

***Les Conditions encadrant la Participation du Secteur Privé
dans les Infrastructures de l'Eau au Liban***

Liste des Acronymes

BOT	Build Operate Transfer
CDR	Conseil de Développement et de la Reconstruction
EEA	Etablissements des Eaux et de l'Assainissement
EEA BS	Etablissement des Eaux et de l'Assainissement de la Békaa
EEA BML	Etablissement des Eaux et de l'Assainissement de Beyrouth-Mont Liban
EEALS	Etablissement des Eaux et de l'Assainissement du Liban-Sud
EEALN	Etablissement des Eaux et de l'Assainissement du Liban-Nord
GWP-Med	Global Water Partnership Mediterranean
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
HCP	Haut Conseil pour la Privatisation
IDE	Investissement Direct Etranger
LWPP	Programme de Politique de l'Eau au Liban
MED EUWI	Composante Méditerranéenne de l'Initiative Eau de l'UE
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
PNUD	Organisation des Nations Unies pour le Développement
PPP	Partenariat Public Privé
PSP	Participation du Secteur Privé
REMOB	Réseau Méditerranéen des Organismes de Bassin
USAID	United States Agency for International Cooperation

Cette note a été élaborée dans le cadre d'un dialogue sur la participation du secteur privé aux infrastructures en eau mené par le GWP-Med et l'OCDE, en collaboration avec le Ministère Libanais de l'Energie et de l'Eau- Direction Générale des Ressources Hydrauliques et Electriques, dans le cadre du Dialogue MED EUWI¹ sur les Politiques de Gestion Intégrée des Ressources en Eau au Liban. Elle s'appuie sur le Guide de l'OCDE pour l'Action Publique² et un certain nombre d'ateliers menés en 2010, notamment l'atelier national sur la "Participation du secteur privé dans les infrastructures hydrauliques au Liban" organisé le 8 et 9 mars 2010, la semaine de l'Eau de Beyrouth organisée du 24 au 27 octobre 2010 et l'atelier national sur la "Participation du secteur privé dans les infrastructures d'eau au Liban et les rôle des banques privées" organisé le 9 décembre 2010. La note a été élaborée à partir d'informations disponibles publiquement, des réponses à un questionnaire (rempli par 4 institutions clés), de consultations publiques avec les partenaires clés et de nombreux entretiens/interviews bilatéraux et multilatéraux³ menés à cet effet en 2010. Elle présente un aperçu sur les développements récents de la participation du secteur privé dans le secteur de l'eau et de l'assainissement au Liban et examine trois domaines à considérer par le gouvernement pour une amélioration des conditions de la participation du secteur privé : le cadre institutionnel, les capacités administratives et la viabilité financière des projets

Le Gouvernement libanais a entrepris depuis les années 2000 une importante réforme visant l'amélioration de la gouvernance du secteur de l'eau. Cette réforme porte notamment sur la restructuration des institutions du secteur et une révision de son cadre réglementaire. Un des principaux résultats de cette réforme est la création, dans une perspective de délégation des services et d'autonomie financière, de 4 Etablissements Publics des Eaux et de l'Assainissement (EEA) chargés de la gestion des services de l'eau potable, de l'assainissement et de l'irrigation. En parallèle, le Plan Stratégique Décennal 2000-2009 a été revu et reconduit jusqu'à 2018. Une stratégie du secteur de l'eau est en cours de préparation par le Ministère de l'Energie et de l'Eau (MEE). Elle porte sur des investissements en infrastructures d'eau y compris la mobilisation et le traitement de la ressource, l'adduction et la distribution de l'eau potable et d'irrigation, la collecte et le traitement des eaux usées; mais également sur des investissements "soft" en termes de gestion sectorielle y compris les réformes institutionnelle, tarifaire, légale et de régulation. Les besoins en investissements pour la réalisation des infrastructures identifiés dans le Plan

¹ MED EUWI correspond à la Composante Méditerranéenne de l'Initiative Eau de l'UE (EUWI). Lancée en 2003, elle vise à appuyer les pays en développement pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et les Cibles de Johannesburg (SMDD). Elle représente un partenariat stratégique entre les parties prenantes (nationales, régionales et internationales) dans la région méditerranéenne. MED EUWI est dirigée par le Gouvernement de la Grèce (Ministère de l'Environnement, de l'Energie et du Changement Climatique et le Ministère des Affaires Etrangères) qui procure un appui politique, financier et technique à ses activités. Le Secrétariat de MED EUWI est assuré par le Global Water Partnership-Méditerranée (GWP-Med). Depuis 2005, le Forum des Directeurs Euro-Méditerranéens de l'Eau et son successeur, le Groupe Expert Eau, apporte un appui institutionnel pour la mise en œuvre des activités de MED EUWI au niveau régional et national en apportant des conseils et des orientations sur son programme de travail et le développement futur. Les activités de MED EUWI sont réalisées à la demande et adoptent des méthodologies consultatives et participatives afin de maximiser l'intégration et l'appropriation par les parties prenantes.

² www.oecd.org/daf/investment/water

³ Des entretiens ont été menés avec 26 cadres de haut niveau et des experts seniors représentant 16 diverses institutions y compris des ministères, des établissements et des autorités publiques, les principaux donateurs et agences internationales impliqués dans le secteur de l'eau ainsi que des représentants du secteur privé et des banques. Une liste complète des personnes interviewées est présentée en annexe.

et dans la Stratégie sont considérables et se heurtent à une contrainte forte de financement. Le MEE estime à 7,7 milliards de dollars les investissements nécessaires dans le secteur de l'eau pour les 10 prochaines années, dont environ 1,6 milliard de dollars ont déjà été engagés⁴. Le Gouvernement estime que les apports de fonds à travers le budget de l'Etat et les Aides Publiques au Développement ne sauraient suffire à couvrir l'ampleur des besoins, d'où un intérêt renouvelé pour la participation du secteur privé dans la réalisation et la gestion des infrastructures d'eau. Une commission nationale pilotée par le Ministère de l'Energie et de l'Eau (MEE) a été formée en juin 2010 pour examiner les possibilités et les conditions de cette participation⁵.

Dans ce contexte et dans le cadre de la deuxième phase du Dialogue MED EUWI sur les Politiques de Gestion Intégrée des Ressources en Eau au Liban (première phase 2005-2009), un atelier national sur la participation du secteur privé dans les infrastructures d'eau au Liban a été organisé le 8 et 9 mars 2010 par le Ministère Libanais de l'Energie et de l'Eau – Direction Générale des Ressources Hydrauliques et Electriques - et le Global Water Partnership - Mediterranean (GWP-Med) en coopération avec le Réseau Méditerranéen des Organismes de Bassin (REMOB), l'Organisation des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et la Banque Centrale du Liban. A l'occasion de cet atelier, le MEE, l'OCDE et le GWP-Med ont lancé une activité conjointe pour procéder à une évaluation du contexte libanais pour la participation du secteur privé dans le secteur de l'eau basée sur le Guide de l'OCDE pour l'Action Publique.

1. Les développements récents de la participation du secteur privé au Liban

Bien que les évaluations des besoins futurs en eau diffèrent selon les sources, il existe un consensus général selon lequel le Liban aura à faire face à un déficit en eau dans le futur proche. D'après les estimations de la Banque Mondiale qui remontent à 2003⁶, le déficit s'élèverait à 119 Mm³ en 2010 et atteindrait 722 Mm³ en 2030. Actuellement, les nappes phréatiques captées sont surexploitées. Les infrastructures de stockage en eaux de surface sont peu nombreuses et se limitent aux deux barrages de Qaraoun (220 Mm³) et de Chabrouh (15 Mm³). En matière d'approvisionnement en eau potable, les progrès réalisés pour le raccordement de la population (79% en moyenne avec 87% au Liban Sud, 85% à Beyrouth-Mont Liban, 68% au Liban Nord et 62% à la Bekaa)⁷ contrastent avec une discontinuité élevée du service. L'Etablissement des Eaux et de l'Assainissement de Beyrouth-Mont Liban qui enregistre le taux de raccordement le plus élevé ne fournit l'eau que pendant 3 heures en période estivale. Seule la communauté urbaine de Tripoli bénéficie d'un approvisionnement en eau de 24h sur 24. Le pourcentage des eaux non facturées à cause des pertes aussi bien physiques que commerciales est élevé et atteint en moyenne 48%. En ce qui concerne l'assainissement, le taux de couverture par le réseau d'égouts est de 60 % alors que le traitement des eaux usées est actuellement quasiment inexistant (8%). Les stations d'épuration existantes sont localisées principalement sur la côte. Sept grandes

⁴ Stratégie Nationale pour le Secteur de l'Eau, 2010

⁵ La commission a consacré jusqu'à présent ses réunions au secteur de l'énergie (énergies renouvelables, gaz naturel,...). Il est prévu que le secteur de l'eau soit l'objet des discussions d'une des prochaines réunions de la commission.

⁶ World Bank (2003) "Policy Note on Irrigation Sector Sustainability". Report No. 28766 – LE. Water, Environment, Social, and Rural Development Group, Middle East and North Africa.

⁷ Stratégie Nationale pour le Secteur de l'Eau, 2010, Ministère de l'Energie et de l'Eau.

stations d'épuration à traitement primaire ont été réalisées sur la côte dont seulement deux sont opérationnelles (Ghadir and Saïda). Les cinq autres sont construites sans toutefois avoir les réseaux d'assainissement nécessaires à leur fonctionnement. Les zones intérieures comptent deux autres stations d'épuration (Baalbek et Yamouneh). Toutes ces stations fonctionnent en dessous de leur capacité de conception (Ghadir 40%, Yamouneh 50% et Baalbek 10%). De plus, une soixantaine de petites stations ont été réalisées par les municipalités à travers les aides financières étrangères mais sont, dans leur majorité, non fonctionnelles à cause des contraintes financières principalement.

Afin de rattraper le retard accusé dans le secteur, le Gouvernement a revu son Plan Stratégique Décennal sectoriel initialement développé pour la décennie 2000-2009, l'a reconduit jusqu'à 2018 et a entamé la préparation d'une Stratégie Nationale à long terme du secteur de l'eau. Les projets programmés couvrent des projets d'irrigation, d'eau potable et d'assainissement, ainsi que l'augmentation des capacités de stockage à travers la construction de 23 lacs collinaires et 18 barrages dont 3 offrent également la possibilité de produire de l'hydro-électricité. Les besoins en investissement identifiés dans la Stratégie préparée par le Ministère sont estimés à 7,7 milliards de dollars pour les dix prochaines années. Les engagements actuels sont estimés à environ 1,6 milliard de dollars. Le déficit de financement pour la réalisation de cette Stratégie a ravivé l'intérêt du Gouvernement pour la participation du secteur privé.

Jusqu'à présent, la participation du secteur privé dans le secteur de l'eau au Liban s'est limitée à des contrats de service pour la réalisation de travaux spécifiques ou l'exploitation et la maintenance de stations de pompage et de petites stations de traitement des eaux usées. Les contrats sont accordés à des petites entreprises privées locales pour pallier au manque de main d'œuvre et de ressources humaines dans les Etablissements Publics des Eaux et de l'Assainissement (EEA). La durée des contrats se limite à une année, ce qui reflète moins les besoins d'exploitation des dites stations que le cycle de programmation annuelle des budgets. Le mode d'adjudication et la supervision de ces contrats sont avantageusement souples. Le recours à ces contrats est toutefois circonstanciel et ne s'inscrit pas dans une démarche globale d'externalisation de certaines activités au secteur privé qui viserait à en tirer un meilleur profit. Il serait opportun d'entreprendre une revue de ces contrats pour examiner leurs avantages ainsi que leurs faiblesses et les moyens de leur amélioration.

Un contrat de service plus élaboré d'une durée de 3 ans a été conclu en 2007 par l'EEA du Sud-Liban pour l'exploitation de son système financier et comptable. La contractualisation d'une entreprise privée pour cette tâche était motivée par le manque de compétences qualifiées dans ce domaine et la difficulté de recrutement par l'Etablissement⁸. Le contrat a bénéficié de l'assistance technique du programme de politique de l'eau au Liban (Lebanon Water Policy Program - LWPP) financé par l'USAID pour sa préparation. Son suivi a été assuré par l'Etablissement qui a tenté d'utiliser cette expérience pour développer en interne les compétences requises pour l'exploitation de ce système. L'Etablissement prévoit d'assurer cette tâche en interne à la fin du contrat en avril 2011. Une analyse rétrospective permettrait d'évaluer l'accomplissement des objectifs du contrat.

⁸ USAID (2007) "Lebanon Water Policy Programme (LWPPP), Final Report, May 2002- May 2007"

Au milieu des années 1990 et à l'occasion du projet d'adduction des eaux du fleuve Awali jusqu'à Beyrouth, un modèle plus avancé de participation du secteur privé a été envisagé. Le Conseil de Développement et de la Reconstruction (CDR), s'appuyant sur une décision du Conseil Ministériel, a lancé un appel d'offres pour la réalisation des travaux à travers un contrat BOT pour une durée de 28 ans (3 ans pour la construction et 25 ans pour l'exploitation). Afin d'attirer les capitaux privés, la Banque Mondiale a envisagé de fournir une Garantie de Risque Partiel⁹. La procédure d'appel d'offres, à laquelle des entreprises privées étrangères participaient en groupement avec des entreprises libanaises, a atteint le stade de pré-qualification. Cependant, deux interprétations du cadre juridique du contrat BOT ont concouru à générer une incertitude sur l'ancrage légal du projet. D'une part, la Cour des Comptes a considéré que le contrat de BOT était soumis à l'article n° 89 de la Constitution Libanaise exigeant que les concessions soient accordées en vertu d'une loi spécifique¹⁰. D'autre part, le Département de la Législation et des Consultations du Ministère de la Justice considérait que la loi n° 89 n'était pas applicable à ce contrat de BOT et qu'une instruction du Gouvernement était suffisante pour son lancement conformément aux procédures normales de passation de marchés. Au final, l'Autorité de l'Eau de Beyrouth (actuellement l'Etablissement des Eaux et de l'Assainissement de Beyrouth-Mont-Liban – BML) a décidé d'annuler la procédure de BOT. Le Gouvernement s'est décidé pour un montage traditionnel du projet avec un financement de la Banque Mondiale à hauteur d'environ 200 millions de dollars et une contribution de l'Etablissement de BML de 140 millions de dollars et du Gouvernement Libanais de 30 millions de dollars (respectivement 54 %, 38% et 8% du montant global). Le démarrage des travaux est prévu pour la mi 2011.

Sous l'impulsion de la réforme du secteur de l'eau lancée en 2000, la participation du secteur privé a été de nouveau inscrite dans l'agenda politique. Le Haut Conseil pour la Privatisation a engagé en 2002 le groupement Société Générale France/Société Générale de Banque au Liban en tant que conseiller financier pour étudier les approches pour un développement de la participation du secteur privé dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement. L'option relative à une cession des actifs a été rapidement abandonnée au profit de la mise en place de contrats de leasing/affermage ou de concession (notamment pour l'Etablissement de Beyrouth-Mont Liban) et de contrats de gestion (transformables ultérieurement en contrats de leasing/affermage, ou alors en concessions pour les autres Etablissements)¹¹.

Néanmoins, le cadre juridique libanais n'a pas encore fait l'objet d'amendements pour permettre les formes avancées de concessions et de leasing/affermage de la participation du secteur privé. L'unique expérience s'est limitée à un contrat de service et de gestion pour les services d'eau potable dans la commune urbaine de Tripoli (qui compte une population de

⁹ La Garantie de Risque Partiel envisagée par la Banque Mondiale couvre les prêteurs en cas de défaut du service de la dette en raison des risques politiques (définis dans les dispositions contractuelles qui sous-tendent le projet). Elle ne couvre pas les risques commerciaux et non commerciaux qui sont présumés pouvoir être couverts par les marchés. Source: World Bank (1998) "Lebanon-Awali-Beirut Water Conveyor and Project (Guarantee)" – Project Sheet.

¹⁰ Article n° 89 de la Constitution Libanaise : *Aucune concession, ayant pour objet l'exploitation d'une richesse naturelle du pays ou un service d'utilité publique, ni aucun monopole ne peuvent être accordés qu'en vertu d'une loi et pour un temps limité.*

¹¹ Freiha R. (2009), "Organisation of Institutions and Human Resources" in MED EUWI "Policy Dialogue on Integrated Water Resources Management Planning in the Republic of Lebanon".

400 000 habitants représentant 10% de la population libanaise). Ce contrat a pu être conclu dans le cadre d'un projet financé par l'Agence Française de Développement et régi par la loi 401 en date du 05/06/2002. Le projet comprenait deux composantes : la réalisation d'infrastructures physiques pour un montant de 11 millions € (agrandissement de la station de traitement de l'eau de Bahsass, extension du réseau secondaire et tertiaire de Tripoli) ; et un appui institutionnel pour l'amélioration des performances de l'Office des Eaux de Tripoli (remplacé ensuite par l'Etablissement Public des Eaux et de l'Assainissement du Liban-Nord, EEALN). Le contrat de gestion a été remporté par l'entreprise Ondeo-Liban pour un montant de 4,6 M euros et une durée de 4 ans¹². Il a démarré en 2003 et s'est achevé en 2007, sans renouvellement.

Les objectifs du contrat de gestion étaient l'amélioration des performances techniques, commerciales et financières, la mise en place de systèmes d'information et de gestion et l'amélioration de la communication¹³. Le bilan de cette expérience au regard des indicateurs de performance définis par le contrat est partagé et a fait l'objet de débats importants. Parmi les objectifs atteints, le contrat a permis la distribution d'une eau de qualité bactériologique potable en continu, le recrutement et la formation du personnel, et l'installation et la mise en service de logiciels de gestion (gestion de la clientèle, gestion de la maintenance assistée par ordinateur, système d'information géographique). D'autres progrès ont été enregistrés sans pour autant atteindre les objectifs fixés. Par exemple, le rendement technique a été porté de 35% à 55% contre un objectif de 75 %. Ce sont principalement les objectifs financiers qui n'ont pas été atteints : le taux de facturation est passé de 34% à 55 % contre un objectif de 75% et le taux de recouvrement des créances courantes est passé de 29,7% à 33,8%, contre un objectif de 90%¹⁴.

Alors qu'à sa conception, il était prévu que le contrat soit remplacé par une forme plus avancée de participation du secteur privé¹⁵, les négociations entre les deux partenaires, l'autorité publique et l'opérateur privé, n'ont pas abouti. La gestion du service d'eau est revenue sous la responsabilité de l'EEALN. Les experts interrogés pointent la complexité institutionnelle et la dispersion des responsabilités comme principal facteur de limitation au développement de l'expérience de Tripoli, notamment la double maîtrise d'ouvrage par le CDR et l'EEALN, le maintien des responsabilités administratives et légales de l'Etablissement après la signature du contrat, le peu d'implication du MEE et la faiblesse des mécanismes de

¹² Un fonds de travaux (4,4M €) de maintenance ou de raccordement accompagnait le contrat de gestion.

¹³ Le contrat de gestion prévoyait initialement aussi la maîtrise d'œuvre pour la supervision du projet d'extension de l'usine de traitement d'eau potable et du projet de renouvellement des réseaux d'eau potable à Tripoli. Le contrat de gestion est arrivé à échéance sans que les travaux n'aient pu être lancés, La maîtrise d'œuvre du programme d'investissement a été négociée de "gré à gré" entre Ondeo-Liban et le CDR. Un avenant au contrat a été signé en août 2007 et a pris fin en février 2010.

¹⁴ AFD (2010) : *"Expérience de partenariat Public-Privé dans le secteur de l'eau à Tripoli (2003 – 2007)"*, Atelier sur national sur la "Participation du secteur privé dans les infrastructures hydrauliques au Liban" Beyrouth, le 8 et 9 mars 2010.

¹⁵ La loi 401/2002 qui a permis la signature du contrat de gestion stipule explicitement que "ce contrat constitue un premier essai, dans le cadre de dispositions réglementaires temporaires, pour la participation du secteur privé. Il s'agit d'une vision anticipée des schémas futurs pour la participation du secteur privé dans la gestion du service public de l'eau" et que "en s'appuyant sur l'évaluation du Bénéficiaire et du Créancier au sujet de l'évolution prévue de l'état du secteur de l'eau, durant les quatre ans d'exécution du contrat de services et de gestion, le Gouvernement choisit, en se basant sur l'expérience acquise et les recherches accomplies, la formule de "la gestion mandatée de l'eau" en vue de remplacer le contrat de services et de gestion".

contrôle et d'arbitrage. A cela se sont ajoutés l'obligation du secteur privé d'utiliser les règlements publics¹⁶ et les problèmes de la dette de l'EEALN. Ondeo-Liban a réalisé une évaluation de l'expérience du projet de Tripoli qui dresse le bilan sur le plan des ressources humaines, commercial, financier, technique (production eau, qualité eau, réseaux de distribution) et des actions de communication. L'évaluation fait aussi état des principales difficultés auxquelles la réalisation du contrat s'est confrontée et souligne les bénéfices observés auprès du consommateur, de l'Etablissement et de l'Etat selon une appréciation par l'entreprise privée. Ces résultats peuvent servir de base pour une discussion et une évaluation approfondie des facteurs ayant influencé la réalisation du contrat afin d'en tirer les leçons pour les expériences futures et d'identifier les besoins en réformes pour une amélioration des conditions de la participation du secteur privé.

2. Le cadre institutionnel en cours d'élaboration

Guide de l'OCDE pour l'Action Publique : Améliorer le cadre institutionnel

Le gouvernement assume la responsabilité ultime de la mise en place des institutions et des cadres politiques et réglementaires adéquats, ainsi que de l'établissement des accords contractuels appropriés et leur supervision (**Principes 5 et 17**).

Principe 5. Améliorer l'environnement : un solide cadre institutionnel, comportant de strictes normes de gouvernance publique et de gouvernement d'entreprise, de transparence et de conformité au droit, notamment pour la protection de la propriété et des droits contractuels, est indispensable pour attirer la participation du secteur privé.

Principe 17. Des autorités de régulation compétentes, dotées de moyens suffisants et indépendantes: la régulation des services d'infrastructure devrait être confiée à des autorités publiques spécialisées compétentes, dotées de moyens suffisants et préservées de toute influence indue que pourraient exercer les parties aux contrats relatifs aux services d'infrastructure.

Source : OCDE (2009), "Private sector participation in water infrastructure, OECD Checklist for Public Action"

Avant 2000, la gestion des services d'eau était fragmentée avec 21 offices des eaux et 209 comités locaux répartis sur tout le pays. En 2000, le gouvernement libanais a décidé de rationaliser l'organisation du secteur. La gestion des services d'eau a été alors regroupée en 4 Etablissements Publics des Eaux et de l'Assainissement (EEA) en vertu de la loi 221/2000 et ses amendements (loi 241 et loi 377). L'application de cette loi a cependant pris du retard et les décrets d'application n'ont été finalisés que fin 2005. De surcroît, les EEA n'ont pas reçu les capacités et ressources nécessaires à leur bon fonctionnement d'entités autonomes administrativement et financièrement.

Pour ce qui est de la participation du secteur privé, la loi 221 a été examinée par le Parlement en même temps que la loi cadre sur la Privatisation (loi N°228 du 31/5/2000, portant création du Haut Conseil pour la Privatisation). Pour éviter tout double emploi, la loi 221 n'inclut pas de mention à la participation du secteur privé. La réforme initiée suite à la loi 221 ne s'attaque pas non plus à la fragmentation des responsabilités de planification des

¹⁶ Par exemple la limitation des montants des factures collectées par collecteur.

investissements et d'exécution. Ainsi, le Conseil du Développement et de la Reconstruction (CDR) est responsable de la planification et de l'exécution des investissements à financement extérieur, le Ministère de l'Energie et de l'Eau (MEE) est responsable des investissements financés par le budget national et les Etablissements des Eaux et de l'Assainissement (EEA) ne prennent en charge que des petits investissements sur la base d'autofinancements disponibles. La fragmentation des rôles influence négativement non seulement la cohérence des politiques du secteur de l'eau avec les autres secteurs (agriculture, énergie, environnement) mais également la cohérence des politiques intra-sectorielles et des programmes d'investissements, notamment entre l'échelle nationale et locale¹⁷.

La réforme est également ambiguë en ce qui concerne le service de l'assainissement. L'article 2 de la loi 377 charge les Etablissements de la gestion du service de l'assainissement. Cependant, l'article 6 de la même loi stipule que cette dernière ne réduit pas les prérogatives qui sont de la compétence des municipalités ou des unions des municipalités faisant ainsi référence notamment à la loi n°118 du 30 juin 1977 confiant aux municipalités la charge des infrastructures d'assainissement et leur gestion. Cette ambiguïté législative conduit à une dispersion des fonctions et des responsabilités sur le terrain entre les Etablissements et les Municipalités peu propice à un développement efficace du secteur. Le service de l'assainissement ne fait l'objet d'aucune facturation à ce jour mis à part les redevances prélevées par les municipalités sous forme de taxes pour l'entretien des réseaux. La prise en charge du fonctionnement des futures stations de traitement et des réseaux est confrontée de ce fait à l'ambivalence des dispositions légales et leurs corollaires financiers.

L'inachèvement de la réforme institutionnelle et de sa mise en œuvre génère des incertitudes sur l'allocation des responsabilités au niveau central (CDR/MEE) et local (Etablissements/municipalités). Une schématisation de l'allocation *de facto* des responsabilités est donnée dans le tableau 1.

¹⁷ A l'exemple des 30 stations d'épuration rurales construites par le CDR dont 28 n'ont jamais fonctionné ou ne sont plus fonctionnelles (MED EUWI (2009), "Sanitation Needs and Management" Policy Dialogue on Integrated Water Resources Management Planning in the Republic of Lebanon).

Tableau 1 : Répartition des responsabilités dans le secteur de l'eau au Liban

	Définition des politiques	Planification et exécution des Dépenses d'Investissement de Capital			Exploitation et maintenance du service
		Aides Extérieures	Budget national	Auto-financement	
Eau	MEE	CDR	MEE, CdS, FCD	EEA	EEA, MEE
Assainissement	MEE	CDR	MEE	-	Municipalités, opérateurs privés
Irrigation/Gestion Ressources en Eau	MEE	CDR	MEE ONL	-	Communautés Locales, Groupes d'Agriculteurs

Légende : CDR: Conseil du Développement et de la Reconstruction, CdS : Conseil du Sud, EEA: Etablissements des Eaux et de l'Assainissement, FCD : Fonds Central pour les Déplacés, MEE: Ministère de l'Energie et de l'Eau, ONL : Office National du Litani

Source : World Bank, 2009

L'incertitude institutionnelle n'est pas de nature à favoriser la participation du secteur privé car elle peut être interprétée comme constituant un risque politique et réglementaire. A cela s'ajoute l'absence d'un cadre légal règlementant les contrats de Partenariat Public Privé (PPP) en général et dans le secteur de l'eau en particulier. Un ensemble de projets de loi s'attaquant à l'absence d'un cadre juridique dans le domaine des PPP est en cours de préparation ou d'approbation. Un premier projet de loi, encadrant les contrats de PPP quelque soit leur secteur, a été préparé par le Haut Conseil de la Privatisation (HCP) et approuvé par le Conseil des Ministres le 25/06/2007. Il est actuellement soumis à l'approbation du Parlement Libanais. Il stipule que le HCP assure la responsabilité de l'évaluation et de la validation des projets de PPP¹⁸, la préparation des cahiers des charges et des procédures de négociation pour le choix de l'entreprise privée, et la définition des mécanismes de contrôle et de suivi des performances de l'entreprise privée dans la réalisation du projet. Le contrat de PPP est pour sa part signé par l'autorité publique concernée par l'objet du contrat avec l'approbation du Conseil des Ministres. La durée maximale des projets est fixée à 25 ans.

Les autres projets de loi sont spécifiques au secteur de l'eau :

- Le Code de l'Eau en cours de préparation prévoit la possibilité d'une délégation des services d'eau, d'assainissement et d'irrigation pour une durée maximale de 25 ans. Sous la désignation de délégation de services sont incluses les formes de concession, de leasing/affermage, de gérance, de régie intéressée ainsi que les contrats de construction, d'exploitation et de transfert.
- Un projet de loi préparé par le MEE et soumis pour approbation au Conseil des Ministres envisage de règlementer les projets de délégation et de BOT pour la

¹⁸ Selon le projet de loi, les PPP excluent les formes simples de contrats de gestion ainsi que les contrats de leasing/affermage. Il concerne plus spécifiquement les contrats de concessions et les contrats de BOT.

construction, l'exploitation et le transfert des barrages et ouvrages annexes y compris les réseaux d'eau et d'assainissement ainsi que les stations de traitement d'eau potable et des eaux usées. Selon ce projet de loi, l'évaluation des projets et la préparation des cahiers des charges est la responsabilité du MEE qui est signataire des contrats de PPP avec approbation du Conseil des Ministres. Ce projet de loi fixe la durée maximale des contrats d'exploitation des ouvrages à 30 ans.

L'interaction entre le cadre législatif spécifique au secteur de l'eau et le projet de loi plus général sur les PPP reste à clarifier. L'incertitude demeure notamment importante en ce qui concerne la répartition des responsabilités pour le montage des projets. D'autre part, les échéances pour la promulgation des lois sont imprévisibles et le processus peut s'avérer très lent.

3. Renforcement des capacités administratives

Guide de l'OCDE pour l'Action Publique : Objectifs, Stratégies et capacités à tous les niveaux

Le secteur de l'eau est fragmenté, avec des responsabilités de gestion des ressources et de fourniture de services souvent réparties entre différents ministères horizontalement et entre différentes autorités nationales, régionales et locales verticalement. Ceci pose d'importants défis en termes de développement des capacités et de cohérence entre différents niveaux gouvernementaux. Une attribution judicieuse des rôles et des responsabilités à travers les différentes administrations est nécessaire, qui prend en considération les lacunes de capacités existantes et se base sur une allocation des ressources financières en adéquation avec les tâches affectées et prévisibles (**Principe 10**) et qui renforce une compréhension commune à tous les niveaux d'administration des objectifs, des moyens et des ressources financières pour la fourniture du service (**Principe 11**).

Principe 10. Renforcer les autorités responsables des projets d'infrastructures exploitées par le secteur privé : Les autorités responsables des projets d'infrastructures exploitées par le secteur privé devraient avoir les capacités nécessaires pour gérer les opérations commerciales en cause et pour agir sur un pied d'égalité avec leurs partenaires privés.

Principe 11. Des objectifs et des stratégies clairement et largement comprises : Il faut que les stratégies de participation du secteur privé aux infrastructures soient bien comprises et que leurs objectifs soient partagés à tous les niveaux d'administration et dans toute l'administration publique concernée.

Source : OCDE (2009), "Private sector participation in water infrastructure, OECD Checklist for Public Action"

La bonne préparation et la structuration adéquate des projets de PPP en amont sont déterminantes du succès des partenariats. La complexité des contrats PPP et l'importance de leurs répercussions économiques, sociales et politiques exigent une expertise élevée pour la préparation des projets.

La politique d'encouragement de la privatisation (cession, totale ou partielle, d'actifs ou transfert de la gestion au secteur privé à travers des contrats de PPP) des infrastructures publiques adoptée par le Gouvernement Libanais a pour objectif de promouvoir le développement des infrastructures, de favoriser le transfert d'expertise aux entités

publiques et de réduire le stock de la dette publique¹⁹. En vue de mettre en place et d'appliquer les programmes de privatisation, un Haut Conseil de Privatisation (HCP) a été créé en 2000 au sein du Premier Ministère. Un certain nombre de missions lui a été assigné (voir encadré) dont la préparation de projets de lois et de décrets et les recommandations nécessaires à la mise en œuvre des programmes de privatisation. Le projet de loi sur les PPP confère au HCP le rôle d'une Unité centrale de PPP dont la composition assurerait la coordination entre les différentes autorités publiques. Le conseil d'administration du HCP est en effet présidé par le Premier Ministre et comprend des membres permanents représentants des ministères des Finances, d'Economie et du Commerce, de Justice et du Travail. Egalement, pour chaque projet examiné, le ministère concerné se joint au conseil d'administration en tant que membre temporaire (pour le secteur de l'eau, il s'agit du MEE). Néanmoins, en attendant l'approbation de la loi par le Parlement Libanais, l'évaluation de la faisabilité des projets, la préparation des contrats et la répartition des responsabilités entre les différentes autorités publiques s'effectuent au cas par cas.

Par ailleurs, une commission a été créée en juin 2010 au sein du MEE dans l'objectif d'explorer les potentialités et les possibilités de participation du secteur privé dans le domaine de l'eau et de l'énergie. Présidée par le Ministre de l'Eau et de l'Energie et comprenant parmi ses membres le Directeur Général de Ressources Hydrauliques et Électriques, le Directeur Général du Centre Libanais pour la Conservation de l'Energie, des représentants du secteur bancaire et 2 experts en privatisation indépendants, cette commission a également pour charge d'identifier et de préparer les procédures nécessaires à la mise en place d'un projet pilote de construction et d'exploitation d'un barrage sous contrat BOT²⁰.

Le MEE envisage la préparation de "Business Case Studies" et de "Mémorandum d'Information" pour un certain nombre de projets PPP²¹. Ceux-ci permettraient d'évaluer la faisabilité technique et financière des projets et la disposition réelle du secteur privé à s'engager sur ces cas concrets. Ils démontreraient également la volonté politique du gouvernement pour la mise en place de projets pilotes. L'engagement politique pour un projet pilote peut faciliter sa mise en place et favoriser son succès. Toutefois il ne peut suppléer à l'amélioration de l'environnement institutionnel, règlementaire et des affaires, seule garante à long-terme de l'intérêt du secteur privé pour la PSP au Liban et d'une coopération bénéfique aux deux parties.

Les missions du Haut Conseil de Privatisation

¹⁹ Article 13 de la loi 228/2000 : "...Le reste du produit net de la privatisation sera transféré à la Trésorerie et sera immédiatement utilisé pour rembourser la dette publique".

²⁰ Jusqu'à présent, les réunions de la Commission se sont penchées sur des questions liées à l'énergie (énergies renouvelables, gaz naturel,...). L'eau est prévue d'être débattue lors des prochaines réunions de la commission.

²¹ L'utilité de préparer un "Mémorandum d'Information" pour des exemples concrets de projet de PPP a été soulignée également par le secteur bancaire et a été inscrite dans les recommandations de l'atelier de consultation organisé par le Ministère de l'Energie et de l'Eau et l'Association des Banques du Liban en coopération avec le GWP-Med/Secrétariat de la MED EUWI sur la "Participation du Secteur Privé dans les Infrastructures d'Eau au Liban : Le Rôle des Banques" à Beyrouth le 9 décembre 2010. Il a été recommandé d'élaborer une feuille de route pour bien cadrer la préparation de ces memoranda.

- i) présenter la politique générale de privatisation et les moyens de sa mise en œuvre et sa soumission à l'approbation du Cabinet,
- ii) mettre en place un calendrier pour la privatisation de projets publics et sa soumission au Cabinet pour adoption,
- iii) émettre les décisions nécessaires afin de mener à bien les opérations de privatisation et leurs procédures conformément au calendrier adopté et de superviser leur mise en œuvre,
- iv) évaluer les actifs et les propriétés du projet public, conformément aux normes financiers et économiques de base approuvées sur le plan international, et établir le budget productif des projets privatisés et le soumettre au cabinet pour approbation,
- v) préparer les projets de lois et décrets dans le cas où c'est nécessaire ; et présenter les recommandations nécessaires pour garantir la mise en œuvre des programmes et des opérations de privatisation.

Source : Loi n° 228 du 31 Mai 2000

A l'instar des autorités publiques, le MEE et les 4 EEA sont en sous-effectifs²² et manquent en particulier de moyens humains formés pour mener à bien les missions de supervision des activités du secteur privé. Aucune mesure spéciale n'a été prise pour améliorer les capacités de personnel en nombre ou en qualifications pour assurer ces missions que ce soit au niveau central au sein du ministère ou au niveau local au sein des Etablissements et des municipalités. L'article 54 de la loi budget de 2004 a placé l'autorisation de recrutement du personnel de tous les établissements publics au Liban sous l'autorité de Conseil de la fonction publique. Les procédures lourdes de recrutement de la fonction publique, ainsi que le contrôle de ce dernier, s'appliquent donc à nouveau aux EEA, en dépit de la Loi 221 qui stipule l'annulation de l'autorité du Conseil de la fonction publique et sa compétence, et son remplacement par un contrôle un peu plus souple du MEE.

Sur le plan de l'amélioration des qualifications du personnel, les efforts se sont limités à quelques actions isolées dont les plus substantielles ont été entreprises dans le cadre du Programme de Politique de l'Eau au Liban (Lebanon Water Policy Program – LWPP) financé par l'USAID et réalisé entre 2002 et 2007²³. En outre, si le projet de loi sur les PPP attribue au HCP la préparation de la politique générale et des programmes de privatisation et des moyens de leur mise en œuvre, il ne lui assigne en revanche aucun rôle de renforcement des capacités des administrations et des établissements qui seraient chargés du suivi et de la mise en œuvre de ces programmes. L'expérience internationale montre que dans d'autres pays (Angleterre, Afrique du Sud, Corée, Victoria [Australie]) où des Unités Centrales de PPP sont en place, le renforcement des capacités occupe une place importante dans les missions

²² Le Ministère de l'Energie et de l'Eau évalue le sous effectif à plus de 2700 employés environ contre 1342 employés aujourd'hui au Ministère et dans les Etablissements
(<http://www.lecommercedulevant.com/node/17789>)

²³ Les actions ont consisté en l'organisation d'une série de réunions et d'ateliers d'information pour promouvoir une vision commune de la PSP et la facilitation de la participation à des sessions de formation et des visites d'échange dans des pays de la région méditerranéenne afin d'appuyer l'échange d'expérience.
Source : USAID (2007) "Lebanon Water Policy Programme (LWPPP), Final Report, May 2002- May 2007"

assurées par ces unités²⁴. Les pouvoirs publics doivent mettre en place les compétences nécessaires pour pouvoir agir sur un pied d'égalité avec les participants du secteur privé.

Un nouveau programme ayant pour objectif de développer des indicateurs de performance pour les 4 Etablissements des Eaux et de l'Assainissement, que leur gestion soit publique ou privée, est en cours d'élaboration avec l'assistance de la GTZ. Les indicateurs sont composés de deux types : des indicateurs communs²⁵ aux 4 établissements et des indicateurs spécifiques à chacun des établissements. Ils devraient être renseignés par les établissements mensuellement et transmis au MEE chaque trimestre. La loi 221/2000 prévoyait la création d'une Commission d'Evaluation des Performances des EEA au sein du MEE. Cependant, cette Commission qui devait être instituée par décret pris en Conseil des Ministres sur proposition conjointe des Ministres des Finances et de l'Energie et de l'Eau n'est pas encore créée. En l'absence de cette structure, il a été décidé de dédier temporairement à une équipe instituée au sein de la Direction de l'Exploitation la responsabilité de coordonner avec les établissements d'eau le recueil des données, de les vérifier, de les consolider et d'établir les rapports afférents. Dans le contexte actuel, ces indicateurs de performance peuvent permettre l'identification des domaines où les capacités des Etablissements pourraient être renforcées, y compris via une collaboration renforcée entre eux pour un apprentissage/échange des meilleures pratiques.

L'expérience de Tripoli a montré que le contrat de gestion a offert aux employés et responsables étant intervenus dans sa mise en place et sa supervision l'opportunité de s'initier à la participation du secteur privé et de bénéficier d'un apprentissage sur le tas de cette expérience. Les contrats de court terme et transférant peu de risque au secteur privé, tels que les contrats de gestion, pourraient éventuellement constituer un moyen de construire les capacités au sein des administration et autorités locales et les outiller en expertise et savoir-faire pour la gestion de contrats de PSP plus avancés.

4. Assurer la viabilité financière des projets

Guide de l'OCDE pour l'Action Publique : La décision concernant la fourniture publique ou privée des services d'infrastructure et la mise en place d'une coopération efficace entre le secteur public et le secteur privé

Une répartition juste des risques entre les partenaires doit être déterminée par une évaluation de la partie la plus capable de gérer les risques (la partie la plus apte à influencer la probabilité d'occurrence du risque ou à gérer ses conséquences), de façon à pouvoir garantir la rentabilité et la viabilité des partenariats (**Principes 2-4**). En outre, les accords contractuels avec le secteur privé dans le secteur de l'eau sont généralement des accords de long terme et, en tant que tels, peu susceptibles de couvrir tous les aspects de la relation complexe entre le secteur privé et le secteur public. Des mécanismes existent pour contribuer à réduire l'incertitude générée par les contrats incomplets sur le long terme ou pour en gérer les conséquences. Dans tous les cas, l'engagement, la bonne foi et la bonne volonté des parties pour coopérer et trouver des solutions au service de l'intérêt public

²⁴ OCDE (2010) "Dedicated Public-Private Partnership Units A Survey of Institutional and Governance Structures"

²⁵ Les indicateurs communs sont au nombre de 12 et renferment 4 catégories : indicateurs techniques, indicateurs financiers, indicateurs de management, et indicateurs de gestion de la clientèle.

resteront des éléments déterminants du succès des partenariats. Dans ce contexte, inviter les acteurs privés à formuler leurs besoins et leurs contraintes peut favoriser une compréhension mutuelle accrue et une meilleure adéquation des contrats (**Principe 13**).

Principe 2. Viabilité financière des projets d'infrastructures : Aucun projet d'infrastructures, quel que soit le degré de participation du secteur privé, ne devrait être lancé sans évaluer dans quelle mesure ses coûts peuvent être récupérés auprès des usagers et, en cas de couverture financière insuffisante, quelles autres sources de financement peuvent être mobilisées.

Principe 4. Préserver les procédures budgétaires et la transparence : Il faut préserver la discipline et la transparence budgétaires, et également bien saisir toutes les conséquences que peut avoir un partage de responsabilité avec le secteur privé dans le domaine des infrastructures.

Principe 13. Instaurer des canaux de communication et de consultation avec le secteur privé : Pour optimiser la participation du secteur privé, les autorités publiques devraient clairement faire connaître les objectifs de leur politique en matière d'infrastructures et mettre en place des mécanismes de consultation entre le public et les partenaires privés en ce qui concerne ces objectifs ainsi que les différents projets.

Source : OCDE (2009), "Private sector participation in water infrastructure, OECD Checklist for Public Action"

L'adhésion des opérateurs privés aux projets d'infrastructures dépend largement des risques encourus et des mécanismes mis en place pour leur maîtrise. Ces risques sont de nature variée et peuvent être commerciaux, financiers, politiques, contractuels, etc. Les risques peuvent être perçus comme trop importants par les investisseurs privés et rendre la destination peu attractive pour les investissements étrangers et/ou faire que les investisseurs demandent en échange des garanties importantes. Des assurances contre ces risques peuvent être contractées mais s'ajoutent aux coûts des PPP (voir encadré pour une discussion sur les risques et garanties).

Au Liban, le risque politique, aussi bien intérieur qu'extérieur, est important en raison de la dynamique des conflits dans la région. Les infrastructures peuvent être endommagées par les combats sans que l'Etat n'accorde de dédommagements aux investisseurs privés. Le risque d'ingérence politique, notamment de remise en cause ou de modification par les autorités publiques du cadre juridique et réglementaire ou d'un contrat en particulier est également élevé. Les discussions de l'atelier organisé par le MEE avec les banques privées dans le cadre du dialogue avec le secteur privé sur la PSP dans les infrastructures d'eau ont souligné les préoccupations du secteur bancaire quant à ces risques²⁶. L'expérience du projet de transfert des eaux du fleuve Awali à Beyrouth montre que la garantie de risque partiel octroyée par la Banque Mondiale pour couvrir les prêteurs en cas de défaut du service de la dette en raison des risques politiques était nécessaire pour attirer les investisseurs privés.

²⁶ Atelier sur la "Participation du Secteur Privé dans les Infrastructures d'Eau au Liban : Le Rôle des Banques" organisé le 9 décembre 2010 par le Ministère de l'Energie et de l'Eau et l'Association des Banques du Liban en coopération avec le GWP-Med/Secrétariat de la MED EUWI.

Typologie des risques liés au secteur de l'eau et mécanismes d'atténuation et de couverture des risques

La participation du secteur privé implique un transfert de responsabilité vers les entreprises privées qui s'accompagne d'un transfert de risques. Ces risques peuvent être regroupés en deux principales catégories :

- **Les risques juridiques et politiques** : il s'agit par exemple de l'expropriation des infrastructures, l'ingérence politique, le non paiement par une institution publique, la guerre ou les troubles civils, la faiblesse du cadre légal, l'absence ou l'arbitraire du cadre de régulation, la dévaluation et l'inconvertibilité de la monnaie, etc.

- **Les risques commerciaux** : liés par exemple au non paiement des factures et la résistance des usagers à payer l'eau, la fluctuation de la demande, l'asymétrie d'information et les coûts cachés, la variation des coûts de inputs notamment l'énergie, etc.

Les mécanismes d'atténuation des risques impliquent en premier lieu une évaluation de la partie la plus capable de les gérer. Une gamme d'accords contractuels étendue est à disposition des décideurs politiques pour une optimisation du partage des risques et forme un quasi-continuum entre une gestion de la majeure partie des risques par le secteur public jusqu'à un transfert total des risques vers le secteur privé.

Les autorités publiques peuvent également accorder des garanties pour influencer sur la répartition des risques (typiquement des garanties souveraines contre le risque de défaut de l'autorité publique contractante). Une large gamme de cautions, de primes et de garanties sont aussi proposés en fonction de la nature des risques couverts par des agences spécialisées telles que :

- MIGA (Agence Multilatérale de Garantie des Investissements) : offre une prime de garantie contre le risque politique qui peut assurer jusqu'à 200 millions de dollars en se basant sur le calcul du risque du pays et du risque du projet. Les contre-garanties souveraines ne sont généralement pas exigées. La MIGA s'est jointe récemment au Dubai International Financial Centre (DIFC) pour lancer un programme conjoint d'assurance des risques politiques pour le monde arabe, dont le but est de soutenir les flux d'investissements étrangers directs.

- COFACE : propose des primes de garanties couvrant les risques commerciaux et politiques associés ou isolés. La prime varie selon la nature du risque couvert, la classification du pays concerné (7 catégories de classement pays), le type d'acheteur, la durée du risque, la structure du financement.

- Ex-Im Bank : En échange d'une prime abordable (variable selon le secteur d'activité et le montant demandé), l'assurance de l'Ex-Im Bank couvre le risque de défaut de paiement de l'acheteur dans le cadre de certains risques commerciaux et politiques, comme la faillite, le défaut de paiement, la guerre, ou la non-convertibilité de devises.

Les garanties conçues pour protéger le secteur privé contre les risques spécifiques peuvent toutefois constituer une obligation financière sur les budgets nationaux. Leur utilisation doit être examinée avec autant de soin que les autres dépenses lors de la procédure budgétaire. Dans tous les cas, l'utilisation de ces instruments ne peut suppléer à la mise en place d'un

environnement favorable qui comprend un cadre de régulation performant, garant ultime de la sécurité des investissements.

Source : OCDE (2009), *"Private sector participation in water infrastructure, OECD Checklist for Public Action"* et Nasr S. (2010) *"Risques et garanties pour les projets BOT et opportunités pour le secteur bancaire"*.

Sur un plan financier, le marché des capitaux au Liban se caractérise par l'absence de restrictions d'accès aux capitaux locaux et internationaux et aux marchés d'emprunts. Le risque de change semble être maîtrisé grâce aux réserves actuelles de la Banque du Liban en devises étrangères. En effet, le taux de change a été maintenu inchangé malgré le conflit de l'été 2006 et les troubles intérieurs des années 2006-2008. Le pays est fortement dépendant au tourisme (essentiellement des expatriés libanais), aux transferts des expatriés et aux flux d'Investissement Direct Etranger - IDE (essentiellement des investissements arabes dans l'immobilier, c'est-à-dire dans un secteur à fort rendement sur le court terme). Si les événements de type sécuritaire ont d'ordinaire un fort impact sur le tourisme et les IDE l'expérience des dernières années semble montrer une certaine résilience du tourisme et des IDE aux épisodes d'instabilité et de conflit. A première vue, la crise économique internationale ne semble pas non plus avoir ralenti les IDE au Liban.

En matière de rémunération, les tarifs appliqués au service de l'eau potable et le niveau de collecte des revenus sont la responsabilité des EEA. Actuellement, ils ne permettent pas de recouvrir les coûts, même ceux d'exploitation. Parmi les 4 EEA, seul l'Etablissement de Beyrouth-Mont Liban réussit à couvrir ses charges d'exploitation. Les deux Etablissements du Liban-Nord et du Liban-Sud parviennent à recouvrir les coûts d'exploitation en excluant les charges d'énergie qui représentent respectivement 43 % et 50 % de leurs charges d'exploitation. L'Etablissement de la Békaa-Sud ne parvient pas à couvrir ses coûts d'exploitation, même hors charges d'énergie. Il est à noter également que le MEE apporte des subventions indirectes aux coûts d'exploitation des Etablissements des Eaux et de l'Assainissement en gérant des contrats de service pour des stations de pompage sous leur responsabilité. En 2009 par exemple, le MEE a dépensé 2,4 millions de dollars pour des contrats de service dans les trois Etablissements du Liban-Nord, Liban-Sud et la Békaa-Sud sans que cela ne soit reporté dans les bilans de ces dernières et donc ne soit considéré dans l'analyse de leurs performances financières²⁷. Toutefois, le recours à ces subventions est en diminution et a quasiment cessé pour les Etablissements du Liban-Nord et Liban-Sud.

La facturation du service de l'assainissement a jusqu'à aujourd'hui été incluse dans les taxes municipales collectées par les municipalités²⁸. Néanmoins, la Stratégie Nationale prévoit l'instauration d'un tarif d'assainissement à partir de 2011 à hauteur de 25% de la facture de l'eau potable et qui sera augmenté graduellement. Cette facturation vise en premier lieu à distinguer le revenu du service d'assainissement et permettre aux Etablissements de le percevoir afin d'accroître leur capacité financière pour une prise en charge de ce service. L'application de ce tarif concernera dans une première étape certaines zones pilotes raccordées au réseau d'assainissement et à une station d'épuration. Pour l'année 2011, les Etablissement ont adopté une tarification forfaitaire pour le service de l'assainissement dans

²⁷ World Bank (2009) *"WSS sector : public expenditure review"* Middle East and North Africa Region Sustainable Development Department

²⁸ Il s'agit précisément de la taxe sur les permis de construire s'élevant à 0,05% de la valeur patrimoniale de la construction neuve et de la taxe "d'entretien des trottoirs et égouts" facturée annuellement à hauteur de 1,5% de la valeur locative de l'habitation.

ces zones pilotes. La structure tarifaire actuellement appliquée aux services de l'eau se base sur un forfait annuel pour une consommation de 1m³/jour. Ce forfait annuel varie de 140 000 LBP (Etablissement Békaa-Sud) à 200 000 LBP (Etablissement BML).

Tableau 2 : Tarifs de l'eau potable par établissement régional (annuel en LBP)

	BML	Liban-Nord	Liban-Sud	Békaa-Sud
Forfait annuel (basé sur une consommation de 1m ³ /jour)	200 000	180 000	175 000	140 000
Frais de maintien du dispositif de jaugeage	35 000	10 000	25 000	20 000
Total	235 000	190 000	200 000	160 000

Note : Le tarif n'inclut pas la TVA (10%) et les frais de timbre (1 000 LBP)

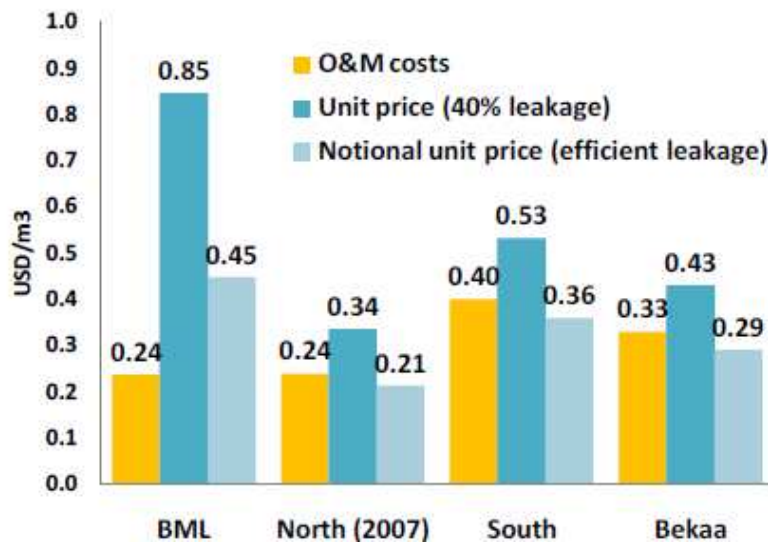
Source : World Bank (2009).

En l'absence de comptage volumétrique et d'une évaluation des fuites, il est difficile d'apprécier le taux de recouvrement des coûts d'exploitation par les tarifs appliqués. Cependant, selon la Banque Mondiale²⁹, la structure tarifaire actuelle permettrait théoriquement de couvrir les coûts d'exploitation des Etablissements (voir la comparaison entre coûts d'opération et d'entretien et prix unitaires dans le graphe 1). Si elle ne le fait pas, c'est en raison de la faiblesse des performances de recouvrement des factures, elle-même induite par le non paiement des factures par les particuliers mais également par les administrations publiques et les autorités locales. Seul l'Etablissement de Beyrouth Mont Liban qui enregistre un taux de collecte des factures de 66% parvient à couvrir ses coûts d'exploitation³⁰. Le recensement des abonnés et la lourdeur des procédures juridiques pour recourir aux coupures d'eau en cas de non paiement constituent des contraintes majeures à l'amélioration du recouvrement des factures.

Figure 1 : Estimation du prix unitaire au m³ en comparaison avec les coûts d'exploitation

²⁹ World Bank (2009) "WSS sector : public expenditure review" Middle East and North Africa Region Sustainable Development Department

³⁰ Par contraste, l'Etablissement de la Békaa-Sud enregistre le taux le plus faible de collecte des factures. Selon le rapport de la Banque Mondiale (2009) ce taux est de 11% ne permet de couvrir que 13 % des coûts d'exploitation à travers les revenus de vente d'eau.



Note: Le prix unitaire (USD/m³) est calculé en divisant le montant total facturé pour les usagers domestiques (tarif fixe multiplié par le nombre de branchements) par le volume d'eau total vendu aux ménages (en considérant 40 % de fuites). Le prix unitaire national théorique est calculé en supposant un taux efficace de fuite (20 %).

Source : World Bank (2009)

Le travail de recensement des branchements initié dans le cadre du contrat de gestion de Tripoli a permis de constater qu'un grand nombre de dossiers abonnés renfermait des incohérences et/ou des informations erronées : abonnements transférés sous d'autres noms sans que l'Etablissement ne soit informé, dossiers possédant des numéros mais pas de nom d'abonné, dossiers contenant une demande d'annulation sans qu'ils ne soient effectivement annulés et inversement abonnements annulés sans qu'ils n'aient donné lieu à une demande d'annulation,... Il a été également constaté que des branchements sont réalisés sans que de numéros de dossiers ne leur soient attribués. Pour la plupart de ces dossiers il s'agit de lieux de cultes, d'universités, d'administrations publiques, de postes de police, de cimetières, etc. Les procédures juridiques pour le traitement des impayés exigent de faire appel à un avocat séparément pour chaque cas. Les Etablissements renoncent généralement à engager les démarches pour la coupure de l'eau en raison des lenteurs procédurales et des surcoûts engendrés, ce qui n'incite pas les abonnés à payer leurs factures.

Les faibles performances en matière de recouvrement de coûts se répercutent sur les opérations de maintenance et les investissements de réhabilitation. Le taux des pertes enregistré dans les réseaux est en moyenne de 40%. L'expérience du contrat de service accordé au secteur privé dans la commune de Tripoli a montré qu'il était difficile d'améliorer les indicateurs de taux de facturation, de recouvrement des créances courantes et par conséquent de rendement techniques.

5. Des conclusions pour le futur

Les contraintes au développement de la participation du secteur privé dans le secteur de l'eau au Liban sont de taille en dépit des efforts déployés par le Gouvernement pour améliorer l'environnement des affaires :

- L'illustration de la volonté politique et l'engagement réel du Gouvernement pour ce type de coopération est altérée par la lenteur de la mise en œuvre des réformes du cadre législatif et réglementaire. La réforme du cadre législatif initiée depuis 2000 y compris l'adoption des lois et décrets autorisant les contrats PPP et garantissant leur mise en œuvre n'est toujours pas achevée. L'allocation des rôles et des responsabilités au niveau du gouvernement, des établissements publics et des autorités locales, notamment en ce qui concerne le suivi des performances et des obligations contractuelles avec le secteur privé reste confuse. Le manque de moyens et de qualifications au sein des administrations publiques aboutit à une réallocation *de facto* des responsabilités et ajoute à la confusion institutionnelle.
- Le cadre d'investissement reste marqué par un risque politique élevé. Le secteur privé et les Investissements Directs Etrangers (IDE) s'orientent essentiellement vers des secteurs à forte rentabilité à court terme tels que l'immobilier et le placement financier de la diaspora.
- Le risque commercial est également élevé au vu des performances actuelles des Etablissements des Eaux et de l'Assainissement. En particulier, la faiblesse des taux de recouvrement des coûts limite les perspectives de rentabilité pour le secteur privé. A cela s'ajoute la difficulté à faire évoluer les indicateurs financiers comme a pu en attester l'expérience de Tripoli.

Dans ce contexte, il s'avère primordial que le Gouvernement Libanais examine les défis de gouvernance liés à la réforme légale et à la restructuration institutionnelle, facilite leur mise en œuvre, notamment en les accompagnant d'un renforcement des capacités humaines et opérationnelles des structures concernées afin d'envoyer un signal fort de son engagement au secteur privé.

Au vu des risques importants encourus aujourd'hui par le financement commercial des infrastructures au Liban, il est peu probable d'envisager à court-terme un transfert substantiel de risques au secteur privé, comme le requerraient des contrats de type concession qui impliquent des investissements de la part du secteur privé, sauf sur une base restreinte et très encadrée de projets pilotes. En revanche, des contrats moins risqués, tels des contrats de gestion de court terme pourraient à la fois éventuellement générer l'intérêt du secteur privé et contribuer à promouvoir une meilleure compréhension des attentes respectives des partenaires. L'expérience de Tripoli a toutefois montré la difficulté de conduire dans les conditions actuelles un partenariat avec le secteur privé même dans ses formes les plus élémentaires. Les leçons de cette expérience devraient être tirées clairement afin que les initiatives futures de participation du secteur privé, si elles sont envisagées, en bénéficient.

Dans une perspective de plus long-terme, et dans l'hypothèse où les conditions institutionnelles sont en place, il pourrait être utile de sonder l'intérêt du secteur privé pour investir dans le secteur de l'eau au Liban. Dans cette perspective, le Gouvernement pourrait mener une consultation large avec le secteur privé afin de saisir les types d'activités et les formes de partenariat qui pourraient l'intéresser dans le secteur de l'eau. Cette consultation aura également pour objectif de sonder les difficultés inhibant une participation plus

dynamique du secteur privé et d'explorer avec les opérateurs de ce secteur les mesures à prendre pour les surmonter et rendre le secteur attractif.

Dans ce contexte, l'étude poussée d'un certain nombre de projets de barrage développés par le secteur privé sous forme de BOT et la préparation de la documentation attenante (telle que les "Memoranda d'Informations") envisagés par le Ministère sont des exercices importants qui pourront permettre d'ancrer les discussions techniques et financières dans des considérations concrètes.

Références

Haut Conseil de la Privatisation : <http://www.hcp.gov.lb>

Lois et règlements liés à l'organisation du secteur de l'eau au Liban (2007) :
<http://www.semide-lb.org/Laws.aspx?LANG=FR>

Ministère Libanais de l'Energie et de l'Eau : <http://www.energyandwater.gov.lb>

AFD (2010) : *"Expérience de partenariat Public-Privé dans le secteur de l'eau à Tripoli (2003 – 2007)"*, Atelier sur national sur la "Participation du secteur privé dans les infrastructures hydrauliques au Liban" Beyrouth, le 8 et 9 mars 2010.

Freiha R. (2009), *"Organisation of Institutions and Human Resources"* in MED EUWI *"Policy Dialogue on Integrated Water Resources Management Planning in the Republic of Lebanon"*.

OCDE (2009), *"Private sector participation in water infrastructure, OECD Checklist for Public Action"*, www.oecd.org/daf/investment/water

OCDE (2010) *"Dedicated Public-Private Partnership Units A Survey of Institutional and Governance Structures"*

MED EUWI (2009), *"Sanitation Needs and Management"* Policy Dialogue on Integrated Water Resources Management Planning in the Republic of Lebanon).

MED EUWI (2009), *"Organisation of Institutions and Human Resources"* Policy Dialogue on Integrated Water Resources Management Planning in the Republic of Lebanon

Ministère Libanais de l'Energie et de l'Eau : Stratégie Nationale du Secteur de l'Eau (2010).

Nasr S. (2010) *"Risques et garanties pour les projets BOT et opportunités pour le secteur bancaire"*, Atelier national "Participation du Secteur Privé dans les Infrastructures d'Eau au Liban : Le Rôle des Banques", Beyrouth - 9 décembre 2010.

USAID (2007) *"Lebanon Water Policy Program (LWPPP), Final Report, May 2002- May 2007"*

World Bank (2009) *"WSS sector : public expenditure review"* Middle East and North Africa Region Sustainable Development Department

World Bank (2003) *"Policy Note on Irrigation Sector Sustainability"*. Report No. 28766 – LE. Water, Environment, Social, and Rural Development Group, Middle East and North Africa

Annexe

Liste des personnes contactées

Nom & Prénom	Fonction	Institution
<i>Administration et autorités publiques libanaises</i>		
Dr. Fadi Comair	Directeur Général des Ressources Hydrauliques et Electriques	Ministère de l'Énergie et de l'Eau
M. Mahmoud Baroud	Directeur Général de l'Exploitation	Ministère de l'Énergie et de l'Eau
Mme. Mona Fakih	Directrice de l'Eau	Ministère de l'Énergie et de l'Eau
Mr. Ziyad Hayek	Secrétaire Général	Haut Conseil de la Privatisation
Mr. Bassam Jaber	Ex-Directeur Général de l'Exploitation	Ministère de l'Énergie et de l'Eau
Mr. Ibrahim Chahrour	Directeur de la Division de la Planification et de la Programmation	Conseil du Développement et de la Reconstruction
Mr. Ismail Makki		Conseil du Développement et de la Reconstruction
Mme. Zeina Majdalani		Cabinet du Premier Ministre
Mme Nelly Habib		Ministère des Finances
<i>Etablissements des Eaux et de l'Assainissement</i>		
Mr. Maroun Msallem	Président Directeur Général	Etablissement des Eaux et de l'Assainissement de la Békaa-Sud
Mr. Ahmed Nizam	Président Directeur Général	Etablissement des Eaux et de l'Assainissement du Liban-Sud
Mr. Jamal Kraiem	Président Directeur Général	Etablissement des Eaux et de l'Assainissement du Liban Nord
Mr. Maher Tahsaldar		Etablissement des Eaux et de l'Assainissement du Liban Nord
Mme Ghada Salam	Ingénieur	Etablissement des Eaux et de l'Assainissement de Beyrouth-Mont Liban
Mr. Georges El Kadi	Ingénieur	Etablissement des Eaux et de l'Assainissement de Beyrouth-Mont Liban

<i>Bailleurs de fonds et agences internationales</i>		
Mr. Charles Abdallah	Economiste	Délégation de l'UE au Liban
Mr. Peter Christiaens	Attaché, Infrastructure & Local Development	Délégation de l'UE au Liban
Mr. Denis Cassat	Directeur	AFD
Mr. Stephan Francis	Chargé de mission	AFD
Mr. Manfred Scheu	Conseiller Principal	GTZ
Mr. Nabil Chemaly	Conseiller Technique	GTZ
<i>Secteur privé & banques</i>		
Mr. Wael Hamdan	Directeur de l'Unité Financement	Banque Centrale
Mr. Mohamad Jabri	Directeur du Département Formation et Développement	Banque Centrale
Mme. Rania Akkawi		Département Formation et Développement - Banque Centrale
Mr. Georges Kamar	Consultant	
Mr. Philip Giantris	Consultant	Valu Add Management Services

Réponses au questionnaire reçues

- Le Premier Ministère
- Le Haut Conseil pour la Privatisation
- Le Ministère de l'Energie et de l'Eau
- La Délégation de l'UE au Liban