

LE SECTEUR DE L'EAU EN ÉGYPTE : ENJEUX ET ENSEIGNEMENTS

Présentation des enjeux du secteur

Un bon taux de desserte pour l'eau, mais une situation dégradée pour l'assainissement

Le gouvernement égyptien a réalisé des progrès très importants dans le secteur de l'eau et de l'assainissement dans les dernières décennies, investissant près de 26 milliards de dollars entre 1977 et 2006 (non compris les dons des bailleurs), ce qui a permis d'atteindre des taux de couverture excellents en dépit d'une forte croissance de la population :

- pour l'eau potable : un taux d'accès de près de 100 % sur l'ensemble du pays (le récent Plan d'urgence de 2007-2008 a permis de gagner les quelques pourcentages résiduels en milieu rural). Cela correspond à une capacité de traitement d'eau potable multipliée par 5 entre 1981 et 2007, équivalente à près de 26 million m³/jour, soit environ 300 l/personne/jour. De très grandes disparités demeurent néanmoins entre les milieux urbains et ruraux. Si l'approvisionnement en eau est de bonne qualité en milieu urbain, l'approvisionnement en milieu rural dépend encore beaucoup de puits traditionnels et la qualité de l'eau est loin d'être assurée.
- pour l'assainissement : la situation est plus dégradée et constitue l'enjeu majeur pour l'Égypte, tant en termes d'accès que de traitement des eaux usées collectées. Selon le programme de suivi de l'OMS, le taux global d'accès à un système d'assainissement basique est passé de 54 % à 70 % entre 1990 et 2004. L'assainissement collectif dessert 68 % de la population en milieu urbain et 13% en milieu rural. Le taux de traitement des eaux usées reste faible (la capacité de traitement en 2007 n'est que de 11 M m³/j). La situation est particulièrement préoccupante dans le Delta du Nil, qui compte environ un tiers de la population égyptienne, avec une densité exceptionnellement élevée. En effet, d'une part, la pollution des eaux des deux branches du Nil et du système de canaux d'irrigation par les eaux usées (la plupart des rares stations de traitement des eaux usées situées dans le Delta du Nil ne fonctionnent pas de façon satisfaisante) y a des conséquences très directes : elle menace la pérennité de l'agriculture intensive du Delta et la production d'eau potable ; elle a aussi un impact négatif sur l'état sanitaire de la population, et menace l'écosystème des lacs du Nord du Delta. D'autre part, les systèmes d'assainissement autonomes généralement utilisés en milieu rural (fosses) ne sont pas appropriés en raison du niveau de la nappe phréatique.

Le lourd héritage d'une organisation sectorielle peu efficace

Historiquement, le secteur a été caractérisé par une division entre d'une part, la planification et la réalisation d'infrastructures – effectuées par une ou des agences dépendant du Ministère de l'Habitat – et d'autre part, l'exploitation des services – effectuée par les Gouvernorats. Jusqu'en 2004, le service de l'eau potable était assuré par des entités administratives dépendant des gouvernorats. La programmation et la réalisation des investissements relevaient, en dehors du Caire et d'Alexandrie, d'un établissement public à caractère administratif sous tutelle du Ministère de l'Habitat, des Utilités et du Développement Urbain (MHUUD), le NOPWASD (*National Organization for Potable Water and Sanitary Drainage*). Pour le Caire et Alexandrie, cette fonction était assurée par un autre établissement, le CAPWO (*Cairo and Alexandria Potable Water Organization*). Le service dépendait largement du budget de l'Etat, y compris pour les frais de fonctionnement, en

raison d'un tarif de l'eau très bas, d'une mauvaise gestion et en particulier d'un niveau élevé d'eau non comptabilisée (pertes techniques et commerciales) et de faible recouvrement des factures. Par ailleurs, la répartition des compétences entre les compagnies d'une part, et le NOPWASD et le CAPWO d'autre part, a conduit à privilégier les investissements de capacité au détriment de la réhabilitation des installations existantes et des investissements dans l'amélioration des performances techniques et économiques des compagnies.

Vers une « corporatisation » du secteur

A partir de 2004, afin de rendre le secteur plus efficace, une réforme globale du secteur a été mise en œuvre, avec la création de compagnies publiques autonomes dans chaque gouvernorat (sociétés publiques par actions), qui doivent dans un premier temps autofinancer leur fonctionnement et à terme financer au moins une partie de leurs investissements. Ces compagnies sont regroupées dans une compagnie Holding, le HCWW (*Holding Company for Water and Wastewater*), qui assure une professionnalisation et une standardisation des procédures afin de garantir la qualité du service et gère les relations avec les tutelles (Ministère de l'Habitat et Ministère des Finances). La Holding est également mandatée pour recevoir des flux financiers au nom des compagnies filiales et les transférer à chacune comme de besoin, comme c'est le cas aujourd'hui pour les subventions d'exploitation (car l'équilibre financier n'est pas encore atteint), les subventions pour la réhabilitation et, plus récemment, les fonds destinés au Plan d'Urgence pour l'eau.

Des tarifs qui couvrent à peine les coûts d'exploitation même en milieu urbain

En dépit du discours sur l'autonomisation du secteur, les tarifs égyptiens restent extrêmement faibles. Les tarifs sont fixés par le Ministère de l'Habitat (MHUUD) et les augmentations tarifaires sont décidées par un comité à l'intérieur du MHUUD et doivent être approuvées par le cabinet. Hormis pour Le Caire et Alexandrie, il n'y pas eu d'augmentation tarifaire depuis 1995. Or, héritage d'une économie paternaliste, ces tarifs sont parmi les plus bas en Afrique (environ 0,05 €/m³ pour l'eau et 0,02€/m³ pour l'assainissement en moyenne pour les 4 gouvernorats du Delta), et couvrent à peine les coûts d'exploitation, eau et assainissement confondus. C'est la principale contrainte au développement du secteur.

Politique du gouvernement :

Le transfert progressif des attributions des organismes étatiques vers des sociétés autonomes

Si elles n'ont eu au départ comme attribution que l'exploitation des services d'eau et d'assainissement, les compagnies et le Holding ont vocation à reprendre progressivement les attributions du NOPWASD et du CAPWO (qui fusionnent), en commençant par la programmation et la mise en œuvre de leurs investissements. C'est ainsi le HCWW qui supervise les schémas directeurs (*Master Plans*) en cours de finalisation dans chaque gouvernorat. Ce sont les compagnies également qui sont désormais responsables des travaux de réhabilitation (le NOPWASD ne conservant que le rôle de concepteur et superviseur des nouvelles infrastructures), et à terme des nouvelles infrastructures – sauf dimension nationale exceptionnelle.

La création d'une instance de régulation

Une autorité de régulation du secteur, la EWRA (*Egypt Water Regulation Agency*) a également été créée, dans la perspective d'une plus grande décentralisation du fonctionnement des compagnies d'eau, et de l'introduction de partenariats public-privé dans le secteur.

Le recours aux partenariats public-privé (PPP) sous forme de BOT pour les strations de traitement des eaux usées

Un PPP a été lancé en 2007-2008 pour le financement, la construction et l'exploitation d'une station de traitement des eaux usées pour l'une des villes nouvelles qui se créent dans la périphérie du Caire, New Cairo. Cette expérience a été présentée par le Gouvernement égyptien comme un succès qui a vocation à être répliqué pour le financement et la construction de ce type d'infrastructures, malgré le coût récurrent que cela implique sur les finances publiques.

Des premiers résultats encourageants, malgré une situation institutionnelle floue

Cette politique a commencé à porter ses fruits, et on note une professionnalisation de l'exploitation des services. Néanmoins, la réforme s'est arrêtée en chemin, en ne touchant pas au NOPWASD, ce qui conduit à des situations peu claires en termes de répartition des compétences :

- doublons entre le NOPWASD, le Holding et l'Autorité de régulation ;
- dysfonctionnements potentiels entre le NOPWASD et les compagnies d'eau, avec un risque de mauvaise coordination conduisant à des infrastructures non adaptées à la réalité de l'entreprise, difficiles à exploiter, etc.

Enseignements retirés de l'expérience de l'AFD dans le secteur :

L'AFD est un bailleur relativement récent en Egypte et s'est donc associée aux bailleurs « historiques » du secteur de l'eau, et en particulier à la KfW, qui pilote le projet IWSP pour le compte des bailleurs européens.

Toutefois, le ministère des Finances français a été présent dans le passé dans le financement de stations d'assainissement d'eaux usées par la RPE (Réserve Pays Emergents). Il a cofinancé une partie de la deuxième tranche, phase 1 de Gabal El Asfar. Le FASEP a aussi été utilisé pour financer des études dans le secteur.

Liste des projets AFD en cours dans le secteur

Eau urbaine

Octroi en 2008 d'un prêt souverain de 40 M €, en cofinancement avec trois bailleurs européens et sous chef de filat de la KfW, pour l'amélioration de l'AEP et de l'assainissement dans quatre gouvernorats du Delta (projet IWSP).

Assainissement

Octroi d'un prêt de 50 M €, en cofinancement avec la Banque Africaine de Développement, pour l'extension de la station d'épuration du Caire, Gabal El Asfar.

Enfin, dans le secteur de l'eau plus largement, l'AFD cofinance aux côtés de la Banque Mondiale un périmètre irrigué dans le Delta, et participe au financement de l'Initiative du Bassin du Nil, pilotée par la Banque Mondiale, qui vise à optimiser une gestion commune des ressources en eau du Nil par l'ensemble des pays riverains.