-rivalité » des consommateurs.

2) La typologie des services publics

Les biens qui satisfont ces deux critères sont désignés par la notion de « biens publics ou collectifs purs ». Mais en réalité tous les biens satisfont plus ou moins ces deux critères.

L'analyse économique distingue alors entre plusieurs types de biens collectifs, donc de services publics.

Tableau 1 : Classification des services publics

Electricité Téléphone	Biens de club	Consommation facultative	Accès payant	Financement par les recettes perçues auprès des usagers
Transports collectifs Cantines scolaires Piscines municipales				Financement mixte
Minitel (à son lancement) Musée (le dimanche)			Accès gratuit	Financement par l'impôt
Ecoles Vaccination		Consommation forcée		
Défense nationale Eclairage public Signalisation routière	Biens collectifs purs			

Source : Lévêque F., économie de la réglementation, La découverte, 2005, p. 99

¹Samuelson P. A., la théorie pure des dépenses publiques, traduction française, in Généreux J., l'économie politique, analyse économique des choix publics et de la vie politique, Larousse, Bordas, 1996, p.79

²Musgrave R. A., la théorie des finances publiques, traduction française, in Généreux J., l'économie politique, analyse économique des choix publics et de la vie politique, Larousse, Bordas, 1996, pp. 94-116.

Architecture institutionnelle du service public de l'eau potable en Algérie: portée et limites.

La définition juridique du service public comme notion est souvent attachée à Duguit L. qui justifiait une sphère d'intervention propre de l'État. Pour lui, le service public désigne : « *toute activité dont l'accomplissement doit être réglé, assuré et contrôlé par les gouvernants, parce qu'il est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale et qu'il est de telle nature qu'il ne peut être assuré complètement que par l'intervention de la force gouvernante* »¹.

B) Les principes du service public

Le service public repose sur trois principes mis en avant par Louis Rolland en France. Il s'agit des principes de la continuité, de mutabilité et d'égalité du service public.

Le principe de continuité signifie que le service public doit fonctionner d'une façon ponctuelle et régulière. Ce principe donne à l'utilisateur le droit d'accès au service pour une période déterminée (service d'éducation, santé, etc). En vertu de ce principe, un fonctionnement minimum devrait être assuré en cas de grève par exemple.

La mutabilité ou l'adaptabilité se résume à la prise en compte de toutes les mutations et les changements de l'environnement politique, économique et social qui peuvent concerner le domaine d'un service public donné. Par exemple, les services publics doivent intégrer l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication pour répondre aux besoins des usagers en termes de la qualité du service dans les domaines de l'éducation, la santé, etc.

Le principe de l'égalité fait référence à l'égalité du traitement des usagers en matière de service public. Il s'agit de bannir toute forme d'exclusion ou de discrimination dans l'accès aux services publics.

C) Evolution du service public

Jusqu'aux années 1970, les services publics ont été concernés par des réglementations, vu qu'ils font objet de monopoles naturels, avant que des déréglementations soient opérées à partir des années 1980, notamment aux USA et en Europe.

1) Le monopole naturel et réglementation des services publics

a) Aperçu sur la notion de monopole naturel dans les services publics

ADAMS (1887), définit les monopoles naturels par la présence de rendements croissants. Dans une telle situation la concurrence n'est pas possible, car une grande firme sera toujours mieux placée que les plus petites et n'aura aucun mal à les éliminer. ELY définit le monopole naturel de manière plus large, en le liant à trois propriétés alternatives : la rareté absolue d'un bien, l'existence d'un secret de fabrication, d'un privilège spécial ou d'un brevet garantissant l'exclusivité à son détenteur, ou enfin des propriétés particulières de l'industrie, telles que : des rendements croissants, une structure des coûts de production où les coûts fixes sont importants relativement aux coûts variables, l'impossibilité d'un grand nombre de firmes².

¹ Duguit L., Traité de droit constitutionnel, t.2, Sirey, 1923, p. 55

² De Bornier Jean Magnan, les monopoles naturels, pp.2-3, consulté sur le site :<http://junon.univ-cezanne.fr/bornier/MonNt.pdf>, le 25-12-16

Architecture institutionnelle du service public de l'eau potable en Algérie: portée et limites.

C'est dans ce contexte que le contrôle étatique est nécessaire pour limiter le pouvoir de ces firmes.

La définition moderne du monopole naturel est due à FAULHABER qui, en 1973, qui introduit la notion de sous-additivité des coûts de production.

Donc les situations problématiques en présence dans les services publics sont variées. Mais la première réponse de l'Etat est la réglementation.

b) La réglementation/ déréglementation des services publics

Les réglementations publiques sont justifiées dans une large mesure par les défaillances du marché. C'est-à-dire lorsque « *la concurrence par le marché est inefficace, destructrice ou impraticable* »¹.

Les problèmes que posent les monopoles naturels ont poussés alors les pouvoirs publics partout dans le monde à réagir pour réglementer les services publics.

Le mouvement de réglementation a touché les USA notamment dans chemin de fer, l'électricité et le téléphone, etc., à partir des années 1930 jusqu'à l'après-guerre mondiale. En Europe, les pouvoirs publics ont pris en charge la gestion des firmes en situation de monopole en les nationalisant.

Mais, un certain nombre de problèmes sont causés par la réglementation des services publics, c'est le cas notamment lorsqu'elle crée des distorsions dans la structure productive. De plus elle n'incite pas la firme à maîtriser ses coûts de production, car en cas de réglementation de taux de marge, des coûts élevés permettent des profits plus élevés. (Modèle d'Averch et Johnson, 1962)

La théorie de la capture (Stigler, 1971 ; Jordan, 1972 ; Peltzmann, 1976 et Becker, 1983) a mis en avant l'idée selon laquelle le législateur peut être capturé. Dans ce cas la réglementation sera biaisée et sert les intérêts de l'industrie réglementée ou tout au moins contrôlée par des groupes d'intérêts en contrepartie d'un « soutien politique ».

Par ailleurs, un constat particulièrement négatif sur la situation des activités réglementées a été observé : des effets économiques pervers, des effets bureaucratiques potentiels et autres difficultés².

Cela explique les vagues de déréglementation qu'ont connues les industries de réseaux durant les années 1980 aux USA, en Europe et ailleurs. Les pouvoirs publics mettent en place alors des structures dotés d'autorité de régulation.

2) La mise en concurrence dans les services publics de réseaux

La théorie économique a proposé un certain nombre de solutions au problème du monopole naturel. Il s'agit notamment de la théorie des marchés contestables et de la concurrence pour le marché.

¹Foirry J. P., analyse économique des décisions publiques, Hachette, Paris, 1997, p.72.

²Foirry J. P., op. cit., 1997, p.73

Architecture institutionnelle du service public de l'eau potable en Algérie: portée et limites.

a) La théorie des marches contestables

La contestabilité renvoie à la situation où une pression concurrentielle peut s'exercer aussi bien par la menace d'entrée éventuelle de nouveaux producteurs sur le marché que par l'existence des producteurs rivaux qui s'y trouvent déjà (Baumol et Lee, 1991).

Toutefois, le niveau élevé des coûts irréversibles et la réaction de l'entreprise en place face aux autres font que les marchés monopolistiques peuvent rarement être décrits comme étant contestables (Vickers et Yarrow, 1988).

b) La concurrence pour le marché

La concurrence pour le marché (Demsetz, 1968 ; Baron, 1989) repose sur l'idée que les caractéristiques techniques d'une activité justifient sa gestion par un monopole, n'excluent pas l'existence de plusieurs firmes capables d'exercer l'activité en question. La concurrence pour le marché renvoie à l'organisation *ex ante* d'une enchère publique pour attribuer le droit de servir la demande *ex post*. Cela peut réduire la rente du producteur tout en bénéficiant de l'avantage des rendements croissants.

La mise en concurrence pour le marché peut prendre plusieurs formes selon que la gestion de l'infrastructure est séparée ou non de celle du service.

Néanmoins, la concurrence pour le marché souffre de difficultés qui peuvent se manifester au moment de l'attribution, pendant l'exécution, et à la réattribution. (Williamson O., 1976 ; Goldberg (1976), Yvrande-Billon A., 2008). Au moment de l'attribution, ces difficultés sont liées aux critères de sélection des candidats et l'existence du risque d'entente entre les candidats, la capture et le favoritisme de la part de l'organisateur de l'enchère. Pendant l'exécution du contrat, il y a risque de divergence entre les prix et les coûts ou le risque de comportement opportuniste de la part de l'entreprise retenue qui exploite à son profit l'incomplétude du contrat. La réattribution des contrats se heurte généralement à la spécificité des actifs utilisés dans la production du bien qui rend difficile la réalisation d'une parité entre l'opérateur sortant et les autres.

Section II : La structure institutionnelle du service public de l'eau en Algérie : une panoplie d'institutions impliquées et un « foisonnement » d'acteurs intervenant.

La structure institutionnelle comprend le cadre juridique et organisationnel, ainsi que les autres instruments d'action publique telle que la planification. Les institutions devraient être comprises ici comme l'ensemble des règles formelles et informelles (North D., 1991), qui encadre le service public d'eau, ainsi que leur mise en application.

A) Le cadre institutionnel du service de l'eau en Algérie

Il est constitué des textes juridiques formels, des organes et acteurs institutionnels intervenant et des instruments d'action.

1) La constitution (2016) et le code civil (2007)

Le cadre institutionnel algérien, à son haut niveau, donne à l'eau une place importante, puisque la constitution algérienne de 2016, au même titre que les constitutions précédentes, décide clairement la propriété publique de l'eau puisqu'il est un bien de la collectivité nationale (art.18). Le même texte donne le droit au parlement de légiférer dans le domaine de

Architecture institutionnelle du service public de l'eau potable en Algérie: portée et limites.

l'eau (art.140). Le code civil confirme la propriété de la collectivité nationale des ressources en eau (art.692).

2) La loi 05-12 relative a l'eau

Cette loi constitue l'axe central sur lequel est bâtie toute l'architecture institutionnelle du service public de l'eau en Algérie.

a) Des principes de services publics institués

Dès son article 2, la loi 05-12 du 4 août 2005 donne les objectifs assignés à l'utilisation, à la gestion et au développement durable des ressources en eau. Il s'agit, entre autres, d'assurer la satisfaction de la demande de consommation de ce bien par les ménages, et de son utilisation dans les autres domaines tels que l'agriculture, l'industrie et autres.

Les principes de services publics sont clairement institués, notamment lorsqu'il s'agit du « droit à l'accès » au ce service public dans « l'équité » et le respect « l'intérêt général » (art.3). Par ailleurs, la durabilité et le long terme qui devraient caractériser la ressource en eau sont également évoqués (art.2).

b) L'institution de nouveaux modes de gestion intégrant les principes d'efficacité et d'efficience : la concession et la délégation de service public

La loi 05-12 donne pour la première fois la possibilité d'effectuer une concession ou une délégation de service public de l'eau à des personnes morales de droit public ou privé.

De cette façon la loi 05-12 consacre ainsi la séparation entre la responsabilité de fourniture du service public qui reste du ressort de l'Etat et la gestion « technique » du service public de l'eau pouvant bénéficier de l'efficacité et de l'efficience qui est l'atout des entreprises.

-La concession du service public de l'eau : Tout en précisant que les services publics de l'eau relève de l'Etat et des communes, la loi donne la possibilité à ces derniers de concéder la gestion de ces services à des personnes morales, mais de droit public, sur la base d'un cahier de charges et d'un règlement de service (art.101).

Le concessionnaire sera chargé de l'exploitation, de la maintenance, du renouvellement et de la réhabilitation et du développement des ouvrages et installation. En plus des opérations liées à la production et au transfert d'eau, la concession inclue l'ensemble des opérations de facturation et de recouvrement des montants dus par les usagers du service public de l'eau ou de d'assainissement conformément au système de tarification (art.102).

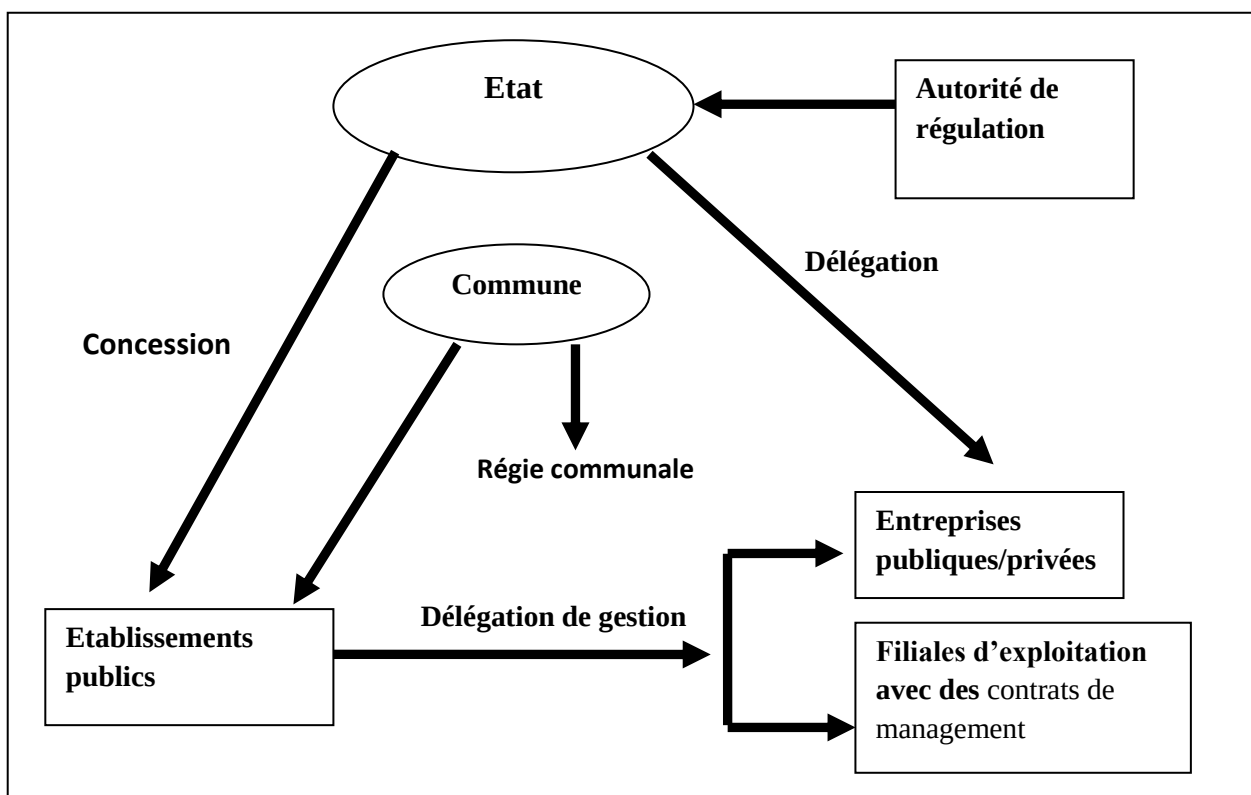
-La délégation du service public de l'eau : La loi 05-12 indique que la délégation doit se faire par une mise en concurrence « *en précisant notamment la consistance et les conditions d'exécution des prestations mises à la charge du délégataire, les responsabilités engagées, la durée de la délégation, les modalités de rémunération du délégataire ou de tarification du service payé par les usagers et les paramètres d'évaluation de la qualité de service* » (art.105). La délégation peut concerner la construction d'infrastructures hydrauliques ou leur réhabilitation ainsi que leur exploitation dans le cadre d'opérations de partenariat incluant la conception des projets et le financement des investissements y afférents (art.106).

La figure n° 1 nous montre d'une façon schématique les possibilités de concession dans le secteur de l'eau entre l'Etat ou la commune et les établissements publics, tout en gardant la régie communale comme mode de « classique » gestion du service public. La délégation de

Architecture institutionnelle du service public de l'eau potable en Algérie: portée et limites.

gestion du service, quant à elle, peut se faire entre l'Etat directement et des entreprises ou leurs filiales ou entre les établissements publics et les entreprises ou filiales (c'est le cas du contrat PPP entre l'ADE et l'ONA d'un côté et Suez Environnement de l'autre signé en 2005). L'autorité de régulation constitue un organe de veille sur le respect de la réglementation et des clauses des contrats entre les différents acteurs intervenant.

Figure 1 : Les modes de gestion du service public de l'eau et les acteurs intervenants



Source : ministère des ressources en eaux, 2017.

c) Le financement du service public de l'eau : le système de tarification

Les charges d'exploitation et de développement relatives aux activités des services publics de l'eau potable et de l'assainissement sont couvertes par les produits de la tarification.

Le système tarifaire est basé sur les principes de « *progressivité* » des tarifs en fonction des tranches de consommation et de « *sélectivité* » selon les catégories d'usages, et de « *solidarité* » entre les usagers avec un tarif social correspondant aux consommations vitales (art.143).

Une dotation financière permet de compenser les charges subies par l'organisme exploitant au titre des sujétions de service public et notamment lorsque les tarifs approuvés par l'autorité concédante sont inférieurs aux coûts réels de gestion (art.140).

Architecture institutionnelle du service public de l'eau potable en Algérie: portée et limites.

3) Le cadre réglementaire du service public de l'eau

Récemment, un cadre réglementaire a accompagné la transformation dans les modes de gestion du service public de l'eau en Algérie.

a) Le décret présidentiel n° 15-247 du 16 septembre 2015 portant réglementation des marchés publics et des délégations de service public.

Par le biais de ce décret, le cadre institutionnel du service public en Algérie vient de consacrer clairement la délégation de service public comme un mode de gestion alternatif.

Ainsi toute personne morale responsable d'un service public a la possibilité, sauf disposition législative contraire, de confier sa gestion par le moyen d'une convention à un délégataire. La rémunération du délégataire sera assurée substantiellement par l'exploitation du service public.

La nouveauté est que le décret est que l'autorité délégante peut confier au délégataire la réalisation d'ouvrages ou l'acquisition de biens nécessaires au fonctionnement du service public (art.207).

Toutefois, cette disposition attendra la promulgation d'un décret d'application.

Ainsi, le capital privé est clairement sollicité pour jouer un rôle dans la gestion des services publics, mais aussi dans la réalisation des équipements qui en sont nécessaires.

b) Décret exécutif n° 08-54 du 9 février 2008 portant approbation du cahier des charges-type pour la gestion par concession du service public d'alimentation en eau potable et du règlement de service y afférent.

Le cahier de charge précise en détails les responsabilités du concessionnaire, en mentionnant l'étendu de la concession, les conditions d'exploitation du service public, les travaux, l'exploitation et l'entretien des ouvrages et installations, la production de bilans et comptes-rendus annuels.

Le cahier de charge précise également les conditions et la nature des contrôles exercés par l'autorité concédante.

B) La planification en matière d'eau

La planification en matière des ressources en eau est assurée par le plan national de l'eau, en niveau national et le Plan Directeur d'Aménagement des Ressources en Eaux (PDARE)¹, élaboré par l'agence de bassin et approuvé par le comité de bassin.

A l'horizon 2030, l'infrastructure hydraulique du pays se trouvera structurée en systèmes hydrauliques régionaux et en aménagements hydrauliques intégrés selon leur projection spatiale. L'objectif est de maximiser la mobilisation des ressources en eau conventionnelles et non conventionnelles, pour assurer et sécuriser la couverture à long terme de la demande en eau des populations et des activités agricoles et industrielles.

¹ Art. 5 de la Loi 05-12.

Architecture institutionnelle du service public de l'eau potable en Algérie: portée et limites.

Trois grands systèmes hydrauliques régionaux, dont la configuration est fortement déterminée par les métropoles oranaise, algéroise et constantinoise, en termes de consommation de ressources.

Cet exposé succinct de l'arsenal institutionnel encadrant le service public de l'eau en Algérie, nous permet d'affirmer qu'il y a une avancée considérable en la matière, ces dernières années. Mais la mobilisation du capital privé aux services publics, nécessite plus d'effort en matière institutionnelle qui peuvent aller au-delà de cadre pour toucher à celui encadrant l'investissement et le climat des affaires en général. Par ailleurs, la nécessité d'une loi dédiée spécialement aux PPP serait d'un apport important, car les contrats impliquant les opérateurs économiques privés sont extrêmement complexes, et diffèrent des marchés publics traditionnels de courts termes, en ce sens qu'ils gèrent les comportements des acteurs à intérêt divergents, voire contradictoires, impliquant des usagers.

Une loi cadre qui réduira les problèmes que posent généralement la contractualisation publique-privé, tels les difficultés liées à la mise en concurrence des entreprises (choix des critères, mode de mise concurrence, etc) ou l'incomplétude des contrats liée à l'asymétrie informationnelle entre les co-contractants, lorsque de la rédaction des contrats, ou encore le règlement des conflits lorsque de l'exécution des contrats, notamment lorsque les usagers entre en jeu.

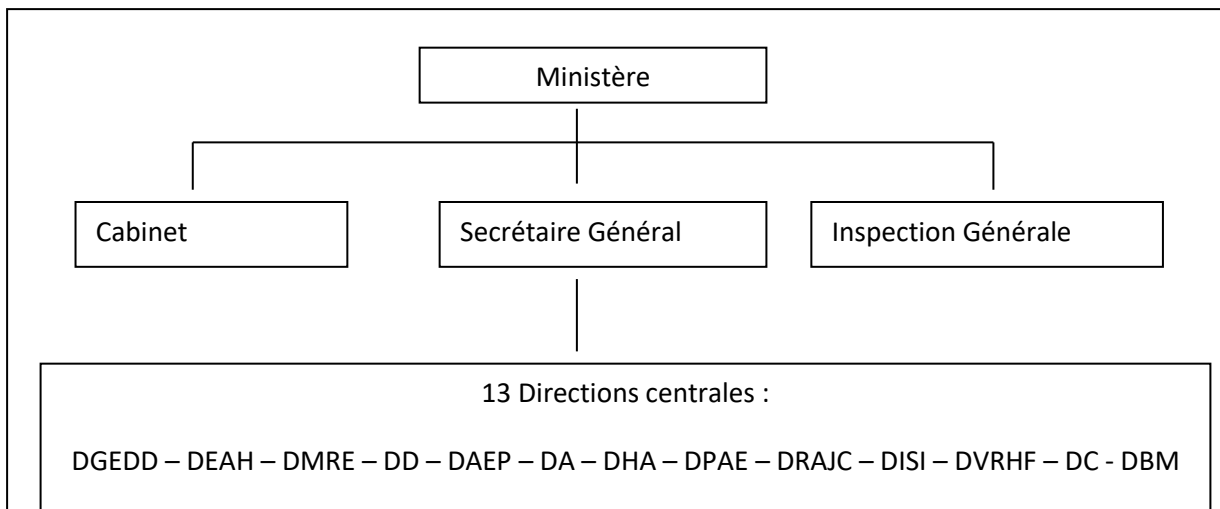
C) L'organisation des acteurs intervenants

Le service public de l'eau se caractérise par une multiplicité des acteurs intervenant.

1) Le ministère des ressources en eau

Au niveau central, l'organisation du ministère peut être schématisée par la figure n°1.

Figure 2 : organisation du ministère des ressources en eau



Source : ministère des ressources en eau

Architecture institutionnelle du service public de l'eau potable en Algérie: portée et limites.

Le nombre de directions centrales est porté de neuf à treize, après la restructuration opérée en 2016¹. Certaines directions ont été scindées, comme la Direction d'Assainissement et de la Protection de l'Environnement. Vus l'enjeu et les défis de l'heure en la matière, l'environnement et le développement durable a eu droit à une direction générale qui elle-même subdivisée en six directions. En outre, deux nouvelles directions (la Direction du Dessalement; la Direction de l'Informatique et des Systèmes d'Information ; la Direction de la Coopération).

Encadré : Les 13 directions sont les suivantes :

1. La Direction Générale de l'Environnement et du Développement Durable (DGEDD) ;
2. La Direction des Etudes et des Aménagements Hydrauliques (DEAH);
3. La Direction de la Mobilisation des Ressources en Eau (DMRE) ;
4. La Direction du Dessalement (DD);
5. La Direction de l'Alimentation en Eau Potable (DAEP);
6. La Direction de l'Assainissement (DA);
7. La Direction de l'Hydraulique Agricole (DHA) ;
8. La Direction de la Planification et des Affaires Economiques (DPAE);
9. La Direction de la Réglementation et des Affaires Juridiques et du Contentieux (DRAJC);
10. La Direction de l'Informatique et des Systèmes d'Information (DISI);
11. La Direction de la Valorisation des Ressources Humaines et de la Formation (DVRHF);
12. La Direction de la Coopération (DC);
13. La Direction du Budget et des Moyens.

Au niveau régional et local, les compétences sont réparties au moyen d'une déconcentration sur des relais locaux. Il s'agit des directions des ressources en eau de wilaya (DREW, 48 Directions) et des établissements publics sous tutelle.

2) Les directions de l'hydraulique de wilaya (DHW) :

Les 48 Directions de l'hydraulique de Wilaya (DHW) sont organisées en services et en subdivisions territoriales. Elles sont chargées de :

- de la maîtrise d'ouvrage des projets hydrauliques concentrés et de la maîtrise d'œuvre des projets décentralisés au niveau communal ;
- assurer le contrôle de l'exploitation du domaine public hydraulique au moyen de la police des eaux ainsi que le contrôle de l'application de la législation, de la réglementation et des normes.

3) Les établissements publics sous-tutelle

Selon les missions que leur sont dévolues, les établissements publics relevant du secteur des ressources en eau peuvent être partis en trois catégories:

- 1) les établissements chargés d'inventaire des ressources en eau et en sols irrigables (ANRH) ainsi que la gestion intégrée des ressources en eau à l'échelle des bassins hydrographiques (5 ABH) ;
- 2) les établissements chargés de gérer les services publics d'alimentation en eau potable et d'assainissement par concession (ADE, ONA) ;

¹ Décret exécutif n° 16-89 du 1 mars 2016 portant organisation de l'administration centrale du ministère des ressources en eau et de l'environnement.

Architecture institutionnelle du service public de l'eau potable en Algérie: portée et limites.

- 3) les établissements chargés de mettre en œuvre les programmes nationaux de développement et d'exploitation des infrastructures de mobilisation des eaux superficielles (ANBT) ou d'équipement des périmètres d'irrigation(ONID) réalisées par l'Etat ou pour son compte.

4) Les organes de concertation

Il s'agit du Conseil Consultatif des Ressources en Eau (CNCRE), des Comités de Bassins Hydrographiques (CBH), et des Agences de Bassins Hydrographiques (ABH).

a) Le Conseil National Consultatif des Ressources en Eau(CNCRE)

Le conseil national consultatif des ressources en eau donne son avis sur les objectifs du développement à long termes des ressources en eau, l'évaluation des programmes et tout ce qui concerne la valorisation et la protection de l'eau¹.

L'action du conseil est organisé autour de son président et secrétariat. La concertation se fait avec des représentants des administrations, des représentants des collectivités locales, des représentants des associations professionnelles et des usagers. Le travail est organisé autour de commissions techniques.

b) Les Comites de Bassins Hydrographiques (CBH)

Les CBH émettent des avis et recommandations sur les PDARE et l'ensemble des programmes d'activités des ABH².

c) Les Agences de Bassins Hydrographiques (ABH)

L'agence de Bassin Hydrographique est créée par la loi³. Elle est chargée, entre autres, de développer le système d'information sur l'eau, d'établir des plans de gestion des ressources en eau, de gérer les redevances instituées, mettre en œuvre des actions de rationalisation des ressources⁴.

Le comité est composé du président et de son secrétariat, des directeurs généraux des bassins hydrographiques, des représentants des administrations, des représentants des collectivités locales (Wilaya), des représentants des organismes de gestion des services de l'eau, et des représentants des associations professionnelles et des usagers. Le travail est organisé en commission techniques ou de groupe de travail.

5) L'autorité de régulation des services publics de l'eau

¹ Art.2 du décret exécutif n° 08-96 du 15 mars 2008 fixant les missions, la composition et les règles de fonctionnement du conseil national consultatif des ressources en eau.

² Art.5 du Décret exécutif n° 10-24 du 12 janvier 2010 relatif au cadre de concertation en matière de gestion intégrée des ressources en eau.

³ Art.64 de la loi 05-12

⁴ Décret exécutif n° 08-309 du 30 septembre 2008 portant réaménagement du statut-type de l'agence de bassin hydrographique.

Architecture institutionnelle du service public de l'eau potable en Algérie: portée et limites.

L'autorité de régulation des services publics de l'eau est une autorité administrative autonome. Elle a notamment pour compétences de¹:

- évaluer les indicateurs de la qualité des services d'alimentation en eau potable et d'assainissement fournis aux usagers par les concessionnaires, les délégataires et les régies communales ;
- Contribuer à la mise en œuvre des opérations de délégation de gestion des services d'alimentation en eau potable et d' assainissement ;
- Contrôler les coûts et les tarifs des services d'alimentation en eau potable et d'assainissement.

6) L'observatoire national de service public

Les différents organes déjà cités sont également appelés d'avoir des relations de travail avec l'observatoire national de service public. Installé le 19 mars 2016, sa mission est d'évaluer et superviser les actions de mise en œuvre de la politique nationale de promotion et de développement du service public et de l'administration. Il est présidé par le ministre de l'intérieur et composé de cinq hauts cadres de l'Etat².

Finalement, face à la multiplicité des acteurs intervenant dans le service public de l'eau et aux insuffisances relevées dans le cadre institutionnel. Il serait intéressant de savoir dans quelles conditions pratiques sont menés des projets de partenariat public-privé dans le domaine du service public de l'eau ces dernières années?

Section III : Les expériences algériennes en matière de partenariats public-privés de service public d'eau : cas des stations de dessalement de l'eau de mer

Dans un contexte de renouvellement institutionnel qui préconise clairement le recours à des contractualisations avec le secteur privé pour la gestion des services publics de l'eau, des projets de partenariat public-privé ont été lancés en matière de dessalement de l'eau de mer en Algérie, ces dernières années. L'objectif de cette section est de passer en revue les certains aspects des conditions institutionnelles de ces projets, afin de montrer la portée et les limites du cadre institutionnel exposé dans la section précédente.

Il s'agit notamment de savoir si cette contractualisation public-privée tient compte de la dimension économique, en termes de risque et de coûts pour l'Etat algérien.

A) Les objectifs du plan national d'eau

En termes quantitatifs, les objectifs essentiels du plan sur le quinquennal 2015-2019, se fixent comme suite³ :

- un accroissement de la mobilisation de la ressource de 1,2 milliards de m³ soit 16% de la capacité actuelle qui est de 7,4 milliards de m³ aux fins de répondre aux besoins en AEP et soutenir l'Agriculture et ce à travers la réalisation de 26 barrages totalisant 985 Millions de m³, dévasement de 10 barrages d'une capacité globale de 45 Millions de m³ et la réalisation

¹ Art.4 du décret exécutif n°08-303 du 27 septembre 2008 fixant les attributions ainsi que les règles d'organisation et de fonctionnement de l'autorité de régulation des services publics de l'eau.

² Décret présidentiel n° 16-03 du 7 janvier 2016 portant création de l'observatoire national du service public.

³Ministère des ressources en eau, politique gouvernementale dans le domaine des ressources en eau, septembre 2015.

Architecture institutionnelle du service public de l'eau potable en Algérie: portée et limites.

et l'équipement de 680 forages d'un linéaire de 180.000 ml pour une mobilisation de 172 Millions de m³/an.

- un accroissement de la longueur de la canalisation par la réalisation de 2440 km par an de canalisations et la réalisation de 17 stations de traitement, 136 réservoirs ainsi que la réhabilitation de 1680km/an de conduites, destinés à l'amélioration du service public de l'eau et éradiquer la fréquence de distribution de 1j/2 et plus en augmentant la plage horaire de distribution à plus de 12 heures par jour.

B) Le dessalement de l'eau de mer en partenariats public-privés comme solution complémentaire, à quel prix ?

Le recours au dessalement de l'eau de mer (eau non conventionnelle) permet de compléter le manque de cette ressource pour l'utilisation domestique et industrielle, mais cela permet également de réserver une grande partie de l'eau des barrages à l'agriculture. Dès 2013, l'Algérie compte neuf grandes stations de dessalement en exploitation avec une capacité de production quotidienne pouvant atteindre 1,4 millions de m³ d'eau dessalée.

En réalité deux programmes ont été mis en œuvre dans ce sens.

1) Un programme d'urgence en 2002

Ce programme a permis de construire 23 stations monoblocs, d'une capacité de production de 57 500 m³/j délocalisables en fonction des situations locales¹.

L'objectif fut l'atténuation de la situation de crise vécue au début des années 2000 notamment à Alger et Skikda.

2) Un programme à moyen terme, mais...

a) Le contenu

Après le programme d'urgence, il a été lancé un autre programme de 13 grandes stations (Tableau n°2). L'objectif est d'atteindre une production totale de 2,3 millions m³/j, avec leurs aménagements aval. Ces stations devraient être en service actuellement.

Par ailleurs, il a été lancé à partir de 2015 deux autres stations, il s'agit de la station de Béjaïa et celle d'El Tarf avec une capacité de 100 000 m³ chacune.

L'objectif est de soutenir et sécuriser en eau potable des wilayas côtières, notamment les grandes agglomérations d'Alger, de l'Oranie et de Skikda et Annaba.

Tableau 2 : les stations de dessalement les plus importantes en Algérie

Projets	Capacité (M3)	CAPE X	Date de mise en service	Partenaires	Banques
Kahrama	96 000	400	2006	Black & Veatch « Afrique du Sud » : 05%	SH/SG
Hamma	200 000	258	2008	GE Ionics « Etat Unis » : 70%	OPIC
Skikda	100 000	136	2009	Geida (Befesa/ Sady) « Espagne » : 51%	BNA
Beni Saf	200 000	240	2010	Cobral « Espagne » : 51%	BEA

¹ Ministère algérien des ressources en eau, 2014.

Architecture institutionnelle du service public de l'eau potable en Algérie: portée et limites.

Souk Tlala	200 000	251	2011	TDIC (Hyflux Malakoff) « Singapour » : 51%	BNA
Fouka	120 000	180	2011	AWI (SNC Lavalin/ Acciona) : 51%	CPA
Mostaganem	200 000	227	2011	Inima/Aqualia « Espagne » : 51%	BEA
Honaine	200 000	291	2011	Geida (Befesa/ Sadyl) « Espagne » : 51%	CPA
Cap Djinet	100 000	138	2012	Inima/Aqualia « Espagne » : 51%	BNA
Magtaa	500 000	492	2013	Hyflux « Singapour » : 47% , ADE : 10%	BNA
Tènès	200 000	231	2014	Befesa « Espagne » : 51%	CPA
Oued Sebt	100 000	En cours de développement			
El Tarf	100 000				
Béjaia	100 000				

Source : ministère des ressources en eau, 2017

b) La mise en œuvre des projets ou le partage inégal du risque commercial

Les projets sont réalisés en partenariat avec des entreprises étrangères choisies parmi celles ayant de l'expérience dans la réalisation et l'exploitation des usines de dessalement, après des appels d'offres.

Les projets sont réalisés en partenariat selon le schéma DBOO «Design, Build, Own&Operate» (Concevoir, Construire, Posséder et Exploiter). Cela veut dire que la société qui réalise le projet l'exploite le temps du contrat.

Dans ces contrats, il est prévu que l'achat et paiement de l'Eau dessalée se fait par l'entreprise SONATRACH selon un contrat « Take or Pay ». L'eau dessalée qui sera produite par les usines est destinée à l'alimentation en eau potable (AEP).

Le contrat ou la clause « take or pay » ou « contrat clés en main » signifie la société (ad hoc) en charge du projet, dans ce cas l'entreprise étrangère, en tant que vendeur assure la mise à disposition de l'eau dessalée auprès de l'acheteur (Sonatrach), et en contrepartie cette dernière garantit le paiement d'une quantité minimale d'eau, qu'il en prenne livraison ou non. Ce qui garantit une rentabilité pour l'entreprise en charge de la réalisation du projet, en l'éloignant des « aléas » du marché. Dans ce cas, il se trouve que l'entreprise qui réalise ne supporte pas de risque. Ce dernier est, par conséquent, presque entièrement supporté la partie algérienne, l'entreprise Sonatrach et l'Etat.

En plus du fait que les contrats « take or pay » sont généralement des contrats coûteux, le client, ici la Sonatrach, peut se retrouver dans une situation où il paye un volume d'eau dont il n'a pas besoin, (suite à une meilleure pluviométrie ou à une baisse des besoins en la matière pour une raison ou une autre).

Nous pouvons affirmer alors que ces contrats sont négociés avec un partage inégal de risque au profit de l'entreprise étrangère, et avec un coût élevé, vu la nature « take or pay » du contrat adoptée.

Architecture institutionnelle du service public de l'eau potable en Algérie: portée et limites.

c) Des modes de financement des projets minimisant le risque financier pour l'entreprise cocontractante

Le financement à long terme de projets est basé sur une structure contractuelle et financière complexe.

Les projets sont financés selon le mode « sans recours » ou « à recours limité ». Il s'appuie sur :

1. la capacité d'un projet à générer des revenus (cash flow) suffisants pour:
 - Couvrir les coûts opératoires du projet (coûts d'exploitation et de maintenance) ;
 - Couvrir le service de la dette,
 - Assurer une rémunération des fonds propres des investisseurs dans le projet.
2. la constitution d'une société (« Ad Hoc ») qui assurera la mise en œuvre du projet;
3. l'utilisation du crédit sans recours et des capitaux propres pour financer la réalisation d'un projet particulier;
4. le recours des bailleurs de fonds se base sur la valeur des actifs du projet et les revenus projetés, sans considérer la solvabilité des actionnaires et leur garantie.

Dans un financement sans recours le prêteur de deniers renonce à tout recours contre le promoteur de l'opération ou du projet. Le promoteur de l'opération n'est pas responsable sur son patrimoine des dettes contractées en cas d'échec du projet ou d'insuffisance de rentabilité de l'actif.

C'est pour cette raison que le projet est généralement isolé dans une société ad hoc créée spécifiquement pour la réalisation du projet.

Par ailleurs, le financement sans recours est une technique généralement utilisée dans des opérations à effet de levier. C'est-à-dire dans des opérations où l'endettement peut stimuler la rentabilité économique qui deviendrait plus importante que la rentabilité financière des actifs. Est-il le cas dans le service public d'eau ?

Conclusion

En matière de service public en général, et du service public de l'eau en particulier, l'Algérie semble appliquer la pensée d'Arrow (1970, p. 70) selon laquelle « c'est une erreur que de limiter l'action collective à l'action de l'Etat ». La contractualisation avec le secteur privé dans le domaine est une réalité.

L'Algérie a fortement amélioré le cadre macro-institutionnel nécessaire pour ce mode de gestion, notamment depuis 2005, suite à la promulgation de la loi-cadre sur l'eau.

Cependant, les exemples étudiés plus haut montrent que des efforts devraient être fournis en matière « micro-institutionnelle », c'est-à-dire des arrangements institutionnels, notamment en ce qui concerne la gestion des contrats de délégation. Cela devrait améliorer la qualité de la conduite des contrats et renforcer le pouvoir de négociation des autorités publiques en matière de coûts et du partage du risque entre elles et le partenaire privé. Car à présent, c'est seule la partie « publique » des contrats PPP qui prend l'essentiel des risques et qui supporte les coûts, souvent trop élevés.

Architecture institutionnelle du service public de l'eau potable en Algérie: portée et limites.

Les références bibliographiques essentielles

Les ouvrages :

- Foirry J. P. (1997), *analyse économique des décisions publiques*, Hachette, Paris.
- Lévêque F. (2005), *économie de la réglementation*, La découverte.
- Musgrave R. A.(1996), *la théorie des finances publiques*, traduction française, in Généreux J., l'économie politique, analyse économique des choix publics et de la vie politique, Larousse, Bordas, pp. 94-116.
- Samuelson P. A. (1996), *la théorie pure des dépenses publiques*, traduction française, in Généreux J., l'économie politique, analyse économique des choix publics et de la vie politique, Larousse, Bordas.

Articles :

- De Bornier Jean Magnan(2013), *les monopoles naturels*, consulté sur le site : <http://junon.univ-cezanne.fr/bornier/MonNt.pdf>, le 25-12-16
- Goldberg V. (1976), "*Regulation and Administered Contracts*", The Bell Journal of Economics, volume 7, No 2, pages 426-448, Automne
- Moulai Kamel (2015), *la fourniture des services publics par les PPP en Algérie : le gap institutionnel*, Revue Gestion & Finances Publiques / N° 7/8 Juillet-Août.
- North D. (1991), *Institutions*, in The Journal of Economic Perspectives, Vol. 5, No. 1, American Economic Association Stable : <http://www.jstor.org/stable/1942704>, consulté le 14/01/2009.
- Williamson O. E. (1976), "*Franchise Bidding for Natural Monopolies-In General and with respect to CATV*", Bell Journal of Economics, vol 7, No 1, pages 73-104, printemps.
- Yvrande-Billon A. (2008), *Concurrence et délégation de services publics : Quelques enseignements de la théorie des coûts de transaction*, revue française d'économie, 22-3, pp.97-131.

Sites web utilisés :

www.ade.dz
www.mre.dz