

La voie à suivre

Les recommandations pratiques pour aller de l'avant sont classées sous trois piliers, par rapport aux aspects budgétaires, réglementaires et aux questions relatives aux parties prenantes. Elles sont brièvement présentées ci-dessous sous forme d'une liste de contrôle des actions. Des informations plus détaillées sont disponibles dans le rapport.

PRINCIPAUX DOMAINES D'AMELIORATION

Gérer les PPP dans un contexte de restrictions financières à travers des processus budgétaires appropriés

Réduire le risque réglementaire à travers un cadre réglementaire relatif à l'eau de haute qualité

Optimiser l'engagement des parties prenantes pour améliorer la responsabilité et l'acceptation

LA VOIE À SUIVRE CONVENUE COMPREND LES ACTIONS SUIVANTES :

- Aborder l'écart de planification stratégique en promouvant **les meilleures compétences relatives aux PPP au sein du Ministère des Finances, du Bureau du Premier Ministre et dans d'autres organismes clés** et élaborer des méthodologies connexes, y compris celles pour évaluer l'investissement en capital, le rapport qualité / prix (VfM) et pour lier les projets d'investissement au processus budgétaire ;
- Répondre à l'écart de financement en analysant les subventions du secteur de l'eau et les besoins à long terme **et en développant un plan financier stratégique pour le secteur des services d'eau et de traitement des eaux usées** afin d'identifier les sources de revenus et les dépenses du secteur ainsi que les arbitrages et d'autres scénarios pour faire face aux coûts ;
- Aborder l'écart du processus d'approvisionnement et de la VfM **en développant une méthodologie** basée sur les pratiques établies et un contrat standard pour les PPP afin de combler les lacunes du cadre juridique. De plus, comme la clé de la VfM dans tous les achats est représentée par une offre publique d'achat, des mesures devraient être prises pour assurer la concurrence dans le processus d'appel d'offres ;
- Répondre à l'écart du gardien fiscal et à l'accessibilité financière publique **en améliorant les procédures de budgétisation et en reliant les projets et la préparation du budget, l'exécution et la comptabilité** afin de s'assurer que les risques fiscaux sont identifiés, gérés et traités de manière transparente ;
- Répondre à l'écart de capacité** en renforçant l'expertise relative à la participation du secteur privé dans l'administration par le biais de programmes de formation et la nomination d'un conseiller professionnel spécialisé en transaction en tant que principal coordinateur de chaque projet pour le compte du secteur public ;
- Une meilleure intégration des instruments d'une bonne politique de réglementation dans le secteur de l'eau** pour améliorer l'efficacité et la responsabilité du cadre existant, exp. en menant des consultations systématiques avec les entités réglementées et le public sur les nouvelles décisions réglementaires et l'évaluation de l'impact et des réglementations existantes ;
- Clarifier davantage les rôles et les fonctions de l'Unité de Gestion du Projet (UGP)** comme le régulateur des utilités aligne les ressources disponibles avec ses travaux de base et établit des mécanismes appropriés de responsabilisation pour renforcer la crédibilité du cadre réglementaire, entre autres, en rendant publiques les informations recueillies par l'UGP sur la performance des services de l'eau ;
- Poursuivre les efforts de corporatisation** et consolider l'autonomie des fournisseurs de l'eau à travers la professionnalisation des opérateurs du secteur de l'eau et le renforcement de leur viabilité financière par le développement et la mise en œuvre d'une méthodologie tarifaire appropriée et des mesures d'accompagnement spécifiques ;
- Renforcer la base d'information pour sensibiliser les citoyens** aux problèmes critiques liés à l'eau en établissant une base de données publique, fiable et mise à jour, informant les intervenants sur les coûts et les avantages liés à la production, le traitement et la distribution de l'eau ; soutenir les ONGs et les universités concernées qui peuvent contribuer au renforcement des informations de base pour le secteur de l'eau et produire des informations claires et fondées sur des données factuelles concernant le rôle potentiellement avantageux que les acteurs privés peuvent jouer dans le secteur de l'eau ;
- Renforcer les plateformes multipartites** pour encourager le dialogue sur les questions liées à l'eau entre ONG, universitaires, citoyens, gouvernements locaux et fournisseurs de services ;
- Engager les clients de manière plus systématique**, y compris par le biais de campagnes médiatiques et de communications appropriées prêtant attention aux groupes cibles spécifiques, p.ex. les femmes et les jeunes.

À propos du Projet sur la Gouvernance et le Financement du secteur de l'eau en Méditerranée

Labellisé en 2012 par l'Union pour la Méditerranée, le projet sur la Gouvernance et le Financement du Secteur de l'Eau en Méditerranée a été conjointement mis en œuvre par le Global Water Partnership-Mediterranean (GWP-Med) et l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE).

L'objectif de ce projet régional de la durée de quatre ans (2013-2017) est de diagnostiquer les principaux goulets d'étranglement de la gouvernance limitant la mobilisation de financements pour le secteur de l'eau et de soutenir le développement de plans d'action consensuels basés sur les bonnes pratiques internationales.

Des examens des pays sont effectués pour identifier les principaux défis au financement durable grâce à un travail technique approfondi et à des dialogues nationaux multilatéraux bien informés, menés en étroite collaboration avec les ministères chargés de l'eau, tandis qu'un dialogue régional permet le partage d'expériences politiques et pratiques parmi les pays méditerranéens et la promotion des meilleures pratiques. Le projet est exécuté à travers l'interaction d'activités nationales et régionales, où le résultat du travail national s'inscrit dans le dialogue régional et les résultats et les expériences du dialogue régional renforcent le travail national.

Les partenariats stratégiques avec l'Agence suédoise de coopération internationale au développement (Asdi), le Fonds Fiduciaire de la FEMIP (FFF) de la Banque Européenne d'Investissement (EIB), le programme FEM - PNUE / PAM MedPartnership et la Composante Méditerranéenne de l'Initiative Eau de l'UE (MED EUWI) ont joué un rôle déterminant dans le lancement et la mise en œuvre effective du projet.

LE PRESENT DOCUMENT A ÉTÉ ÉLABORÉ DANS LE CADRE DU PROJET :

Gouvernance et Financement du Secteur de l'Eau en Méditerranée

PROJET LABELLISÉ PAR :



LE PROJET EST MIS EN ŒUVRE PAR :



AVEC LE SOUTIEN DE :



Image de la page couverture fournie par Garvin Bannerman
Description : Petra, Jordanie

NOTE POLITIQUE

GOVERNANCE DE L'EAU EN JORDANIE :
SURMONTER LES DÉFIS
DE GOVERNANCE RELATIFS
À LA PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVÉ

Gouvernance et Financement du Secteur de l'Eau en Méditerranée

Ce document est basé sur les résultats du dialogue jordanien sur la politique de l'eau (2013-2014) mené conjointement par le Global Water Partnership- Mediterranean (GWP-Med) et l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economiques (OCDE) en étroite coopération avec le Ministère Jordanien de l'Eau et de l'Irrigation (MWI). Le Dialogue a permis de construire, parmi les parties prenantes clés, un consensus sur les principaux domaines à améliorer pour avoir un financement durable du secteur de l'eau en Jordanie. Le dialogue a également inclus la participation du secteur privé et a prévu des actions ciblées pour y parvenir. Celles-ci ont été décrites dans un rapport analytique national et sont basées sur les meilleures pratiques et les outils internationalement reconnus. Le Dialogue a été mené dans le cadre du Projet sur la Gouvernance et le Financement du secteur de l'eau en Méditerranée, labellisé par l'Union pour la Méditerranée (UpM), avec le soutien financier du Fonds Fiduciaire de la FEMIP de la Banque Européenne d'Investissement (EIB), de l'Agence suédoise de coopération internationale au développement (Asdi), du FEM PNUE/PAM MedPartnership et de la Composante Méditerranéenne de l'Initiative Eau de l'UE (MED EUWI).

Financement de l'eau en Jordanie : Contexte du dialogue et pertinence politique

Le secteur de l'eau en Jordanie connaît une pression accentuée par la crise des réfugiés syriens qui a causé d'importantes tensions, en particulier dans les gouvernorats du Nord, combinées à la hausse des coûts de l'électricité, qui représentent une partie importante des coûts de l'eau. En outre, le pays est confronté à une crise fiscale et de rentabilité qui menace la viabilité financière du secteur de l'eau.

Il y a donc peu d'espace fiscal, à court et à moyen terme, pour répondre aux besoins de capital, d'exploitation et de maintenance du secteur.

Le pays a une expérience solide en projets de PSP à petite et à grande échelle couvrant divers éléments allant du financement à l'exploitation et impliquant des contrats de gestion, de services et de construction-exploitation-transfert (CET). Le pays envisage également d'impliquer le secteur privé dans des projets d'immobilisations encore plus importants.

Cependant, l'expérience montre que pour tirer parti des bénéfices de la PSP, un certain nombre de conditions cadres doivent être en place, notamment concernant le cadre réglementaire, la capacité administrative, la viabilité financière et la planification stratégique des projets.

Malgré l'existence d'une stratégie sectorielle spécifique qui fournit une direction générale et encourage la PSP dans les services de l'eau et des eaux usées, l'incertitude du cadre institutionnel et législatif à la fois pour l'eau et la PSP nuit à la clarté juridique, et à l'opportunité et stabilité de la PSP dans le secteur.

Pour faire face à cette situation, le cadre législatif relatif à l'eau est en cours de révision et la loi sur le partenariat public-privé (PPP) est en instance.

En même temps, plusieurs lacunes réglementaires, particulièrement en relation avec l'établissement des tarifs et la surveillance des performances des services d'eau, doivent également être comblées car elles représentent un risque pour le secteur privé. De plus, les responsabilités en matière d'eau et de PSP sont dispersées sur un certain nombre d'institutions, dont les compétences sont en pleine évolution.

La capacité des différents organes gouvernementaux à s'engager auprès des parties prenantes est également un élément essentiel pour garantir le succès des réformes. Jusqu'à récemment, la responsabilité envers la société dans le secteur de l'eau en Jordanie était assez faible. Cependant, l'impulsion du Printemps Arabe a ébranlé le rôle traditionnel du « gouvernement » en tant que seul pouvoir de prise de décision, tout en demandant un « gouvernement plus ouvert » et des processus de consultation publique. Cela a eu des implications importantes pour la communication et l'acceptation des projets PSP en cours de développement.

Dans ce contexte, la facilitation du Dialogue sur les Politiques en Jordanie a reconfirmé qu'une plateforme neutre, permettant à toutes les parties prenantes clés de discuter autour de la même table, aide à produire une compréhension commune des principaux défis de gouvernance et des solutions possibles, créant ainsi un sentiment d'appropriation du processus et promouvant leur collaboration pour identifier les actions nécessaires.



Compte tenu des besoins financiers pressants, la Participation du Secteur Privé (PSP) est considérée comme une contribution potentiellement importante au développement du secteur de l'eau en Jordanie, en particulier pour couvrir les coûts initiaux de l'investissement et le transfert de connaissances techniques.



Le dialogue national sur la politique de l'eau: Pourquoi?

Le Dialogue politique sur la gouvernance et le financement de l'eau en Jordanie (2013-2014) du GWP-Med / OCDE a contribué à une compréhension commune des principaux obstacles à la participation du secteur privé dans le secteur de l'eau dans le pays et à identifier des actions concrètes pour les surmonter, en se basant sur les bonnes pratiques et les outils internationalement reconnus.

Tous les résultats clés de ce dialogue multipartite ont été compilés dans le rapport national intitulé «*Gouvernance de l'eau en Jordanie: surmonter les défis de la participation du secteur privé*» qui vise à être utilisé comme outil aux mains des décideurs politiques.

La valeur ajoutée de ce travail technique réside non seulement dans le fait qu'il fournit un aperçu de la situation actuelle dans le secteur des services de l'eau en Jordanie, mais aussi qu'il permet, par le biais du Plan d'action, d'identifier les risques de chevauchement qui se produisent dans des initiatives soutenues par les donateurs et où des lacunes subsistent.

Ayant engagé plus de 150 parties prenantes, le Dialogue s'est basé sur des consultations multipartites qui ont guidé et validé le travail technique effectué en parallèle, en plus de la contribution reçue par les acteurs clés lors des réunions bilatérales, avant et après les consultations. Les principaux acteurs concernés par le processus comprenaient des organismes gouvernementaux, des services publics, le secteur privé, des organisations internationales, y compris les donateurs, les universités, ainsi que la société civile. La coordination étroite avec les donateurs actifs dans le pays a permis de faire le point sur les projets achevés, en cours et prévus, et donc d'éviter la duplication d'efforts, d'identifier les synergies potentielles et de mieux rationaliser l'analyse de la gouvernance et du financement du projet avec des initiatives sur le terrain.

Les étapes clés du processus ont été 3 ateliers de consultation qui ont contribué respectivement à :

- préparer le terrain pour le travail technique en stimulant la discussion sur la base d'une note de cadrage diagnostique partagée avec les participants avant l'atelier, décrivant les principaux défis et goulets d'étranglement à la participation du secteur privé dans le secteur de l'eau en Jordanie (octobre 2013) ;
- partager et discuter les résultats et les recommandations politiques provisoires proposés dans le projet de rapport et définir les fondements pour élaborer une feuille de route pour l'action (février 2014) ;
- présenter et lancer le Rapport National final (juin 2014), y compris le plan d'action et les recommandations sur l'identification de formes appropriées de la PSP; améliorer la viabilité financière du secteur des services de l'eau et renforcer les mécanismes d'engagement et de transparence des parties prenantes.

Les participants ont félicité les conclusions et les recommandations du rapport et ont salué le processus de dialogue multipartite sur les politiques en tant qu'outil utile de coordination sur les initiatives de gouvernance de l'eau en Jordanie. De plus, ils ont formulé des suggestions concrètes pour assurer un impact durable du rapport.

Dans son ensemble, le rapport a été considéré comme un effort opportun, aligné avec les politiques et les programmes existants et planifiés, et alimentant un certain nombre d'efforts de haut niveau, y compris l'étude nationale en cours sur le succès des PPP et l'élaboration du cadre national décennal, qui sont sous la direction de Sa Majesté, le Roi de Jordanie.

INSTANTANÉ DU DIALOGUE: DIALOGUE POLITIQUE – MÉTHODOLOGIE



Quels sont les principaux résultats du dialogue sur les politiques?

Le travail technique s'est concentré sur trois principaux défis de gouvernance (c'est-à-dire, budgétaire, réglementaire, et relatif à la participation des parties prenantes) auxquels la Jordanie est confrontée pour une meilleure implication du secteur privé dans l'exécution des projets ambitieux relatifs à l'eau. Les autorités jordaniennes sont actives dans ces trois domaines et un certain nombre d'initiatives de réforme sont en cours.

Corroborée par les consultations des parties prenantes, l'analyse a souligné, entre autres, les problèmes clés suivants :



1^{er} atelier de consultation, Amman, 23 octobre 2013.

- Le **cadre institutionnel de PPP / PSP est en transition**, pouvant engendrer des répercussions sur le secteur de l'eau. Le projet de loi sur les PPP propose la création d'une unité PPP et d'autres organismes compétents ayant des fonctions similaires aux agences déjà existantes. Cela pourrait créer une confusion dans la prise de décision relative aux PPP si la loi et les règles d'accompagnement ne précisent pas clairement le cadre institutionnel.

- Plusieurs **lacunes du cadre réglementaire actuel du secteur de l'eau pourraient dissuader la participation du secteur privé** et entraver les efforts du pays d'en tirer le meilleur parti et d'atteindre les objectifs de sa politique de services d'eau. Les lacunes critiques incluent la dispersion des responsabilités et le manque de clarté en matière de surveillance, l'approche ad hoc de la réglementation tarifaire et la surveillance irrégulière des performances. L'expérience montre qu'un cadre réglementaire solide réduit les coûts des entreprises et améliore les chances pour que les projets PPP / PSP aient un bon rapport qualité/ prix.

- Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour atteindre les **objectifs financiers, juridiques et de gestion autonome des services publics déjà corporatisés**, en tenant dûment compte de l'intention du gouvernement de corporatiser d'autres gouvernorats. Ceux qui le sont actuellement, n'ont pas une autonomie suffisante sur la prise de décision et sur le contrôle de leur planification financière, ce qui engendre une efficacité réduite.

- Il existe des signes de **faiblesse dans la planification des projets PPP à plus grande échelle** (tels que les CET) soulignant que la planification en amont et la diligence raisonnable sont nécessaires pour que les impacts du projet puissent être gérés et pour que la base financière soit solide. Ceci est particulièrement important dans le cas de projets impliquant un long processus bureaucratique entre l'identification du projet et sa mise en œuvre.



3^{ème} atelier de consultation, Amman, 4 juin 2014.

- La **Stratégie Nationale pour l'Eau**, lancée en 2008, a défini un ensemble d'objectifs pour la sensibilisation du public jordanien et l'engagement d'autres intervenants dans la prise de décision. Malgré cet engagement politique, la participation des parties prenantes est restée sporadique dans les services des eaux et des eaux usées, alors qu'on enregistre une meilleure participation dans la gestion des ressources en eau.