

République Algérienne Démocratique et Populaire
Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique

UNIVERSITE MOULOUD MAMMERI DE TIZI-OUZOU

Faculté des Sciences Economiques, Commerciales et des sciences de Gestion

Département des Sciences Economiques

Laboratoire REDYL

Mémoire de Master II en sciences économiques

Spécialité « Management Territorial et Ingénierie de Projets »

Option : « Management des services publics territoriaux »

Préparé par :

LOUNACI Djamila

***Le service public de l'eau en Algérie et la politique
tarifaire***

Sous la direction du :

Pr. AHMED ZAID Malika

Jury:

- | | |
|-----------------------|--|
| - BOUMOULA Samir | Maitre de conférences, université de Béjaia, Président. |
| - AHMED ZAID Malika | Professeur, université Mouloud Mammeri de Tizi-Ouzou,
Rapporteur. |
| -AIDAT Mohand Ourabah | Maitre-Assistant A, université Mouloud Mammeri de Tizi-
Ouzou, Examineur. |

Année universitaire 2014-2015

Résumé:

La tarification de l'eau potable est l'une des tâches les plus complexes qui incombent aux autorités publiques vu les enjeux parfois contradictoires auxquels elle doit répondre : enjeux économiques, financiers et sociaux. En tant qu'activité de réseau, l'eau potable doit répondre à certains principes du service public à savoir : la continuité, l'adaptabilité et l'égalité. L'objectif de notre mémoire est centré sur l'introduction de la problématique de la tarification de l'eau potable, sous la contrainte du respect de l'équité sociale entre les différentes catégories.

Mots clés : Tarification, Service public de l'eau, Eau potable, Tizi-Ouzou.

Abstract:

The price scale fixing of drinking water is the most difficult task for the public authorities due to some issues sometimes contradictory, which is a conflicting challenge for the public authorities, economic, financial and social issues. As a network activity, Drinking water must comply with some conditions as: continuity, adaptability and equality. The purpose of our thesis is focused on introducing the issue of pricing of drinking water under the constraints of respecting the social equity between different categories.

Key Words: Tariffing, Public services of water, Drinking water, Tizi-Ouzou.

Dédicaces

Je dédie ce modeste travail à :

- *Mes très chers parents et à mes deuxièmes parents (mon oncle et ma tante) qui sont tous source de tendresse et d'amour, qui n'ont jamais cessé de me soutenir et de m'encourager, que Dieu me les garde.*
- *Mon futur mari qui a toujours su me motiver et m'encourager dans tout ce que je fais.*
- *Mes frères et sœurs sans oublier leurs femmes et leurs maris, ainsi qu'à ma très chère nièce, ma tante et mes très chères amies.*

Remerciements

*Ce mémoire de Master est le résultat d'un travail de recherche de deux ans. En préambule, je remercie le **Bon DIEU** qui nous a donné la force et le courage tout le long de ce travail.*

*Tout d'abord, je tiens à remercier professeure **AHMED ZAID Malika**, responsable de notre master ; je la remercie pour tous ses conseils les plus constructifs et utiles pour mener à bien ce mémoire.*

*Mes vifs remerciements vont à mon encadreur **AIDAT M** qui a bien voulu prendre la responsabilité de diriger ce travail ; je le remercie pour son accompagnement, ses précieuses orientations, ses judicieux conseils et sa disponibilité.*

*Je voudrais également remercier toute l'équipe du laboratoire **REDYL** ainsi que mes camarades de master.*

*Je souhaite adresser tous mes remerciements aux responsables de l'**ADE** unité de Tizi-Ouzou, qui m'ont apporté leur aide.*

J'exprime ma gratitude à toutes les personnes rencontrées lors des recherches que j'ai effectuées et qui ont accepté de répondre à mes interrogations avec gentillesse.

Mes sincères remerciements vont à ceux qui ont participé, de près ou de loin, à la réalisation de ce mémoire.

Abréviations et sigles utilisés

ADE	Algérienne Des Eaux.
AEP	Alimentation en Eau Potable.
ANBT	Agence Nationale des Barrages Et Transferts.
ANRH	Agence Nationale des Ressources Hydrauliques.
BM	Banque Mondiale.
CNES	Le Conseil National Des Etudes Economiques et Sociales.
DAEP	Direction de l'Alimentation en Eau Potable.
DAPE	Direction de l'Assainissement et de la Protection de l'Environnement.
DEAH	Direction des Etudes et des Aménagements Hydrauliques.
DGMR	Direction Générale des Moyens de Réalisation.
DHA	Direction de l'Hydraulique Agricole.
DHW	Direction d'Hydraulique de Wilaya.
DPAE	Direction de la Planification et des Affaires Economiques.
DPAT	Direction de la Planification et de l'Aménagement du Territoire.
DISI	La Direction de l'Informatique et des Systèmes d'Information.
DMRE	Direction de la Mobilisation des Ressources en Eau.
DRC	Direction de la Réglementation et du Contentieux.
EPE	Entreprise Public Economique.
EPIC	Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial.
MATE	Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement.
MRE	Ministère des Ressources en Eau.
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement.
ONID	OFFICE National de l'Irrigation et du Drainage.

ONA	Office National de l'Assainissement.
ONS	Office National des Statistiques.
PCD	Plan communaux de développement.
PDAU	Plan Directeur de l'Aménagement et de l'Urbanisation.
PED	Pays En Voie de Développement.
PPP	Partenariat Public-Privé.
PSD	Plan Sectoriels Déconcentrés.
RGPH	Recensement Générale de la Population et de l'Habitat.
SEAAL	Société des Eaux et de l'Assainissement d'Alger.
SEACO	Société des Eaux et de l'Assainissement de Constantine.
SEATA	Société des Eaux et de l'Assainissement d'El Taref et d'Annaba.
SEOR	Société des Eaux et de l'Assainissement d'Oran.
SPA	Service Public Administratif.
SPEA	Service Public de l'Eau et de l'Assainissement.
SPIC	Service Public à caractère Industriel et Commercial.
STEP	Station d'Épuration.
TVA	Taxe sur Valeur Ajouté.
ZHUN	Zone d'Habitation Urbaine et Nouvelle.

Sommaire

Introduction générale	1
Chapitre I : Service public évolution et généralités	5
Introduction du chapitre	5
Section 01: Cadre théorique des services publics et spécificités des services en réseaux	5
Section 02 : Le déclin du service public	23
Conclusion du chapitre.....	30
Chapitre II : L'eau en tant que service public en Algérie : évolution et perspectives	31
Introduction du chapitre	31
Section 01 : Présentation des services publics de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement.....	31
Section 02 : Evolution du secteur de l'eau Algérien depuis l'indépendance	54
Conclusion du chapitre.....	70
Chapitre III : Tarification du service de l'eau en Algérie : cas de la zone nord (Tizi-Ouzou)	71
Introduction du chapitre	71
Section 01 : Tarifs et coûts du service de l'eau en Algérie	71
Section 02 : La tarification du SPEA dans la wilaya de Tizi-Ouzou et les contraintes de l'équité sociale.....	85
Conclusion du chapitre.....	93
Conclusion générale	95

Annexe

Références bibliographiques

Listes des annexes, tableaux, figures et graphiques

Table des matières

*Le service public de l'eau en Algérie et la
politique tarifaire*

INTRODUCTION GENERALE

Introduction générale

L'eau, en tant que ressource naturelle est indispensable à la vie de chacun son utilisation diffère selon la nature des besoins et de l'activité pour laquelle on l'utilise. L'eau constitue un milieu complexe et fragile, à la fois ressource et écosystème, sur lequel s'exercent de multiples usages (alimentation des populations, usages industriels permettant l'évacuation des déchets ou le refroidissement d'installations, usages agricoles avec l'irrigation, navigation, production d'énergie, usages récréatifs écologiques...).

En effet, il existe peu d'activités humaines, qu'elles soient de production ou de consommation, qui ne soient demandeuse d'eau, ceci sans substitut possible.

L'eau naturelle constitue ainsi la matière première de l'eau, produit de consommation et facteur de production, dans tous les secteurs économiques.

Il s'agit d'une matière première exceptionnelle puisque vitale et la seule dont l'utilisation à un impact en retour sur le gisement.

L'accès durable aux ressources en eau est une préoccupation majeure qui concerne tous les pays, car malgré le fait qu'elle recouvre 71% de la surface de la terre on trouve que celle-ci est de plus en plus rare et c'est sans doute l'un des défis majeurs du siècle. Les changements climatiques et la croissance urbaine et démographique conduisent à une aggravation du stress hydrique qui frappe déjà la plupart des pays.

C'est ainsi qu'il faudrait consentir énormément d'efforts pour venir au bout des problèmes et enjeux qui lui sont liés, que ce soit à l'échelle de la mobilisation et de la préservation des ressources ainsi que sur le plan de la gestion rationnelle et efficace de ce précieux don de la nature à l'échelle de chaque niveau d'usage.

Au cours des trente dernières années, la protection de la ressource en eau est devenue un but incontournable dans nos choix de société. Par ailleurs, si comme par le passé nos ressources naturelles sont encore exploitables sur le plan économique, elles ne sont certainement pas inépuisables. En effet, aujourd'hui, avec la mondialisation de l'économie, émergent des problématiques environnementales sans précédent et c'est dans un contexte beaucoup plus global que l'exploitation de l'eau douce devient un nouvel enjeu économique. En Algérie, l'eau est aussi un bien public et au-delà de sa commercialisation il faut assurer la pérennité de la ressource. Les ressources naturelles doivent être considérées comme un

patrimoine collectif à préserver pour nous-mêmes et les générations futures. C'est dans cette optique que le concept du développement durable prend tout son sens.

Les ressources en eau en Algérie sont limitées, vulnérables et inégalement réparties à travers le territoire national. Ces ressources ont, par ailleurs, subi les effets néfastes des cycles de sécheresse survenus ces dernières années, surtout à partir des années 1980.

Mais aussi, les effets de la pollution et de la mauvaise gestion, d'orientation et d'organisation tant d'un point de vue institutionnel que pratique des services de l'eau potable et de l'assainissement collectif.

L'eau est certes une matière première gratuite, mais le plus souvent son captage, son traitement, sa distribution et son épuration avant rejet dans la nature nécessitent des moyens techniques, financiers et humains plus ou moins importants et parfois complexes qui, eux, ont un coût qu'il faut bien recouvrer d'une façon ou d'une autre c'est pour cela qu'il ne faut pas confondre la ressource en eau (la rivière, la nappe phréatique...), bien public gratuit, avec le service public de l'eau, lequel consiste à rendre cette eau potable et à la rendre accessible au domicile (branchement privé), ou le plus près possible (puits communautaire, borne fontaine...), de chacun, ce qui a un coût.

L'eau étant un bien économique, il dispose donc d'un prix, la tarification étant le système par lequel est définie ce dernier, a pour but d'opérer un arbitrage entre les différents usagers, de couvrir les coûts, de signifier la rareté de l'eau, d'assurer la pérennité financière des services et des considérations sociales et l'égalité d'accès entre les usagers où l'équité sociale, évitant ainsi tout déséquilibre dans le partage de la ressource entre les classes sociales. La tarification permet donc d'attribuer une valeur économique à l'eau.

Afin de comprendre et de rendre claire notre cadre d'analyse, nous avons tenté d'étudier notre problématique au niveau de l'une des wilayas qui compose la zone tarifaire nord de l'Algérie. A l'instar de toutes les wilayas algériennes, la wilaya de Tizi-Ouzou connaît des lacunes en rapport avec le secteur d'alimentation en eau potable, qui représente une problématique d'envergure sur la quelle, il faudrait focaliser notre attention.

Occupant un site favorable et avec des caractéristiques physiques propices, la wilaya de Tizi-Ouzou peut répondre aux besoins de sa populations, néanmoins le prix de l'eau n'est pas assez satisfaisant du point de vue du respect de l'équité sociale.

Notre analyse est centrée sur l'introduction de la problématique du respect de l'équité au niveau du prix de l'eau entre les différentes catégories d'usagers (ménage, industries et administration publique) au niveau de la wilaya de Tizi-Ouzou.

Plus précisément, il s'agit de comprendre si :

Dans le cadre de la politique tarifaire appliqué en Algérie, la tarification par tranches du service public de l'eau, permet-elle d'assurer une justice et une équité sociale, notamment dans la wilaya de Tizi-Ouzou ?

Nous entendons par équité sociale le fait que le prix de l'eau doit être dans un objectif social et cela passe par la promotion d'un système tarifaire qui, tout en garantissant l'accès à une quantité suffisante d'eau pour les couches sociales, reflèterait le coût économique réel de l'eau, notamment les coûts environnementaux, indispensable pour une gestion durable et une utilisation rationnelle de la ressource en eau.

La réflexion sur les problèmes de la tarification de l'eau potable conduit à certaines questions subsidiaires :

a- Comment se présente le service public de l'eau au niveau national?

b- Quelles sont les contraintes liées à la tarification du service public de l'eau et de l'assainissement en Algérie ?

c- Quels sont les objectifs d'efficacité économique, de justice et de cohésion sociale de la tarification de l'eau dans la wilaya de Tizi-Ouzou?

Notre analyse tente de justifier les hypothèses suivantes :

H1 : Le système de tarification de l'eau appliqué en Algérie, n'est pas réellement adapté aux caractéristiques sociales des usagers ainsi qu'à la situation actuelle du service public de l'eau, notamment avec les différents investissements et aménagements de ces dernières années.

H2 : La complexité de la tarification des services publics de l'eau en Algérie engendre des difficultés qui détournent la subvention des tarifs du service de l'eau de son objectif principale qui est celui de profiter à la majorité.

H3 : L'évolution du système de tarification de l'eau en Algérie, a permis une certaine réduction du gaspillage mais il n'a pas encore aboutie à une véritable équité sociale.

Méthodologie de la recherche et structure du travail :

Afin d'apporter des éléments de réponse aux questions posées, nous avons structuré notre modeste travail en trois chapitre que nous présentons comme suit :

Nous allons essayer de mettre le point sur l'aspect théorique du service public ainsi que sur la situation du service public de l'eau en Algérie et de la politique tarifaire.

Dans le premier chapitre on va d'abord passer en revue les différentes littératures concernant le service public, ses différentes caractéristiques ainsi que le rôle de l'Etat, puis dans le deuxième chapitre on va essayer d'étudier le service de l'eau potable autant que service public et de retracer son évolution en Algérie et enfin dans le troisième chapitre on aura à retracer les différentes réformes qu'ont connus les tarifs de l'eau en Algérie et en deuxième lieu traité notre problématique dans l'une des wilaya de l'Algérie et qui est la wilaya de Tizi-Ouzou.

CHAPITRE I

*Service publique évolution et
généralités*

Chapitre I : Service public évolution et généralités**Introduction du chapitre :**

Le service public est couramment utilisé, pourtant c'est l'une des notions les plus difficiles à caractériser. Les lois et règlements qualifient souvent des activités de « service publics », mais sans indiquer les raisons pour lesquelles il s'agit de services publics. La juridiction administrative est souvent conduite à qualifier une activité de service public, mais n'en décline pas plus les raisons, en clair, on ne sait pas exactement et avec précision ce qu'est un service public, mais on sait quelles sont les règles qui lui sont applicables. Pour pouvoir garantir à chacun l'accès à des biens essentiels, dans le but de satisfaire leurs besoins, le service public est l'expression de l'intérêt général, il est un moyen que se donne la puissance publique pour assurer la cohésion sociale, économique, territoriale, culturelle d'un pays, et permet aussi de conduire à l'émergence d'un modèle de société.

Il existe plusieurs classifications des services publics, elles se différencient selon plusieurs critères juridique, économique et par le mode de fonctionnement, ce dernier décompose les services publics en services non marchands et services marchands qui sont composés des services publics en réseaux.

Il est question dans ce premier chapitre d'évoquer l'évolution des services publics et d'établir un essai de construction d'un cadre théorique justifiant la légitimité des biens et services publics, ainsi que les spécificités des services publics en réseaux et enfin évoquer le déclin et les défaillances du service public.

Section 01: Cadre théorique des services publics et spécificités des services en réseaux.

Sous la contrainte de certains facteurs de changement (les transformations du système économique, l'accélération de l'industrialisation modifiant en profondeur le tissu social) et dans le souci de préserver l'équilibre et la cohésion sociale, l'Etat prendra ainsi le rôle actif de prestataire de services. La doctrine du service public s'efforce alors de renouveler la théorie de l'Etat, en complétant l'idée de la puissance publique par celle de service public, l'Etat est qualifié par certains auteurs, dans un statut de subordination, assujéti au droit et mis au service des citoyens.

I/ Evolution des services publics :

On peut situer l'émergence de la notion de service public, à la fin du 19^{ème} siècle, avec le célèbre arrêt "Blanco" du Tribunal des Conflits¹ qui évoque "la responsabilité qui peut incomber à l'Etat pour les dommages causés aux particuliers par le fait de personnes qu'il emploie dans le service public".

Par la suite au début du 20^{ème} siècle, "l'école du service public" a voulu établir le service public comme critère déterminant du droit administratif, légitimant l'action publique : en effet, relève du service public "toute activité dont l'accomplissement doit être assuré, réglé et contrôlé par les gouvernants, parce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale, et qu'elle est de telle nature qu'elle ne peut être réalisée complètement que par l'intervention de la force gouvernante".

Même si de nombreux domaines de la vie étaient régis par l'Etat depuis plusieurs siècles acheminement du courrier, missions régaliennes traditionnelles, c'est durant cette période que va se formaliser une définition du service public: égalité de traitement, continuité du service, adaptation aux mutations technologiques, neutralité et transparence.

Le début du 20^{ème} siècle est aussi marqué par l'avènement des réseaux, qu'il s'agisse des chemins de fer, du téléphone ou de l'électricité. Ces réseaux ont besoin d'être accessibles au plus grand nombre pour être vraiment efficaces. Or, les investissements très lourds que cela suppose ne peuvent être assurés par des entreprises privées. D'où la nécessaire intervention de l'Etat.

Cette logique conduit dès lors à la constitution d'un vaste secteur public, constitué de monopoles, Ce phénomène - monopole/propriété publique - est acté dans l'article 9 du préambule de la Constitution Française de 1946 selon lequel : "Tout bien, toute entreprise dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public ou d'un monopole de fait, doit devenir propriété de la collectivité".

Les services publics administratifs se distinguent des services publics industriels et commerciaux dès les années 1920, alors que se développe la gestion de services publics par des personnes privées.

L'interventionnisme de l'État augmente par ailleurs très fortement à cette époque au travers des lois économiques et sociales de plus en plus nombreuses. Au niveau local aussi les initiatives se multiplient, au point d'inciter le juge administratif à rappeler le principe de la

¹ Cours de Melle Ramdini, module : « grand services publics territoriaux », semestre 04. Année 2015.

liberté du commerce et de l'industrie. Mais cela ne stoppe pas l'expansion du secteur, encore ravivée après 1958.

Pour autant la notion demeure conceptuellement relativement imprécise, raison pour laquelle dans les années 1960 on a eu recours à une définition *fonctionnelle* du service public, fondée sur une double présomption : les activités des personnes publiques sont présumées être des services publics ; les activités des personnes privées (dont les entreprises publiques organisées comme des sociétés commerciales) sont présumées être de nature privée ; pour qu'il y ait création de service public il faut une condition formelle, un critère subjectif et un certain nombre d'indices matériels complémentaires.

Le secteur économique du service public s'est renforcé dans l'entre-deux guerres et détient une place essentielle dans l'économie. Les nationalisations relancées en 1981 feront changer sa consistance, alors que la loi du 6 août 1986 lançant le mouvement des privatisations dans les secteurs des assurances, des banques et des industries atteste de nouvelles orientations prises par l'État, non démenties par la loi du 21 juillet 1993 et le décret du 29 août 1995 autorisant l'ouverture de privatisations de gré à gré avec l'accord de la "commission de privatisation".

Il faut cependant nuancer le recul de l'interventionnisme de l'État : la planification territoriale demeure, de même que la régulation de la concurrence ou les politiques d'aménagement du territoire. Ce qui semble se dessiner dans les années 1990 est plutôt un changement dans la forme de cet interventionnisme, car la tutelle de l'État sur la société n'a guère faibli aujourd'hui.

On peut même dire que les collectivités publiques en général interviennent de plus en plus dans le domaine de la sûreté sanitaire, par exemple, ou de la protection de l'environnement.

Mais l'abandon progressif de la sphère *économique* par l'État est avéré, l'exemple effectif le plus récent étant la privatisation partielle.

1- La notion de services publics

Véritable mythe de Sisyphe, la recherche d'une définition juridique de la notion de service public¹, et de sa place exacte dans le droit administratif, a eu tendance à reléguer au second plan l'analyse de la réalité sociale concernée.

¹ On ne peut que rappeler ici la constatation faite par Marcel Waline : « il est plus facile de récupérer le mercure échappé d'un vieux baromètre que de saisir la notion de service public dans une définition », (R, D, P., 1961, p. 709

Les difficultés rencontrées par les juristes proviennent en effet de l'ambiguïté du phénomène : Il est insaisissable d'un seul point de vue juridique car il dépend de choix politiquement contingents. Malgré l'apparente clarté des choses au 19^{ème} siècle et au début du 20^{ème} ; due à une limitation des activités publiques, l'enjeu politique a toujours dominé les controverses théoriques ; et l'époque actuelle ne fait qu'accentuer cette évidence.

D'un point de vue doctrinal, le service public peut être considéré comme la justification et la limite du pouvoir étatique (à la suite de Duguit), ou de façon critique comme la légitimation indirecte de toutes les manifestations de la puissance publique : quoi qu'il en soit la coloration « politique » est certaine.

D'un point de vue concret le service public est le cadre de vie quotidien des administrés et des agents qui assurent le fonctionnement : il est en conséquence objet de « revendication » débouchant sur la politique. De ce fait tous les acteurs en présence (« créateurs », dirigeants, usagers, employeurs) montrent leur compréhension du poids politique véhiculé par l'idée de service public, et avancent des « stratégies » diverses selon les préoccupations de chaque groupe.

Or l'analyse de ces stratégies conduit à constater l'extension envahissante de l'une d'entre elles : l'enjeu économique.

J. CHEVALLIER¹ définit le service public comme suit « le service public est un mythe légitimant, il sculpte l'image d'un Etat généreux bienveillant uniquement préoccupé du bien être de ses sujets ».

L. weber² définit l'Etat comme étant « une forme institutionnelle du pouvoir politique, doté du monopole de la contrainte légitime et il est garant de la cohésion sociale ». Un monopole de la contrainte légitime qui s'impose par la force et, comme le souligne C. Marchand³ s'exerce par l'impôt ou par la réglementation.

Dans la tradition libéral, la puissance publique s'est vue assignée d'assurer les fonctions régaliennes : la défense et la sécurité de l'intégrité du territoire, la justice, la diplomatie, l'éducation et la santé, mais aussi la fiscalité et l'émission de la monnaie.

Mais plus profondément se pose la question des fondements du droit public : on cherche à soumettre l'Etat au droit : c'est ce à quoi va répondre la doctrine du service public. Sont attachés à la définition du concept de service public les juristes de l'école de Bordeaux,

¹ Chevallier. J : *Le service public*. Paris : PUF, 2008, p.54

² Weber. L : « l'Etat acteur économique », ed, A. Cotin, paris, 1991, p59

³ Marchand. C « Economie des interventions de l'Etat », col : Q. s. j, n° 3484, Ed Puf Paris 1999, p3

dont Léon Duguit¹ selon lui, est service public « toute activité dont l'accomplissement doit être assuré, réglé et contrôlé par le gouvernement, parce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale, et qu'elle est de telle nature qu'elle ne peut être réalisée complètement que par l'intervention de la force gouvernante ».

Sous l'influence de Gaston Jèze² sont précisés les critères permettant de repérer un service public, tandis que le noyau dur de ce régime de service public sera bientôt cristallisé autour de grands principes systématisés par Louis Rolland.

L'application de règles dérogatoires du droit commun et l'existence d'un juge spécial s'expliquent désormais uniquement par les fins sociales de l'action administrative : la notion de service public fournit ainsi la clef de la compétence du juge administratif. Elle permet aussi l'octroi à l'administré de garanties contre l'arbitraire, du fait de l'abandon de l'idée de puissance publique.

Mais si elle permet la consolidation du droit administratif, la théorie du service public définit également une nouvelle théorie de l'État, prolongeant les principes du solidarisme.

En justifiant ainsi l'extension de la notion de service public au-delà des missions régaliennes de l'État, service public et secteur public seront pour longtemps confondus, rendant encore plus floue la notion de service public. Cependant ANNIE BARTOLI³ nous propose de considérer que la notion de « secteur public » renvoie à une dimension structurelle, alors que la notion de « service public » renvoie à une dimension juridique.

A la fin de cette revue de littérature consacrée à la notion de services publics, nous pouvons dire que cette dernière est une notion qui varie d'une époque à une autre suivant les mutations économiques et les besoins changeant des sociétés, cependant, aucune théorie du service public n'existe encore, même si le concept d'intérêt général est fréquemment utilisé.

2- Typologie des services publics

D'un point de vu multidimensionnel (économique, juridique, politique et social), la notion de service public exige une analyse typologique des différentes situations auxquelles peuvent correspondre les services publics.

¹ DUGUIT. L, (1928). Traité de droit constitutionnel. Tom 2, pp. 48-64.

² JEZE. G, (1914). Principes généraux de droit administratif. Cité par Jacques CHEVALIER.

³ BARTOLI. A, HEMEL. P : piloter l'entreprise en mutation ED : organisation, p.37.1996.

2-1- Les services publics d'intérêt général

Ces services remplissent une mission de service public définie par la puissance publique et nécessitent une prise en charge (directe ou indirecte) par la collectivité. Ils sont classés ainsi :

- les services publics non-marchand (les services publics administratifs : SPA)
- les services publics à caractère industriel et commercial (SPIC)
- les services privés, associatifs ou à but lucratif, considéré comme de première nécessité sur un territoire

2-1-1- Les services publics non-marchand (les services publics administratifs : SPA)

Sont considérés comme des services non-marchand, les services publics dont l'objet consiste dans le maintien de l'ordre, la sécurité, la salubrité et de la tranquillité publique dans des prestations dans le domaine social et culturel qui ne peuvent faire objet d'ouverture au marché. Il s'agit en l'occurrence des services régaliens : éducation, santé publique, protection sociale, centre pour enfance assistée et enfance inadaptée, maison de jeunes, bibliothèques, musées... etc.

2-1-2- Les services publics à caractère industriel et commercial

Dans la pratique, il conviendrait de considérer les services publics à caractère industriel et commercial (SPIC) comme des services publics marchands soumis à un régime de tarification et de paiement par l'utilisateur-consommateur.

En grande partie, cette catégorie concerne les services publics en réseaux dont l'exploitation est ouverte à la concurrence, hormis ceux de l'eau et de l'assainissement, de gaz et d'électricité, etc., qui présentent certaines particularités sociales, voir même politiques. Et s'ils peuvent être produits par le privé et ouvert à la concurrence, cela se fera toujours par le contrôle réglementaire de l'Etat.

Au fil de notre étude, nous y reviendrons pour détailler cette catégorie de services ou nous essayerons de dégager les spécificités des services publics en réseaux.

2-1-3- Les services privés, associatifs ou à but lucratif, considérés comme de première nécessité sur un territoire

Ils ne sont pas encadrés par la puissance publique ou le sont à des degrés divers (réglementation, conventions, mode de financement, etc.). Cette catégorie de services concerne des activités artisanales et commerciales de proximité, des activités de certaines coopératives, le transport de personnes handicapées, etc.

Le fait de pouvoir distinguer entre les services publics marchands et les services publics non marchands permet d'avoir une définition plus claire du champ du service public ou la puissance publique peut réduire ou étendre son champ d'intervention.

3- Les principales missions des services publics

Il existe, fondamentalement trois principales missions du service public que nous pouvons résumer autour des points suivants :

- l'intérêt général
- l'équité et,
- l'efficacité

3-1- L'intérêt général

Une notion si évolutive, elle est le sens du bien être économiquement qualifiée. La notion de l'intérêt générale, a une connotation rationnelle et collective. Elle est, par conséquent, une notion qui transcende les intérêts particuliers en ce sens qu'elle ne se réduit nullement à l'identification des intérêts particuliers qui seraient partagés par tous les membres de la collectivité publique.

De par son importance dans l'analyse économique et sociale, la notion de l'intérêt général fait bien preuve d'un élément important dans la définition du service public.

3-2- L'équité

Au-delà de la lutte contre l'exclusion sociale, cette notion, fondée dans la philosophie politique et dans la sociologie politique, fait référence à la cohésion sociale et au sentiment d'appartenance et du mieux vivre ensemble dans un même territoire

3-3- L'efficacité

Avec l'équité, l'efficacité constitue l'objectif premier sur lequel repose notre démarche de recherche. Elle est une notion qui vise à favoriser l'utilisation efficace et rationnelle du territoire et des ressources communes.

Economiquement, la notion d'efficacité fait allusion à une utilisation rationnelle des moyens de production, afin d'améliorer le rendement du service public rendu en gain de temps et d'espace.

En somme, les missions des services publics contribuent d'une manière positive à la réduction des inégalités liées aux revenus entre les personnes et à la cohésion sociale dans un souci de justice sociale.

Atteindre ces deux objectifs, exige la mise en place d'un certain nombre de principes qui en découlent de la production et de l'usage des biens et services publics

4- Les principes du service public¹

Louis Rolland complétait la théorie du service public dans les années 1930, en systématisant un "noyau de principes qui s'imposent à tout service public"², au nombre de trois : la continuité, l'égalité, la mutabilité.

4-1- Le principe de continuité

Ce principe constitue un des aspects de la continuité de l'État et est un des "principes fondamentaux. Il repose sur la nécessité de répondre aux besoins d'intérêt général sans interruption, car "le service public étant par définition un service qui est d'une importance telle pour la vie collective qu'il ne peut être interrompu un seul instant. Le devoir des gouvernants est d'employer leur puissance à en assurer l'accomplissement d'une manière absolument continue"³. Selon la nature des services cette notion n'a pas le même contenu : on exige des permanences totales pour les urgences hospitalières, par exemple, mais seulement le respect des horaires et des jours ouvrables pour d'autres services, comme l'État civil, les services administratifs ou les musées. Toutefois, ce principe de continuité doit s'accommoder du droit de grève, dont la plupart des agents des services publics disposent⁴. Il ne signifie pas non plus que les usagers ont droit à un service parfait ; un service pourra ainsi être condamné pour ne pas avoir respecté ses horaires d'ouverture, mais le juge n'indemniserait qu'un manque de diligence, les usagers ayant simplement droit au bon fonctionnement général des services publics et l'administration n'étant pas soumise à une obligation de résultats.

4-2- Le principe d'égalité

C'est un principe à valeur constitutionnelle qui s'impose donc au législateur lui-même. Il est la traduction et l'extension à ce domaine de l'égalité de tous devant la loi, posée par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. Il signifie, outre l'égalité d'admissibilité aux emplois publics, que toute personne a un droit égal à l'accès au service, participe de manière égale aux charges financières résultant de ce service, et doit être traitée de la même façon que tout autre usager, c'est-à-dire ne subir aucune discrimination ni bénéficier d'aucun avantage.

Mais le service public agit aussi comme agent de redistribution sociale, avec pour optique de lutter contre les inégalités : sa fonction est de mettre un certain nombre de biens à la portée de tous et son action s'adresse ainsi de manière préférentielle aux plus démunis.

¹ Cours de RAMDINI. S, module : « grand services publics territoriaux », UMMTO. Semestre 04, année 2015.

² Rolland Louis. *Droit administratif*, 1934. Cité par Jean Valette. *Le service public à la française*. Paris : Ellipses, 2000. 175 p.

³ Duguit Léon. *Traité de droit constitutionnel*, E. de Bocard, 2e éd. 1923, T.2, p.61. Cité par Jean Valette. *Le service public à la française*. Paris : Ellipses, 2000. 175 p.

⁴ La grève est interdite à certaines catégories, comme les policiers ou les militaires, et limitée par un service minimum pour d'autres : navigation aérienne, télévision, radio, école (service minimum optionnel depuis 2007)

Le principe d'égalité n'interdit d'ailleurs pas que diverses catégories d'usagers soient traitées différemment en raison de différences appréciables et objectives de situation. Les discriminations tarifaires sont d'ailleurs légalement fondées depuis la loi du 29 juillet 1998 relative aux luttes contre les exclusions, qui prévoit dans son article 47 que "les tarifs des services administratifs à caractère facultatif peuvent être fixés en fonction du niveau de revenu des usagers et du nombre des personnes vivant au foyer"¹.

Des considérations plus récentes ont d'ailleurs fait évoluer le principe traditionnellement retenu : l'égalité des droits tend à faire place à "l'équité", conception plus souple qui vise à établir plutôt une égalité des chances, au besoin par le recours à des stratégies de "discrimination positive".

Du reste il ne faut pas oublier qu'il existera toujours un certain nombre de contraintes à l'application du principe d'égalité : bénéficier des équipements collectifs publics (stades, bibliothèques, etc.) est certes un droit, mais des limites de capacité existent, qui justifient de réduire les accès, de mettre en place des files d'attente ou de refuser temporairement l'entrée, par exemple.

4-3- Le principe d'adaptabilité

Ce principe appelé aussi principe de mutabilité est Présenté comme un corollaire du principe de continuité, il est fondé sur l'idée que la qualité du service doit être assurée dans le temps et que les prestations fournies au public doivent toujours être adaptées à ses besoins. Cela signifie que les services publics sont pour ainsi dire soumis à la "loi du progrès", pour l'amélioration constante de leurs prestations.

5- Les nouveaux principes des services publics

Dans la modernisation et/ou le renouveau du service public, imposé par la crise et la défaillance de l'intervention publique, trois autres principes viennent s'ajouter aux trois premiers principes classico-traditionnel, « lois de Rolland ».

A titre d'énumération, nous pouvons citer les principes suivants :

- le principe d'accessibilité et de simplicité
- le principe de neutralité
- le principe de transparence

5-1- Le principe de simplicité et d'accessibilité

Le principe de simplicité : renvoie à la simplification des procédures et des formalités dans un contexte marqué par l'inflation des textes législatif et réglementaire voir même

¹ Chevallier Jacques. « *Le service public* ». Paris : PUF, 2008, p.94

l'opacité de certains textes, suscitant l'incompréhension entre les services publics et les usagers-citoyens.

Le principe d'accessibilité : renvoie à l'accessibilité en termes d'implantation géographique sans différenciation entre les espaces ruraux et urbains.

5-2- Le principe de neutralité

Le principe de neutralité est né de la modernisation du principe d'égalité, assurer l'accès de tous les usagers aux services publics, il impose la non-discrimination (idéologique, religieuse...etc.), il concerne donc la laïcité de la république ainsi que l'impartialité des agents.

5-3- Le principe de transparence

Le principe de transparence permet à l'utilisateur de s'assurer du bon fonctionnement des services publics, c'est une forme de participation, tout citoyen dispose d'un droit à l'information il est conçu comme condition de dialogue et de concertation mais aussi comme un instrument de contrôle de l'action du service public ou de sa gestion par les usagers.

6- Les principales caractéristiques des biens et services publics

Nous avons principalement, trois (03) principales caractéristiques qui fondent les biens et services publics ; il s'agit en effet de :

- l'indivisibilité de la consommation ;
- la non-exclusion de la consommation ;
- la production jointe aux utilisateurs multiples.

6-1- L'indivisibilité de la consommation

Cette première caractéristique signifie que le bien ou le service en question, sera consommé dans sa totalité par tous. En d'autres termes, la non rivalité, autrement qualifiée, est le fait qu'un bien puisse être consommé simultanément par plusieurs personnes sans que la quantité consommée par l'une diminue celle qui sera disponible pour les autres, et sans qu'il y'ait des effets d'encombrement.

Cette caractéristique de non-rivalité peut être assimilée à la notion d'encombrement dans le cas de mesure ou la consommation supplémentaire d'un individu réduit la quantité du bien disponible pour les autres¹.

A ce sujet, P. Deryck et G. Gilbert¹ affirment que la qualité varie en sens inverse de la quantité d'usage desservie. Ainsi, la fonction d'encombrement et de congestion est considérée

¹ MANDIETTA.I CALVO : « Analyse territoriale du régime institutionnel des ressources en eau »,Ed Elips, 2006. P 54.

comme étant un élément précieux de la tarification des biens publics (infrastructure de réseau, par exemple).

6-2- La non-exclusion de la consommation

Cette deuxième caractéristique désigne l'impossibilité d'exclure de l'usage du service public un utilisateur supplémentaire dès qu'il serait mis à la disposition de tous, même s'il ne contribue pas au financement du bien. Par voie de conséquence, il est impossible et infiniment coûteux d'exclure du bénéfice du service public un utilisateur potentiel.

Dans de nombreux cas, la caractéristique de non-exclusion implique le désengagement des individus vis-à-vis de la production et du financement des biens et services publics ; ce qui davantage renvoie au comportement de ce qui est qualifié en économie publique du « passager-clandestin (free-rider) ».

Cette situation rend difficile l'émergence de l'action collective². L'Etat ou la collectivité organisatrice du service auront donc toute la légitimité, à contrario du marché, à réguler cette situation par la mise en œuvre des mécanismes de correction économiques (fixation d'un impôt) ou sociaux à travers la péréquation et de la redistribution des revenus.

6-3- La production jointe aux utilisateurs multiples

Une fois un bien ou un service public est produit, il sera disponible à un coût marginal nul pour tous les usagers-consommateurs.

L'encadrement des biens et services par , trois caractéristiques s'avère très important pour donner naissance à une classification claire et précise de certaines catégories de biens qui remplissent ou pas, totalement ou partiellement, ces dites caractéristiques.

En cas de positions intermédiaires, où nous tenons juste compte des deux premières caractéristiques, les biens publics sont considérés comme étant des biens impurs, « des biens mixtes ». Par conséquent, il existe des biens publics dont les bénéfices sont partiellement rivaux et non-exclusifs, comme il existe une autre catégorie de biens qui ne sont pas rivaux mais exclusifs.

Par ailleurs, la nature des biens ne se limite pas uniquement à la distinction entre services publics et services privés. Si les critères de rivalité et d'exclusion sont pris en considération, nous pouvons faire ressortir d'autres situations intermédiaires qui reflètent les

¹ DERYCKE. P et GILBERT. G : « Economie publique locale et théorie économique ». Economica, Paris 1988. P 64.

² CALVO-MANDIETTA. I. : « Analyse territoriale du régime institutionnel des ressources en eau ». Ed Elips, 2006. P 86.

situations les plus courantes, alors que les biens publics et privés ne sont que des situations extrêmes.

7- Typologie des biens publics

On a principalement trois types de biens publics : les biens collectifs (biens publics purs), les biens de club et les biens en commun.

Un bien public pur satisfait¹ trois conditions principales : l'impossibilité d'exclusion, l'obligation d'usage et l'absence d'effet d'encombrement. Si l'une de ces conditions n'est pas respectée, on parlera alors de bien mixte (bien de club, bien en commun, etc.).

7-1- Les biens collectifs : sont des biens totalement indivisibles, c'est-à-dire des services accessibles à l'ensemble de la collectivité où tout un chacun disposera de la même quantité à consommer.

Le financement de cette catégorie des biens et services publics se fera sur fond public en ce sens que cette prescription est justifiée par deux propriétés prises isolément qui caractérisent les biens collectifs : l'intervention publique est indispensable au titre du caractère de non-exclusion et du caractère de non-rivalité.

7-2- Les biens de club : ils ont été formalisés par Buchanan (1967). Cet économiste de l'école du public-choice avait introduit le nombre des membres de la communauté d'intérêt comme variable clef des biens consommés. Il formule aussi une fonction d'utilité, qui lie à chaque bien le nombre d'individus qui en partage la consommation. A partir de cette fonction, l'auteur faisait apparaître une catégorie de biens et services intermédiaires entre les biens à consommation privé et les biens à consommation collective.

Les services publics de club sont des biens exclusifs et non rivaux. Leur consommation est facultative et les droits d'entrée doivent couvrir la totalité du coût de fourniture des services et non-exclusifs tout en acceptant parfois de subventionner, sur fonds publics, la couverture totale ou partielle de l'accès au service des biens de club à accès payant.

Le problème soulevé par ce type de bien est celui de la taille du groupe (d'abonnés et adhérents) et des équipements. Il serait donc préférable que la quantité demandée par le groupe soit la plus élevée possible, afin de diminuer le coût moyen de production et d'entretien quand les membres participent aux dépenses ; ce qui permettra l'acceptation de nouveaux membres.

¹DERYCKE. P et GILBERT. G, soulignent d'emblée cette double nuance vocabulaire ; ou faut-il utiliser bien ou service ? En effet, l'expression des services publics, selon ces deux auteurs, sera justifiée par le fait que ce qui est fourni à la collectivité des usagers est le plus souvent un flux de service immatériel rendu par une institution et un ensemble d'équipement : service d'enseignement rendu par une école, service de l'eau potable par un SPIC (Algérienne Des Eaux), transport par un réseau routier. Mais l'expression de bien est légitime si l'on s'intéresse aux conditions d'un équilibre entre agent avec des biens privés et des services collectifs.

7-3- Les biens en commun : font référence à des biens rivaux mais non-exclusifs. Dans cette catégorie de services publics, les biens en question sont déjà produits et les comportements du passager clandestin entraînent leur consommation.

Appliqués aux ressources naturelles (ressources hydraulique, par exemple), le problème posé par les biens en commun est connu sous le nom de « la stratégie des communaux », c'est-à-dire une situation qui signifie qu'en l'absence d'une privatisation ou d'une intervention publique contraignant des conditions d'usage collectif de la ressource, les biens en commun sont nécessairement appelés à être surexploités.

Les biens en commun posent également le problème des mesures collectives à prendre pour éviter les effets de congestion liés aux phénomènes de la surexploitation d'usage.

Jusqu'ici, nous avons essentiellement évoqué davantage trois catégories de biens, auxquels s'ajoutent les biens marchands purs, qui sont des biens totalement divisibles et seul l'individu pris isolément est concerné par leur consommation.

L'importance de cette classification peut se résumer par le fait qu'elle permet de moduler l'intervention publique d'allocation selon le type de bien considéré, suivant des modes de production différents : une offre décentralisée géographiquement circonscrite pour les biens publics locaux et une offre localisée par voie de la décentralisation technique de la production des biens publics, via un établissement public spécialisé.

En plus, l'importance de cette classification peut être appréhendée par d'autres arguments qui, pour notre cas d'étude, s'avèrent fondamentalement nécessaires et inéluctables. Selon X. Greffe¹, l'intérêt de cette classification est d'envisager une gamme de modes d'allocation élargie par rapport aux modes d'intervention traditionnels.

Dans notre cas d'étude, qui portera sur l'« eau » cette dernière est une ressource considérée comme étant un bien en commun partagé entre tous les membres de la collectivité.

II/ Le service public et la théorie du monopole naturel

Au niveau théorique, le service public se nourrit de la tradition du monopole. La théorie justifie le monopole par des coûts fixes importants : il s'agit d'une situation dans laquelle une entreprise intervient seule sur le marché face à un grand nombre de demandeurs.

Les coûts fixes se définissent comme des coûts qui sont indépendants de la quantité produite. Les monopoles naturels se trouvent en effet essentiellement dans les industries dites de réseau (énergie, transport, télécommunication, eau), dans de telles activités, la production

¹ GREFFE. X (1ere édition) : « gestion publique ». Ed, Dalloz, 1999. P 69.

entraîne des coûts fixes très importants de mise en place et d'entretien des installations, qui ne peuvent pas être pris en charge que par des entreprises privé en raison des coûts important qu'elles suscitent, le service public est donc le seule a pouvoir assurer la fourniture de ces services.

1- pourquoi le monopole public ?

De manière générale, le monopole est la structure du marché ou il n'y'a qu'un seul offreur (et une multitude de demandeurs). La demande est inférieure ou de même ordre de grandeur que la production d'une seule entreprise parvenue à sa taille optimale.

Il ya principalement, quatre raisons d'être du monopole¹ :

- monopole naturel,
- monopole institutionnel (l'Etat protège une activité particulière),
- monopole par contrôle d'une ressource ou d'un brevet,
- monopole par l'élimination des concurrents. Par l'exercice d'un pouvoir sur le marché.

La justification d'un monopole naturel dans les activités de l'industrie de réseau (électricité, gaz, eau, télécommunication) réside principalement dans la spécificité des processus productifs utilisés, lesquels sont à rendement dimensionnels croissants.

Les rendements croissants à l'échelle sont un sujet depuis longtemps traité dans l'histoire de l'analyse économique. Il en résulte l'incompatibilité entre l'objectif de maximisation du profit des offreurs et celui de maximisation de l'utilité des consommateurs.

L'histoire de la théorie économique a montré, depuis le 19 eme siècle, que les techniques de production choisies par les producteurs ne sont pas toujours associées à un régime de rendements constants ou décroissant, donc de coût constant ou croissant suivant les quantités². Pourtant les régimes de marché concurrentiel, caractérisé par l'atomicité de l'offre et par la règle de maximisation de profit, à l'égalité du prix affiché et du coût marginal, ne constitue pas une condition impérative d'optimum de premier rang³.

L'observation de la réalité et sa confrontation avec l'hypothèse d'équilibre général optimal, au sens de Pareto, ont permis de noter que la production de certains biens, et surtout de nombreux services, résulte de processus à rendement croissant avec l'échelle. Ces processus que l'on peut encore appeler processus à rendement dimensionnel croissant se

¹ BIALES. C et al. Article du colloque le Concurrentialiste : « le monopole naturel et le droit à la concurrence » (1999).

² SAMUELSON Alain « les grands courants de la pensée économique » (1993) p 104.

³ DELFAUD Pierre « les doctrines économiques » éd. Elips (1993) p97.

traduisent par des coûts unitaires décroissant sur l'ensemble des volumes de production, permis par la taille comme par les autres caractéristiques technologiques utilisées¹.

Dans la littérature², l'existence de rendement dimensionnel croissant associée à la décroissance des coûts unitaires peut résulter soit d'une combinaison plus efficace des facteurs dus à l'apprentissage par exemple, soit d'économie résultant d'une meilleure affectation des ressources à la suite d'amélioration de la division du travail, soit en fin d'une baisse des coûts factoriels résultant de l'augmentation de la demande de ces derniers par l'industrie.

En présence d'externalités (positives ou négatives), l'équilibre concurrentiel représente plus une situation d'optimum au sens de Pareto (le marché ne peut pas satisfaire les conditions de l'optimalité parétienne), mais plutôt un optimum social³. Cette situation conduit les producteurs et les consommateurs, s'ils cherchent uniquement à maximiser respectivement leur profit et leur utilité, à ne prendre en compte que les coûts et les bénéfices ayant des avantages financiers pour eux, en omettant la prise en considération des effets néfastes qu'entraînent leurs choix.

Par conséquent, les effets externes, comme le souligne G. Stiglitz⁴, peuvent être considérés comme étant l'effet engendré par l'action de consommation ou de production d'un individu qui a une incidence sur le bien-être d'un autre agent sans que cette interaction ne fasse objet d'une transaction économique ou sans qu'il y ait une indemnisation.

La situation de non-optimalité au sens parétienne peut s'illustrer à travers l'exemple le plus fréquemment cité de « la pollution » qui représente un cas de figure des effets externes négatifs. Soit une unité de production dont les rejets industriels polluent une rivière et engendrent un coût négatif à son aval. La conséquence serait que la pollution des eaux empêche les agriculteurs situés à l'aval de la rivière d'irriguer leurs terres et d'abreuver leurs bétails, comme elle provoque la pollution de la nappe phréatique et des eaux des sources avoisinant la rivière.

Devant cette situation critique, l'intervention publique de la puissance gouvernante est plus que souhaitable afin d'en réduire les coûts générés par la pollution de la rivière. Son action sera d'exiger au(x) propriétaire(s) de l'unité de production de se doter d'une installation d'épuration des eaux usées et de procéder au traitement des déchets industriels.

¹ WALRAVE Michel, « Les réseaux de services publics dans le monde : organisation ; régulation ; concurrence » éd, ESKA (1995). P 117.

² DELFAUD Pierre « les doctrines économiques » éd. Elips (1993). PP. 64-97.

³ L'optimum social implique que le niveau d'externalité soit inférieur à ce qu'il est l'optimum privé, il se calcule au point où le coût marginal est égal au profit marginal privé de l'entreprise polluante.

⁴ STIGLITZ. J. « principes d'économie moderne », Ed. BOECK, 2004. P 423.

Le service public peut donc s'appréhender du côté des apports de la théorie des apports, mais il peut également être vu du point de l'idée de réseau.

III- Les services publics en réseaux

Le service public en réseau a connu une évolution majeure depuis la fin des années 1980 avec une tendance à la généralisation dans tous les pays développés, émergents et en voie de développement.

En effet, la seconde guerre mondiale a vu émerger une vision relativement consensuelle. Dans un nombre considérable de pays, de la gestion des services par des monopoles naturels publics, cependant, dès les années de crise économique qui suivent les chocs pétroliers, la gestion et la fourniture des services publics par des monopoles d'Etats est contestée. L'analyse économique tend en effet, à partir des années 1970, à remettre en question le bien fondé de la forte omniprésence de la production publique et à valoriser le recours au marché pour la fourniture des services publics.

Les profondes mutations techniques et institutionnelles des services publics dits de réseau posent alors la question de la pertinence du maintien des monopoles publics pour la fourniture des services publics en réseau : dans cette optique, on assiste aujourd'hui au passage du mode d'organisation traditionnel, monopole naturel intégré, à une nouvelle forme d'organisation fondée sur l'introduction de la concurrence dans les entreprises où les activités s'y prêtent.

1- La notion de services publics en réseaux

Pour pouvoir différencier entre SPA et SPIC, on fait recours à la notion de réseau qui suscite un essai de développement théorique. La notion du réseau offre une perspective transversale. D'une part, elle est facilement repliable à des éléments physiques caractérisant des entreprises avec des réseaux de communication ou d'infrastructure. D'un autre côté, elle peut être abordée sous un angle économique.

Le réseau est un concept que l'on retrouve dans divers domaines et disciplines scientifiques aussi bien technique que social, où tout un chacun l'appréhende au gré de ses préférences et en fonction de ses visées analytiques.

Dans ce qui suivra, l'on retiendra deux approches d'analyse où l'intérêt serait justifié par : l'importance de la première pour rendre compte de la dimension physique du réseau et l'aspect fondamental que revêt la deuxième afin de comprendre la manière dont sont organisés les services publics en réseaux. En principe, il s'agit de l'approche économique et celle dite technique (vision de l'ingénieur).

L'approche technique fait, en effet, référence à la vision de l'ingénieur ou du technicien, pour qui, le réseau, comme le souligne N.Curien, évoque « l'interconnexion d'équipements complémentaires, coopérant entre eux afin de transférer des flux de matière, d'énergie ou d'information et de les acheminer d'une origine vers un destinataire »¹. C'est, en fait la dimension morphologique (organisation physique et l'inscription spatiale du réseau) qui domine dans cette façon d'envisager le réseau par l'ingénieur.

En considérant le réseau comme étant une interconnexion d'équipements qui visent à satisfaire les attentes des usagers-consommateurs exprimées sur le marché, l'approche technique est d'un intérêt fondamental contribuant aux études de planification et d'aménagement du territoire, de stratégie de développement et de sécurité énergétique. Mais aussi de l'efficacité en matière d'approvisionnement selon les prévisions de flux et de demande sur le marché.

D'un point de vu de l'analyse économique, la morphologie du réseau ne peut certes pas être ignorée. Mais son analyse doit se faire à côté des caractéristiques économiques intrinsèques de l'activité considérée. Selon N.Curien, « les réseaux sont des objets dont le rôle est de mettre en relation des fournisseurs et des consommateurs de certains biens ou service »².

Cette façon d'appréhender le réseau est décrite comme étant un marché où se confrontent les jeux de l'offre et de la demande, donnant ainsi lieu à des échanges marchands entre producteurs et consommateurs. De la sorte, l'économie va attacher au réseau une propriété maîtresse qui n'est aucunement celle de l'interconnexion, mais plutôt celle qui consiste dans l'intermédiation³.

Au regard des théoriciens, l'approche économique renferme un intérêt capital dans le processus de recherche d'identification de la structure du marché la plus adéquate à l'organisation des industries en réseau. Cette démarche vise, essentiellement, à garantir l'efficacité recherchée de l'intermédiation entre producteurs et consommateurs des dits services.

Plus précisément, l'analyse technico-économique de la notion du réseau revêt un intérêt particulier et fondamental dans la détermination du choix des structures du marché. De plus, il s'avère que ces deux approches se complètent et s'interagissent positivement.

¹ CURIEN. N : « Economie des réseaux », éd- La découverte, Paris 2000, pp 5-8.

² Idem.

³ CURIEN. N : « Economie et management des entreprises en réseaux », éd- Economica, Paris 1992. PP 17- 18.

De ces deux principales approches d'analyse N.Curien révèle une structure trifonctionnelle, présentant une segmentation verticale d'activité. On repère trois principales strates : l'infrastructure, l'info-structure et le service final.

L'infrastructure, qui est la couche basse du réseau, est constituée d'un ensemble d'équipements matériels nécessaires à la production d'un service donné (les canalisations pour l'eau potable et les égouts pour son assainissement, par exemple). Ce sont, en effets, des infrastructures techniques de consommation d'énergie ou de flux de matières, qui se distinguent de l'info-structure longue distance (généralement maillée) et des infrastructures locales (le plus souvent arborescente).

Quant à la deuxième composante de l'organisation interne des réseaux, *l'info structure* est constituée de la « couche médiane » où on trouve les services aussi bien de « commande » que de « contrôle » dont la fonction principale consiste à optimiser l'usage de l'infrastructure et de piloter celle-ci en vue de réaliser l'intermédiation par le réseau.

Enfin, *service finale* correspond aux out-puts immatériels rendus par un réseau quelconque. Le rôle principal de cette troisième composante du réseau est axé sur la fourniture des prestations différenciées en nature, en qualité et en prix aux différentes catégories de clientèle à travers un opérateur réglementé (souvent publique) qui a, en général, un monopole naturel.

Traditionnellement, les services publics en réseau sont ainsi considérés comme des services d'utilité publique où le réseau est considéré comme un système technico-économique dont la fonction principale consiste à mettre en rapport des fournisseurs et des consommateurs de certains biens et services liés au déplacement des personnes, d'énergie ou des flux de matière¹.

2- Les caractéristiques des services publics en réseau

En plus des caractéristiques techniques, les activités de réseau présentent des caractéristiques spécifiques avec des effets positifs et négatifs pour les consommateurs et la collectivité :

- les services publics en réseaux sont générateurs d'effets externes relatifs à la demande (effet de réseau ou effet de club) ; ce qui signifie que la satisfaction d'un consommateur tend généralement à s'accroître lorsque le nombre de consommateurs présents sur le réseau augmente ;

¹ Dans ce cas, il faut mettre en évidence que le champ des activités en réseau s'étendent à d'autres catégories de services, telles que : 1- la distribution commerciale où la chaîne d'intermédiation relie le producteur au consommateur, 2- l'activité bancaire reliant emprunteurs et prêteurs-demandeurs de crédits.

- ils sont généralement générateurs d'effets externes positifs d'offre ; ce qui implique que la présence d'un grand nombre de consommateurs assure la rentabilité et le profit des fournisseurs d'accès au service désiré ;
- leur consommation est divisible, contrairement aux biens collectifs purs dont la consommation est indivisible. Ce sont des biens de première nécessité pour lesquels un service minimum est exigé par le législateur ;
- ils sont soumis au risques de congestion et d'externalité négatives, surtout en ce qui concerne les services de l'environnement (eau potable et assainissement) ;
- l'absence de concurrence peut susciter une implication importante des pouvoirs publics dans la régulation des prix et le contrôle de qualité. La puissance publique ne peut, en effet, se passer de la manière dont sont organisés certains services en réseau qui fonctionnent en « monopole naturel », et ;
- l'existence de rendements croissants et des économies d'échelle, pour les infrastructures et dans certains cas pour l'exploitation, justifie la création de grandes entreprises, généralement public, intégrées verticalement.

Une intégration qui va de la production jusqu'à la distribution, passant par la phase de transport des flux matériels ou immatériels, c'est-à-dire de la construction des infrastructures jusqu'à la présentation finale de l'ensemble des services correspondants. Souvent, cette intégration se justifie par l'importance des investissements qui ne se rentabilisent qu'à la phase finale de la distribution (l'eau potable, par exemple).

Section 02 : Le déclin du service public

La force du mythe du service public a été telle qu'elle a pendant longtemps interdit toute appréciation valable des résultats de la gestion publique : non seulement il était impossible d'en juger à l'aune des critères applicables aux entreprises privées, mais encore son efficacité sociale était érigée à la hauteur d'un véritable postulat¹. Cependant, cette conception du service public a perdu au cours des dernières années de sa puissance de conviction, à cause des défaillances du service public, accentuées par le désengagement de l'Etat.

1-La défaillance du service public

Nous assistons de plus en plus à voir le service public faire l'objet d'un véritable réquisitoire de la part des administrés qui l'accuse d'une défaillance par rapport à l'idéal dont

¹ Les difficultés éventuelles et les problèmes d'équilibre financier n'étaient jamais considérés comme l'expression de carences structurelles, mais comme le produit de contraintes exogènes.

ils se font. La défaillance du service public se manifeste dans trois éléments : l'impersonnalité de l'offre ; le surcoût de la prestation ; la remise en cause des principes fondamentaux.

1-1-L'impersonnalité de l'offre

Les relations entre les services publics et les usagers révèlent fréquemment l'existence de ce que GALBRAITH appelle une « filière inverse » : peu sensibles et faiblement représentatifs aux aspirations du public. Les services publics sont portés à imposer leurs vues à des usagers tenus de consommer docilement les prestations offertes ; « la suprématie théorique de la demande tend à faire place à la dictature de l'offre »¹. Cette inversion est la résultante logique, tout à la fois de l'idéologie qui la légitime et du statut de monopole qui la rend possible. L'idéologie du service public n'est pas seulement un facteur d'ajustement étatique : conférant aux agents de l'Etat une nouvelle légitimité, elle les dote d'une clairvoyance particulière et d'une supériorité morale incontestable ; ainsi, en dictant leur loi aux usagers, les services publics ne feraient, en fin de compte, que veiller sur l'intérêt général. Quant au monopole, il met les services publics à l'abri de la sanction du marché.

1-2- Le surcoût de la prestation

Il ne s'agit pas du coût apparent de la prestation, car ce coût peut-être égale ou inférieur au prix des prestations similaires du secteur privé. Cependant, l'administré devenu plus exigeant et interpellant l'administration publique, fait rentrer dans ses calculs d'autres facteurs de plus latents qui font, en fin de compte, que le prix déclaré de la prestation est en deçà de la réalité.

En effet, qu'il s'agisse d'un service public administratif (SPA) ou d'un service industriel et commercial (SPIC), le citoyen est conscient que c'est lui qui les finance soit directement par le biais des redevances, soit indirectement par les impôts auxquels il est assujéti. Plus le nombre des services publics augmente, plus sa « cotisation fiscale » est revue à la hausse, de ce fait, l'administré évalue le coût de la prestation proportionnellement à cette cotisation et en comparaison avec ce que lui offre le service privé.

Par ailleurs, l'utilisateur ne digère pas le gonflement inutile des effectifs des services publics, alors que ça ne se traduit pas par une amélioration de la qualité du service public rendu. Le citoyen estime que nombre de services publics ne sont maintenus que pour des raisons qui n'ont rien avoir avec la satisfaction des besoins du public, et exige que l'on introduise dans la gestion des services publics le principe de la rationalité de la gestion des ressources humaines applicables aux entreprises privées.

¹ CHEVALLIER. J. « *Le service public* ». Paris : PUF, 2008, p 106.

Ainsi donc, l'évaluation du coût de la prestation conduit à porter un jugement de valeur sur le service public, et indirectement à le remettre en cause, d'autant plus que ses principes jadis sacrés commencent à être battus en brèche.

1-3- La remise en cause des principes fondamentaux du service public

Nous avons signalé que les services publics quelle que soit leur nature partagent un certain nombre de facteurs communs que l'on appelle principes fondamentaux de service public : la liberté, l'égalité, la continuité, la mutabilité.

Or l'évolution du parcours du service public démontre que ces principes sont en déclin progressif, accentuant la remise en cause du service public.

Ainsi, s'agissant du principe de la liberté des usagers, il est vrai que l'utilisateur est libre de recourir aux prestations du service public dès lors que les conditions requises sont remplies. Néanmoins, cette liberté est très relative et parfois chimérique, vu la dictature de l'offre qui est imposée aux usagers. En effet, ces derniers ne trouvant pas d'autres alternatives de satisfaire le besoin en question que par le biais du service public (une liberté de résignation). « Le monopole de l'activité par le service public récuse la liberté des usagers, que ce soit pour négocier la prestation elle-même ou pour discuter de ses conditions et de ses modalités »¹.

Le principe d'égalité est également sujet à caution. En effet, l'égalité prônée par les services publics est une égalité abstraite entre usagers abstraits. Or ces derniers n'étant pas de conditions identiques, l'application du principe d'égalité entraîne involontairement une inégalité de fait.

Le principe de continuité est lui aussi critiqué par les usagers, car ce que veut l'utilisateur, ce n'est pas un, 24heurs sur 24. La continuité, c'est le service assuré ou assurable à chaque fois que le besoin de l'utilisateur s'en ressent. C'est pourquoi, il ne doit souffrir d'aucune gêne interne ou externe. La continuité pour l'utilisateur signifie que l'administration adapte les horaires de ses services aux impératifs des usagers.

Au total, ces défaillances semblent être de moins au moins supportés par les administrés. En effet, ces derniers n'acceptent plus d'être livrés sans défense ni recours, au caprice et à l'arbitraire d'une administration omnipotente, maîtresse absolue de ses faits et gestes, et libre de modeler à sa guise ses prestations. D'autant plus que ces défaillances sont accentuées par le désengagement de l'Etat initié à partir des années 1970.

¹ ALAOIU ISMAÏLI. D., Qualité du service public : composante essentielle du marketing public, in revue Idara, n°1, volume 2, 1992, pp. 15-42.

2-Le désengagement de l'Etat

Les postulats de l'infailibilité de la gestion publique et de sa supériorité sur la gestion privée, ont été dénoncés avec force dans les années soixante dix par des courants idéologiques variés. Les services publics sont accusés non seulement d'être un piètre gestionnaire, mais également d'ouvrir la voie à la servitude en transformant peu à peu les administrés en assistés passifs et irresponsables et en détruisant la marge de liberté individuelle.

2-1- Les critiques idéologiques

L'analyse libérale reproche à la gestion publique des activités de services publics d'être inefficace, les libéraux accusent également les services publics et l'Etat de manière générale d'étouffer les libertés individuelles.

2-1-1- L'inefficacité de la gestion publique

Les raisons du déficit d'efficacité des autorités publiques dans la gestion des activités de services publics ont été amplement discutées par les économistes, tout particulièrement par ceux de l'école du public choice (James Buchanan, Gordon Tullock...) et de l'école de Chicago. Pour ces libéraux, « les défaillances de l'Etat sont plutôt de nature organisationnelle et informationnelle. Elles sont inhérentes au mode de régulation en vigueur à savoir une gestion monopolistique bureaucratique articulée par une relation singulière entre le régulateur (Etat) et les opérateurs (les entreprises et administration publiques). Les mauvaises performances des services publics proviennent fondamentalement du caractère très protégé de leur situation et d'un mauvais exercice du droit de propriété en vigueur »¹.

En effet, à l'abri de la concurrence, ils ne connaissent pas les pressions exercées par les compétiteurs potentiels, les actionnaires ou les usagers ; sous le contrôle de l'Etat, ils ne connaissent pas la stimulation que procure la recherche du profit.

De ce fait, l'inefficacité publique en matière productive s'observe alors à plusieurs niveaux : faible productivité globale des facteurs de production, coût élevés, mauvaise qualité des services rendus aux usagers, moindre incitation à l'innovation. Face à un jugement aussi sévère, nous sommes loin du schéma quelque peu mythique du service public, pour lequel, rappelons-le, l'Etat est avant tout perçu comme une autorité bienveillante, omnisciente et infailible, soucieuse avant tout de l'intérêt général, des attributs qui confèrent à la gestion publique, comme nous l'avons souligné, une supériorité par rapport à la gestion privée.

Cependant, pour l'école du public choice, les choses se présentent différemment, pour cette école, « les activités publiques sont jugées comme la résultante d'un jeu entre groupes

¹ TOSI. G., Evolution du service public et principe de subsidiarité, in la revue française d'économie, volume 21, n° 02, juillet 2006, pp. 03-36

sociaux dont la motivation stratégique est uniquement la satisfaction de leur intérêts personnels »¹. Ce jeu d'acteurs conformément à la logique du marché politique, aboutit presque naturellement à un interventionnisme sans cesse grandissant. En effet, selon cette logique les usagers tentent de s'organiser en groupes de pression afin d'obtenir de la part de l'Etat des biens et services en quantité suffisante pour leurs besoins mais à un coût dérisoire dans la mesure où il est supporté, directement ou indirectement par, l'ensemble des usagers.

Parallèlement, les représentants de l'Etat sont fortement incités à satisfaire la demande ainsi exprimée par les organisations d'usagers : les élus, pour se faire réélire, et les bureaucrates pour accroître leurs avantages personnels et leur pouvoir.

Pour lutter contre cette tendance, l'Ecole du public choice suggère un ensemble de mesures, telles que l'évaluation systémique des coûts/bénéfices de toute intervention publique, la mise en place de structures plus souples et plus décentralisées et surtout l'introduction de certains correctifs aux procédures démocratiques.

2-1-2- Les services publics contre les libertés

Par ailleurs, les libéraux reprochent au service public et plus généralement à l'intervention de l'Etat, d'étouffer l'initiative individuelle. En effet, sur le plan historique, le passage d'un Etat puissant et souverain (gendarme) à un Etat prestataire de services a conduit à un interventionnisme de plus en plus prononcé, à un « étatisme », dont l'épaisseur tend à convertir les individus en assistés, à les déresponsabiliser. La perte d'autonomie individuelle, pousse les libéraux à prôner le retour à une forme plus traditionnelle de l'Etat, en l'occurrence un Etat gendarme, dont la fonction économique la plus saillante sera de garantir et de faire respecter les règles du jeu concurrentiel.

En somme, il s'agira d'instaurer un Etat qui se veut à la fois « modeste » et efficace, aux limites adaptées à des sociétés de plus en plus mondialisées.

2-2- Le renouveau théorique

Les critiques traditionnelles de l'intervention de l'Etat sont donc, réapparues au grand jour, au cours de la décennie quatre vingt. Cette dernière a été largement dominée par des conceptions non interventionnistes de la politique économique ou, lorsqu'elles étaient interventionnistes, plus sensiblement à l'offre qu'à la demande.

¹ TOSI. G. « Evolution du service public et principe de subsidiarité », in la revue française d'économie, volume 21, n° 02, juillet 2006, pp. 06-29

Ainsi, selon l'économie de l'offre (supply-Side Economics), la crise n'est pas liée à une faiblesse de la demande (interprétation keynésienne) mais à une insuffisance de l'offre de la part des producteurs.

En effet, les économistes de l'offre considèrent que la production devance les revenus et la demande à l'inverse de la logique du courant interventionniste. Selon ces économistes, l'offre crée sa propre demande, par conséquent, c'est l'offre qui représente le véritable moteur de l'activité économique, et non pas la demande. Dans ce sens, l'intervention économique et sociale a mené à des excès de dépenses publiques, de prélèvements obligatoires et de réglementations, lesquels excès ont un effet négatif sur l'activité productive.

L'Etat doit alors libérer l'activité économique et libérer les entreprises des contraintes et entraves administratives, se désengager et étendre les rapports marchands, mais aussi réduire les prélèvements obligatoires.

De son côté, Milton FREIDMAN, monétariste de l'école de Chicago, montre pour sa part, que les interventions de l'Etat, qui prendrait la forme d'une injection supplémentaire de revenus dans l'économie via la politique budgétaire ou monétaire (Thèses de relance Keynésiennes), ne feraient qu'entraîner une modification négligeable des comportements. L'effet de l'intervention ne sera alors pas une hausse de la production, mais une hausse des prix. Au plan historique, c'est la situation de stagflation (inflation sans croissance) des années 1970 qui viendra conforter, les analyses monétaristes.

Robert LUCAS économiste de la nouvelle école classique, va pousser plus loin la théorie monétariste, cet auteur considère que les agents économiques sont rationnels et ne se laissent pas surprendre par les politiques monétaires et budgétaires. Ils les anticipent, elles et leurs conséquences. En effet, ne se laissant pas surprendre par l'illusion de la richesse, ils rendent ces politiques inefficaces. Ainsi, si l'on prend l'exemple d'une politique de déficit budgétaire, les individus anticipent la hausse future des impôts visant à combler le déficit, si bien qu'ils épargneront en prévision. Dans le cas d'une politique monétaire expansive, ils anticiperont la hausse des prix et réclameront une augmentation de salaire. De ce fait, pour les nouveaux classiques : « A la seule idée que le gouvernement puisse éventuellement procéder à telle ou telle politique modifie de façon négative le comportement des individus »¹.

L'offensive néolibérale s'est aussi portée sur le terrain théorique et idéologique, menant un renouvellement qu'il convient de ne pas sous-estimer. Ainsi, pour Frederic Von HAYEK ; l'économie de marché est un système autorégulateur qui forme spontanément un

¹ Dossier « Etat providence », disponible sur le site internet : www.Wikipédia.fr consulté le 05/08/2015.

ordre social harmonieux. HAYEK manifeste de ce fait, une hostilité systématique à l'égard de toute intervention étatique destinée à résoudre un problème économique et social. Toute mesure prise par l'Etat produit plus d'effets nocifs que d'effets utiles. Les interventions étatiques cassent la capacité interne des sociétés complexes à s'autoréguler pour le plus grand bonheur du plus grand nombre.

Ce faisant, l'Etat ne devrait avoir pour fonction et utilité, que de défendre les frontières (la survie) de maintenir l'ordre public (la police) et de faire respecter les règles du jeu social (la justice), c'est-à-dire les fonctions régaliennes. Lorsqu'il outrepassé ces fonctions, il provoque plus de dégâts que de bienfaits, et il restreint forcément la liberté des individus.

En parlant de la liberté, Hayek, s'oppose à toute politique visant à mettre en pratique, une justice distributive, car cette dernière oblige à faire appel à l'Etat, ce qui menace la liberté, c'est ce qu'il a appelé la « route de la servitude »¹.

Les années quatre vingt, ont été marquées par une vigoureuse offensive libérale contre les services publics, dans les pays occidentaux, à l'exemple de la Grande Bretagne, la France, mais aussi dans l'Union européenne.

Enfin, la satisfaction des besoins collectifs n'est désormais plus considérée comme un service rendu par l'Etat à ses citoyens ou à ses administrés, mais comme une marchandise pour laquelle doivent jouer l'offre et la demande : la fonction de protection sociale doit être soumise aux normes du système capitaliste, par la privatisation et le jeu de la libre concurrence.

Au total, ces idées libérales ont eu un impact considérable sur les gouvernements des différents pays, à tel point que l'on a pu assister dans les années 1980 à la mise en place de vastes programmes de libéralisation et de déréglementation qui ont amené la plupart des services publics à se soumettre au libre jeu de la concurrence.

¹ Selon Hayek, c'est le concept de justice sociale qui a servi de cheval de Troie à la pénétration du totalitarisme et son prestige est probablement ce qui menace le plus gravement la plupart des autres valeurs de la civilisation de la liberté.

Conclusion du chapitre

Au terme de ce premier chapitre où nous avons traité l'évolution, la notion et les principes du service public, ainsi que le monopole naturel et donc en général tout l'aspect théorique des services publics ainsi que les services publics en réseaux.

En conclusion, on peut dire que l'intervention de l'Etat à travers les services publics a un rôle primordial dans notre vie quotidienne, que personne ne peut nier ou ignorer, même si ce rôle doit être minime pour certains: « elle constitue l'organisation que se donne tout groupe social évolué, l'instrument de cohésion et de coordination indispensable sans lequel la société s'effrite »¹

Le service public est un champ où l'Etat intervient et c'est pour cela qu'on trouve des objectifs politiques et technico-économiques, ainsi l'Etat permet au plus pauvre d'accéder à des consommations collectives et non pas de les remplacer. Le service public est donc le bénéfice que retirent les consommateurs de l'organisation de l'activité en monopole public ou régulé.

Pour une efficacité du marché, chaque fois que celui-ci échoue à rendre compatible équilibre et optimum, une intervention de l'Etat est économiquement légitime, pour autant, cette intervention ne prend pas toujours la forme d'un service public, elle peut prendre la forme d'une correction par la fiscalité ou par l'établissement de droits de propriété sur des biens jusqu'ici libres d'exploitation, c'est notamment le traitement réserver à nombre d'externalité d'environnement par exemple.

Le service public ce fait dans un but d'équité et de solidarité et c'est pour cela que l'Etat produit et subventionne les services publics de réseaux qui sont tarifés à des prix de péréquation tant qu'ils fonctionnent en monopole intégré, et qu'un service universel a un prix abordable pour tous est maintenu lorsqu'ils sont ouverts à la concurrence comme le service public de l'eau, par exemple.

¹ DEBBASCH. C et COLIN. F. « administration publique », 6^e édition, ECONOMICA, 2005. p1.

CHAPITRE II

***L'eau en tant que service public
en Algérie : évolution et
perspectives***

Chapitre II : L'eau en tant que service public en Algérie : évolution et perspectives

Introduction du chapitre

Au cours de son histoire, le développement de l'Algérie a été caractérisé par l'abondance et la qualité de ses ressources naturelles. Plus que toutes autres réalités historiques, l'environnement a influencé le mode de vie des populations de notre pays. Cependant, différents rapports entre l'homme et la nature marquent l'évolution environnementale du territoire. À ce chapitre, l'eau est sans aucun doute l'une des ressources naturelles qui a le plus servi au développement de l'Algérie, mais de différentes façons et selon les époques.

L'Algérie compte 17 bassins-versants, les ressources en eau proviennent des eaux de surface et des eaux souterraines renouvelables et non renouvelables. Il est à noter que ces ressources sont très variables notamment celles qui proviennent des nappes tributaires des aléas climatiques. L'exploitation de ces ressources est très intense avec les besoins grandissants. L'utilisation de l'eau est liée aux activités économiques. La connaissance des ressources en eau et leur évolution à travers les décennies est la condition nécessaire pour une bonne gestion.

Afin de saisir les objectifs recherchés dans ce chapitre, il y'a lieu de présenter de manière globale les services étudiés.

Parmi ces axes les plus importants que nous allons aborder, nous avons adopté la démarche suivante, et qui consiste :

- à définir l'objet étude. Dans ce chapitre, il s'agit de l'«eau potable » et de l'« assainissement » ;
- à présenter les caractéristiques et les spécificités de ces biens ;
- à retracer l'évolution du secteur de l'eau en Algérie ;
- à présenter les différentes stratégies et réformes institutionnelles du secteur de l'eau.

Section 01 : Présentation des services publics de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement

L'eau, tant dans son usage que dans son utilité, est tout à fait un bien différent des autres. Elle est un bien qui n'a pas de substitut et la possibilité d'en avoir accès dépend des caractéristiques économiques et techniques de l'offre des dits services.

I/ Qu'est ce qu'un service public d'AEP et d'assainissement (SPA) ?

Les services de l'eau et d'assainissement sont des services industriels, considérés comme étant des services d'intérêt général au même titre que ceux du gaz, de l'électricité et des télécommunications. Toutefois, ils présentent un certain nombre de caractéristiques spécifiques reflétant la nature économique du bien considéré : les caractéristiques de production et présences des objectifs sociaux.

Le service public d'AEP peut être décrit à travers les grandes fonctions techniques qui lui sont associées :

- prélèvement des eaux du milieu naturel et son traitement (sa potabilisation) ;
- mise en pression de l'eau potable ;
- transport et stockage de l'eau potable ;
- distribution aux usagers. Celle-ci fait intervenir une série de services techniques et administratifs (intervention sur réseau, gestion de la clientèle, facturation, etc.).

Quand au service public d'assainissement, il vise tout service chargé en tout ou en partie de la collecte, du transport ou de l'épuration des eaux usées qui remplissent les fonctions suivantes :

- la collecte et le transport des eaux usées ;
- l'épuration et le traitement des eaux assainies ;
- une fois traitées, il est procédé à leur rejet dans le milieu récepteur (naturel).

En effet, l'assainissement concerne les eaux usées domestiques, industriels et pluviales.

Les eaux domestiques provenant des différents usages domestiques, de l'eau sont porteuses de pollutions organiques et sont généralement chargées de détergent, de graisse et de dissolvants. Quand aux eaux usées industrielles, celles-ci varient d'une industrie à une autre.

En plus des matières azotées ou phosphorées, elles peuvent contenir des produits toxiques, des métaux lourds et des micro-pollueurs organiques et des hydrocarbures. De l'autre côté, les eaux pluviales peuvent également engendrer des pollutions importantes de l'eau, notamment en période d'orages, polluant ainsi la ville par les différents polluants qu'elles transportent.

Dans la pratique, il existe plusieurs types d'assainissement, à savoir le système d'assainissement collectif (SPAC) et celui dit de nom collectif (SPANC).

Le premier procédé est un service rendu par le réseau. Il est organisé par une entreprise à caractère industriel et commercial (EPIC), ou une entreprise privée. Ce sont des services caractérisés par l'importance de coûts fixes relatifs à leur fonctionnement. Afin d'assurer un bon service, il est exigé la mise en place des réseaux de collecte, des stations de traitement et d'épuration. Par ailleurs, la collectivité ou le fermier du service ont l'obligation d'assurer les missions suivantes :

- La collecte des eaux usées en limite de propriété,
- La reprise des eaux usées, la dépollution des eaux usées,
- Le renouvellement des équipements électromécaniques.
- Le service à la clientèle, qui comprend : la souscription des abonnements, la relève des compteurs, l'information des consommateurs, l'émission et recouvrement des factures.

Ce système d'assainissement collectif constitue la solution la plus efficace et la plus fiable pour les zones d'habitat denses, il n'est pas justifié, pour des raisons économiques, dans les zones d'habitat diffus. Quand au deuxième procédé, on désigne tout système d'assainissement effectuant la collecte, le prétraitement, l'épuration, l'infiltration ou le rejet des eaux usées domestiques des immeubles non raccordés au réseau public d'assainissement.

En effet, le SPNC est la seule solution réalisable, en termes économiques, pour un habitat dispersé. Il permet de traiter localement de faibles quantités de pollution dont les rejets soient compatibles avec le milieu naturel. Dans les zones d'habitat diffus, l'assainissement non collectif constitue la meilleure solution en raison de :

- Son intérêt financier (moins onéreux que les réseaux et faible coût de fonctionnement) ;
- L'efficacité des installations (épuration par le sol et absence de concentration de la pollution) ;
- La simplicité d'installation et d'entretien des équipements.

Quand au mode de collecte, on peut différencier entre deux grands types. Le réseau dit unitaire et le réseau séparatif.

Dans le premier cas, le réseau évacue dans les mêmes canalisations les différents types des eaux usées. Elle présente certes des avantages financiers, mais il faut tenir compte des « brutales » variations des débits des eaux pluviales dans la conception, le dimensionnement des collecteurs et des ouvrages de traitement. En revanche, dans le deuxième cas les réseaux séparatifs dispose de deux réseaux indépendants : l'un pour les rejets industriels et domestiques et l'autre pour les eaux pluviales. Ainsi, on aura donc évité toute sorte de risque d'inondations et d'atteinte au milieu naturel en cas de forte pluviométrie.

Cette présentation technique des services publics d'assainissement et d'AEP souligne l'aspect local de la gestion des infrastructures, qui peuvent être rattachées à une agglomération ou à un regroupement de commune (intercommunalité, syndicats de communes¹).

Principalement locale, l'aspect technique n'épuise pas seulement l'organisation du service ; mais il faut ajouter quelques autres aspects d'analyse. A ce niveau, nous pouvons d'avantage citer les dimensions suivantes :

- **La dimension institutionnelle globale :** associant les trois catégories d'acteurs du service : l'utilisateur, l'opérateur et les représentants de la puissance publique².
- **La dimension spatiale :** correspondant aux territoires pertinents de gestion où la gestion des services publics d'AEP et d'assainissement peuvent se fixer à différentes échelles géographiques (communales, intercommunales, régionales et parfois même internationales quand la ressource eau est partagée par plusieurs Etats³).

Les conditions d'organisation du service d'assainissement sont très voisines à celles de la distribution. Les deux services sont souvent assurés de manière conjointe dans la mesure où il s'agit des mêmes usagers, des mêmes périmètres et dans une moindre mesure des mêmes gestionnaires. Pour autant, le service public de l'assainissement constitue un service public local distinct du service public de distribution d'eau potable.

¹ A titre d'exemple, on retient la formule des syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM). Elle est fondée sur un système de « contributions » communales en fonction d'un service rendu.

² Pour le cas algérien, les représentants de la puissance publique sont: la commune, la wilaya avec tous les services qui lui sont rattachés (la direction d'hydraulique de wilaya-DHW, la direction de l'environnement). Au niveau local, ces deux structures administratives veillent sur le bon fonctionnement des services de l'eau potable et de l'assainissement ; rendus respectivement par l'ADE et l'ONA, qui couvrent plus de 65% du territoire national.

³ Nous avons, quelques exemples des grands fleuves suivants: le « Jourdain » partagé entre Israël, Palestine et la Jordanie ; le Nil qui traverse 9 Etats où il est situé en aval l'Egypte, le sudan et l'Ethiopie ; « le Gange » en Asie oppose deux pays (l'Inde et le Bangladesh), etc.

1- L'AEP et l'assainissement, des services d'intérêt générale

Généralement, on considère les services publics de l'eau comme des services à responsabilités sociales importantes. Car, ils doivent fournir à la société et sans exclusion l'accès facile à une eau potable douce de qualité, en quantités suffisantes et à un prix abordable et à un raccordement à un système d'assainissement basique pour la récupération, le traitement et l'épuration des eaux usées.

Dans le milieu urbain, le système d'assainissement collectif ne concerne pas seulement les eaux usées, mais il consiste également à la récupération des eaux de pluies afin d'éviter les inondations; pouvant générer des dégâts néfastes et mettre en danger la vie des personnes.

En outre, les services d'eau potable et de l'assainissement doivent être des éléments moteurs d'un véritable développement local durable, en mettant en relation les usagers à leur environnement.

Les enjeux de l'eau sont également d'ordre social. Dans ce cas, le principe de la cohésion sociale se pose avec acuité dans les villes. Agir efficacement en faveur des usagers-consommateurs, revient à la question d'équité et d'égalité de traitement. De nos jours, l'eau constitue le premier pas de toute construction urbaine faisant appel à des éléments procéduraux importants pour le maintien de l'ordre social ; la solidarité en est un facteur important pour tous développement local durable.

II/ Les spécificités des services d'AEP et d'assainissement

L'eau, tant dans son usage que dans son utilité, est tout à fait un bien différent des autres. Elle est un bien qui n'a pas de substitut et la possibilité d'en avoir accès dépend des caractéristiques économiques et techniques de l'offre des dits services.

1- La nature du bien « Eau » et « Assainissement » selon la classification économique des biens publics

L'eau est un facteur élémentaire pour la survie des personnes et des territoires et de plus en plus rare. Un bien économique et social de grande valeur, qui ne peut être assimilé à une simple marchandise. Ses propriétés et son mode de distribution et d'assainissement en font une industrie de réseau majeure pour le développement économique et social de chaque société. Sa fourniture, ce caractérise par des asymétries d'information et un mode de gestion incontournable rendant la régulation des services publics de l'eau particulièrement difficile.

En terme de prix, de qualité et en quantité suffisantes,..., « l'accessibilité de tous » à ces deux services dépend des caractéristiques économiques et techniques qu'appellent les réseaux d'AEP et d'assainissement collectif urbain. A ce sujet, il importe pour nous de savoir quelles sont les caractéristiques que représente l'industrie de l'eau potable et de l'assainissement.

Selon le Conseil Européen du Droit à l'Environnement (CEPE), l'accès à l'eau ne peut être soumis aux seuls jeux des forces du marché¹. Sa distribution doit s'inscrire, impérativement, dans un cadre de solidarité².

Sur le plan juridique, les deux services étudiés constituent des services à caractère industriel et commercial (SPIC). Du point de vue de l'analyse économique, les tenants de l'économie publique qualifient l'eau tantôt de bien public pur, tantôt de bien de club ou encore un bien en commun quand il s'agit de traiter l'eau dans sa pure nature « ressource rare ». D'autres auteurs, lui donnent une valeur sociale et universelle (un bien social, un bien public mondial).

A présent, dresser une classification économique pour le bien « Eau » est une nécessité de premier rang. Pour ce faire, le recours à l'économie publique constitue un point de départ essentiel pour faire la distinction entre bien économique caractérisé par le sens de la rareté (analyse économique des ressources naturelles), et les biens privés qui sont librement accessibles. La frontière entre les deux biens dépend en principe de deux facteurs essentiels : le temps³ et l'espace⁴.

L'intérêt porté par la science économique aux ressources rares en général et à l'eau plus particulièrement est relativement récent. L'eau devient objet d'étude pour les économistes lorsqu'elle perd son caractère « inépuisable » et devient une ressource rare.

Les caractéristiques particulières de l'eau font d'elle un bien spécifique que la science économique appréhende avec difficulté. Selon Calvo-Mandietta, sa nature la place dans une position intermédiaire entre les biens publics et les biens privés, en raison de son caractère non-exclusif.

¹ SMETS. H : « mise en œuvre du droit à l'eau potable dans l'OCDE », document présenté lors du séminaire de l'OCDE sur l'interface social et environnemental, ENV / GEP (99) 13.1999.

² Selon le même auteur, l'idée que l'eau soit devenue une marchandise, dont le prix est fixé par le jeu de l'offre et de la demande, est loin d'être partagée par tous.

³ Les biens abondants peuvent devenir rares.

⁴ Les biens abondants dans une région peuvent être rare ailleurs.

La deuxième dimension qui confère à l'eau sa spécificité, rajoute l'auteur, tient à la dimension spatiale et les caractéristiques physiques qui influencent naturellement la disponibilité, la qualité, l'accessibilité et la qualité de la ressource.

1-1- L'eau, un bien en commun

Un bien en commun est un bien public à la caractéristique non-exclusion (librement accessible), mais rival. Dans cette catégorie, les biens sont déjà produits et les comportements du passager clandestin entraînent leur surconsommation.

L'eau, en tant que ressource rare à caractéristiques particulières, ne cesse plus d'être un bien en commun. Parce qu'à partir du moment où elle est captée, prélevée et traitée, elle est partagée par tous les membres de la collectivité.

1-2- L'eau, un bien de club

Par définition, un bien de club est un bien excluable et non-rival. Sa consommation exige des droits d'entrée afin de couvrir le coût de fourniture des services concernés.

A la lumière de la définition des biens publics, l'eau est certainement qualifiée, par les économistes et gestionnaires, de bien « collectif pure ». Mais peut-on dire que sa disponibilité est illimitée ? Cela peut être vrai pour l'air, mais certainement pas pour l'eau. Et c'est peut être aussi moins. Sûr et évident au regard de l'explosion démographique mondiale et l'importance des zones de sécheresse connaissant des situations de « stress hydrique » à travers le monde.

Selon S. Guerard¹, un bien collectif est un bien inépuisable et dont l'usage est gratuit. R. Petrella ajoute que « les [...] caractéristiques de rareté, d'absolue nécessité, de non substituabilité mettent l'eau dans l'échelle des besoins qu'elle sert à satisfaire chez les humains comme chez toutes les autres espèces vivantes sur terre, dans une place à part sans commune mesure avec aucun autre bien ou service. C'est un bien individuel et social, un véritable droit humain auquel l'accès pour tous doit être gratuit en continu dans les meilleures conditions sans aucune discrimination d'ordre financière en relation avec le niveau de revenu de la population »².

¹ GUERARD. S: « la gestion démocratique de l'eau: un enjeu mondial d'intérêt général », P 10, disponible sur web : www.Cidegef.Refer.Org/douala/Guerard.doc.

² PETRELLA. R (sous la dir.): « L'eau; Res publica ou marchandise ? » ; Ed- La Dispute, Paris 2003, P 68. Cité par: GUERARD. S.

Par voie de conséquence et afin de préserver au mieux l'accès à l'eau, il faut impérativement consacrer juridiquement le droit à l'eau tant au niveau mondial qu'au niveau de chaque pays. D'ailleurs, c'est dans cette perspective que les biens publics de club, relativement à leur production en structure réseau, peuvent être rendus non-exclusifs par la seule et souhaitable intervention de la puissance publique.

Pour des considérations sociales, résumées autour des axes de la cohésion du groupe, de développement local durable et de la pérennité de l'espace que l'action de l'Etat se voit élargie à un bon nombre de services publics. L'eau potable et l'assainissement en sont des exemples phares de cette situation, puisqu'il ne peut y avoir (faute de sa nature exceptionnelle par rapport aux autres services en réseau) un substitut alternatif qui pourra les remplacer pour satisfaire les besoins élémentaires de l'Homme.

L'action de la puissance publique consiste à engager des dépenses colossales¹ qui vont servir à couvrir totalement ou partiellement l'écart entre le prix de revient et le prix à la consommation. Cela s'applique également au service d'assainissement² afin de permettre un accès « universel » à des conditions de vie adéquate dans le territoire de résidence.

2- Les caractéristiques économiques et industrielles de l'offre des services publics d'AEP et d'assainissement

Les services étudiés sont déjà des industries de réseau qui est une activité mesurée par ses nombreuses caractéristiques spécifiques.

Le présent point sera axé autour des principales caractéristiques des services publics de l'eau potable et d'assainissement, appréhendées par différentes approches qui s'entrecroisent au jeu dual « efficacité-équité ».

2-1- Les caractéristiques industrielles de l'eau potable et de l'assainissement collectif

Les caractéristiques techniques des services étudiés, peuvent se résumer autour de deux principaux axes : l'importance des coûts fixes et les rendements d'échelle croissants.

¹ Par le mécanisme dit de "subventions croisées" ou de « péréquation tarifaire ».

² A contrario du service public d'AEP, l'assainissement exige, non pas une tarification à prix unitaire des quantités d'eau consommées, mais plutôt une redevance sous forme de taxe.

2-1-1- L'eau, un bien sans substitut¹

L'eau n'est pas un bien comme les autres. Elle n'a, en effet, pas de substitut. Sa qualité, sa disponibilité et son accessibilité en termes de prix tiennent une place centrale dans chaque société, non seulement dans ce qui est relatif à la santé publique et à la sécurité, mais également à la taille et au poids de la population.

Par conséquent, il en résulte l'impérative nécessité d'assurer un approvisionnement régulier en eau dans des conditions qui la rendent accessibles à tous. Et si par ailleurs, la notion d'intérêt général à un sens, c'est bien qu'ici. Egalement quelque soit le mode d'organisation choisi, l'eau reste un secteur sous le contrôle public et à forte « couleur » sociale et une « odeur » politique.

2-1-2- Les économies d'échelles et rendements croissant dans l'industrie de l'eau

L'une des plus importantes caractéristiques du secteur de l'eau dans les agglomérations urbaines vient des économies d'échelle, qui résultent de la densité démographique². Cette caractéristique, est souvent conjuguée avec d'importants rendements croissants visant au mieux un gain de productivité.

Le phénomène des économies d'échelles peut être appréhendé comme étant un gain lié à la réalisation d'important volume de production par une firme (publique ou privé).

Ces gains se traduisent, principalement, par des besoins significatifs des coûts de production.

Tout comme leurs niveaux, les sources d'économie d'échelle sont diverses. Principalement, on recense l'indivisibilité du processus de production contraignant l'entreprise à utiliser pleinement la capacité de ces facteurs de production afin de faire réduire le coût unitaire, puisque les coûts fixes seront supportés par un nombre important d'unité supplémentaire produite. De même qu'une optimisation de l'organisation de la production (système technique), une bonne gestion d'approvisionnement s'inscrit dans la perspective de la réalisation d'économie des coûts.

¹ MENARD. C: « Approvisionnement en eau: les caractéristiques économiques et institutionnelles ». In revue problèmes économiques, N° 2752 du 13/03/2012. PP 20-25

² Idem, PP 20-25

En effet, les mécanismes de concession et d'affermage, qui constituent le cœur de l'expansion des entreprises des services urbains, impliquent une gestion de tout le système technique. Dans le secteur d'AEP et d'assainissement collectif, l'entreprise doit avoir la maîtrise de son système hydraulique¹.

Cette intervention globale doit permettre aux managers de concevoir des solutions optimales au niveau de chaque sous-partie. Par conséquent, ces solutions offrent un compromis coûts-efficacité², qui peut être plus efficace qu'un découpage en maillon. De même, cela revient à évoquer le principe d'intégration verticale et des concentrations permettant à l'entreprise ou à la collectivité en charge du service un gain de productivité (les rendements croissants).

Théoriquement, les rendements croissants sont relativement courants et s'observent le plus souvent dans le domaine de l'industrie, que dans notre cas concerne les réseaux d'AEP et d'assainissement collectif.

Un groupe qui gère les services étudiés dans plusieurs villes est, à priori, plus performant qu'une entreprise qui exploite une seule ressource, car elle peut chercher des rendements croissants. Pour parvenir à ce résultat, les entreprises mènent des politiques de concentration et d'intégration. Concentration lorsque, dans la distribution de l'eau et de son assainissement après usage, elles gèrent un ensemble croissant de réseau. Intégration, lorsqu'elles interviennent sur les différents maillons de production amont/aval (la fabrication des tuyaux, les travaux de maintenance, l'ingénierie, par exemple).

Une telle logique de rendements croissant fonde, alors, l'organisation du secteur de l'eau en monopole naturel.

Sur le plan de l'économie industrielle, l'efficacité économique est irrémédiable dans cette question relative aux économies d'échelle et rendements croissants. Une efficacité qui, au regard des théoriciens, ne peut se dissocier de l'enjeu de justice sociale. Et ce, est bien spécifiquement pour les services d'eau potable et d'assainissement.

¹ C'est-à-dire, du captage jusqu'à l'utilisateur consommateur, en passant par les différents équipements de traitement (usines), de stockage (réservoirs), de distribution (tuyaux).

² Ce principe vise à réduire au minimum les coûts de la réalisation d'un objectif donné (d'environnement, par exemple). Il est un critère d'efficacité qui correspond à un optimum de second rang, auquel on recourt souvent quand une analyse complète des coûts-avantages n'est pas possible.

2-1-3- Le poids des coûts fixes

En réalité, les services étudiés sont des activités de réseau où les coûts fixes sont vraiment très importants et coûteux, surtout ceux concernant la phase d'approvisionnement. Ces coûts sont difficiles à facturer au juste prix, en particulier dans des régions à forte croissance urbaine.

Selon J.Stiglitz, les coûts fixes « sont des coûts correspondant aux facteurs qui ne varient pas avec le niveau de production. Ils doivent être payés, que l'entreprise ne produise rien ou qu'elle utilise au maximum ses capacités de production »¹.

De cette situation, il en découle le problème de tarification des dites services qui, dans la plupart des, cas sont subventionnés en grande partie par l'Etat.

Les principaux coûts fixes concernent essentiellement les investissements en infrastructures spécifiques, qui constituent une barrière à l'entrée pour les concurrents potentiels. Ces infrastructures sont constituées : d'usine de traitement, d'épuration et de station de dessalement d'eau de mer, des réservoirs et réseau de canalisation qui représente, selon les connaisseurs du domaine, près de 80% des coûts fixes.

2-2-Les caractéristiques économiques, sociales et politiques

Après avoir vu, les caractéristiques industrielles des réseaux d'AEP et d'assainissement collectif urbains, il est intéressant de poursuivre notre démarche d'analyse, afin de donner une vision globale souhaitable qui va nous permettre une meilleur compréhension des modalités de fonctionnement des dites services. Davantage, cela nous exige un étalement de fond sur ce qui est des autres caractéristiques qu'appellent les réseaux des services étudiés. A ce propos, on peut dénombrer les caractéristiques suivantes :

- **Economiques** : qui sont fortement liées à la production et à la demande des services publics d'AEP et SPAC.
- **Sociales** : elles sont, en effet, le socle majeur de la cohésion sociale et de la santé publique. Celles-ci sont, effectivement, liées à la dimension précédente (économique) ;
- **Politiques** : globalement, elles se résument au fait des notions de cohésion territoriale et d'intérêt général qu'appellent les services publics en général.

¹ STIGLITZ. J. « Vers de nouveaux systèmes de mesure ». Ed odyle et jacobine. 2009, P 97

Pour plus de précision concernant les caractéristiques évoquées, nous allons les traiter de manière plus claire.

2-2-1-Des externalités fortes à l'environnement et à la santé publique

Sur le plan de l'analyse industrielle, la qualité du service rendu peut souffrir des phénomènes d'encombrement qui induisent, par voie de conséquence, des panes élevées dans telle ou telle réseau.

Les services publics d'AEP et de l'assainissement présentent des externalités fortes négatives comme positives, affectant directement la santé des personnes et de l'environnement.

Par conséquent, la quantité et la qualité d'eau suffisante desservie permettent : la diminution des maladies à transmissions hydriques (MTH), l'augmentation des taux de scolarisation¹ et renforcement des principes de justice sociale. Comme elles contribuent à la croissance économique, du fait que l'eau productive (pour l'irrigation) améliore la rentabilité des sols et la production animale (élevages bovin et ovin, apiculture, etc.)

Du point de vue des pratiques hygiéniques, le rejet des eaux usées dans le milieu récepteur², sans procéder à leur collecte et leur traitement, générera des effets néfastes tant sur l'environnement et tant bien mal sur la santé publique. Nous expliquons : le non traitement des eaux usées va générer, tout d'abord, la dégradation de la biodiversité³ et la qualité des eaux de surface et souterraines après infiltration par les sols. La deuxième conséquence négative qui pèse lourd dans ce cas là, c'est bien la santé publique⁴.

Puisque l'eau potable est partie intégrante du cycle de l'eau, elle doit, donc, être épurée avant d'être rejetée après usage dans le milieu naturel. En d'autres termes, l'eau potable et l'assainissement doivent être traités de paire, afin de pouvoir préserver l'environnement de l'espace vécu et la santé publique de tous les citoyens.

¹ Il y'a des milliers d'enfants qui souffrent à travers le monde à cause du manque d'eau ce qui les oblige à quitter l'école pour aller chercher l'eau à des dizaines de kilomètre de chez eux et donc nous voyons bien la relation entre l'eau et l'éducation. L'étude est faite dans le rapport du PNUD pour le développement humain- 2006 : « au- delà de la pénurie : pouvoir, pauvreté et la crise mondiale de l'eau ».

² C'est à dire le milieu naturel.

³ Diversité des espèces vivantes et de leurs caractères génétiques (végétales et animales)

⁴ L'eau ne cesse, malgré quelle est source de vie, de tuer, plus qu'un autre fléau n'a pu le faire (ni mêmes les guerres), des milliers de personne (les enfants en particulier) par année.

2-2-2- Une gestion majoritairement publique et une demande fortement locale

Comme toute autre industrie de réseau, les services d'AEP et d'assainissement présentent des coûts d'investissement importants¹. Et puisqu'il n'est pas possible de dupliquer les réseaux, l'activité d'approvisionnement et de distribution d'eau potable est, par conséquent, un monopole public ; en ce sens qu'une seule firme pourra produire l'eau à un coût inférieurs : comparativement à celui produit par plusieurs entités concurrentes.

A ce stade d'analyse, il faut signaler que le souci majeur d'une telle situation de monopole n'est plus, dans le cas des services de l'eau potable et de l'assainissement basique des eaux usées, la recherche du profit. Mais, serait plutôt la satisfaction de la demande sociale. Ce qui fait, d'ailleurs, de l'eau un service bien spécifique pas comme les autres services en réseau (gaz, électricité, télécommunication, réseaux bancaire, etc.).

Par ailleurs, les coûts de transport et les obligations de qualité, exigent une proximité relative entre l'utilité de production d'eau et d'usage des réseaux d'assainissement et le lieu de consommation; c'est donc, un monopole naturel par excellence où la demande est manifestement locale et où l'exigence d'une décentralisation des dits services est très souhaitée. Dans ce cas là, la consommation domestique d'eau potable ne peut se tourner vers un autre opérateur en cas de mécontentement, car l'eau n'a pas de substitut alternatif et la distribution par le réseau est un monopole.

En outre, la production de l'eau est également caractérisée par une forte asymétrie d'information entre l'opérateur (publique ou privé) et l'autorité publique chargée du contrôle et de régulation du service.

En raison des caractéristiques d'externalités, de monopole naturel et d'asymétrie d'information, les services publics d'AEP et du SPAC sont dans la majorité des cas gérés par des entreprises publiques et obéissent à la double condition d'efficacité et d'équité sociale.

2-2-3- Autres caractéristiques : l'équité et la cohésion sociale

Les objectifs des services publics d'eau potable et d'assainissement vont au delà de la santé publique et d'environnement, et incluent des objectifs de planification urbaine et

¹ Usine de traitement, réservoirs fourrages, unité de dessalement d'eau de mer, stations d'épuration et enfin la partie la plus importante, celle des réseaux souterrains.

distribution des revenus. Comme tout autre service d'intérêt général, les dits services font objet de politiques publiques particulières.

La notion de « service public » est fondée sur des considérations d'efficacité économiques et de justice sociale, de respect de la loi et traditions. Selon la déclaration des collectivités locales et territoriales françaises sur l'accès à l'eau et à l'assainissement, lors du 3^{ème} forum mondial de l'eau tenu à Kyoto du 16 au 23 mars 2003, « l'eau est, par nature, un bien public. Nul ne saurait se l'approprier. C'est à la collectivité d'en définir l'usage pour assurer un bon approvisionnement et un bon assainissement, pour limiter les gaspillages, dans un esprit de justice sociale, de saine économie et de respect de l'environnement »¹.

Dans tous les pays, l'eau est soumise à des dispositions juridiques très spécifiques, qui sont totalement différentes de celles applicables aux autres services en réseau (biens matériels ou bien marchands tels que le gaz, l'électricité et le pétrole), car l'eau est un bien indispensable à la vie des personnes et la pérennité des territoires.

Après avoir présenté les services publics d'alimentation en eau potable et de l'assainissement collectif, il importe de soulever cette question du choix du mode de gestion qui leur conviendra.

Dans le subséquent point, nous tenterons de présenter les différents modes de gestion publics possibles dans les activités des SPAEP et des SPAC que la collectivité pourra mettre en place afin d'améliorer la qualité du service rendu et augmenter efficacement le rendement des réseaux d'eau (potable et assainissement).

III/ Les modalités de gestion des services publics de l'eau potable domestique (SPAEP) et de l'assainissement collectif (SPAC).

Le mode de gestion des services publics en réseau et plus précisément ceux de d'approvisionnement et d'assainissement des eaux sont si nombreux et variés. Dans la plupart des pays, ces deux services étudiés sont essentiellement des services de caractère communal² (des services publics locaux). Mais, leurs mode de gestion ce différent d'un pays à un autre, selon le cadre d'organisation institutionnelle reconnu (nationale ou local).

¹ «Déclaration des collectivités locales et territoriale françaises sur l'accès à l'eau et à l'assainissement ». 3^{ème} forum mondial de l'eau Kyoto – 16 au 23 mars 2003. Disponible sur web.

² VALIRON. F: «gestion des eaux: alimentation en eau-assainissement », éd- presse de l'école nationale des ponts et chaussées (PENPC), Paris 1989. P 301.

Du point de vue des services publics locaux, l'espace local apparaît aujourd'hui comme un espace de décision et de gestion aux formes très diverses selon le choix pour en assurer le développement¹ (locale et durable).

Selon M. Bouvier, « la gestion des services publics locaux paraît aussi participer, tout particulièrement, de l'ouverture du système local, et ce à plusieurs liens. D'abord, par les modes utilisés qui sont divers et combinent gestion déléguée et gestion directe. Ensuite, par les formes choisies qui se voient côtoyer ou articuler gestion patrimoniale et individuelle, association d'acteurs publics de tous niveau, association d'acteurs publics et privés »².

De cela, nous pouvons retenir les principaux modes de gestion des services publics, que nous préconisons de présenter subséquemment. Il s'agit, en effet, de :

- la gestion directe ;
- la gestion par établissement public à caractère industriel et commercial;
- la gestion déléguée ;
- la gestion par association : coopération intercommunales

A ces modes de gestion, dits classiques, s'ajoute une nouvelle forme d'exploitation des services publics dite de « partenariat public-privé ».

Avant de présenter ces diverses formes de gestion possibles des services publics en réseau par l'approche juridique, il s'avère nécessaire de relever :

- Les quelques nuances conceptuelles entre service public et secteur public. Et ;
- D'un point de vue juridique, les aspects fondamentaux de tout mode de gestion des services publics, à savoir le principe du « libre choix » du mode de gestion.

1-La distinction entre service public, secteur public et entreprise publique

Il existe une profonde confusion entre *secteur public* et *service publique*.

En se référant tout d'abord à la définition de Léon Duguit, le service public concerne toute activité d'intérêt général dont l'accomplissement doit être assuré, reflété et contrôlé par la force gouvernante (Etat, collectivités locales).

¹ BOUVIER. M (6ème éd): « finances publiques ». Éd- LGDJ, Paris 1999. P 12

² Idem.

Les activités des services publics sont celles qui consistent à produire des biens publics (quelques soient leurs natures), tout en les rendant accessibles à tous les membres de la collectivité.

Quand au secteur public, celui-ci signifie que l'ensemble des organismes d'Etat chargés d'une mission économique ou sociale. Il est constitué de l'ensemble des administrations publiques (nationales, régionales et locales), des organismes de la sécurité sociale et des entreprises publiques lorsque les politiques de tarification des biens rendus à la collectivité et d'investissement qui y sont appliquées s'écartent des principes commerciaux¹.

Selon B. Dafflon², le secteur public se distingue par le mode politique de prise de décision. Si sur le marché, la décision est prise par le processus décentralisé (la rencontre entre l'offre et la demande), pour le secteur public, la demande se fait par la révélation des préférences (le vote) par le biais des institutions démocratiques (programmes politiques, etc.). Par contre, l'offre est le fait du parlement et de la bureaucratie (l'administration publique). Le prix (l'impôt), dans ce cas, n'est pas lié à la demande mais en découle, puisque les prestations publiques doivent être financées par des ressources puisées de l'économie.

D'un point de vue économique, le secteur public recouvre une grande variété d'activités, à savoir les activités marchandes et les activités non-marchandes dont les recettes issues d'une activité commerciale ou industrielle ne dépassent pas 50% des recettes globales attendues. Quant à l'entreprise publique, celle-ci peut se définir comme étant une entreprise placée sous le contrôle de l'Etat ou de la collectivité locale. Certaines entreprises publiques sont en situation de monopole ou de quasi-monopole, lorsqu'elles sont créées pour assurer une activité de service public d'intérêt général.

2-Les aspects juridiques des modes de gestion des services publics

La gestion des services publics met en œuvre deux composantes indissociables les organes chargés de la gestion et la manière dont ils pratiquent cette gestion³. En effet, les organes chargés de la gestion sont toujours en dernier ressort ceux d'une personne publique puisque le service public est assuré par une collectivité publique.

¹ DAFFLON. B. « Le financement du secteur public ». PARIS, PUF. 1984. P336.

² Idem.

³ GUGLIELMI. G-J. « Droit du service public ». Ed Montchresten. 2011. P175.

Par ailleurs, la notion du « mode de gestion » exige, comme le souligne G-j Guglielmi, un éclairage sur ce que veut dire « le libre choix des modes de gestion ».

Le choix du mode de gestion d'un service public diffère selon la personne publique concernée. Pour l'Etat, le mode de gestion choisi n'est que la conséquence de la clause générale des compétences du pouvoir réglementaire. Par contre et pour les institutions infra étatiques, le libre choix est concerné par le principe de libre administration¹.

En principe, les collectivités locales disposent d'un libre choix du mode de gestion des services publics en réseau, hormis les services publics régaliens.

3-Les modalités d'exploitation des services publics de l'eau potable et de l'assainissement

La gestion de l'eau et de l'assainissement se distingue des autres industries de réseau par ses caractéristiques singulières. Selon la conférence internationale sur l'eau, tenue à BONN en 2001, « ...même si l'eau partage certaines propriétés des biens collectifs, elle se différencie des autres biens par son rôle essentiel pour la survie des hommes et par l'absence de substitut alternatif. Les pouvoirs publics doivent donc assurer un approvisionnement régulier en eau dans des conditions qui la rendent accessibles à tous, constituant ainsi un service d'intérêt général».

En effet, considérer l'eau comme étant bien collectif ne signifie guère l'absence de l'initiative privée, mais une simple exigence de régulation publique.

La distribution ou l'approvisionnement des ménages en eau potable et de son assainissement sont des services publics industriels et commerciaux, soumis plus rigoureusement à des exigences de continuité, d'égalité, d'accessibilité et d'adaptabilité. Cela peut se justifier par le caractère social de ces biens et leur contribution en maintien de la cohésion sociale et du développement local durable de chaque société.

Sur le plan technique, l'une des caractéristiques principale du secteur de l'eau (eau potable domestique et assainissement collectif urbain) réside dans la diversité possible des modes de gestion susceptibles de favoriser le respect des spécificités de chaque territoire. Il

¹ Le principe de libre administration est une notion purement française, relativement au modèle de décentralisation publique. Mais, sur le plan universel, ce principe est souvent connu sous le vocable de « subsidiarité»

nous paraît donc opportun d'insister sur la variété des modes de gestions (gestion directe, déléguée et partenariale...etc.).

Dans les pays fortement décentralisés, les SPAEP et les SPAC sont assurés par des collectivités locales qui disposent, par conséquent, d'une liberté « institutionnellement octroyée » du choix des modes de gestion qui conviendront à mieux les gérer. Dans le domaine public de l'eau, on distingue entre plusieurs types de gestion. Nous citons :

- les modes de gestion traditionnels, résumés autour des modalités d'exploitation directe (la régie, un EPIC dotée de monopole naturel » ;
- les nouveaux modes de gestion, dits de contractuels et/ou associatifs. Dans ce cas, nous retenons essentiellement la gestion partenariale (public-privé) et la gestion intercommunale.

3-1- Les modes de gestion « classiques »

La théorie des modes de gestion des services publics oppose déjà la gestion directe à la gestion déléguée.

Selon A. Mahiou¹, les modes de gestion classiques, apparus au 19^{ème} siècle, sont au nombre de trois (03) : régie, établissement public et concession.

3-1-1- La gestion directe

Pour la collectivité publique, la gestion directe consiste à prendre en charge le service public de l'eau, comprenant sa distribution et son assainissement. Toutefois, il y'a gestion directe quant le service public étudié est exploité dans le cadre d'une régie² ou encore par un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC).

3-1-1-1- La gestion par régie

Un service public est exploité en régie lorsque sa gestion découle directement des compétences des collectivités locales, qui ont la responsabilité de les assurer.

¹ MAHIOU. A. « Les implications du nouvel ordre économique et le droit international ». Paris, Pédone 1976 . p. 43

² BORDIN. J : « les finances des services publics de l'eau et de l'assainissement », collection- Collectivités Locales, éd-Economica, Paris 1998. P 38.

Dans le domaine de l'eau potable et de l'assainissement collectif des eaux usées, nous pouvons retenir trois (03) formes principales de régies : la régie simple, la régie autonome et la régie personnalisée.

La régie directe (simple) est le mode le plus ancien de l'exploitation des services publics. J-F. AUBY la définissait déjà ainsi : « ce qui la caractérise, c'est qu'il n'existe pas, ou plus exactement qu'elle ne se distingue pas de la commune. Elle en constitue un simple service spécialisé, dont le personnel et le fonctionnement sont placés sous la tutelle de l'exécutif de la collectivité [le maire pour la commune] et qui, vis-à-vis des tiers ou des usagers, ne détache pas de cette dernière »¹.

En fait, un service public d'assainissement et d'approvisionnement en eau potable domestique est exploité en régie simple lorsqu'une personne publique se charge de gérer elle-même, à ses risques et périls, des fonds nécessaires ; recrutant dirigeants et salariant le personnel en entrant directement en relation avec les usagers des services. Le cas échéant en supportant, elle seule, la responsabilité des préjudices causés aux tiers par le fonctionnement du service.

Sur le plan financier, le service géré en régie simple ne dispose pas d'autonomie financière et toutes les opérations financières font nécessairement objet d'un budget spécial annexé au budget de la collectivité². Et la comptabilité est, donc, tenue dans les formes propres à la comptabilité publique et le prix (le tarif) appliqué doit, en effet, assurer le minima équilibre budgétaire de la régie.

Selon A. MAHIOU, la régie autonome est une variante qui apparaît lorsque les services publics concernés reçoivent une certaine autonomie financière. Leur organisation administrative et financière est déterminée par délibération du conseil municipal pour les collectivités locales, qui ont la responsabilité de ces services. Les produits et charges de ce type de régie figurent dans un budget spécial annexé au budget de la collectivité locale.

La régie dotée de la personnalité morale est moins utilisée en matière des services publics de l'eau du fait de la grande complexité de sa mise en œuvre.

¹ AUBY. J-F : « les services publics locaux », collection- collectivités locales, éd- BERGER LEVRAULT, Paris 1997. PP 115- 116

² VALIRON. F. « gestion des eaux », Paris, Presses de l'ENPC. 1985. P 97.

La régie personnalisée, quant à elle, est dotée de l'autonomie financière et de la personnalité juridique. Celle-ci se caractérise par la création d'un établissement public placé sous sa tutelle et qui est administré par un conseil d'administration et un directeur général nommé sur proposition, en cas d'une organisation communale des services concernés du Maire. Leur gestion financière et administrative est déterminée par le conseil municipal.

En résumé, lorsque la collectivité aura la possibilité de choisir le mode de gestion directe de ces deux services, c'est qu'elle souhaite simplifier au plus la gestion de ceux-ci.

Selon les expériences menées dans de nombreux pays où la décentralisation est manifestement de mise et renforcée, la régie directe semble être le cas le plus fréquent et le mode le plus utilisé dans le domaine de distribution et d'assainissement de l'eau¹. Toute fois, ce mode de gestion est en déclin pour diverses raisons :

- Premièrement, l'augmentation des contraintes sanitaires et des normes de qualité de l'eau, qui exigent la modernisation des dits services en les dotant des toutes nouvelles technologies. Et l'assainissement des techniques administratives en introduisant les nouvelles techniques de management et les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC).
- Deuxièmement, le poids des regroupements intercommunaux, les coûts élevés des investissements notamment en matière d'assainissement des eaux usées et de leur traitement. Une situation qui sous-tend qu'un bon nombre de communes parmi celles des plus démunies financièrement n'auront plus la possibilité de prendre en charge les deux services étudiés.

Ces deux limites énoncées, renforcent et évoquent certains paramètres qui contraignent les petites communes à modifier leur mode de gestion.

3-1-2- La gestion déléguée

Par définition la gestion déléguée est manifestée lorsque la personne publique, qui a la responsabilité d'un service public d'intérêt général, confie à une autre personne publique ou privée, par voie contractuelle, le soin de gérer ou d'exploiter ce service. Et éventuellement financer, construire ou rénover les équipements nécessaires à la prestation d'un tel service.

¹ Nous citons d'avantage le cas de la France et du Maroc qui sont, en effet, deux exemples distinctes des deux pays du Maghreb central, à savoir l'Algérie et la Tunisie.

Les domaines d'application de la gestion déléguée sont multiples. Il s'agit en partie, des grandes infrastructures routières, des parcs, des équipements sportifs et culturels. Mais aussi des services urbains essentiels, tel que la distribution de l'eau et son assainissement, la collecte et le traitement des déchets urbains, le transport collectif urbains, l'électricité, etc.

En effet, tous ces domaines auxquels s'applique en largeur la gestion déléguée ont en commun de relever des services collectifs d'intérêt général. Et c'est seulement les services régaliens que leur gestion ne peut qu'être l'apanage de la puissance gouvernante.

Les éléments de la délégation des services publics sont classiques. Et les auteurs de la théorie des modes de gestion retiennent les éléments suivants :

- La délégation est consentie par voie contractuelle ;
- Un service public est dévolu pour être exploité ;
- Le délégataire est chargé de l'exploitation du service pour une période donnée.

Afin de motiver le(s) partenaire(s) de la collectivité, le mode de rémunération est déterminant, selon qu'il s'agisse de paiement d'une redevance pour service rendu (un tarif ou une taxe) ou de la perception d'un bénéfice.

Dans le domaine de gestion des services publics, les tenants de cette école distinguent entre deux catégories de contrat de gestion déléguée, en fonction de la charge du risque.

Certains contrats, comme d'ailleurs pour la concession et de l'affermage, sont aux risques et périls de l'exploitant. Par contre, les modes de gestion par contrat de régie intéressée et de gérance sont à risques partagés.

Dans ce qui suivra, nous nous intéresserons aux modes de gestion par : concession et affermage.

Juridiquement, la concession est un contrat de gestion par lequel une activité publique confiée à une personne privée (généralement) l'exploitation d'un service public. Elle doit, en effet, répondre à quatre principaux critères :

- elle a pour objet de service public ;
- ce service doit être placé sous l'autorité publique concédante ;
- la concession se déroule aux risques et périls du concessionnaire ;
- et ce dernier est rémunéré sur les usagers.

Sur le plan financier, la clause générale du contrat (le cahier des charges) autorise le concessionnaire à percevoir, directement auprès des usagers-consommateurs, une redevance pour service rendu. Il en reverse éventuellement une partie à la collectivité concédante afin de lui permettre la couverture de certaines dépenses liées à l'information, au contrôle du service..., restant à sa charge.

Dans le domaine du SPAEP et du SPAC, ce procédé de gestion trouve son terrain d'application dans plusieurs pays, et consacré par les différentes lois fondamentales, qui encadrent leur fonctionnement, organisation et financement.

En Algérie, la concession des dits services est consacrée tout d'abord, par les décrets exécutifs N° 85-266 du 29/10/1985 et N° 97-253 de 1997 relatifs à la concession des services d'AEP et d'assainissement. Et renforcé par la promulgation de loi N° 05-12, relative à l'eau et datant du 04/08/2005.

Quant à l'affermage, celui-ci diffère essentiellement de la concession par le fait que le fermier ne supporte pas les charges de l'investissement initial (les installations hydrauliques, les réseaux d'adduction et d'assainissement de l'eau, les stations d'épurations, etc.) de la collectivité qui lui a délégué le service d'AEP et d'assainissement.

L'utilité principale qu'on tire de l'affermage réside dans la distribution relativement équitable des charges et des gains qu'elle permet. Le fermier qui reçoit une redevance pour service rendu sur les usagers, n'a pas à supporter les importants investissements initiaux. De son côté, la collectivité qui reçoit une partie de ces redevances pourra amortir, d'au moins partiellement, les charges supportées à l'origine.

Toutefois, le recours à l'affermage engendre d'importantes difficultés en termes d'identification des responsabilités entre collectivité délégantes et le fermier en termes de contrôle. L'avantage principal de cette technique, réside dans le fait que les charges d'investissement initial sont supportées par le concessionnaire qui mobilise les capitaux et les fonds d'emprunt que les finances publiques ne pourraient pas en disposer.

1- La gestion de l'eau et de l'assainissement par un EPIC

Le renouvellement de la gestion publique est marqué par la création de nombreux Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial (EPICs) pour la gestion de l'eau et de l'assainissement.

Souvent, on définit un établissement public comme une personne morale de droit public, dotée de l'autonomie financière et chargé de la gestion d'un service public d'intérêt général. Son champ d'intervention est déterminé par la loi, qui lui est confié par la collectivité fondatrice.

Très différents de nature et de statuts, au-delà des quelques principes qui leur sont communs, les établissements publics peuvent prendre la formule EPIC. Alors que les EPA disposent d'une autonomie limitée et d'une liberté d'action réduite, l'EPIC peut agir avec plus de latitude financière et administrative, mais toujours dans le cadre des politiques publiques définies, généralement, par l'Etat ou, dans certains cas, par l'activité locale dont il relève.

Dans le cas général, ces établissements sont des établissements nationaux (opérateurs publics), dotés de monopole public. Et c'est cette notion de monopole public, que nous avons déjà explicité, qui nous intéresse et qui constitue le fondement même de l'action publique dans la vie économique et sociale de la collectivité des personnes.

Selon P. ESPULGAS, l'EPIC représente trois caractères qui expliquent au demeurant son succès :

- 1- la personnalité morale
- 2- la spécialisation et
- 3- l'autonomie avec en contrepartie une tutelle exercé par la collectivité fondatrice¹.

En revanche, cette structure peut se définir par les critères suivants :

- Une production marchande,
- Une tarification préétablie et
- L'existence d'un cahier de charge des clauses générales du contrat de gestion².

Donc, l'EPIC est un mode de gestion public utilisé essentiellement pour certains services publics dont la collectivité nationale s'assurer par voie de nationalisation. C'est, en effet, une forme de recentrage de l'action de l'Etat sur les services publics. Ce qui de surcroît ne signifie pas «Etatisation » sous sa forme « totalitaire ».

¹ ESPULGAS. P : « Notion de services publics ». Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse I.2008 p. 207.

² BOUSSOUMAH. M : « Essai sur la notion juridique du service public », in la revue algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques, volume 30, N° 3, Alger 1992. P 399.

La première spécificité de ce procédé de gestion par EPIC tient, tout d'abord, à l'obligation d'intégrer les objectifs généraux de l'Etat dont dépendent les services publics étudiés. En d'autres termes l'EPIC doit contribuer à la réalisation des objectifs généraux fixés en matière des politiques publiques de l'eau (veiller à un accès universel de toutes les personnes aux réseaux des SPAEP et des SPAC, permettant la réalisation des objectifs sociaux dans son optique durable).

La deuxième spécificité tient à la stratégie propre à l'entreprise publique en tenant compte, d'une part, de sa mission qui lui est en propre sans pouvoir pour des considérations de rentabilité ou autre objectif libéral modifier ou infléchir l'axe principal de son activité.

Section 02 : Evolution du secteur de l'eau Algérien depuis l'indépendance

Avant d'aborder les grandes étapes qui ont marqué l'évolution du secteur de l'eau depuis cinquante ans, il nous faut rappeler sa situation avant l'indépendance.

En effet, la responsabilité était confiée à une Direction Générale de l'Hydraulique, des travaux publics et de la construction précédemment nommée Direction de la Colonisation et de l'Hydraulique. Cette dénomination indiquait, clairement, l'orientation principale qui guidait la politique et l'action de cette administration.

La répartition des infrastructures hydrauliques sur le territoire en était la traduction évidente. Ces infrastructures étaient principalement destinées :

- A partir des barrages, à l'irrigation des grandes exploitations agricoles coloniales
- et, à partir des nappes d'eaux souterraines, à l'approvisionnement en eau des grandes villes et des cartiers où se concentraient les populations d'origine européenne.

Ces opérations ne concernaient pas l'espace rural où vivait la majeure partie de la population algérienne. Le faible taux de raccordement aux réseaux (35% en 1962) exprime bien la réalité de la discrimination de la précarité dans lesquelles se trouvaient les Algériens pour l'accès à l'eau.

I/ Etapes d'évolution du secteur de l'eau en Algérie

Afin de décrire l'évolution du secteur de l'eau, son organisation, ses adaptations et mutations, ses performances, on distingue trois étapes :

1- La première étape : allant de l'indépendance au début des années 70, étape principalement consacrée à l'organisation, à l'algérianisation et au renforcement des services centraux et régionaux, à la poursuite de programmes et de réalisations engagés, mais surtout à partir de 1965, à l'inventaire et à la connaissance des ressources hydrauliques nationales.

De nombreuses études furent lancées pour inventorier toutes les potentialités hydrauliques naturelles du pays. On peut citer comme particulièrement importante, l'Etude de ressources en eau du Sahara septentrional engagée en commun avec la Tunisie, avec le concours de l'UNESCO, étude qui s'est considérablement développée depuis, et qui a permis l'évaluation des ressources souterraines sahariennes et les conditions de leur exploitation. D'autres grandes études et prospections ont été consacrées aux eaux de surface et aux possibilités de leur mobilisation permettant notamment d'établir un inventaire complet des sites de barrages.

Au cours de cette période, des aménagements hydrauliques importants ont été réalisés :

- l'achèvement de la construction du barrage de Cheffia, ainsi que la conduite d'adduction de la ville d'Annaba, à la sidérurgie d'El-Hadjar et au périmètre d'irrigation ;
- l'achèvement de la construction du barrage de Meffrouch ;
- la construction du barrage Fergoug pour l'alimentation de la ville d'Arzew et de sa zone industrielle ;
- La construction du barrage de Djorf Torba sur l'Oued Guir pour l'irrigation de la plaine d'Abadla et l'alimentation de la ville de Bechar.

Comme on constate, les premiers barrages de l'Algérie indépendante ne sont plus réservés exclusivement à l'irrigation comme par le passé, mais sont aussi destinés à l'eau potable et à l'industrie.

Au cours de cette période, les services de l'administration de l'hydraulique se sont étoffés et développés dans toutes les régions grâce notamment à l'arrivée de nombreux ingénieurs formés à l'étranger, diplômés de l'Ecole Nationale polytechnique et de la nouvelle Ecole d'Ingénieurs des Travaux Publics qui seront rejoints plus tard par les promotions de l'Ecole Nationale Supérieure de l'Hydraulique.

2- La deuxième étape : allant de 1971 à 1999 comprenant deux grandes périodes de 71 à 80 et de 80 à 99, qui a été marquée par la recherche d'un modèle institutionnel permettant une gestion unifiée du secteur de l'eau par le regroupement des services relevant d'administrations différentes au sein d'un seul département ministériel. Ce fut d'abord le Secrétariat d'Etat à l'Hydraulique, puis en 1977 le ministère de l'Hydraulique et de l'Environnement. Par la suite, cette unicité dans la gestion de l'eau a été heureusement maintenue, même lorsque le secteur s'est retrouvé rattaché à un ministère chargé d'autres attributions. L'instauration de l'unicité de gestion de l'eau devait naturellement trouver son application au niveau local par la création

des Directions de l'Hydraulique de Wilaya. Ce qui a permis la prise en charge complète et directe par ces directions des questions de l'eau dans leur Wilaya.

Parmi les décisions marquantes de la période, plus précisément entre 1971 et 1989, on doit citer :

- La promulgation du code des eaux en 1983, consacrant la propriété publique des ressources en eau et fixant les principes de base de leur gestion et les conditions de leurs utilisations ;
- La création d'établissements publics d'études et d'entreprises publiques de travaux hydrauliques ;
- Les restructurations successives du système de gestion des services publics de l'eau.

De 1962 à 1970, les services d'eau et d'assainissement étaient assurés en majorité, par les régies communales, par des opérateurs intercommunaux et par quelques sociétés privées (Alger, Oran, villes du sud...), les grandes adductions d'eau étant gérées par l'administration dans le cadre d'un budget annexe. En 1970, a été créée la SONAD chargée du monopole de la production et de la distribution de l'eau potable et industrielle sur l'ensemble du territoire, l'assainissement restant à la charge des communes. La mise en place de la SONAD s'est avérée difficile et son monopole a été limité en 1974 aux seules activités de production et d'adduction d'eau sauf pour Alger avec la création d'une entreprise de Wilaya intégrant toutes les activités. En 1987, une nouvelle structuration des services publics de l'eau potable a été mise en place avec la création de 9 entreprises régionales et de 26 entreprises de Wilaya.

Cette organisation sera remplacée, au cours de la troisième étape de l'évolution du secteur par les établissements publics « Algérienne Des Eau (ADE) » et « Office National de l'Assainissement (ONA) », qui vont regrouper toutes ces structures et progressivement toutes les régies communales pour mettre fin à l'hétérogénéité des situations et assurer une meilleure maîtrise de la gestion.

A la suite de la réunion des Assises Nationales de l'Eau en 1995, un amendement du Code des eaux en 1996 a consacré le principe de la gestion intégrée et concertée dans la politique nationale de l'eau par la création des agences de bassins Hydrographiques (ABH).

Ces nouvelles structures en charge de la gestion intégrée de l'eau, constituent le cadre d'élaboration concertée des propositions de répartition et d'utilisation des eaux et des instruments de surveillance et de protection de l'eau au niveau d'un ensemble de bassins hydrographiques.

Au cours de cette longue période, sous la pression d'un accroissement de la demande en eau, le rythme et l'importance des réalisations de mobilisation des eaux de surface et

souterraines (en particulier au sud) se sont progressivement développés à partir des premières années 1980. Entre 1970 et 1999, 27 barrages ont été érigés (dont 26 sur la période 80-99) auxquels s'ajoutent dans les années 70, la surélévation de 2 anciens barrages (Zardezas et Ksob).

Dans le même temps, l'accès à l'eau potable et à l'assainissement s'est considérablement développé, partout sur le territoire, dans les petits villages comme dans les grandes villes. A la fin de la période, 78% de la population totale est raccordée à l'eau potable, contre seulement 35% en 1962.

Par ailleurs, dans le domaine de l'eau agricole, des programmes de réhabilitation des anciens périmètres irrigués dégradés par l'absence de maintenance, et la création de nouvelles aires irriguées ont accru la surface des surfaces équipées en irrigation de 100000ha à 150000ha.

3- la troisième étape : allant de 1999 à 2012 a été caractérisée par une accélération et une intensification de la mobilisation des ressources en eau, les ressources naturelles superficielle et souterraines mais aussi des ressources non conventionnelles. Plusieurs facteurs ont privilégié cette gestion par l'offre par rapport à la gestion de la demande : d'abord, des besoins en eau excédant largement les volumes fournis, une période de grave sécheresse en 2002-2003, et des capacités de financement améliorées. Des programmes d'investissements de grande ampleur ont permis :

- La multiplication du nombre de barrages et retenues collinaires (24 barrages en 13 ans) avec le doublement des capacités de stockage des eaux de surface ;
- L'extension des surfaces irriguées (plus de 100000ha équipés) ;
- La réalisation de plusieurs systèmes régionaux de mobilisation et de répartition régionale des ressources ;
- Des transferts à très grandes distances dont le formidable ouvrage de transfert des eaux d'In Salah vers Tamanrasset, qui a suscité un grand intérêt et l'admiration des participants au dernier Forum Mondial de l'Eau ;
- La mobilisation des ressources non conventionnelles, domaine dans lequel l'Algérie s'est engagée résolument par l'installation d'unités de dessalement d'eau de mer de grandes capacités et la multiplication de stations d'épurations pour la réalisation d'eau usées traitées.

Cependant, au cours de cette période, parallèlement à ce qu'on pourrait qualifier comme une gestion par l'accroissement de l'offre que commandait la volonté de sécuriser l'accès à l'eau,

les responsables politiques en charge de l'hydraulique se sont préoccupés d'améliorer la gouvernance de l'eau, notamment par la recherche et le développement de l'économie des ressources hydrauliques et plus généralement par l'accroissement de l'efficacité de l'eau dans tout les domaines de consommation et d'utilisation.

A cet effet, ils ont pris des mesures d'ordre institutionnel et réglementaire, procédé à une réforme de l'organisation des structures du secteur, et des établissements publics sous tutelles. Toutes ces actions s'inscrivent dans le cadre de la Loi relative à l'eau promulguée en 2005 qui fixe notamment les principes et règles applicables pour l'utilisation, la gestion et le développement durable des ressources en eau en tant que bien de la collectivité nationale.

II/ Les potentialités en eau de l'Algérie

Le taux de raccordement à l'alimentation en eau potable est de 85%. Le prix de revient du m³ est beaucoup moins cher que sont coût réel de production. Les pertes en eau sont estimées à 50%.

Tableau N°01 : La disponibilité en eau potable

Année	1962	1990	1995	1998	2000	2020
m³/hab	1500	720	680	630	500	4030

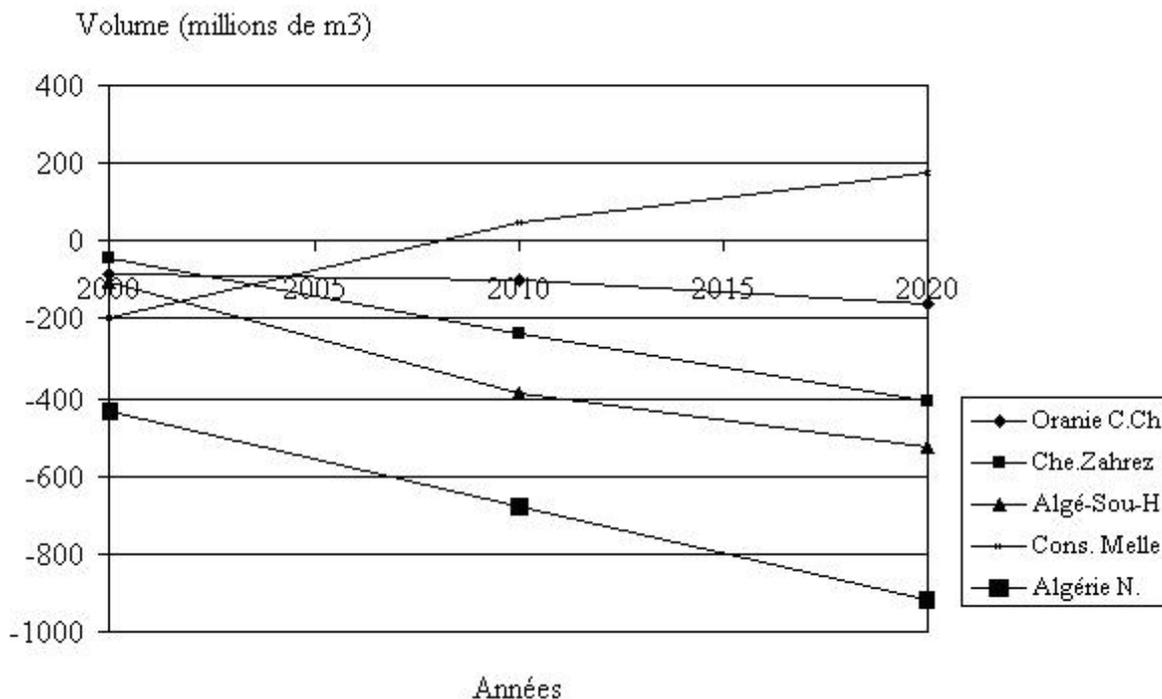
La consommation d'eau distribuée est de 161 l/hab/j; si l'on tient compte des fuites (50%), l'industrie et du tourisme, cette quantité devient 60 l/hab./j.

Pour les 20 années à venir, avec les besoins en eau qui ne cessent d'accroître d'année en année et pour résoudre le problème de la pénurie d'eau, l'investissement est estimé à 17 milliards de \$, sans parler de la réhabilitation et du renouvellement des différentes infrastructures (300 millions de \$), soit au total 1.2 milliards de \$/an.

Les confrontations sont établies en comparant les ressources en eau existantes avec les besoins en eau de façon à ce que les mesures à prendre pour satisfaire les demandes en eau puissent être évaluées. Les calculs de la confrontation présentent comme intérêt, l'évaluation de la situation de gestion des ressources en eau et de suivre le développement pour optimiser les choix de systèmes d'économie hydraulique et de déterminer la politique de l'eau. Nous avons dressé les confrontations globales et régionales de l'Algérie du Nord pour les deux horizons choisis sur la figure 1¹.

¹Laboratoire de recherche LARHYSS –Université de Biskra. « La problématique de l'eau en Algérie du Nord », In Journal, ISSN 1112-3680, n° 08, Juin 2010, pp. 27-4

Figure 1 : Confrontation ressources-besoins pour différents horizons



Nous remarquons que la confrontation globale à l'horizon 2020 a permis de quantifier un déficit d'environ 0,9 milliards de m³ dans l'Algérie du Nord. La seule région qui semble échapper au déficit à cet horizon, est la région hydrographique du Constantinois – Seybouse - Mellègue, sachant qu'elle était déficitaire à l'horizon 2000 et a pu résorber ce déficit grâce au volume régularisable élevé assuré par les barrages en construction. A titre d'exemple, le barrage de Beni Haroun qui permet de régulariser un volume de 432 millions de m³. Nous constatons qu'actuellement, les régions de l'Algérois-Soummam- Hodna et l'Oranie-Chott - Chergui sont déficitaires, ce qui a engendré une diminution des eaux destinées à l'irrigation dans le but de privilégier l'alimentation en eau potable (A.E.P) dans ces régions. Ce déficit sera beaucoup plus accentué au niveau des régions de Cliff-Zahras et de l'Algérois-Soummam-Hodna à l'horizon 2020. La confrontation entre ressources – besoins est un indicatif révélateur et très significatif qui nous oriente quant à l'avenir de la politique de l'eau que nous menons afin d'atténuer l'effet du déficit. Il est clair que l'Algérie du nord enregistre d'un coté, un manque énorme en ressources au moment même où les besoins augmentent et d'un autre coté, le volume d'eau mobilisable est en diminution. Ceci est dû aux différents problèmes naturels ou humains qui touchent les sites susceptibles de capter les eaux.

1- Eaux conventionnelles

1-1- Les eaux superficielles

Le volume d'eaux superficielles en Algérie est estimé à 12,4 milliards de m³ malheureusement elle n'est pas répartie de façon égale, comme en témoignent les vastes régions arides et semi-arides.

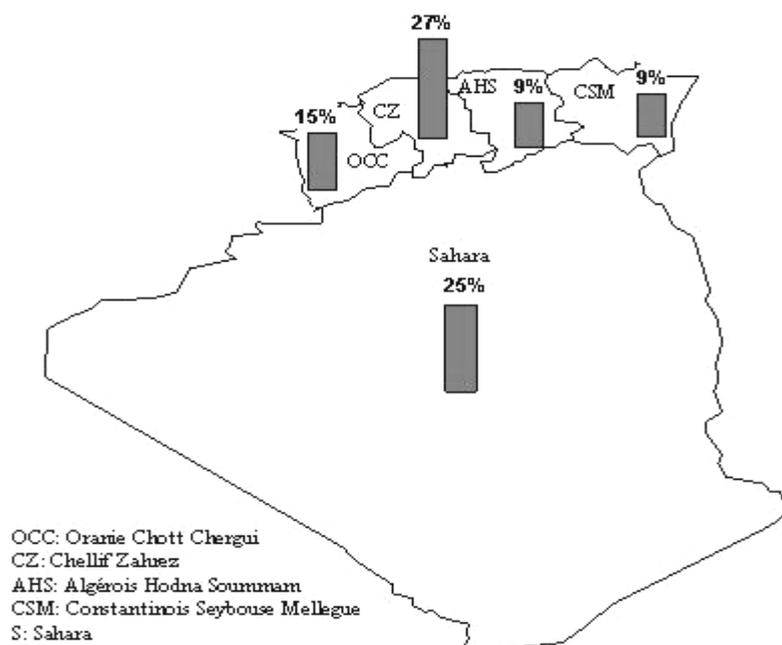
Dans le monde Arabe, le volume total des eaux de surface est estimé à 204 milliards de m³. Au Maghreb, l'Algérie avec sa centaine de barrages ne mobilise que 4.5 10⁹ m³ alors que le Maroc avec 33 barrages mobilise 10 10⁹ m³, tandis que la Tunisie avec ses 28 barrages totalise 2.4 10⁹. Pour l'ensemble des barrages Algériens les sédiments déposés sont évalués à 100 10⁶ m³ en 5 ans soit 20 10⁶ m³/an de volume perdu.

Tableau 02 : Le nombre de barrages en Algérie

Barrages	Nombre	Cap. Total 10⁶ m³	Vol. régularisé 10⁶ m³ /an
En exploitation	107	4400	1901
En construction	27	2726	1375
En étude	50	3000	–
Totale	184	10126	3276

Source : Revue hydrau-Algerie, 2013

Figure 2 : Répartition du taux de comblement annuel des grands barrages dans les bassins hydrographiques (*Remini et Hallouche, 2003*).



L'Algérie est un pays semi-aride, voire même Aride (200 à 400 mm) et les ressources en eau sont faibles, irrégulières, et localisées dans la bande côtière, l'apport total des précipitations serait de l'ordre 100 milliards de m³ d'eau par an dont 12.4 milliards de m³ en écoulements superficiels, et seuls 6 milliards de m³ sont mobilisables en tenant compte des sites favorables techniquement (Hydrologie, topographie, géologie).

En Algérie la population était estimée à 23 millions en 87; 28 en 95; 32 en 2000; 39 en 2010; et 46 en 2020, soit une consommation potable et industrielle de l'ordre de 5 milliards de m³ alors que la mobilisation actuelle est à peine de 2 milliards de m³. Il faudrait mobiliser dans les 20 ans à venir 3 milliards de m³, en excluant les eaux d'irrigations et les fuites dans les conduites. Les superficies irriguées sont estimées à 450000 Ha, l'objectif à atteindre à court terme étant de 770000 Ha, et si l'on suppose qu'en moyenne, il faut 8000 m³/ha, il nous faudrait mobiliser 6.2 milliards de m³.

Il faudrait donc mobiliser en 2020, plus de 11 milliards de m³ d'eau, alors que nos capacités théoriques sont de 6 milliards, un réel défi à relever?, mais surtout une stratégie et une politique à définir. Le problème de la ressource en eau est lié principalement à l'érosion des sols; au stockage; dépôt de sédiments et à la qualité des eaux; les moyens de lutte:

reboisement de bassins versants; surélévation des digues; construction de barrages de décantation; et dragages des barrages sont actuellement insuffisants.

1-2- Les eaux souterraines

Ces ressources sont évaluées à 1.8 milliards de m³ dans le Nord de l'Algérie. Les potentialités du Sud sont estimées à 60000 milliards de m³. Ces dernières sont difficilement exploitables et renouvelables; et 4 à 5 milliards de m³ sont exploitables annuellement.

2- Les eaux non conventionnelles

2-1- Les eaux usées

Les réseaux d'assainissement totalisent 17000 km (11500 en milieu urbain et 5500 km en milieu rural) en 1994. Le taux de raccordement en milieu urbain est supérieur à 80%. Le volume rejeté annuellement est évalué à plus 600 millions de m³.

Une cinquantaine de stations d'épuration ont été réalisées en Algérie avec une capacité de l'ordre de 4 millions habitants équivalents; en 2000, le nombre serait porté à une soixantaine de stations avec une capacité de l'ordre de 5.2 millions équivalent habitants. Il est à noter que près de 95% de ces stations sont à réhabiliter.

2-2- Les eaux saumâtres/salées

L'Algérie, pays méditerranéen, a 1200 km de côtes, ce qui laisse présager d'énormes possibilités. La quantité d'eau dessalée en Algérie est estimée à 60 millions m³ (dans le monde arabe 4537 millions de m³).

III/ Structures d'organisation et de gestion du secteur de l'eau en Algérie

L'Algérie avec sa superficie de 2,381,741 km² est divisée en 48 wilayas (départements), dont près de 80% du territoire représente une zone désertique.

Le ministère des ressources en eau coordonne l'ensemble des activités liées à l'eau au niveau national, chaque wilaya a une direction de l'hydraulique. Il existe aussi des sociétés nationales telles ANB (Agence nationale des barrages), AGEP (Agence Générale de l'eau potable), ... des entreprises de wilaya et depuis 1996, existe un nouveau découpage par bassin hydrographique. Ainsi cinq régions de bassins hydrographiques et cinq comités de bassins ont été définis (1-Oranie-Chott Chergui; 2- Cheliff Zahrez; 3- Algerois-Hodna-Soummam; 4- Constantinois- Seybousse-Mellegue; 5- Sahara) afin d'assurer une gestion intégrée des ressources en eau. Des agences de bassin sont donc créées avec mise en place progressive de dispositifs et d'outils réglementaires pour la gestion quantitative et qualitative de l'eau. Le statut de ces agences de bassins hydrographiques est: établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC).

Le principe de la concertation avec les différents partenaires (agriculture, industrie, associations d'usagers, collectivités locales, universités, ...) est retenu. Le code des eaux a été modifié et permet notamment la concession d'installation d'eau potable et/ou d'assainissement à des opérateurs privés. Leurs missions principales sont:

- L'élaboration et actualisation du cadastre hydraulique
- La sensibilisation à l'économie de l'eau et à la lutte contre la pollution
- L'élaboration des schémas directeurs d'aménagement régionaux.

La concertation est assurée par un comité de bassin composé à parts égales, de représentants de l'administration, des élus locaux, et des usagers. Il peut discuter de toutes les questions d'eau au sein du bassin hydrographique.

Il est à noter qu'un fond national de gestion intégrée des ressources en eau a été créé et ses recettes proviennent entre autres des taxes prélevées à savoir la taxe d'économie d'eau et la taxe de qualité d'eau (8% pour le nord et 4% pour le Sud pour les usagers raccordés à un réseau d'eau potable). Cette organisation répond à des normes internationales afin de promouvoir la gestion des ressources en eau, la collecte de l'information, et l'information des usagers.

L'accès à la documentation, l'information, les méthodes d'évaluation des ressources, les techniques d'évaluation et de mesures de la pollution sont des points importants à développer. Le développement d'une prise de conscience par l'ensemble des acteurs de l'eau est un objectif permanent afin de préserver la ressource en eau et assurer la vie aux générations futures.

1- La stratégie nationale du secteur de l'eau et de l'assainissement :

La politique de l'eau en Algérie engagée dans le cadre des assises nationales de l'eau en 1995, ont retenu les principes suivants :

- L'unicité de la ressource : l'eau devant être gérée à une échelle hydrographique ;
- La concertation : implication de l'ensemble des usagers dans la prises de décision ;
- Economie : la réhabilitation permanente de la ressource ;
- L'écologie : gestion durable des ressources en eau ;
- L'universalité : l'eau est l'affaire de tous ;

Ainsi, les axes stratégiques de la politique de l'eau sont :

- Accroître la mobilisation des ressources en eau.
- Assurer l'économie et la protection de l'eau.
- Assurer une bonne gouvernance de l'eau.

Il est aujourd'hui indéniable que face à l'enveloppe financière allouée au secteur de l'eau, dans le cadre du plan de relance économique, et aux grands projets lancés visant l'accès de tous les citoyens à l'eau potable, l'Algérie érige les ressources en eau en secteur stratégique et en fait une priorité et une préoccupation permanente. Ainsi, s'agissant de la mobilisation des ressources en eau, la stratégie retenue consiste, d'une part, à maximiser la régularisation des potentialités en eaux superficielles par barrages et transferts et, d'autre part, à recourir aux ressources en eaux non conventionnelles, en particulier le dessalement d'eau de mer. Pour cela, on a procédé à l'analyse de l'évolution des indicateurs du secteur de l'eau récapitulée dans le tableau suivant :

Tableau N° 03 : Evolution des indicateurs du secteur de l'eau

Indicateurs	1999	2010	2014
nombre de barrages	47	66	93
capacité de mobilisation des eaux superficielles	4,2MM ³	7,1MM ³	9,1MM ³
volume d'eau pot produit	1,25MM ³ /an	2,75 MM ³ /an	3,6 MM ³ /an
taux de raccordement aux réseaux d'AEP	78%	93%	98%
dotation quotidienne/habitant	123L	168L	195L
capacité de traitement des eaux usées	90ML M ³ /an	600ML M ³ /an	1,2M M ³ /an
linéaire du réseau d'Assainissement	21.000km	41.000km	45.000km

Source : Revue hydrau-Algérie 2013

A travers ce tableau, on peut voir qu'il ya eu une nette amélioration dans la mobilisation des ressources en eau. Ce qui s'explique par les aménagements mis en œuvre dans la construction de nouveaux barrages mais aussi par l'acquisition de technologies pour traiter les eaux usées. En matière d'assainissement, les réseaux d'assainissement sont passés de 21000km à 45000km avec une progression de plus de 80% du linéaire total.

S'ajoute à ce tableau, des indices supplémentaires :

- les ressources en eau sont estimées en moyenne à 17,2 Milliards de M³ /an réparties entre les régions du Nord (12 Milliards de M³) et les régions Sahariennes (5,2Millions de M³).
- la mise en place d'équipements supplémentaire d'irrigation ont permis de passer de 200000h à400000h.
- la superficie agricole est passée de 350000h en 2000 à 980000h en 2011.
- le nombre de stations de dessalement en exploitation est de 9 avec une production de 1, 4 millions de M³ d'eau dessalée par jour. Le dessalement d'eau de mer est un programme stratégique qui représente une alternative plus durable en matière de mobilisation des ressources en eau et améliorer l'approvisionnement des villes
- l'Algérie comptabilise 239 stations d'épuration des eaux usées (STEP) avec une capacité de 1,2 Milliards de M³ /an d'eaux épurées. Ce recours à cette technique a permis d'augmenter le taux de raccordement des particuliers aux réseaux d'assainissement.

Pour ce qui est du deuxième axe de la politique qui consiste à assurer une économie et la protection de l'eau, la stratégie sectorielle consiste, en premier lieu, à réhabiliter les systèmes d'alimentation en eau potable des villes et les grands périmètres irrigués afin de réduire sensiblement les pertes d'eau. Puis dans un second lieu, d'élargir les capacités d'épuration des eaux usées en vue de réduire la pollution de l'environnement et les maladies à transmission hydrique et de généraliser leur réutilisation dans l'agriculture et l'industrie. Parallèlement, la rationalisation des consommations d'eau est prise en charge au moyen de la tarification et de la sensibilisation des usagers. Il ne s'agit plus d'une stratégie basée sur une politique de l'offre mais d'une orientation vers une gestion intégrée des ressources en eau d'où le rôle des agences de bassins hydrographique (ABH), qui sont chargées de mettre en place des actions d'information et de sensibilisation des usagers domestiques, industriels et agricoles en vue de promouvoir l'utilisation rationnelle et la protection des ressources en eau. A cela, s'ajoute une tarification équitable de l'eau qui constitue un moyen permettant d'inciter les usagers à adapter leur consommation à leurs besoins. A cet égard, le fait de considérer l'eau comme un bien économique tient compte du principe du « pollueur payeur ».

Concernant la récupération des eaux usées, cela a permis d'économiser environ 09 milliards de M³ d'eau (soit près de 30% destiné à l'AEP et l'industrie). L'utilisation de

technique optimales d'irrigation comme celle du goutte à goutte a permis de réaliser entre 10 et 20% d'économie sur la dotation en eau de l'agriculture ; ce qui correspond à une économie de 0,5 à 1 milliard de m³ par an. Pour ce qui est de la réduction des fuites d'eau le Ministère des ressources en eau a lancé un programme de réhabilitation des réseaux de distribution qui concerne une dizaine de villes dont la population totale avoisine 2 millions d'habitants.

Un autre point traité dans ce travail porte sur la bonne gouvernance de l'eau. L'un des outils de planification de la politique du secteur de l'eau et le Plan National de l'Eau qui a pour principaux objectifs, entre autre, d'assurer une bonne gouvernance de l'eau afin de garantir la gestion durable des ressources en eau (potable et irriguée), planifier les aménagements hydrauliques et la gestion concertée de l'eau à l'échelle des bassins hydrographiques et enfin, de rendre efficaces les services publics de l'eau et de l'assainissement.

Défini comme une entente contractuelle entre les services publics et la sphère privée pour fournir des services traditionnellement proposés par l'Etat, le partenariat public privé (PPP) dans le secteur de l'eau est l'un des outils de cette gouvernance et a été réglementé par la nouvelle loi sur l'eau, qui a ainsi ouvert la voie à la participation du secteur privé (PSP). Il fait appel à plusieurs théories telles que la théorie du New Management Public (NMP), la théorie des conventions, de la régulation, etc. La Société des Eaux et d'Assainissement d'Alger (SEAAL), fruit d'un PPP entre l'Office National de l'Assainissement (ONA), l'Algérienne Des Eaux (ADE) et SUEZ Environnement représente l'exemple phare de PSP en la matière.

Ce partenariat a permis de mettre en place des outils modernes de gestion technique, de recenser les clients et le nombre de compteurs, de rendre plus efficace le système de facturation, de gagner en savoir-faire et en méthodes afin de garantir l'efficacité du système.

2-Les retombées et les incidences territoriales de la stratégie du secteur de l'eau et de l'assainissement en Algérie :

S'agissant d'une ressource rare, sa répartition n'est pas équitable entre les différentes régions du pays. C'est pourquoi, le second axe de la politique de l'eau porte sur une volonté de favoriser l'accès et le partage équilibré des ressources en eau entre les régions. Afin de pallier aux disparités géographiques, un programme de transferts régionaux qui vise à assurer une meilleure équité entre les territoires pour l'accès à l'eau a été progressivement mis en œuvre. C'est principalement au cours de la dernière décennie que des opérations importantes

ont été entreprises par l'ANBT. Ces transferts d'eau répondent également aux objectifs de la stratégie de sécurité alimentaire du pays qui vise à soutenir des régions à fort potentiel agricole. Ainsi, à titre d'exemple, en aménageant de grands transferts vers les wilayas de Sétif et de Djelfa, le gouvernement entend faire de ces deux wilayas des zones productrices de céréales appelées à produire d'ici la fin 2015, 20% des besoins du pays dans ce domaine.

Ces initiatives ambitionnent de connecter les ressources en eau des différents systèmes régionaux autour des grands centres urbains tout en desservant les villes alentours par l'intermédiaire d'infrastructures de moindre envergure : Constantine avec le barrage de Béni Haroun à Mila (997 Millions de M³) ; Sétifois avec les barrages hydroélectriques situés dans le massif du Tell ont délaissé la production d'électricité et alimentent désormais le sud de la région ; à Alger, les barrages de Taksebt et de Koudiat Acerdoun vont s'intégrer dans le réseau de transferts d'eau et alimenter les environs jusqu'à Tizi-Ouzou, Médéa et M'sila ; concernant la région d'Oran, c'est le système MAO (Mostaganem-Arzew-Oran) qui dessert le Nord Ouest du pays. Le grand projet d'envergure du sud du pays est le transfert d'eau de la nappe albienne d'Ain-Salah (Nord de la wilaya de Tamanrasset) à la ville de Tamanrasset, soit un transfert sur une distance de plus de 750 km. Ce projet, inauguré en avril 2011, est l'une des plus importantes réalisations du secteur de l'hydraulique des dix dernières années en Algérie, tout comme le système Béni Haroun et celui de MAO.

Si le transfert Ain Salah- Tamanrasset devrait permettre de transférer dans un premier temps 50000 M³/jour la conduite pourrait atteindre jusqu'à 100000M³/jour. Ce méga-transfert, dont le coût est évalué à trois milliards de dollars selon le ministère des Ressources en eau, est composé dans son ensemble de quarante-huit forages, deux conduites parallèles, six stations de pompage, deux grands réservoirs de 50000M³ chacun et une station de déminéralisation d'une capacité finale de 100000 M³, et a également un coût en matière d'énergie. Si des retombées économiques sont attendues, l'impact environnemental du transfert soulève la question de sa durabilité à long terme, tout en précisant que des simulations d'exploitation de ces eaux fossiles ont été étudiées à l'horizon 2040. Ces politiques demandent des investissements lourds mais ont été pensées comme un défi à relever visant à transférer et à interconnecter les ressources en eau du pays. La région autour de Tamanrasset attire de plus en plus de personnes qualifiées et se développe rapidement.

Ces objectifs ont permis de résorber les injustices liées au manque d'accès à l'eau, tant au niveau social que territorial, créant des solidarités nouvelles entre des parties du territoire.

Que ce soit pour les pompages, les barrages, les transferts ou les usines de dessalement, ces façons de répondre à la hausse de la demande en eau ce révèlent énergétivores. La dynamique de mobilisation toujours plus importante de ressources en eau s'axe autour d'une politique de l'offre appelée à combler les dysfonctionnements accumulés depuis plusieurs décennies et à réagir aux défis de ce début du 20^{ème} siècle (urbanisation, démographie, sécurité alimentaire et impacts du changement climatique, couple eau-énergie, etc.). Toutefois, ces efforts ont parfois eu tendance à produire un suréquipement et donc des capacités sous-utilisées.

3-Les réformes institutionnelles du secteur de l'eau en Algérie

Le secteur des ressources en eau à mis en œuvre, ces dernières années, un ensemble de réformes institutionnelles qui constituent les fondements d'une bonne gouvernance de l'eau, assurant :

- une gestion intégrée des ressources en eau pour garantir leur valorisation et leur durabilité ;
- une régulation et une gestion efficiente des services publics de l'eau pour satisfaire les besoins des usagers en quantité suffisante, en qualité répondant aux normes et à des tarifs équitables.

Les réformes institutionnelles ont porté essentiellement sur :

- la refonte du cadre juridique de l'eau avec une nouvelle loi promulguée en août 2005 et complétée par un ensemble de décrets d'application
- la modernisation du système de planification du développement sectoriel et du système de gestion de l'information
- la réorganisation des structures de l'administration de l'eau ainsi que des établissements publics sous tutelle dans le sens d'une plus grande efficacité dans la mise en œuvre des programmes de développement sectoriel
- la création d'une autorité de régulation et de gestion des services publics de l'eau
- la mise en place d'un cadre de concertation entre tous les acteurs de l'eau, avec :
 - Au niveau central : un conseil national consultatif des ressources en eau
 - Au niveau régional : 5 comités de bassins hydrographiques.

4-Les perspectives à moyens et long termes du secteur de l'eau en Algérie

Ces perspectives sont portées sur 03 axes :

1^{er} Axe : la poursuite des programmes de mobilisation des ressources en eau en visant un double objectif stratégique :

- sécuriser l'alimentation en eau potable avec le dessalement d'eau de mer et les réserves stratégiques régionales au niveau des barrages de grande capacité.
- renforcer l'irrigation en affectant à cet usage 65% des ressources mobilisées, incluant les eaux usées épurées.

Au titre du quinquennal 2010 – 2014, les programmes de mobilisation des ressources en eau porteront notamment sur :

- la réalisation de 19 nouveaux barrages permettant d'atteindre une capacité de stockage de l'ordre de 9 milliards de m³
- la réalisation d'une centaine de retenues collinaires.
- La réalisation de nouveaux systèmes de transferts et d'adduction d'eau incluant la 1^{ère} phase du transfert des eaux de la nappe de l'Albien vers les régions des Hauts Plateaux.
- L'extension de la capacité de la SDEM de Tarf de 50000 à 100000 m³/j et la réalisation de deux nouvelles usines de dessalement d'eau de mer à Jijel et Bejaïa d'une capacité de 100000 m³/j chacune.

2^{ème} Axe : L'intensification des programmes structurants visant l'économie et la protection des ressources en eau, avec :

- La réalisation des systèmes d'AEP et d'irrigation ainsi que la sensibilisation des usagers sur l'économie de l'eau.
- La réhabilitation des systèmes d'assainissement et l'élargissement du parc de stations d'épuration des eaux usées urbaines, permettant d'atteindre à l'horizon 2015 une capacité de traitement de 1,2 milliards de m³/an destinés essentiellement à la réutilisation pour l'irrigation.

Les perspectives à moyen terme :

3^{ème} axe : La consolidation des acquis des réformes institutionnelles, avec :

- le renforcement de la régulation et de la gestion des services publics de l'eau,
- la mise en place d'une école supérieure de management des ressources en eau.

Conclusion du chapitre

La présente démarche de ce chapitre sur la gestion de l'eau en Algérie nous a permis de s'interroger par rapport aux critères d'exploitation des ressources naturelles et à nos choix de société. En effet, au lendemain du changement de millénaire, les possibilités d'appropriation de la ressource de l'eau, comme richesse économique, risquent de dépasser rapidement nos frontières régionales, voire nationales. Dans le contexte de la mondialisation, des marchés notre région pourrait, comme par le passé, être soumise à un type particulier d'exploitation des ressources naturelles, dont les contrôles environnementaux et financiers nous échapperaient. Il importe donc que les différents paliers de gouvernement mettent en place des mesures pour protéger la ressource et pour gérer son utilisation à l'avantage de nos entreprises et de la qualité de l'environnement.

Par ailleurs sur les plans local et régional, la protection et la mise en valeur de nos ressources naturelles reposent en grande partie sur la perception qu'a notre population de son développement. À ce chapitre, les expériences du passé sont éloquentes, et il faut croire que le temps de l'Algérie colonisée est bien révolu. Cela dit, il faut maintenant que l'Algérie se donne une véritable politique qui tienne compte de l'ensemble du dossier de l'eau.

Cette politique devra nécessairement contenir une réglementation applicable dans la réalité, mais aussi s'inspirer de principes de gestion intégrée pour l'ensemble des ressources naturelles et l'un des points les plus importants sur lequel l'Etat doit intervenir est la réforme du système du prix de l'eau, ce dernier étant déterminant en matière d'efficacité d'utilisation et d'équité (aux Etats-Unis, en Israël et au Royaume-Uni, une augmentation de 10% du prix s'est traduite par une chute de la demande allant jusqu'à 7%).

CHAPITRE III

***Tarifification du service de l'eau
en Algérie : cas de la zone nord***

(Tizi-Ouzou)

Chapitre III : tarification du service de l'eau en Algérie : cas de la zone nord (Tizi-Ouzou)

Introduction du chapitre

La tarification est devenue aujourd'hui une nécessité pratique. Effectivement, face à l'explosion des services proposés au public il apparaît nécessaire de mettre en place un système de tarification à la fois pour responsabiliser les usagers et leur montrer que tout service a un coût et afin, bien évidemment, d'alimenter le budget de l'Etat. De plus, il paraît intéressant dans un souci d'efficacité de recourir au tarif afin d'examiner la pertinence du système gestionnaire.

L'adoption du principe de la tarification montre le chemin parcouru en quelques années en Algérie, où l'on est passé de la pseudo-gratuité du prix de l'eau, à la facturation unique puis différenciée des frais d'exploitation, pour élargir à l'ensemble des coûts internes propres à l'eau potable et commencer un début d'internalisation des coûts externes. L'eau est donc un bien économique justifiable d'un prix marchand. Il est l'instrument de satisfaction de l'intérêt général.

Si l'eau est devenue un facteur limitant du développement, le prix de l'eau doit traduire la prise en considération des disparités régionales d'accès à la ressource, mais aussi des possibilités technico-économiques d'usage de l'eau. Le prix de l'eau ne doit pas être un frein à l'aménagement du territoire.

Nous essayons d'analyser dans ce qui suit un des sujets les plus sensibles dans le domaine de l'eau potable et de l'assainissement. Il s'agit de la tarification qui est très rarement évoqué dans les cycles d'analyse de la problématique de l'eau.

C'est dans ce souci de rendre plus claire notre problématique que nous nous mettons à étudier la politique tarifaire de l'eau en Algérie à travers son évolution, ses principes ainsi que l'étude et l'analyse des résultats de l'enquête menée dans la wilaya de Tizi-Ouzou, auprès des trois catégories d'usagers de l'eau à savoir les ménages qui représente la catégorie I, les administrations, artisans et services qui représentent la catégorie II et enfin les unités industrielles et touristiques qui représentent la catégorie III .

Section 01 : Tarifs et coûts du service de l'eau en Algérie

En Algérie, les ressources en eau sont de plus en plus rares alors que les besoins ne cessent d'augmenter. Quelque soit la ou les solutions que l'on propose pour remédier au

déséquilibre entre l'offre et la demande, il faut donner à l'eau sa vraie valeur économique, et connaître les composantes réelles du prix des services de l'eau.

I/ La tarification du service public de l'eau potable et de l'assainissement

Le tarif de l'eau est rattaché au principe « utilisateur payeur », certains voient en la tarification un outil ou un instrument d'enrichissement et d'amélioration du service et donc du bien être de tous.

L'analyse économique nous montre que la tarification des services privés (marchands) se fixe sur l'étude de la fonction de production et celle de la consommation. En d'autres termes, le prix d'une marchandise est celui déterminé à partir de l'équilibre général, obtenu par la confrontation sur le marché de l'offre et de la demande.

Par contre, le cadre théorique de la tarification des services publics, développé notamment par M. Allais, Ramssey et Boiteux, émis l'idée que l'Etat devrait pratiquer les tarifs qui couvrent non pas le coût moyen, mais le coût marginal. Par conséquent cette idée devrait conduire à la réalisation d'un optimum sociale, pouvant permettre l'accès de tous au service public.

Toute fois, l'utilisation des ressources en eau ne peut être effectuée qu'en vertu d'une autorisation ou d'une concession délivrée par l'administration compétente, conformément à la loi n°05-12 du 4 août 2005 relative à l'eau¹.

1- Présentation du système tarifaire du service public de l'eau potable et de l'assainissement en Algérie

En Algérie le système tarifaire actuel est l'aboutissement des systèmes tarifaires antérieurs qui n'ont pas permis à l'Etat de faire fonctionner efficacement ses services d'eau et d'assurer une allocation optimale des ressources. Depuis l'indépendance à nos jours, l'Algérie avait connu deux principaux systèmes tarifaires : la tarification au forfait pratiquée jusqu'en 1996 et, la tarification progressive telle que nous la connaissons aujourd'hui.

La politique de la tarification actuelle de l'eau potable est fixée par le décret exécutif N°05-13 du 28 janvier 2005 fixant les règles de tarification des services publics d'alimentation en eau potable et d'assainissement ainsi que les tarifs y afférents¹.

¹ Article 71. Extrait. Voir JO n°60 en date du 4 septembre 2005.

Les principes de base de cette tarification sont sanctionnés par la partie VIII de la nouvelle loi sur l'eau N° 05-12 du 04/08/2005².

Le système tarifaire actuel s'articule autour de trois (03) axes principaux : (a) une tarification nationale, (b) la sélectivité et (c) la progressivité.

a- Une tarification nationale: celle-ci préconise l'application d'un système de tarification unique sur l'ensemble du territoire national.

La tarification de l'eau potable est déterminée, pour chaque zone tarifaire territoriale, sur la base *d'un tarif correspondant à la consommation du mètre cube d'eau par un usager de la catégorie I dans la première tranche de consommation trimestrielle dite de « tranche sociale »*³

Quant à la tarification de l'assainissement, elle fait « l'objet de barèmes spécifiques à chaque zone tarifaire territoriale, ils sont calculés sur la base du coût du service public d'assainissement et de sa répartition entre les différentes catégories d'usagers et tranches de consommation d'eau correspondant aux volumes d'eau fournis aux usagers du service public d'alimentation en eau potable »⁴.

Les zones tarifaires suivent le même découpage des bassins hydrauliques. L'article 08 de la même loi regroupe ces bassins principalement dans 3 grandes zones tarifaires, à savoir :

- La zone I, regroupant les bassins de : Alger - Oran – Constantine.
- La zone II, de Chlef
- La zone III, d'Ouargla, regroupant les wilayas du bassin hydraulique du Sahara

¹ JORADP N° 05 du 12/01/2005.P4.

² JORADP N° 60 du 04/09/2005.

³ Article N° 15, de la loi sur l'eau N° 05-12 du 04/08/2005.

⁴ Idem.

Tableau N°04: Les wilayas représentant les zones tarifaires territoriales en Algérie

Zone tarifaire (b) territoriale	Wilayas couvertes
Alger (ZONE I)	Alger, Blida, Médéa, Boumerdes, Tizi-Ouzou, Bouira, Bordj Bou Arreridj, M'sila, Setif, Bejaia.
Oran (ZONE I)	Oran, Ain Témouchent, Tlemcen, Mostaganem, Mascara, Sidi Bel Abbès, Saida, Naama, El-Bayadh.
Constantine (ZONE I)	Constantine, Jijel, Mila, Batna, Khenchela, Biscra, Annaba, EL Tarf, Skikda, Souk Ahras, Guelma, Tébessa, Oum El Bouagui.
Chlef (ZONE II)	Chlef, Ain Defla, Relizane, Tiaret, Tissemsilt, Djelfa.
Ouargla (ZONE III)	Ouargla, El-Oued, Illizi, Laghouat, Ghardaïa, Béchar, Tindouf, Adrar, Tamanrasset.

Source : décret n° : 05-13 du 9 Janvier 2005.

Ainsi, la tarification de l'eau potable et de l'assainissement sur le territoire national peut être présentée à travers le tableau suivant :

Tableau N° 05 : Les tarifs de base dans les zones tarifaires territoriales en Algérie

Zone tarifaire territorial	Tarif de base en DA/ m3
Alger, Oran, Constantine (zone I)	6,30
Chlef (zone II)	6,10
Ouargla (zone III)	5,80

Source : JORADP N° 05. PP 4-5

b-La tarification sélective : Le tarif est différencié selon le type d'usage de l'eau (domestique, industriel, commercial, etc.).

c-Le tarif progressif : pour les ménages le tarif varie en fonction des quantités d'eaux consommées sous forme de tranches.

Par ailleurs, ces tarifs sont calculés sur la base du coût du service public d'alimentation en eau potable et de sa répartition entre les différentes catégories d'usagers et tranches de

consommation d'eau. Les catégories d'utilisateurs comprennent : les ménages (catégorie 1), les administrations, les artisans et les services du secteur tertiaire (catégorie 2), les unités industrielles et touristiques (catégorie 3).

Dans le même sillage, les volumes d'eau consommés par les utilisateurs, selon leurs catégories, sont répartis en tranches de consommation trimestrielles déterminées en mètres cubes. Pour les utilisateurs de la première catégorie, les volumes consommés sont répartis en quatre tranches de consommation trimestrielle. Pour les utilisateurs de la deuxième et la troisième catégorie, une tranche unique de consommation est appliquée.

Comme le montre le tableau suivant :

Tableau N°06 : Les règles de tarification des services publics d'AEP

Catégories d'utilisateurs	Tranches de consommation trimestrielle (m³/trim)	Coefficients de multiplication	Tarifs applicables : (Coefficient de multiplication * tarif de base) DA/m³ « exemple de la Zone I »
Catégorie I : les ménages			
1 ^{ère} tranche	jusqu'à 25	1.0	1.0 unité : (6,30)
2 ^{ème} tranche	De 26 à 55	3.25	3.25 unités : (20,48)
3 ^{ème} tranche	De 56 à 82	5.5	5.5 unités : (34,65)
4 ^{ème} tranche	Supérieur à 82	6.5	6.5 unités : (40,95)
Catégorie II			
Les administrations, les artisans et les services du secteur tertiaire	uniforme	5.5	5.5 unités : (34,65)
Catégorie III			
Les unités industrielles et touristiques	Uniforme	6.5	6.5 unités : (40,95)

Source : décret n° : 05-13 du 9 Janvier 2005 fixant les règles de tarification des services publics d'AEP et d'assainissement.

2-Composants de la facture de l'eau potable

Là où il n'est pas possible de recouvrir intégralement les coûts par les tarifs, il faudra faire appel aux budgets publics. Donc le prix reflète la contrepartie d'un bien ou service. Autrement l'eau est tarifée selon le compromis entre :

- Les coûts réels de l'eau (prix de revient).
- La capacité des ménages à payer l'eau.

Cependant, à ces deux paramètres s'ajoutent également les facteurs déterminants socioculturels (motivation et volonté des populations à payer l'eau) qui sont aussi des facteurs d'influence très importants.

En outre, la facturation aux usagers du service public d'alimentation en eau potable et d'assainissement est calculée à partir d'une tarification binôme¹ (une partie fixe et une partie variable).

2-1- les modes de facturation au réel²

Le prix du service public de l'eau potable est calculé chaque trimestre en intégrant les éléments suivants :

- Tarif de la redevance de la fourniture de l'eau potable ;
- La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ;
- La redevance de gestion ;
- Les redevances « économie de l'eau » et « protection de la qualité de l'eau ».
- Les abonnements fixes

A-Tarif de la fourniture de l'eau potable (production et distribution)

Le tarif d'alimentation en eau potable est établi sur la base d'une formule binôme avec une partie fixe (abonnement) et une partie variable.

¹ Kouider BOUTALEB, problématique de la détermination des coûts et des prix dans un système de gestion durable et intégrée de l'eau, actes des JSIRAUF, Hanoi, 6-9 novembre 2007. P7. In revue des sciences Humaines N°29 disponible sur le site web : www.univ-biskra.dz/revue-sh/images/revue-sh/29/5/07.pdf

² La tarification au réel est déterminée sur la base de la relève d'eau enregistrée sur le compteur installé chez l'abonné (compteur en marche). Dans le respect de la périodicité prévue par le règlement du service public d'AEP.

- **La partie fixe** : dite redevance fixe d'abonnement d'un montant couvrant tout ou une partie des frais d'entretien du branchement particulier, de location et d'entretien du compteur d'eau et de gestion commerciale. Elle est établie comme suit :
 - Ménages : 240 DA/trimestre ;
 - Etablissements administratifs et établissements commerciaux : 450 DA/trimestre ;
 - Unités industrielles et touristiques : 4500 DA/trimestre.
- **La partie variable** : elle est d'un montant proportionnel au volume consommé pendant un temps donné. Elle se base sur l'application du barème des tarifs au volume d'eau réellement consommé réparti par catégories et par tranches de consommation.

B- La taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

Les montants facturés au titre de la consommation ainsi que la redevance fixe d'abonnement sont soumis à une TVA réduite de 7%.

C-La redevance de gestion

Cette redevance est perçue au titre de la concession de la gestion des installations publiques de production, de transport et de distribution. Elle est égale à 3 DA pour chaque mètre cube consommé.

Les recettes de cette redevance sont versées à un compte d'affectation spécial intitulé « Fond National de l'Eau Potable » (FNEP) créé par la loi de finance 1995 (article 134) et servant au financement de mesures de soutien du prix de l'eau dans les régions défavorisées ainsi que le renouvellement et l'extension des ouvrages et installations de mobilisation et de distribution de l'eau.

D-Les redevances économie de l'eau et protection de la qualité de l'eau (redevances environnementales)

Ces deux redevances traduisent la contribution des usagers à l'économie de l'eau et à la protection de sa qualité, et ce proportionnellement à leur consommation. Le taux de la redevance économie de l'eau est de 4% du montant HT pour les wilayas du nord et 2% pour les wilayas du sud.

Pour la redevance protection de la qualité de l'eau, elle est du même taux que la redevance économie de l'eau, toutefois, un coefficient compris entre 1 et 1,5 peut être appliqué pour tenir compte des conditions particulières de la gestion (tailles des villes, densité

des rejets, qualité des effluents, zones sensibles, etc.). Ces deux redevances sont exonérées de la TVA. Leurs recettes sont versées au « Fond National de la Gestion Intégrée des ressources en Eau » (FNGIRE) créé par la loi de finance de 1996 (article 197) en vue de financer les subventions aux agences de bassins hydrographiques (ABH).

E-Les abonnements aux services d'AEP (Les redevances fixes d'abonnement)

Le montant de ces abonnements sont fixés par l'arrêté du 10 avril 2005 notamment l'article 2 qui précise : « les montants des abonnements aux services publics d'alimentation en eau potable et d'assainissement sont fixés par catégories d'usagers comme suit » :

Tableau N°07 : Les montants des abonnements aux services publics d'alimentation en eau potable et d'assainissement

Catégorie d'usager	Abonnement au service d'eau potable (DA)	Abonnement au service d'assainissement (DA)
Ménages	240,00	60,00
Administrations/Artisans et Services	450,00	60,00
Industriels	4500,00	2100,00

Source : décret n° : 05-13 du 9 janvier 2005 fixant les règles de tarification des services publics d'AEP et d'assainissement.

Ce mode de facturation est intégré dans le système d'information clientèle, pour les usagers dont la périodicité de facturation est autre que le trimestre (mensuel), les montants des abonnements sont ramenés proportionnellement à la période considérée.

2-2- Le mode de facturation au forfait

Pour ce mode de facturation, le volume facturé est déterminé en conformité à la circulaire N° 03 du 28 décembre 2002 relative à l'harmonisation de la redevance fixe d'abonnement et modalités d'affectation forfaitaire des volumes d'eau consommés.

A- Pour la catégorie (I)

Dans le cas où le compteur se révèle défectueux lors d'une relève, alors qu'il était en état de marche lors de la précédente, l'évaluation se fera sur la base des volumes facturés au réel au cours des trois dernières périodes de consommation.

Dans le cas où l'établissement ne dispose pas de statistique de consommation récentes de l'abonné considéré (nouvel abonné, compteur à l'arrêt depuis une longue date), l'évaluation sera faite sur la base de la consommation d'un abonné au réel se trouvant dans des conditions similaires et situé dans la même zone.

L'évaluation du forfait est faite sur la base de la moyenne des consommations majorées à 50% des abonnés au réel de la même catégorie.

B- Pour la catégorie (II), (III) et (IV)

Concernant les forfaits applicables aux branchements dépourvus de compteurs ; pour chacune des catégories, l'évaluation du forfait est faite sur la base de la moyenne des consommations majorées de 100% des abonnés au réel.

Les dispositions relatives aux branchements dépourvus de compteurs sont autorisées à titre transitoire : il appartient à terme au directeur de zone et d'unités de veiller à l'éradication de ce type de forfait.

Concernant les forfaits applicables aux branchements munis de compteurs, dans le cas où le compteur de l'abonné se révèle défectueux entre deux relevés, il est procédé à l'estimation de sa consommation en eau sur la base de volumes facturés au réel au cours des trois dernières périodes de consommation ou sur la base de valeurs statistiques de consommation d'abonné de même importance et de même catégorie munis de branchement de même diamètre.

II/ Rétrospective de la politique tarifaire de l'eau en Algérie

La mise en place de la tarification libérale de l'eau remonte jusqu'à la fin des années soixante dix (1970), où l'Algérie avait sollicité l'assistance de la banque mondiale (BM) au motif d'accroître les ressources en eau dans le grand Alger.

Suite au constat des insuffisances, la banque mondiale (BM) avait recommandé à l'Etat algérien la restructuration du secteur en réformant, tout d'abord, les entreprises publiques économiques de l'eau (EPEs) et par la suite en allant vers une tarification libérale du service de l'eau et de l'assainissement afin de permettre la couverture des coûts liés au fonctionnement et à l'entretien des équipements, au service de la dette et à la prise en charge d'une partie des nouveaux investissements. Par manque de motivation (durant cette période des années 1970) pour la prise en charge de ces recommandations, il a fallu attendre jusqu'à

1985 pour mettre en place la première tarification (décret N° 85-267 de 1985 modifié par le décret exécutif N° 98-165 du 29-08-1998).¹

Mais ce n'est qu'au début des années 90, après les assises nationales de l'eau de 1995, que la gestion de l'eau en Algérie a connu une nouvelle orientation connue sous le nom de «*la nouvelle politique de l'eau*».

Cette nouvelle politique s'appuie sur les principes de l'unicité, de concertation, d'économie, d'écologie et d'universalité de la ressource. Depuis cette date, il est indénombrable le nombre de réformes qui se sont succédé. Pour en citer quelques-unes, il y a eu création du Ministère des Ressources en Eaux, création des agences de bassins, adoption de la gestion intégrée...etc. Pour ce qui est de la tarification, plusieurs réformes ont également vu le jour.

La première est intervenue en 1997, cette réforme est venue modifier la structure tarifaire. Longtemps facturée à l'année avec des tranches annuelles, cette loi a modifié la structure tarifaire pour devenir trimestrielle et les tranches 2, 3 et 4 sont revues à la hausse (CNES, 2000).

La deuxième réforme intervient en 1998 et celle-ci intègre la notion des zones tarifaires, c'est-à-dire, une tarification différente pour chaque zone.

La troisième réforme intervient en 2003. Pour cette année, ce n'est pas la structure tarifaire qui est visée, mais plutôt la partie fixe de la facture. Par exemple pour la wilaya de Tizi-Ouzou, cette partie passe de 25 DA à 240 DA pour la catégorie ménage.

Enfin, en 2005 une quatrième réforme vient modifier de nouveau la tarification et les prix par tranche sont revus à la hausse, exemple le tarif de la quatrième tranche qui était à 5 DA en 1995 passe à 27,95 DA en 1998 pour atteindre les 40,95 DA en 2005. L'évolution des tarifs, de 1985 à 2005, peut être illustrée à travers le tableau suivant :

¹ Définissant les modalités de tarification de l'eau à usage domestique, industrielle, agricole et pour l'assainissement ainsi que les tarifs y afférents. JORADP N° 31 du 17-05-1998.

Tableau N°08 : Evolution de la tarification de l'eau en Algérie pour la période 1985-1996

Catégories d'usagers	Tranches (m3/an)	Tarifs DA / m3						Tranches (m3/trim)	1996		Evolution 1985 à 1996 en %
		1985	1991	1992	1993	1994	1 ^{er} augment.		2 ^{ème} augment.		
Ménages	0-110	1	1,55	1,65	1,65	2,20	0-25	3,01	3,60	360	
	111-221	1	1,55	1,65	4,12	5,50	26-55	7,52	11,70	1170	
	221-330	1,75	2,71	2,89	7,01	9,35	56-82	12,79	19,80	1131	
	+ 330	2,50	3,88	4,12	8,25	11,0	+82	15,05	23,40	936	
Administration	Tranche unique	2,00	3,10	3,30	5,77	7,70	Tranche unique	16,20	16,20	870	
Commerces	Tranche unique	2,50	3,88	4,12	7,01	9,35	Tranche unique	19,80	19,80	792	
Industries et Tourismes	Tranche unique	3,00	4,65	4,95	8,25	11,0	Tranche unique	23,40	23,40	780	

Source : De nos recoupements à partir de différents articles scientifiques et à partir des journaux officiels.

Cette augmentation vertigineuse des prix de l'eau s'était étalée sur dix années (de 1995 à 2005) puisque un programme d'augmentation à concurrence de 10% en moyenne à été fixé. Dans la réalité ce taux est largement dépassé. Le but invoqué consiste à couvrir les coûts réels supportés par les pouvoirs publics. En d'autres termes c'est une façon pour l'Etat de se désengager en éliminant graduellement les subventions par une participation progressive des usagers dans la couverture de l'ensemble des coûts. L'évolution des prix des autres usagers est illustrée dans le tableau suivant :

Tableau N°09 : Prix de l'eau dans l'administration, le commerce et l'industrie.

Année	Administration		Commerces		Industries	
	prix	Evolution %	prix	Evolution %	prix	Evolution %
1984	2	-	2	-	2	-
1985	2	0	2,50	25	3	50
1996	16,20	810	19,80	990	23,40	1170

Source : Tableaux confectionnés à l'aide des journaux officiels se rapportant au prix de l'eau de 1985 à 1996

1- La politique sociale à travers le prix de l'eau

En Algérie comme dans les pays voisins (Maroc, Tunisie), le système de tarification a de tout temps été placé sous le contrôle des pouvoirs publics.

Le prix pratiqué par les établissements de production, d'approvisionnement en eau et d'assainissement est souvent inférieur au coût de revient d'une unité supplémentaire produite. Une pratique purement sociale, reléguant au deuxième rang les objectifs de l'efficacité et de l'efficience.

De cela, nous pouvons dire que cette politique ne peut être que le résultat d'un retard d'assainissement d'un tel service essentiel des villes et du monde rural. Comme, elle peut être considérée comme étant le résultat d'un retard subi en termes de sécurité alimentaire, vu la semi aridité du climat et des politiques publiques inachevées qui se sont succédées au fil des années.

Ainsi, par l'augmentation des tarifs de l'eau, l'Etat a voulu atténuer graduellement les subventions liées à ce service. Cette mesure comme il a été recommandé par la BM vise à économiser d'importantes quantités d'eau au lieu d'augmenter, d'au moins à court et moyen terme, l'offre de l'eau. Par conséquent, et après avoir été de l'ordre de 60 à 70% du prix de vente unitaire, les subventions de l'Etat ont connu une nette diminution ces dernières années, en variant dans l'intervalle de 40 à 50% du prix de vente unitaire.

Les subventions accordées par l'Etat sont de deux formes et elles sont constituées principalement :

- Des subventions tarifaires, visant à couvrir l'écart entre le coût de production et les tarifs de vente ;
- Des subventions d'équilibre qui visent essentiellement à couvrir les déficits enregistrés par les établissements de l'eau et de l'assainissement.

Globalement, cette situation pèse lourdement sur le budget de l'Etat, d'un côté, et sur l'efficacité du service rendu à la population, d'un autre côté.

Dans le cas algérien, l'existence de ces deux types de subventions est synonyme d'une régulation publique du service de l'eau potable et de l'assainissement. En effet, cette régulation ne vise pas à atteindre l'efficacité économique, mais vise essentiellement la satisfaction des différentes couches sociales. Alors que « *le prestataire du service subit des*

charges financières qu'il doit répercuter sur l'utilisateur à travers la tarification [...], l'équité sociale est souvent invoquée pour justifier ces subventions accordées par l'Etat au nom de la protection des couches les plus démunies¹ »

2- Les contraintes économiques et sociales liées à la conciliation entre l'efficacité et l'équité

A travers la lecture de la facture de l'eau et de l'assainissement, nous avons pu relever la formation de deux problèmes majeurs touchant aux facteurs de la justice (la solidarité) sociale et de l'efficacité économique.

Sur le plan de la justice sociale, le principe de l'équité sociale est souvent invoqué par les pouvoirs publics pour justifier les subventions tarifaires.

Dans les pays occidentaux, ce principe veut que les riches paient pour les pauvres, les grandes villes paient pour les petites villes. Alors qu'en Algérie les riches se cachent derrière les pauvres, en profitant même des subventions tarifaires². Le principe de la tranche « sociale » de la consommation mérite une étude et un examen, tant pratique que théorique.

En effet, dans plusieurs quartiers il est souvent indiqué que des ménages partagent le même logement ne disposant parfois que d'un seul compteur et ceci les fait sortir de la tranche sociale, en payant, alors, l'eau plus chère que certains ménages aisés vivant seuls qui disposent d'un compteur individuel.

De cela, il importe de souligner l'impact de la pauvreté sur la consommation de l'eau potable en Algérie. Selon le résultat de l'enquête « budget de consommation des ménages », réalisée par l'ONA, ce sont les catégories aux faibles revenus qui consacrent le pourcentage le plus important (1,29 %) de leur revenus à la facture de l'eau ; alors que les catégories les plus aisées y consacrent moins de 0,81 % de leur revenus³.

En effet, cette situation est largement justifiée dans un pays où seul 26,6% de la population algérienne est active et dont le revenu moyen est compris entre 15000 et 25000 DA.

¹ BENACHENHOU.A : « Le développement durable en Algérie : le prix de l'avenir », éd- Thiotm. Alger 2005.P 55.

² Idem.

³ ONA. 2014 enquête sur le « budget de consommation des ménages

Ainsi, la consommation domestique d'eau est de plus en plus, tributaire des niveaux de revenus réels, que ce soit pour les individus, les ménages ou les catégories sociales. Autant le revenu perçu est faible ou inexistant pour cause, par exemple de chômage (11,3%), autant l'eau consommée est très insuffisante pour faire face aux besoins quotidiens en eau potable.

Toujours dans cette ligne de mire, il importe de soulever ce fait qui a trait à la dotation journalière pour une consommation individuelle. En effet, et par simple calcul, nous avons constaté que la tranche sociale est insuffisante pour le recouvrement des consommations des ménages urbains.

Cette tranche, fixée à 25 m³/trimestre, ne représente en réalité qu'une dotation journalière qui ne dépasse pas les 55L/J/habitant, pour un ménage composé en moyenne de 5 personnes¹, tenant compte des différents besoins alimentaires, hygiéniques et de jardinage ce qui est loin d'atteindre les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) qui fixe une moyenne de desserte de 150 L/j/habitant et de parler de solidarité ou de justice sociale en matière d'accès à l'eau potable.

En Algérie, le prix réel de l'eau devra revenir en moyenne à 29 DA/m³ pour les ménages qui ne paient, concrètement, qu'une moyenne de 19 DA/m³². Ainsi l'eau est subventionnée à deux niveaux : sur le point investissement et au stade de la consommation. Par contre, en Allemagne à titre d'exemple cette politique d'aide ne vise que la subvention de l'eau dans son volet investissement, mais jamais au stade de la consommation, en ce sens que le calcul du prix de l'eau potable doit impérativement impliquer le différents coûts d'investissement, de renouvellement, d'extension et de réhabilitation des infrastructures de mobilisation ainsi que les coûts sociaux et environnementaux.

Le même principe est adopté par la nouvelle orientation de l'Algérie, qui consiste à investir désormais dans le dessalement de l'eau de mer dont les coûts de production sont estimés entre 50 et 100 DA le m³ contre 44 DA/ m³ pour l'eau mobilisée à partir des barrages et forages.

Malgré le coût jugé élevé de la production d'une unité d'eau dessalée, l'Etat continue à soutenir les prix, de sorte à ce que le citoyen payera cette eau au même prix que celle produite par les barrages et les forages.

¹ Moyenne calculée sur la base du questionnaire que nous avons adressé aux ménages de la wilaya de Tizi-Ouzou

² D'après l'entretien avec les responsables de l'ADE de l'unité de Tizi-Ouzou.

Si d'un point de vue social, une subvention tarifaire est souvent répandue dans de nombreux pays pour faciliter l'accès des populations au service public de l'eau potable, l'assainissement des eaux usées ne doit être en aucun cas, à notre avis subventionné. Car, c'est la santé publique qui est exposée au grand risque de la pollution de l'environnement.

Assurément, les infrastructures sont conçues pour améliorer le cadre de vie des citoyens. Mais, leur poids pèse lourdement sur le budget de l'Etat. Et ce, pour cause de complexité des réseaux, des coûts et des difficultés de mise en place des stations d'épuration des eaux usées.

C'est dans la perspective de protection de la santé publique, de préservation de l'espace local, que la contribution des usagers est d'une ultime importance. Ainsi, il est très impératif de mettre en place le principe « pollueur-payeur » qui bénéficiera bien à la collectivité en développant un service qui est en difficulté permanente à l'échelle nationale, en ce sens que parmi les objectifs millénaire pour le développement durable (OMD) l'assainissement collectif reste, en Algérie l'objectif le plus difficile à réaliser, à cela, il faut ajouter l'absence, en dehors du prix payé sur la facture de l'eau, d'une taxe d'assainissement qui a été supprimée en 1994¹, en référence à la taxe de déversement à l'égout-TDE, institué en 1993².

Aujourd'hui, s'il existe bien, en Algérie, une taxe d'assainissement, c'est bien dans le domaine industriel. Dès le début des années 2000, le législateur avait mis en place, en 2002³, une taxe sur les rejets « uniquement » industriels qui n'est entrée en vigueur que cinq années plus tard, soit en 2007⁴.

Cette difficulté de mettre en place une taxe d'assainissement⁵, relativement au déversement à l'égout des eaux usées ménagères, et industrielles, avait suscité beaucoup de questionnements. En fait, en quoi ce résume ces difficultés?

En essayant de répondre à cette question, l'argumentaire le plus souvent cité est celui relatif aux méthodes de recouvrement, c'est-à-dire comment faire payer cette taxe par une population qui avait elle-même, dans de nombreux cas conçu les réseaux d'assainissement

¹ Article 264 de la loi de finances 1994 (article 264, 264 bis et 264 terme du C/D)

² Article 30 du décret législatif N° 93-01 du 19/01/1993, portant loi des finances 1993.

³ Instituée par l'article 94 de la loi N° 02-11 du 24-12-2002 portant loi de finances pour 2003, relatif à l'institution d'une taxe complémentaire sur les eaux industrielles. JORADP N° 86 du 25-12-2002.

⁴ Décret exécutif N° 07-300 du 27-09-2007 fixant les modalités d'application de taxe complémentaire sur les eaux industrielles.

⁵ Il importe d'apporter une précision sur ce que nous entendons aujourd'hui dans la législation nationale en matière d'assainissement. En effet, c'est la taxe d'enlèvement des ordures ménagères qui est pour le plus souvent qualifiée de « taxe d'assainissement ».

durant les années 1990¹, où l'Algérie avait connu une véritable crise des finances publiques et où les communes étaient moins dotées financièrement. Et quand les subventions de l'Etat existaient, elles sont détournées de leurs missions².

De cela, il importe de rappeler que les collectivités locales n'ont aucun pouvoir d'instituer une taxe ou un impôt quelconque, ni d'au moins une taxe d'assainissement. Ce fait avait et continu à entraver le fonctionnement du dit service, tant du point de vue de l'efficacité que sur le plan de la protection du bien-être sociale, car la commune ne dispose pas, sinon des seules subventions de l'Etat, des ressources financières lui permettant de construire de nouveaux branchements ou de faire des réhabilitations ou des extensions pour les réseaux existants.

Section 02 : La tarification du SPEA dans la wilaya de Tizi-Ouzou et les contraintes de l'équité sociale

L'étude diagnostic se base sur une enquête d'opinion qui a concerné un échantillon de 100 consommateurs dont 90 ménages, 5 industries et 5 administrations publiques ainsi que des entretiens avec les responsables de l'ADE de l'unité de Tizi-Ouzou.

L'objectif de cette étude consiste à analyser la tarification des différentes catégories (I, II, III), dans la wilaya de Tizi-Ouzou avec la contrainte de la tarification sociale et de déterminer à qui profite réellement la subvention de l'Etat concernant les prix de l'eau et enfin d'essayer de donner des éléments de repenses et des éventuelles solutions.

1-Rapport de méthodologie de l'enquête

Pour réaliser notre travail, nous avons eu recours aux instruments relatifs aux méthodes d'investigation, et pour cela, nous avons opté pour le questionnaire en réalité 03 questionnaires chacun adapté et adressé à chacune de ces catégories : chefs de ménages, Industries et administrations de la wilaya de Tizi-Ouzou pour bien ce rendre compte de l'impact de la tarification sur les consommateurs de l'eau potable.

Les difficultés rencontrées sur le terrain nous ont poussés à privilégier deux principales sources d'information :

¹ Cette situation existe bien aujourd'hui dans les communes non couvertes par l'ONA, c'est-à-dire que le service est assuré par une régie communale.

² Nous citons le cas des subventions de péréquation, dites de FCCL, reversées au compte de la garde communale.

Chapitre III : tarification du service de l'eau en Algérie : cas de la zone nord (Tizi-Ouzou)

-Le questionnaire adressé aux ménages, aux administrations et aux industries ainsi que des données collectées auprès de l'ADE de l'unité de Tizi-Ouzou ;

- En analysant les données statiques, recueillies auprès des responsables locaux, ainsi que le questionnaire que nous avons adressé aux chefs de ménages, et aux responsables des différentes industries nous avons pu ressortir certains éléments qui touchent à la problématique de la tarification sociale au niveau de la wilaya de Tizi-Ouzou.

Notre enquête porte sur la tarification de l'eau potable et d'assainissement dans la wilaya de Tizi-Ouzou,

-la durée de déroulement de l'enquête est de 2 mois (Juillet-Août 2015)

- Plan de sondage : sondage aléatoire simple ; choix au hasard des enquêtés

- La modalité de remplissage du questionnaire : en face à face.

L'objectif principal de notre enquête est de déterminer à quelle catégorie profite réellement la politique tarifaire conduite par l'Etat. Notre enquête s'est déroulée pendant le mois de juillet 2015 à travers un questionnaire adressé aux chefs de ménages aux industries et aux administrations au niveau de la wilaya de Tizi-Ouzou et qui vise à traiter quelques éléments importants relatifs à notre objectif, même si il y'a eu certaines contraintes en matière de disponibilité de l'information.

Comme nous allons commenter les résultats de nos questionnaires. Le premier questionnaire adressé au ménage comporte 31 questions, le deuxième adressé aux administrations comporte 21 questions et le troisième adressé aux industries comporte 22 questions et tous sont répartis en 03 parties qui s'articulent autour des questions relatives aux caractéristiques de consommation de l'eau, puis des questions relatives aux caractéristiques socioprofessionnelles et enfin une partie concernant des questions sur la satisfaction des usagers de l'eau par rapport aux tarifs qu'ils payent.

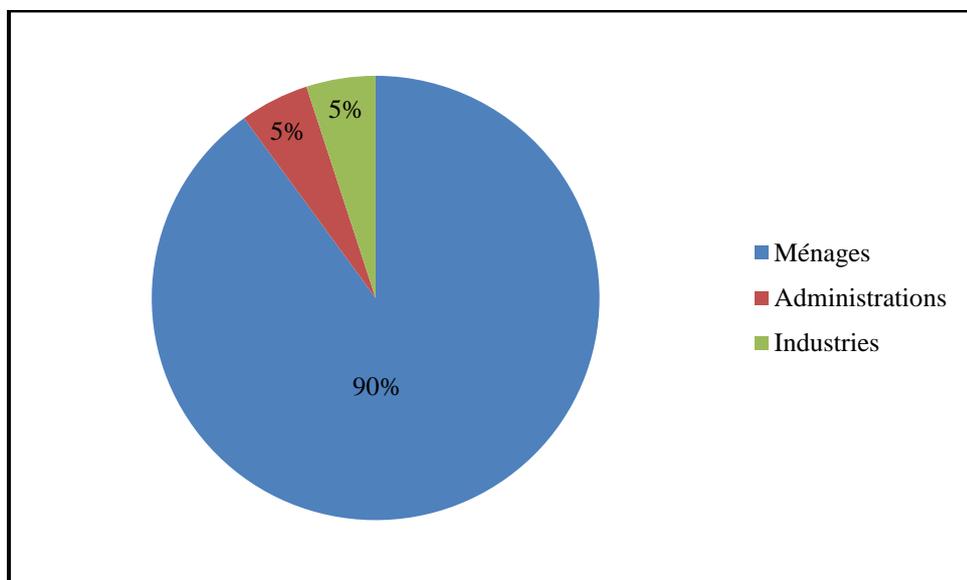
Dans le point suivant, on va essayer de faire une analyse des résultats de notre enquête à travers des graphes (par l'utilisation du logiciel Sphinx).

1-1-Analyse et traitement des résultats

Population statistique : l'ensemble des habitants et consommateurs de la wilaya de Tizi-Ouzou et plus précisément un échantillon de 90 ménages, 5 Administrations et 5 Industries.

Le graphique suivant présente les catégories enquêtées, en traitant ce questionnaire sur un échantillon de 100 consommateurs dont 90 sont des ménages, 5 sont des administrations et 5 des industries.

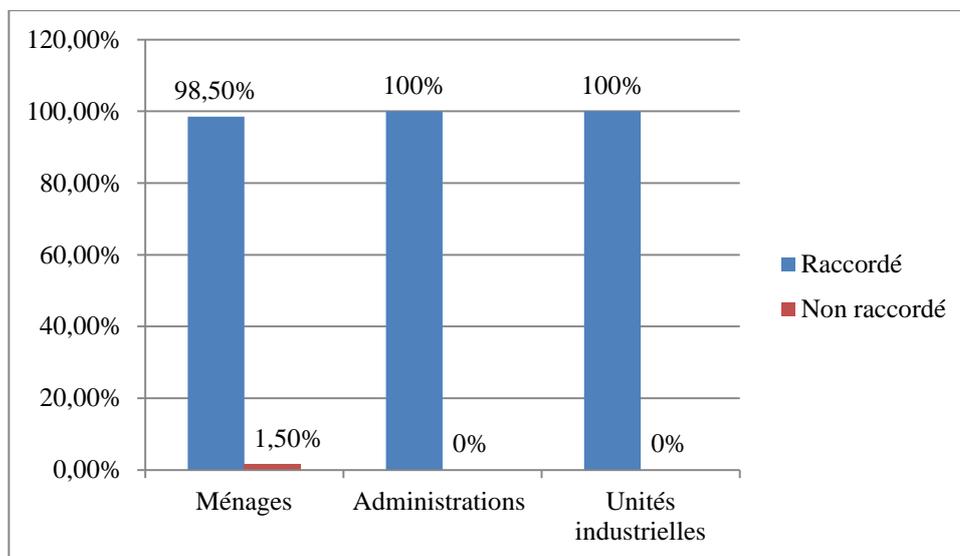
Graphique N° 01 : Les catégories enquêtées



Source : Exploitation des données de l'enquête

Concernant les caractéristiques socioprofessionnelles des ménages, nous remarquons que la moitié des personnes questionnées sont âgées de plus de 40 ans. Et on a remarqué que plus de 54% des ménages enquêtés sont des familles nombreuses (plus de 6 personnes par ménage). Et concernant la catégorie industries nous avons 60% qui sont étatique et 40% privé.

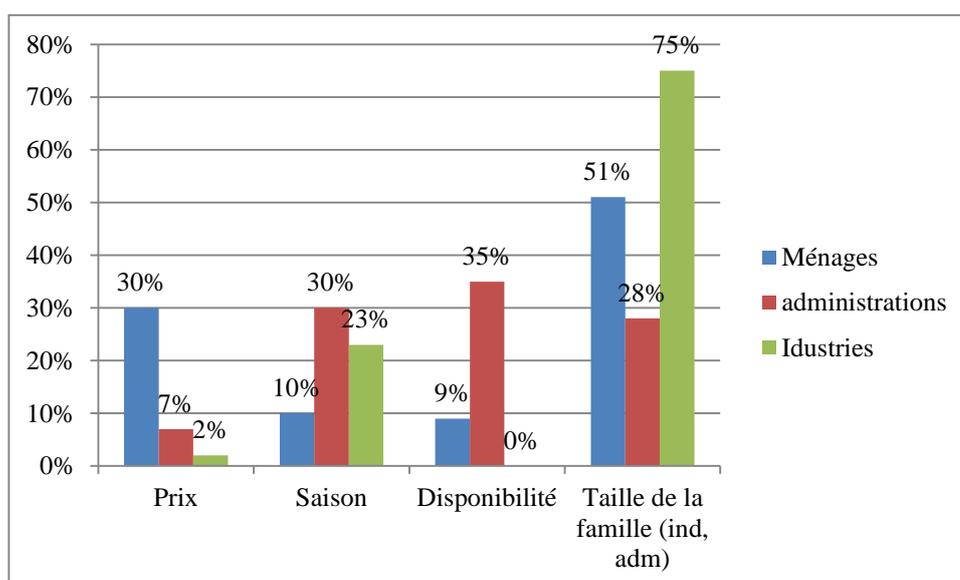
Graphique N°02 : Taux de raccordement à un réseau public d'eau et d'assainissement



Source : Exploitation des données de l'enquête

De ce graphe, on constate que malgré les différents aménagements et investissements effectués dans le secteur de l'eau ces dernières années, il y'a encore près de 3% de la catégorie des ménages de la population interrogés qui ne sont pas raccordés à l'eau potable dans la wilaya de Tizi-Ouzou, alors que 100% des Administrations et 100% des Industries interrogés y sont raccordés.

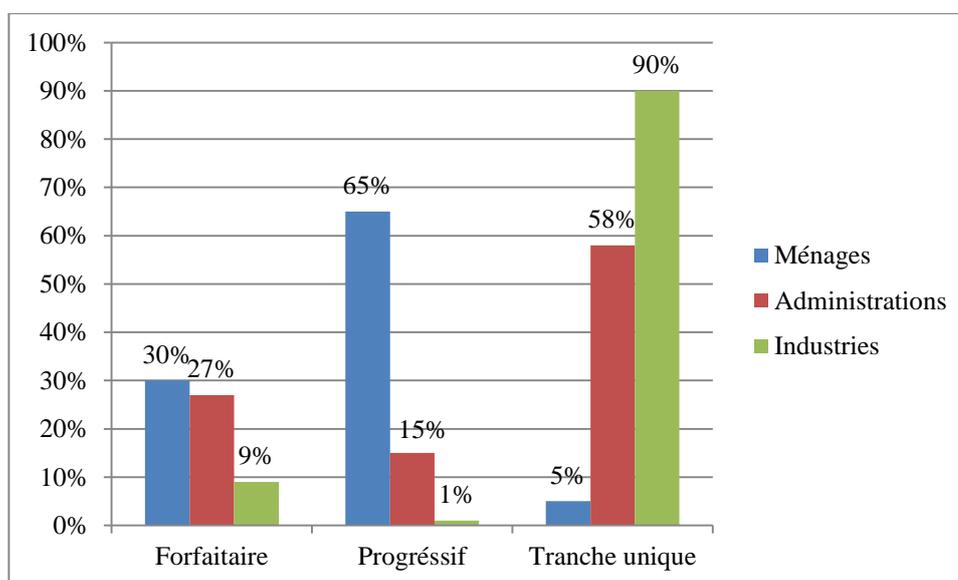
Graphique N°03 : justification du niveau de consommation en eau



Source : Exploitation des données de l'enquête

D'après ce graphe on constate que la taille des ménages est un facteur qui influence beaucoup sur le niveau de consommation d'eau, par ailleurs, en sachant que plus de la moitié des ménages de la wilaya de Tizi-Ouzou sont des familles nombreuses et consomment par conséquent de grande quantités d'eau, fait en sorte que la première tranche appelé « tranche sociale » soit vite dépassée au profit des petits ménages qui ne consomment pas beaucoup d'eau et profite de la tranche sociale en ce cachant derrière les pauvres qui payent l'eau beaucoup plus cher.

Graphique N°04 : Le type d'abonnement préféré

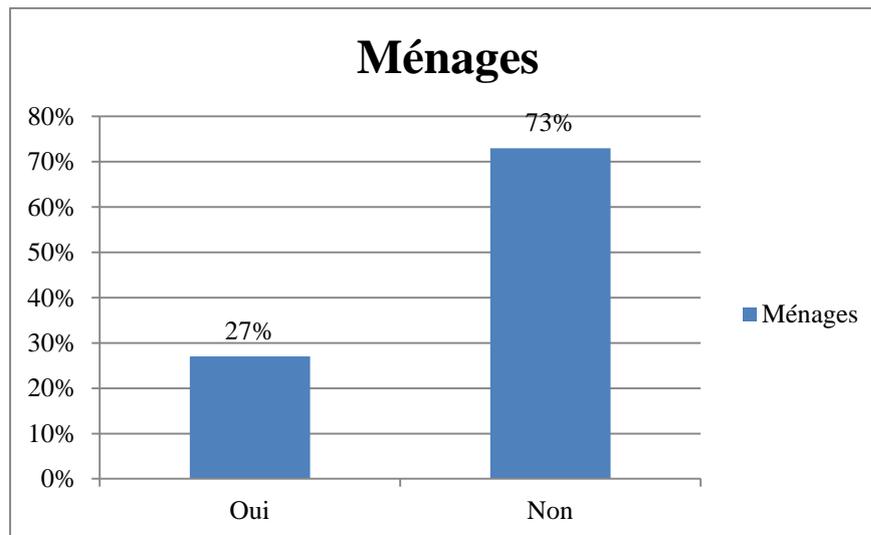


Source : Exploitation des données de l'enquête

Le tarif progressif est une mesure qui plaît à la majorité de la population plus de 65% des ménages le préfère contre 30% qui préfère le mode forfaitaire et 5% qui sont pour la tranche unique, le tarif progressif n'est pas sans critiques surtout s'il est appliqué de façon mécanique. Il réduit la facture d'eau des petits usagers, même riches, et augmente celle des familles nombreuses, même pauvres. Pour éviter de tels écueils, il faut introduire des correctifs ou aménagements en rapport avec la réalité sociale car tous les ménages n'ont ni la même taille, ni les mêmes revenus, ni la même consommation d'eau.

Le tarif progressif en lui-même n'est pas un tarif social et doit nécessairement être aménagé pour satisfaire à un objectif social. La généralisation des tarifs progressifs aura pour effet de mettre fin à l'approche égalitaire fondée sur un tarif unique de l'eau pour tous car il est rare que le même tarif progressif s'applique à tous les usagers. Il constitue une mesure qui déplaît aux gros consommateurs d'eau.

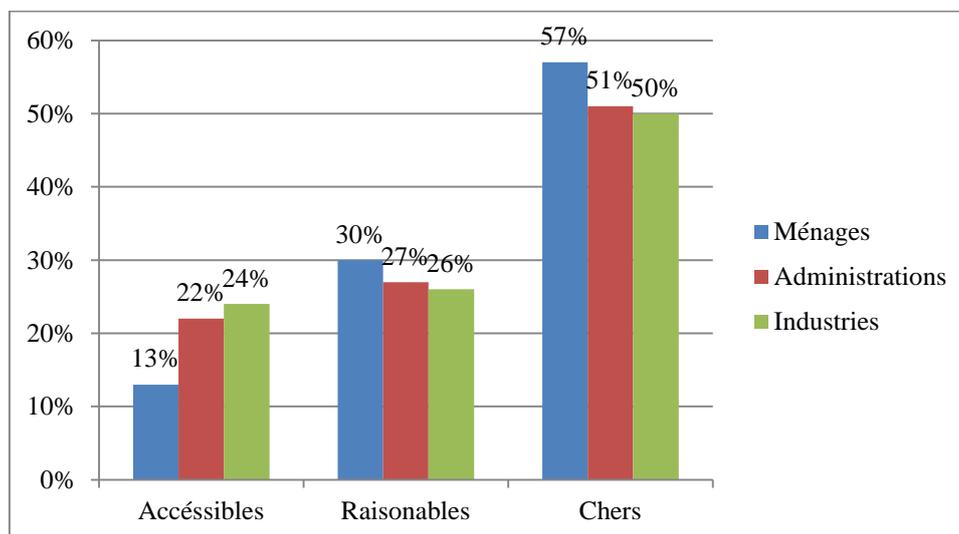
Graphique N°05 : Ménages qui sont au courant que l'eau est subventionnée



Source : Exploitation des données de l'enquête

Ce graphe montre, que la plupart des ménages de la wilaya de Tizi-Ouzou ne savent pas que l'eau qu'ils utilisent est à un prix, très dérisoire grâce aux subventions de l'Etat, et cela encourage en quelque sorte le gaspillage, car vendue à son prix réel de production l'eau coûterait tellement cher que la majorité des ménages n'y auraient pas accès.

Graphique N°06 : L'opinion des consommateurs par rapport au prix de l'eau

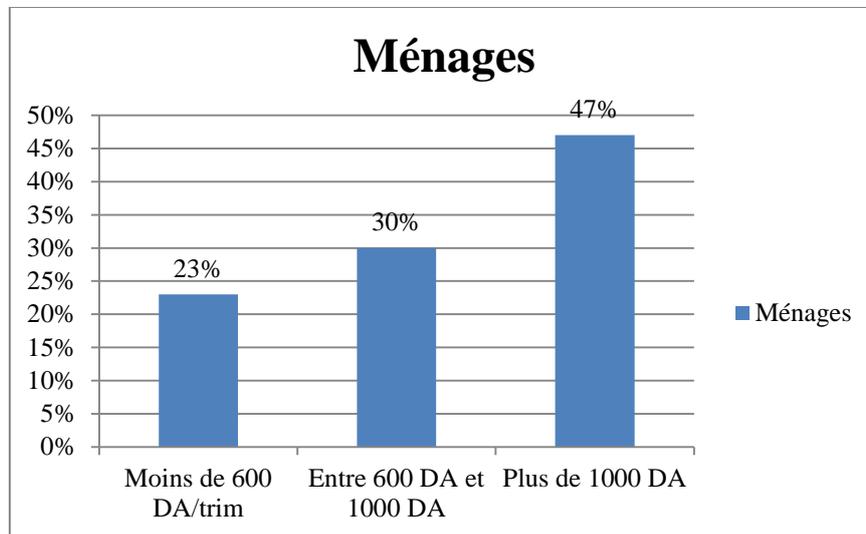


Source : Exploitation des données de l'enquête

58% des ménages de la wilaya de Tizi-Ouzou, estiment que l'eau est très cher payé ainsi que 51% des administrations et 50% des industries, on constate donc que c'est plus la

catégorie ménage qui exprime le pourcentage le plus élevée de ceux qui estime que l'eau est cher.

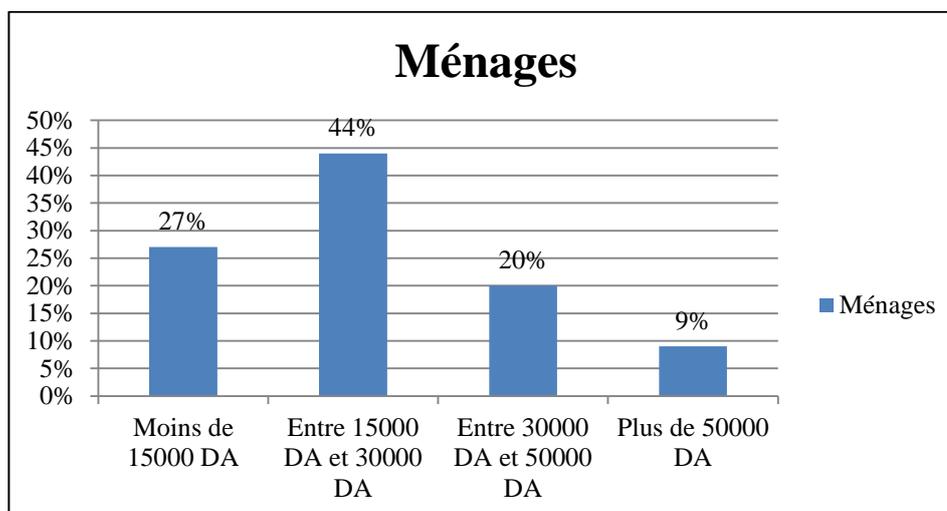
Graphique N°07 : Prix de l'eau payé par trimestre



Source : Exploitation des données de l'enquête

On remarque que la majorité (47%) des ménages paye l'eau à plus de 1000 DA/trimestre alors que 30% paye entre 600 DA et 800 DA/trimestre et seulement 27% paye moins de 600 DA/trimestre et cela en sachant que la majorité des ménages de la wilaya de Tizi-Ouzou ont un faible revenu, et donc la part du revenu qui sera consacré à la facture de l'eau sera plus grande que celle des ménages qui ont un salaire plus élevé.

Graphique N°08 : Revenu des ménages



Source : Exploitation des données de l'enquête

On constate d'après ce graphe que la plupart des ménages de la wilaya de Tizi-Ouzou ont un salaire qui est compris entre 15000 et 30000 DA, ce qui signifie que la couche sociale moyennes est la plus dominante.

1-2 Proposition de solution aux résultats de l'enquête

D'après les constats des différents auteurs et de notre enquête, la tarification progressive comporte bien des insuffisances et des inégalités en ce qui concerne le respect de l'équité sociale entre les différentes catégories d'utilisateurs de l'eau dans la wilaya de Tizi-Ouzou et c'est dans le but de remédier à ces insuffisances qu'on a fait un essai de proposition de solutions :

1) Pour répondre à la demande sociale d'eau à prix réduit, il conviendrait de mettre en place un tarif social qui tienne compte de la taille des ménages et décourage le gaspillage de l'eau potable.

2) Les utilisateurs à faible revenu devraient bénéficier d'un régime tarifaire spécial afin de bénéficier d'une tranche de consommation à prix réduit.

3) Afin de donner accès à tous les ménages ayant droit à une tranche de consommation à tarif réduit, il convient d'autoriser le transfert des données informatiques concernant les caractéristiques socio-économiques des ménages qui sont nécessaires pour établir les factures d'eau dans le strict respect de la vie privée.

4) Les tarifs des différentes catégories d'utilisateurs, devraient être établis de sorte à ce que chaque secteur économique supporte sa juste part des dépenses des services d'eau potable et d'assainissement dont il bénéficie.

5) Les tarifs domestiques devraient être conçus de manière à ce que les prix moyens de l'eau payés par les utilisateurs d'un service de l'eau potable et de l'assainissement pour satisfaire leurs besoins essentiels soient sensiblement les mêmes. En particulier, les prix unitaires moyens payés par les personnes isolées ou par les familles nombreuses devraient être voisins. Pour satisfaire cet objectif, il peut s'avérer nécessaire de réduire la part fixe de certains tarifs domestiques et le prix unitaire de la tranche de consommation à prix plus élevé.

Conclusion du chapitre

Les évolutions de la facturation de l'eau à travers les différentes réformes qu'a connu le secteur de l'eau en Algérie, n'a toujours pas aboutie à une certaine équité entre les catégories de consommateurs. En outre les coûts supportés et la tarification appliquée font apparaître des taux de subvention -par rapport à un coût réel de l'eau en Algérie très élevés et surtout ne concernent pas uniquement les tranches d'usagers à revenus faibles et à revenus modestes qui normalement devraient être les seuls touchés par des niveaux de subvention aussi élevés. L'enquête menée auprès d'un échantillon de 90 ménages dans la wilaya de Tizi-Ouzou montre que la majorité de la population, soit 44% a un salaire moyen qui est compris entre 15000 et 30000 DA et près de 47% de cette même population paye une facture d'eau de plus de 1000 DA/trimestre, ce qui signifie que la part du salaire réserver au paiement de la facture d'eau est très grande comparé aux autres ménages qui ont un plus important salaire. Même les autres catégories d'usagers et les gros consommateurs comme les industries qui disposent pourtant de moyens pour contribuer d'une part non négligeable au financement des services de l'eau, voire même payer l'eau à son coût réel, sont fortement subventionnés. Par ailleurs, et plus grave encore, les services de l'eau ADE n'arrivent même pas à couvrir les seules dépenses d'exploitation (hors coûts de renouvellement) supportées et comptabilisées au niveau des services dû à une tarification trop laxiste et à des pertes-en grande partie commerciales considérables qui viennent aggraver le déséquilibre financier de ces établissements qu'il faudrait combler par des subventions d'exploitation. A ce titre l'eau en Algérie est subventionnée à deux niveaux, en amont, c'est-à-dire, au stade de la mobilisation de l'eau dans son milieu naturel par la construction de barrages, transferts, stations de dessalement, etc. Ce qui est le cas dans la plupart des pays, mais également en aval, au stade de la production et de la distribution.

CONCLUSION GENERALE

Conclusion générale

Depuis 1993, les autorités algériennes ont donné la priorité à la construction ou à la remise en état de barrages hydrauliques, permettant une amélioration de la disponibilité de la ressource ces dernières années. Il existe actuellement 107 barrages en fonctionnement, d'autres sont en cours de construction ainsi que des stations de dessalement d'eau de mer. La bataille de l'eau est cependant loin d'être gagnée même si les capacités de stockage se sont nettement améliorées.

Le plan national de l'eau lancé par le gouvernement début 2000 devrait, à long terme, permettre à l'Algérie de rétablir un tant soit peu l'équilibre entre les usages et les disponibilités et lui permettre de faire face à ses nombreux engagements en faveur du développement économique du pays.

Si la politique nationale de l'eau en Algérie a mis l'accent sur l'aménagement et la mise à disposition de volumes d'eau brute supplémentaires, une telle politique d'offre connaît des limites liées aux coûts très importants d'investissement mais également aux possibilités limitées d'exploitation de nouvelles ressources.

L'eau est en effet associée à des coûts élevés de transport, entre différentes régions d'un même pays, ainsi qu'à des contraintes sur sa qualité dans le cas de l'eau potable, qui nécessitent une gestion locale via des services publics locaux de l'eau. Une politique de gestion de la demande est par conséquent un complément indispensable, notamment à court terme, aux stratégies nationales assises sur l'exploitation de nouvelles ressources. Cette gestion consiste notamment à rechercher une limitation de l'augmentation des usages par des tarifications adaptées, et une utilisation optimisée des ressources disponibles par une gestion et une organisation plus efficaces des services d'eau, qui suppose notamment des actions coordonnées convenablement à la politique d'aménagement du territoire. Ainsi, les ressources hydrauliques seraient mises en valeur et préservées. Pour cela, des moyens scientifiques, techniques et financiers sont indispensables. Les capacités d'approvisionnement doivent augmenter actuellement mais aussi à long terme vu la croissance des besoins. Les sites pour réservoirs devraient être étudiés dans un souci d'efficacité et d'économie.

Dans une telle perspective, l'étude complète de la structure des coûts de production de l'eau potable est une étape essentielle pour des agences de régulation dont l'objectif est de mettre en place des mécanismes de gestion de la demande en adéquation avec les performances des services existants. En particulier, le mode de tarification de l'eau potable et les modalités de sa distribution ont des impacts directs sur la structure et le niveau de la

consommation, tout en étant en principe directement déterminés par l'équilibre financier des services de production et de distribution de l'eau potable.

En Algérie, les tarifs de l'eau potable ont presque de tout temps été très en deçà des coûts réellement supportés.

Cela a donné lieu à de fortes subventions, souvent justifiées au nom de l'équité au sens de la protection des plus démunis, et qui ont conduit à un gaspillage effréné de la ressource, à une pollution des sources d'eau, à une qualité de service médiocre et à une dégradation des infrastructures, et ce faute d'une récupération appropriée des coûts engagés. La volonté affichée ces dernières années par les pouvoirs publics de réduire les subventions attribuées au secteur qui s'est traduite notamment par l'augmentation des tarifs en 2005.

L'étude menée auprès de l'établissement Algérienne des Eaux de l'unité de Tizi-Ouzou a montré toutefois que nous n'avons pas encore rompu avec les pratiques du passé et les taux de subvention sont toujours très élevés et surtout concernent toutes les catégories d'utilisateurs et tranches de consommation. Ce qui peut de ce fait compromettre sérieusement la durabilité et la viabilité à moyen et long terme des services de distribution de l'eau.

Malgré l'importance accordée ces dernières années au secteur de l'hydraulique qui se manifeste par les séries de réformes entreprises et les gros budgets alloués pour le financement des nombreux projets, les pouvoirs publics ne semblent pas avoir appris les leçons des expériences passées de par cet entêtement affiché à s'accrocher à une politique favorisant les objectifs sociaux qui se traduit par des tarifs très bas, au détriment de l'efficacité des services de l'eau. Cet état de choses aboutit souvent à un gaspillage effréné de la ressource qui conduit à des investissements encore plus lourds pour mobiliser des quantités supplémentaires d'eau, et à une qualité de service médiocre où, paradoxalement, ce sont les plus démunis qui souffrent le plus des mesures censées les protéger alors que les utilisateurs aisés ont un service de qualité (pression, continuité, etc.).

A cet effet, la promotion d'un système tarifaire qui, tout en garantissant l'accès à une quantité suffisante d'eau pour les couches sociales, reflète le coût économique réel de l'eau, notamment les coûts environnementaux, est indispensable pour une gestion durable et une utilisation rationnelle de la ressource en eau.

Ce système de tarification appelle donc d'une part à l'approfondissement de la question des catégories d'utilisateurs et de faire en sorte de mettre en évidence l'influence de la subvention de l'Etat des prix de l'eau, sur ces différentes catégories de consommateurs, mais aussi à ce poser la question de savoir si la politique tarifaire de l'eau appliquée aujourd'hui en Algérie ne nécessiterait pas une nouvelle réforme qui permettrait d'adapter les tarifs à la

Conclusion générale

situation actuelle du service public d'alimentation en eau potable, en sachant que la dernière réforme remonte à 2005.

REFERENCES
BIBLIOGRAPHIQUES

Références bibliographiques

❖ **Ouvrage :**

- AHMED ZAID. M, « le renouveau de l'action publique en Algérie dans le contexte de crise économique mondiale, in *Renewal of public intervention and contemporary crisis. Towards the emergence of a new form of regulation*. Ouvrage collectif sous la direction de philippe BANCE et Luc BERNIER, publication du CIRIEC, Wiley Blackwell. 2011.
- ALAOIU ISMAÏLI. D., *Qualité du service public : composante essentielle du marketing public*, in revue *Idara*, n°1, volume 2, 1992.
- AUBY. J-F : « les services publics locaux », collection- collectivités locales, éd- BERGER LEVRAULT, Paris 1997.
- BARTOLI. A, HEMEL. P : *Piloter l'entreprise en mutation ED : organisation* 1996.
- BENACHENHOU.A : « Le développement durable en Algérie : le prix de l'avenir », éd- Thiotm. Alger 2005.
- BORDIN. J : « les finances des services publics de l'eau et de l'assainissement », collection- Collectivités Locales, éd-Economica, Paris 1998.
- BOUVIER. M (6ème éd): « finances publiques ». Éd- LGDJ, Paris 1999.
- Chevallier. J : *Le service public*. Paris : PUF, 2008.
- CURIEN.N : « Economie des réseaux », éd- La découverte, Paris 2000,
- CURIEN.N : « Economie et management des entreprises en réseaux », éd- Economica, Paris 1992.
- DEBBASCH. C et COLIN. F, *administration publique*, 6° édition, ECONOMICA, 2005.
- DUGUIT. L, *Traité de droit constitutionnel*. Tom 2. Cité par jacques CHEVALIER, 1928.
- Léon Duguit. *Traité de droit constitutionnel*, E. de Bocard, 2e éd. 1923, t.2, p.61. Cité par - Jean Valette. *Le service public à la française*. Paris : Ellipses, 2000.
- ESPULGAS. P (2^{ème} éd). Paris 1998.
- JEZE. G, *Principes généraux de droit administratif*. Cité par jacques CHEVALIER, 1914.
- Marchand. C « Economie des interventions de l'Etat », col : Q. s. j, n° 3484, éd puf Paris 1999.
- PETRELLA. R (sous la dir.): « L'eau; Res publica ou marchandise ? » ; Ed- La Dispute, Paris 2003. Cité par: GUERARD. S.
- Louis Rolland. *Droit administratif*, 1934. Cité par Jean Valette. *Le service public à la française*. Paris : Ellipses, 2000.

-VALIRON. F: «gestion des eaux: alimentation en eau-assainissement », éd- presse de l'école nationale des ponts et chaussées (PENPC), Paris 1989

Weber. L : « l'Etat acteur économique », ed, A. cotin, paris, 1991.

❖ **Articles de revues et communications :**

- AHMED ZAID.M, « la gestion du service public de l'eau et d'assainissement en Algérie cadre légale, financement et régulation », 29^{ème} International Congress of CIRIEC, Vienne, 12-14 septembre 2012.

- AHMED ZAID. M, « Le service public de l'eau et de l'assainissement en Algérie », Colloque international, La régulation de l'action publique dans le contexte de crise financière mondiale, UMMTO-CIRIEC, 28-29 mai. 2011.

- AHMED ZAID. M, « La régulation du service public de l'eau et de l'assainissement en Algérie », Seminar « service of general economic interest in Europe : Facts, Experience and Prospects, Pavia-Italy, Departement of public and territorial Economics – CIRIEC International, 2010, septembre 24-25.

-BOUSSOUMAH. M : « Essai sur la notion juridique du service public », in la revue algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques, volume 30, N° 3, Alger 1992.

-MENARD. C: « Approvisionnement en eau: les caractéristiques économiques et institutionnelles ». In revue problèmes économiques, N° 2752 du 13/03/2012.

-TOSI. G., Evolution du service public et principe de subsidiarité, in la revue française d'économie, volume XXI, n° 02, juillet 2006.

❖ **Cours :**

- AHMED ZAID. M Cours «Management du développement territorial, Master 1 : management territorial et ingénierie de projets, UMMTO, 2013-2014

- cours Pr. Malika AHMED ZAED Cours : « finance des administrations publiques », UMMTO. Master 1 : management territorial et ingénierie de projets, UMMTO, 2013-2014

-Cours de Melle RAMDINI. S, module : « grand services publics territoriaux », UMMTO. Semestre 04, Master 2 : management territorial et ingénierie de projets, UMMTO, 2014-2015.

❖ **Lois et textes réglementaire :**

- Article 71. Extrait. Voir JO n°60 en date du 4 septembre 2005.
- Article 94 de la loi N° 02-11 du 24-12-2002 portant loi de finances pour 2003, relatif à l'institution d'une taxe complémentaire sur les eaux industrielles. JORADP N° 86 du 25-12-2002.
- Article 264 de la loi de finances 1994 (article 264, 264 bis et 264 terme du C/D)
- Article 30 du décret législatif N° 93-01 du 19/01/1993, portant loi des finances 1993.
- Décret exécutif N° 07-300 du 27-09-2007 fixant les modalités d'application de taxe complémentaire sur les eaux industrielles.
- JORADP N° 60 du 04/09/2005.
- JORADP N° 05 du 12/01/2005.
- JORADP N° 31 du 17-05-1998.

❖ **Webographie :**

- Dossier « Etat providence », disponible sur le site internet : www.Wikipédia.fr consulté le 05/07/2015
- GUERARD. S: « la gestion démocratique de l'eau: un enjeu mondial d'intérêt général », disponible sur web : [www. Cidegef. Refer. Org/douala/Guerard.doc](http://www.Cidegef.Refer.Org/douala/Guerard.doc)
- Kouider BOUTALEB, problématique de la détermination des coûts et des prix dans un système de gestion durable et intégrée de l'eau, actes des JSIRAUF, Hanoi, 6-9 novembre 2007. In revue des sciences Humaines N°29 disponible sur le site web : [www. univ-biskra.dz/revue-sh/images/revue-sh/29 /5/07.pdf](http://www.univ-biskra.dz/revue-sh/images/revue-sh/29 /5/07.pdf)
- «Déclaration des collectivités locales et territoriale françaises sur l'accès à l'eau et à l'assainissement », 3^{ème} forum mondial de l'eau Kyoto – 16 au 23 mars 2003. Disponible sur web.

***Liste des Annexes, Tableaux,
Graphiques et Figures***

Liste des annexes, tableaux, figures et graphiques

❖ Liste des annexes

Annexe N° 1 : Le questionnaire adressé à la catégorie I de la wilaya de Tizi-Ouzou

Annexe N° 2 : Le questionnaire adressé à la catégorie II de la wilaya de Tizi-Ouzou

Annexe N° 3 : Le questionnaire adressé à la catégorie III de la wilaya de Tizi-Ouzou

❖ Liste des figures

Figure 1 : Confrontation ressources-besoins pour différents horizons 59

Figure 2 : Répartition du taux de comblement annuel des grands barrages dans les bassins hydrographiques 61

❖ Liste des graphiques

Graphiques N° 1 : Genre des catégories enquêtées 87

Graphiques N° 2 : Raccordement à un réseau public d'eau et d'assainissement 88

Graphiques N° 3 : Justification du niveau de consommation en eau 89

Graphiques N° 4 : Le titre d'abonnement préféré 89

Graphiques N° 5 : Ménages qui sont au courant que l'eau est subventionnée 90

Graphiques N° 6 : L'opinion des consommateurs par rapport au prix l'eau 91

Graphiques N° 7 : Prix de l'eau payé par trimestre 91

Graphiques N° 8 : Revenu des ménages 92

❖ Liste des tableaux

Tableau N° 1 : La disponibilité en eau potable 58

Tableau N° 2 : Le nombre de barrages en Algérie 60

Tableau N° 3 : Evolution des indicateurs du secteur de l'eau 64

Tableau N° 4 : Les wilayas représentant les zones tarifaires territoriales en Algérie 74

Tableau N° 5 : Les tarifs de base dans les zones tarifaires territoriales en Algérie 74

Tableau N° 6 : Les règles de tarification des services publics d'AEP 75

Tableau N° 7 : Les montants des abonnements aux services publics d'alimentation en eau potable et d'assainissement 78

Tableau N° 8 : Evolution de la tarification de l'eau en Algérie pour la période 1985-2005 ... 80

Tableau N° 9 : Prix de l'eau dans l'administration, le commerce et l'industrie 89

ANNEXES

Questionnaires sur la tarification de l'eau dans la wilaya de Tizi-Ouzou

09-2015 - université Mouloud Mammeri, Laboratoire REDYL

Ce questionnaire constitue un outil de collecte de données nécessaires pour la réalisation d'un mémoire de master sur le sujet suivant: "Service de l'eau en Algérie et politiques tarifaires".

Caractéristiques de consommation d'eau des ménages

1. Etes vous raccordé à un réseau public d'eau et d'assainissement?

1. Oui 2. Non

2. Quel est la répartition de l'usage de l'eau? (Enumérer selon la priorité d'usage de 1 à 4)

1. Eau potable 2. Vaisselle 3. Arrosage des jardins 4. Lavage de voiture 5. Autre

Ordonnez 4 réponses.

3. Si 'Autre', précisez :

4. L'Eau est-elle?

1. Une ressource naturelle rare 2. Une marchandise(par rapport à sa tarification) 3. Un droit de l'homme

5. Qu'est ce qu'un droit à l'homme?

1. Accès gratuit à l'eau 2. Accès semi-gratuit,comme c'est le cas en Algérie 3. De l'eau qui coule 24h/24h
 4. Autre

6. Si 'Autre', précisez :

7. Quels sont vos besoins journaliers en eau?

1. 30L/jour et par habitant 2. Plus de 30L/j/hab 3. Moins de 30L/j/hab

8. Quelle est la moyenne de dessertation d'eau assurée par semaine?

1. 24h/24h 2. 1/2 journée 3. 3h/jour 4. 1 journée sur 2 5. Plus de 3 fois par semaine 6. Autre

9. Si 'Autre', précisez :

10. Qu'est ce qui justifie votre niveau de consommation en eau?

1. Prix 2. Saison 3. Disponibilité 4. Taille de la famille 5. Autre

11. Si 'Autre', précisez :

12. Avez vous d'autres sources en eau?

1. Oui 2. Non

13. Quelles sont ces autres sources?

1. Camion citerne privée 2. Camion citerne public(ADE,communal) 3. Fontaine 4. Puit 5. Autres quartiers

14. La moyenne trimestrielle d'eau consommée, vous revient à combien?

1. Moins de 600 DA 2. Entre 600 DA et 1000 DA 3. Plus de 1000 DA

15. Savez vous que le prix de l'eau est subventionné par l'Etat?

1. Oui 2. Non

Caractéristiques socio-professionnelle

16. Quel est votre sexe?

1. Homme 2. Femme

17. Quel est votre age?

1. Entre 20 ans et 30 ans 2. Entre 30 ans et 40 ans 3. Entre 40 ans et 60 ans 4. Entre 60 ans et plus

18. Quelle est votre situation familiale?

1. Célibataire 2. Marié(e) 3. Divorcé(e) 4. Veuf(ve)

19. Quel est le nombre de personnes composant votre ménage?

20. Quel est votre lieu de résidence?

21. Quelle est votre profession?

1. Commerçant 2. Fonctionnaire 3. Fonction libérale 4. Agriculteur 5. Etudiant 6. Retraité
 7. Chômeur 8. Autre

22. Quelle est votre tranche de revenu?

1. Moins de 15000 DA 2. Entre 15000 DA et 30000 DA 3. Entre 30000 DA et 50000 DA 4. Plus de 50000 DA

Satisfaction des menages du tarif de l'eau

23. Estimez vous que les besoins en eau de la population sont satisfait?

1. Oui 2. Non

24. Quels sont les problèmes que vous rencontrez?

1. Fuites 2. Surfacturation 3. Qualité 4. Autre

25. Si 'Autre', précisez :

26. Quel est le titre d'abonnement que vous préférez?

1. Forfaitaire 2. Proportionnelle (progressif)

27. Les tarifs vous paraissent ils?

1. Accessibles 2. Raisonables 3. Chers 4. Autre

28. Si 'Autre', précisez :

29. D'après vous le prix de l'eau dans la wilaya de Tizi-Ouzou est il satisfaisant?

1. Oui 2. Non

30. Si 'Non', précisez :

31. En tant que ménage comment une éventuelle augmentation du tarif de l'eau pourra-t-elle influencer votre consommation?(augmentation ou diminution) et pourquoi?

Questionnaires sur la tarification de l'eau dans la wilaya de Tizi-Ouzou

09-2015 - - Université Mouloud Mammeri, Laboratoire REDYL

Ce questionnaire constitue un outil de collecte de données nécessaires pour la réalisation d'un mémoire de master sur le sujet suivant: "service de l'eau en Algérie et politique tarifaires".

1. Êtes vous raccordé à un réseau public d'eau et d'assainissement?

1. Oui 2. Non

2. Quel est la répartition de l'usage de l'eau? (Enumérer selon la priorité d'usage)

1. Nettoyage 2. Arrosage des jardins 3. Eau potable 4. Autre

Ordonnez 4 réponses.

3. Si 'Autre', précisez :

4. L'Eau est-elle?

1. Une ressource naturelle rare 2. une marchandise (par rapport à sa tarification) 3. Un droit

5. Quels sont vos besoins journaliers en eau?

1. Moins de 100 L/jour 2. Entre 100 et 500 L/jour 3. Entre 500 et 1000 L/jour 4. Plus de 1000 L/jour

6. Quelle est la moyenne de dessertation d'eau assurée par semaine?

1. 24h/24h 2. 1/2 journée 3. 3h/jour 4. 1 journée sur 2 5. Plus de 3 fois par semaine 6. Autre

7. Si 'Autre', précisez :

8. Qu'est ce qui justifie votre niveau de consommation en eau?

1. Prix 2. Saison 3. Disponibilité 4. Taille de l'administration 5. Autre

9. Si 'Autre', précisez :

10. Avez-vous d'autres sources en eau?

1. Oui 2. Non

11. quelles sont ces autres sources?

12. La moyenne trimestrielle d'eau consommée, vous revient à combien?

1. Moins de 10000 DA 2. Entre 10000 et 30000 DA 3. Entre 30000 et 50000 DA
 4. Entre 50000 et 80000 DA 5. Plus de 80000 DA

13. Quelle est le nom de l'administration

14. quel est le nombre de fonctionnaire composant votre administration?

15. Estimez vous que vos besoins en eau sont satisfait?

1. Oui 2. Non

16. Quels sont les problèmes que vous rencontrez?

1. Fuites 2. Surfacturation 3. Qualité 4. Autre

17. Si 'Autre', précisez :

18. Quel est le titre d'abonnement que vous préférez?

1. Forfaitaire 2. Proportionnelle (progressif) 3. A tranche unique

19. Les tarifs vous paraissent ils?

1. Accessibles 2. Raisonables 3. Chers 4. Autre

20. Si 'Autre', précisez :

21. En tant qu'administration publique comment une éventuelle augmentation du tarif de l'eau pourra-t-elle influencer votre consommation? et pourquoi?

Questionnaires sur la tarification de l'eau dans la wilaya de Tizi-Ouzou

09-2015 - - Université Mouloud Mammeri, Laboratoire REDYL

Ce questionnaire constitue un outil de collecte de données nécessaires pour la réalisation d'un mémoire de master sur le sujet suivant: "service de l'eau en Algérie et politique tarifaires".

1. Êtes vous raccordé à un réseau public d'eau et d'assainissement?

1. Oui 2. Non

2. Quel est la répartition de l'usage de l'eau? (Enumérer selon la priorité d'usage)

1. Production 2. Nettoyage 3. Arrosage des jardins 4. Eau potable 5. Autre

Ordonnez 4 réponses.

3. Si 'Autre', précisez :

4. L'Eau est-elle?

1. Une ressource naturelle rare 2. une marchandise (par rapport à sa tarification) 3. Un droit

5. Quels sont vos besoins journaliers en eau?

1. Moins de 100 L/jour 2. Entre 100 et 500 L/jour 3. Entre 500 et 1000 L/jour 4. Plus de 1000 L/jour

6. Quelle est la moyenne de dessertation d'eau assurée par semaine?

1. 24h/24h 2. 1/2 journée 3. 3h/jour 4. 1 journée sur 2 5. Plus de 3 fois par semaine 6. Autre

7. Si 'Autre', précisez :

8. Qu'est ce qui justifie votre niveau de consommation en eau?

1. Prix 2. Saison 3. Disponibilité 4. Taille de l'entreprise 5. Autre

9. Si 'Autre', précisez :

10. Avez-vous d'autres sources en eau?

1. Oui 2. Non

11. quelles sont ces autres sources?

12. La moyenne trimestrielle d'eau consommée, vous revient à combien?

1. Moins de 10000 DA 2. Entre 10000 et 30000 DA 3. Entre 30000 et 50000 DA
 4. Entre 50000 et 80000 DA 5. Plus de 80000 DA

13. Quelle est la raison social de l'entreprise? (nom de l'entreprise)

14. Quel est le secteur d'activité de l'entreprise?

15. quel est le nombre d'effectif composant votre entreprise?

16. Estimez vous que vos besoins en eau sont satisfait?

1. Oui 2. Non

17. Quels sont les problèmes que vous rencontrez?

1. Fuites 2. Surfacturation 3. Qualité 4. Autre

18. Si 'Autre', précisez :

19. Quel est le titre d'abonnement que vous préférez?

1. Forfaitaire 2. Proportionnelle (progressif) 3. A tranche unique
-

20. Les tarifs vous paraissent ils?

1. Accessibles 2. Raisonables 3. Chers 4. Autre
-

21. Si 'Autre', précisez :

22. En tant qu'entreprise comment une éventuelle augmentation du tarif de l'eau pourra-t-elle influencer votre consommation? et pourquoi?

TABLE DES MATIERES

Table des matières

Introduction générale.....	1
Chapitre I : Service public évolution et généralités	5
Introduction du chapitre	5
Section 01: Cadre théorique des services publics et spécificités des services en réseaux.....	5
I/ Evolution des services publics	6
1-La notion de services publics.....	7
2-Typologie des services publics	9
3-Les principales missions des services publics	11
4- Les principes du service public.....	12
5-Les nouveaux principes des services publics.....	13
6- Les principales caractéristiques des biens et services publics	14
7-Typologie des biens publics.....	16
II/ Le service public et la théorie du monopole naturel.....	17
1- Pourquoi le monopole public ?	18
III/ Les services publics en réseaux	20
1- La notion de services publics en réseaux	20
2- Les caractéristiques des services publics en réseau	22
Section 02 : Le déclin du service public.....	23
1-La défaillance du service public	23
2-Le désengagement de l'Etat.....	26
Conclusion du chapitre.....	30
Chapitre II : L'eau en tant que service public en Algérie : évolution et perspectives	31
Introduction du chapitre	31
Section 01 : Présentation des services publics de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement.....	31
I/ Qu'est ce qu'un service public d'AEP et d'assainissement (SPA) ?	32
1-L'AEP et l'assainissement, des services d'intérêt générale	35
II/ Les spécificités des services d'AEP et d'assainissement	35
1-La nature du bien « Eau » et « Assainissement » selon la classification économique des biens publics.....	35

2-Les caractéristiques économiques et industrielles de l'offre des services publics d'AEP et d'assainissement	38
III/ Les modalités de gestion des services publics de l'eau potable domestique (SPAEP) et de l'assainissement collectif (SPAC)	44
1-La distinction entre service public, secteur public et entreprise publique	45
2-Les aspects juridiques des modes de gestion des services publics	46
3-Les modalités d'exploitation des services publics de l'eau potable et de l'assainissement.	47
4-La gestion de l'eau et de l'assainissement par un EPIC	52
Section 02 : Evolution du secteur de l'eau Algérien depuis l'indépendance	54
I/ Etapes d'évolution du secteur de l'eau en Algérie	54
1- La première étape	54
2- La deuxième étape	55
3- La troisième étape	57
II/ Les potentialités en eau de l'Algérie	58
1- Eaux conventionnelles	60
2- Les eaux non conventionnelles	62
III/ Structures d'organisation et de gestion du secteur de l'eau en Algérie	62
1-La stratégie nationale du secteur de l'eau et de l'assainissement	63
2-Les retombées et les incidences territoriales de la stratégie du secteur de l'eau et de l'assainissement	66
3-Les réformes institutionnelles du secteur de l'eau en Algérie	68
4-Les perspectives à moyens et long termes du secteur de l'eau	69
Conclusion du chapitre.....	70
Chapitre III : Tarification du service de l'eau en Algérie : cas de la zone nord (Tizi-Ouzou)	71
Introduction du chapitre	71
Section 01 : Tarifs et coûts du service de l'eau en Algérie	71
I/ La tarification du service public de l'eau potable et de l'assainissement en Algérie	72
1- Présentation du système tarifaire du service public de l'eau potable et de l'assainissement	72
2-Composants de la facture de l'eau potable	75
II/ Rétrospective de la politique tarifaire de l'eau en Algérie	79
1- La politique sociale à travers le prix de l'eau	81

2- Les contraintes économiques et sociales liées à la conciliation entre l'efficacité et l'équité 82

Section 02 : La tarification du SPEA dans la wilaya de Tizi-Ouzou et les contraintes de l'équité sociale 85

1-Rapport de méthodologie de l'enquête 85

Conclusion du chapitre 93

Conclusion générale 95

Références bibliographiques

Annexe

Listes des annexes, tableaux, figures et graphiques