



TUNISIE
Ministère de l'Équipement, de l'Aménagement du
Territoire et du Développement Durable



Agence Nationale de Gestion des déchets - ANGED



Kreditanstalt für Wiederaufbau

PROGRAMME DECHARGES CONTROLEES III - DC III
MESURES D'ACCOMPAGNEMENT ET ASSISTANCE
TECHNIQUE

ETUDE DE LA CONCESSION DE LA GESTION DES
DECHETS MENAGERS ET ASSIMILES EN TUNISIE
FEVRIER 2017
Version finale



ASSURANCE QUALITE

Titre du Projet / Prestations :	Programme DC III
Titre du document :	Etude de la concession de la GDMA
N° d'acquisition :	
N° Contrat IGIP :	11981
N° Client :	ANGed
Domaine Technique	GDMA

Index	Version	Date	Rédaction	Chef de projet	Vérification
1	Draft	11/2016	FG - IA	Pwi	Pwi
2	Finale	02/2017	FG - IA	PWi	PWi
3					



IGIP

Dolivostraße 11
64293 Darmstadt - Allemagne
T: +49 (0) 6151-3005-0
F: +49 (0) 6151-3005-16
igip@igip.com
www.igip.com

RESUME

1. Objet de la mission

La présente mission a pour objet d'assister l'ANGeD et plus généralement les autorités tunisiennes à rationaliser et optimiser la participation du secteur privé aux activités de GDMA. Pour ce faire, il convient d'identifier le chemin critique pour **assurer l'exécution du programme Décharges Contrôlées III** et en discuter avec toutes les parties concernées, dont l'ANGeD, le Ministère des Affaires Locales et de l'Environnement.

La mission doit permettre de dégager un concept transitoire et pragmatique de mise en œuvre du programme DC III.

Le présent rapport constitue la version finale du rapport qui est le troisième rendu de la mission.

2. Le Programme Décharges Contrôlées III

Le Projet « Programme Décharges Contrôlées III » concerne le financement d'une approche programme pour des investissements dans le secteur de la gestion des déchets ménagers et assimilés et - le cas échéant - d'autres types de déchets. Ses objectifs particuliers sont :

- L'achèvement de la première phase de la coopération, visant à la mise en œuvre d'une infrastructure de base pour la gestion des déchets solides basée sur le « Programme National de Gestion de Déchets Solides » (PRONAGDES) et sur le nouveau « Programme National de Gestion Intégrée et Durable des Déchets » (PRONGIDD) ;
- L'entrée dans le développement d'un système de gestion des déchets en circuit fermé avec le recyclage et la valorisation des matériaux et d'énergie ;
- La promotion et la réalisation des projets pilotes visant à la production de l'énergie renouvelable (énergie verte) basée sur la valorisation des déchets.

Le programme Décharges Contrôlées III (DC-III) a démarré en 2011 avec la signature de deux conventions de prêts d'un montant total de 25,7 millions d'euros (15,7 millions d'euros (Prêt-composite) et 10 millions d'euros (Prêt-composite intégré)). Le bénéficiaire du prêt est l'Agence Nationale de Gestion des Déchets (ANGED). Le coût global estimé du Projet au moment de l'évaluation ("Coût global") s'élève à 42 millions d'euros environ en ce qui concerne l'investissement (y compris la participation de l'Etat tunisien, à hauteur de 40% du coût global) et à 2 millions d'euros en ce qui concerne l'Apport financier pour la Mesure d'Accompagnement.

La convention séparée entre la KfW et la partie Tunisienne prévoit également des dispositions concernant la bonne exploitation des installations et des obligations pour l'emprunteur d'allouer les ressources nécessaires à l'exploitation et à la phase post-exploitation. Il y est stipulé que l'exploitation sera confiée à des opérateurs privés sous forme de contrats d'exploitation ou de concessions.

On souligne que le programme accuse maintenant un retard très important en raison notamment des difficultés à identifier des sites dans la vallée de la Medjerda. Compte tenu de ces difficultés, le bailleur de fond (KfW) considère que le programme est actuellement en situation d'urgence et risque d'être abandonné si on ajoute encore des contraintes nouvelles institutionnelles et autres non conformes aux accords signés entre les deux parties.

Il faut aussi citer le Fonds d'Investissement de la Valorisation des Déchets (FIVAD) qui comprend comme dotation initiale les composantes suivantes : (i) crédit de 9,0 millions d'euros (financement composite intégré KfW plus cofinancement tunisien) ; (ii) don de 2,0 millions d'euros (apport financier allemand plus cofinancement tunisien) ; (iii) mesures d'accompagnement de 0,8 millions d'euros apport financier allemand. C'est un mécanisme de financement des investissements destinés à valoriser des déchets non encore valorisés en Tunisie.

3. Synthèse du diagnostic de la situation actuelle

Problématique posée

Sur avis du Conseiller Juridique du Gouvernement concernant la caractérisation des contrats d'exploitation à passer pour les décharges contrôlées, la CSM a demandé à l'ANGeD de ne plus recourir aux contrats relevant des marchés publics. Mais l'ANGeD n'est pas habilitée à passer des contrats de concession.

Seules les communes peuvent le faire dans le cadre du décret 2007-362 mais les communes ne sont pas actuellement préparées pour assurer cette relève. Les délégations spéciales qui ont certes toutes les prérogatives d'un conseil municipal n'ont pas les capacités de lancer de tels projets et de les gérer. En outre, ce décret n'a pas de textes d'application et n'a de ce fait, à notre connaissance, jamais été utilisé depuis sa promulgation. Selon toute probabilité, ce décret sera, d'ailleurs, caduc après la promulgation du Code des Collectivités Locales.

L'ANGeD a obtenu des dérogations jusqu'à fin 2016 pour maintenir les contrats actuels passés dans le cadre des marchés publics. Cette échéance est maintenant dépassée et aucune solution de remplacement opérationnelle n'a pu être mise en place. Signalons néanmoins que l'ANGeD a lancé un appel d'offres pour l'exploitation des 10 décharges en service pour la période 2017-2020 et les offres sont en cours de dépouillement.

En résumé, on constate que plusieurs contraintes sont aujourd'hui imposées sans définir la solution de rechange opérationnelle. Il en découle une situation de blocage à la fois pour les projets en préparation et pour les décharges en cours d'exploitation qui risque fort d'affecter la continuité du service public d'élimination des DMA.

Ces contraintes viennent s'ajouter aux difficultés constatées notamment pour le choix des sites et sont en outre contraires aux accords signés avec la KfW pour la mise en œuvre du programme.

Le cadre institutionnel

D'une façon générale, le cadre institutionnel est relativement clair mais comporte des contraintes et certaines lacunes.

Le rapport a présenté les principaux acteurs concernés par la GDMA et l'implication du secteur privé dans ses activités. Il s'agit principalement du MALE, de l'ANGeD, de l'USC, des communes et du Ministère des Finances.

Au niveau du gouvernement, plusieurs acteurs sont impliqués dans les questions relatives à la participation du secteur privé dans la gestion des services publics. Il est besoin d'avoir un

leadership politique sur ces questions. Il est important d'avoir un chef de file au niveau du gouvernement qui pilote et veille à la concrétisation des orientations et de la volonté politique en matière de partenariat avec le secteur privé dans la GDMA.

Le cadre légal confie la compétence de la GDMA aux collectivités locales. Mais jusque-là, seule l'activité de collecte est assurée par les collectivités locales à des niveaux de qualité très variables d'une collectivité à une autre. Le rapport a souligné aussi l'absence de coopération intercommunale qui n'a jamais été concrétisée et qui pourtant est incontournable pour les activités de post-collecte.

En 2011, les conseils municipaux ont été dissous et ont été remplacés par des délégations spéciales. Nombreuses parmi ces dernières font face à des difficultés pour accomplir leurs missions et certaines ont été dissoutes. Après 2011, les communes n'ont pas été capables d'assurer un service de propreté convenable pour diverses raisons présentées dans le rapport.

L'ANGeD est certes un acteur central pour les activités de la post-collecte mais sa loi de création ne lui permet pas de développer des formes évoluées de participation du secteur privé. Après 2011, l'ANGeD a également fait face à d'importantes difficultés à faire exploiter convenablement les décharges contrôlées.

Le marché de la post-collecte en Tunisie est de type monopsonne où l'ANGeD se trouve en position dominante par rapport aux opérateurs privés. Avec un recours à des formes évoluées de participation du secteur privé, une entité de régulation sera de nature à renforcer le cadre institutionnel et améliorer l'attractivité du marché. Ce besoin existe également pour le secteur de l'assainissement urbain. Cependant, l'instauration d'une entité de régulation est une décision institutionnelle importante qui peut concerner plusieurs secteurs et la réponse peut être intersectorielle.

Enfin, il faut saluer la fusion récente entre le ministère des affaires locales et celui de l'environnement qui constitue une opportunité précieuse qu'il faut saisir pour bâtir une vision commune sur les enjeux de la participation du secteur privé dans la GDMA et sur le positionnement futur de l'ANGeD dans la GDMA.

Principales conclusions des entretiens

Des entretiens ont été organisés avec le MALE, l'Unité de Suivi des Concessions, la CPSC, la DGCP et les différentes directions de l'ANGeD. Les principaux points qui ont ressorti de ces entretiens sont les suivants :

Un cadre institutionnel en instance de transformations en application de la nouvelle Constitution

Tous les acteurs s'accordent sur la nécessité d'évoluer vers l'application des dispositions de la Constitution en matière de gouvernance locale des services urbains dont la GDMA et de décentralisation mais aussi sur le constat qu'il s'agit là d'un processus long et complexe. Pour la post-collecte qui comprend des ouvrages et des services intercommunaux, ce processus est encore plus difficile et complexe à instaurer car il cumule les difficultés liées :

- Au processus politique long et complexe de développement de la décentralisation et de la démocratie locale ;
- A l'instauration de mécanismes de coopération intercommunale que la Tunisie n'a jamais réussi à concrétiser depuis plus de 40 ans ;
- Au recours à des formes évoluées de participation du secteur privé

Un cadre contractuel lacunaire et une implication du secteur privé non optimale

Le cadre contractuel est en fin de vie. L'exigence actuellement formulée de passer des concessions par les collectivités locales n'est ni réaliste ni faisable et a créé une situation de blocage car en outre, elle remet en cause les accords signés entre le gouvernement Tunisien et la KfW.

Les nouvelles dispositions prévues dans le projet de loi organique ne seront opérationnelles qu'à moyen terme et la situation environnementale dicte **la définition en urgence d'une solution institutionnelle et d'une forme optimale de partenariat avec le privé** qui garantissent la continuité du service public et son amélioration et qui permet de respecter les engagements envers le bailleur de fonds.

Un consensus sur le besoin de développer la valorisation des DMA

Il y a un consensus sur le besoin de développer la valorisation et de réduire la mise en décharge. Mais l'approche envisagée de l'initier par les collectivités locales dans le cadre de concessions avec le privé n'est pas réaliste voire utopique car les conditions institutionnelles, financières, réglementaires, techniques et humaines ne sont pas réunies pour garantir le succès de cette démarche.

L'approche de démarrer par un traitement ou prétraitement mécano-biologique dans les programmes de décharges est bien plus adaptée au contexte du secteur. Actuellement tous les nouveaux projets du Programme DC III sont conçus avec une composante de traitement mécano-biologique (TMB). Au total 6 projets sont prévus.

Le financement de la GDMA sera fortement affecté par les transformations institutionnelles et techniques

L'évolution du cadre institutionnel et le développement du traitement vont dicter une redéfinition des conditions de financement de la GDMA. Le projet de code des collectivités locales inclut d'importantes nouvelles dispositions sur les finances locales. Les conditions de financement de la CPSC ont été aussi modifiées. L'affectation de la TPE doit probablement être redéfinie.

Les exigences du contexte transitionnel et ses contraintes

La GDMA aspire à évoluer vers une situation cible qui consacrera les principes constitutionnels concernant notamment la gouvernance locale, la libre administration et la démocratie locale. Pour être pleinement opérationnel sur la post-collecte, il faut par ailleurs que des mécanismes de coopération intercommunale soient opérationnels et que de nouvelles formes de participation du secteur privé soient possibles.

Il faut prendre pleinement conscience que l'évolution vers cette situation cible est un processus long et complexe comportant des réformes politiques, institutionnelles, financières, opérationnelles, etc...mais aussi des renforcements de capacités et un accompagnement intenses. La durée de la transition sera donc longue et selon nos estimations peut durer entre 7 et 10 ans selon toute probabilité.

L'exigence de continuité du service public de mise en décharge / élimination finale dicte le respect de la **continuité du processus de planification et de mise en œuvre des projets**. Tout retard dans ce processus exposera les futurs gestionnaires du service à des difficultés de sous-capacité avec des conséquences graves sur la propreté et la salubrité publique des villes concernées ou d'acceptation sociale des installations existantes.

Les enjeux environnementaux et sanitaires liés au service public d'élimination / traitement des DMA dictent **la définition en urgence d'une solution institutionnelle et d'une forme optimale de partenariat avec le privé** qui garantissent la continuité du service public et son amélioration et qui permet de respecter les engagements envers le bailleur de fonds.

4. La participation du secteur privé actuelle dans les services municipaux et l'assainissement urbain

Pour la participation du secteur privé dans les services municipaux, les principales conclusions peuvent être résumées comme suit :

- Les communes n'ont pas été capables de développer un partenariat durable et performant avec le secteur privé dans les services de collecte et de propreté alors que cette pratique a été initiée depuis une vingtaine d'années.
- Les **projets de concession** au niveau communal sont très peu fréquents et ont fait l'objet de nombreuses tentatives infructueuses et des résiliations. Les rares cas conclus ont connu de nombreuses difficultés financières, institutionnelles, réglementaires et administratives symptomatiques d'un manque de préparation (étude de faisabilité) et de faibles capacités de développement et de gestion.
- Signalons que suite à la fermeture de la décharge contrôlée de Djerba, un projet de concession sur 25 ans pour la valorisation des DMA a été initié avec un montage ad-hoc. L'ANGeD a été mandatée pour l'élaboration des dossiers et la contractualisation avec les 3 communes concernées. Le projet est suivi par une commission interdépartementale. Il est encore prématuré de porter un jugement sur les chances d'aboutissement de ce projet et encore moins sur le potentiel de sa duplication car ni son cadre institutionnel ni son montage financier ne sont encore clairement définis.
- D'une façon générale le **taux de participation du secteur privé dans les services municipaux est faible**. Cette participation est sous forme de contrats qui relèvent des marchés publics avec une prise de risque minimale du secteur privé par rapport à ce qui pourrait être un véritable partenariat public-privé.
- Cette étroitesse du marché se caractérise par un nombre restreint d'opérateurs compétents ; pour la plupart, les opérateurs privés qui travaillent avec les municipalités sont des **PME locales qui peinent à se développer**. L'absence totale du secteur privé international est indicateur de l'absence d'attractivité du marché tunisien des services municipaux

Les principales conclusions sur la participation du secteur privé dans l'assainissement urbain sont les suivantes :

- Les contrats de sous-traitance ont apporté des améliorations mais une approche conservatrice a été maintenue en matière de partage de risques avec des obligations de moyens et non des obligations de résultats ; une approche qui n'a pas permis de tirer pleinement profit de la participation du secteur privé.
- Les projets de BOT / concession n'ont pu être concrétisés
- L'envergure du programme et la cadence de lancement des projets n'ont pas favorisé le développement d'un marché dynamique ; elles n'ont pas permis l'émergence

d'entreprises locales en nombre suffisant et n'ont pas été suffisamment attractives pour les opérateurs internationaux.

- L'existence d'une tierce partie qui régule les relations contractuelles, économiques et financières avec le secteur privé est certainement de nature à améliorer l'attractivité du marché et œuvre dans le sens d'un meilleur équilibre entre les parties.

5. Développement d'un concept de participation du secteur privé pour la post-collecte

Dans le contexte de la GDMA en Tunisie et plus précisément sur les maillons de la post-collecte, si on veut optimiser le recours au secteur privé, trois grandes options de participation du secteur privé sont envisageables :

- Conception – réalisation / exploitation (DB – O&M) en deux contrats
- Conception – réalisation - exploitation (DBO) en un seul contrat
- Construction, exploitation et transfert (BOT)

Le rapport a évalué ces trois options et a fait les recommandations suivantes pour le programme Décharges Contrôlées III :

Pour le programme Décharges Contrôlées III, le financement public est disponible et donc l'option BOT est à écarter.

Les projets d'extension de décharges existantes sont relativement bien maîtrisés et les coûts d'exploitation ne sont que modérément impactés par la conception et la construction. Ils peuvent sans grand risque être développés selon l'option DB – O qui est relativement bien maîtrisée par l'ANGeD.

Concernant les projets avec des centres de PMB, compte tenu de leur contenu technologique significatif, et de l'obligation de résultat qu'il faut y prescrire, ils gagnent d'une optimisation et d'une responsabilité unique sur les trois étapes de conception, construction et exploitation à travers une formule DBO.

Compte tenu du retard déjà accusé par le Programme Décharges Contrôlées III, il faudra alors autoriser en urgence, par voie légale, l'ANGeD à passer ce type de contrat. Un projet de texte a été proposé au gouvernement et est actuellement diffusé auprès des ministères concernés.

La réalisation d'unités de PMB comporte des enjeux importants qui dictent de lui réunir toutes les chances de succès. Tout d'abord, elle constituera une première en Tunisie et dans la région. Elle constitue en outre, le premier pas d'une stratégie de sortie de la mise en décharge qu'il est important de réussir.

Il est donc nécessaire, au moins pour les premiers projets, de définir une solution de référence sur la base d'un avant-projet détaillé. Un APD permet aussi d'avoir des estimations de coûts fiables.

L'option DBO est recommandée pour les projets de Gabès, Sousse, vallée de la Medjerdah et Sidi Bouzid. Pour Sfax, l'extension de la décharge existante est recommandée en DB – O

tandis que pour la nouvelle décharge avec un centre de PMB, il est recommandé de la réaliser en DBO.

Les deux options de DBO et DB / O répondent aux exigences de la transition voire même de la post transition pour les raisons suivantes :

- Il n'y a pas d'apport de financement ;
- Le processus contractuel ne comporte pas de complexité particulière et un conseiller en transaction (transaction advisor) sera mobilisé ;
- La durée n'est pas aussi longue qu'une durée pour une concession avec financement

Pour le contrat d'exploitation, une durée entre 5 et 10 ans est raisonnable selon l'importance du matériel que doit fournir le privé.

Le contrat DBO doit prévoir deux délais :

- Un pour la phase conception – réalisation (DB) qui dépend de la consistance de chaque projet et
- Un pour la phase exploitation qui démarre à la fin du délai pour la phase DB qui se fixe selon les mêmes règles que pour les contrats d'exploitation (entre 5 et 10 ans).

6. Opérationnalisation du concept

Profil d'un nouveau positionnement de l'ANGeD dans la GDMA

L'opérationnalisation du concept nécessite de confirmer le rôle l'ANGeD dans la post collecte en capitalisant son savoir-faire pour le secteur et en lui donnant la possibilité de passer à un partenariat plus évolué avec le secteur privé. En parallèle, il faudrait mettre en place des mécanismes de renforcement des relations avec les collectivités locales et de la redevabilité envers elles. Il est également impératif d'améliorer la performance environnementale des installations gérées par l'ANGeD et des services qu'elle fournit.

L'ANGeD pourrait également se positionner en tant qu'agence d'appui aux collectivités locales pour la GDMA et des autres déchets municipaux. Elle gèrera les filières en rapport avec les DMA avec une plus grande implication des collectivités locales. Elle mettra en œuvre les programmes nationaux concernant la GDMA et gèrera les incitations qui pourraient être mises en place en accompagnement des programmes nationaux

Les collectivités locales concernées par un projet post-collecte confient à l'ANGeD la mission de réaliser et d'exploiter les ouvrages relatifs à la post-collecte et l'autorisent à faire appel au privé de façon optimale. L'option envisagée actuellement est que ceci soit en application de l'article 20 de la loi sur les déchets.

L'ANGeD aura envers les communes signataires de la convention des obligations d'information et de reproting technique, financier et environnemental.

Les obligations des communes portent sur :

- La validation du choix du site et sa mise à disposition du projet sur la base des études d'avant-projet
- Le règlement des problèmes fonciers éventuels avec le concours de la tutelle

- La fermeture des anciennes décharges non contrôlées conjointement avec l'ANGeD
- Le paiement des sommes dues à l'ANGeD à bonne date pour couvrir leurs contributions aux coûts d'investissement et d'exploitation
- L'adaptation des moyens de collecte aux exigences des projets

Planning prévisionnel et continuité du service

Le planning prévisionnel pour la mise en service d'un projet développé en DBO permet d'estimer le délai nécessaire à 3 années environ en supposant que la phase de présélection se fera en temps masqué durant l'élaboration du DAO.

Pendant cette durée, il est nécessaire d'assurer la continuité du service en ayant recours aux contrats de service passés selon la réglementation des marchés publics.

Mesures d'accompagnement

En vue d'assurer une opérationnalisation optimale du concept recommandé, le rapport a proposé les mesures d'accompagnement suivantes :

- il est important d'intensifier **l'implication des acteurs locaux et la concertation avec eux** sur tous les choix concernant la GDMA et de prévoir des obligations de reporting. Les acteurs locaux doivent être responsabilisés en matière de choix et si besoin de mise à disposition des sites nécessaires aux ouvrages
- Une amélioration de la qualité du service et de la **performance environnementale** pour la post-collecte devient aujourd'hui d'une impérieuse nécessité.
- En vue de maximiser la participation aux appels d'offres et donc la concurrence, il est important de définir un **programme de communication** qui s'adresse au secteur privé ciblé par le programme.
- Il est nécessaire de **renforcer les capacités de l'ANGeD** pour l'habiliter à assurer la gestion du contrat de façon professionnelle. En outre, il est important de faire appel à une assistance technique au moins pour les premiers contrats pour accompagner l'ANGeD dans ce rôle. Pour les contrats de type DBO, l'ANGeD sera assistée d'un Conseiller en transaction (Transaction advisor) qui l'accompagne dans le processus de contractualisation
- Compte tenu de l'importance des projets en DBO qui sont nouveaux pour l'ANGeD, il est recommandé de mettre en place, outre l'assistance technique à la mise en œuvre, des unités de projets dédiées au contrôle de performance et qui soient formées sur la gestion de ce type de projets. Il faut également établir un manuel de procédure spécifique pour un projet DBO.

En date du 10 janvier 2017, le BE a présenté ses conclusions et recommandations à l'ANGeD et à la KfW. La présentation est jointe en **Annexe 1**. La présente version finale a été élaborée en tenant compte des remarques et commentaires émis durant cette réunion.

TABLE DES MATIERES

ASSURANCE QUALITÉ	I
RESUME	II
FIGURES	XII
TABLEAUX	XII
ANNEXES	XII
SIGLES - ABRÉVIATIONS	XIII
1 PRÉAMBULE	14
2 OBJET DE LA MISSION	15
3 LE PROGRAMME DÉCHARGES CONTROLÉES III	15
4 LE CADRE INSTITUTIONNEL	17
4.1 Ministère des Affaires Locales et de l'Environnement	17
4.2 ANGeD	19
4.3 USC/IGPPP	20
4.4 Les communes	21
4.5 La coopération intercommunale dans la gestion des déchets	22
4.6 Ministère des finances	23
4.7 Conclusion sur le cadre institutionnel	24
5 SYNTHÈSE DU DIAGNOSTIC DE LA SITUATION ACTUELLE	25
5.1 Problématique posée	25
5.2 Principales conclusions des entretiens	25
5.3 Les exigences du contexte transitionnel et ses contraintes	29
5.3.1 La situation cible	29
5.3.2 Incertitudes sur la durée de la transition	30
5.3.3 Continuité du service public de la post-collecte	30
5.3.4 Le cadre législatif et réglementaire	32
5.3.5 Faisabilité d'une concession par les communes durant la transition	34
5.3.6 Conclusion sur la transition	34
6 LA PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVÉ ACTUELLE DANS LES SERVICES MUNICIPAUX ET L'ASSAINISSEMENT URBAIN	34
6.1 participation du secteur privé dans la Propreté et la Collecte	35
6.2 Participation du secteur privé dans la gestion des Décharges Controlées	35
6.3 Cas du projet de Djerba	36
6.4 Participation du secteur privé dans les autres services municipaux	36
6.4.1 Stationnement	37

6.4.2	Gestion des parcs urbains	37
6.4.3	Eclairage public	38
6.5	Principaux constats et conclusions sur la participation du secteur privé dans les services municipaux	38
6.6	Participation du secteur privé dans l'assainissement	39
6.6.1	Bref historique de la participation du secteur privé dans l'assainissement	40
6.6.2	Les projets BOT dans l'assainissement	40
6.6.3	Evaluation de la participation du secteur privé dans l'assainissement	41
6.6.4	Les acteurs privés	42
6.6.5	Enseignements tirés de l'expérience de la participation du secteur privé dans l'assainissement	43
7	DÉVELOPPEMENT D'UN CONCEPT DE PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVÉ POUR LA POST-COLLECTE	44
7.1	Principes directeurs qui sous-tendent le concept optimal	44
7.2	options de participation du secteur privé dans la post-collecte	45
7.2.1	Contrats DB –OM	46
7.2.2	Contrats DBO	47
7.2.3	Contrats BOT	48
7.3	Etude comparative des options et recommandations	48
7.3.1	La pertinence ou non d'un financement privé	48
7.3.2	Comparaison des options	49
7.3.3	Recommandation	50
8	OPÉRATIONNALISATION DU CONCEPT	51
8.1	Cadre institutionnel	51
8.1.1	Profil d'un nouveau positionnement de l'ANGeD dans la GDMA	51
8.1.2	Appui aux collectivités locales dans la GDMA et la gestion des autres déchets municipaux	51
8.1.3	Formalisation de la relation avec les collectivités locales	52
8.2	Procédures de contractualisation et principales dispositions contractuelles	53
8.2.1	Options de PSP et consistance des prestations	53
8.2.2	Procédures de lancement des appels d'offres	54
8.2.3	Définition des parties contractantes	55
8.2.4	Durée des contrats	55
8.2.5	Démarrage du contrat	55
8.3	planning prévisionnel et continuité du service	56
8.4	Mesures d'accompagnement	56
8.4.1	Implication et concertation étroite avec les acteurs locaux	56
8.4.2	Amélioration de la performance environnementale des ouvrages	56
8.4.3	Programme de communication sur le programme de participation du secteur privé	57
8.4.4	Assistance technique et renforcement de capacités de l'ANGeD	57
8.4.5	Aspects organisationnels	57
9	CONCLUSION	57

FIGURES

Fig. 1 : Cycle de projet pour les ouvrages de la post-collecte	31
--	----

TABLEAUX

Tab.1 :	Projets de décharges contrôlées et de valorisation	32
Tab.2 :	Partage des responsabilités dans les options de participation du secteur privé	46
Tab.3 :	Options de PSP et consistance des prestations	54

ANNEXES

Annexe 1 : Présentation : Concession de la GDM en Tunisie	59
---	----

SIGLES - ABREVIATIONS

AMO	Assistance à Maitrise d'Ouvrage
AMSE	Agence Municipale des Services Environnementaux
AMTVD	Agence Municipale de Traitement et de Valorisation des Déchets
ANGeD	Agence Nationale de Gestion des Déchets
APD	Avant-projet Détaillé
APS	Avant-projet Sommaire
ARP	Assemblée des Représentants du Peuple
BOT	Build Operate Transfer
CCSC	Comité Consultatif de Suivi des Concessions
CPSC	Caisse des Prêts et de Soutien aux Collectivités Locales
CSM	Commission Supérieure des Marchés
CSPPP	Conseil Stratégique pour les PPP
DAO	Dossier d'Appel d'Offres
DB	Design Build
DBO	Design Build Operate
DGCPL	Direction Générale des Collectivités Publiques Locales
DSPL	Délégation de Services Publics Locaux
EIE	Etude d'Impact sur l'Environnement
FIVAD	Fonds d'Investissement de la Valorisation des Déchets
GDMA	Gestion des Déchets Ménagers et Assimilés
GER	Gros Entretien et Renouvellement
IGPPP	Instance Générale des PPP
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
MALE	Ministère des Affaires Locales et de l'Environnement
MdO	Maitre d'Ouvrage
MOD	Maitrise d'Ouvrage Déléguée
ONAS	Office National de l'Assainissement
PMB	Prétraitement Mécano-biologique
PME	Petite et Moyenne Entreprise
PSP	Participation du Secteur Privé
RDF	Refuse Derived Fuel
TMB	Traitement Mécano-biologique
TPE	Taxe de Protection de l'Environnement
USC	Unité de Suivi des Concessions

1 PREAMBULE

Le processus de sous-traitance des services de transfert et de mise en décharge des déchets solides a connu d'importants développements durant les dernières années suite à la promulgation de la loi sur les concessions, de ses décrets d'application et du code des marchés publics qui a été profondément remanié.

Lors du renouvellement des contrats de cinq ans signés par l'ANGeD dans le cadre de la réglementation des marchés publics et qui arrivaient à échéance fin 2015, le Ministère chargé de l'Environnement a demandé à l'Agence d'opter, pour la nouvelle vague de contrats, pour des contrats de concession. Mais le texte de création de l'ANGeD ne lui permet pas de recourir à la concession.

La concession des services de gestion des déchets ménagers par les communes est également problématique car le décret n° 2007-362 qui la régit n'a pas de textes d'application.

En outre, sur le plan technique, les pouvoirs publics ont donné des instructions en vue de développer la valorisation des déchets en impliquant le secteur privé dans le cadre de contrats de concession avec les collectivités locales pour la collecte, le transport, le transfert, le traitement, le recyclage et la valorisation matière et énergétique des déchets. Trois zones prioritaires ont été retenues pour la mise en œuvre de ces directives : l'île de Djerba (d'ici fin 2017), le Grand Tunis et le Sahel. Pour les autres gouvernorats, il est recommandé de développer le traitement mécano-biologique (TMB).

Il faut aussi souligner que la GDMA est à la veille d'une grande mutation vers le renforcement de la gouvernance locale en application de la nouvelle constitution. Un des enjeux important du secteur est d'assurer une migration en douceur du montage institutionnel actuel vers celui où les collectivités locales vont assumer la plénitude de leurs compétences sur la GDMA en préservant la continuité du service public.

Le programme Décharges Contrôlées III financé partiellement par la KfW se trouve directement affecté par ces développements. Dans ce programme, l'ANGeD est maître d'ouvrage délégué et à ce titre passera les appels d'offres pour la construction (sur financement de la KfW) et l'exploitation par des opérateurs privés d'installations de traitement des déchets solides et assurerait les missions de suivi et contrôle des prestations des entreprises (travaux et services).

Aussi, il a été décidé d'engager la présente étude en vue d'identifier un concept optimal de participation du secteur privé, de clarifier la démarche pour l'exécution du programme Décharges Contrôlées III et en discuter avec les parties concernées.

La présente mission comprend deux rendus :

- Une note technique préliminaire sur le concept optimal ; et
- Un rapport en versions provisoire et définitive

Le présent rapport constitue la version définitive du rapport qui est le troisième rendu de la mission.

2 OBJET DE LA MISSION

La présente mission a pour objet d'assister l'ANGeD et plus généralement les autorités tunisiennes à rationaliser et optimiser la participation du secteur privé et à identifier le chemin critique pour **assurer l'exécution du programme Décharges Contrôlées III** et en discuter avec toutes les parties concernées, dont l'ANGeD, le Ministère des Affaires Locales et de l'Environnement.

Elle comprend les principales tâches suivantes :

- diagnostic des options actuelles de contractualisation du secteur privé
- développement d'un concept de participation du secteur privé dans la gestion des déchets ménagers
- présentation et finalisation du concept de participation du secteur privé dans la gestion des déchets ménagers

La mission doit permettre de dégager un concept transitoire et pragmatique de mise en œuvre du programme DC III.

3 LE PROGRAMME DECHARGES CONTROLEES III

Le Projet concerne le financement d'une approche programme pour des investissements dans le secteur de la gestion des déchets ménagers et assimilés et - le cas échéant - d'autres types de déchets : Le nom du Projet est « Programme Décharges Contrôlées III ».

L'objectif principal est de contribuer à la protection de l'environnement, notamment les ressources naturelles et les nappes ; à la réduction des risques pour la santé de la population en Tunisie et à la réduction des gaz à effet de serre.

Les objectifs particuliers du programme sont :

- L'achèvement de la première phase de la coopération, visant à la mise en œuvre d'une infrastructure de base pour la gestion des déchets solides basée sur le « Programme National de Gestion de Déchets Solides » (PRONAGDES) et sur le nouveau « Programme National de Gestion Intégrée et Durable des Déchets » (PRONGIDD) ;
- L'entrée dans le développement d'un système de gestion des déchets en circuit fermé avec le recyclage et la valorisation des matériaux et d'énergie ;
- La promotion et la réalisation des projets pilotes visant à la production de l'énergie renouvelable (énergie verte) basée sur la valorisation des déchets.

Le programme Décharges Contrôlées III (DC-III) a démarré en 2011 avec la signature de deux conventions de prêts d'un montant total de 25,7 millions d'euros (15,7 millions d'euros (Prêt-composite) et 10 millions d'euros (Prêt-composite intégré)). Le bénéficiaire du prêt est l'Agence Nationale de Gestion des Déchets (ANGED). Le coût global estimé du Projet au moment de l'évaluation ("Coût global") s'élève à 42 millions d'euros environ en ce qui concerne l'investissement (y compris la participation de l'Etat tunisien, à hauteur de 40% du coût global) et à 2 millions d'euros en ce qui concerne l'Apport financier pour la Mesure d'Accompagnement.

La consistance du Programme Décharge Contrôlées III est la suivante, pour les projets d'infrastructures à développer :

- Gouvernorat de Gabès :
 - Extension de la décharge existante (second casier)
 - Création d'un centre de Traitement Mécano-biologique (TMB) sur le site de la décharge existante
- Gouvernorat de Sousse :
 - Extension des capacités de la décharge
 - Création d'un centre de TMB sur le site de la décharge existante
- Gouvernorat de Sfax :
 - Extension de la décharge existante (seconde partie du casier 2)
 - Création d'un centre de TMB sur un nouveau site dont la localisation est en cours d'identification
- Gouvernorats de la Medjerda (Béja, Jendouba, Siliana et le Kef) :
 - Création de deux centres de TMB sur deux nouveaux sites dont la localisation est en cours d'identification
- Gouvernorat de Sidi Bouzid :
 - Création d'un centre de TMB sur un nouveau site dont la localisation est identifiée

La convention séparée entre la KfW et la partie Tunisienne prévoit également des dispositions concernant la bonne exploitation des installations et des obligations pour l'emprunteur d'allouer les ressources nécessaires à l'exploitation et à la phase post-exploitation. Il y est stipulé que l'exploitation sera confiée à des opérateurs privés sous forme de contrats d'exploitation ou de concessions.

On souligne que le programme accuse maintenant un retard très important en raison notamment des difficultés à identifier des sites dans la vallée de la Medjerda. Compte tenu de ces difficultés, le bailleur de fond (KfW) considère que le programme est actuellement en situation d'urgence et risque d'être abandonné si on ajoute encore des contraintes nouvelles institutionnelles et autres non conformes aux accords signés entre les deux parties.

Il faut aussi citer le Fonds d'Investissement de la Valorisation des Déchets (FIVAD) qui comprend comme dotation initiale les composantes suivantes :

- crédit de 9,0 millions d'euros (financement composite intégré KfW plus cofinancement tunisien) ;
- don de 2,0 millions d'euros (apport financier allemand plus cofinancement tunisien) ;
- mesures d'accompagnement de 0,8 millions d'euros apport financier allemand.

C'est un mécanisme de financement des investissements destinés à valoriser des déchets non encore valorisés en Tunisie. Il apporte un appui technique et institutionnel qui permettra de développer des conventions entre les investisseurs intéressés et l'Agence Nationale de

Gestion des Déchets (ANGeD) et un financement légèrement subventionné pour des projets de valorisation qui ne se réaliseraient pas autrement.

Sont éligibles au FIVAD, les producteurs de déchets qui valorisent les déchets pour la revente, les demandeurs de matériaux ou d'énergie en provenance de déchets (électricité, chaleur, froid, RDF) et les entreprises de valorisation qui obtiennent les déchets de tiers et revendent les produits (ou l'énergie) à des tiers.

4 LE CADRE INSTITUTIONNEL

On présente ci-après les principaux acteurs concernés par la GDMA et par la participation du secteur privé dans la GDMA.

4.1 MINISTERE DES AFFAIRES LOCALES ET DE L'ENVIRONNEMENT

Le Ministre des Affaires Locales et de l'Environnement (MALE) résulte de la fusion opérée dans le dernier gouvernement entre l'ancien MEDD et l'ancien MAL.

En matière d'environnement, le MALE a pour mission de proposer la politique dans les domaines de la protection de l'environnement de la conservation de la nature et de la promotion de la qualité de vie.

Il est également chargé de :

- Développer le cadre juridique et normatif de la protection de l'environnement ;
- Promouvoir les principes du développement durable et leur prise en compte dans les politiques et programmes sectoriels ;
- Suivre l'état de l'environnement ; et,
- Promouvoir les actions d'information, de sensibilisation et d'éducation environnementale.

En tant que tutelle sectorielle de l'ANGeD, le MALE veille à la cohérence de son action avec les orientations générales de l'État. Il approuve notamment :

- le Contrat programme ;
- les budgets prévisionnels ;
- les états financiers ;
- les conventions d'arbitrage ;
- les délibérations du conseil d'administration ; et,
- les régimes de rémunération du personnel.

En outre, le MALE assure également la tutelle de l'ANPE, de l'ONAS et de l'APAL.

En ce qui concerne les affaires locales, le MALE est chargé de l'élaboration et du suivi de la politique gouvernementale en matière de décentralisation et de promotion du développement local en application du chapitre VII relatif au pouvoir local de la Constitution.

Le MALE veille à l'opérationnalisation du processus de la décentralisation et au renforcement des capacités des collectivités locales et à leur accompagnement dans ce processus. Il contribue au développement du cadre réglementaire de la décentralisation et de la gouvernance locale.

Il met en œuvre le transfert des compétences et des ressources humaines et financières nécessaires en faveur des collectivités locales en collaboration avec les instances et services publics des différents secteurs.

Le MALE accompagne et apporte son appui aux collectivités locales dans les domaines de la gestion des affaires locales et la préparation et l'exécution de leurs plans, programmes et projets de développement en collaboration avec les ministères et instances concernés.

Il pilote des programmes nationaux en relation avec les attributions des collectivités locales notamment en matière **de propreté, de santé, de protection de l'environnement et l'esthétique des villes.**

Le MALE comprend les unités suivantes en charge des affaires locales :

- La Direction Générale des Collectivités Publiques Locales
- La Direction du Développement Régional, relevant de la Direction Générale des Affaires Régionales.
- La Division des Affaires Communales dans chaque gouvernorat.
- La Division du Conseil Régional dans chaque gouvernorat.

Il assure par ailleurs, la tutelle de la Caisse des Prêts et de Soutien des Collectivités Locales et du Centre de Formation et d'Appui à la Décentralisation.

La Direction Générale des Collectivités Publiques Locales¹ exerce la tutelle sur les communes et les conseils régionaux et les assiste dans l'accomplissement de leurs missions. Elle est notamment chargée :

- De veiller au respect des textes relatifs à l'exercice des activités décentralisées dévolues auxdites collectivités, et notamment celles relatives aux budgets, emprunts, impôts, taxes et réglementations locales ;
- D'effectuer les études nécessaires dans le domaine d'organisation administrative, de la délimitation territoriale, et de la coopération intercommunale ;
- D'établir et d'exécuter les programmes relatifs à :
 - La formation et le recyclage des agents des collectivités locales et
 - La formation des élus.
- D'établir et d'exécuter les programmes tendant à renforcer le développement municipal ;
- D'établir les programmes relatifs à la propreté, à l'hygiène et à la protection de l'environnement, et de suivre leur exécution.

¹Décret n° 92-807 du 4 mai 1992, modifiant le décret n° 91-543 du 1er avril 1991 portant organisation du ministère de l'intérieur

La DGCPL comporte une direction des structures et de l'environnement qui comprend deux sous-directions :

- la sous-direction des structures et de l'organisation territoriale, qui comporte un service de la coopération intercommunale
- la sous-direction de l'environnement, qui assure le suivi du programme national de la propreté et de la protection de l'environnement ainsi que des règlements sanitaires et de l'environnement,

La fusion entre le ministère de l'environnement et celui des affaires locales constitue une opportunité pour engager et renforcer la concertation entre les acteurs en vue d'un consensus sur l'approche à adopter pour assurer la continuité du service public de la post-collecte des DMA dans des conditions optimales notamment d'implication du secteur privé.

4.2 ANGED

L'ANGeD est un établissement public à caractère non administratif créé en août 2005².

L'ANGeD a pris la relève sur le département des déchets solides de l'ANPE qui a été chargé de la réalisation et de l'exploitation des décharges contrôlées et plus généralement de la post-collecte. Rappelons également que la réalisation et l'exploitation des premières décharges contrôlées (Grand Tunis et bassin de la Medjerda) ont été confiées à l'ONAS. L'ANGeD, l'ANPE et l'ONAS ont intervenu en raison de l'absence de coopération intercommunale.

L'ANGeD est dotée de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Selon l'article 2 du décret, l'Agence a notamment pour missions :

- la participation à l'élaboration des programmes nationaux et à la mise en œuvre de la politique de l'Etat en matière de gestion des déchets,
- la participation à l'élaboration des textes législatifs et réglementaires relatifs à la gestion des déchets,
- l'exécution des programmes nationaux de gestion des déchets,
- l'appui et l'assistance technique aux communes et aux industriels dans le domaine de la gestion des déchets et plus généralement le renforcement des compétences nationales dans le domaine de gestion des déchets,
- la gestion des systèmes publics des emballages (Eco-Lef) instauré en 1997, des huiles lubrifiantes usagées et des filtres à huile usagés (Eco-Zit et Eco-Filtres) instaurés en 2002 et des piles et accumulateurs usagés instauré en 2005.
- la gestion des ouvrages spécifiques relatifs aux déchets dangereux réalisés par l'Etat³.
- l'appui au développement de la coopération intercommunale et régionale notamment dans la gestion des décharges contrôlées,

² Décret n° 2005-2317

³ Arrêté du ministère de l'environnement et du développement durable du 23 mars 2006

- la promotion des partenariats notamment entre les collectivités locales, les industriels et les privés,

L'ANGeD a quatre représentations régionales :

- Représentation du Grand Tunis, Bizerte, Béja, Jendouba, Le Kef et Siliana
- Représentation de Sousse, Monastir, Mahdia, Sfax et Nabeul
- Représentation de Kairouan, Kasserine, Zaghuan, Sidi Bouzid et Gafsa
- Représentation de Gabès, Médenine, Tataouine, Tozeur et Kébili

Il est à souligner que le texte de création de l'Agence ne mentionne pas l'exploitation des infrastructures parmi ses attributions.

L'ANGeD a retenu l'option de ne pas s'impliquer dans les activités opérationnelles mais de les confier au secteur privé. Cette option permet à l'ANGeD de mieux se focaliser sur les activités de planification, de développement et de contrôle des performances.

L'ANGeD réalise actuellement les décharges contrôlées et les fait exploiter par les opérateurs privés.

Le choix institutionnel de confier à l'ANGeD la responsabilité de la post-collecte a permis de réaliser d'importants programmes d'investissement et de mobiliser les financements nécessaires pour la post-collecte et notamment pour les décharges contrôlées. Mais il a abouti à une déresponsabilisation totale des collectivités locales sur ce maillon de la GDMA.

Les conséquences de ce déficit d'appropriation par les collectivités locales ont éclaté au grand jour ces dernières années avec une série de difficultés et des remises en cause des sites des décharges par les populations et les acteurs locaux.

Cette crise aiguë a atteint son paroxysme en 2011-2012 et a abouti à la fermeture de certaines décharges contrôlées.

Cette situation dicte un repositionnement de l'ANGeD dans les activités de post-collecte et une redéfinition des rapports entre l'ANGeD et les collectivités locales qui feront l'objet de propositions dans le présent rapport.

Enfin, il faut souligner que le texte de création de l'ANGeD ne lui permet pas de passer des contrats de concession. En effet, l'article 5 du décret n° 2005-2317, portant création de l'ANGeD stipule qu'elle « *peut, confier une ou quelques unes de ses activités à des entreprises publiques ou privées sous forme d'un contrat de sous-traitance* ».

4.3 USC/IGPPP

Une Unité pour le Suivi des Concessions (USC) a été instaurée par le décret 2013-4630 au sein de la Présidence du Gouvernement. Elle est notamment chargée de :

- Fournir aux personnes publiques concédantes un appui à la préparation et au contrôle de l'exécution des concessions ;
- Donner des avis sur les contrats de concession et leurs avenants, ainsi que sur les documents relatifs à l'évaluation, l'octroi et l'exécution, le contrôle et le suivi ;

- Mettre à la disposition des personnes publiques des guides et dossiers types ;
- Contribuer au renforcement des capacités des personnes publiques dans le domaine des concessions.

L'unité de suivi des concessions est composée d'un président, d'un rapporteur et de trois à cinq membres, nommés par arrêté du Premier ministre ayant des compétences reconnues dans les domaines juridique, financier et technique.

Le président de la commission peut inviter des représentants de tout département ou secteur dont l'avis est jugé utile pour les travaux de la commission.

Le même décret a également instauré un Comité Consultatif de Suivi des Concessions chargé notamment d'appuyer l'unité pour le suivi du respect des principes de base régissant l'attribution des contrats de concessions. Le CCSC est présidé par le directeur général de l'USC.

Le CCSC est composé de six membres nommés par arrêté du chef du gouvernement ayant une compétence dans les domaines juridique, financier et technique, et ce, pour une période de 3 ans renouvelable une seule fois.

La loi 49-2015 sur les PPP prévoit la création, auprès de la Présidence du Gouvernement, d'un Conseil Stratégique pour les PPP (CSPPP) et d'une Instance Générale des PPP (IGPPP).

Le CSPPP est chargé en particulier de la définition des stratégies nationales en matière de PPP et de la détermination des priorités conformément aux orientations inscrites aux plans de développement. Un décret fixera sa composition et ses attributions.

L'IGPPP vise à fournir l'appui technique aux personnes publiques et les aider à préparer les contrats de partenariat, les conclure et suivre leur exécution. La loi prévoit qu'elle donne un avis conforme sur l'étude du projet ainsi que sur le projet de contrat. Elle reçoit un rapport annuel sur le déroulement du projet. L'IGPPP est tenue de publier un résumé des contrats de PPP sur son portail.

On peut s'interroger sur l'opportunité de maintenir l'USC qui a des attributions similaires mais limitées aux concessions.

4.4 LES COMMUNES

Aussi bien la loi organique des communes notamment après sa modification en 1995 que la loi relative aux déchets (art.20) confie la responsabilité de la gestion des déchets ménagers aux collectivités locales. La loi organique a précisé que le service de voirie et des travaux communaux comprend «Le ramassage, le tri, le traitement, l'enlèvement, l'enterrement des ordures dans les dépotoirs contrôlés ».

En dehors des zones municipales, selon l'article 34 de la loi organique n° 89-11, ce sont les conseils régionaux qui assument toutes les attributions conférées à la collectivité locale notamment celles relatives à la propreté.

Mais jusque-là, seule l'activité de collecte est assurée par les collectivités locales à des niveaux de qualité très variables d'une collectivité à une autre.

Il faut signaler ici que les études antérieures⁴ ont souligné le potentiel important d'amélioration de la performance des services rendus par les collectivités locales et de maîtrise de leur coût. Ce constat est d'autant plus important à faire que le coût de la collecte représente une part prépondérante du coût de la gestion des déchets ménagers⁵.

En outre, à l'exception de quelques initiatives limitées au niveau de certaines municipalités, les déchets non municipaux ne sont pas pris en charge par les collectivités locales.

En matière de partenariat avec le secteur privé, les évaluations antérieures ont signalé la faible capacité des collectivités locales à gérer le processus d'implication du secteur privé de façon efficace. En effet, un processus réussi de partenariat avec le privé suppose la recherche et le maintien de trois conditions :

- La satisfaction des usagers par la fourniture d'un service performant, de qualité et à moindre coût répondant à leurs attentes
- Le maintien d'un contrôle de la collectivité locale sur la performance du service, le flux des déchets solides et la planification du développement du service
- Le maintien par le partenaire privé d'une activité profitable

Cela suppose aussi des activités préparatoires d'étude de faisabilité, de définition de l'étendue des services à déléguer au privé et la conduite d'une procédure efficace de sélection de l'opérateur. Une fois le contrat signé, la commune aura à gérer le contrat et éventuellement à redéployer ses moyens.

En 2011, les conseils municipaux ont été dissous et ont été remplacés par des délégations spéciales. Nombreuses parmi ces dernières font face à des difficultés pour accomplir leurs missions et certaines ont été dissoutes.

Après 2011, les communes n'ont pas été capables d'assurer un service de propreté convenable pour diverses raisons dont on peut citer :

- Le vandalisme qui a frappé les installations et le matériel ;
- Les perturbations sociales ;
- La remise en cause des installations de transfert et d'enfouissement par la population et les acteurs locaux ;
- Le déficit de capacités des communes et la gestion non performante du service ;
- Le déficit d'écocitoyenneté.

4.5 LA COOPERATION INTERCOMMUNALE DANS LA GESTION DES DECHETS

Les décharges contrôlées et les unités de traitement des déchets ainsi que les centres de transfert sont généralement des ouvrages de portée intercommunale. Mais les expériences de coopération intercommunale ont été très limitées et éphémères en Tunisie.

On peut citer le cas de l'AMTVD, une agence créée par la commune de Tunis pour la gestion de décharges pour le compte des autres communes du Grand Tunis. Cette expérience a

⁴Etude d'optimisation de la collecte et du transport des déchets ménagers et assimilés dans les communes Tunisiennes - GIRUS – Décembre 2004

⁵Le coût de collecte représente dans le Grand Tunis entre 75 et 85 % du coût total de gestion des déchets ménagers et assimilés

été rapidement abandonnée à cause de sérieux problèmes de fonctionnement et faute de moyens financiers suffisants et surtout réguliers. Les communes avaient en effet et de manière presque régulière, des difficultés pour assurer le paiement de leurs redevances.

D'ailleurs, une des raisons qui a motivé la création de l'ANGeD est de pallier cette absence de coopération intercommunale.

La loi organique des communes en vigueur prévoit les dispositions suivantes concernant la coopération intercommunale :

- Deux conseils municipaux ou plus peuvent conclure **des conventions** touchant à des questions d'intérêt commun aux communes intéressées, en vue de réaliser des projets, rendre des services ou d'exploiter des équipements. (Art. 134 de la loi 2006-48 du 17 Juillet 2006)
- Les communes peuvent, en vertu d'une délibération, exploiter un ou plusieurs services publics à caractère économique ou commercial et d'un intérêt commun à elles, par l'intermédiaire d'une seule commune tenant lieu de **concessionnaire** pour les autres, suivant une convention. (Art. 135 de la même loi)
- Les communes peuvent exploiter un ou plusieurs services publics à caractère économique ou commercial et d'un intérêt commun à elles, sous forme de **régie** relevant des communes concernées. La régie entre communes est un établissement public à caractère non administratif. (Art. 136 de la même loi)
- Des **sociétés commerciales** peuvent être créées à l'initiative de deux ou plusieurs communes, en vue de gérer les services publics communs à elles, à caractère économique ou commercial. (Art. 137)

Des dispositions similaires sont prévues dans le projet de code des collectivités locales (voir ci-après en 5.3.4).

4.6 MINISTERE DES FINANCES

Le Ministère des Finances abrite la Direction Générale du Partenariat Public-Privé (DGPPP) qui est chargée notamment :

- du développement d'une législation fiscale, comptable, financière, et en matière de mise en concurrence appropriée pour le partenariat entre les secteurs public et privé ;
- du suivi et du pilotage de la préparation et de l'attribution des projets de PPP ;
- du renforcement de la coopération internationale et régionale dans le domaine du partenariat entre les secteurs public et privé pour bénéficier des mécanismes de financement dans ce domaine ; et
- de la création d'une banque de données et d'élaboration des statistiques pour des projets de partenariat entre les secteurs public et privé.

Le DGPPP émet un avis sur la soutenabilité budgétaire des projets de PPP et travaille en étroite collaboration avec l'Unité de Suivi des Concessions.

4.7 CONCLUSION SUR LE CADRE INSTITUTIONNEL

Le cadre institutionnel est clair mais comporte des contraintes et certaines lacunes

Le cadre institutionnel est relativement clair avec un rôle central pour l'ANGeD en tant qu'acteur central pour les activités de la post-collecte.

Néanmoins, sa loi de création ne lui permet pas de développer des formes évoluées de participation du secteur privé.

En outre, si on s'oriente vers le recours à des formes évoluées de participation du secteur privé, une entité de régulation sera de nature à renforcer le cadre institutionnel et l'attractivité du marché (voir-ci-dessous).

Enfin, on souligne par ailleurs, l'absence de coopération intercommunale qui pourtant est incontournable pour les activités de post-collecte.

La fusion au sein d'un même ministère des affaires locales et de l'environnement est une opportunité

La fusion entre le ministère des affaires locales et celui de l'environnement constitue une opportunité précieuse qu'il faut saisir pour bâtir une vision commune sur les enjeux de la participation du secteur privé dans la GDMA et sur le positionnement futur de l'ANGeD dans la GDMA.

Pour un leadership politique plus fort

Plusieurs acteurs au niveau du gouvernement sont impliqués dans les questions relatives au partenariat entre le secteur public et le secteur privé dans la gestion des services publics. On en cite notamment :

- La Présidence du Gouvernement à travers l'USC ;
- Le Ministère des Finances notamment à travers la DGPPP ;
- Le Ministre des Affaires Locales et de l'Environnement en tant que tutelle de l'ANGeD ; et
- Le Ministère de Développement, de l'investissement et de la Coopération Internationale.

Le leadership politique sur les questions en rapport avec l'implication du secteur privé dans les services de la post-collecte et son pilotage sont ainsi pour le moins dilués.

Dans un contexte où il y a un besoin pressant pour des signaux forts et cohérents envers le secteur privé, surtout après les tentatives avortées des projets de BOT (voir ci-après), il est important d'avoir un chef de file au niveau du gouvernement qui veille à la concrétisation des orientations et de la volonté politique en matière de partenariat avec le secteur privé dans la GDMA et plus particulièrement dans la post-collecte.

Besoin d'une fonction de régulation

Le marché de la post-collecte en Tunisie est de type monopsonne où l'ANGeD se trouve en position dominante par rapport aux opérateurs privés.

L'existence d'une tierce partie qui régule les relations contractuelles, économiques et financières avec le secteur privé est certainement de nature à améliorer l'attractivité du marché et œuvre dans le sens d'un meilleur équilibre entre les parties. Les opérateurs privés en ont d'ailleurs exprimé la nécessité.

Ce besoin existe également pour le secteur de l'assainissement urbain comme cela est précisé plus loin dans le rapport.

Cependant, l'instauration d'une entité de régulation est une décision institutionnelle importante qui peut concerner plusieurs secteurs et la réponse peut être intersectorielle.

5 SYNTHÈSE DU DIAGNOSTIC DE LA SITUATION ACTUELLE

5.1 PROBLÉMATIQUE POSEÉ

Sur avis du Conseiller Juridique du Gouvernement concernant la caractérisation des contrats d'exploitation à passer pour les décharges contrôlées, la CSM a demandé à l'ANGeD de ne plus recourir aux contrats relevant des marchés publics. Mais l'ANGeD n'est pas habilitée à passer des contrats de concession.

Seules les communes peuvent le faire dans le cadre du décret 2007-362 mais les communes ne sont pas actuellement préparées pour assurer cette relève. Les délégations spéciales qui ont certes toutes les prérogatives d'un conseil municipal élu sont-elles à même de lancer de tels projets et de les gérer ?

En outre, ce décret n'a pas de textes d'application et n'a de ce fait, à notre connaissance, jamais été utilisé depuis sa promulgation. Selon toute probabilité, ce décret sera, d'ailleurs, caduc après la promulgation du Code des Collectivités Locales.

L'ANGeD a obtenu des dérogations jusqu'à fin 2016 pour maintenir les contrats actuels passés dans le cadre des marchés publics. Cette échéance est maintenant dépassée et aucune solution de remplacement opérationnelle n'a pu être mise en place. Signalons néanmoins que l'ANGeD a lancé un appel d'offres pour l'exploitation des 10 décharges en service pour la période 2017-2020 et les offres sont en cours de dépouillement.

En résumé, on constate que plusieurs contraintes sont aujourd'hui imposées sans définir la solution de rechange opérationnelle. Il en découle une situation de blocage à la fois pour les projets en préparation et pour les décharges en cours d'exploitation qui risque fort d'affecter la continuité du service public d'élimination des DMA.

Ces contraintes viennent s'ajouter aux difficultés constatées notamment pour le choix des sites et sont en outre contraires aux accords signés avec la KfW pour la mise en œuvre du programme.

5.2 PRINCIPALES CONCLUSIONS DES ENTRETIENS

Des entretiens ont été organisés avec le MALE, l'Unité de Suivi des Concessions, la CPSCL, la DGCPD et les différentes directions de l'ANGeD. Les principaux points qui ont ressorti de ces entretiens sont les suivants :

Un cadre institutionnel en instance de transformations en application de la nouvelle Constitution

- Tous les acteurs s'accordent sur la nécessité d'évoluer vers l'application des dispositions de la Constitution en matière de gouvernance locale des services urbains

dont la GDMA et de décentralisation mais aussi sur le constat qu'il s'agit là d'un processus long et complexe.

Pour la post-collecte qui comprend des ouvrages et services intercommunaux, ce processus est encore plus difficile et complexe à instaurer

- La GDMA est une compétence municipale comme le stipule la loi organique des communes actuelle et va la demeurer selon la version du projet de code des collectivités locales datée de juin 2016 qui nous a été communiquée.
- La transition de l'organisation institutionnelle actuelle vers l'instauration d'une gouvernance locale opérationnelle et d'un pouvoir local indépendant risque d'être longue notamment pour les activités de post-collecte des DMA.
- Les projets de réhabilitation urbaine ont été cités comme exemple où le transfert de la maîtrise d'ouvrage a déjà commencé notamment dans le programme de développement urbain et de gouvernance locale financé par la Banque Mondiale (44/100 collectivités locales sont elles-mêmes maîtres d'ouvrage). Mais le transfert d'un service public est plus complexe que celui de projets. Le Ministère des Affaires Locales et de l'Environnement a envisagé d'initier le même processus pour la GDMA (transfert et enfouissement) en commençant par les centres de transfert qui doivent être gérés par les collectivités locales. Cette démarche soulève un certain nombre de questions quant à sa pertinence en raison : (i) de la portée intercommunale de nombreux centres de transfert, (ii) de la perte des économies d'échelle qu'elle entraîne et (iii) des problèmes de coordination avec l'exploitation de la décharge comme cela est expliqué ci-après.
- Un CIM a conclu au besoin de clarifier le positionnement des anciens ministères en charge de l'Environnement et des Affaires Locales dans la GDMA et de fixer un calendrier pour le transfert des activités qui doivent l'être. Les entretiens effectués conduisent au constat d'une absence de dialogue et de concertation sur les positionnements institutionnels, la migration et les modalités de sa mise en œuvre. Maintenant, il faut saisir l'opportunité de la fusion de ces deux ministères pour faire avancer ce dialogue et cette concertation et aboutir à un consensus raisonnable et faisable.
- Il n'y a pas de réflexion aboutie ni d'étude sur le positionnement de l'ANGeD et son nouveau rôle dans la GDMA. Une des options envisagée est de transformer l'Agence Municipale des Services Environnementaux⁶ (AMSE) en agence nationale et de la renforcer. Pourtant, il semble bien plus pertinent de renforcer plutôt l'ANGeD qui gère actuellement tout le portefeuille de projets de la post-collecte ainsi que les activités des filières en rapport avec la GDMA telles qu'Eco-Lef.
- Jusque-là, la coopération intercommunale n'est pas appliquée et depuis la loi organique de 1975 à ce jour, les différents mécanismes de coopération intercommunale n'ont pas connu de concrétisation. On cite même le cas récent de communes limitrophes (la Goulette et Kram) qui réclament chacune un centre de transfert alors que la solution optimale ne comporte qu'un seul centre.

⁶C'est l'Agence Municipale de Traitement et de Valorisation des Déchets (AMTVD) créée en janvier 1990 qui a été transformée en Agence Municipale des Services Environnementaux en juin 2004.

- Le besoin de développer l'intercommunalité est d'autant plus important que l'on s'oriente vers la communalisation de l'ensemble du territoire national avec le passage à 350 communes (86 créations et 184 extensions de communes existantes).

Un cadre contractuel lacunaire et une implication du secteur privé non optimale

- Les marchés d'exploitation actuels des décharges contrôlées sont régis par la réglementation des marchés publics et sont pour une durée de quatre (4) ans. Les marchés couvrent la décharge et les centres de transfert qui la desservent pour des raisons de synchronisation des horaires de fonctionnement. Pour certains de ces marchés, on demande à l'exploitant de fournir le matériel.
- Suite à l'avis du Conseiller juridique du gouvernement qui a qualifié les contrats l'exploitation des décharges contrôlées du domaine de la concession, le recours aux marchés publics pour ces contrats a été autorisé à titre exceptionnel jusqu'en 2015 puis à fin 2016 (CIM du 6/10/2015). Les anciens MEDD et MAL ont été invités à clarifier la vision juridique et technique durant le 1^{er} trimestre 2016.
- Au-delà de fin 2016, il a été décidé de recourir à la concession. Mais le recours à la concession n'est pas possible avec l'ANGeD car elle n'est pas habilitée à passer des concessions. La loi 2008-23 sur les concessions n'est pas applicable aux collectivités locales⁷ et le décret 2007-362 n'a pas de textes d'application et n'a de ce fait pas été utilisé.
- Le projet de concession sur 25 ans de la valorisation de Djerba a été initié avec un montage ad-hoc en application du décret 2007-362 mais la procédure suivie s'inspire de la loi 2008 sur les concessions. L'ANGeD a été mandatée par un CIM pour l'élaboration des dossiers et la contractualisation avec les 3 communes concernées. Le projet est actuellement au stade de la présélection. Il est suivi par une commission interdépartementale dans laquelle sont représentés le Ministère des Finances, le Ministère des Affaires Locales, l'ANGeD et l'Unité de Suivi des Concessions de la Présidence du Gouvernement. Il est encore prématuré de porter un jugement sur les chances d'aboutissement de ce projet et encore moins sur le potentiel de sa duplication.
- Le cadre contractuel actuel de la participation du secteur privé peut être considéré comme étant en fin de vie. D'ailleurs, le Projet de Code des Collectivités Locales comprend de nombreuses dispositions concernant la participation du secteur privé dans les services municipaux notamment la Délégation de Service Public Locaux (DSPL) et les PPP et le décret 2007-362 sera probablement caduc.

Un consensus sur le besoin de développer la valorisation des DMA

- Il y a un consensus sur le besoin de développer la valorisation et de réduire la mise en décharge. Trois zones prioritaires ont été retenues pour initier cette évolution : Djerba – le Grand Tunis et le Grand Sahel. En outre, les projets de valorisation seront développés dans le cadre de concessions avec les collectivités locales comme autorités concédantes et l'ANGeD qui viendrait en appui ou assurant la maîtrise d'ouvrage déléguée.
- Le développement de la valorisation à travers un tri en amont nécessite la mise en place d'un cadre institutionnel adapté et des mécanismes de financement pour faire

⁷Certains considèrent qu'il s'agit là d'une omission et que l'article 13 de cette loi permet de l'appliquer aux collectivités locales.

face au renchérissement important des coûts et d'importants programmes d'éducation et de sensibilisation. Y ajouter une implication du secteur privé sous forme de concession rend l'option utopique quand on sait que les collectivités locales n'ont pas les capacités techniques et financières pour assurer un service de propreté élémentaire.

- L'option de démarrer par un traitement ou prétraitement en aval est beaucoup plus réaliste et adapté au contexte du secteur. Actuellement tous les nouveaux projets du Programme DC III sont conçus avec une composante de traitement mécano-biologique (TMB) qui permet une stabilisation de la portion biodégradable et qui extrait les déchets recyclables (plastique et métal) pour les écouler vers les filières de valorisation. Cette option induit un surcoût d'investissement de près de 30%. Six projets de TMB sont prévus :
 - Gabès ;
 - 2 sur le bassin de la Medjerda ;
 - Sousse ;
 - Sfax et
 - Sidi Bouzid.

Les autres options de développement de la valorisation seront retenues en fonction des capacités techniques et financières des collectivités locales.

Le financement de la GDMA sera fortement affecté par les transformations institutionnelles et techniques

- L'évolution du cadre institutionnel et le développement de la valorisation vont dicter une redéfinition des conditions de financement de la GDMA
- Le développement de la valorisation et des autres modes d'élimination que le simple enfouissement seront plus coûteux que les pratiques actuelles mais il n'y a pas encore de vision claire et partagée sur le financement des surcoûts.
- Le projet de code des collectivités locales inclut d'importantes nouvelles dispositions sur les finances locales.
- L'affectation de la TPE doit également être redéfinie
- Un système de financement durable et la viabilité financière de la GDMA sera un des premiers défis auquel auront à faire face les nouveaux conseils municipaux élus.
- Les conditions d'octroi des prêts et des subventions aux collectivités locales a fait l'objet d'un nouveau décret (décret 3505-2014) selon lequel, deux formes de subventions sont prévues : des subventions globales non affectées et des subventions affectées destinées à couvrir la totalité des coûts d'exécution des projets prioritaires nationaux ou spécifiques.
- La CPSCL est en pleine transformation pour devenir en 2017 la caisse des régions avec 9 agences régionales et toutes les compétences des collectivités locales vont être éligibles à la CPSCL.

5.3 LES EXIGENCES DU CONTEXTE TRANSITIONNEL ET SES CONTRAINTES

5.3.1 La situation cible

On ne peut parler de transition et de la conception de cette transition sans définir la situation cible vers laquelle on prévoit d'évoluer.

La situation cible découle d'une vision pour l'évolution de la GDMA à moyen et long terme dont les principaux traits sont :

- La mise en application des principes constitutionnels concernant notamment la gouvernance locale, la libre administration et la démocratie locale. Le code des collectivités locales, actuellement en projet, sera la pièce maîtresse qui va façonner de manière déterminante le cadre institutionnel, le partenariat avec le secteur privé et les ressources financières pour la GDMA. On rappelle encore une fois qu'il s'agit d'un processus long et complexe pour lequel les pays avancés ont mis des décennies.
- Une intercommunalité opérationnelle capable de prendre en charge des centres de transfert et des décharges contrôlées : en effet, compte tenu du fait que les décharges et les centres de transfert sont des infrastructures de portée **intercommunale**, il est important que les mécanismes de coopération intercommunale prévus par le nouveau code des collectivités locales soient mis en place. L'expérience internationale montre que le développement de la coopération intercommunale n'est pas facile et la Tunisie n'échappe pas à cette règle. Cet exercice sera probablement bien plus difficile en Tunisie où la coopération intercommunale n'a pas été concrétisée alors qu'elle est prévue dans les textes depuis plus de 40 ans.
- Un cadre législatif permettant le recours à des formes optimales de participation du secteur privé : le projet de code des collectivités locales prévoit notamment des contrats de délégation de services publics locaux (DSPL)
- La définition du positionnement futur de l'ANGeD dans la GDMA (voir ci-après en 8.1.1).
- Une démarche claire pour le développement inéluctable de la valorisation et la mise en œuvre d'une stratégie de sortie de la mise en décharge qui est la dernière option dans la hiérarchie des déchets ; cette transition technique comporte des enjeux importants notamment financiers.

L'atteinte de cette situation cible va être le fruit d'un long processus de réforme et nécessitera d'importants efforts de préparation sous forme d'études, d'assistance technique et d'accompagnement. On cite à titre d'exemple :

- Etude sur les options de coopération intercommunales et accompagnement pour la mise en place
- Développement de cahiers de charges types pour la DSPL
- Etudes de faisabilité pour les projets de valorisation
- Développement de programmes d'Assistance à Maitrise d'Ouvrage (AMO) au profit des collectivités locales

Le modus operandi de la migration de la situation actuelle vers la situation cible revêt une importance capitale. Il doit être bien établi et formalisé moyennant des conventions entre l'ANGeD et les collectivités locales concernées.

Le processus de passation doit être initié après la prise de fonction des conseils élus et sera spécifique à chaque projet et à chaque collectivité locale.

La formalisation du processus doit respecter le principe de continuité du service et de sa pérennité. Elle doit aussi permettre de respecter les engagements pris envers les bailleurs de fonds. Elle déterminera le point de passation dans le cycle du projet (Réception Provisoire, Réception Définitive, étape d'une étude, etc).

En tout état de cause, il est nécessaire d'avoir un consensus entre les acteurs concernés sur la phase de transition ainsi que sur le modus operandi de la migration.

5.3.2 Incertitudes sur la durée de la transition

La durée de la transition vers la situation cible pleinement opérationnelle dans le domaine de l'élimination et du traitement des déchets ménagers est difficile à cerner avec précision car elle va dépendre de nombreux facteurs dont les plus importants sont :

- L'aboutissement du processus électoral et la prise de fonction des nouveaux conseils municipaux élus ; il est précisé que la date de tenue des élections n'est pas encore définitivement arrêtée.
- La promulgation du cadre légal et réglementaire permettant d'opérationnaliser le cadre institutionnel et la forme de participation du secteur privé adaptée à la GDMA : la soumission à l'ARP du projet de code des collectivités locales était prévue pour le mois de juillet 2016 mais cette date n'a pas été respectée.
- L'opérationnalisation des nouvelles dispositions relatives aux finances locales prévues par le nouveau code des collectivités locales et la mise en place d'un système de financement durable de la GDMA
- La concrétisation de la coopération intercommunale qui nécessite notamment une délibération des conseils municipaux concernés
- Le renforcement des capacités des collectivités locales en tant qu'autorités concédantes à la fois pour développer les projets et pour gérer des contrats d'un nouveau type.
- La définition d'un nouveau positionnement institutionnel de l'ANGeD dans la GDMA

Cette durée est d'ailleurs spécifique à chaque projet et à chaque collectivité locale. Le gouvernement pourrait fixer un délai maximal pour opérer la transition et mettre en place des instruments pour la faciliter.

En tout état de cause, il est fort probable que cette transition va durer plusieurs années pendant lesquelles il est nécessaire d'assurer la continuité du service public d'élimination des DMA et de faire face à la situation d'urgence de ce service.

5.3.3 Continuité du service public de la post-collecte

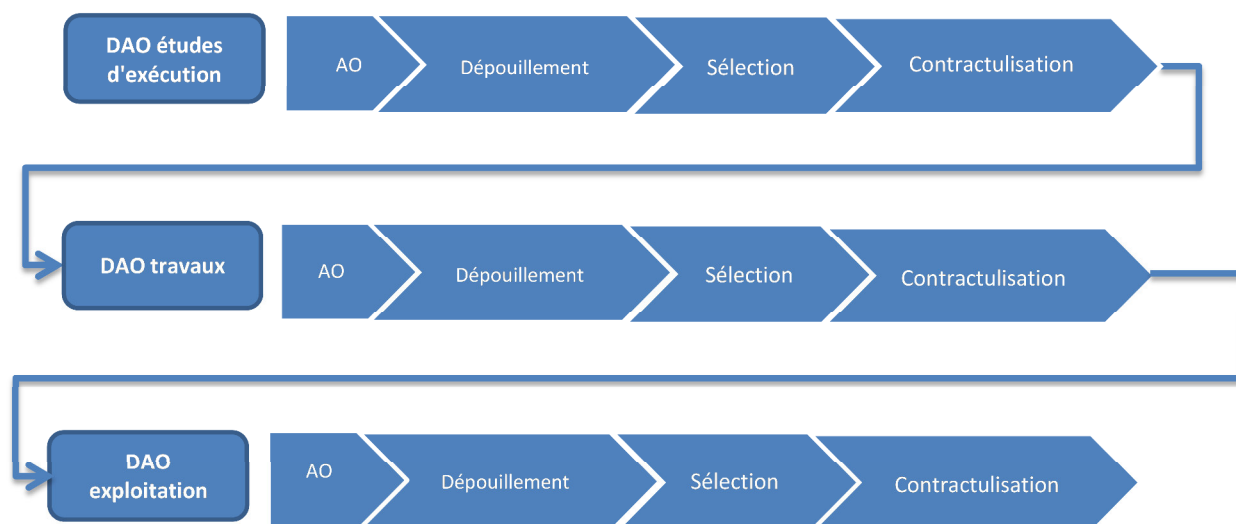
Il est utile de rappeler que les décharges sont des infrastructures fournissant un service public avec des enjeux environnementaux et sanitaires importants. L'exigence de continuité du

service public dicte le respect de la **continuité du processus de planification et de mise en œuvre des projets** (pipeline de projets).

La réalisation des décharges contrôlées obéit à un cycle de projet d'infrastructure relativement long avec quatre étapes principales :

- La planification
- L'étude qui comporte le choix du site et la concertation sociale, l'analyse de la situation, les choix techniques, la distribution spatiale optimale des ouvrages. Cette étude comprend les missions APS – APD – DAO travaux et EIE
- Les travaux et le suivi de leur réalisation
- L'exploitation et son suivi

Fig. 1 : Cycle de projet pour les ouvrages de la post-collecte



Ce processus fait l'objet de procédures de contractualisation aux différentes étapes dont le nombre dépend de l'option de réalisation et d'exploitation retenue

L'ANGeD gère actuellement un pipeline de projets qui sont à différents stades du cycle de projet (voir ci-dessous). Tout arrêt ou retard dans ce processus continu conduira à des difficultés dans l'élimination des DMA pour les futurs conseils municipaux une fois en place.

Le passage à une gouvernance locale doit donc être graduel et préserver la continuité de ce processus qui est garant de la continuité du service public. Il est donc impératif que l'ANGeD continue la mise en œuvre des programmes en cours et du processus de planification.

Cependant des mesures d'accompagnement doivent être prises durant la phase de transition :

- renforcer le processus participatif des populations affectées par les projets et
- assurer des concertations très étroites avec les acteurs locaux et régionaux dont les procédures peuvent être formalisées
- éviter des engagements sur le moyen et long terme
- améliorer les performances environnementales de l'exploitation actuelle pour regagner la confiance des populations et des acteurs locaux

L'avancement des différents projets de décharges contrôlées et de valorisation est relaté dans le tableau suivant :

Tab.1 : Projets de décharges contrôlées et de valorisation

	Décharge	Etat actuel	Planification
1	Djerba	fermée	Projet de mise en concession des déchets
2	Sousse	En exploitation	Etude d'extension en cours DAO pour l'exploitation sur 5 ans APS lancé pour la réalisation d'un centre de PMB sur le site de la décharge actuelle
3	Sfax	En exploitation	Etude en cours en vue de la fermeture et recherche d'un autre site. DAO pour l'exploitation sur 5 ans
4	Gabès	En exploitation	Etude d'extension en cours DAO pour l'exploitation sur 5 ans APS lancé pour la réalisation d'un centre de PMB sur le site de la décharge actuelle
5	Nabeul	En exploitation	Etude pour la stabilité de la décharge, DAO pour l'exploitation sur 5 ans
6	Béja et Jendouba	En étude	Réalisation d'un centre de PMB - APS et choix du site lancés
7	Siliana et Kef	En étude	Réalisation d'un centre de PMB - APS et choix du site lancés
8	Sidi Bouzid	En étude	Réalisation d'un centre de PMB - APS lancé

Comme on peut le constater, ce pipeline de projets comprend des extensions, des fermetures et des centres de PMB. Tout retard dans ce processus exposera les futurs gestionnaires du service à des difficultés de sous-capacité avec des conséquences graves sur la propreté et la salubrité publique des villes concernées – qui sont déjà dans une situation critique - ou d'acceptation sociale des installations existantes.

5.3.4 Le cadre législatif et réglementaire

Le cadre législatif et réglementaire compte actuellement de nombreuses lacunes et n'est pas en adéquation avec la nouvelle constitution. Il est en passe de connaître des mutations profondes avec notamment la promulgation du nouveau code des collectivités locales et de ses décrets d'application qui comportent des dispositions institutionnelles et financières qui vont impacter la GDMA.

Ce nouveau code comportera également de nouvelles dispositions qui concernent la participation du secteur privé et qui introduisent la délégation de services publics locaux.

On présente ci-après les principales dispositions du projet de code des collectivités locales dans sa version du 27 juin 2016 pour la gestion des services publics :

- Principe de libre administration tout en respectant l'unicité de l'état (art. 4)
- Autonomie administrative et financière des collectivités locales (art. 8)
- Le pouvoir central peut exercer des compétences relevant d'une collectivité locale à sa demande (art. 15)

- Le pouvoir central peut se substituer à une collectivité locale en cas de défaillance (art. 15)
- La répartition des compétences obéit au principe de subsidiarité (art. 16)
- Le transfert de compétence s'accompagne d'un transfert des ressources nécessaires (art. 17)
- Le service public fait l'objet d'une gestion directe ou déléguée en respectant les principes d'efficacité et de qualité et selon les moyens disponibles (art. 73)
- La gestion directe peut prendre la forme d'une régie dotée d'une comptabilité simplifiée fixée par décret (art. 76)
- La concession peut être octroyée à une personne publique ou privée – les conditions et les modalités d'octroi seront fixées par décret (art. 79)
- Les collectivités locales peuvent opter pour un contrat de délégation de services publics locaux qui peut être passé avec une personne publique ou privée (art. 81)
- Le recours à la DSPL n'est pas possible si la loi prévoit une gestion en régie obligatoire ou une gestion sous la forme d'un monopole d'un établissement public (art. 82)
- Un service public ou un ouvrage public peut être exploité moyennant des contrats de partenariat selon la réglementation en vigueur (art. 98)
- La réglementation en vigueur des PPP s'applique aux collectivités locales (art. 100)
- La réglementation des marchés publics s'applique aux collectivités locales pour les études, les travaux et l'approvisionnement (art. 101)
- Possibilité pour les collectivités de création (ou de participation) d'une société publique locale pour l'exploitation d'un service public local à caractère industriel ou commercial (art.103)
- Les services centraux procèdent en concertation avec le Conseil Supérieur des Collectivités Locales à l'estimation des charges découlant d'un transfert ou extension de compétence et la présentent à l'Instance Supérieure des Finances Locales pour avis (art. 134)
- Les décharges contrôlées et les centres de transfert sont une compétence partagée avec le niveau central (art. 233)
- Il est possible à deux communes ou plus de coopérer pour la gestion d'un service public local à caractère économique. Cette coopération intercommunale peut prendre la forme d'une concession (une commune agissant pour le compte des autres communes), ou d'une société publique (créée par les communes) (art. 269 et suivants).
- La coopération intercommunale dans les domaines de la gestion des déchets et la protection de l'environnement doit prendre la forme soit d'une communauté urbaine (si la population totale dépasse 500.000 habitants), soit d'un groupement de communes, sur décision du gouverneur, après proposition des conseils municipaux concernés (art. 280 et suivants)
- Les communes disposent de plusieurs sources de financement pour la gestion des déchets solides, dont les redevances pour services divers (art. 126) et les droits

d'acceptation ou de traitement des résidus des unités de production polluantes (art. 127).

5.3.5 Faisabilité d'une concession par les communes durant la transition

Le contexte de la transition n'est pas du tout propice à passer des contrats de concession dans la GDMA par les communes et ce pour les principales raisons suivantes :

- Le fondement juridique est incertain et le cadre législatif et réglementaire est actuellement en fin de vie ;
- La légitimité des délégations spéciales à passer des contrats de concessions est discutable car ces contrats comportent des engagements sur le long terme ;
- L'autorité concédante pour les décharges contrôlées doit être une entité intercommunale ; or de telles entités n'existent pas actuellement ;
- Les opérateurs privés et leurs banquiers ne peuvent s'engager sur des concessions avec un apport de financement dans un contexte incertain et sans visibilité sur la solvabilité des autorités concédantes.

Il faut aussi ajouter les contraintes foncières et les choix des sites qui sont plus difficiles à régler durant la transition.

5.3.6 Conclusion sur la transition

Compte tenu de l'importance et de la complexité des mutations et des réformes profondes à engager pour instaurer une démocratie locale, doter les collectivités locales des moyens et des capacités requises et développer des mécanismes opérationnels de coopération intercommunale, **la période de transition va être longue et peut durer, selon nos estimations, de 7 à 10 ans.**

L'exigence actuellement formulée de passer des concessions par les collectivités locales n'est ni réaliste ni faisable et a créé une situation de blocage car en outre, elle remet en cause les accords signés entre le gouvernement Tunisien et la KfW.

Les enjeux environnementaux et sanitaires liés au service public d'élimination / traitement des DMA dictent **la définition en urgence d'une solution institutionnelle et d'une forme optimale de partenariat avec le privé** qui garantissent la continuité du service public et son amélioration et qui permet de respecter les engagements envers le bailleur de fonds.

6 LA PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVE ACTUELLE DANS LES SERVICES MUNICIPAUX ET L'ASSAINISSEMENT URBAIN

Cette section présente l'expérience tunisienne en matière de participation du secteur privé dans les services municipaux dont la GDMA (collecte et post-collecte) et dans l'assainissement urbain.

6.1 PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVE DANS LA PROPRETE ET LA COLLECTE

La participation du secteur privé dans la collecte et le transport des déchets municipaux reste faible, de l'ordre de 4,5%⁸. La plupart des communes assure le service de propreté et de collecte en régie mais elles n'assurent pas le balayage de manière systématique ; seules les grandes avenues et les places publiques sont balayées régulièrement.

Les quelques contrats avec des opérateurs privés relèvent du code des marchés publics. La plupart concernent exclusivement la collecte des ordures ménagères. Certaines municipalités ont également confié le balayage à des entreprises privées.

Depuis le milieu des années 1990, le contexte est devenu de moins en moins favorable à l'implication du secteur privé : tendance à la réduction de la durée des contrats⁹, critère du moins disant imposé sur celui du mieux disant, obligation de découpage en petits lots imposé par la Commission Supérieure des Marchés, difficultés sociales suite à la révolution, etc.

Le cas de la société SELTENE illustre assez bien cette tendance au retrait des partenaires privés du secteur. La société disposait de nombreux contrats au début des années 2000 (Hammamet, Ariana, Sousse, etc.). Devant l'accumulation de difficultés, elle a abandonné de nombreux contrats et n'est plus active aujourd'hui qu'à Sousse (voir ci-dessous) et à Tunis (en tant que sous – traitant de SEGOR pour le transport des déchets entre le centre de transfert et la décharge).

Le manque d'expérience des opérateurs et des municipalités a créé de nombreuses difficultés qui se sont traduites par un grand nombre d'appels d'offre déclarés infructueux, et par des contentieux et résiliation de contrats importants. Le coût de la collecte par les partenaires privés a bel et bien baissé mais dans le même temps la qualité du service s'est effondrée. La situation s'est surtout fortement dégradée depuis 2011, et ce tant pour ce qui est des services délégués que pour les services en régie.

6.2 PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVE DANS LA GESTION DES DECHARGES CONTROLEES

La participation du secteur privé dans l'exploitation des décharges contrôlées a été la règle depuis que l'ANPE puis l'ANGeD ont pris la responsabilité de la mise en décharge. La stratégie nationale de gestion intégrée des déchets s'est fixée pour objectif d'atteindre un taux de participation dans l'investissement des infrastructures de gestion des déchets de 50% en 2016. Ce taux est aujourd'hui non atteint.

Le financement des ouvrages a toujours été public avec le concours des bailleurs de fonds. Les communes elles-mêmes ont participé au financement de la construction des dix premières décharges. Certaines d'entre elles ont supporté jusqu'à 15% des coûts d'investissement, l'Etat prenant en charge le reste.

Le secteur privé assure l'exploitation de toutes les décharges et centres de transfert existants à travers des contrats de cinq ans signés avec l'ANGeD. L'opérateur peut être appelé à compléter les équipements fournis.

⁸ Rapport SWEEPNET Tunisie 2013.

⁹ Les Contrats de collecte et de balayage peuvent être conclus pour une durée de 1, 3 ou 5 ans, ils sont reconduits tacitement en cas d'absence de courrier de la municipalité. Les Contrats de 1 an sont renouvelables jusqu'à 4 fois.

La participation du secteur privé dans l'exploitation des décharges contrôlées souffre de nombreuses insuffisances dont on peut citer :

- Le faible nombre d'opérateurs sur le marché ce qui laisse peser un risque d'entente
- Les retards parfois très importants dans la passation des contrats
- La dilution de la responsabilité technique et opérationnelle (bureau d'études pour la conception des ouvrages, équipementiers pour les équipements, entreprises de génie civil, opérateur des ouvrages)
- La pratique courante du chiffonnage (notamment par des enfants) sur le site ce qui perturbe l'exploitation de la décharge (Djebel Chekir)
- le découpage excessif des prestations, entraînant la présence de nombreux opérateurs sur un même site : ainsi, dans certains cas, la gestion d'une décharge est confiée à un opérateur, un second est responsable de l'exploitation de l'extension (nouveau casier), un troisième de l'exploitation de la station de traitement des lixiviats, un quatrième chargé des opérations de remblayage de l'interstice entre casiers fermés, et parfois un cinquième opérateur en charge du dégazage. Ceci rajoute une contrainte de coordination importante sans compter que cette séparation peut impacter l'optimisation globale de la gestion des installations (particulièrement dans le cas de la décharge de Djebel Chekir).

6.3 CAS DU PROJET DE DJERBA

Suite à la fermeture de la décharge contrôlée, le projet de concession sur 25 ans de la valorisation de Djerba a été initié avec un montage ad-hoc en application du décret 2007-362 mais la procédure suivie s'inspire de la loi 2008 sur les concessions. L'ANGeD a été mandatée par un CIM pour l'élaboration des dossiers et la contractualisation avec les 3 communes concernées. Le dépouillement de la présélection a été finalisé. Le projet est suivi par une commission interdépartementale dans laquelle sont représentés le Ministère des Finances, le Ministère des Affaires Locales et de l'Environnement, l'ANGeD et l'Unité de Suivi des Concessions de la Présidence du Gouvernement. Il est encore prématuré de porter un jugement sur les chances d'aboutissement de ce projet et encore moins sur le potentiel de sa duplication car ni son cadre institutionnel ni son montage financier ne sont encore clairement définis.

6.4 PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVE DANS LES AUTRES SERVICES MUNICIPAUX

Les constats présentés ci-après se réfèrent à une étude de diagnostic de la participation du secteur privé dans les services municipaux financée par la BID qui a été réalisée en 2014. Les autres services examinés sont :

- Le stationnement
- Les parcs urbaines et
- L'éclairage public

6.4.1 Stationnement

Il y a peu de projets de partenariat avec le privé dans la gestion du stationnement. Des appels d'offres ont été lancés par la ville de Tunis en 1987 et en 1996 pour des parkings à étage qui ont été infructueux, probablement en raison d'un manque d'études de faisabilité.

En 2001, la ville de Tunis a lancé à nouveau un appel d'offres pour une concession de deux parkings à étages avec la gestion de la zone d'influence. La convention avec un des promoteurs a été signée en 2004 pour une durée de 37 ans.

Plusieurs décisions politiques sont venues impacter négativement la concession telle que l'abandon du recours aux sabots, la contestation de la grille tarifaire par l'état et le rattachement de la police municipale à la direction de la police du ministère de l'intérieur. Le manque-à-gagner causé par ces décisions a été estimé à 25 MTND pour les six années par une commission ad-hoc. Une demande de rallonger la durée de la concession pour compenser ce préjudice a été rejetée par le conseiller juridique du gouvernement.

Le service de stationnement a des perspectives de développement importantes en Tunisie avec l'accroissement du parc de véhicules. Aussi il est nécessaire de lancer un programme de renforcement de capacités des villes candidates dans le processus de mise en concession et dans le contrôle de l'exécution de la concession. Il est également utile de procéder à une évaluation des expériences actuelles de la ville de Tunis pour en tirer les enseignements et améliorer la conception et la gestion du partenariat avec le secteur privé dans ce domaine. Chaque projet devra bien évidemment faire l'objet d'une étude de faisabilité et la commune devra bénéficier d'une assistance technique d'accompagnement durant le cycle du projet.

6.4.2 Gestion des parcs urbains

Trente-sept parcs urbains ont été réalisés dont 32 sont gérés par les collectivités locales concernées, 3 situés dans le Grand Tunis sont gérés par l'ANPE et 2 sont encore en attente de désignation d'un gestionnaire et sont provisoirement entretenus par le ministère chargé de l'environnement.

Une loi sur les parcs urbains a été promulguée en 2005 (loi 2005-90) pour fixer les règles de leur gestion. Cette loi charge les collectivités locales de la gestion des parcs urbains (art. 2). Les communes et les conseils régionaux peuvent concéder à des personnes privées la gestion des parcs (art.2 alinéa 4.). Mais l'application de la loi 2005-90 a rencontré de nombreuses difficultés financières, institutionnelles, réglementaires et administratives. Certains parcs sont sur des terrains dont la situation foncière n'est pas assainie.

Avec des droits d'entrée inexistantes ou dérisoires, les parcs urbains souffrent d'un déficit financier chronique et sont de ce fait largement dépendants du budget de l'Etat¹⁰. La majorité des parcs est dégradée et seulement trois sont dans un état satisfaisant.

En application de la loi 2005-90 sur les parcs urbains, le ministère de l'intérieur avec l'appui de l'ANPE, a lancé un appel à candidature pour concéder au privé la gestion d'une quinzaine de parc mais cet appel n'a eu qu'un écho limité chez le privé.

La mise en concession prévue par la loi 2005-90 n'a pas donné les résultats escomptés. Sur les six concessions octroyées, une a été résiliée, une fait l'objet d'un contentieux avec le

¹⁰Pour le parc de Nahli, par exemple, les droits d'entrée et loyers ne représentent que près de 10% des charges de fonctionnement

concessionnaire, une est en attente de résiliation (Soukra) et seulement trois sont en exploitation. Ces résiliations sont dues soit à une défaillance du concessionnaire qui n'a pas réalisé le programme prévu soit à la demande du concessionnaire¹¹.

Quatre préalables sont à mettre en place avant d'envisager un partenariat avec le secteur privé :

- La clarification du cadre institutionnel des parcs urbains: les parcs sont gérés par plusieurs organes (la commune, le conseil régional, l'ANPE et les privés) selon plusieurs modes. Les communes se trouvent contraintes par la loi de gérer les parcs urbains sans en avoir les moyens ni les capacités à piloter un processus de mise en concession.
- L'assainissement foncier des parcs existants qui a été confié à une commission interdépartementale ;
- L'adaptation du cadre réglementaire à la lumière du cadre institutionnel¹² et la révision de la loi 2005-90;
- La réalisation de travaux de réhabilitation et de mise à niveau.

D'une façon générale, la forme d'implication du privé doit être taillée sur mesure pour chaque parc selon son importance, sa localisation, son potentiel de développement pour améliorer son attractivité, le niveau de fréquentation qu'on peut escompter et les revenus qu'il peut générer.

Pour les huit à dix parcs importants et proches des grandes agglomérations, il faut explorer la faisabilité de concessions au privé sur la base d'un programme de développement et des obligations de respecter la dimension écologique et environnementale. L'étude de faisabilité définira la redevance éventuelle qui sera payée à l'autorité concédante.

6.4.3 Eclairage public

Le partenariat avec le secteur privé dans l'éclairage public est limité actuellement à des opérations dans le cadre des marchés publics tels que les travaux d'assainissement et de changement de luminaires.

Pourtant, l'éclairage public est un domaine où les collectivités locales peuvent recourir à un PPP sous la forme d'un contrat avec une société de services énergétiques par exemple du type ESCO (Energy Savings Company). Un tel contrat peut être placé dans un programme plus global d'efficacité énergétique pour tous les services et bâtiments de la commune.

6.5 PRINCIPAUX CONSTATS ET CONCLUSIONS SUR LA PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVE DANS LES SERVICES MUNICIPAUX

La présentation faite ci-dessus de la participation du secteur privé dans les services municipaux permet de tirer les principales conclusions suivantes :

¹¹ Pour le parc de Manouba, l'ouverture d'un accès à une carrière limitrophe a occasionné une pollution importante de l'air. Pour le parc de Soukra qui a été concédé sans mise en concurrence, la commune a demandé après la révolution la résiliation.

¹² On cite à titre d'exemple la durée minimale de la concession fixée à 30 ans ne semble pas appropriée ni justifiée. En outre, il faudrait que l'autorité concédante soit la commune et non le Ministère de l'Intérieur.

- Les communes n'ont pas été capables de développer un partenariat durable et performant avec le secteur privé dans les services de collecte et de propreté alors que cette pratique a été initiée depuis une vingtaine d'années.
- Les **projets de concession** au niveau communal sont très peu fréquents et ont fait l'objet de nombreuses tentatives infructueuses et des résiliations. Les rares cas conclus ont connu de nombreuses difficultés financières, institutionnelles, réglementaires et administratives symptomatiques d'un manque de préparation (étude de faisabilité) et de faibles capacités de développement et de gestion.
- D'une façon générale le **taux de participation du secteur privé dans les services municipaux est faible**. Cette participation est sous forme de contrats qui relèvent des marchés publics avec une prise de risque minimale du secteur privé par rapport à ce qui pourrait être un véritable partenariat public-privé.
- Cette étroitesse du marché se caractérise par un nombre restreint d'opérateurs compétents ; pour la plupart, les opérateurs privés qui travaillent avec les municipalités sont des **PME locales qui peinent à se développer**. L'absence totale du secteur privé international est indicateur de l'absence d'attractivité du marché tunisien des services municipaux.
- En **l'absence de coopération intercommunale**, les municipalités tunisiennes constituent un **marché atomisé avec 2/3 des communes qui ont moins de 20 000 habitants**. Le champ de la participation du secteur privé est cantonné à des petits projets limités de portée communale.
- La qualité des services urbains, à commencer par le plus visible et le plus important d'entre eux – celui de la propreté, laisse beaucoup à désirer. Elle a connu une **forte dégradation après la révolution** et nombreuses causes sous-jacentes sont liées à la gestion publique (sureffectif et faible productivité, faible taux de disponibilité du matériel etc.). La **participation du secteur privé peut être une option à privilégier** pour améliorer la qualité des services mais il faut reconnaître qu'elle nécessite de nombreux préalables (volonté politique, environnement propice, etc) et un effort conséquent de préparation (étude faisabilité, renforcement de capacités des communes, etc). Rappelons à ce sujet, que la régularisation massive des 11 000 occasionnels, notamment dans les services municipaux, pourrait éroder sinon compromettre la faisabilité des partenariats avec le secteur privé.
- Le contexte transitoire par lequel passe le pays actuellement est peu propice à un développement immédiat et conséquent de la participation du secteur privé dans les services municipaux. La mise en œuvre de la nouvelle Constitution au travers de nouvelles lois (code des collectivités locales, code de la fiscalité locale, etc) et ensuite de décrets d'application devra en effet se faire sur un temps relativement long ;
- Le climat social tendu ne favorise pas la mise en place d'un dialogue social serein sur les enjeux de la participation du secteur privé.

6.6 PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVE DANS L'ASSAINISSEMENT

L'implication du secteur privé dans l'exploitation des infrastructures d'assainissement remonte à plus d'une quinzaine d'années (1997). Actuellement, près du cinquième de

l'infrastructure de l'ONAS est exploitée avec l'aide du privé, grâce à des contrats d'exploitation passés en application de la réglementation des marchés publics.

Un autre marché pour la réhabilitation et l'exploitation de trois stations d'épuration des eaux usées a aussi été tenté, mais il a dû être annulé en raison, entre autres, de la mauvaise performance de l'opérateur.

6.6.1 Bref historique de la participation du secteur privé dans l'assainissement

Depuis sa création en 1974, l'ONAS a largement impliqué les entreprises privées dans les activités d'études et de travaux mais la participation du secteur privé dans les activités d'exploitation d'ouvrages d'assainissement n'a été initiée qu'en 1995 dans le cadre du programme HG-V. Ce dernier a comporté une assistance technique dans l'élaboration d'un certain nombre d'études générales et d'études particulières de conception de projets pilotes (études de faisabilité, DAO). Lesquels projets, une fois évalués devaient être dupliqués à plus grande échelle.

Le premier marché a porté sur la sous-traitance de l'exploitation du réseau d'assainissement de la zone d'El Menzah. Les activités ont démarré en février 1997 pour une durée de cinq ans. L'évaluation faite de cette expérience était encourageante et a conduit l'ONAS à poursuivre le processus d'implication du secteur privé dans les activités d'exploitation.

L'ONAS a préparé alors un pipeline de projets au début des années 2000 couvrant près d'une vingtaine de villes dans les différentes régions du pays. Ces projets ont fait l'objet d'études de faisabilité qui en ont défini la consistance suivies de l'élaboration des dossiers d'appel d'offres.

L'ONAS a opté pour une approche progressive dans l'allocation des risques qui consiste à démarrer avec des contrats de service avant d'évoluer vers des formes de partenariat avec une plus grande prise de risques pour le privé ; des risques qu'il peut et sait gérer. Dans la réalité, l'ONAS n'a pas fait évoluer le type de contrat et a conservé des contrats de service avec des obligations de moyens durant les 20 dernières années.

En juillet 2011, la Commission Supérieure des Marchés a demandé à l'ONAS de ne plus appliquer la réglementation des marchés publics pour ces contrats et de recourir aux concessions dont la loi était promulguée depuis 2008.

Plusieurs tentatives de réaliser des projets en BOT ont été initiées depuis 20 ans et ont toutes avorté comme cela est relaté ci-après.

6.6.2 Les projets BOT dans l'assainissement

La première étude de faisabilité d'un projet BOT pour une station d'épuration a intéressé Sousse et a été réalisée dans le cadre du programme HG-V appuyé par l'USAID. Les autorités tunisiennes ont préféré lui substituer un projet plus important dans le Grand Tunis.

En 1996, il a été décidé d'engager les études d'un projet de BOT pour la station d'épuration de Tunis Ouest avec une capacité répondant aux besoins de 850 000 équivalents-habitants soit 34 tonnes de DBO_5 /j et une durée de 25 ans. Ces études n'ont pas été suivies d'effet.

En 2005, a été engagée avec un financement de l'Union Européenne, une nouvelle étude intitulée « mission d'étude et d'assistance au projet de réalisation de la station d'épuration El Allef dans le cadre d'une concession » dont le commanditaire était la Direction Générale de la Privatisation au Premier Ministère et dont le bénéficiaire était l'ONAS. Le projet a connu

plusieurs modifications avant d'aboutir à une configuration comprenant deux nouveaux pôles d'épuration El Allef et El Attar (2^{ème} tranche) pour répondre aux besoins d'épuration du Sud et de l'Ouest du Grand Tunis auxquels a été rajoutée l'exploitation des trois stations d'épuration existantes El Attar 1, Sud Miliane 2 et Choutrana 2.

Ce projet a fait l'objet d'une étude de faisabilité et d'un DAO suivis d'un appel à préqualification qui a été lancé en Mai 2007.

Dix-huit dossiers d'appel à préqualification ont été retirés et huit candidatures ont été déposées, dont sept constituées par des consortiums multinationaux. Sept nationalités sont représentées à travers ces candidatures.

Mais cette préqualification n'a pas eu de suite et il n'y a pas eu d'information officielle sur les raisons de cet abandon.

6.6.3 Evaluation de la participation du secteur privé dans l'assainissement

La qualité des prestations des opérateurs privés dans l'exploitation des réseaux est jugée globalement satisfaisante. Les opérateurs privés ont notamment apporté une plus grande réactivité des interventions de débouchage sur les réseaux et les branchements mais au niveau des stations d'épuration, la qualité est moins satisfaisante.

Le processus de contractualisation et la gestion des contrats comportent plusieurs insuffisances dont on peut citer les suivantes :

- De nombreuses **omissions ou imprécisions** dans les contrats ont posé des problèmes à l'ONAS durant l'exécution des contrats
- De nombreuses **difficultés sur la maintenance des équipements** sont signalées par l'ONAS :
 - La définition des grosses réparations est souvent sujette à discussion ;
 - La qualité des réparations est souvent contestée par l'ONAS ;
 - Les petites réparations ne sont pas faites ou sont surestimées pour atteindre le seuil qui les rend à la charge de l'ONAS ;
 - Des modifications sur les équipements sont parfois apportées par l'exploitant sans accord de l'ONAS ;
 - L'exploitant utilise parfois des pièces d'adaptation, probablement faute de disponibilité de pièces sur le marché ;
 - Des difficultés pour l'ONAS de contrôler toutes les réparations notamment celles sous-traitées.

Ces difficultés finissent par instaurer un climat de méfiance entre les deux parties qui est préjudiciable au bon déroulement du contrat.

- La fiabilité de la métrologie aussi bien pour les volumes que pour les charges polluantes laisse à désirer par manque d'entretien et d'étalonnage. Pourtant la fiabilité

de la métrologie est d'autant plus importante qu'elle influe directement sur la rémunération de l'exploitant.

- Aucune activité n'est prévue par le marché pour le contrôle des rejets industriels qui peuvent pourtant influencer considérablement sur le bon fonctionnement de l'épuration.

Les opérateurs privés se plaignent du retard systématique et important dans les paiements. Le délai contractuel est de 45 jours alors que le délai de paiement réel est en moyenne de 70 jours selon l'ONAS. Le décompte est soumis à pas moins de 12 signatures avant règlement.

Le contrôle n'est pas conçu et mis en place de façon optimale. En effet, l'ONAS conçoit la fonction contrôle dans la même logique que pour les marchés de travaux publics c'est-à-dire en vérifiant la conformité en quantité et en qualité de l'intégralité des prestations.

Les obligations contractuelles en matière de cadences de réalisation et de reporting sont très contraignantes et fastidieuses. Elles sont fixées pour des fréquences journalières, mensuelles, trimestrielles et annuelles ce qui alourdit considérablement l'effort de contrôle. Les études de faisabilité menées en 2002 pour les projets de sous-traitance, ont estimé le coût d'un tel contrôle à près de 8% du montant du contrat.

Dans la pratique, l'ONAS n'a pas été en mesure de mobiliser les moyens humains et matériels nécessaires pour assurer ce contrôle. Par exemple, le personnel affecté au contrôle est souvent chargé d'autres tâches d'exploitation. La caméra n'est pas toujours disponible pour la réception du curage. Au final, le contrôle effectué n'est ni optimal ni efficace et dépend des moyens dont dispose chaque région.

Le contrôle de la qualité de l'effluent épurée se heurte à des difficultés liées parfois au défaut de remise des analyses. Le montant des pénalités dans ce cas n'est guère dissuasif car il est inférieur au coût des analyses.

Par insuffisance de formation et du backstopping du niveau central, les interprétations des clauses du contrat peuvent différer d'une région à une autre. La fonction de prévention des litiges et d'appui dans le règlement des litiges n'est pas organisée, n'a pas fait l'objet d'une procédure codifiée ni dotée en moyens nécessaires.

La vétusté des ouvrages et les besoins en réhabilitation et en GER entravent l'exploitation aux performances requises par le contrat et occasionnent des difficultés dans la gestion des contrats.

La réalisation des travaux de réhabilitation et de GER selon le processus de planification des investissements courants de l'ONAS suit un cycle de projets trop long qui ne répond pas aux besoins des contrats de DSP.

Le Fonds d'investissement prévu par l'Étude transactionnelle va contribuer à la réponse à cette problématique.

6.6.4 Les acteurs privés

Cinq opérateurs privés qui sont pour la plupart des entreprises locales sont présents sur le marché de l'assainissement. Une des sociétés est filiale d'une entreprise étrangère.

La chambre syndicale des entreprises d'assainissement compte actuellement quatre (4) membres. Ces entreprises ont signé une convention collective qui a été approuvée par arrê-

té en date du 21/11/2014 et qui garantit notamment la continuité du contrat de travail en cas de changement d'opérateur.

Actuellement deux opérateurs seulement ont des contrats de sous-traitance avec l'ONAS. Ce faible nombre d'opérateurs peut s'expliquer par les principales considérations suivantes :

- L'exigüité du marché ;
- La faible attractivité du marché pour les grands opérateurs internationaux ;
- L'absence de communication et la faible visibilité sur les perspectives du marché.

6.6.5 Enseignements tirés de l'expérience de la participation du secteur privé dans l'assainissement

Les principaux enseignements qu'on pourrait tirer de la participation du secteur privé dans l'assainissement urbain sont les suivants :

- *Le partenariat avec le privé doit être un processus dynamique*

Les contrats de sous-traitance ont apporté des améliorations mais une approche conservatrice a été maintenue en matière de partage de risques avec des obligations de moyens et non des obligations de résultats ; une approche qui n'a pas permis de tirer pleinement profit de la participation du secteur privé. Cet enseignement est aussi valable pour la GDMA où aucun partenariat évolué avec le secteur privé n'a vu le jour.

- *Les projets de BOT / concession n'ont pu être concrétisés*

Les tentatives de projet de BOT n'ont pas abouti. La dernière pour El Allef – El Attar a fait l'objet d'une étude de faisabilité, d'un DAO et d'une préqualification qui se sont déroulés de 2005 à 2008.

Une nouvelle démarche est actuellement en cours avec un appui et un accompagnement importants sur les volets institutionnels, organisationnels, techniques, contractuels et pour la communication en vue de préparer des contrats de concession d'exploitation avec une durée de 10 ans. Dans le secteur de la GDMA, il n'y a pas eu de BOT car le texte de l'ANGeD ne l'y autorise pas.

- *Le programme de participation du secteur privé doit être dimensionné et mis en œuvre de façon à garantir son attractivité pour le privé*

L'envergure du programme et la cadence de lancement des projets n'ont pas favorisé le développement d'un marché dynamique ; elles n'ont pas permis l'émergence d'entreprises locales en nombre suffisant et n'ont pas été suffisamment attractives pour les opérateurs internationaux. Ceci est également valable pour la GDMA où des opérateurs ont même quitté le secteur et un opérateur international s'est retiré.

- *Besoin de régulation*

L'existence d'une tierce partie qui régule les relations contractuelles, économiques et financières avec le secteur privé est certainement de nature à améliorer l'attractivité du marché et œuvre dans le sens d'un meilleur équilibre entre les parties. Comme cela est précisé en 4.7, ce besoin de régulation existe aussi pour la

GDMA et sera nécessaire si on s'oriente vers des formes de partenariat évolué avec le privé.

- *Besoin d'une fonction contrôle bien conçue*

Il est important de définir et dimensionner la fonction contrôle et la doter des moyens humains et matériels nécessaires aux besoins de chaque contrat. Il faut aussi formaliser les procédures de contrôle et mettre en place l'organisation nécessaires. Ce besoin existe aussi pour la GDMA et sera encore plus nécessaire si on opte pour des formes de partenariat évolué avec le privé.

7 DEVELOPPEMENT D'UN CONCEPT DE PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVE POUR LA POST-COLLECTE

Tout d'abord il faut souligner que le principe du recours au privé pour l'exploitation des centres de transfert et des décharges contrôlées est une option qui s'impose car le secteur public (ANGeD et communes) n'a pas développé de savoir-faire dans ce domaine. C'est aussi une disposition convenue avec le bailleur de fonds.

Pour le programme DC III, la participation du secteur privé actuelle n'est pas optimale surtout pour les projets avec une composante PMB.

7.1 PRINCIPES DIRECTEURS QUI SOUS-TENDENT LE CONCEPT OPTIMAL

Un certain nombre de principes directeurs sont à respecter dans la définition du concept optimal de participation du secteur privé dans la post-collecte :

- Garantir la continuité du service public et de son processus de planification qui, par ailleurs, se trouve dans une situation d'urgence absolue ;
- Adapter la forme de participation du secteur privé à la nature des prestations à fournir. Pour le programme décharges contrôlées III, il s'agit principalement : (i) d'extension des décharges existantes (casier), (ii) de création de centre de PMB sur le site de la décharge ou sur un nouveau site
- Saisir l'opportunité de financement disponible notamment celui pour le programme Décharges Contrôlées III ;
- Respecter autant que possible le principe de libre administration des futurs conseils communaux ; certes, ce principe n'est pas un chèque à blanc et le projet de code des collectivités locales prévoit notamment que le pouvoir central peut se substituer à une collectivité locale en cas de défaillance (art. 15) ;
- Opter pour une implication du secteur privé sans engagement sur le long terme et donc sans apport substantiel de financement ;
- Différer autant que possible les choix qui alourdissent les charges d'exploitation.

Le respect de ces principes implique un arbitrage parfois difficile entre l'optimum et le souci de non substitution aux futurs conseils municipaux élus.

7.2 OPTIONS DE PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVE DANS LA POST-COLLECTE

La participation du secteur privé dans les maillons de la post-collecte des DMA peut prendre plusieurs formes et le choix peut être fait en fonction du partage des responsabilités et des risques entre la partie publique et le partenaire privé. Les principaux paramètres qui vont déterminer ce choix sont :

- L'appel au financement privé des ouvrages ou non ;
- L'allocation optimale des risques :
 - Le risque commercial ;
 - Le risque de conception et de construction et le contenu technologique ;
 - Les risques autres que commerciaux (risque de disponibilité de l'ouvrage, risques de coût de maintenance et de maîtrise des coûts d'exploitation)

- Le cadre réglementaire qui régit la relation avec l'opérateur privé
- Le concept technique
- La fourniture ou non du matériel par le privé
- La durée de la transition
- Les attentes des opérateurs privés et leur perception du marché tunisien
- Le volet social
- Les ressources financières pour garantir les paiements et la viabilité du projet

Dans le contexte de la GDMA en Tunisie et plus précisément sur les maillons de la post-collecte, trois grandes options de participation du secteur privé sont envisageables :

- Conception – réalisation / exploitation (DB – O&M) en deux contrats
- Conception – réalisation - exploitation (DBO) en un seul contrat
- Construction, exploitation et transfert (BOT)

La figure ci-après présente la répartition des responsabilités entre le partenaire public et le partenaire privé pour ces différentes options.

Tab.2 : Partage des responsabilités dans les options de participation du secteur privé

	DB - O&M	DBO	BOT
Etudes préparatoires Avant-projet	Public	Public	Public
Financement			Privé
Etudes d'exécution			
Construction			
Exploitation	Privé		

7.2.1 Contrats DB –OM

La première, désignée par « DB – OM » comporte deux contrats avec le privé :

- un pour la conception et la réalisation et
- un pour l'exploitation sous la forme d'un contrat de service.

Dans cette option, la partie publique mène les études préparatoires d'avant-projet, de choix du site et d'EIES. Elle mobilise également le financement nécessaire. Cette option constitue déjà une avancée positive par rapport à la pratique de séparer les trois activités de conception, construction et exploitation chacune dans un contrat.

Les contrats Design - Build (DB) ou Conception – Réalisation, également connus sous l'appellation d'EPC (Engineering, Procurement and Construction), sont des contrats d'ingénierie et de travaux dans lesquels un partenaire privé est en charge de la conception et de la construction d'une infrastructure sous financement public, qu'il livre ensuite « clefs en main » (turnkey) à la puissance publique, selon un calendrier et à un prix ferme.

Contrairement à un montage en maîtrise d'ouvrage publique, avec une multiplicité de contrats avec des fournisseurs différents (bureau d'étude, entreprise de travaux, équipementiers...), le secteur privé se voit ici confier la maîtrise d'ouvrage déléguée du projet. La puissance publique a donc un interlocuteur unique qui supporte les risques d'interface et de dépassement de coûts et de délais en phase de conception / construction.

Ce type de contrat permet donc de bénéficier des gains attendus du secteur privé en phase de développement des projets. En revanche, il présente le risque de l'articulation entre les phases de conception – construction et la phase d'exploitation et de maintenance de l'ouvrage. Une solution avantageuse en termes de conception et de construction pourrait se révéler onéreuse pour l'exploitation et/ou la maintenance de l'ouvrage.

Les contrats d'exploitation ou « O&M » (Operation & Maintenance) sont des contrats dans lesquels l'autorité publique confie au secteur privé l'exploitation et l'entretien, et parfois une partie du renouvellement, d'un ouvrage en échange d'une rémunération sur la base d'une somme forfaitaire ou variable, par exemple, en fonction des quantités et dépendant généra-

lement de l'atteinte d'objectifs de performance. L'opérateur doit fournir une qualité des prestations conformément aux prescriptions du cahier des charges.

Le matériel roulant et les équipements mobiles sont généralement propriété de la société privée. Mais, il y a des cas où l'autorité publique met à disposition de l'opérateur privé du matériel roulant lui appartenant selon des arrangements contractuels. Dans ce cas, l'opérateur privé n'est plus responsable de la performance du matériel mais il en assure la maintenance. Signalons que, quand le matériel appartient au privé, il accorde une plus grande attention à son entretien et sa préservation.

Ces contrats ont généralement une durée entre 5 et 10 ans pour permettre au privé d'amortir le matériel acheté.

Ce type de contrat est généralement adopté dans un secteur où l'expérience en matière de partenariats public-privé, est limitée.

7.2.2 Contrats DBO

La deuxième option, désignée par « DBO » (Design-Build-Operate) comprend un seul contrat avec le privé qui regroupe les études d'exécution, la construction et l'exploitation. Dans cette option aussi, la partie publique mobilise le financement et mène les études préparatoires d'EIES et d'avant-projet qui fixent les prescriptions fonctionnelles et les performances ainsi que le choix du site. Elle conserve aussi la propriété de l'ouvrage

Le contrat du type Design-Build-Operate (DBO) permet de regrouper au sein d'un même contrat et de confier à un seul opérateur privé les risques de conception, de construction et d'exploitation. Ce qui permet une prise en charge intégrée des risques liés à ces trois étapes et une meilleure optimisation de l'ouvrage (minimisation des « life cycle costs »). L'exploitation peut être prévue sur quelques années (période de test de l'ouvrage avant remise à l'autorité publique ou à un autre exploitant privé), soit de façon plus prolongée. Cette durée va aussi dépendre si on demande à l'opérateur de fournir du matériel roulant ou non. L'opérateur privé est payé pour chaque étape.

L'avantage de cette option est d'avoir une unicité de responsabilité pour les trois phases de conception, construction et exploitation ; à la différence des contrats séparés où l'exploitant peut éluder ses responsabilités en invoquant des défauts de conception ou de construction.

Ces contrats peuvent concerner l'exploitation d'installations telles que des stations de transfert, des décharges contrôlées ou des unités de traitement des déchets (centre de PMB, compostage, incinération).

Le financement de l'investissement n'incombe pas à l'opérateur mais à l'autorité publique. Le plus souvent, les autorités peuvent faire appel à des bailleurs de fonds pour financer ce type d'opérations. Le non recours au financement privé fait du DBO une option beaucoup moins complexe que le BOT.

Ce type de contrat est bien adapté à des pays comme la Tunisie qui bénéficient d'importants volumes de crédits avantageux de la part des bailleurs de fonds pour le développement de leurs infrastructures.

7.2.3 Contrats BOT

La troisième option, désignée par « BOT » (Build-Operate-Transfer : construction, exploitation et transfert) permet de confier à un opérateur privé le financement, la conception, la construction et l'exploitation des installations. Le plus souvent les entreprises n'ont pas le public des usagers comme client mais plutôt des opérateurs publics ou des collectivités publiques. En fin de contrat, l'opérateur remet l'ouvrage à l'autorité publique, éventuellement contre compensation.

Le contrat prévoit des dispositions garantissant à l'opérateur une rémunération minimum lui permettant d'assurer le remboursement de ses charges financières et d'une partie de ses charges d'exploitation. A travers la clause de garantie « put or pay », l'autorité publique contractante s'engage à faire traiter une quantité minimum de déchets par an, ou à payer la somme équivalente au traitement de ces déchets.

L'opérateur privé investit dans la construction de l'installation et l'exploite pendant une période donnée, généralement entre 15 et 30 ans. Ces contrats sont la plupart du temps accordés pour les installations d'élimination ou de traitement de déchets solides (décharge, incinérateur, usine de recyclage).

7.3 ETUDE COMPARATIVE DES OPTIONS ET RECOMMANDATIONS

7.3.1 La pertinence ou non d'un financement privé

L'intervention du secteur privé dans le financement dépend du type de contrat :

- Pour les contrats de service pour la collecte et le transport / transfert, il s'agit essentiellement des investissements en matériel roulant ou pour le renouvellement ou l'augmentation du parc ;
- Pour les contrats de service pour l'exploitation des décharges, il peut être demandé au privé de financer le matériel roulant et les engins ;
- Pour les contrats de BOT, il s'agit de financer les immobilisations ; les montants peuvent donc être plus importants ;
- Pour les contrats de type DBO, le partenaire privé n'a pas la responsabilité du financement, mais il peut financer le matériel roulant et les engins

Le financement par le privé des immobilisations dans des projets BOT ajoute une complexité importante dans le montage contractuel et comporte de nombreuses exigences en vue de sécuriser le paiement de l'opérateur afin qu'il puisse faire face au service de la dette. On rappelle ici, les multiples tentatives de BOT dans le secteur de l'assainissement qui n'ont pas abouti.

En outre, le financement privé dans un contrat BOT coûte plus cher qu'un financement d'un contrat DBO. Le surcoût s'explique par :

- Les frais de montage et de transaction qui sont nettement plus élevés en BOT qu'en DBO ;

- Le coût des emprunts à mobiliser qui est, en général, supérieur pour le secteur privé que pour le secteur public ;
- Le coût des fonds propres pour les opérateurs privés ; pour emprunter, les sociétés doivent avoir un niveau de fonds propres (en fonction du levier financier minimal exigé par les banques) dont le coût est bien supérieur à celui des emprunts

Signalons par ailleurs que la Tunisie jouit d'un accès privilégié aux financements des bailleurs de fonds, pour le développement des infrastructures. La Tunisie est ainsi le premier pays méditerranéen à avoir signé un accord d'association avec l'Union européenne, mais bénéficie également de prêts des principaux bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux. La mobilisation de financements n'apparaît donc pas comme la question essentielle dans la sélection d'une option de PSP pour la gestion des déchets solides en Tunisie. Le recours à des financements privés apparaît au contraire comme une cause de renchérissement et de complexification des projets.

En tous les cas pour le programme Décharges Contrôlées III, le financement public est disponible et donc l'option BOT est à écarter. D'ailleurs, même pour les autres projets de décharges, l'option BOT ne paraît pas pertinente surtout durant la période de transition.

7.3.2 Comparaison des options

Comme précisé ci-dessus, l'option BOT n'est pas pertinente pour le programme décharges contrôlées III. Il reste donc à évaluer les deux options : DB- O et DBO.

7.3.2.1 DB – O

L'option DB – O comprend deux procédures de contractualisation (phase DB et phase exploitation).

La mise en concurrence se fait pour chaque phase et on perd ainsi la synergie et la pression de la concurrence qu'il peut y avoir entre la conception / réalisation d'une part et l'exploitation d'autre part. On perd aussi l'opportunité d'une optimisation de l'ouvrage à travers une gestion intégrée des risques liés aux trois étapes.

Néanmoins, dans ce montage, l'exploitant peut éluder ses responsabilités en invoquant des déficiences au niveau de la conception ou de la réalisation du projet. Mais ce risque existe surtout dans des projets qui nécessitent un apport technologique et de savoir-faire.

Pour cette option, les cadres de l'ANGeD sont bien familiarisés avec les procédures contractuelles.

En outre, les contrats de type DB sont éligibles à un financement de la CPSCS mais pas ceux relatifs à l'exploitation.

7.3.2.2 DBO

L'option DBO comporte une seule procédure de contractualisation qui couvre les trois étapes (conception, réalisation et exploitation).

La mise en concurrence et l'optimisation des coûts porte sur les trois activités à la fois. Il y a donc une incitation pour les soumissionnaires pour adopter un design et une construction qui comprennent les charges d'exploitation. En outre, le groupage des trois activités dans un même contrat entraîne une pleine responsabilisation de l'opérateur privé.

Dans le cas du programme Décharges Contrôlées III, le bailleur de fonds finance les études et les travaux. L'option de financer les premières années d'exploitation pourrait être envisagée en vue de permettre la mise au point du PMB.

Les cadres de l'ANGeD ne sont pas familiarisés avec cette forme contractuelle qui n'a pas été adoptée auparavant. En outre, les procédures actuelles de la CPSCS ne permettent pas de financer les projets développés en DBO. Mais cette contrainte ne nous semble pas rédhibitoire et peut être levée une fois validée l'option DBO. Seuls seront éligibles à un financement CPSCS les dépenses liées à la conception et réalisation.

Sur le plan juridique, on peut considérer que le DBO est une forme de concession au sens de loi 2008-23 qui stipule dans son article 2 que l'objet du contrat concerne la gestion d'un service public et que le concessionnaire peut être chargé de la réalisation, modification ou l'extension des constructions, ouvrages et installations ou d'acquérir des biens nécessaires à l'exécution de l'objet du contrat.

En outre l'article 20 de la loi n° 96-41 du 10 juin 1996, relative aux déchets et au contrôle de leur gestion et de leur élimination stipule que « *les collectivités locales et les groupements de communes qui se constituent entre elles sont chargés de la gestion des déchets ménagers. Elles peuvent confier les opérations ou les installations de collecte, d'élimination et de traitement des déchets ménagers à des entreprises publiques ou privées sous forme de sous-traitance ou de concession* ».

Un projet de texte a été soumis par le MALE au gouvernement pour autoriser l'ANGeD à passer des contrats de concession pour les DMA. Ce texte s'appuie notamment sur l'article 20 cité ci-dessus. Actuellement, le projet de texte est diffusé auprès des ministères concernés pour avis.

7.3.3 Recommandation

Les projets d'extension de décharges existantes sont relativement bien maîtrisés et les coûts d'exploitation ne sont que modérément impactés par la conception et la construction. Ils peuvent sans grand risque être développés selon l'option DB – O qui est relativement bien maîtrisée par l'ANGeD.

Concernant les projets avec des centres de PMB, compte tenu de leur contenu technologique significatif, et de l'obligation de résultat qu'il faut y prescrire, ils gagnent d'une optimisation et d'une responsabilité unique sur les trois étapes de conception, construction et exploitation à travers une formule DBO.

Compte tenu du retard déjà accusé par le Programme Décharges Contrôlées III, il faudra alors autoriser en urgence, par voie légale, l'ANGeD à passer ce type de contrat

La réalisation d'unités de PMB comporte des enjeux importants qui dictent de lui réunir toutes les chances de succès. Tout d'abord, elle constituera une première en Tunisie et dans la région. Elle constitue en outre, le premier pas d'une stratégie de sortie de la mise en décharge qu'il est important de réussir.

Il est donc nécessaire, au moins pour les premiers projets, de définir une solution de référence sur la base d'un avant-projet détaillé. Un APD permet aussi d'avoir des estimations de coûts fiables.

Les deux options de DBO et DB / O répondent aux exigences de la transition voire même de la post transition pour les raisons suivantes :

- Il n'y a pas d'apport de financement ;
- Le processus contractuel ne comporte pas de complexité particulière et un conseiller en transaction (transaction advisor) sera mobilisé ;
- La durée n'est pas aussi longue qu'une durée pour une concession avec financement

8 OPERATIONNALISATION DU CONCEPT

8.1 CADRE INSTITUTIONNEL

8.1.1 Profil d'un nouveau positionnement de l'ANGeD dans la GDMA

La mise en œuvre du programme DC III ne peut se faire sans définir le positionnement de l'ANGeD dans le nouveau contexte institutionnel en application des dispositions de la nouvelle constitution et après la promulgation du nouveau cadre législatif des Collectivités territoriales et de leur financement.

En outre, et surtout, il est besoin d'un modus-operandi durant une phase de transition pour évoluer en douceur vers ce nouveau positionnement en préservant la continuité du service public et en ayant la flexibilité nécessaire pour s'adapter au contexte spécifique de chaque collectivité et de chaque projet.

Les principes qui guident ce nouveau positionnement sont les suivants :

- Confirmation de l'ANGeD dans son rôle pour la post-collecte en capitalisant son savoir-faire pour le secteur et en lui donnant la possibilité de passer à un partenariat plus évolué avec le secteur privé dépassant les simples contrats de service relevant de la réglementation des marchés publics
- Mise en place de mécanismes de renforcement des relations avec les collectivités locales et de la redevabilité envers elles
- Renforcement de la performance environnementale des installations gérées par l'ANGeD et des services qu'elle fournit
- Développement du rôle d'appui aux collectivités locales dans la GDMA et la gestion des autres déchets municipaux

Pour la post-collecte, l'ANGeD aura ainsi un mandat pour préparer pour le compte des collectivités locales les études et les DAO de travaux et d'exploitation. Elle va gérer la procédure de passation des contrats, les signer et les gérer.

8.1.2 Appui aux collectivités locales dans la GDMA et la gestion des autres déchets municipaux

L'ANGeD pourrait également se positionner en tant qu'agence d'appui aux collectivités locales pour la gestion des autres déchets municipaux. Elle pourrait, à ce titre, notamment :

- Apporter aux collectivités locales et à leurs institutions de coopération intercommunale un appui et un accompagnement à la demande dans les différentes étapes du cycle de projet sous différentes formes et selon les besoins spécifiques de chaque collectivité :
 - Conseil ;
 - Aide dans la prise de décision ;
 - Assistance technique ;
 - AMO ;
 - MOD ;
 - etc
- Gérer les filières en rapport avec les DMA en faisant évoluer, chaque fois que cela est possible et pertinent, leur cadre institutionnel vers une plus grande implication des collectivités locales
- Gérer et piloter des programmes nationaux concernant la GDMA :
 - Stratégie de sortie de la mise en décharge ;
 - développement de la valorisation ;
 - Développement de la professionnalisation de la GDMA notamment à travers l'implication du secteur privé ;
 - Modernisation de la GDMA ;
 - Réduction à la source ;
 - Optimisation du service de collecte ;
 - Développement des filières de déchets municipaux ;
 - etc
- Gérer les incitations qui pourraient être mises en place en accompagnement des programmes nationaux
- Réaliser des programmes nationaux de communication et de sensibilisation

Ce rôle est prévu dans le décret de création de l'ANGeD. Il s'agit de mieux préciser son contenu et le remplir dans le nouveau contexte de renforcement de la gouvernance locale de la gestion des déchets municipaux.

8.1.3 Formalisation de la relation avec les collectivités locales

Il est important de formaliser, moyennant une convention, les relations entre l'ANGeD et les communes concernées par une décharge et ses centres de transfert.

Les collectivités locales concernées par un projet post-collecte confient à l'ANGeD la mission de réaliser et d'exploiter les ouvrages relatifs à la post-collecte et l'autorisent à faire ap-

pel au privé de façon optimale. L'option envisagée actuellement est que ceci soit en application de l'article 20 de la loi sur les déchets.

L'ANGeD aura envers les communes signataires de la convention des obligations d'information et de reprotng technique, financier et environnemental.

Elle peut leur apporter un appui à la demande sur l'amélioration de la collecte et la coordination ainsi que la mise en cohérence entre la collecte et la post-collecte.

Cet appui se justifie aussi par l'évolution attendue vers le développement de la valorisation et une modernisation de la GDMA qui rendra plus complexe la GDMA

Les obligations des communes portent sur :

- La validation du choix du site et sa mise à disposition du projet sur la base des études d'avant-projet
- Le règlement des problèmes fonciers éventuels avec le concours de la tutelle
- La fermeture des anciennes décharges non contrôlées conjointement avec l'ANGeD
- Le paiement des sommes dues à l'ANGeD à bonne date pour couvrir leurs contributions aux couts d'investissement et d'exploitation
- L'adaptation des moyens de collecte aux exigences des projets

8.2 PROCEDURES DE CONTRACTUALISATION ET PRINCIPALES DISPOSITIONS CONTRACTUELLES

8.2.1 Options de PSP et consistance des prestations

Le tableau suivant présente les différents projets du Programme Décharges Contrôlées III en indiquant l'option de participation du secteur privé recommandée et la consistance des prestations confiées à l'opérateur privé.

Tab.3 : Options de PSP et consistance des prestations

	Décharge	Option de PSP	Consistance des prestations
1	Gabès	DBO	<ul style="list-style-type: none"> - Conception et réalisation d'un centre de PMB sur le site de la décharge actuelle - Exploitation de la décharge - Exploitation du centre PMB - Exploitation des centres de transfert - Transport des déchets des centres de transfert à la décharge
2	Sousse	DBO	<ul style="list-style-type: none"> - Conception et réalisation d'un centre de PMB sur le site de la décharge actuelle - Exploitation de la décharge - Exploitation du centre PMB - Exploitation des centres de transfert - Transport des déchets des centres de transfert à la décharge
3	Sfax	DBO	<ul style="list-style-type: none"> - Réalisation d'une nouvelle décharge - Conception et réalisation d'un centre de PMB sur le site de la décharge - Exploitation de la décharge - Exploitation du centre PMB - Exploitation des centres de transfert - Transport des déchets des centres de transfert à la décharge
4	Béja et Jendouba	DBO	<ul style="list-style-type: none"> - Réalisation d'une nouvelle décharge - Conception et réalisation d'un centre de PMB sur le site de la décharge - Exploitation de la décharge - Exploitation du centre PMB - Exploitation des centres de transfert - Transport des déchets des centres de transfert à la décharge
5	Siliana et Kef	DBO	<ul style="list-style-type: none"> - Réalisation d'une nouvelle décharge - Conception et réalisation d'un centre de PMB sur le site de la décharge - Exploitation de la décharge - Exploitation du centre PMB - Exploitation des centres de transfert - Transport des déchets des centres de transfert à la décharge
6	Sidi Bouzid	DBO	<ul style="list-style-type: none"> - Réalisation d'une nouvelle décharge - Conception et réalisation d'un centre de PMB sur le site de la décharge - Exploitation de la décharge - Exploitation du centre PMB - Exploitation des centres de transfert - Transport des déchets des centres de transfert à la décharge

8.2.2 Procédures de lancement des appels d'offres

Il est recommandé le recours à une pré-qualification avec un appel à candidatures international suivie d'une consultation restreinte des candidats short-listés. Ceci permet de s'adresser à des entreprises qui ont les capacités d'exécuter le contrat et on élimine de la concurrence les candidats non sérieux. La concurrence sera ainsi saine et loyale. En outre,

l'existence d'une étape de pré-qualification facilite la prise de décision au niveau de la consultation qui va suivre.

8.2.3 Définition des parties contractantes

Les parties contractantes sont :

- l'ANGeD agissant pour le compte des collectivités locales suivant un mandat en bonne et due forme et
- un opérateur privé ou un consortium d'opérateurs privés

8.2.4 Durée des contrats

Pour les contrats DB, la durée dépend évidemment de l'importance du projet. Pour le contrat d'exploitation, cette durée sera principalement influencée par les obligations mises à la charge de l'opérateur privé (par exemple achat de matériel). La durée minimale suffisante doit permettre à l'opérateur privé de rentabiliser de manière satisfaisante ses investissements. D'autre part, il ne faut pas prévoir des durées inutilement longues pour donner une chance de refaire jouer la concurrence et de s'adapter à l'amélioration des standards techniques.

En outre, plus la durée du contrat est longue et plus il y a un risque de réduire la concurrence en décourageant les soumissionnaires potentiels à participer, lors du renouvellement du contrat, en raison de l'avantage que pourrait avoir le tenant du contrat de par sa parfaite connaissance des coûts du service.

Pour le contrat d'exploitation, une durée entre 5 et 10 ans est raisonnable selon l'importance du matériel que doit fournir le privé.

Le contrat DBO doit prévoir deux délais :

- Un pour la phase conception – réalisation (DB) qui dépend de la consistance de chaque projet et
- Un pour la phase exploitation qui démarre à la fin du délai pour la phase DB qui se fixe selon les mêmes règles que pour les contrats d'exploitation (entre 5 et 10 ans).

8.2.5 Démarrage du contrat

Un effort de synchronisation est à faire au niveau de la gestion des plannings des contrats pour faire coïncider la fin du contrat d'exploitation en cours avec le démarrage du nouveau contrat. L'objectif visé est d'éviter la dilution des responsabilités et les problèmes de coordination avec deux opérateurs sur le même site.

Un retro-planning doit être établi avec l'exploitant pour les tâches et remises en état des lieux à effectuer avant la passation du site au nouvel opérateur. En cas de non respect de ce planning, l'arbitrage doit être fait en privilégiant le démarrage sans tarder du nouveau contrat qui comporte des enjeux financiers et de délais plus importants.

8.3 PLANNING PREVISIONNEL ET CONTINUITE DU SERVICE

Le planning prévisionnel pour la mise en service d'un projet développé en DBO permet d'estimer le délai nécessaire à 3 années environ en supposant que la phase de présélection se fera en temps masqué durant l'élaboration du DAO.

Pendant cette durée, il est nécessaire d'assurer la continuité du service en ayant recours aux contrats de service passés selon la réglementation des marchés publics.

Il est important d'éviter de multiplier les extensions pour de courtes périodes, comme cela a été le cas, et de bien estimer la durée de ces contrats pour que les opérateurs mettent les moyens nécessaires en bon état de marche afin d'assurer une qualité de service aux normes.

8.4 MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

8.4.1 Implication et concertation étroite avec les acteurs locaux

Pour corriger le déficit d'appropriation par les collectivités locales des activités de la post-collecte constaté dans le passé, il est important d'intensifier **l'implication des acteurs locaux et la concertation avec eux** sur tous les choix concernant la GDMA.

Cette implication doit concerner les principales décisions durant le cycle de projet. En outre, les acteurs locaux doivent être responsabilisés en matière de choix et si besoin de mise à disposition des sites nécessaires aux ouvrages.

L'ANGeD aura des obligations de reporting qui seront définies dans les conventions qui seront signées avec les collectivités locales.

8.4.2 Amélioration de la performance environnementale des ouvrages

Les conditions environnementales des installations de la post-collecte ont été très fortement dégradées ces dernières années. Il s'en est suivi des contestations sociales et même des remises en cause des ouvrages allant jusqu'à la fermeture.

Une amélioration de la qualité du service et de la performance environnementale pour la post-collecte devient aujourd'hui d'une impérieuse nécessité. Elle va contribuer à une meilleure acceptation des ouvrages par les populations riveraines et à instaurer un climat d'entente et de bonne coopération avec les acteurs locaux.

Les mesures à prendre pour atteindre cet objectif comportent notamment :

- L'application stricte des dispositions des PGE ;
- Le renforcement du contrôle environnemental par l'ANPE ;
- Le respect des obligations de Reporting environnemental qui devraient figurer dans les conventions avec les collectivités locales ;

8.4.3 Programme de communication sur le programme de participation du secteur privé

Parallèlement à la définition du programme de participation du secteur privé et du pipe-line de projets, il est important de définir également un **programme de communication** qui s'adresse au secteur privé ciblé par le programme.

En vue de maximiser la participation aux appels d'offres et donc la concurrence, il est important de communiquer sur l'ensemble du programme pour informer les opérateurs sur l'envergure du programme et son planning prévisionnel. Ceci contribuera à améliorer la perception qu'ils ont du marché tunisien et leur donne une visibilité sur les perspectives de développement du marché.

8.4.4 Assistance technique et renforcement de capacités de l'ANGeD

La gestion des partenariats avec des opérateurs d'envergure internationale nécessite de mettre à niveau les fonctions de monitoring et de suivi des contrats en **professionnalisant la fonction contrôle des performances**.

Un renforcement de capacité de l'ANGeD sera nécessaire pour l'habiliter à assurer la gestion du contrat de façon appropriée. En outre, il est important de faire appel à une assistance technique au moins pour les premiers contrats pour accompagner l'ANGeD dans ce rôle.

Par ailleurs, le renforcement de capacités de l'ANGeD devra aussi concerner son habilitation à assumer les missions en rapport avec son nouveau positionnement.

En outre, pour les contrats de type DBO, l'ANGeD sera assistée d'un Conseiller en transaction (Transaction advisor) qui l'accompagne dans le processus de contractualisation.

8.4.5 Aspects organisationnels

Compte tenu de l'importance des projets en DBO qui sont nouveaux pour l'ANGeD, il est recommandé de mettre en place, outre l'assistance technique à la mise en œuvre, des unités de projets dédiées au contrôle de performance et qui soient formées sur la gestion de ce type de projets. Il faut également établir un manuel de procédure spécifique pour un projet DBO.

9 CONCLUSION

Le présent rapport a montré que l'évolution de la GDMA vers une situation cible qui consacre les principes constitutionnels est un processus long et complexe qui nécessitera d'importantes réformes politiques, institutionnelles, financières, opérationnelles, etc...mais aussi des renforcements de capacités et un accompagnement intenses. **La durée de la transition sera donc longue et selon nos estimations peut durer entre 7 et 10 ans selon toute probabilité.**

Le concept transitoire et pragmatique de mise en œuvre du programme DC III s'articule autour des points suivants :

1. Les options de participation du secteur privé à adopter pour la post-collecte

Les projets d'extension de décharges existantes peuvent être développés selon l'option DB – O qui est relativement bien maîtrisée par l'ANGeD.

Les projets avec des centres de PMB, compte tenu de leur contenu technologique significatif, ils gagnent d'une optimisation et d'une responsabilité unique sur les trois étapes de conception, construction et exploitation à travers une formule DBO.

Ainsi l'option DBO est recommandée pour les projets de Gabès, Sousse, vallée de la Medjerdah et Sidi Bouzid. Pour Sfax, l'extension de la décharge existante est recommandée en DB – O tandis que pour la nouvelle décharge avec un centre de PMB, il est recommandé de la réaliser en DBO.

2. La validation du protocole opérationnel qui comprend :

- La confirmation du rôle l'ANGeD dans la post collecte en capitalisant son savoir-faire pour le secteur et en lui donnant la possibilité de passer à un partenariat plus évolué avec le secteur privé.
- La promulgation en urgence d'un texte autorisant l'ANGeD à passer des contrats de DBO et de concession pour le compte des collectivités locales
- La formalisation des relations entre l'ANGeD et les communes par des conventions
- Le recours à des contrats de service passés selon la réglementation des marchés publics pour une durée de 3 ans pendant la période de développement d'un DBO jusqu'à sa mise en service et ce afin d'assurer la continuité du service.

3. Prendre un certain nombre de mesures d'accompagnement qui concernent :

- L'intensification de l'implication des acteurs locaux et la concertation avec eux sur tous les choix concernant la GDMA et de prévoir des obligations de reporting.
- La responsabilisation des acteurs locaux en matière de choix et si besoin de mise à disposition des sites nécessaires aux ouvrages
- L'amélioration de la qualité du service et de la performance environnementale pour la post-collecte qui devient aujourd'hui d'une impérieuse nécessité
- Le lancement d'un programme de communication qui s'adresse au secteur privé ciblé par le programme.
- Le renforcement des capacités de l'ANGeD pour l'habiliter à assurer la gestion des contrats de façon professionnelle. En outre, il est important de faire appel à une assistance technique au moins pour les premiers contrats pour accompagner l'ANGeD dans ce rôle. Pour les contrats de type DBO, l'ANGeD sera assistée d'un Conseiller en transaction (Transaction advisor) qui l'accompagne dans le processus de contractualisation
- La mise en place au sein de l'ANGeD, outre l'assistance technique à la mise en œuvre, des unités de projets dédiées au contrôle de performance et qui soient formées sur la gestion de ce type de projets. Il faut également établir un manuel de procédure spécifique pour un projet DBO.

Annexe 1

Présentation : Concession de la GDM en Tunisie

Janvier 2017



Concession de la gestion des déchets ménagers en Tunisie

Concept de PSP pour la post-collecte

16 Janvier 2017





Plan

- Principes du concept optimal
- Paramètres du choix
- Options envisageables
- Recommandations sur les options
- Opérationnalisation



Principes du concept optimal

- Garantir la continuité du service public et de son processus de planification qui est dans une situation d'urgence absolue ;
- Adapter la forme de participation du secteur privé à la nature des prestations à fournir (extension, création de centre de PMB sur le site de la décharge ou sur un nouveau site)
- Saisir l'opportunité de financement disponible
- Respecter autant que possible le principe de libre administration des futurs conseils communaux
- Opter pour une implication du secteur privé sans engagement sur le long terme et donc sans apport substantiel de financement ;
- Différer autant que possible les choix qui alourdissent les charges d'exploitation



Paramètres du choix

- Le recours au financement privé des ouvrages ou non
- L'allocation optimale des risques :
 - Le risque de conception et de construction et le contenu technologique ;
 - Le risque commercial ;
 - Les risques autres que commerciaux (risque de disponibilité de l'ouvrage, risques de coût de maintenance et de maîtrise des coûts d'exploitation)
- Le cadre réglementaire qui régit la relation avec l'opérateur privé
- Le concept technique
- La fourniture ou non du matériel par le privé
- La durée de la transition
- Les attentes des opérateurs privés et leur perception du marché tunisien
- Les ressources financières pour garantir les paiements et la viabilité du projet

Options envisageables

- Trois grandes options de participation du secteur privé sont envisageables sur les maillons de la post-collecte :
 - Conception – réalisation / exploitation (DB) – (O&M) en deux contrats,
 - Conception – réalisation - exploitation (DBO) en un seul contrat
 - Construction, exploitation et transfert (BOT)

	DB - O&M	DBO	BOT
Etudes préparatoires	Public	Public	Public
Avant-projet			
Financement			Privé
Etudes d'exécution	Privé	Privé	
Construction			
Exploitation	Privé		



Option DB – O

- 2 procédures de contractualisation
- Pas d'optimisation des risques liés aux 3 étapes (conception, réalisation et exploitation)
- L'exploitant peut invoquer des déficiences de conception ou de réalisation pour éluder ses responsabilités
- Les cadres de l'ANGeD sont familiarisés avec cette option
- Les contrats de DB sont éligibles à un financement CPSCl mais pas ceux de l'exploitation



Option DBO

- un seul contrat avec le privé qui supporte les risques de conception, de construction et d'exploitation (unicité de responsabilité)
- la partie publique mobilise le financement et mène les études préparatoires d'EIES et d'avant-projet
- Le non recours au financement privé fait du DBO une option beaucoup moins complexe que le BOT
- La durée va dépendre si l'opérateur fournit le matériel roulant ou non
- L'opérateur privé est payé pour chaque étape
- Ce type de contrat est bien adapté à des pays comme la Tunisie qui bénéficient de crédits avantageux
- Les cadres de l'ANGeD ne sont pas familiarisés avec cette forme contractuelle qui n'a pas été adoptée auparavant
- L'option de financer les premières années d'exploitation pourrait être envisagée en vue de permettre la mise au point du PMB



Option BOT

- Un contrat « BOT » (Build-Operate-Transfer) confie à un opérateur privé le financement, la conception, la construction et l'exploitation des installations
- Les entreprises n'ont pas le public des usagers comme client mais l'ANGeD
- En fin de contrat, l'opérateur remet l'ouvrage à l'ANGeD, éventuellement contre compensation
- Le contrat garantit à l'opérateur une rémunération minimum lui permettant de rembourser ses charges financières et une partie de ses charges d'exploitation (clause de garantie « put or pay »)
- L'opérateur privé investit dans la construction de l'installation et l'exploite pendant une période donnée, généralement entre 15 et 30 ans.



Recommandation sur les options

- Le financement pour DC III est disponible ce qui écarte l'option BOT
- Les projets d'extension de décharges existantes sont relativement bien maîtrisés ils peuvent être développés selon l'option DB – O
- Les projets avec des centres de PMB gagnent d'une optimisation et d'une responsabilité unique sur les trois étapes de conception, construction et exploitation à travers une formule DBO
- Définir une solution de référence sur la base d'un APD au moins pour les premiers projets avec un centre de PMB
- Les deux options de DBO et DB / O répondent aux exigences de la transition voire même de la post transition pour les raisons suivantes :
 - Il n'y a pas d'apport de financement ;
 - Le processus contractuel ne comporte pas de complexité particulière et un conseiller en transaction (transaction advisor) sera mobilisé ;
 - La durée n'est pas aussi longue qu'une durée pour une concession avec financement



Opérationnalisation 1/2

- Un projet de texte a été soumis par le MALE au gouvernement pour autoriser l'ANGeD à passer des contrats de concession pour les DMA
- On peut considérer que le DBO est une forme de concession au sens de la loi 2008-23 (art.2)
- Le délai de mise en service d'un projet développé en DBO est estimé à 3 années
- Il est nécessaire d'assurer la continuité du service en ayant recours aux contrats de service passés selon la réglementation des marchés publics
- synchronisation des plannings des contrats pour faire coïncider la fin du contrat d'exploitation en cours avec le démarrage du nouveau contrat pour éviter la dilution des responsabilités et les problèmes de coordination avec deux opérateurs sur le même site



Opérationnalisation 2/2

- La gestion des partenariats avec des opérateurs d'envergure internationale nécessite de mettre à niveau les fonctions de monitoring et de suivi des contrats en professionnalisant la fonction contrôle des performances.
- Besoin de définir un nouveau positionnement de l'ANGeD dans la GDMA
- Besoin de formaliser les relations entre l'ANGeD et les communes concernées
 - obligations d'information et de reporting technique, financier et environnemental pour l'ANGeD
 - Aspects fonciers, fermeture des anciennes décharges, paiements à bonne date, adaptation des moyens de collecte pour les communes