



**USAID** | **JORDAN**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE



Copy Right to magieline

# REFORME DU SECTEUR DE L'ASSAINISSEMENT ET DE LA DISTRIBUTION D'EAU

DEFIS LIESA LA TRANSFORMATION EN SOCIETE DES SERVICES PUBLICS  
LE CAS DE LA JORDANIE

JUILLET 2009



# REFORME DU SECTEUR DE L'ASSAINISSEMENT ET DE LA DISTRIBUTION D'EAU

DEFIS LIES À LA TRANSFORMATION EN SOCIETE DES SERVICES PUBLICS  
LE CAS DE LA JORDANIE

Contrat N°AFP-I-00-03-00035-00,Tâche N°539  
SEGURA/IP3 Partners LLC

I

## **AVERTISSEMENT**

Les opinions de l'auteur exprimées dans ce document ne reflètent pas nécessairement les opinions de la United States Agency for International Development (Agence américaine pour le développement international) ou du Gouvernement des Etats-Unis.



## ACRONYMES

AJGE	Autorité jordanienne de gestion des eaux
AT	Assistance technique
AVJ	Autorité de la vallée du Jourdain
AWC	Compagnie des eaux de Aqaba
AZESA	Autorité de la zone économique spéciale de Aqaba
EDP	Equipe de développement de projet
ENF	Eau non facturée
GPS	Système mondial de localisation
JOD	Dinar jordanien
LEMA	Suez Lyonnaise, Montgomery Watson Arabtech. Consortium privé chargé du contrat de gestion de Amman et sa périphérie
MAP	Municipalité de Amman et sa périphérie
MEI	Ministère de l'eau et de l'irrigation
MIYAHUNA	Compagnie des eaux de Amman et sa périphérie
O&M	Opération et maintenance
PA	Protocole d'accord
PIB	Produit intérieur brut
PPA	Parité du pouvoir d'achat
PSP	Participation du secteur privé
SARL	Société par actions à responsabilité limitée
S.O.	Sans objet
UGP	Unité de gestion de projet
USAID	Agence américaine pour le développement international
ZESA	Zone économique spéciale de Aqaba

## UNITES

kWh	Kilowatt-heure
Km <sup>2</sup>	Kilomètre carré

## CHANGE

(Taux de change en vigueur au mois de juin 2009)

1 USD = 0,70 JOD

1 JOD = 1,42 USD

## TABLE DES MATIERES

Chapitre	Contenu	Page
	<b>Préface</b>	6
	<b>Remerciements</b>	7
	<b>Introduction</b>	8
<b>1</b>	<b>Jordanie: Rareté de l'eau, dimension économique négligée</b>	10
	Pays à forte croissance démographique	10
	Administration publique fortement centralisée	11
	Importante contrainte environnementale	11
	Dimension économique négligée	11
	Marchés politiques de l'eau	12
<b>2</b>	<b>Aqaba et Amman: pourquoi une réforme ?</b>	14
	Deux villes importantes très différentes	14
	Pourquoi une réforme ?	15
	Le gouvernement, acteur important du secteur de l'eau	16
	Aqaba : une succursale dotée de peu d'autonomie et de services de bonne qualité	16
	Amman : incitants, autonomie et qualité des services inadéquats	18
<b>3</b>	<b>Le processus: une approche disciplinée de la réforme</b>	23
	Demande d'une réforme	23
	Soutien politique important	23
	Des espaces sûrs pour le partage des connaissances	24
	Assistance spécialisée	24
	Approche systématique de la réforme	25
<b>4</b>	<b>Faire des choix: au détriment de qui ?</b>	27
	Choix entre le secteur public et le secteur privé	27
	Rhétorique et réalité : maintien du status quo	28
	Gouvernance des sociétés	29
	Dispositions financières	29
	Opérations	30
	Réglementation	32
<b>5</b>	<b>Lancement des sociétés : souci du détail</b>	33
	Etape pré-opérationnelle : une approche pragmatique	33
	Préparation des sociétés pour l'avenir	34
	L'AWC et la MIYAHUNA pourront-elles répondre aux attentes ?	37
<b>6</b>	<b>Le défi : instauration de politiques judicieuses et d'une gestion efficace</b>	38
	Enjeux politiques	38
	Clés d'une gestion réussie	40

<b>7</b>	<b>Leçons apprises : partager les résultats et apprendre davantage</b>	42
	Souci de l'offre et la demande de la réforme	42
	Importance du soutien politique et d'une approche disciplinée	42
	Instauration de boucles de réaction	43
<b>Annexes</b>		
<b>1</b>	AWC : indicateurs – Exercices fiscaux 2004 et 2008	44
<b>2</b>	LEMA – MIYAHUNA : indicateurs – Exercices fiscaux 2004 et 2008	45
<b>3</b>	Premier plan de développement de MIYAHUNA	46
<b>4</b>	MIYAHUNA – Modification des régimes salariaux des employés	49
<b>5</b>	MIYAHUNA – Composants et processus du marquage	52
<b>6</b>	Dix caractéristiques des services publics de distribution d'eau gérés efficacement	53
<b>7</b>	Bibliographie	55
<b>Tableaux</b>		
<b>1</b>	Aqaba – Clientèle 2002	17
<b>2</b>	Amman – Clientèle 2004	20
<b>3</b>	Amman – Heures de services en baisse	21
<b>Graphiques</b>		
<b>1</b>	Phases du projet et méthodologie	25
<b>2</b>	Calendrier de la transformation en société	26
<b>3</b>	Modèle de gestion de la MIYAHUNA	32
<b>4</b>	Relations entre les politiques gouvernementales, la gestion des sociétés et les caractéristiques	37
<b>Encadrés</b>		
<b>1</b>	Transformation en société – Concept	9
<b>2</b>	Transformation en société – Principe clé	9
<b>3</b>	Les retours du pendule	13
<b>4</b>	AWC – Services à la clientèle et extension	35
<b>5</b>	Un conseil d'administration indépendant et diversifié	39

## PRÉFACE

L'agence USAID est heureuse de vous présenter cette étude de cas relative à la transformation en société des services de distribution et d'assainissement d'eau à Aqaba et à Amman et sa périphérie. Cette étude s'adresse aux dirigeants de Jordanie et d'ailleurs qui souhaitent s'inspirer de l'expérience acquise par d'autres en matière de réforme. Elle fait partie d'une initiative plus vaste de l'agence USAID visant à analyser et à partager les pratiques du passage en société des services publics de distribution d'eau.

L'apprentissage organisationnel constitue un élément essentiel de la mission d'USAID. Cet apprentissage a pour objet d'améliorer les projets individuels mais également de mettre les résultats à la disposition d'un large public afin d'alimenter la réflexion des réformateurs éventuels et de générer des conclusions provisoires concernant les réformes réussies ou manquées.

Cette étude n'est ni un modèle à suivre, ni un exemple des solutions les plus prometteuses aux problèmes auxquels le secteur est confronté. C'est une étude qui illustre le potentiel et les limites des politiques publiques et les tentatives visant à les réformer. Naturellement, ce potentiel et ces limites varient grandement d'un pays à l'autre mais les décideurs peuvent néanmoins en tirer des leçons.

L'étude de cas a été réalisée par la société SEGURA/IP3, également conseillère pour Amman. Chemonics International Inc. a été la conseillère pour Aqaba. L'étude s'inspire principalement des rapports de SEGURA/IP3 et de Chemonics mentionnés dans la bibliographie.

Juillet 2009



## REMERCIEMENTS

SEGURA/IP3 souhaite remercier en particulier les agences suivantes, leurs dirigeants et leur personnel pour leur soutien et leur aide précieuse lors de la préparation de l'étude de cas : le Royaume hachémite de Jordanie, le Ministère de l'Eau et de l'Irrigation (MEI), l'autorité jordanienne de gestion des eaux (AJGE), l'unité de gestion de projet (UGP), l'autorité de la zone économique spéciale d'Aqaba (AZESA), la compagnie des eaux d'Aqaba (AWC), la compagnie des eaux d'Amman et sa périphérie (MIYAHUNA) ainsi que l'Agence américaine pour le développement international (USAID).

SEGURA/IP3 tient également à remercier Bernardo Gomez, auteur de l'étude et Meredith Griggs, rédactrice, ainsi que les membres de l'équipe de consultance pour le projet de transformation en société dont les commentaires et suggestions sur plusieurs ébauches du projet se sont révélés très précieux : Jorge Segura, Jose Valdez, Guillermo Yepes, Paul Cumiskey, Roger Patrick, Tarek Tarawneh, Hector Arduz et Tatiana Prada.



## INTRODUCTION

*« ... la réaffectation des opportunités économiques pourrait être considérée comme l'une des principales motivations du changement institutionnel. »<sup>1</sup>*

En 2000, le gouvernement jordanien établissait la Zone économique spéciale d'Aqaba (ZESA). Les changements institutionnels liés à l'établissement de cette zone ont ouvert la voie à d'autres changements importants en Jordanie dont certains devaient toucher le secteur de l'assainissement et de la distribution d'eau.

Avant l'instauration de la zone, les agences du gouvernement central étaient responsables du développement et de la gestion du port, de l'aéroport et des services publics dont l'assainissement et la distribution d'eau. La loi relative à l'établissement de la zone défait directement le status quo étant donné qu'elle allouait explicitement ces responsabilités à l'autorité de la zone économique spéciale de Aqaba (AZESA).

Les opportunités créées par la loi de la ZESA pour les entrepreneurs<sup>2</sup> dans des organisations économiques et politiques à Aqaba furent également perçues par beaucoup comme une menace pour les organisations du gouvernement central actives dans la ville. C'est ainsi que d'après négociations ont été menées entre les parties pour trouver des compromis permettant l'application de la loi tout en protégeant les intérêts de chacun. La transformation en société des services d'assainissement et de distribution d'eau a fait partie de ces négociations. Le Ministère de l'Eau et de l'Irrigation (MEI) et l'autorité jordanienne de gestion des eaux (AJGE) d'une part et l'AZESA de l'autre participaient aux négociations.

8

Le précédent d'Aqaba a eu des répercussions dans le secteur de l'eau étant donné son rôle essentiel dans la transformation en société des services publics à Amman. Les services publics ont été transformés en société à Aqaba en 2004 et à Amman en 2007.

La transformation en société, dans le contexte de cette étude, signifie la création de compagnies publiques d'assainissement et de distribution d'eau en vue de remplacer les organisations existantes. À Aqaba, le gouvernement a instauré la compagnie des eaux de Aqaba (AWC) pour remplacer l'agence locale de l'autorité jordanienne de gestion des eaux (AJGE), tandis qu'à Amman le gouvernement créait la MIYAHUNA pour remplacer la LEMA, une société privée opérant dans le cadre d'un contrat de gestion avec l'AJGE.

L'étude sur la transformation en société effectuée par USAID/ARD en 2006 présente une définition pertinente de la transformation en société et de son principe clé (voir encadrés 1 et 2). La même étude présente les expériences de sept compagnies des eaux ayant subi un passage en société dont Aqaba. Les autres étaient : AQUA en Pologne, COPASA au Brésil, Johannesburg Water en Afrique du Sud, National Water and Sewerage Company en Ouganda et Sidney Water en Australie.

<sup>1</sup> Bromley, Daniel W. *Sufficient Reason: Volitional Pragmatism and the Meaning of Economic Institutions (Raison suffisante, Pragmatisme volontaire et signification des institutions économiques)*. Princeton University Press, 2006, p. 9.

<sup>2</sup> Aux fins de cette étude, le terme entrepreneur fait référence aux personnes et groupes capables d'influencer les processus de prise de décision du secteur. Voir North, Douglass C. *Understanding the Process of Economic Change (Compréhension du processus de changement économique)*. Princeton University Press, 2005.

## **Encadré 1** **Transformation en société - Concept**

La transformation en société est un processus par lequel un service public est transformé en un service doté de l'orientation commerciale d'une société privée. La transformation comprend trois activités : (1) établissement d'une identité juridique distincte pour la société dans laquelle le rôle du gouvernement est clairement établi en tant que propriétaire ; (2) séparation entre les actifs, les finances et les opérations de la société et ceux du gouvernement ; et (3) développement d'une orientation commerciale et d'une indépendance de gestion tout en restant responsable vis-à-vis du gouvernement ou de l'électorat.

Source: USAID/ARD. op. cit.

## **Encadré 2** **Transformation en société –** **Principe clé**

Le principe directeur de la transformation en société est de bénéficier des avantages d'une société privée – efficacité, productivité et durabilité financière – tout en conservant la responsabilité gouvernementale. Une transformation en société réussie doit pouvoir témoigner de résultats positifs ou de meilleures performances.

Source: USAID/ARD. op. cit.

La transformation en société à Aqaba et Amman s'est révélée être un processus complexe. Elle a impliqué des responsables gouvernementaux de haut rang, une assistance technique et a exigé discipline et collaboration entre les agences gouvernementales, USAID et les consultants. Souvent, les négociations nécessitaient la médiation du cabinet du premier

ministre et du conseil des ministres. Cette étude part du principe que la clé pour comprendre le processus de la réforme est de saisir les intentions des entrepreneurs qui édictent la réforme et leur compréhension des problèmes.<sup>3</sup> De même, après avoir établi le contexte pour le pays, et pour Aqaba et Amman en particulier, l'étude

décrit les problèmes auxquels le secteur était confronté avant la transformation en société et examine la mise en œuvre du processus : les dirigeants, l'organisation et les choix opérés. L'étude se termine par la présentation des défis à venir et des leçons tirées, dans l'espoir que cela puisse inspirer les décideurs politiques en Jordanie et ailleurs.

La transformation en société s'est révélée être un processus complexe. Les négociations ont souvent fait l'objet de médiations de la part du cabinet du premier ministre et du conseil des ministres.

<sup>3</sup> Cette approche a été choisie suivant Bromley, op. cit. et North op. cit.



## CHAPITRE I

# JORDANIE : RARETE DE L'EAU, DIMENSION ECONOMIQUE NEGLIGEE

« Commençons par le marché politique, le plus crucial »<sup>4</sup>

La transformation en société des services d'assainissement et de distribution de l'eau à Aqaba et Amman ne s'est pas faite dans le vide. Elle a été réalisée dans un pays où l'eau est rare et où l'administration est fortement centralisée, un pays dans lequel les gouvernements successifs ont traité la gestion de l'eau comme une priorité. Dans ce contexte, le gouvernement a adopté différentes politiques et différentes dispositions organisationnelles en matière d'eau au fil des ans. Ces politiques n'ont toutefois pas toujours été couronnées de succès. Leur plus grand défaut a sans doute été le manque d'équilibre entre les dimensions administrative et économique des problèmes. Ces politiques ont été fortement marquées par des transactions orientées vers les marchés politiques

et en faveur de l'affectation bureaucratique des ressources, plutôt que vers des marchés économiques, avec des politiques efficaces en matière d'eau.

Ces politiques ont été fortement marquées par des transactions orientées vers les marchés politiques et en faveur de l'affectation bureaucratique des ressources, plutôt que vers des marchés économiques.

### **Pays à forte croissance démographique**

Le Royaume hachémite de Jordanie est un petit pays (92 300 km<sup>2</sup>) situé en plein cœur du Moyen Orient.<sup>5</sup> Il est entouré par la Syrie au nord, Israël et la Cisjordanie à l'ouest, la Mer Rouge au sud, l'Arabie Saoudite au sud-est et l'Iraq à l'est. La population est jeune et

la croissance démographique importante. En 2008, environ 32 % des 6,2 millions d'habitants avaient moins de 14 ans. Cette croissance démographique est estimée à 2,4 % par an. Cette croissance rapide est le résultat d'une population principalement jeune et d'un taux de fécondité élevé mais aussi des importants flux migratoires des pays voisins. Environ 80 % de la population réside en zones urbaines.<sup>6</sup>

Le revenu par habitant est d'environ 4 700 USD par an. En termes de parts du PIB, 86 % sont générés dans le secteur des services, principalement gouvernementaux, touristiques et financiers. Le secteur industriel génère 10 % et le secteur agricole 4 %. Ce dernier utilise environ 65 % des ressources en eau disponibles.

<sup>4</sup> Liebenenthal, Andres, Feinstein, Osvaldo N. et Ingram, Gregor y K. *Evaluation and Development. The Partnership Dimension (Evaluation et développement. La dimension du partenariat)*, The World Bank, 2004, p.5. Les marchés politiques sont constitués de règles formelles et informelles nécessaires au jeu politique, combinées aux mécanismes de mise en vigueur requis.

<sup>5</sup> Sauf indication contraire, ce chapitre se base sur deux sources : la page web de la United States Central Intelligence (Agence centrale de renseignements américaine) sur la Jordanie et Haddadin, Munther J (Ed.) *Water Resources in Jordan. Evolving Policies for Development, the Environment, and Conflict Resolution (Ressources en eau de la Jordanie. Politiques pour le développement, l'environnement et la résolution des conflits)*, Resources for the Future et RFP Press, 2006.

<sup>6</sup> Villes de plus de 5 000 habitants, comme défini par le recensement des logements et de la population de 2004.

## **Administration publique fortement centralisée**

La Jordanie est une monarchie constitutionnelle dont les pouvoirs exécutifs sont conférés au Roi par l'intermédiaire de ses ministres. Les ministres, à leur tour, exercent leur pouvoir via douze gouvernorats qui sont des extensions du gouvernement central. Chaque gouvernorat est chapeauté par un gouverneur nommé par le Roi et supervisé par le Ministère de l'intérieur. Le pays jouit d'une grande stabilité au niveau économique et politique.

Le pouvoir législatif est exercé au sein d'une assemblée nationale bicamérale composée d'une Chambre des députés et d'un Sénat. Les députés sont élus au suffrage direct tandis que les membres du Sénat sont nommés par le Roi.

## **Importante contrainte environnementale**

La rareté de l'eau constitue un frein important au développement économique de la Jordanie. La Jordanie possède l'un des plus faibles niveaux de ressources en eau par habitant. Selon le gouvernement, en 2007<sup>7</sup>, 145 m<sup>3</sup> d'eau étaient disponibles par habitant et par an avec une baisse progressive étant donné la croissance démographique. Un pays est

The government estimated available water at 145 m<sup>3</sup> per capita per year in 2007. A country is considered water poor when its water resources are less than 1,000 m<sup>3</sup> per capita per year.

considéré comme pauvre en eau lorsque ses ressources sont inférieures à 1 000 m<sup>3</sup> par an et par habitant.

## **Dimension économique négligée**

L'optimisation des avantages environnementaux, économiques et sociaux nationaux est l'élément central de la gestion et des politiques jordaniennes en matière d'eau. L'optimisation est importante car le développement économique dépend fortement des performances dans le secteur de l'eau. Parmi les autres préoccupations, citons le déséquilibre entre l'offre et la demande et la concurrence accrue entre les utilisateurs de ressources rares. Ces caractéristiques du secteur ont monopolisé l'attention du gouvernement central tout au long de l'histoire du pays, comme en témoigne son intervention à tous les niveaux du cycle de l'eau afin de tenter d'équilibrer l'offre et la demande et d'arbitrer les intérêts conflictuels.

Malgré la dimension économique des questions liées à l'eau (déséquilibre entre l'offre et la demande), les interventions

gouvernementales dans le secteur ont surtout porté sur la réglementation des transactions dans les marchés politiques et sur l'affectation administrative des ressources en eau disponibles. Un élément important de ces interventions est la fixation du prix de l'eau par le gouvernement et l'affectation des ressources en eau sur base de critères politiques plutôt que sur base de critères économiques et financiers. Cette pratique a eu pour conséquence des tarifs trop bas pour pouvoir couvrir les frais financiers et encore moins les coûts environnementaux et les coûts d'opportunité. Comme on pourrait le lire dans *The Economist*, le problème de l'eau en Jordanie n'est pas sa rareté mais son prix bien trop bas.<sup>8</sup>

Le problème de l'eau en Jordanie n'est pas sa rareté mais son prix bien trop bas.

<sup>7</sup> Royaume hachémite de Jordanie, Ministère de l'eau et de l'irrigation, *Water for Life 2008-2022*. (De l'eau pour vivre 2008-2022), Février 2009. Déclaration d'ouverture.

<sup>8</sup> *The Economist*, 7 mars 2009, page 39, concernant les préoccupations en matière d'eau en Californie.

Les subventions présentes dans tout le système participent à l'accroissement du déséquilibre entre l'offre et la demande. Leur contribution au développement économique ou leur impact sur la distribution ou la réduction de la pauvreté ne les justifient pas. La majorité des investissements du secteur sont financés par des prêts et des subventions d'agences bilatérales et multilatérales et ne sont pas couverts par les tarifs car ces derniers sont trop bas et ne suffisent pas à générer assez de revenus pour rembourser les prêts. Ces prêts sont alors pris en charge par le gouvernement. Cette pratique constitue un poids fiscal croissant qui met en outre en danger l'entretien efficace des infrastructures et les futurs investissements dans des projets de développement hydrauliques.

## 12 **Marchés politiques de l'eau**

Un des résultats des politiques gouvernementales dans le secteur de l'eau a été le développement de marchés politiques composés d'une structure complexe d'institutions (normes formelles et informelles) et d'organisations nées de ces normes.<sup>9</sup> Cette structure détermine quels sont les entrepreneurs économiques et quels sont les entrepreneurs politiques dont les choix

comptent et comment leurs choix sont mis en oeuvre.

Actuellement, la principale organisation responsable du secteur de l'eau est le Ministère de l'eau et de l'irrigation (MEI) qui décharge ses responsabilités sur deux agences décentralisées : l'autorité jordanienne de gestion des eaux (AJGE) et l'autorité de la vallée du Jourdain (AVJ).

Les marchés politiques déterminent quels sont les entrepreneurs économiques et quels sont les entrepreneurs politiques dont les choix comptent et comment leurs choix sont mis en oeuvre.

### *Ministère de l'eau et de l'irrigation*

Le MEI a été créé en 1992 afin de gérer les ressources en eau du pays. Il formule et met en oeuvre les programmes de développement de l'eau et des eaux usées et recommande au conseil des ministres les politiques du secteur de l'eau.

### *Autorité jordanienne de gestion des eaux*

L'AJGE a été créée en 1988 en qualité d'agence autonome qui a ensuite été intégrée au MEI. De par son mandat, l'AJGE a joué un rôle prépondérant dans la transformation en société à Aqaba et à Amman. Elle doit

mettre en oeuvre les politiques gouvernementales relatives à l'approvisionnement en eau domestique et au rejet et au traitement des eaux usées. Ses responsabilités sont très vastes. Elles incluent la conception, la construction et l'exploitation de services municipaux, la supervision et la construction de puits publics et privés, l'octroi de licences pour des installations de forage de puits et pour les opérateurs de telles installations et l'octroi d'autorisations pour les ingénieurs et autres professionnels actifs dans des domaines liés à l'eau et aux eaux usées.<sup>10</sup> En outre, l'AJGE émet par le biais du Ministère de l'eau et de l'irrigation des recommandations au conseil des ministres pour définir les politiques hydrauliques, notamment les tarifs. Gérée par un conseil d'administration de 10 membres, l'AJGE est présidée par le Ministre de l'eau et de l'irrigation et comprend des représentants des ministères de la planification, de l'agriculture et de la santé ainsi que les secrétaires généraux de l'AJGE et de l'AVJ.

### *Autorité de la vallée du Jourdain*

L'AVJ a également été créée en 1988 en tant qu'agence autonome pour être ensuite intégrée au MEI. L'AVJ a pour tâche de développer les

<sup>9</sup> Pour des informations complémentaires sur la distinction entre « institutions » et « organisations » cf. : North, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance (Institutions, changements institutionnels et performances économiques)*, Cambridge University Press, 1990.

<sup>10</sup> Même si légalement elle doit émettre des autorisations, l'AJGE ne l'a pas fait.

ressources en eau, les villes et les villages, les infrastructures et les installations touristiques dans la Vallée du Jourdain.

L'AVJ est gérée par un conseil d'administration composé de 10 membres qui est présidé par le Ministre de l'eau et de l'irrigation. Il comprend des représentants des ministères de la planification, de l'agriculture et de la santé ainsi que les secrétaires généraux de l'AJGE et de l'AVJ.

L'encadré 3 explique comment les dispositions institutionnelles ont évolué depuis l'indépendance de la Jordanie en 1946.

### **Encadré 3**

#### ***Gestion des ressources en eau et fourniture des services d'assainissement et de distribution d'eau - Les retours du pendule<sup>11</sup>***

En Jordanie, les dispositions organisationnelles relatives à l'eau sont passées de la centralisation de la gestion des ressources en eau dans les premières années du pays à la décentralisation plus tard pour en revenir à nouveau à la centralisation aujourd'hui. Les dispositions relatives aux services d'assainissement et de distribution d'eau ont également été très centralisées. La plupart des systèmes ont été exploités directement par des départements du gouvernement central. À Amman, toutefois, le gouvernement a testé diverses dispositions organisationnelles, tout en gardant le contrôle des services. En 1973 tout d'abord, il a créé une compagnie publique d'assainissement et de distribution d'eau. Dix ans plus tard, il a commencé à gérer les services d'assainissement et d'approvisionnement en eau directement par l'intermédiaire de l'AJGE. Puis en 1999, le gouvernement a signé un contrat avec un opérateur privé afin de fournir ces services et il a créé l'unité de gestion de projet (UGP) au sein de l'AJGE en vue de contrôler les performances de l'opérateur privé et de surveiller le programme d'investissement dans la réhabilitation du réseau pour Amman. Enfin, à l'échéance du contrat avec l'opérateur privé, les services ont fait l'objet d'une transformation en société.

Plus ou moins en même temps que la transformation en société des services à Amman et à Aqaba, le gouvernement a tenté de signer un contrat de gestion pour des services d'assainissement et de distribution d'eau dans les Gouvernorats du nord. Cette initiative a cependant échoué, faute de soumissionnaires.

<sup>11</sup> Pour de plus amples informations, voir Haddadin, Munther J. op. cit.



## CHAPITRE 2

# AQABA ET AMMAN : POURQUOI UNE RÉFORME ?

« ...lorsque des croyances conflictuelles évoluent, les organisations dominantes (et leurs entrepreneurs) peuvent considérer les changements nécessaires comme une menace à leur survie, à tel point que les entrepreneurs de telles organisations contrôlent les prises de décisions pour contrecarrer les changements nécessaires.»<sup>12</sup>

La politique publique est soucieuse de débattre des raisons d'une action collective. C'est dans ce contexte que ce chapitre explore la raison pour laquelle le gouvernement jordanien a entrepris la réforme de l'assainissement et de la distribution d'eau à Aqaba et à Amman. Pour répondre à cette question, il est intéressant d'en savoir davantage sur les villes et de savoir si la demande de réforme provient du secteur lui-même ou de l'extérieur. La réponse semble être une combinaison des deux. Un facteur externe important a été la réattribution des responsabilités du développement économique du gouvernement central à l'Autorité de la zone économique spéciale d'Aqaba (AZESA). Ce changement institutionnel a donné l'élan nécessaire aux

initiatives visant à obtenir un service d'assainissement et de distribution d'eau plus autonome. Un facteur interne important a été l'intérêt de l'AZESA à garantir une expansion adéquate de la capacité d'approvisionnement en eau, jugée nécessaire d'ici 2007.

### Deux villes importantes très différentes

Aqaba, la cinquième plus grande ville du pays, est importante au niveau stratégique car c'est le seul port de mer du pays. La ville d'Amman est importante car c'est la plus grande ville et la capitale administrative ainsi que le centre commercial du pays. Elle est également la capitale du gouvernorat d'Amman.

#### Aqaba

Aqaba se situe au nord du Golfe d'Aqaba. En 2008, sa population

était estimée à 127 000 habitants avec une croissance de 3,5 % par an.

Aqaba, la cinquième plus grande ville du pays, est importante car c'est le seul port de mer du pays. Amman, la plus grande ville, est la capitale administrative et le centre commercial du pays.



<sup>12</sup> North, Douglas C 2005, p. 117.

Aqaba et ses environs ont été transformés en 2000 en la Zone économique spéciale d'Aqaba (ZESA). Cette transformation a rencontré une forte opposition car elle était perçue par beaucoup comme une menace à l'administration publique prévalant dans le pays. L'opposition a toutefois été neutralisée grâce à l'appui du souverain en personne et à l'établissement d'une instance gouvernementale pour la zone (AZESA) constituée de six membres, tous nommés par le conseil des ministres et devant rendre compte au premier ministre (loi n°32 de 2000). USAID s'est érigé en grand défenseur de la zone.<sup>13</sup>

La loi habilite l'AZESA à développer des infrastructures et de services. Cela a naturellement donné lieu à des négociations entre l'AZESA et les agences gouvernementales avec des ramifications à Aqaba.

L'article 17 de cette loi attribue des pouvoirs étendus à l'AZESA, notamment le développement du port d'Aqaba, de l'aéroport et des services publics au sein de la zone. Ces pouvoirs étendus sont toutefois équilibrés par une disposition selon laquelle les décisions majeures (comme la conclusion d'un contrat avec un tiers pour la prestation de services ou la signature d'un emprunt pour le financement de projets ou d'activités) exigent l'approbation du conseil des ministres.

## Amman

En 2004, la population d'Amman s'élevait à environ 2 millions de personnes, soit 37 % de la population totale du pays (5,4 millions). La ville est gouvernée par un conseil municipal et un maire qui dirige l'administration municipale. Le gouvernement exerce une grande influence au sein de l'administration puisqu'il désigne le maire et la moitié du conseil. L'autre moitié est élue par la population. Le taux de croissance démographique à Amman est estimé à 2,5 % par an et la ville devrait compter environ 3 millions d'habitant d'ici 2020.

## Pourquoi une réforme ?

A Aqaba, la nécessité d'une réforme a été largement soulignée par les dispositions de l'article 17. Cet article donne à l'AZESA le pouvoir de développer les infrastructures et de fournir des services mais il annule explicitement toute autre législation en conflit avec l'article. Il n'est donc pas surprenant que ces dispositions aient déclenché des négociations entre l'AZESA et les agences du gouvernement central avec des ramifications à Aqaba, comme ce fut le cas avec l'AJGE.<sup>14</sup>

La zone économique spéciale d'Aqaba a rencontré une forte opposition car elle était perçue comme une menace à l'administration centralisée de Jordanie.

Malgré les pouvoirs étendus dont bénéficie légalement l'AZESA, la portée de la réforme dans le secteur de l'assainissement et la distribution d'eau a été progressive et réalisée en fonction des opportunités. Elle a été progressive car le MEI et l'AJGE se sont fortement opposés aux changements à grande échelle autorisés par la loi. Elle a été fonction des opportunités car l'orientation du changement progressif a été cohérente avec celle de l'administration publique centralisée de Jordanie. De même, dans le même ordre d'idée, les négociations entre l'AZESA et l'AJGE ont souvent nécessité la médiation du bureau du premier ministre ou du conseil des ministres. USAID a également aidé les parties pendant les négociations. A Amman, la réforme a été générée par la coïncidence de deux facteurs : le premier étant l'expérience d'Aqaba et le second, la fin du contrat de gestion avec un opérateur privé (LEMA). Cette coïncidence a fourni aux responsables du gouvernement la possibilité de s'opposer à la reconduction du contrat.

<sup>13</sup> Informations supplémentaires sur l'AZESA, cf. : Kardoosh, Marwan A. *The Aqaba Special Economic Zone, Jordan: A Case Study of Governance (La zone économique spéciale d'Aqaba, Jordanie : une étude de cas de gouvernance)*. Universitat Bonn. Center for Development Research, Janvier 2005.

<sup>14</sup> La loi de l'AJGE confère des pouvoirs spéciaux pour négocier, contrairement aux autres entités gouvernementales.

Leur opposition à ce contrat de gestion reposait sur les limites dudit contrat dont nous parlerons plus loin dans ce document et sur les avantages potentiels liés à la création d'une compagnie publique sur le modèle réussi d'Aqaba. En effet, les retombées du changement étaient élevées car il pouvait créer les conditions d'une amélioration supplémentaire des services. Par ailleurs, cela permettait également aux organisations centrales gouvernementales de reprendre le contrôle des services. Cette approche ne comportait que peu de risques étant donné qu'elle se fondait sur une expérience jugée largement réussie par de nombreux membres du gouvernement.

## **Le gouvernement, acteur important du secteur de l'eau**

Avant la transformation en société, le rôle du gouvernement dans les services d'assainissement et de distribution d'eau à Aqaba et à Amman était important même si très différent dans chacune des villes. A Aqaba, les services étaient fournis par une branche locale de l'AJGE alors qu'à Amman, ils étaient fournis par une société privée sous contrat avec l'AJGE. En dépit de cette grande différence, les deux arrangements présentaient

également une similitude : la forte influence des politiques et des décisions du gouvernement sur les deux services et donc sur leur qualité et leur durabilité.

Ces arrangements présentaient des similitudes : l'influence des politiques et des décisions du gouvernement sur l'exploitation et le maintien des services et donc sur leur qualité et leur durabilité.

Dans le cadre de l'analyse des services avant la transformation en société, ce rapport emploie six caractéristiques opérationnelles : la clientèle, la qualité des services, la stabilité des infrastructures, l'adéquation des ressources en eau, la viabilité financière et le développement des employés et des dirigeants.<sup>15</sup>

Les caractéristiques opérationnelles des deux services étaient très semblables malgré les rôles différents du gouvernement. Une différence majeure était la continuité des services de distribution d'eau. Aqaba bénéficiait d'un approvisionnement continu tandis qu'Amman ne disposait que d'un service intermittent. L'autre différence était la taille des compagnies. Les principales caractéristiques des deux services sont décrites ci-après.

## **Aqaba : une succursale dotée de peu d'autonomie et de services de bonne qualité**

Les services d'assainissement et de distribution d'eau avant la transformation en société étaient assurés par l'AJGE via une succursale appelée AJGE-Aqaba. Les pouvoirs délégués par l'AJGE à la succursale locale se limitaient à la gestion quotidienne et les ressources qui lui étaient allouées étaient rares et étroitement contrôlées par le siège. Ces pouvoirs limités et le strict contrôle se reflètent dans la gestion des flux de trésorerie des services et du programme d'investissement. L'argent récolté auprès des clients était déposé sur le compte du siège de l'AJGE, et le siège transférait régulièrement à la succursale les fonds qu'il jugeait nécessaires. De plus, le siège de l'AJGE se réservait le droit de décider de la mise en œuvre et du financement des programmes d'investissement.

Les pouvoirs délégués par l'AJGE à sa succursale locale à Aqaba se limitaient à la gestion quotidienne, les ressources étant rares et étroitement contrôlées par le siège.

<sup>15</sup> Les caractéristiques utilisées pour la description des services publics ont été adaptées de *Effective Utility Management. A Primer for Water and Wastewater Utilities* (Gestion efficace des services publics. Une amorce pour les services de distribution d'eau et de traitement des eaux usées), Juin 2008, Association of Metropolitan Water Agencies, American Public Works Association, American Waterworks Association, National Association of Water Companies, United States Environmental Agency et Water Environment Federation. Les données sur ces services sont tirées des rapports de conseillers à la transformation en société.

## Clientèle

La clientèle des services d'assainissement et de distribution d'eau est beaucoup plus petite à Aqaba par rapport à Amman tant en nombre de clients qu'en volume d'eau fournie, comme le montre le tableau I ci-dessous<sup>16</sup>

**Tableau I**  
**Clientèle à Aqaba 2002**

<b>Elément</b>	<b>Eau</b>	<b>Assainissement</b>
Zone de service de la population totale (000)	67	
Nombre total de clients (000)	18	13
Population desservie (% du total)	99	73
Analyse de la clientèle		
o Résidentielle (% du total)	97	s.o.
o Non-résidentielle (% du total)	3	s.o.
Eau distribuée (millions de m <sup>3</sup> )	15	

Une caractéristique intéressante de la clientèle d'Aqaba est le poids des clients non résidentiels sur le volume et la valeur d'eau facturée. Les clients non-résidentiels, soit 3 % du nombre total de clients, représentent environ 75 % de l'eau facturée et 85 % de la valeur des factures. La différence entre les poids relatifs du volume et de la valeur de l'eau facturée provient des tarifs différentiels appliqués entre les utilisateurs résidentiels et non-résidentiels et les tarifs progressifs en fonction de la consommation.

Les clients en eau non-résidentiels d'Aqaba sont peu nombreux mais représentent une part disproportionnée du volume et de la valeur de l'eau facturée.

## Qualité des services

La qualité de l'eau et des services d'assainissement à Aqaba

était généralement bonne. La distribution d'eau était continue et les plaintes des clients concernant les interruptions de service ou les blocages d'égouts étaient résolues rapidement (3 heures en moyenne). Ce service standard était proposé grâce à des investissements substantiels consentis dans la réhabilitation et l'expansion du système et grâce à l'installation d'un système informatisé de gestion de la maintenance deux ou trois ans avant la transformation en société. Ces investissements étaient financés au travers de subventions accordées par USAID à l'AJGE.

La majorité des eaux usées était déversée dans un bassin de traitement situé au nord-ouest de la ville, alors que les plus petites quantités d'eaux usées sur la côte sud étaient

traitées dans des fosses septiques souterraines pour ensuite percoler dans le sol. Des installations supplémentaires de traitement et de collecte des eaux usées étaient en construction pour répondre à la demande jusqu'à environ 2030.

## Stabilité de l'infrastructure

Les performances du service n'étaient pas satisfaisantes. La couverture des immobilisations était incomplète et il n'y avait aucun plan, programme ou aucune norme définis pour le remplacement ou la réhabilitation des actifs. Malgré les investissements dans la réhabilitation du système au début des années 2000 et la topographie favorable (aucune différence d'altitude significative au sein de la zone de service), le nombre de ruptures ou de fuites dans les conduites d'eau ainsi que la fréquence des pannes du système de collecte des eaux usées étaient supérieurs aux pratiques d'excellence. Par exemple, l'eau non facturée était estimée à 37 %<sup>17</sup> de la production d'eau alors que les pratiques d'excellence recommandent 20 % seulement, et le nombre de fuites/ruptures par an, par kilomètre de conduite était estimé à 2 alors que les pratiques d'excellence recommandent moins de 0,2.

<sup>16</sup> Les indicateurs supplémentaires des caractéristiques pour Aqaba et Amman sont présentés aux annexes I et 2.

<sup>17</sup> Un facteur contribuant à ce nombre élevé est l'approvisionnement gratuit en eau de divers villages bédouins près du champ de captage.

Malgré les investissements consentis dans la réhabilitation du système au début des années 2000, le nombre de ruptures ou de fuites ainsi que la fréquence des pannes du système de traitement des eaux des conduites d'eau était élevée.

#### *Adéquation des ressources en eau*

La principale source d'eau (champ de captage de Disi<sup>18</sup>) d'Aqaba devrait satisfaire à la demande jusqu'à environ 2013. L'eau dessalée devrait fournir des sources supplémentaires. Au moment de la réalisation de cette étude, divers projets de dessalage étaient à l'étude, tout comme d'autres alternatives telles qu'une deuxième conduite de Disi à Aqaba.

#### *Viabilité financière*

La politique financière du gouvernement en ce qui concerne les services d'assainissement et de distribution d'eau à Aqaba n'assurait pas leur viabilité financière. Les revenus d'exploitation devaient être suffisants pour couvrir les dépenses d'exploitation mais pas les exigences au niveau des investissements et de la maintenance. Tout surplus de trésorerie opérationnel devait être absorbé par l'AJGE. Les dépenses en immobilisations devaient être financées par des subventions du gouvernement qui, à leur tour, devaient être

financées par des prêts et subventions d'organisations bilatérales ou multilatérales, de dettes internes et des recettes actuelles du gouvernement.

Dans la pratique, les tarifs d'Aqaba avant la transformation en société permettaient aux services de générer un flux de trésorerie opérationnel à transférer à l'AJGE<sup>19</sup>. Ce flux de trésorerie a été rendu possible grâce à quatre facteurs. Tout d'abord, le volume élevé des ventes d'eau aux grands consommateurs étrangers qui paient des tarifs élevés. Deuxièmement, les faibles coûts d'exploitation du système qui ne nécessitent qu'un petit pompage, voire aucun. Troisièmement, la qualité de l'eau souterraine en provenance de la nappe de Disi ne nécessitant qu'une chloration et enfin, la politique adoptée par l'AJGE de retarder la maintenance et la réhabilitation des infrastructures.

La politique adoptée de retarder la maintenance et la réhabilitation a permis de générer un flux de trésorerie opérationnel à Aqaba, pour transfert au siège de l'AJGE.

#### *Développement des employés et des dirigeants*

La gestion du personnel était l'un des problèmes de l'AJGE-Aqaba. Le régime salarial n'était pas compétitif par rapport

à l'industrie étant donné les limitations imposées par le MEI/ l'AJGE surtout liées à leur propre régime salarial. Les dirigeants de l'AJGE-Aqaba manquaient de pouvoir pour trouver le personnel et le personnel existant manquait pour sa part des qualifications nécessaires.

Seulement cinq d'entre eux possédaient un diplôme universitaire. Les programmes de formation étaient limités et aucun incitant à la performance n'était en place.

### **Amman : incitants, autonomie et qualité de service inadéquats**

Avant leur transformation en société, les services d'assainissement et de distribution d'eau à Amman relevaient de la responsabilité d'une société privée (LEMA), dans le cadre d'un contrat de gestion octroyé par l'AJGE en 1999 après un appel d'offre réalisé avec l'aide de la Banque Mondiale. Le processus de soumission avait commencé avec 10 soumissionnaires qualifiés pour se terminer avec seulement deux offres<sup>20</sup>. LEMA était un consortium privé formé par Suez Lyonnaise des Eaux (aujourd'hui Suez Environment) et Montgomery Watson Arabtech. Le contrat original de quatre ans a été prolongé deux fois jusqu'à décembre 2006.

<sup>18</sup> Le champ de captage de Disi extrait de l'eau depuis une nappe aquifère fossile dans le sud-est de la Jordanie et au nord-ouest de l'Arabie Saoudite.

<sup>19</sup> Les transferts de liquidités d'Aqaba vers l'AJGE se sont avérés être l'un des obstacles majeurs à la transformation en société. L'AJGE ne voulant pas les abandonner en faveur de la nouvelle compagnie.

<sup>20</sup> Odeh, Nancy, *Towards Improved Partnerships in the Water Sector in the Middle East: A Case Study of Jordan (Vers de meilleurs partenariats dans le secteur de l'eau au Moyen Orient : le cas de la Jordanie)*, Thèse, Massachusetts Institute of Technology, juin 2009. Page 93.

L'AJGE était chargée d'assurer la supervision des performances mais en déléguait la responsabilité à l'unité de gestion de projet (UGP). Les performances financières et techniques de LEMA ont également fait l'objet d'un audit indépendant annuel financé par USAID.

Les modalités du contrat de gestion ne comprenaient toutefois pas suffisamment d'incitants à la promotion de l'excellence dans la fourniture des services.

Cela était principalement dû au fait que les frais de gestion fixes constituaient l'ensemble de la rémunération du fournisseur, alors que les incitants et les pénalités basées sur les performances étaient bien trop faibles par rapport aux frais de gestion. Les incitants aux performances ne représentaient que 5 % des améliorations en matière de performances financières<sup>21</sup>.

Selon le contrat de gestion, l'AJGE se réservait les fonctions importantes associées à l'ensemble des décisions d'investissement en capital et d'approvisionnement en eau laissant la direction de LEMA sans outils et conditions suffisants pour se distinguer au niveau des services. Ce déséquilibre dans la répartition des fonctions et du pouvoir a eu des répercussions très négatives. Tout d'abord, il y a eu des problèmes au niveau des responsabilités et de la coordination comme

L'AJGE se réservait les fonctions importantes associées à l'ensemble des décisions d'investissement en capital et d'approvisionnement en eau laissant la direction de LEMA sans outils et conditions suffisants pour se distinguer au niveau des services.

dans tout contrat de gestion. L'AJGE a délégué à LEMA la gestion quotidienne des services d'assainissement et de distribution d'eau tout en conservant le pouvoir au niveau du financement et de la mise en œuvre des programmes d'investissement. Les problèmes résultant de ce partage du pouvoir ont gravement nui à la gestion quotidienne des services et à la planification de la croissance et de la modernisation.

La seconde conséquence du déséquilibre des fonctions a été le pouvoir limité de la direction de LEMA pour gérer ses fonds de roulement. Les liquidités récoltées auprès des clients étaient déposées sur un compte de l'AJGE qui transférait ensuite les fonds à LEMA. Ce processus a sensiblement allongé le délai nécessaire à LEMA pour toucher l'argent de ses clients, ce qui affectait sa capacité à satisfaire ses obligations, notamment vis-à-vis de ses fournisseurs.

Troisièmement, la direction de LEMA connaissait des incertitudes quant à la disponibilité des ressources en eau. Ces incertitudes n'étaient pas seulement dues à la pauvreté du pays en eau, mais plutôt au contrôle par l'AJGE et l'AVJ de l'eau sans protocole approprié pour la fourniture de l'eau à LEMA.

Lorsque l'on mesure les services d'assainissement et de distribution d'eau d'Amman sur base des six critères employés pour Aqaba, il est évident que les services avant la transformation en société ne répondaient absolument pas aux pratiques d'excellence et aux standards d'Aqaba. Il convient toutefois de mentionner que les différences topographiques entre les deux villes ont un impact substantiel sur l'exploitation des services. Aqaba est une ville ne présentant que peu de différences d'altitude alors qu'Amman présente un dénivelé d'environ 400 mètres entre le point le plus bas et le point le plus haut.

<sup>21</sup> Odeh, Nancy, Op cit. P. 124.

## Clientèle

La clientèle d'Amman pour les services d'assainissement et de distribution d'eau a fortement progressé ces dernières années en raison de la croissance démographique et de l'immigration. La ville a pu intégrer la population supplémentaire dans sa clientèle des services de distribution d'eau mais elle présente des carences au niveau des services d'assainissement. Les principales caractéristiques de la clientèle en 2004 sont présentées dans le tableau 2.

**Tableau 2 Clientèle à Amman 2004**

Élément	Eau	Assainissement
Zone de service de la population totale (000)	2.0	
Nombre total de clients (000)	365	260
Population desservie (% du total)	97	78
Analyse de la clientèle		
o Résidentielle (% du total)	92	s.o.
o Non-résidentielle (% du total)	8	s.o.
Eau distribuée (millions de m <sup>3</sup> )	126	

### Qualité des services

En dépit des améliorations administratives et opérationnelles significatives introduites par LEMA dans le cadre du contrat de gestion, la qualité globale des services d'assainissement et de distribution d'eau à Amman avant la transformation en société était encore insuffisante. Parmi les améliorations, citons l'ENF passant de 54 % à 43 %, l'établissement et la consolidation d'un centre d'appel moderne, la réduction du nombre d'employés par abonné, l'introduction de dispositifs informatisés pour la lecture des compteurs et l'établissement d'un service à la clientèle décentralisé. Ces améliorations ont contribué à la rationalisation des coûts et, plus important encore, à une plus grande satisfaction de la clientèle. Néanmoins, la qualité des services d'approvisionnement

en eau restait déficiente principalement à cause de l'incapacité de la compagnie à résoudre le problème de l'approvisionnement par rotation des clients commencée dans les années 70 en réponse à l'allocation par le gouvernement de ressources en eau insuffisantes aux zones urbaines, combinée à d'importantes pertes d'eau. La pratique de la distribution par rotation entre les différentes zones du système de distribution implique que la majorité des zones ne reçoit de l'eau que deux jours consécutifs par semaine et seules quelques zones reçoivent de l'eau en continu. Comme les clients ont toujours vécu avec ce système de rotation, ils ont appris à gérer la situation en investissant dans des réseaux internes dans leur logement avec des citernes sur les toits ou souterraines, des pompes, des vannes et dans

La rotation de la distribution d'eau entre les différentes zones de répartition du système de distribution. La plupart des zones ne reçoivent de l'eau que deux jours consécutifs par semaine.

certain cas des systèmes de filtration. Ils peuvent également acheter de l'eau auprès de camions entre les jours d'approvisionnement et effectuer les activités nécessitant plus d'eau (comme la lessive) les jours d'approvisionnement en eau.

Les clients aux revenus élevés et moyens disposant d'une capacité de stockage élevée (jusqu'à 10 et 20 m<sup>3</sup>) sont moins affectés par la rotation. Inversement, les clients aux revenus les plus bas, doté d'une capacité de stockage moindre (1 à 3 m<sup>3</sup>) sont confrontés à d'importantes pénuries.

Un autre inconvénient de la distribution d'eau par rotation, ce sont les dégâts subis par le réseau de distribution à la suite des soudains changements de débit d'eau (« l'effet de coup de bélier »). La pratique de la rotation engendre également des coûts d'exploitation supplémentaires (notamment le personnel chargé d'ouvrir et de fermer les vannes), rend plus complexe la gestion des réducteurs de pression dans quelques 330 zones de distribution et complique la détection et la réparation des fuites.

Les clients ont appris à gérer la situation en stockant l'eau dans des citernes souterraines, sur les toits et au sol et en exécutant les tâches nécessitant davantage d'eau, comme la lessive, les jours de distribution.

L'incapacité de la compagnie à réduire les pertes d'eau et à contrôler correctement le système de distribution a engendré un déclin inquiétant des heures de service, comme indiqué dans le tableau 3.

**Tableau 3**  
**Amman – Heures de service en baisse**

Année	Heures par semaine
2005	66
2006	51
2007	47
2008	44

La couverture du service des eaux usées sous LEMA et Miyahuna est faible. Seulement 78 % de la population avait accès au réseau en 2006, ce chiffre passant à 80 % en 2008. La majorité des eaux usées était prétraitée dans un bassin et le reste l'était dans deux sites de traitement secondaires. En outre, l'AJGE a construit un grand site de traitement secondaire (As Samra) entièrement opérationnel dès 2008.

#### *Stabilité de l'infrastructure*

Les performances de l'AJGE et de LEMA à ce niveau n'étaient pas satisfaisantes comme l'ont montré trois indicateurs

indirects quantitatifs et qualitatifs. L'inventaire des immobilisations, dont l'évaluation des conditions, s'est révélé insuffisant pour l'élaboration d'un programme efficace de gestion des actifs. Par ailleurs, la compagnie ne disposait pas de normes définies pour le renouvellement et le remplacement des actifs, et donc, les décisions en la matière étaient guidées par la disponibilité des fonds, dont le produit d'un prêt à cette fin.<sup>22</sup> Par exemple, après avoir négligé les infrastructures pendant plusieurs années, l'AJGE a remplacé environ 10 % du réseau tertiaire d'Amman durant la validité du contrat de gestion. Cet investissement a été financé par un prêt contracté auprès de la Banque Mondiale et le programme a été interrompu une fois les fonds utilisés. USAID et divers donateurs ont financé d'autres programmes visant à remplacer une importante partie du système d'approvisionnement primaire et secondaire autour de la ville.

Un autre indicateur des faibles performances est le nombre de fuites et de rupture des conduites et la fréquence des pannes du système de collecte des eaux usées bien supérieur aux indicateurs des pratiques d'excellence. En 2004, par exemple, la part d'eau non facturée était estimée à 43 % de l'eau introduite dans le système de distribution et il y avait 11 ruptures/fuites par an par kilomètre de conduite.<sup>23</sup> Ces

deux estimations sont largement inférieures aux recommandations des pratiques d'excellence (moins de 20 % d'eau non facturée et moins de 0,2 rupture/fuite par an par kilomètre de conduite). Ces chiffres représentent un énorme gaspillage des ressources. L'eau traitée perdue ou consommée sans générer de revenu au fournisseur n'a fait qu'aggraver le problème de l'approvisionnement en eau.

Les blocages et débordements des égouts dépassent de loin les pratiques d'excellence internationales équivalentes à <0,1 par kilomètre de réseau par an. En 2004, environ 18 900 cas ont été recensés, soit 9 blocages par kilomètre de réseau par an. Ce problème constitue une entrave croissante au développement de nouveaux projets immobiliers. Il signale également le besoin d'une réhabilitation urgente du système.

#### *Adéquation des ressources en eau*

Les ressources en eau constituaient une préoccupation majeure pour Amman car la consommation d'eau (127 millions de m<sup>3</sup> en 2004) était proche de la capacité des sources (150 millions de m<sup>3</sup> de précipitations moyennes par an). A moyen terme (moins de 10 ans), les sources d'eau d'Amman devaient être augmentées par l'AJGE via la source de Zara-Ma'in opérationnelle depuis 2008.

<sup>22</sup> LEMA a géré 3 budgets d'investissement : i) financé par l'AJGE pour les investissements en O&M, ii) financé par l'AJGE pour les investissements externes au contrat avec LEMA, et iii) financé par un prêt auprès de la Banque Mondiale.<sup>23</sup> Currently there is no information available of the breakdown of losses between commercial and technical causes.

<sup>23</sup> Aucune information n'est actuellement disponible sur la répartition des pertes entre les causes commerciales et techniques.

A plus long terme, l'AJGE vient de finaliser un contrat BOT afin d'acheminer 100 millions de mètres cubes par an depuis la nappe aquifère de Disi en 2013. Les dépenses en infrastructures de ce projet s'élèvent à environ 800 millions de JOD.

### *Viabilité financière*

Etant donné les politiques gouvernementales dans le secteur de l'assainissement et de la distribution d'eau et les conditions du contrat de gestion de LEMA, les dispositions des services de distribution d'eau à Amman n'étaient pas viables financièrement. Ils dépendaient des revenus d'exploitation de LEMA et des subventions du gouvernement. De manière générale, les recettes propres d'une compagnie doivent couvrir les frais d'exploitation et de maintenance, et les subventions gouvernementales doivent couvrir les frais d'investissement. Les subventions gouvernementales étaient financées par des prêts et des bourses d'organisations multilatérales et bilatérales, par une dette interne et par les recettes actuelles du gouvernement. Le moment et l'ampleur des investissements dans l'expansion et la réhabilitation du système ont été dictés par la disponibilité des fonds budgétaires et externes et non par les exigences des services.

Outre les contraintes du financement des dépenses d'investissement, le modèle financier n'offrait pas un bon équilibre entre les dépenses d'exploitation et de maintenance d'une part et les recettes de l'autre. Ce déséquilibre résultait des niveaux de tarifs fixés par le conseil des ministres sur la base de considérations politiques, sans règles explicites particulières et sans suffisamment de discussions quant à savoir si les tarifs étaient suffisants pour couvrir la maintenance et la réhabilitation. *Développement des employés et des dirigeants*

La gestion du personnel s'est révélée être une autre question épineuse du contrat de gestion car il y avait deux groupes d'employés. Un groupe

était composé de personnes directement engagées par LEMA, avec des salaires et des avantages alignés sur le marché, et l'autre était composé d'employés de l'AJGE, au régime salarial des fonctionnaires. Ce manque de cohérence au niveau des salaires et des avantages a naturellement créé un mécontentement chez les employés. Malgré ces difficultés, LEMA a recruté et conservé une main-d'œuvre de plus en plus compétente. Elle a également augmenté les opportunités de développement professionnel au travers de formations. Malheureusement, ces efforts ne furent pas suffisants pour combler le fossé entre les performances actuelles et les améliorations continues nécessaires à l'amélioration des normes de service.





## CHAPITRE 3

# LE PROCESSUS : UNE APPROCHE DISCIPLINÉE DE LA RÉFORME

« Dans tout projet, la création de connaissances doit se réaliser dans une ambiance d'attention mutuelle, où les membres de l'organisation s'intéressent activement à appliquer les idées des autres ».<sup>24</sup>

La réforme du secteur de l'assainissement et de la distribution d'eau est un processus complexe et risqué. Les réformateurs, pour réussir, doivent faire preuve d'un engagement sans faille mais ils doivent également instaurer une approche disciplinée et systématique de la conception à la mise en œuvre de la réforme. Comment les réformes d'Aqaba et d'Amman ont-elles pu être réalisées si rapidement ? La réponse réside dans une combinaison inhabituelle de facteurs, notamment une grande demande pour une réforme, un soutien politique accompagné d'un mandat clair accordé au personnel responsable de la conception et de la mise en œuvre de la réforme et des processus de prise de décision très structurés pour garantir des résultats cohérents avec les souhaits des décideurs.

### **Demande d'une réforme**

La loi établissant la ZESA semble avoir donné une solide impulsion pour une grande réforme du secteur de l'assainissement et de la distribution d'eau à Aqaba. La loi a rendu l'AZESA responsable du développement de tous les services publics afin d'accompagner le processus ambitieux de développement dans la zone. L'impulsion pour cette réforme a par ailleurs été encouragée par le fait que l'on pensait à Aqaba que l'AJGE serait dans l'incapacité de développer de nouvelles sources d'eau que les entrepreneurs d'Aqaba estiment nécessaires d'ici 2007. Plus tard au cours du processus, il a été démontré que ces nouvelles sources ne seraient requises qu'à partir de 2013.<sup>25</sup>

La loi de l'AZESA a généré une forte demande pour une réforme du secteur de l'assainissement et de la distribution d'eau à Aqaba.

Le succès de la réforme à Aqaba a sans doute été décisif dans la demande de réforme à Amman. Ces deux cas sont à leur tour susceptibles d'inciter le gouvernement à tenter d'autres expériences dans d'autres parties du pays, notamment dans les gouvernorats du nord et du centre.

### **Soutien politique important**

La réforme d'Aqaba et Amman a été chapeauté par le conseil des ministres via le Ministère de l'eau et de l'irrigation qui dirige le secteur de l'eau du pays. Le conseil des ministres décide en dernier ressort, conformément à la législation jordanienne.

<sup>24</sup> Von Krogh Georg, Ichijo, Kazuo et Nonaka, Ikujiro. *Enabling Knowledge Creation. How to Unlock the Mystery of Tacit Knowledge and Release the Power of Information (Activation de la création de connaissances. Comment déverrouiller le mystère des connaissances tacites et libérer le pouvoir d'information)*. Oxford University Press, 2000, p. 9.

<sup>25</sup> The Water Resources and Demand Assessment (Les ressources en eau et l'évaluation de la demande), publié en 1998 par Montgomery Watson/Arabtech Jardaneh avait estimé qu'en 2007 la croissance de la population exigerait des ressources supplémentaires en eau. Une projection actualisée de la demande réalisée par le projet TAPS en 2003 a repoussé la date d'une demande supplémentaire à

Le gouvernement avait compris que le processus de transformation en société avait besoin d'un soutien politique important et continu ainsi que d'experts gouvernementaux et de responsables de haut rang pour diriger le processus au jour le jour et pour effectuer les recommandations au conseil des ministres. Le gouvernement avait également compris que les dispositions organisationnelles de la réforme devaient être adaptées aux réalités politiques et administratives des deux villes. A Aqaba, le processus a été pris en charge par un comité de coordination composé de représentants de l'AZESA et des autorités gouvernementales, tandis qu'à Amman il a été géré par un comité (Equipe de développement du projet) constitué uniquement de représentants de l'AJGE<sup>26</sup>. Des représentants d'USAID et des conseillers ont participé aux deux comités.

24

La composition différente des comités à Aqaba et à Amman reflète les différences dans les relations politiques et organisationnelles entre le gouvernement et les deux villes. Les deux villes avaient une tradition de contrôle gouvernemental des services d'assainissement et de distribution d'eau. Et pourtant la zone économique avait créé une nouvelle situation à Aqaba car l'AZESA disposait des pouvoirs en matière de développement

des services publics. Cette loi entraînait en conflit avec les pouvoirs de l'AJGE dans le secteur de l'assainissement et de la distribution d'eau et donc le gouvernement et Aqaba devaient trouver une solution politique qui a été la nomination de représentants de l'AJGE et de l'AZESA au sein du comité de réforme.

La loi de l'AZESA entraînait en conflit avec les pouvoirs de l'AJGE. Le gouvernement et Aqaba devaient donc trouver une solution politique au conflit.

### **Des espaces sûrs pour le partage des connaissances**

Les comités créés par le gouvernement pour l'aide aux réformes ont présenté une approche pratique, réaliste et novatrice pour l'exécution des réformes. Ils devaient être des « espaces sûrs » dans lesquels les participants pouvaient partager, créer et appliquer les connaissances du secteur intéressantes pour la transformation en société. Cette idée se reflète dans leur rôle qui était de développer une vision collective des dispositions organisationnelles pour les entités offrant les

Les comités ont présenté une approche pratique, réaliste et novatrice à l'exécution des réformes. Ils devaient être des « espaces sûrs » pour partager, créer et appliquer les connaissances du secteur.

services d'assainissement et de distribution d'eau.

Des responsables gouvernementaux de haut rang ont également participé à ces comités. Cela était essentiel pour une communication rapide et efficace avec les décideurs : le premier ministre et le conseil des ministres par l'intermédiaire du ministre de l'eau et de l'irrigation. Cela était également important pour s'assurer de la faisabilité politique des recommandations des comités.

### **Assistance spécialisée**

Le MEI et USAID ont engagé des experts pour aider le gouvernement dans sa réforme. Les sociétés de consultance, sous contrat avec USAID, avaient pour tâche d'analyser divers modèles organisationnels et d'en recommander un aux comités. Pour réaliser leur mission, ces sociétés de consultance ont fait appel à des équipes multidisciplinaires composées d'expatriés et d'experts locaux, spécialistes dans la réforme de secteur, la gestion des services publics, la réglementation, l'ingénierie, l'économie, le droit, les finances, les ressources humaines, les technologies de l'information, la communication et la formation.

<sup>26</sup> Dans cette étude, comité et équipe de développement du projet représentent la même chose.

## Approche systématique de la réforme

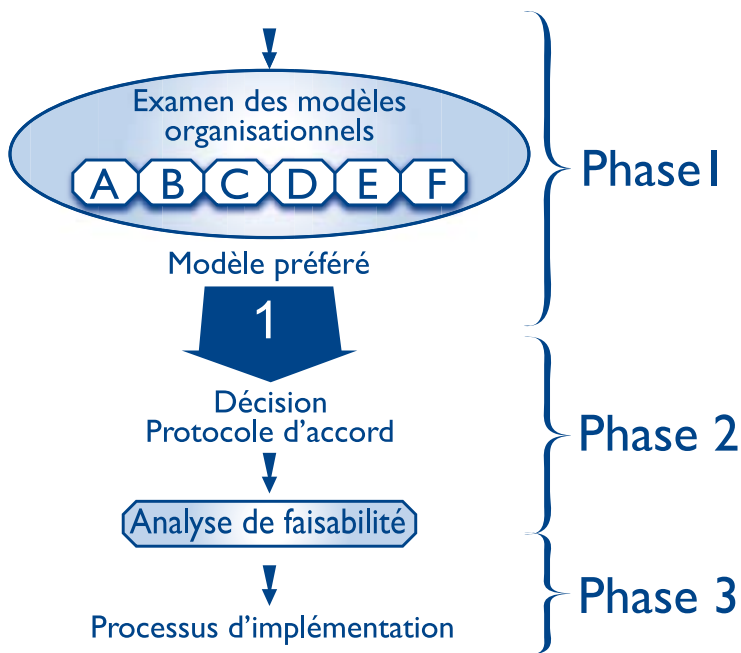
Sur la base des propositions techniques des conseillers, les comités ont organisé les réformes et le travail des conseillers en trois phases. Dans la première phase, les comités, avec l'aide des conseillers, ont analysé les options organisationnelles et identifié une option recommandée pour fournir les services. Dans la

deuxième phase, les conseillers ont, en collaboration avec les membres du comité, préparé une étude de faisabilité ainsi qu'une feuille de route détaillée pour la mise en œuvre de l'option sélectionnée. Dans la troisième phase, les conseillers ont aidé les comités à mettre en œuvre l'option choisie. Ces phases du projet et la méthodologie sont illustrées ci-après dans le graphique 1.<sup>27</sup>

Cette méthodologie par phases veillait à ce que les comités et le gouvernement atteignent progressivement et systématiquement des accords et avis utiles à la transformation en sociétés. En d'autres termes, les décisions finales étaient facilitées par une approche « sans surprise ».

Les décisions finales ont été facilitées par une approche « sans surprise » du processus de prise de décision.

Graphique 1  
Phases du projet et méthodologie



Les comités ont également instauré des pratiques de travail efficaces. Ils ont maintenu l'élan des réformes grâce au respect d'un calendrier strict de réunions<sup>28</sup> bien organisées et très productives avec des ordres du jour proposés par les conseillers et approuvés par le comité au début de chaque séance. Les délibérations étaient communiquées par des documents distribués au préalable par les conseillers ou par des présentations Powerpoint au cours des réunions.

Les comités, USAID et les conseillers ont créé « l'avantage de la collaboration » pendant le processus. Cela se reflète dans les principes directeurs du travail des conseillers :

<sup>27</sup> Présentation Powerpoint par les conseillers du rapport de faisabilité à la PDT le 10 juillet 2006.

<sup>28</sup> Le comité de la compagnie des eaux d'Aqaba s'est réuni 12 fois en 18 mois tandis que le comité de MIYAHUNA s'est réuni 19 fois en 14 mois.

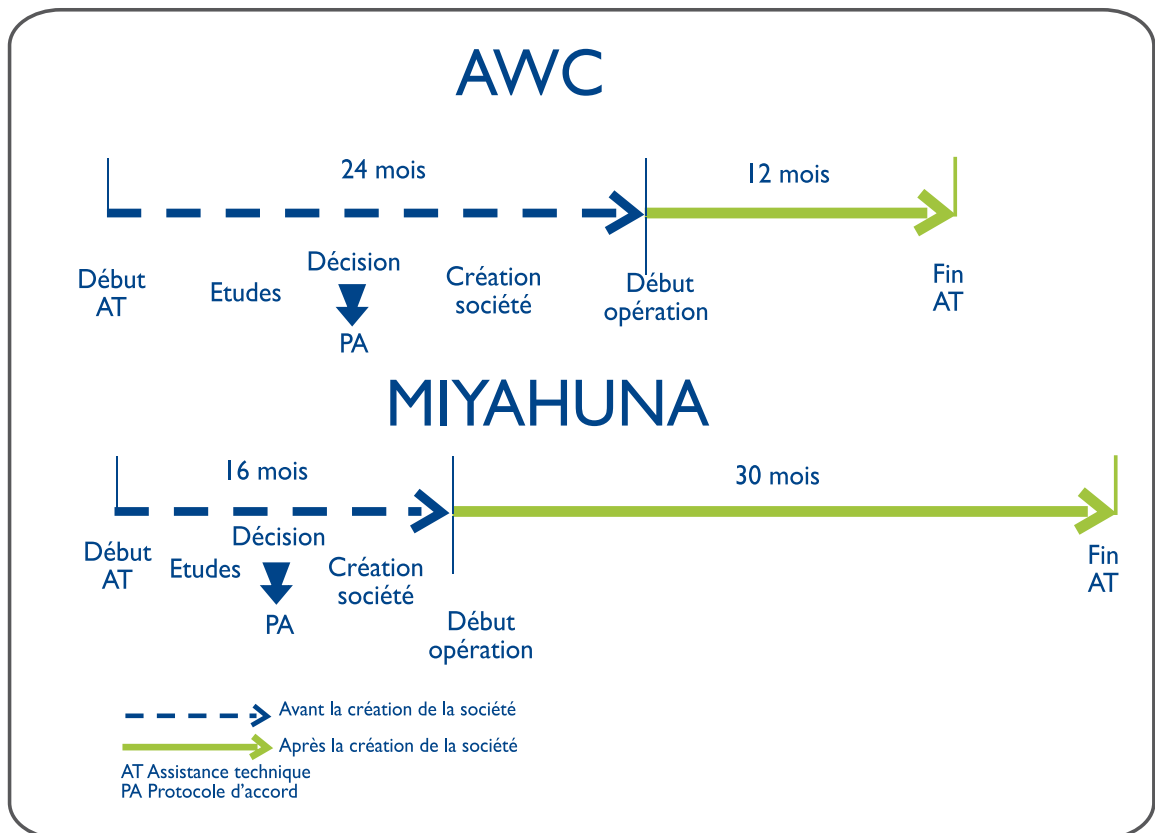
« L'on obtiendra l'avantage de la collaboration lorsque quelque chose d'inhabituellement créatif se produira, par exemple lorsqu'un objectif qu'aucune autre organisation n'aurait pu réaliser seule est atteint et lorsque chaque organisation, au travers de la collaboration, est capable d'atteindre ses propres objectifs mieux qu'elle n'aurait pu le faire seule ». <sup>29</sup>

Sur un autre plan, les comités furent également efficaces en matière de communication aux ministres et officiels du processus en cours, y compris les recommandations envisagées par les comités. Cette communication comprenait les réactions informelles des officiels gouvernementaux des comités aux officiels de haut rang du gouvernement, mais aussi les présentations formelles des

conseillers aux ministres clés. De plus, un procès-verbal des délibérations des comités était rédigé et distribué à tous les membres.

Cette approche a porté ses fruits car le gouvernement a pu mettre la réforme en œuvre dans les délais prévus. Mais ce processus prend du temps, comme on peut le voir dans le graphique n°2 ci-dessous.

**Graphique 2**  
**Calendrier de la transformation en société**



<sup>29</sup> Huxham, Chris. (Ed). *Creating Collaborative Advantage (Création de l'avantage de la collaboration)*. Sage, Londres 1996. La citation est tirée de la présentation Powerpoint du conseiller à la PDT le 26 octobre 2005.



## CHAPITRE 4

# FAIRE DES CHOIX : AU DÉTRIMENT DE QUI ?

« Malgré l'importance des facteurs économiques, ... le changement institutionnel est essentiellement le résultat de l'équilibre des pouvoirs prévalant dans les groupes d'intérêt »<sup>30</sup>

Opérer un choix entre les dispositions organisationnelles alternatives pour les services d'assainissement et de distribution d'eau est une entreprise sensible. Cela nécessite une bonne compréhension des caractéristiques physiques des services et de l'environnement économique, institutionnel, politique et social dans la zone en question. Cette étude suggère, dans la lignée de l'administration publique centralisée de Jordanie, que les choix fondamentaux à Aqaba et à Amman ont été opérés par le gouvernement en qualité d'acteur principal des marchés politiques de l'eau du pays. Elle suggère en outre que les principales décisions visaient à préserver autant que possible le status quo afin de ne pas menacer les intérêts des organisations clés du secteur.

Les principales décisions visaient à préserver autant que possible le status quo afin de ne pas menacer les intérêts des organisations clés du secteur.

### **Choisir entre le secteur public et le secteur privé**

Les cas d'Aqaba et d'Amman diffèrent au niveau des processus et des critères de sélection entre les secteurs public et privé en matière de fourniture des services d'assainissement et de distribution d'eau. A Aqaba, le choix a été guidé par la perception d'AZESA du moment auquel l'entrée en opération d'une nouvelle source d'eau serait nécessaire et par son évaluation de la capacité de l'AJGE à financer, construire et mettre en œuvre une nouvelle source d'ici 2007. Comme AZESA doutait de la capacité de l'AJGE à atteindre cet objectif, son premier intérêt était de conclure un contrat de concession avec un opérateur privé capable de l'atteindre. Par la suite, il est devenu clair qu'une

nouvelle source était requise aux environs de 2013 seulement et, sur base de ces informations, le comité de réforme a décidé que le contrat de concession n'était pas nécessaire puisqu'il n'y avait pas suffisamment de temps pour construire la nouvelle source. C'est dans ces conditions que le comité a adopté le modèle de transformation en société.

A Amman, le comité de réforme a envisagé plusieurs dispositions organisationnelles, allant de la pleine concession à une entité du secteur privé à une compagnie appartenant entièrement au gouvernement. Le procès-verbal des discussions des comités et des entrevues avec les officiels gouvernementaux suggère toutefois que l'intention des acteurs les plus influents du gouvernement était toujours d'établir une compagnie appartenant au gouvernement dans la lignée du modèle d'Aqaba.

<sup>30</sup> Saleth, R. Maria et Dinar, Ariel. The Institutional Economics of Water: A Cross-Country Analysis of Institutions and Performance (L'économie institutionnelle de l'eau. Une analyse des institutions et des performances). The World Bank, 2004, p. 40

Cela était cohérent avec l'approche en matière de gestion des services publics en des ressources en eau en Jordanie. Le comité a par conséquent recommandé, sans beaucoup de discussions, la compagnie publique.

L'intention des protagonistes les plus influents du gouvernement était d'établir une compagnie appartenant au gouvernement à Amman dans la lignée du modèle d'Aqaba.

Néanmoins les discussions du comité sur les modèles organisationnels avec participation du secteur privé ont pris en considération plusieurs facteurs importants. Tout d'abord, les investisseurs internationaux spécialisés et les opérateurs témoignaient peu d'intérêt dans les nouveaux projets au moment de la transformation en société des services<sup>31</sup>. Et deuxièmement, les investisseurs privés potentiels factureraient des prix élevés pour leurs services étant donné les risques importants du projet d'Amman. Selon les conseillers pour la transformation en société et le comité, ces risques résultaient de l'absence d'une politique tarifaire gouvernementale explicite et de l'incertitude de la disponibilité des ressources en eau, surtout à Amman.

En tout cas, l'option d'une société publique n'exclut pas

l'implication future du secteur privé au travers de services d'externalisation lorsque le gouvernement l'estimera nécessaire. Le gouvernement jordanien comprend que la transformation en société, telle qu'elle est mise en œuvre, fait partie d'un processus d'évolution des politiques et des dispositions institutionnelles du secteur et qu'elle ne constitue pas nécessairement la « solution ultime » aux problèmes du secteur. Il n'existe aucune formule magique garantissant la fourniture des services.

### **Rhétorique et réalité : maintien du status quo**

Le gouvernement a créé l'AWC et MIYAHUNA comme des sociétés à responsabilité limitée conformément à la loi jordanienne sur les sociétés. En adoptant cette forme juridique, l'intention du gouvernement était de fournir aux sociétés un cadre cohérent avec les exigences d'une entité gérée selon les principes du commerce moderne et les pratiques du secteur privé. Cette intention est explicite dans le protocole d'accord qui prévoit que les parties acceptent que la compagnie des eaux soit « exploitée comme une entité autonome, financièrement viable, gérée selon les principes commerciaux et encouragera la participation du secteur privé ».

Le gouvernement a cependant adopté une approche prudente par l'utilisation limitée, jusqu'à présent, des possibilités offertes par le cadre juridique des sociétés. Cette utilisation limitée se reflète principalement dans la structure de propriété des sociétés, qui permet à l'AJGE de contrôler étroitement leurs opérations et d'amender leurs règlements intérieurs de manière unilatérale. A Aqaba, les actionnaires de la compagnie des eaux sont l'AJGE à hauteur de 85 % et l'AZESA à hauteur de 15 %. A Amman, l'AJGE détient 100 % des actions de MIYAHUNA. La loi autorise quiconque détenant 75 % des actions à amender les règlements internes.

La relation entre le gouvernement et les compagnies des eaux fut l'une des questions les plus importantes abordées par les comités de transformation en société à Amman et à Aqaba. Cette relation, combinée à la structure de propriété, devait déterminer la répartition des pouvoirs entre les responsables du gouvernement et le conseil d'administration et la direction des nouvelles sociétés.

Comment les pouvoirs allaient-ils être distribués entre les responsables du gouvernement et le conseil d'administration des nouvelles sociétés fut l'une des questions les plus importantes abordées au cours de la transformation en société.

<sup>31</sup> Plusieurs grands contrats de concession, partout dans le monde, ont été résiliés ces dernières années, créant une certaine incertitude tant pour les investisseurs potentiels que pour les gouvernements.

Les décisions du gouvernement concernant cette relation étaient résumées dans des documents juridiques semblables pour les deux sociétés : les statuts et l'acte constitutif ainsi que la convention de développement et d'affectation. Les documents ont été signés par des représentants des compagnies des eaux et de l'AJGE et ont été approuvés par le conseil des ministres. A Aqaba, les documents ont également été signés par un représentant de l'AZESA.

Des statuts et un acte constitutif sont nécessaires pour créer une société à responsabilité limitée conformément à la loi sur les sociétés. Il s'agit de documents relativement simples qui comprennent le nom de la société, son objet principal et ses pouvoirs, son capital, ses pouvoirs et les responsabilités des actionnaires. La convention de développement et d'affectation est un document plus détaillé qui aborde des points spécifiques du fonctionnement des compagnies des eaux. Il inclut par exemple l'affectation des actifs et les acceptations des responsabilités, les revenus, le transfert du contrôle des actifs existants, l'expansion et le développement du système, la portée des services, les rapports et les normes de qualité.

Quels sont les principaux choix opérés par le gouvernement ? Ils se concentrent principalement

sur quatre secteurs : la gouvernance des sociétés, les dispositions financières, les opérations et la réglementation.

### **Gouvernance des sociétés**

Conformément à la tradition d'une gestion centralisée des services publics d'assainissement et de distribution d'eau, le gouvernement et l'AJGE ont choisi de conserver un contrôle strict des opérations des sociétés via les droits de nommer les membres des principaux organes de décision des sociétés, d'implémenter et de financer les principaux programmes d'investissement et de fixer les tarifs pour les services des sociétés.

Le gouvernement et l'AJGE ont choisi de conserver un contrôle étroit des sociétés.

L'AJGE, en tant que propriétaire majoritaire ou unique des sociétés, contrôle l'assemblée générale qui est l'organe de contrôle le plus puissant des sociétés. Elle contrôle également le conseil d'administration<sup>32</sup> dont les membres sont nommés par l'assemblée générale conformément aux statuts de la société. Cinq des sept membres du conseil d'administration de l'AWC sont nommés par l'AJGE, les deux autres étant nommés par l'AZESA. Dans le cas de MIYAHUNA, l'AJGE nomme

les sept membres du conseil. Enfin, le conseil, qui est contrôlé par l'AJGE, nomme le directeur général et la direction supérieure et a le droit de nommer et de licencier toute personne dans la société.

### **Dispositions financières**

Les dispositions financières adoptées par le gouvernement pour AWC et MIYAHUNA déléguent davantage de pouvoir aux directions des sociétés pour prendre les décisions financières quotidiennes qu'avant la transformation en société. Le gouvernement conservait cependant le pouvoir de prendre des décisions stratégiques financières.

Un exemple de délégation accrue envers les sociétés est le pouvoir de gérer les flux de trésorerie des services qui, avant la transformation en société, était concentré dans les mains de l'AJGE. Maintenant, les directions des compagnies des eaux collectent elles-mêmes les revenus et les utilisent de manière autonome dans le cadre des paramètres fixés dans les budgets annuels. MIYAHUNA reçoit en outre le produit de la taxe de 3 % sur l'assainissement des eaux usées collectées par la MAP et qui s'élève à environ 9 millions de JOD, l'équivalent de 12 % des recettes totales de la société.

<sup>32</sup> En Jordanie, l'équivalent du comité de direction pour les sociétés à responsabilité limitée est connu comme le comité de direction. Cette étude utilise le terme conseil d'administration plutôt que comité de direction car elle s'adresse à un public international.

Dans le domaine des décisions financières stratégiques, le gouvernement a conservé le pouvoir de fixer les tarifs et, dès lors, de déterminer les recettes des compagnies des eaux. C'est un rôle légitime pour le gouvernement dans le secteur de l'assainissement et de la distribution d'eau étant donné le caractère monopolistique de l'industrie. Le problème ne réside pas dans le fait que le gouvernement conserve ce pouvoir mais dans le fait qu'il le conserve sans règles explicites pour la fixation du tarif<sup>33</sup>. Cette absence de règles conduit souvent à un comportement opportuniste du gouvernement, au détriment des compagnies des eaux.

L'AJGE s'est réservé le pouvoir de financement et d'implémentation des principaux investissements en capital de MIYAHUNA.

30

L'AJGE s'est conservé le pouvoir de financement et d'implémentation des principaux investissements en capital pour MIYAHUNA. Il s'agit d'investissements dans la réhabilitation et l'expansion des systèmes de distribution d'eau et des usines de traitement des eaux usées en dehors de la zone de service. Le pouvoir délégué par l'AJGE à MIYAHUNA est lié aux investissements dans la maintenance, la réhabilitation et l'expansion des réseaux de distribution d'eau et

d'assainissement, la maintenance des puits, les systèmes d'acheminement et les usines de traitement des eaux usées dans la zone de service. Ces investissements présentent une limite annuelle à convenir entre l'AJGE et MIYAHUNA.

Le gouvernement a conservé le pouvoir de fixer les tarifs sans règles explicites.

L'AWC bénéficie d'une liberté totale pour financer et implémenter ses programmes d'investissements dans ses limites financières.

Conformément à l'intérêt du gouvernement de contrôler le programme d'investissement en capital, l'AJGE a conservé la propriété des actifs fixes à Amman et les a mis à la disposition de MIYAHUNA pour utilisation et exploitation dans le cadre de la convention de développement et d'affectation. Cette convention inclut l'obligation pour MIYAHUNA d'exploiter et de conserver les actifs conformément aux normes de l'industrie. Les actifs fournis par le gouvernement dans le cadre des capitaux de MIYAHUNA étaient les créances, les stocks de LEMA, les véhicules et l'équipement opérationnel.

La propriété des actifs fixes ne devrait toutefois pas faire de différence au niveau de la capacité de la direction à fournir les services d'assainissement et de distribution d'eau. Toutefois, l'absence de rapports financiers

intégrant tous les actifs et les responsabilités des services n'apporte pas de différence significative dans la transparence du système de rapport financier. Sans informations consolidées sur la valeur des actifs qui génèrent les revenus des sociétés, le lecteur des rapports financiers ne peut pas évaluer de l'efficacité des investissements en capitaux. En outre, l'absence d'amortissements entraîne une surestimation des bénéfices des services. Cela a également entraîné une imposition sur base des bénéfices pour MIYAHUNA et l'AJGE a prélevé plusieurs millions de dinars jordaniens sur le compte de MIYAHUNA.

## Opérations

Dans le choix de la manière dont les nouvelles sociétés allaient fonctionner et de la manière dont les responsabilités allaient être allouées, le gouvernement a tenu compte des limites imposées par les institutions historiques de la Jordanie et les pratiques politiques ainsi que par les aspects physiques des systèmes d'assainissement et de distribution d'eau.

## Fourniture des services.

La décision d'allouer aux nouvelles compagnies des eaux la responsabilité de gérer et d'exploiter les réseaux d'assainissement et de distribution d'eau fut relativement directe. Les zones de service étaient bien définies, il n'y avait pas de conflit d'intérêts en dehors de

<sup>33</sup> Différentes initiatives visant à réformer le mode de fixation des tarifs ont été avortées par les changements fréquents de direction au Ministère.

l'AJGE qui avait historiquement la responsabilité totale des services, et le conseil des ministres possédait l'autorité légale de déléguer la fourniture de ces services à n'importe quelle entité du secteur public ou privé étant la propriété partielle ou totale de l'AJGE.

**Ressources en eau.** Les décisions relatives à la gestion et à l'affectation des ressources en eau étaient plus complexes que les questions relatives aux réseaux. Cela est dû à la rareté de l'eau en Jordanie et à la grande disparité annuelle des précipitations mais aussi à la tradition qui veut que le gouvernement juge et décide de l'affectation de l'eau entre les utilisateurs. La solution adoptée tant à Aqaba qu'à Amman fut

de permettre aux nouvelles compagnies des eaux d'exploiter et de conserver les systèmes d'approvisionnement en eau et les champs de puits dans la zone de service des sociétés. L'AJGE et l'AVJ continuent à fournir de l'eau à partir de sources extérieures à ces zones de services et qui, par nature, sont partagées avec d'autres utilisateurs urbains et ruraux. L'engagement de l'AJGE en ce qui concerne les volumes d'eau à fournir aux sociétés et les méthodes utilisées pour fixer les prix de cette eau est détaillé dans les conventions d'approvisionnement en eau signées avec l'AWC et la MIYAHUNA. L'AVJ n'a pas signé ces conventions.

L'AWC et la MIYAHUNA sont autorisées à gérer et à conserver les sources d'approvisionnement en eau située dans leurs zones de services. L'AJGE et l'AVJ fournissent l'eau à partir de sources extérieures aux zones de services.

#### **Traitement des eaux usées.**

Les choix du gouvernement concernant les responsabilités en matière du traitement des eaux usées ont pris en considération les droits existants des autres parties. A Amman, par exemple, la plus grande usine de traitement des eaux usées (As Samra) doit être exploitée par un opérateur privé qui a construit l'installation dans le cadre d'une convention de "construction, exploitation et transfert" avec l'AJGE. MIYAHUNA devrait payer l'AJGE pour ce service. A Aqaba, la compagnie exploite l'usine de traitement récemment construite et financée à l'aide d'une bourse d'USAID.

L'AWC et la MIYAHUNA sont autorisées à gérer et à conserver les sources d'approvisionnement en eau situées dans leurs zones de services. L'AJGE et l'AVJ fournissent l'eau provenant de sources extérieures aux zones de services.



**Politiques du personnel.** Le gouvernement, en créant des sociétés par actions à responsabilité limitée, permet au conseil d'administration et à la direction d'introduire des modifications dans les systèmes et les politiques du personnel conformément aux exigences d'un service public plutôt que d'un service civil. La première étape prise par les conseils

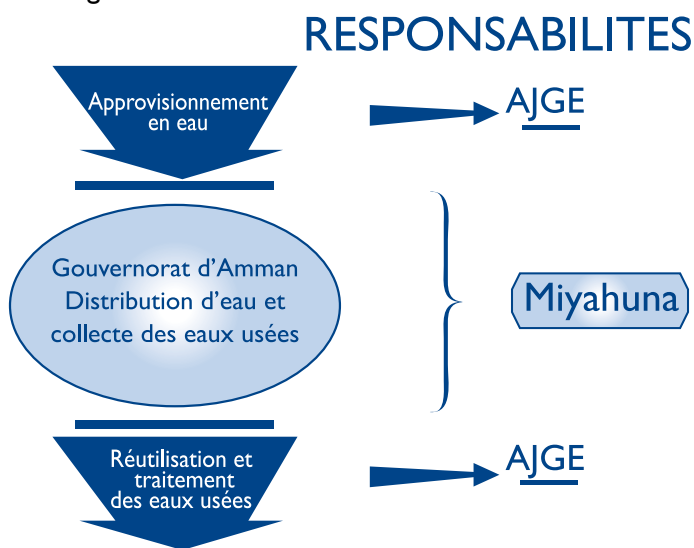
d'administration des sociétés dans cette direction fut de conclure de nouveaux contrats avec tous les employés et d'augmenter leurs salaires dans la lignée du secteur privé.

**Politiques d'approvisionnement.** Cette zone a marqué un changement radical par rapport au passé. Tant l'AWC que la MIYAHUNA ont suivi les pratiques d'approvisionnement

du secteur privé. Le bureau d'audit du gouvernement contrôle les approvisionnements pour s'assurer que les achats et les acquisitions sont réalisés conformément aux règles des sociétés.

Le graphique ci-dessous illustre les décisions prises par le gouvernement en ce qui concerne la manière dont la MIYAHUNA devrait fonctionner.

**Graphique 3**  
**Modèle de gestion de la MIYAHUNA.**



### **Réglementation**

Outre son rôle d'actionnaire et de financier des nouvelles compagnies des eaux, l'AJGE a choisi d'également continuer à exercer la réglementation par contrat via l'unité de gestion du projet (UGP), qui fut créé à l'origine pour contrôler le contrat de gestion à Amman. Les normes de performances principales sont fixées dans les conventions de développement et d'affectation. Ces conventions requièrent également que les sociétés publient des rapports annuels aux actionnaires, en ce compris les rapports financiers contrôlés.

Les rôles de l'AJGE en tant qu'actionnaire majoritaire, financier et régulateur des nouvelles compagnies des eaux présentent des risques importants étant donné les difficultés inhérentes à l'harmonisation d'objectifs conflictuels. Un exemple de ces difficultés est lié aux normes de services et à la disponibilité des ressources financières. L'AJGE doit concilier le souhait du gouvernement de conserver des tarifs bas et de minimiser le coût de la fourniture des services tout en répondant à des normes de services élevées.



## CHAPITRE 5

# LANCEMENT DES SOCIÉTÉS : SOUCI DU DETAIL

*“Les plans échouent souvent parce que les responsables ont omis de tenir compte de petits détails ennuyeux, de frictions ... qui doivent être aplanis pour garantir la réussite du projet. Le plan peut être simple ; le mettre en pratique n'est pas si aisé.”<sup>34</sup>*

Un message important des chapitres trois et quatre fut l'approche disciplinée et pragmatique du gouvernement pour les principales décisions au cours de la réforme. Ce chapitre présente un message similaire pour le lancement des sociétés. Le gouvernement a parfaitement planifié les différentes étapes, les décisions et les activités requises pour permettre aux sociétés d'assumer la responsabilité totale des opérations dès le premier jour. Il s'est néanmoins révélé moins efficace pour prendre les mesures nécessaires pour préparer les sociétés pour le moyen et le long terme.

### **Étape pré-opérationnelle : une approche pragmatique**

Au cours de l'étape pré-opérationnelle, les comités responsables de la réforme ont conservé la même approche

disciplinée du travail qui a caractérisé les premières étapes. Les membres des comités étaient les mêmes. Les plans étaient parfaitement formulés et les échéances étaient fermes pour la réalisation des différentes tâches. Le calendrier pour créer la MIYAHUNA, par exemple, était grandement influencé par la détermination du gouvernement de reprendre les services de LEMA au 1 janvier 2007, soit, immédiatement à l'expiration du contrat de gestion en cours.

La transition pour les deux compagnies comprenait trois éléments clés : la nomination de membres au conseil d'administration, la nomination de personnel clé et la recherche de support pour les nouvelles sociétés.

Nomination des membres au conseil d'administration

Pour la première étape de la transition, le gouvernement a convoqué la première assemblée générale des sociétés une fois celles-ci créées juridiquement. La tâche de l'assemblée générale était de nommer les membres du conseil d'administration. A Amman, l'AJGE, usant du pouvoir conféré par les statuts de la société, a nommé un conseil composé de quatre membres du personnel du ministère de l'eau et de l'irrigation, un du ministère de la planification et deux membres extérieurs.

La commodité d'un conseil d'administration diversifié comprenant des représentants du secteur privé et de la société civile a été abordée précédemment.

<sup>34</sup> Dornier, Dietrich. *The Logic of Failure. Recognizing and Avoiding Errors in Complex Situations.* (La logique de l'échec. Reconnaître et éviter les erreurs dans les situations complexes). Perseus Books, 1996, p. 167.

Cependant, seuls trois membres avaient été choisis en dehors du MEI/de l'AJGE. Un des membres extérieurs représente la municipalité d'Amman et sa périphérie en tant qu'actionnaire important. Un autre membre extérieur, le directeur de la Jordan Electric Power Company (Compagnie d'électricité de Jordanie), apporte au conseil la perspective et l'expérience d'un autre service public. Le troisième membre du ministère de la planification offre une plus large perspective de l'économie.

Le conseil d'administration de la MIYAHUNA est composé de quatre membres du personnel du Ministère de l'eau et de l'irrigation, d'un membre du Ministère de la planification et de deux membres extérieurs.

Le cas de l'AWC est similaire à celui de la MIYAHUNA. Cinq membres représentent le Ministère de l'eau et de l'irrigation et deux représentent l'Aqaba Development Corporation (Société de développement d'Aqaba) qui est la branche de développement de l'AZESA.

### **Nomination du personnel clé**

Une autre étape important fut la sélection des dirigeants des nouvelles compagnies des eaux. Cette étape est importante pour cette étude car elle illustre l'approche de la création des sociétés mais aussi le souhait de l'AJGE de préserver le status quo. Le premier directeur

général pour les deux sociétés fut un responsable de haut niveau de l'AJGE. Il a d'abord été nommé directeur général de l'AWC et deux ans plus tard, PDG de la MIYAHUNA. Lorsque ce dirigeant est passé de l'AWC à la MIYAHUNA, le conseil d'administration a promu son adjoint qui, avant la transformation en société, était le chef du bureau de l'AJGE à Aqaba. Pour plus de certitude, l'AJGE, dans la cas de la MIYAHUNA, a envisagé la possibilité d'introduire une personne du secteur privé mais a finalement décidé de nommer une personne proche du secteur.

Le désir de status quo de l'AJGE fut confirmé deux ans après la création de la MIYAHUNA lorsque son directeur général prit sa retraite et fut remplacé par un autre responsable de l'AJGE.

L'AJGE s'est assurée que les personnes qui allaient être nommées directeurs généraux des nouvelles compagnies faisaient partie des équipes assurant le passage de l'ancienne administration à la nouvelle. Dans le cas de la MIYAHUNA, par exemple, le nouveau dirigeant fut nommé dans un rôle de conseiller avant la création de la société et avait pour responsabilité de prendre des décisions importantes, comme l'organisation de la compagnie, les conditions d'engagement du personnel, la réception des actifs de l'AJGE et de LEMA.

Les autres personnels clés, à l'exception du directeur des ressources humaines de la MIYAHUNA et le directeur financier de l'AWC, provenaient également de l'AJGE ou de LEMA.

### **Recherche de soutien pour les nouvelles compagnies**

Au cours des six mois séparant la signature du protocole d'accord mentionné précédemment et le lancement des activités, les comités de réforme et le gouvernement ont recherché le soutien des actionnaires pour la réforme. Ce fut réalisé par divers moyens, comme des réunions avec les syndicats et le personnel des services et des représentants des autorités locales.

En outre, LEMA est resté présente dans le cadre d'un nouveau contrat de gestion d'une durée de six mois.

### **Préparation des sociétés pour l'avenir**

Le gouvernement et USAID ont convenu d'étendre le contrat avec les conseillers en matière de réforme pour développer et implémenter des initiatives afin de promouvoir le changement et la modernisation de la gestion et des activités des nouvelles sociétés.

Le gouvernement et USAID ont convenu d'étendre le contrat avec les conseillers en matière de réforme pour développer et implémenter des initiatives afin de promouvoir le changement et la modernisation de la gestion et des activités des nouvelles sociétés.

### **Amélioration des services à la clientèle**

La direction de l'AWC et de la MIYAHUNA se sont concentrés dès le départ sur l'amélioration des services à la clientèle. L'encadré 4 décrit les mesures prises par l'AWC.

#### **Encadré 4**

##### **AWC – Services à la clientèle et extension**

La direction de la société a pris des mesures visant à améliorer les services à la clientèle et à étendre ces services :

- Publication d'une feuille d'informations expliquant pourquoi la société a été créée et comment elle fonctionne ;
- Restructuration du centre des services à la clientèle et fonctionnement 24 heures sur 24, 7 jours sur 7 ;
- Formation du personnel sur leur nouveau rôle, l'importance des services à la clientèle et les moyens de communication avec les clients ;
- Développement de directives pour les clients pour expliquer comment demander un nouveau raccordement, l'importance de payer les factures à l'échéance et d'autres sujets intéressants pour les clients ;
- Informatisation du système de facturation.

Adapté de USAID/ARD. op. cit.

Les exemples ci-dessous illustrent les types d'initiatives implémentées ou envisagées au moment de ce rapport.

#### **Préparation des plans de développement de la MIYAHUNA**

Un des domaines de collaboration importants des conseillers avec la direction de la MIYAHUNA a été la préparation et l'implémentation du premier plan de développement de la société (2007-2011).

Le plan de développement est organisé autour des six initiatives stratégiques suivantes :

1. Gestion de la rareté de l'eau
2. Instauration de la confiance des clients
3. Réponse aux exigences de la croissance
4. Elaboration d'un planning et d'une capacité technique
5. Partenariat avec la municipalité d'Amman et sa périphérie
6. Amélioration des capacités de la MIYAHUNA

Chaque initiative est soutenue par des projets spécifiques à réaliser conformément à un ordre de priorité. Chaque projet a été défini par une équipe d'employés d'un ou plusieurs directorats. Le leader de l'équipe est la personne qui est responsable d'assurer l'implémentation du projet à l'aide du logiciel Microsoft Project. Chaque projet dispose d'un résumé (Mandat du projet) qui comprend les principaux composants du projet : aperçu du projet et objectifs, organisations et responsabilités de la direction, budget et ressources, et risques et contraintes à l'implémentation.

Outre la substance du plan, il est important de souligner que sa préparation implique la collaboration du personnel à tous les niveaux et constitue dès lors une bonne formation. De même, la MIYAHUNA a institutionnalisé le concept du plan d'activités en instaurant un bureau pour le suivi de l'implémentation du plan et la coordination des plans futurs. Au moment de ce rapport, la société mettait à jour son plan d'activités.

La portée et la méthodologie suivies pour la préparation du premier plan d'activités sont présentées à l'Annexe 3.

### **Stimulation de l'apprentissage organisationnel**

Les conseillers ont également aidé la MIYAHUNA à organiser des visites d'étude pour de petits groupes de l'équipe de direction de la société et des responsables du gouvernement.<sup>35</sup> Les visites d'étude avaient pour destination la Colombie, l'Espagne et les Etats-Unis. Les groupes ont visité des compagnies d'assainissement et de distribution des eaux bien gérées et d'autres compagnies d'eaux comme le régulateur du secteur en Colombie et le Water Technology Institute (Institut technologique de l'eau) de l'Université de Valence en Espagne. Dans son choix des lieux de visite, USAID et les conseillers ont cherché à fournir aux participants des exemples vivants de la souplesse requise pour affronter les défis des compagnies des eaux récemment créées et des compagnies fonctionnant dans des environnements pauvres en eau. Les leçons tirées de ces visites d'étude ont été documentées par le personnel de la MIYAHUNA et les conseillers comme lignes directrices afin de reproduire les approches observées.

### **Réorganisation du système des ressources humaines**

Les conseillers ont également aidé la MIYAHUNA à développer

et à implémenter un système de ressources humaines homogène, en ce compris les reclassements d'emploi et le régime salarial afin de remplacer ceux en vigueur sous LEMA et qui, comme nous l'avons vu, divisaient les employés en deux catégories, les employés engagés directement par LEM avec des salaires et des avantages fixés en fonction du marché et les employés de l'AJGE. Tant les employés LEMA que les employés de l'AJGE ont signé de nouveaux contrats de travail avec la MIYAHUNA à compter du premier jour d'opération de la nouvelle compagnie. L'Annexe 4 comprend une description des changements dans le régime salarial.

### **Développement d'une identité de marque**

La MIYAHUNA, avec l'aide de conseillers spécialisés locaux, a lancé un programme visant à développer une image de marque. Le programme comprend trois zones principales : amélioration des services, amélioration des communications et conception et introduction de supports d'identité visuelle (logo et couleurs). Le processus de marquage, qui est une activité continue de MIYAHUNA, s'est basé sur des recherches réalisées par la société pour comprendre les attentes des différents actionnaires. L'Annexe 5 décrit plus en détail les composants du marquage et le processus.

### **Réduction de l'eau non facturée**

La MIYAHUNA a conclu récemment trois contrats pilotes d'un an avec des sociétés privées afin de réduire la quantité d'eau non facturée. Chaque société travaillera dans un district de Amman. En fonction des résultats de cette expérience, la MIYAHUNA passera à un contrat à long terme et à grande échelle. Ce type de contrat représenterait une innovation majeure dans le secteur de l'eau en Jordanie étant donné que les paiements devraient être principalement basés sur les performances.

### **Modernisation et expansion de la base de données clientèle**

La MIYAHUNA a également conclu un contrat avec une société locale afin de moderniser et d'étendre sa base de données clientèle. La base de données actualisée passera de 7 champs à 32 champs d'informations pour chaque client avec notamment la localisation GPS du bien, le nombre de résidents, l'altitude, les coordonnées de contact, la capacité de stockage, etc..

### **Développement d'une nouvelle politique de tarification**

Un autre domaine du support technique a été d'aider le gouvernement à adopter une nouvelle politique de tarification visant à garantir la viabilité financière des sociétés, l'utilisation efficace des ressources en eau et l'allocation explicite des subventions des revenus moyens à élevés vers les familles pauvres. L'implémentation de cette politique est envisagée par la MIYAHUNA et l'AJGE.

<sup>35</sup> Le directeur général de la compagnie des eaux d'Aqaba a participé aux visites d'étude en Espagne et aux Etats-Unis.

## L'AWC et la MIYAHUNA pourront-elles répondre aux attentes ?

Le gouvernement a réussi la création de l'AWC et de la MIYAHUNA, afin de fournir un service d'excellence aux clients. Par cette réforme, le gouvernement a créé un cadre organisationnel capable de fournir aux équipes de direction des compagnies davantage d'autonomie et de ressources financières. Cela est particulièrement vrai dans le cas de la MIYAHUNA avec le transfert des recettes de la taxe de traitement des eaux usées collectées par la MAP.

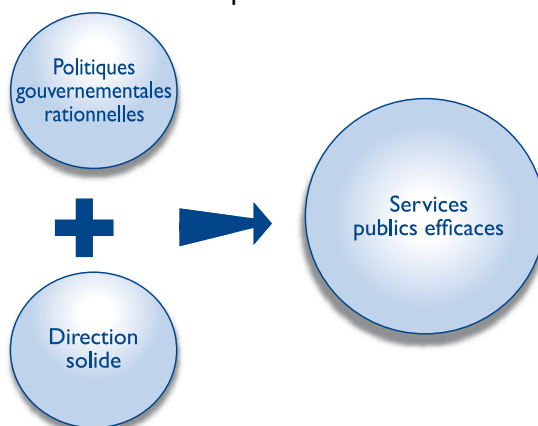
Le gouvernement a également pris de mesures pour préparer les compagnies à afficher les caractéristiques de services publics hautement efficaces. La crédibilité et la réussite de l'AWC et la MIYAHUNA à afficher ces caractéristiques n'est toutefois pas gagnée car cela dépend de l'interaction avec les politiques du gouvernement et de la qualité de la gestion des compagnies. Les politiques du gouvernement sont liées aux finances de la société, à l'autonomie de la direction, à l'adéquation des ressources en eau et à la possibilité de fournir une alimentation en eau continue dans le cas d'Amman.

La crédibilité et la réussite de l'AWC et la MIYAHUNA n'est toutefois pas garantie car cela dépend de l'interaction avec les politiques du gouvernement et de la qualité de la gestion des compagnies.

**Les caractéristiques** de services publics gérés efficacement sont similaires à celles utilisées au Chapitre 2 pour évaluer les services à Aqaba et à Amman et comprennent des éléments tels que la qualité du produit, la satisfaction de la clientèle, la viabilité financière, la résilience opérationnelle, etc.. Vous trouverez à l'Annexe 6 davantage de détails sur les caractéristiques et leurs définitions. L'évaluation des progrès des performances des compagnies avec les caractéristiques ci-dessus doit être l'une des tâches principales

des conseils d'administration de l'AWC et de la MIYAHUNA, de la direction supérieure et des autres intervenants. Comme il existe de nombreuses manières de progresser, chaque service public doit trouver son propre moyen sur bas de ses propres objectifs stratégiques, de ses priorités et des besoins de la communauté qu'il sert. De nombreux services publics choisissent de commencer petit et d'apporter des améliorations progressives, peut-être en travaillant sur des projets qui donneront des premières réussites. Certains préfèrent améliorer leurs points forts alors que d'autres préfèrent se concentrer sur leurs points faibles. Les relations entre les politiques du gouvernement, la gestion de la société et les caractéristiques opérationnelles sont illustrées au Graphique 4 ci-dessous.

**Graphique 4**  
Relations entre les politiques du gouvernement, la gestion des sociétés et les caractéristiques



Les politiques gouvernementales les plus judicieuses et les clés d'une gestion réussie sont abordées au chapitre suivant.



## CHAPITRE 6

# LE DEFI: INSTAURATION DE POLITIQUES JUDICIEUSES ET D'UNE GESTION EFFICACE

*"...un engagement dans la structure institutionnelle actuelle nous conduira-t-il là où nous souhaitons être à l'avenir ? Si la réponse n'est pas prometteuse, une nouvelle configuration institutionnelle doit être imaginée".<sup>36</sup>*

Le souhait du gouvernement de fournir d'excellents services d'assainissement et de distribution d'eau aux clients de l'AWC et de la MIYAHUNA comprend d'importants défis tant pour le gouvernement que pour les équipes de direction des deux compagnies. Le défi pour le gouvernement consiste à démontrer que ses politiques offrent un climat adéquat pour les services publics dans leur recherche des résultats décrits dans les caractéristiques ou, qu'il possède la capacité de s'adapter en cas d'échec ou en cas de modification des conditions. Les défis pour les équipes de direction de l'AWC et la MIYAHUNA consiste à mettre en place des approches et des systèmes de gestion adéquats.

Ce chapitre examine quatre enjeux politiques qui ne sont pas tout à fait pris en charge par la transformation en société et qui déterminent plus que

probablement la réussite ou l'échec de l'AWC et la MIYAHUNA. Ces questions portent sur les dispositions financières, l'autonomie des compagnies, la disponibilité de l'eau et la capacité de la MIYAHUNA à fournir un approvisionnement en eau continu. Le chapitre décrit également les clés de la réussite qui sont, comme nous l'avons déjà mentionné, le leadership, la planification commerciale stratégique, les approches organisationnelles et les mesures.

### **Enjeux politiques**

#### ***Enjeu politique 1. La MIYAHUNA et l'AWC pourront-elles répondre aux défis à venir dans le cadre des arrangements financiers actuels ?***

La création de la MIYAHUNA et de l'AWC n'a pas été accompagnée par une révision du système tarifaire ou par des politiques de financement et

d'implémentation d'importants programmes d'investissement de capital. Des changements importants dans ces domaines sont nécessaires pour atteindre la viabilité financière.

Les perspectives d'une réforme des tarifs sont encourageantes étant donné que le gouvernement envisage activement une révision substantielle de la structure et des niveaux tarifaires mentionnés au Chapitre 5.

Néanmoins, la réforme tarifaire, particulièrement dans le cas de la MIYAHUNA, peut ne pas se révéler suffisante si les investissements en capital pour l'approvisionnement en eau et le traitement des eaux usées, dont l'AJGE est responsable, ne sont pas effectués rapidement. C'est un risque important parce que la situation financière serrée chronique de l'AJGE se combine avec l'impact fiscal négatif de la poursuite des subventions du gouvernement pour le secteur.

## Enjeu politique 2. Le gouvernement pourra-t-il garantir le fonctionnement indépendant des sociétés ?

Le défi est de taille puisque le gouvernement ne possède que peu d'expérience avec les compagnies d'eau fonctionnant de manière indépendante<sup>37</sup>. En outre, les rôles multiples de l'AJGE comme actionnaire majoritaire de l'AWC et de la MIYAHUNA, fournisseur d'eau, financier et régulateur – en font une organisation trop puissante qui peut prendre des décisions unilatérales avec peu de consultations formelles et transparentes et d'accord avec d'autres. La question reste de savoir si le gouvernement et l'AJGE veulent implémenter un système avec des contrôles dans lequel plusieurs organisations disposent de pouvoirs et de zones de responsabilité indépendants et distincts. D'autres questions sont toujours sans réponse. Le gouvernement et l'AJGE souhaitent-ils, en tant qu'actionnaires majoritaires, nommer des membres du conseil d'administration des sociétés en ligne avec l'autonomie et la diversité requises ? L'encadré 5 donne un exemple des principes pour formuler les politiques en ce qui concerne la composition du conseil d'administration. Le gouvernement souhaite-t-il établir un régulateur indépendant de la qualité et de la tarification des services ?

### Encadré 5

#### **Un conseil d'administration indépendant et diversifié<sup>38</sup>**

Dans toute société, le conseil d'administration est l'élément central pour la gouvernance ou la structure de la société et pour les relations qui déterminent le cap et les performances de la société. Le but est de s'aligner autant que possible sur les intérêts des individuels, des compagnies et de la société. Dans ce contexte, la question de la composition des conseils est une question capitale qui est largement discutée tant dans le secteur privé que dans le secteur public. Vous trouverez ci-dessous quelques directives pour déterminer les compétences et la composition d'un conseil efficace pour une compagnie des eaux.

**Majorité.** La majorité des membres du conseil doit être indépendante du principal actionnaire et des agences gouvernementales.

**Sélection des membres du conseil.** Ils doivent être sélectionnés en fonction d'une évaluation des besoins des compagnies d'eau en matière d'expertise, de capacité et de prise de décision, dans le but de veiller à ce que le conseil puisse fonctionner de manière indépendante de tout intérêt spécial et efficacement comme un organe collégial. Le président du conseil doit démontrer de solides compétences de leadership et d'indépendance.

#### **Caractéristiques personnelles que chaque membre doit apporter au travail du conseil.**

Les exemples de ces caractéristiques sont un engagement démontré pour les services communautaires, un support des missions et des valeurs des compagnies d'eau, une intégrité personnelle et une compréhension des différences entre le rôle de la direction et du conseil.

#### **Contextes professionnel et technique et compétences des membres du conseil.**

Le conseil doit combiner compétences et expertise dans les domaines tels que les finances, la gestion des affaires, les besoins de la communauté, la technologie de l'information, la gestion des ressources en eau et le marketing.

#### **Diversité des membres du conseil.**

Les membres doivent provenir de différents groupes communautaires, doivent respecter l'équilibre homme-femme et mélanger les générations. Recherchez des dirigeants supérieurs dans les grandes entreprises et industries pour rejoindre les affaires locales et les leaders de la communauté. En essence, recherchez des membres qui apportent les compétences nécessaires ou des compétences qui ajoutent de la diversité au conseil.

<sup>37</sup> Toutefois, dans le secteur de l'électricité, le gouvernement possède des sociétés avec des conseils présidés et composés principalement par des représentants du secteur privé.

<sup>38</sup> Cette section a été adaptée de 'Great Boards. Promoting Excellence in Healthcare Governance' (Grands conseils. Promotion de l'excellence dans la gouvernance des soins de santé). Page Internet.

L'AJGE est une organisation puissante capable de prendre des décisions avec peu de consultations ou d'accord avec d'autres.

### ***Enjeu politique 3. Le gouvernement peut-il fournir de manière fiable des volumes adéquats d'eau à la MIYAHUNA et à l'AWC à moyen et à long terme ?***

Il est fort probable que l'AJGE ne puisse fournir d'eau supplémentaire à temps si l'on ne change pas maintenant les politiques actuelles qui ne couvrent pas le coût total et plus particulièrement le coût grandissant des nouvelles sources d'eau.

### ***Enjeu politique 4. La MIYAHUNA peut-elle fournir de l'eau en continu à ses clients ?***

Cela constitue également un défi important. S'y attaquer nécessite un engagement à long terme pour réduire de manière significative les pertes d'eau et modifier les modes de pensée bien enracinés des leaders du secteur. Les décideurs politiques et les responsables doivent reconnaître que le niveau actuel de l'eau non facturée n'est pas compatible avec la rareté extrême de l'eau en Jordanie et donc, qu'il est primordial d'agir rapidement pour améliorer ces performances. Ils devraient également s'inspirer d'autres parties du monde<sup>39</sup> qui

suggèrent que la MIYAHUNA, avec la disponibilité en eau par habitant à Amman, pourrait approvisionner ses clients de manière continue. Les rapports des visites d'étude en Californie, Espagne et Colombie fournissent suffisamment de preuves de cette possibilité. Les modifications requises des modes de pensée sont difficiles car la pratique actuelle de l'approvisionnement alterné entre les différentes zones jouit d'un long historique et ni les clients, ni les responsables n'ont jamais connu un approvisionnement en continu à Amman. Pour eux, le système d'approvisionnement par rotation est un mode de vie qui résulte de la pauvreté en eau du pays.

### **Clés d'une gestion réussie**

Une équipe dirigeante forte est essentielle pour la réussite tant de l'AWC que de la MIYAHUNA. L'équipe doit pouvoir créer un climat favorable aux services publics afin d'atteindre les résultats décrits dans les caractéristiques.

Comme nous l'avons indiqué plus haut dans ce rapport, garantir la présence d'une équipe de direction qualifiée doit être l'une des responsabilités fondamentales du conseil d'administration des sociétés. Déléguer ces responsabilités nécessite un choix minutieux des cadres supérieurs,

des relations de travail efficaces entre le conseil et la direction et une évaluation systématique des performances des cadres supérieurs.

Les approches de gestion souvent utilisées et les systèmes qui aident à gérer plus efficacement les services publics du secteur de l'eau sont décrits ci-après.<sup>40</sup>

### **Leadership**

Le leadership fait référence aux personnes qui peuvent être des champions de l'amélioration mais aussi aux équipes qui assurent une gestion quotidienne parfaite. Un leadership efficace garantit une bonne compréhension de la direction prise par le service public et veille à ce que cette direction soit adoptée et suivie tout au long du cycle de gestion. Le leadership possède une responsabilité importante de communication avec les intervenants du service public et les clients. Il reflète en outre un engagement vers l'excellence organisationnelle, conduisant par exemple à instaurer et à consolider une structure organisationnelle qui adopte un changement positif et cherche une amélioration continue.

<sup>39</sup> Les expériences menées à Dakar, au Sénégal et à Conakry, en Guinée supportent cette possibilité.

<sup>40</sup> Source :The Attributes of Effectively Managed Water Utilities (Les caractéristiques d'un service public de distribution d'eau géré efficacement). Op.cit.

## ***Planification d'activités stratégique***

La planification d'activités stratégique est un outil important pour atteindre l'équilibre et la cohésion entre les caractéristiques.

Un plan stratégique donne un cadre pour la prise de décision :

- o en évaluant les conditions, les forces et les faiblesses en présence ;
- o en évaluant les causes sous-jacentes et les effets ; et
- o en instaurant une vision, des objectifs et des stratégies.

## ***Approches organisationnelles***

Plusieurs approches organisationnelles contribuent à une gestion efficace des services publics :

- o Engager activement les employés dans des efforts d'amélioration (en aidant à identifier les opportunités d'amélioration, en participant à des équipes d'amélioration inter-fonctionnelles) ;
- o Déployer un processus de gestion du changement explicite qui anticipe et planifie le changement et encourage le personnel à tous les niveaux à adopter le changement ; et
- o Utiliser des stratégies d'implémentation qui cherchent, identifient et célèbrent des victoires, étape par étape.

## ***Evaluations et incitants***

Les évaluations et les incitants sont des outils importants pour les efforts d'amélioration de la gestion associés aux caractéristiques. Ils constituent l'élément central d'une amélioration continue réussie.





## CHAPITRE 7

# LECONS APPRISSES : PARTAGER LES RESULTATS ET APPRENDRE DAVANTAGE

*"...sauf pour quelques pays où la pression économique et l'engagement politique ont joué un rôle capital, la réforme institutionnelle ... se compose principalement de déclarations d'intention, de changements protocolaires ou d'ajustements cosmétiques"<sup>41</sup>*

42 Quelles leçons et recommandations peut-on tirer de la transformation en société des services d'assainissement et de distribution d'eau à Amman et Aqaba ? Elles sont multiples parce que la réussite ou l'échec d'une telle réforme est affecté par les relations de plusieurs variables. Néanmoins, ce chapitre n'aborde que trois thèmes particulièrement intéressants pour les adeptes potentiels d'une réforme : l'offre et la demande de la réforme ; le soutien politique et l'approche disciplinée ; et les boucles de réaction.

### **Souci de l'offre et la demande de la réforme**

**Leçon 1.** La demande d'une réforme peut venir de l'intérieur ou de l'extérieur du secteur de l'assainissement et de la distribution d'eau. Il est essentiel, dès lors, que les réformateurs restent en permanence attentifs

aux événements témoignant de cette demande. Aqaba et Amman sont des exemples de ces sources externes/internes de réforme. A Aqaba, la demande semblait venir de l'extérieur du secteur alors qu'à Amman, elle semblait venir de l'intérieur. L'élan pour la réforme à Aqaba venait de la législation créant la zone économique parce que cette loi instaurait le potentiel pour un vaste changement institutionnel avec un impact direct sur le secteur de l'eau. D'autre part, la demande d'Amman pour une réforme provient de l'intérieur du secteur étant donné le rôle joué par l'expérience des services d'eau à Aqaba et par l'expérience des services d'assainissement et de distribution d'eau à Amman dans le cadre du contrat de gestion.

**Leçon 2.** Les organismes donateurs affectent l'offre et la demande d'une réforme

institutionnelle. A Aqaba et à Amman, USAID a travaillé avec le gouvernement aux deux côtés de l'équation en fournissant encouragements et soutien technique et financier au processus de transformation en société, y compris l'engagement de consultants pour aider le processus de réforme. La banque mondiale a joué un rôle similaire dans le contrat de gestion à Amman.

### **Importance du soutien politique et d'une approche disciplinée**

**Leçon 3.** Les réformateurs doivent s'engager et obtenir un soutien politique indéfectible pour la réforme. Ils doivent également veiller à l'implication continue des experts gouvernementaux de haut rang sur une base quotidienne.

<sup>41</sup> Saleth, R. Maria and Dinar, Ariel. op. cit. p. 183.

Aqaba et Amman sont des exemples de cette approche, via la création de comités de réforme dirigés par des responsables gouvernementaux de haut rang avec un mandat clair et un accès direct aux niveaux de gouvernement les plus élevés. Les responsables de haut niveau des comités étaient les "champions" de la réforme. Il était important de les nommer rapidement dans le programme pour garantir leur engagement dans le processus.

**Leçon 4.** Les réformateurs doivent anticiper l'opposition des organisations existantes et des personnes qui peuvent se sentir menacées et ensuite développer une stratégie pour accommoder leurs intérêts et inquiétudes. Cette stratégie doit inclure des éléments tels que l'ampleur, la profondeur, la méthodologie et le rythme du processus de réforme. Les réformateurs doivent être préparés à équilibrer leurs objectifs avec ceux de l'opposition afin d'atteindre un résultat satisfaisant.

**Leçon 5.** Une approche disciplinée de la réforme est capitale. Le comité responsable de la réforme tant à Aqaba qu'à Amman a instauré des pratiques de travail hautement efficaces : maintenir un planning rigoureux des réunions, conserver un "rythme sûr" dans lequel les participants pourraient partager, créer et appliquer les connaissances du secteur pour

la transformation en société, discutant sur base de documents et de présentations Powerpoint préparés préalablement, préparant des rapports pour documenter les discussions et les accords et développant un environnement hautement collaboratif.

**Leçon 6.** Un planning attentif est critique pour la transition des anciennes dispositions organisationnelles aux nouvelles parce qu'il n'y a aucune garantie de réussite dans l'instauration de la nouvelle société. Il est également important que les membres de l'équipe responsables de l'instauration de la nouvelle société soient fondamentalement les mêmes que lors de la phase de conception de la réforme. En outre, un support technique continu au cours des premières années de fonctionnement est important pour aider l'équipe de direction à se préparer pour l'avenir grâce à des programmes de gestion novateurs.

**Leçon 7.** Les conseillers peuvent fournir un ingrédient important à la réforme en aidant le gouvernement à la conceptualiser, en apportant du talent spécialisé, en soutenant l'implémentation de la réforme et en soulevant les questions qui n'avaient pas été spécialement identifiées au début du processus. La présence continue des conseillers dans le domaine constitue une différence importante.

## **Instauration de boucles de réaction**

**Leçon 8.** Les réformateurs doivent également tenir à l'esprit que dans la pratique, les choses se déroulent rarement comme les décideurs l'avaient prévu. Les politiques publiques doivent être adaptées en cas d'échec ou en cas de changement de circonstances. Cette adaptabilité requiert l'instauration de boucles de réaction systématiques pour aider à déterminer si la réforme donne les résultats escomptés. Le gouvernement et les nouvelles sociétés répondent-elles aux promesses faites par les réformateurs ? Les compagnies d'eaux répondent-elles au défi qui consiste à fournir des services de qualité et à récupérer le véritable coût des services ? Si les réponses sont négatives, comment les compagnies des eaux et le gouvernement pourraient-ils adapter leurs politiques et leurs pratiques en tenant compte des performances actualisées ?



## ANNEXE I

### AWC – Indicateurs Exercices fiscaux 2004 et 2008

Indicateur	2004	2008	Pratique d'excellence
<b>1. Informations générales</b>			
Population totale (000)	110	130	
Superficie du gouvernorat (km <sup>2</sup> )	6,900	6,900	
<b>2. Activités</b>			
Clients distribution d'eau (000)	18	22	
Clients assainissement d'eau (000)	15	19	
Eau totale fournie (mm <sup>3</sup> /an)	14	17	
Eau totale vendue (mm <sup>3</sup> /an)	11	13	
Conduites d'eau (kms)	530	553	
• Mètres de conduites par client	37	25	
Conduites de collecte d'eaux usées (kms)	276	325	
• Mètres de conduites par client	19	17	
Ruptures/fuites de service (nombre)	1,379	2,361	
Employés (nombre)	133	222	
Revenus facturés (M\$ JOD)	s.o.	11	
Revenus récoltés (M\$ JOD)	s.o.	11	
<b>3. Indicateurs de performances</b>			
<b>Population desservie (%)</b>			
• en eau	99	99	
• en eau assainie	73	93	
<b>Employés</b>			
• Par (000) de clients (W+WWW)	4 13	5 17	
<b>Ruptures/fuites par an</b>			
• Nombre de km de conduites d'eau	2	4	
<b>Pertes d'eau</b>			
• % d'eau fournie	27	20	
• m <sup>3</sup> /jour/km de conduites	10	9	
<b>Financier</b>			
• Taux de collecte	s.o.	1	
• Taux actuel	3.2	s.o.	
• Créances (mois)	7.2	s.o.	

s.o. : sans objet

Source : Chemonics (Rapport de juillet 2005, Op. Cit.) et rapports financiers de l'AWC

## ANNEXE 2

### LEMA - MIYAHUNA Indicateurs Exercices fiscaux 2004 et 2008

Indicateur	2004	2008	Pratique d'excellence
<b>1. Informations générales</b>			
Population totale (000)	2,000	2,265	s.o.
Superficie du gouvernorat (km <sup>2</sup> )	7,579	7,579	s.o.
<b>2. Activités</b>			
Clients distribution d'eau (000)	365	423	s.o.
Clients assainissement d'eau (000)	260	362	
Eau totale fournie (mm <sup>3</sup> /an)	114	129	
Eau totale vendue (mm <sup>3</sup> /an)	66	77	
Conduites d'eau (kms)	6,150	7,640	s.o.
• Mètres de conduites par client	17	18	
Conduites de collecte d'eaux usées (kms)	2,031	2,262	s.o.
• Mètres de conduites par client	8	8	
Ruptures/fuites de service (nombre)	55,650	39,975	
Employés (nombre)	1,272	1,314	
Revenus facturés (M\$ JOD)	33	51	
Revenus récoltés (M\$ JOD)	33	51	
<b>3. Indicateurs de performances</b>			
<b>Population desservie (%)</b>			
• en eau	97	99	100
• en eau assainie	78	79	100
<b>Employés</b>			
• Par (000) de clients (W+WWW)	2.0	1.7	< 1
<b>Ruptures/fuites par an</b>			
• Nombre de km de conduites d'eau	9	2	< 0.2
<b>Pertes d'eau</b>			
• % d'eau fournie	46	38	< 20
• m <sup>3</sup> /jour/km de conduites	21	19	< 10
<b>Financier</b>			
• Taux de collecte	1.1	1.0	1 (long terme)
• Taux actuel	1.2		> 2
• Créances (mois)	4.4		< 2

s.o. : sans objet

Source: SEGURA/IP3 (Rapport de janvier 2006, Op. Cit.) et rapports financiers de la MIYAHUNA

## ANNEXE 3

### Premier plan de développement de la MIYAHUNA Planification stratégique : outils, étapes, résultats et défis

En 2007, la MIYAHUNA a commencé à développer son premier plan de développement en réponse aux attentes du leadership de la société et pour intégrer tous les projets existants ainsi que les nouveaux dans un plan cohérent avec des objectifs, des résultats mesurables, des indicateurs de performances et des estimations de financement. L'exercice est parti d'une "visualisation stratégique" pour le comité de direction qui a permis de mieux comprendre la vision, la mission et les valeurs de la direction de la société.

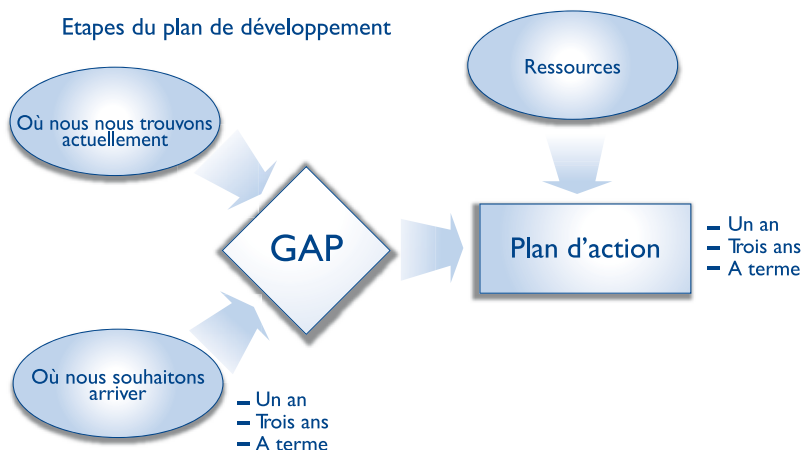
Les différents responsables et chefs de départements de la MIYAHUNA ont travaillé trois mois, intégrant de nombreuses

perspectives et vues du plan de développement et établissant un choix final de projets à intégrer dans le plan. Le plan de développement était structuré autour de trois étapes principales telles que décrites dans le graphique ci-dessous. Une première étape impliquait la collecte des données dans chacun des directorats. Ensuite, un échange d'idées entre plusieurs directorats a permis de tirer une liste de projets potentiels qui ont ensuite été analysés au cours d'une troisième étape. Les coûts et les avantages ont alors été estimés et les plans d'implémentation ont été développés plus en détail.

Le plan de développement 2007-2011 était organisé autour de six initiatives stratégiques telles que reprises ci-dessous.

1. Gestion de la rareté de l'eau
2. Instauration de la confiance des clients
3. Réponse aux exigences de la croissance
4. Elaboration d'un planning et d'une capacité technique
5. Partenariat avec la municipalité d'Amman et sa périphérie
6. Amélioration des capacités de la MIYAHUNA

Chaque initiative est soutenue par des projets spécifiques à réaliser conformément à un ordre de priorité. Chaque projet a été défini par une équipe d'employés d'un ou plusieurs directorats. Le leader de l'équipe est la personne qui est responsable d'assurer l'implémentation du projet à l'aide du logiciel Microsoft Project. Chaque projet dispose d'un résumé (Mandat du projet) qui comprend les principaux composants du projet : aperçu du projet et objectifs, organisations et responsabilités de la direction, budget et ressources, et risques et contraintes à l'implémentation.



## Mandat du projet : Guide pratique



Au cours des mois de septembre et novembre 2007, 19 projets ont été lancés dans différents secteurs de la société, comme détaillé dans le tableau ci-dessous. Les projets d'investissement en capital inclus dans le plan de développement faisaient partie du lancement en 2007.

### PROJETS DU PLAN DE DEVELOPPEMENT LANCES EN 2007

1. Programme de sensibilisation et de communication interne et externe
2. Améliorations générales pour les bâtiments, les meubles et le marquage, construction du nouveau siège
3. Consolidation des pratiques de gestion DZ – technique et commercial
4. Amélioration du Centre de réclamation de la clientèle (Customer Care Complaint Centre, CCCC)
5. Obtention d'accréditation de laboratoire et analyse de la consolidation des laboratoires, amélioration et mise à jour des tests de laboratoire
6. Programme d'investissement de capital dans les systèmes d'assainissement/de distribution d'eau
7. Développement et implémentation du plan d'ensemble informatique
8. Mise à jour et extension du système de données SIG (système d'information géographique)
9. Amélioration des installations du service à la clientèle
10. Amélioration du temps de réponse pour les objections des clients
11. Développement d'un nouveau système de comptabilité
12. Développement et implémentation d'une stratégie de formation au niveau de la société
13. Développement des systèmes de support des ressources humaines
14. Développement d'un emplacement protégé pour les archives et les archives numériques
15. Introduction de pratiques de maintenance préventive dans le département assainissement
16. Développement d'un programme d'économie d'énergie
17. Évaluation de l'introduction du fluorure dans le processus de traitement des eaux
18. Amélioration de la communication de l'administration au terrain et suivi par GPS/SIG
19. Amélioration de la précision et de la fiabilité de la facturation

### PROGRAMMES D'INVESTISSEMENT EN CAPITAL LANCES EN 2007

1. Réhabilitation des conduites de distribution et de raccordement aux logements (financement partiel KFW)
2. Programme d'investissement en capital dans les extensions des conduites d'égouts
3. Réhabilitation du réseau d'eau du sud d'Amman
4. Programme d'investissement en capital dans les extensions des conduites de distribution d'eau
5. Récupération du retard dans les nouvelles installations de distribution et d'égouts
6. Implémentation du programme de récupération du réseau d'égouts
7. Accélération de la récupération du retard des diversions des installations de distribution et d'égouts
8. Surmonter les défauts des projets CIP
9. Plans d'ensemble pour l'assainissement et la distribution d'eau et modèle hydraulique (financé par USAID)
10. Réhabilitation de la station de pompage de Kharabashe
11. Augmentation des capacités des services techniques du directeurat
12. Amélioration des spécifications du matériel

La plupart des projets repris ci-dessus devaient être financés en 2007. Cependant, certains d'entre eux ont été annulés ou postposés en raison de la modification des priorités ou de la disponibilité des fonds.

Contrôler l'implémentation des projets relève de la responsabilité de l'unité de planification. Tout au long de la période d'implémentation, cette unité demande des rapports, selon un format pré-établi, de chaque équipe et assure le suivi des fichiers MS Project. Un résumé de l'exécution du plan de développement est présenté chaque mois au PDG. Des réunions avec chacune des équipes sont organisées tous les deux mois.

Le tableau suivant résume l'exécution des projets du plan de développement en 2008.

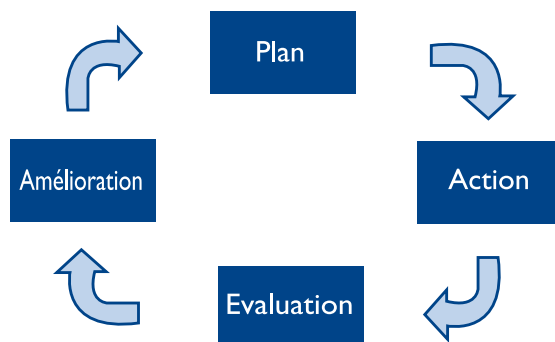
### Projets du plan de développement exécutés en 2008

Initiatives	Projets totaux	Projets en exécution	Budget initial (Millions JOD)	Fonds engagés (Millions JOD)
1. Gestion de la rareté de l'eau	9	6	17.70	9.20
2. Instauration de la confiance des clients	12	9	0,88	0.21
3. Réponse aux exigences de la croissance	7	6	18.10	23.58
4. Elaboration d'un planning et d'une capacité technique	8	6	1.41	1.08
5. Partenariat avec la municipalité d'Amman et sa périphérie	2	1	0,05	-
6. Amélioration des capacités de la MIYAHUNA	21	13	3.64	1.34
Total	59	41	41.77	35.41

Même si la brève période d'exécution montre des résultats positifs, le programme de planification stratégique lancé à la MIYAHUNA doit davantage fonctionner sur des questions de base, comme l'introduction d'un programme d'incitants pour les membres de l'équipe, les directeurs et le PDG ; le financement doit être disponible pour assurer l'exécution des plans et une meilleure compréhension de l'importance et de l'utilisation du plan de développement doit être assurée au niveau du conseil d'administration.

48

Le prochain plan de développement, couvrant la période 2009–2013, doit être défini pour la mi-2009. Les projets terminés seront retirés de la liste, les nouveaux projets seront ajoutés et une mise à jour des plannings d'implémentation, des prévisions de la disponibilité des fonds et une liste de cibles seront compris dans la seconde version du plan. Le programme d'amélioration continu, un composant important pour toute société moderne, se situe principalement au centre de l'implémentation du plan de développement.



## ANNEXE 4

### MIYAHUNA

#### Modification des régimes salariaux des employés

Au cours du contrat de gestion de 7 ans, LEMA a fait face aux restrictions salariales du personnel de l'AJGE en offrant une série de allocations, basiquement, en développant un système ad-hoc visant à minimiser les écarts salariaux entre les employés du secteur privé (personnel engagé par LEMA) et les employés du secteur public (personnel détaché de l'AJGE). Parallèlement à cela, LEMA a utilisé les titres des postes pour fournir un salaire supplémentaire au personnel détaché de l'AJGE. L'utilisation de ces deux systèmes a donné une structure de ressources humaines complexe et ingérable ayant une forte influence sur les performances de travail et la gestion.

La réforme du régime salarial faisait partie du processus d'instauration de la MIYAHUNA. La réforme incluait deux éléments principaux : l'uniformisation des salaires et indemnités et le développement et l'implémentation d'avantages en ligne avec les pratiques du secteur privé. Cela comprend la fourniture d'une assurance santé pour tous les employés dans le cadre d'un système du secteur privé et l'instauration d'un fonds d'épargne avec une cotisation de la société.

La direction supérieure a reçu d'autres avantages comme un véhicule de fonction ou des primes pour le transport et un téléphone portable.

Les 10 indemnités compensatoires pour presque la moitié des employés ont été réduites à trois ciblées sur des postes spécifiques : releveurs de compteur, caissiers et activités de traitement des eaux usées exposées. Les deux encadrés présentent les structures salariales de LEMA et la MIYAHUNA.

#### STRUCTURE SALARIALE DE LEMA-AJGE

**Salaire de base :**

**Indemnités :**

1. Heures supplémentaires fixe
2. Indemnité supplémentaire
3. Indemnité de base
4. Indemnité personnelle
5. Indemnité releveur de compteur
6. Indemnité caissier
7. Indemnité familiale
8. Prime Lemma
9. Indemnité eaux usées
10. Indemnité voiture/transport

**Brut total :**

**Déductions :**

Sécurité sociale (5,5 %)

**Salaire net :**

**Cotisations de la société :**

Sécurité sociale (11,5 %)  
Assurance vie et assurance santé

#### STRUCTURE SALARIALE DE LA MIYAHUNA

**Nouveau salaire de base :**

**Indemnités :**

1. Indemnité releveur de compteur
2. Indemnité caissier
3. Indemnité eaux usées

**Augmentations :**

Assurance santé (4 %)  
Coût de la vie (3 %)

**Brut total :**

**Déductions :**

Sécurité sociale (5,5 %)  
Assurance santé (4 %)  
Fonds d'épargne (5 %)

**Salaire net :**

**Cotisations de la société :**

Sécurité sociale (11,5 %)  
Assurance santé (8 %)  
Fonds d'épargne (5 %)

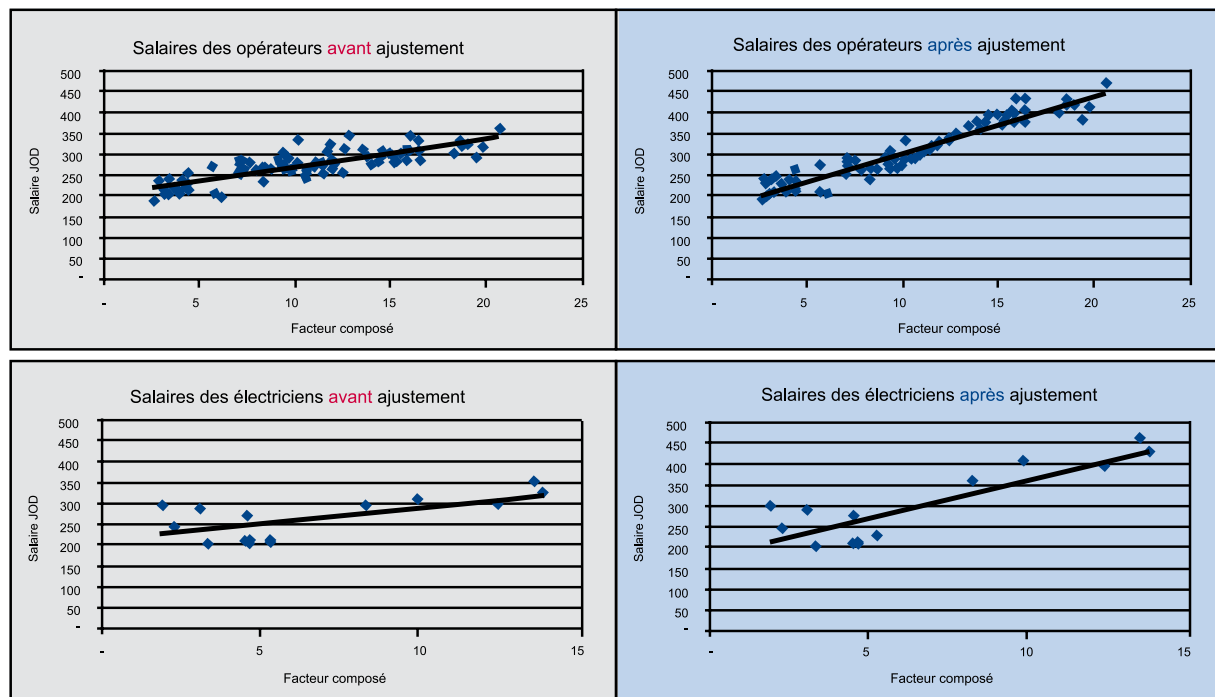
En outre, pour réduire les écarts entre les employés du secteur privé et ceux du secteur public, ainsi que pour corriger les inégalités claires, les salaires de base ont été ajustés à l'aide d'un système prenant en considération trois facteurs : la

position du poste de l'employé, les années d'expérience et la formation. A chacun des facteurs était assigné un poids relatif au niveau d'exigence entre formation et expérience comme détaillé dans les exemples du tableau ci-dessous.

Les facteurs de pondération de l'expérience et de la formation combinés ont donné un facteur composé appliqué à chaque niveau de salaire sur base du salaire moyen d'un poste défini. Les nouveaux salaires de base étaient marqués avec le nouveau facteur combiné, créant de la sorte une courbe pour la catégorie. Le salaire de chaque employé corrigé par le facteur composé a ensuite été comparé à la moyenne de la catégorie calculé avec des facteurs composés et une augmentation a été calculée pour atteindre un niveau relativement comparable entre les employés du même poste de travail. Les résultats de l'ajustement sont repris dans le graphique ci-dessous.

### Poids utilisés pour l'ajustement du salaire de base

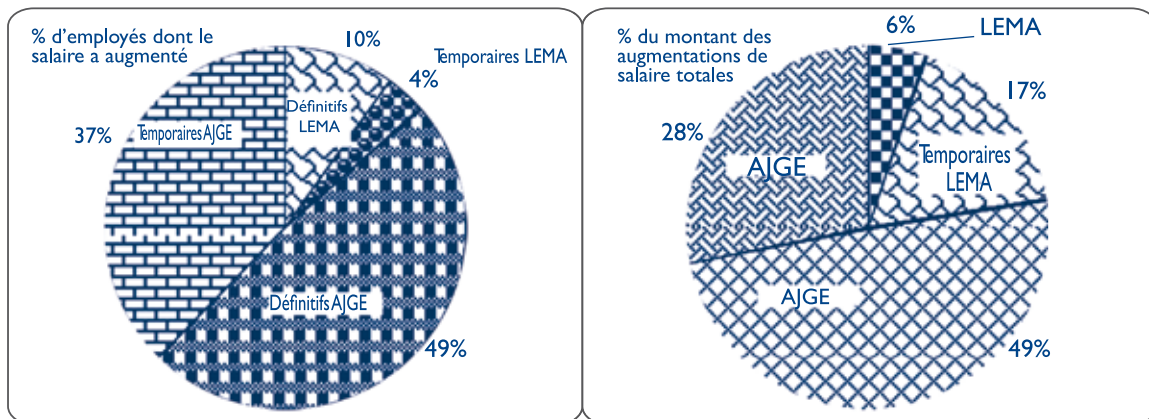
Poste	Poids de la formation	Poids de l'expérience
Comptable	60%	40%
Installateur	50%	50%
Garde	40%	60%
Responsable	60%	40%



Les salaires ont été relativement augmentés pour les personnes davantage formées/expérimentées, donnant une courbe plus élevée à la courbe en régression des graphiques ci-dessus.

Le résultat de l'ajustement vous est présenté dans les graphiques ci-dessous qui comparent l'impact sur les employés de LEMA et de l'AJGE. Les anciens employés de l'AJGE ont rattrapé les niveaux de salaire de leurs collègues du secteur privé.

### Impact de l'ajustement du salaire de base



A la suite du processus d'ajustement, 86 % du nombre total d'employés dont le salaire a été adapté appartenaient au groupe AJGE d'employés et 76 % de la valeur totale des augmentations de salaire ont permis d'ajuster les salaires de base des employés de l'AJGE.

## ANNEXE 5

### MIYAHUNA

#### Composants et processus du marquage

Le programme de marquage de la MIYAHUNA comprend trois zones principales : amélioration des services ; amélioration des communications avec les intervenants ; et développement et introduction de supports visuels (logos et couleurs). Ces trois composants du marquage sont présentés ci-dessous.

#### Composants du marquage

Compréhension	Développement de la marque	Visualisation
<ul style="list-style-type: none"><li>- Groupes de réflexion avec les clients</li><li>- Groupes de réflexion avec les employés</li><li>- Groupes de réflexion avec les décideurs</li><li>- Rapports finaux des visites sur site de la société</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Discussions avec les employés et les clients</li><li>- Paroles, images et messages importants</li><li>- Autres activités pour identifier la marque</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Logo</li><li>- Marque stylisée de la société</li><li>- Papier à en-tête</li><li>- Véhicules</li><li>- Uniformes</li><li>- Supports numériques (e-mails, présentations)</li><li>- Site web</li></ul>

Le processus du choix du logo et du design de la MIYAHUNA a fait appel à la participation du personnel. Un concours pour trouver le meilleur nom, logo et slogan a généré des dizaines de réponses qui ont été prises en compte par les conseillers en marquage et qui ont été utilisées pour générer les solutions finales. Une fois le design défini et approuvé, le choix du logo, du papier à en-tête, du marquage des véhicules, des cartes d'identification et de tous les supports visuels a été réalisé en 2007.

52

Le processus de marquage continue sur plusieurs fronts via les activités de communication, un nouveau code de conduite pour les employés, des règles et des réglementations, des améliorations du bureau et de l'usine et l'implémentation de projets à plus long terme, comme la construction d'un nouveau bâtiment et l'amélioration de toutes les installations des services à la clientèle.



## ANNEXE 6

### Dix caractéristiques de services publics de distribution d'eau gérés efficacement<sup>42</sup>

#### Qualité des produits

Produit de l'eau potable, de l'eau traitée et des résidus de processus en toute conformité avec les exigences en matière de réglementation et de fiabilité dans le respect du client, de la santé publique et des besoins écologiques.

#### Satisfaction de la clientèle

Offre des services fiables et abordables conformes aux niveaux de services explicites et acceptés par les clients. Reçoit un retour rapide du client afin de garantir la réactivité aux besoins et urgences des clients.

#### Développement des employés et des dirigeants

Recrute et conserve une main d'œuvre compétente, motivée, souple et respectueuse de la sécurité. Instaure une organisation participative consacrée à l'apprentissage continu et à l'amélioration. Veille à ce que les connaissances institutionnelles des employés soient conservées et améliorées avec le temps. Souligne les opportunités de développement professionnel et cherche à créer une équipe de leadership intégrée et parfaitement coordonnée.

#### Optimisation opérationnelle

Assure l'amélioration des performances de manière continue, rapide, économique, fiable et durable à tous les égards des activités. Minimise l'utilisation des ressources, les pertes et l'impact des activités quotidiennes. Entretient la sensibilité aux développements au niveau des informations et des activités afin d'anticiper et de soutenir le choix d'améliorations.

#### Viabilité financière

Comprend le coût complet du cycle de vie des services publics et instaure et maintient un équilibre efficace entre les dettes à long terme, les valeurs des actifs, les dépenses des activités et de la maintenance et les recettes d'exploitation. Fixe des taux prévisibles, conformes avec les attentes de la communauté et l'acceptabilité, adéquats pour couvrir les frais, fournir des réserves, garantir le soutien des agences de cotation des titres et planifier et investir pour les futurs besoins.

#### Stabilité des infrastructures

Comprend l'état et les coûts associés aux infrastructures. Entretient et améliore l'état de

tous les actifs à long terme au coût du cycle de vie le plus bas et au risque acceptable cohérent avec le client, la communauté, et les niveaux de services supportés par les régulateurs, en accord avec les objectifs de croissance et de fiabilité du système. Assure la réparation des actifs, la réhabilitation et les efforts de remplacement sont coordonnés au sein de la communauté pour réduire les interruptions et autres conséquences négatives.

#### Résilience opérationnelle

Veille à ce que la direction et le personnel travaillent ensemble pour anticiper et éviter les problèmes. Identifie, évalue, établit les niveaux de tolérance de manière pro-active et gère efficacement tous les risques commerciaux (en ce compris les risques en matière juridique, réglementaire, financières, environnementale, sécuritaire et liés aux catastrophes naturelles) conformément à la tendance de l'industrie et aux objectifs de fiabilité du système.

#### Durabilité de la communauté

S'intéresse explicitement aux impacts de ses décisions sur la communauté actuelle et à venir et sur la santé et le bien-être des futures communautés.

<sup>42</sup> Source : Effective Utility Management. A Primer for Water and Wastewater Utilities (Gestion efficace des services publics. Une amorce pour les services publics d'assainissement et de distribution d'eau), page 4.

Gère les activités, les infrastructures et les investissements pour protéger, restaurer et améliorer l'environnement naturel ; utilise efficacement l'eau et les ressources en énergie ; promeut la vitalité économique ; et assure une amélioration générale de la communauté. Envisage explicitement toute une variété d'approches d'évitement de la pollution, de protection de l'eau des sources dans le cadre d'une stratégie globale visant à conserver et à assurer la durabilité écologique et communautaire.

### **Adéquation des ressources en eau**

Garantit la disponibilité en eau conforme aux besoins actuels et futurs des clients via une analyse de l'offre et la demande de ressources à long terme, la conservation et la formation publique. Envisage explicitement son rôle dans la disponibilité de l'eau et gère les activités pour assurer la durabilité et l'approvisionnement des nappes aquifères et de l'eau de surface.

### **Compréhension et soutien des intervenants**

Génère la compréhension et le soutien des organes de contrôle, des intérêts de la communauté et des organes de réglementation pour les niveaux de services, les structures de taux, les budgets d'exploitation, les programmes d'amélioration du capital et les décisions de gestion du risque. Implique activement les intervenants dans les décisions qui les touchent.



## **ANNEXE 7**

### **BIBLIOGRAPHIE**

Association of Metropolitan Water Agencies, American Public Works Association, American Water Works Association, National Association of Water Agencies, National Association of Water Companies, United States Environmental Agency, and Water Environment Federation. Effective Utility Management. A Primer for Water and Wastewater Utilities (Gestion efficace des services publics. Une amorce pour les services publics d'assainissement et de distribution d'eau), Juin 2008.

Bromley, Daniel W. Sufficient Reason. Volitional Pragmatism and the Meaning of Economic Institutions (Raison suffisante. Pragmatisme volontaire et signification des institutions économiques), Princeton University Press, 2006.

Chemonics International Inc. Aqaba Water Company Prefeasibility Report (Rapport de pré-faisabilité de la compagnie des eaux d'Aqaba), Janvier 2002.

Great Boards. Promoting Excellence in Healthcare Governance (Grands conseils. Promotion de l'excellence dans la gouvernance des soins de santé), Internet.

Haddadin, Munther J. Ed. Water Resources in Jordan. Evolving Policies for Development, the Environment, and Conflict Resolution (Ressources en eau de la Jordanie. Politiques pour le développement, l'environnement et la résolution des conflits), Resources for the Future Press 2006.

Huxham C. (Ed). Creating Collaborative Advantage (Création de l'avantage de la collaboration), Sage, Londres 1996.

Kardoosh, Marwan A. The Aqaba Special Economic Zone. Jordan: A Case Study of Governance (La zone économique spéciale d'Aqaba, Jordanie : une étude de cas de gouvernance), Universitat Bonn. Center for Development Research, Janvier 2005.

Protocole d'accord pour l'instauration de la MIYAHUNA. MEI/AJGE et USAID, 13 avril 2006.

North, Douglass C. Institutions, Institutional Change and Economic Performance (Institutions, changements institutionnels et performances économiques), Cambridge University Press, 1990.

North, Douglass C. Understanding the Process of Economic Change (Compréhension du processus de changement économique), Princeton University Press, 2005.

Odeh, Nancy. Towards Improved Partnerships in the Water Sector in the Middle East: A Case Study of Jordan (Vers de meilleurs partenariats dans le secteur de l'eau au Moyen Orient : le cas de la Jordanie). Ph.D. dissertation, Massachusetts Institute of Technology, Juin 2009.

Odugbemi, Sina et Jacobson, Thomas, éditeurs. Governance Reform Under Real-World Conditions (Réforme de la gouvernance dans les conditions réelles), The World Bank, Washington DC, 2008. Equipe de développement du projet – Procès-verbal de réunion.

Saleth, Maria R. et Dinar, Ariel. The Institutional Economics of Water: A Cross-Country Analysis of Institutions and Performance (L'économie institutionnelle de l'eau. Une analyse des institutions et des performances), The World Bank, 2004

Schein Edgar H. Process Consultation. Its Role in Organization Development (Consultation du processus. Son rôle dans le développement de l'organisation). Addison-Wesley Publishing Company, Second Edition, 1998.

The Economist, 7 mars 2009.

Le Royaume hachémite de Jordanie, Ministère de l'eau et de l'irrigation, Planification du secteur de l'eau et programme d'investissement associé 2002-2011. Amman, Jordanie, Février 2002.

The World Bank. The Hashemite Kingdom of Jordan. Water Sector Review (Le Royaume hachémite de Jordanie. Analyse du secteur de l'eau), Octobre 1997.

The World Bank. Country Assistance Strategy for the Hashemite Kingdom of Jordan for the Period FY2006-FY2010 (Stratégie d'assistance du pays pour le royaume hachémite de Jordanie pour la période 2006-2010), April 2006.

USAID/ARD. Good Practices in Public Water Utility Corporatization. Power point presentation (Pratiques d'excellence dans la transformation en société des services publics dans le secteur de l'eau. Présentation Powerpoint), Novembre 2006.

USAID/Jordanie, Montgomery Watson/Arabtech Jardaneh. Water Resources and Demand Assessment. Final Report (Ressources en eau et évaluation de la demande. Rapport final), 1998

USAID/Jordanie, SEGURA/IP3. Amman Water Management/Commercialization Assessment. Phase One Report: Comparative Evaluation and Recommended. Organizational Model. (Gestion de l'eau à Amman/Evaluation de la commercialisation. Rapport de la phase un : évaluation comparative et modèle organisationnel recommandé), Deux volumes, janvier 2006.

56

USAID/Jordanie, SEGURA/IP3. Amman Water Management/Commercialization Assessment. Phase Two Report: Feasibility Analysis of New Company (Gestion de l'eau à Amman/Evaluation de la commercialisation. Rapport de la phase deux : analyse de faisabilité de la nouvelle société), Deux volumes, juin 2006.

USAID/Jordanie, SEGURA/IP3. Executive Brief – Amman Water Management (Dossier exécutif – Gestion de l'eau à Amman), Août 2006.

USAID/Jordanie, SEGURA/IP3. Start-Up Project Concept Document (Document de conception du projet de lancement), Novembre 2006.

USAID/Jordanie, SEGURA/IP3. Concept Paper: From Intermittent to Continuous Water Service (Document de conception : du services de distribution d'eau intermittent au service continu), Mai 2007.

USAID/Jordanie, SEGURA/IP3. Study Tour to Water Utilities in Colombia. Lessons Learned (Visite d'étude des installations de distribution d'eau en Colombie. Leçons apprises), Mars 2008.

USAID/Jordanie, SEGURA/IP3. Study Tour to Utilities in United States of America. Lessons Learned (Visite d'étude des installations aux Etats-Unis. Leçons apprises), Juillet 2008.

USAID/Jordanie, SEGURA/IP3. Study Tour to Utilities in Spain. Lessons Learned (Visite d'étude des installations en Espagne. Leçons apprises), Février 2009.

USAID/Jordanie, SEGURA/IP3. MIYAHUNA - Assessment of Outsourcing Operations and Customer Services, Reduction of Non-revenue Water, and Information Technology (MIYAHUNA – Evaluation des activités d'externalisation et des services à la clientèle, réduction de l'eau non facturée et technologie d'information), Juin 2008.

USAID/Jordan, SEGURA/IP3. Pricing of Water and Wastewater Services in Amman and Subsidy Options. Conceptual Framework, Recommendations and Pricing Model (Tarification des services d'assainissement et de distribution d'eau à Amman et options de subventions. Cadre conceptuel, recommandations et modèle de tarification), Juin 2009.

Von Krogh, George, Ichijo, Kazuo et Nonaka, Ikujiro. Enabling Knowledge Creation. How to Unlock the Mystery of Tacit Knowledge and Release the Power of Innovation (Activation de la création de connaissances. Comment déverrouiller le mystère des connaissances tacites et libérer le pouvoir d'innovation).

**U.S. Agency for International Development  
(Agence américaine pour le développement international)**

P.O. Box 354

Amman 11118, Jordanie

Tél. 962-6-5906000

Fax 962-6-5920143

[www.jordan.usaid.gov](http://www.jordan.usaid.gov)