



IPEMed

Institut de Prospective Economique du Monde méditerranéen

Les projets pour la Méditerranée
Propositions dans le domaine de l'eau

04 06 2008

Les projets pour la Méditerranée

Propositions dans le domaine de l'eau

Ce document regroupe :

- les principales propositions d'IPEMED dans le domaine de l'eau, issues des groupes de travail internationaux de l'Institut associant des experts académiques, des entreprises et des administrations des deux rives de la Méditerranée ;
- les rapports sur lesquels ces propositions se sont appuyées.

Sommaire

- **Rapport de synthèse : éléments d'une politique méditerranéenne de l'eau**
- **Fiches-projets d'IPEMED**
 - o Objectifs stratégiques
 - o Les instruments institutionnels : aller vers une Agence Méditerranéenne de l'Eau s'appuyant sur un centre de connaissances méditerranéen sur l'eau
 - o Programmes prioritaires
- **Rapport du groupe de travail « Eau » d'IPEMED (2007)**
coordonné par Claude Martinand
- **Rapport sur la création d'un Centre Méditerranéen de Ressources dans le secteur de l'eau** rédigé par l'OIEau pour IPEMED

Éléments d'une politique méditerranéenne de l'eau – Document de synthèse

16 avril 2008

Le présent rapport est la synthèse de travaux menés en propre par les organismes spécialisés dans le domaine de l'eau (Plan Bleu...), pour l'IPEMED (experts du changement climatique et de ses impacts dans le Bassin méditerranéen, OIEau), et par l'IPEMED à travers son groupe d'experts des deux rives coordonné par Claude Martinand et composé notamment de représentants du Plan Bleu, de l'Institut Méditerranéen de l'Eau (IME), et des entreprises du secteur. Il constitue une plateforme d'analyses et de préconisations que les différents pays riverains de la Méditerranée pourraient enrichir afin de parler d'une voie convergente lors du premier G-Med.

Bien que la Méditerranée soit une région écologiquement très vulnérable, pauvre en eau et que le réchauffement climatique y soit particulièrement intense, bien que les diagnostics soient connus depuis longtemps, l'eau ne fait pas l'objet de la priorité politique qui devrait être la sienne (*section 1*). Il faut en vingt ans doter les pays de la rive sud en équipements lourds dans les deux domaines de l'accès à la ressource et du traitement, et assurer la maintenance des systèmes installés :

- accès à l'eau potable : (i) nouvelles infrastructures de production et d'adduction, (ii) amélioration de l'efficacité des réseaux, (iii) développement de ressources nouvelles : dessalement et solutions énergétiques liées (nucléaire notamment), transferts d'eau et grands ouvrages à portée symbolique - à commencer par le projet de liaison Méditerranée (ou Mer Rouge) / Mer Morte ;
- assainissement : nouvelles infrastructures de collecte et traitement des eaux usées, développement de la réutilisation des eaux usées, etc.

Surtout, il convient de donner la priorité stratégique à la gestion de la demande. L'efficacité de la gestion de l'eau et la qualité de la gouvernance locale et nationale, conditionnent le succès des politiques et des investissements consentis dans les équipements lourds (*section 2*).

Quelles sont les attentes et les contributions des partenaires ? Au Nord, c'est surtout un besoin de sécurisation des contrats et des investissements. Au Sud, ce sont des besoins de formation, de conseil et d'assistance technique pour assurer une gestion efficace et durable des services de l'eau. Cette qualité de la gestion facilitera la venue d'investissements privés et des subventions internationales. Les projets pilotes mis en œuvre par l'Union pour la Méditerranée (UpM) devront pouvoir répondre à ces impératifs du Nord et du Sud, qui reviennent à cette idée : *des règles de gouvernance* (administrative, juridique, financière, technique) non pas identiques mais *suffisamment proches et partagées pour permettre une coopération réelle* - et non pas formelle.

Les propositions (*section 3*) portent ainsi sur la mise en place d'un cadre politique pour le portage de l'action au plus haut niveau, condition pour que les diagnostics de qualité qui se sont multipliés depuis la signature de la Convention de Barcelone en 1976 passent à un stade opérationnel. Ce portage politique à haut niveau pourrait se faire grâce à la coordination des diverses structures internationales existantes pour constituer une Agence méditerranéenne de l'eau qui s'appuierait sur un centre méditerranéen de connaissances sur l'eau. Ce dernier assurerait en particulier les fonctions suivantes : (i) un observatoire de l'eau qui établisse des données, des diagnostics et des objectifs (à commencer par la dépollution effective de la Méditerranée) partagés par tous les acteurs concernés, et (ii) un outil d'échange d'expériences et d'évaluation réciproque. L'Agence Méditerranéenne de l'Eau coordonnerait à terme les programmes dont la mise en œuvre est prioritaire : amélioration de l'efficacité des usages de l'eau, généralisation de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, dépollution de la Méditerranée et développement de nouvelles ressources en eau.

Sommaire

1. Etat des lieux : des diagnostics connus, une prise de conscience inégale, un passage à l'opérationnel encore trop rare

- 1.1. Les diagnostics sont faits 3
- 1.2. Pour le moment l'eau ne mobilise pas également tous les pays sud méditerranéens 3
- 1.3. Les trois dilemmes de la mise en œuvre 4

2. Les objectifs stratégiques

- 2.1. Donner la priorité à une politique de la demande plutôt qu'à une politique de l'offre 4
- 2.2. Régler d'abord le point central du problème : la bonne gestion et la gouvernance... 5
- 2.3. ... et les financements suivront 7

3. Les propositions

- 3.1. Que mutualiser ? 7
- 3.2. Aller vers une Agence méditerranéenne de l'eau et créer un centre de connaissances méditerranéen sur l'eau par la coordination des organisations internationales existantes 8
- 3.3. Les programmes prioritaires 9

1. ETAT DES LIEUX : DES DIAGNOSTICS CONNUS MAIS UNE PRISE DE CONSCIENCE INEGALE ET UN PASSAGE A L'OPERATIONNEL ENCORE TROP RARE

1.1. Les diagnostics sont faits

20 millions d'habitants de la rive sud n'ont pas d'accès à l'eau potable

Au moins 20 millions de personnes de la rive sud sont privées d'un approvisionnement en eau potable (AEP). Les objectifs du Millénaire (OMD) pour lesquels les pays s'étaient engagés en 2000, et notamment la réduction par deux du nombre de personnes n'ayant pas accès à l'eau à l'horizon 2015, sont loin d'être réalisés. La Libye, l'Algérie et le Maroc sont les pays qui ont le plus bas taux d'AEP. Dans les pays du Sud-Est de la Méditerranée, le taux d'AEP est élevé dans les villes (plus de 90%), mais bien plus bas dans le rural (environ 50%).

35 millions d'habitants de la rive sud n'ont pas d'accès à assainissement

Concernant l'assainissement, l'état des lieux est encore plus préoccupant : la rive nord achève tout juste de se doter en infrastructures d'assainissement, alors qu'au Sud 35 millions de personnes ne sont pas raccordées. On estime à 73% la proportion d'habitants de la rive sud qui ont accès à un réseau d'assainissement, mais les réseaux de collecte des eaux usées ne sont pas toujours raccordés à une station d'épuration en état de fonctionnement. Ce chiffre masque en outre des disparités entre rural et urbain : 57% seulement de la population rurale bénéficie d'un accès à l'assainissement, contre 89% dans les zones urbaines.

Prospective : les contraintes vont s'accroître du fait d'un réchauffement particulièrement fort, de la dégradation de la qualité des ressources en eau disponibles et de la hausse de la demande en eau

Dans plusieurs pays du Sud et de l'Est, et dans certaines régions dans les pays du Nord, les ressources en eau renouvelables ne sont plus – ou ne seront bientôt plus – suffisantes pour couvrir les besoins. Le stress hydrique va particulièrement s'intensifier en Méditerranée, du fait du réchauffement climatique en particulier.

Alors qu'ils sont divergents pour beaucoup d'autres régions du monde, les modèles d'évolution du climat utilisés par le GIEC sont convergents pour la Méditerranée : la réduction des précipitations se situera entre 4 et 27% d'ici 2100, avec un recul particulièrement marqué en été : jusqu'à 50%. Le Bassin méditerranéen subira une augmentation de la température annuelle moyenne comprise entre 2 et 5°C d'ici à la fin du siècle, un réchauffement nettement plus intense qu'en Europe du Nord et qu'à l'échelle planétaire. Le risque de sécheresse sera accru, et les impacts sur les ressources en eau au Sud devraient être les suivants : diminution du débit et de la capacité d'autoépuration des fleuves ; augmentation de la concentration des polluants dans les eaux superficielles du fait de la baisse des précipitations ; augmentation de la salinité des lacs et des eaux souterraines sous l'effet d'une évaporation plus importante et des intrusions d'eau de mer.

Les ressources en eau sont également menacées par la pollution, du fait notamment d'un traitement insuffisant des rejets domestiques et industriels, de l'envasement des retenues, et de pollutions diffuses d'origine agricole.

Dans le même temps, la demande en eau des pays méditerranéens devrait augmenter de 50 km³ d'ici 2025 pour atteindre 330 km³/an. Le Plan Bleu estime que la population méditerranéenne en situation de pénurie d'eau, c'est-à-dire qui dispose de moins de 500 m³ par habitant et par an, va passer de 45 millions en 2000 à 63 millions en 2025, notamment en Egypte, Israël, Palestine, Egypte, Libye, Tunisie... Les ressources en eau disponibles et leurs modes de gestion actuels ne permettront pas de satisfaire ces nouveaux besoins. L'arbitrage dans l'allocation de la ressource, notamment entre irrigation, industrie et eau urbaine, sera donc de plus en plus sensible.

Cette prospective inquiétante comporte paradoxalement deux aspects positifs. Le premier est que le réchauffement climatique va rendre l'anticipation obligatoire. Le second est que l'objectif de la maîtrise de l'eau sera d'autant plus facilement atteint que les coopérations internationales seront grandes. Voilà un puissant argument pour l'UpM.

1.2. Pour le moment l'eau ne mobilise pas également tous les pays sud méditerranéens

Alors que d'autres thèmes comme l'énergie ou l'agriculture figurent dans les priorités des agendas politiques des pays méditerranéens, ces derniers sont insuffisamment mobilisés sur l'eau. D'une part parce que l'eau méditerranéenne fait l'objet de discussions depuis plus de trente ans et que les décideurs politiques peuvent avoir tendance à penser que la question serait déjà prise en charge. D'autre part parce que ce secteur revient aux ministères de l'Eau ou de l'Environnement, qui ont peu de moyens institutionnels et financiers, alors que les problèmes liés à l'eau ont des impacts sur l'agriculture, l'industrie, l'habitat et l'urbanisme, le tourisme, la santé, l'énergie – autrement dit requièrent une prise en charge politique transversale et à haut niveau. Enfin parce que lorsque cette prise de conscience est faite, on ne sait pas comment faire concrètement pour mettre en œuvre et mieux coordonner la multitude d'actions locales et nationales, dans des contextes très différents à chaque fois, et quelles stratégies adopter eu égard aux recommandations données par les nombreux organismes internationaux opérant dans le domaine.

Pour mobiliser les décideurs politiques, il faut donc trois choses :

- (i) *établir une prospective partagée et sans faux-fuyants* sur les impacts du réchauffement climatique et les besoins en eau dans le Bassin méditerranéen ;
- (ii) *sortir du cadre strictement environnemental* pour aborder la question en parlant de santé publique (maladies hydriques lorsque l'accès à l'eau potable et à l'assainissement n'est pas assuré), de risques sociaux (appauvrissement dans les quartiers défavorisés en milieu urbain où la population n'est pas desservie), mais aussi de potentiel économique (valorisation foncière lorsque ces services sont assurés, développement national par la maîtrise des industries de réseaux), et de développement touristique (qui passe par la réduction de la pollution des plages et des conflits locaux dans l'accès à l'eau). Autrement dit, l'eau doit être abordée sous un angle politique, social et économique au moins autant qu'environnemental ;
- (iii) *proposer des outils et une action commune en Méditerranée*, sans pour autant espérer résoudre les problèmes à la place des populations locales et des autorités publiques nationales.

1.3. Les trois dilemmes de la mise en œuvre d'une coopération dans le domaine de l'eau

L'exercice est délicat car il s'agit à la fois :

- de reconnaître la masse de travail accomplie en Méditerranée par les pays riverains comme par les organismes ou accords internationaux (Commission méditerranéenne de développement durable, IME, Plan Bleu, UNEP-MAP, BEI, bailleurs bilatéraux et multilatéraux...) / et la masse des besoins auxquels il faut faire face ;
- de rester modeste, d'éviter les slogans trop généraux ou les directives simplificatrices / et d'être ambitieux car il faut une vision politique d'ampleur pour faire face aux enjeux de l'eau en Méditerranée ;
- de respecter la stratégie que chaque pays met en œuvre pour la gestion d'un bien public qui est très local / et d'identifier ce qu'il convient de mutualiser à l'échelle régionale pour mieux faire ensemble ce que les pays parviennent mal à faire séparément.

2. LES OBJECTIFS STRATEGIQUES

2.1. Donner la priorité à une politique de gestion de la demande plutôt qu'à une politique de l'offre

Pour des raisons de commodité opérationnelle ou de faisabilité politique, les pays riverains donnent trop facilement la priorité à l'offre équiementière : barrages, usines de dessalement, etc. Or d'une part ces investissements lourds sont insuffisamment accompagnés de mesures d'amélioration de la gestion, d'où des investissements onéreux qu'il faut vite reproduire car l'équipement a été mal géré et la maintenance mal assurée. D'autre part il y a beaucoup d'économies d'eau à faire et de développement territorial à impulser, à travers une politique de gestion de la demande, en diminuant les pertes dans les réseaux et en améliorant l'efficacité des différents usages de l'eau.

Actuellement les pertes et gaspillages représentent jusqu'à 50% de la demande en eau dans de nombreuses villes du Sud – et dans certaines du Nord mais ces dernières disposent souvent de davantage de ressources – et plus de 70% dans l'irrigation. Les usages agricoles représentent ainsi 65% du potentiel d'économies d'eau en Méditerranée. Si rien n'est fait, les pertes d'eau liées au transport, aux fuites et à une mauvaise utilisation de la ressource pourraient dépasser 120 km³/an à l'horizon 2025 d'après le Plan Bleu.

Le Plan Bleu estime que si elles étaient généralisées à l'ensemble du Bassin méditerranéen, des mesures de réduction des fuites dans les réseaux, et des pratiques d'usages économes de cette ressource rare - par exemple dans le secteur agricole grâce à des techniques d'irrigation efficaces ou un meilleur choix des cultures, pourraient économiser le quart de la demande en eau d'ici 2025, soit une économie de 11 milliards d'euros par an. En s'engageant dans une stratégie nationale d'économie d'eau, certains pays sud méditerranéens sont parvenus à stabiliser leur demande en eau agricole et à sécuriser les approvisionnements pour le tourisme, en passant de mesures techniques isolées à une approche intégrée, en adoptant une démarche participative des usagers, en proposant des incitations financières pour la promotion d'équipements économes en eau, et en réussissant un rattrapage progressif du recouvrement des coûts.

Outre la dimension financière des économies d'eau possibles, une priorité stratégique donnée à la gestion de la demande comporterait deux autres avantages. Le premier est que les progrès dans la réduction des fuites dans les réseaux peuvent être assez rapidement tangibles, alors qu'un grand programme d'infrastructures ou le lancement d'une action structurelle demandent des années pour donner des résultats mesurables. Or les populations méditerranéennes ont besoin de progrès visibles pour retrouver les chemins de la confiance. Le deuxième avantage est qu'une telle stratégie met l'accent sur l'efficacité de la gestion, qui est le point central du problème.

2.2. Régler d'abord le point central du problème : la bonne gestion et la gouvernance...

La gestion de l'eau couvre l'ensemble du processus administratif, financier et technique qui est rendu par les organismes en charge de l'eau. Dans les pays de la Méditerranée, la gestion de l'eau est trop souvent confiée à des administrations, à des entreprises ou à des régies qui ne disposent pas des moyens nécessaires pour assurer leur mission. De plus, les décisions sont généralement prises sans concertation entre les ministères, les agences de bassin, les entreprises qui distribuent l'eau potable, et en l'absence de mécanisme d'arbitrage clair. Le manque de coordination et de diffusion de l'information engendre des pertes sur le plan tant financier qu'environnemental.

En matière de bonne gouvernance et de principes de gestion efficace à chaque niveau de prise de décision, voici la synthèse des recommandations sur laquelle les acteurs des pays riverains pourraient se mettre d'accord.

Améliorer la gouvernance et la maîtrise publique du service

Au niveau central, il s'agit de placer l'eau au sommet de l'agenda politique. Tous les secteurs concernés (agriculture, aménagement du territoire, industrie, tourisme, santé, etc.) doivent être impliqués. L'arbitrage sur les grandes orientations nationales et les allocations de la ressource en eau qui en résultent, devraient être effectués à haut niveau : chef de gouvernement voire chef de l'Etat. La répartition des rôles et responsabilités entre autorités publiques centrales, locales, et opérateurs devrait être clairement énoncée. Le cadre législatif devrait définir clairement le cadre de la gestion de l'eau et préciser les modalités de la mobilisation du secteur privé, notamment pour la mise en œuvre de PPP.

Les autorités locales en charge de la gestion de l'eau doivent être impliquées, et au moins consultées et associées si le processus de décentralisation est jugé prématuré, car les modalités d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement doivent trouver des réponses adaptées aux contextes locaux. Dans une perspective d'implication croissante des acteurs locaux, on peut aussi commencer par une déconcentration. En tout état de cause, il est nécessaire de rompre peu à peu le cercle vicieux consistant à ne pas déléguer de responsabilités aux acteurs locaux en constatant qu'ils n'ont pas encore les compétences et les moyens suffisants pour les assumer.

Au niveau de la gestion opérationnelle, les opérateurs doivent être responsables de la gestion ou de l'exploitation des services, selon des objectifs de niveau de service qui garantissent à tous la qualité du service rendu, et avec des règles et un contrôle de leurs résultats qui auront été fixés

par les autorités publiques. Il faut éviter l'inversion des rôles entre les opérateurs et les autorités publiques, les opérateurs fixant les objectifs et les autorités publiques s'ingérant dans la gestion quotidienne. Les usagers bénéficiaires du service, quant à eux, doivent également être associés, informés, responsabilisés et consultés.

Développer les compétences : la question de la formation

Les ressources humaines qui sont cruciales, et qui sont de nature autant technique, économique, juridique, administrative et financière que managériale ou commerciale, doivent être rassemblées et mobilisées aux niveaux où elles peuvent concentrer une masse critique suffisante pour être en mesure de maîtriser les problèmes posés. Il n'y a évidemment pas de modèle, chaque pays constituant un cas spécifique.

Le développement des compétences suppose d'ambitieuses politiques de formation, de recours à des compétences externes et notamment internationales (consultants, ONG et organismes internationaux), de transfert de savoir-faire dans le cas de partenariat public-privé, et la mise en place de programmes d'échanges d'expérience. Dans ce domaine, la coopération décentralisée peut être un outil précieux : les échanges entre villes du Nord et du Sud constituent une voie intéressante, dès lors qu'ils s'inscrivent dans la durée et qu'ils recouvrent des sujets de fond abordés sur des bases claires, par exemple les besoins de coopération technique ou d'ingénierie sociale. Les échanges entre villes du Sud sont bien entendu tout aussi désirables.

Améliorer la performance du service en s'engageant de manière déterminée dans des démarches de qualité et d'efficacité économique

Des objectifs de performance économique doivent être définis de manière continue pour :

- améliorer l'équilibre financier de l'exploitation en diminuant les coûts et en accroissant les recettes, ce qui permet d'accroître l'autofinancement des investissements, notamment de renouvellement ;
- améliorer la qualité de service, facilitant ainsi le recouvrement des factures auprès d'usagers mieux satisfaits de la prestation. Par la réduction des fuites et l'amélioration du recouvrement des factures, une telle orientation contribue à une gestion à la fois écologiquement plus économe et économiquement plus durable.

Adopter une politique tarifaire conciliant pérennité du service, équité et solidarité

La politique tarifaire constitue à la fois l'instrument de *pilotage économique et financier* du service, et l'outil de la *solidarité* entre les usagers et entre les territoires. Une tarification adaptée responsabilise les usagers et prend en compte les difficultés de paiement des plus démunis grâce à (i) la modulation tarifaire fondée sur des péréquations et (ii) des aides ciblées, réservées à ceux qui en ont le plus besoin, sans effet d'aubaine pour les autres. D'une manière générale, une subvention à la facture d'eau est d'autant plus pertinente que la plupart des usagers sont déjà bien raccordés. Sinon, il convient de privilégier les subventions aux branchements pour l'accès à l'eau.

Il faut en revanche proscrire la fausse bonne idée de la gratuité et la sous-tarification généralisée, synonymes de gaspillage et de non-durabilité du service : faute d'entretien adéquat, le service se dégrade rapidement. Il est à cet égard fondamental de couvrir en moyenne au moins les frais d'entretien et d'exploitation du service par la tarification : ce « petit équilibre » est la condition de la pérennité du service. Si la performance s'améliore, les coûts de renouvellement du réseau pourront être couverts en partie ou totalement par l'autofinancement. Ce principe essentiel, qui figure déjà dans le Code de l'Eau de certains pays sud méditerranéens (« l'eau paye l'eau »), peut servir d'indicateur de bonne gestion du service et de principe de négociation pour les contrats impliquant la participation du secteur privé.

Privilégier la contractualisation

Les relations entre les acteurs doivent avoir pour objectif de construire la confiance, la coopération et le partenariat. Les solutions contractuelles en sont la forme la plus évoluée car elles placent les partenaires sur un pied d'égalité. S'agissant du mode de gestion, il convient de sortir des débats idéologiques et de constater la pluralité des solutions – là encore, il n'y pas de modèle. Dans tous les cas, il est stratégique de privilégier les relations contractuelles, assorties de mécanismes incitatifs entre l'autorité publique et l'opérateur, qu'il soit public ou privé, et de favoriser ainsi les échanges gagnant-gagnant.

L'amélioration du service de l'eau ne passe pas obligatoirement par la participation du secteur privé, mais une part de cette amélioration viendra bien de ce partenariat – qui est du reste souvent mieux accepté au Sud qu'au Nord. La participation du secteur privé à l'investissement et pas seulement à la gestion est conditionnée par la sécurisation des investissements sur le plan juridique, politique et financier. Parmi les pistes d'actions figurent :

- la clarification des tâches entre le législateur national, la maîtrise d'ouvrage et l'opérateur ;
- la sécurisation du respect des contrats : fermeté de la maîtrise d'ouvrage publique sur les grandes lignes du contrat et notamment sur la tarification du service, engagement de la signature de l'Etat dans le cas d'un contrat avec une collectivité, etc. ;
- la mutualisation des risques financiers en cas de rupture du contrat.

Des propositions sur ces thèmes sont présentées dans le cadre du groupe de travail d'IPeMed consacré aux investissements en Méditerranée.

2.3. ... les financements suivront

Les questions de financement doivent être abordées en dernier, une fois que les orientations stratégiques en matière de gouvernance et de gestion auront été adoptées. Si chaque ville, chaque région, chaque pays assure une bonne gouvernance et recourt à une contractualisation adaptée, les financeurs viendront car les services de l'eau sont rentables à long terme. Alors il sera possible de trouver les financements nécessaires en Méditerranée, estimés à 15 milliards d'euros pour le raccordement à l'eau potable (sur la base d'une consommation domestique de 120 litres par personne et par jour), et 35 milliards d'euros pour l'assainissement, d'ici 2015.

Au-delà de ces estimations globales, les besoins financiers pour le développement de l'AEP et de l'assainissement sont insuffisamment chiffrés en coûts institutionnels, en coût d'infrastructures et en coût d'impact en cas de non-satisfaction. Les moyens dégagés par les Etats et par les différents bailleurs de fonds (BEI, Banque mondiale, coopérations bilatérales et d'une façon générale Aide Publique au Développement), demeurent pour le moment modestes au regard des enjeux. Ils devraient être augmentés notamment dans le cadre de la conférence des donateurs impulsée par l'Union européenne pour le financement de l'initiative « Horizon 2020 ». Ils pourraient être complétés par l'intervention du secteur privé, aussi bien dans le domaine de l'investissement (BOT et concession) que dans celui de l'aide à la gestion.

3. LES PROPOSITIONS

3.1. Que mutualiser ?

L'eau est un service éminemment local. La région peut toutefois constituer le cadre adéquat à la fois pour le transfert d'expériences, pour la réalisation d'objectifs communs, et pour une prospective partagée dans un domaine aussi stratégique.

Les pays riverains peuvent partager des diagnostics (ils le font déjà largement notamment à travers le Plan Bleu), et des expériences (ils le font plus rarement car l'insuffisant climat de confiance réduit l'échange). Ils peuvent aussi non pas adopter des normes de gouvernance et de gestion identiques mais s'engager dans une convergence d'ensemble – étant entendu que pendant longtemps encore les normes seront différentes au Nord et au Sud, par exemple en matière de normes de qualité des eaux destinées à l'irrigation. L'échange d'expériences peut être prolongé par l'émulation entre villes et régions du Bassin méditerranéen, en fonction de normes et objectifs que ces acteurs auront bien voulu se donner.

Les pays riverains peuvent enfin partager des objectifs et des calendriers, comme la dépollution de la Méditerranée annoncée depuis si longtemps. La Méditerranée est un bien public transnational : la qualité des eaux est une condition pour le développement, en aval, d'activités économiques comme le tourisme et d'aménités collectives comme la santé ou la biodiversité. La dépollution de la Méditerranée nécessite une régulation régionale. Elle constitue un des objectifs prioritaires des politiques d'Euromed depuis la Convention de Barcelone d'il y a trente ans. Le PNUE/PAM, qui s'est élargi aux territoires de l'intérieur car la pollution marine est essentiellement d'origine terrestre, coordonne l'action de l'UE et des pays riverains qui ont tous progressivement mis en place des politiques environnementales dans ce domaine. Mais pour passer des (bons) diagnostics à l'opérationnel, il faut une gouvernance régionale qui place cet enjeu au sommet de l'agenda politique.

3.2. Aller vers une Agence méditerranéenne de l'eau et créer un centre de connaissances méditerranéen sur l'eau par la coordination des organisations internationales existantes

Une question qui doit être traitée au plus haut niveau politique

De nombreux éléments justifient que la question de l'eau soit portée au plus haut niveau politique : le rôle vital et essentiel de l'eau dans tous les aspects du développement économique et social ; la menace de pénurie de cette ressource vulnérable, très exploitée et menacée par les conséquences du changement climatique ; les concurrences intersectorielles dont elle est l'objet et les conflits potentiels qu'elle suscite dans la région.

Certes il existe dans la région plus d'une trentaine d'institutions qui travaillent sur la question de l'eau. Mais chacune mène sa politique, selon des objectifs parfois contradictoires, et des programmes qui ne sont pas coordonnés. Le manque de lisibilité qui en résulte ralentit les initiatives mises en œuvre, avec des résultats faibles.

Ces éléments justifient l'objectif de création d'une instance commune qui faciliterait la coordination des multiples actions existantes, la collaboration entre autorités publiques et acteurs privés, et surtout qui permettrait la rencontre régulière des gouvernements au plus haut niveau. L'objectif d'aller vers une Agence Méditerranéenne de l'Eau ne signifie pas d'ajouter à la confusion qui prévaut, mais au contraire de constituer un guichet commun qui coordonnerait les politiques et les projets, et aurait une visibilité plus grande pour les décideurs politiques.

Mettre en place l'Agence méditerranéenne de l'eau et son centre de connaissances méditerranéen sur l'eau

L'Agence pourrait s'appuyer sur un centre de connaissances méditerranéen sur l'eau qui rassemblerait et renforcerait les institutions et initiatives existantes. Les fonctions, qui pourraient être mises en œuvre de manière progressive, seraient les suivantes :

- une *fonction politique* : choix des politiques, des programmes, identification des financements ;
- une *fonction technique*, à travers un observatoire de l'eau et un centre de d'expertise et de recherche ;
- une *fonction de coordination des projets* : évaluation des projets et des programmes, suivi, coordination ;
- une *fonction de conseil et d'échange d'expérience* ;
- une *fonction de réseau méditerranéen des centres de formation* aux métiers de l'eau ;
- peut-être, à terme, une fonction réglementaire d'arbitrage en cas de conflit.

La fonction politique de l'Agence pourrait au début s'appuyer sur la Commission Méditerranéenne de Développement Durable, dont la légitimité est grande mais à laquelle il faudrait donner une gouvernance politique de plus haut niveau et dont il faudrait étendre les compétences. Les fonctions technique, de coordination des projets, de formation, de conseil et échange d'expérience pourraient être mises en œuvre au sein d'un centre de connaissances méditerranéen sur l'eau qui pourrait s'appuyer sur le SEMIDE ou le Plan Bleu.

Mettre en place des mécanismes de suivi et d'émulation entre villes et pays

Comment imaginer la fonction d'échange d'expérience de l'Agence ? Une structure institutionnelle légère, fédérant les actions dispersées de l'IME, du SEMIDE (Système Euro-Méditerranéen d'Information sur les savoir-faire dans le Domaine de l'Eau), de l'UNEP/MAP et de l'OIEau, devrait être en mesure :

- d'assurer le suivi des résultats et les comparaisons,
- d'organiser des rendez-vous périodiques pour faire connaître et diffuser les bonnes pratiques et les cas de réussite probante.

Elle maintiendrait un niveau d'exigence tout en suscitant l'émulation entre les acteurs, qui pourraient ainsi s'épauler et se conforter mutuellement. Elle donnerait de la visibilité aux actions entreprises dans le cadre de la coopération décentralisée entre collectivités du Nord et du Sud, ainsi qu'aux partenariats Sud-Sud.

Des procédures d'autoévaluation (diagnostic de l'état des problèmes) ou d'évaluation mutuelle ou par tierce partie, seraient préconisées, à partir d'indicateurs mis au point en commun au sein de l'Agence, pour favoriser les prises de consciences et convaincre les autorités publiques de s'engager dans des processus de changement.

3.3. Les programmes prioritaires

On se place dans l'éventualité de la coordination des politiques de l'eau en Méditerranée qui constituerait le regroupement, par les chefs d'Etat, des multiples outils existants au sein d'une Agence Méditerranéenne de l'Eau, qui fournirait le cadre de l'action commune.

La priorité revient à lancer un grand plan de gestion économe de l'eau en Méditerranée

Cette priorité se justifie pour plusieurs raisons : (i) un tel plan peut donner des résultats tangibles rapidement, (ii) il permet de mettre en œuvre de meilleures pratiques dans les relations entre opérateurs, organismes publics et usagers, (iii) il conditionne en aval les programmes d'investissement (la diminution des pertes dans les réseaux peut permettre de réduire les besoins en investissement). Ce plan se fixerait comme objectif d'économiser le quart de la demande globale en eau d'ici 2025.

Des indicateurs d'efficacité de l'eau pourraient permettre de suivre les efforts réalisés par les pays en termes d'économies d'eau par la gestion de la demande, et par la diminution des pertes lors du transport d'eau. Plusieurs indicateurs sont à considérer en fonction des usages concernés : approvisionnement en eau potable, irrigation et autres usages (industries notamment).

Pourquoi ne pas imaginer qu'au sein d'une conférence régionale des donateurs provoquée par les chefs d'Etat et de gouvernement sur les questions de l'eau, l'amélioration du rendement des réseaux constatée au regard de ces indicateurs prioritaires, constitue une conditionnalité pour les ressources financières apportées pour le développement des réseaux d'accès à l'eau potable, d'assainissement et d'irrigation ?

Accélérer les programmes de généralisation de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement

Il s'agit de mettre en œuvre un programme d'envergure dans chaque pays afin de fournir un accès à l'eau potable et à l'assainissement pour le plus grand nombre. Cela passe par les actions suivantes :

- réaffirmer l'engagement des Etats à atteindre les ODM ;
- réaliser dans chaque pays un diagnostic des besoins, définir un programme national d'adduction et distribution d'eau potable et un programme d'assainissement, qui serait validé par chaque Etat ;
- organiser une conférence des donateurs pour coordonner l'action des bailleurs de fonds et associer le secteur privé.

Lancer un programme opérationnel de dépollution de la Méditerranée

Le projet Horizon 2020, initiative européenne ayant pour objectif principal de réduire le degré de pollution dans la région méditerranéenne en s'attaquant aux sources les plus significatives, prévoit la réalisation de projets concrets dans le domaine du traitement des eaux usées urbaines notamment. Il doit passer à un stade opérationnel grâce à la recherche de financements publics et privés : pays membres de l'UE et pays partenaires de la politique européenne de voisinage, organisations régionales et internationales, bailleurs de fonds, Commission européenne, villes, régions et entreprises.

Lancer des programmes structurants dans le domaine des nouvelles ressources en eau

Le recours à des ressources non conventionnelles s'impose : réutilisation des eaux usées traitées, dessalement des eaux saumâtres, dessalement de l'eau de mer, construction d'ouvrages de transferts d'eau (comme le transfert Méditerranée-Mer Morte).

En matière de dessalement, un technopôle régional pourrait être développé.

Pour aider au développement des nouvelles ressources, un programme commun de recherches et d'expérimentations sur les techniques de production, notamment celles utilisant des énergies renouvelables, devrait être organisé.

ENJEUX

Dans le domaine de l'accès à l'eau et de l'assainissement, les besoins en Méditerranée et les coûts sont énormes. 20 millions d'habitants de la rive sud n'ont pas d'accès à l'eau potable (AEP), et 35 millions d'habitants de la rive sud n'ont pas d'accès à l'assainissement. Déjà criants, les problèmes de l'eau sont accrus par le réchauffement climatique qui sera particulièrement fort dans la région méditerranéenne (45 millions de personnes en pénurie d'eau dans la région aujourd'hui, 63 millions en 2025). Il faut en vingt ans doter les pays de la rive sud en équipements lourds dans les deux domaines de l'accès à la ressource et du traitement, et assurer la maintenance des systèmes installés :

- accès à l'eau potable : (i) nouvelles infrastructures de production et d'adduction, (ii) amélioration de l'efficacité des réseaux, (iii) développement de ressources nouvelles : dessalement et solutions énergétiques liées (nucléaire notamment), transferts d'eau et grands ouvrages à portée symbolique, à commencer par le projet de liaison Méditerranée (ou Mer Rouge) / Mer Morte, etc. ;
- assainissement : nouvelles infrastructures de collecte et traitement des eaux usées, développement de la réutilisation des eaux usées, etc.

Surtout, il convient de donner la priorité stratégique à la gestion de la demande. L'efficacité de la gestion de l'eau et la qualité de la gouvernance locale et nationale, conditionnent le succès des politiques et des investissements consentis dans les équipements lourds.

Quelles sont les attentes et les contributions des partenaires ? Au Nord, c'est surtout un besoin de sécurisation des contrats et des investissements. Au Sud, ce sont des besoins de formation, de conseil et d'assistance technique pour assurer une gestion efficace et durable des services de l'eau. Cette qualité de la gestion facilitera la venue d'investissements privés et des subventions internationales, auxquelles travaille notamment l'Union européenne à travers le programme « Horizon 2020 » (projet d'instrument financier spécifique associant prêts et subventions, conférence régionale des donateurs, identification des opérations prioritaires).

Les projets pilotes mis en œuvre par l'Union pour la Méditerranée (UpM) devront pouvoir répondre aux impératifs du Nord et du Sud, qui reviennent à cette idée : des règles de gouvernance (administrative, juridique, financière, technique) non pas identiques mais suffisamment proches et partagées pour permettre une coopération réelle - et non pas formelle.

Pour l'ensemble de la région, il faut :

- mettre en place le cadre politique pour le portage de l'action au plus haut niveau. C'est la condition pour que les nombreux diagnostics de qualité qui se sont multipliés depuis la signature de la Convention de Barcelone en 1976 passent à un stade opérationnel. En particulier, cela suppose de mobiliser les ministères de l'environnement mais aussi ceux qui sont dédiés au développement économique et aux questions sociales. Dans le domaine de l'eau, compte tenu des financements requis, il faut une mobilisation d'ensemble.
- Améliorer la gouvernance et la gestion de l'eau et mettre en œuvre des principes de gestion efficace à chaque niveau de prise de décision.
- Etablir un centre de connaissance méditerranéen sur l'eau qui jouerait notamment le rôle d'observatoire des données, afin d'établir des diagnostics et des stratégies qui soient partagés par tous les acteurs concernés.
- Mettre en place les conditions : d'un partenariat stable entre collectivités publiques et opérateurs publics ou privés ; de l'échange d'expériences ; de la coopération décentralisée.

RESUME DES PROPOSITIONS

1. Les objectifs stratégiques

Un cadre politique pour porter les questions de l'eau au plus haut niveau, en impliquant tous les Ministres concernés (écologie, développement social, développement économique et territorial).

Une priorité donnée à la gestion de la demande plutôt qu'à une politique de l'offre, pour réduire les pertes dans les réseaux et améliorer l'efficacité de la gestion.

La mise en œuvre des principes de bonne gouvernance et de gestion efficace à chaque niveau de prise de décision.

2. Créer les outils d'une politique méditerranéenne de l'eau

L'**Agence méditerranéenne de l'eau** serait une institution paritaire Nord/Sud, offrant un lieu de discussion de haut niveau pour jeter les bases d'une politique méditerranéenne de l'eau. Elle pourrait être créée à partir d'une Commission Méditerranéenne de Développement Durable renforcée.

Lié directement ou indirectement à l'Agence, le **Centre de connaissances méditerranéen de l'eau** serait l'outil de référence sur lequel s'appuieraient les pays et les acteurs méditerranéens de l'eau. Sous l'égide du Plan Bleu ou du SEMIDE par exemple, il s'appuierait sur les organismes existants pour constituer un centre d'information et de documentation régional, un observatoire de données sur l'eau et un centre d'expertise et de recherche. Il assurerait également une fonction de formation, de conseil et d'échange d'expériences entre collectivités et acteurs de l'eau.

3. Les programmes prioritaires

Accélérer la mise en œuvre des programmes de généralisation de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement afin de respecter les engagements vis-à-vis des Objectifs du Millénaire notamment.

Lancer un grand plan de gestion économe de la ressource en Méditerranée, dans l'objectif d'économiser le quart de la demande à l'horizon 2025 (préconisation du Plan Bleu).

Lancer un programme opérationnel de dépollution de la Méditerranée. Une première estimation du coût du seul assainissement des pays de la rive sud, est de 35 milliards d'Euros.

Développer le recours aux ressources nouvelles, notamment le dessalement, et les transferts d'eau (**construire le transfert Mer Méditerranée ou Mer Rouge / Mer Morte**), dans le but d'accroître la disponibilité en eau de populations particulièrement sous dotées et menacées par le réchauffement climatique.

METHODE

Centres d'expertise identifiés :

- UNEP-MAP, Plan Bleu, Institut Méditerranéen de l'Eau, SEMIDE, OIEau, etc. à coordonner dans le cadre de l'Agence méditerranéenne pour l'eau et du Centre de connaissances méditerranéen de l'eau.
- CIHEAM pour l'eau agricole.

FINANCEMENT

Le financement pourrait être assuré grâce au recours à une banque méditerranéenne, dont la création est proposée par ailleurs dans le cadre des travaux d'IPEMed.

En l'absence de telle institution, outre les fonds mobilisables dans le cadre des programmes de l'Union européenne et de la BEI, des organismes bilatéraux et multilatéraux ; des initiatives visant à mutualiser les financements publics mais également à mobiliser les investissements privés sont à encourager, à l'instar de l'Initiative « Horizon 2020 » pour laquelle une première réunion des donateurs a été organisée par la Commission européenne et la BEI les 12 et 13 mars 2008.

Enfin, une opération d'investissement régionale pilote pourrait être lancée sur le thème de l'environnement. Un appel à investissement serait destiné aux secteurs public et privé et serait financé par une émission obligataire garantie par les Etats impliqués.

1. Placer l'eau au sommet de l'agenda politique

Alors que d'autres thèmes comme l'énergie ou l'agriculture figurent dans les priorités des agendas politiques des pays méditerranéens, ces derniers sont insuffisamment mobilisés sur l'eau. De nombreux éléments justifient que la question de l'eau soit portée au plus niveau politique : le rôle essentiel de l'eau dans tous les aspects du développement économique et social ; la menace de pénurie de cette ressource vulnérable, très exploitée et menacée par les conséquences du changement climatique ; les concurrences intersectorielles dont elle est l'objet et les conflits potentiels qu'elle suscite dans la région.

Pour mobiliser les décideurs politiques, il faut donc trois choses :

- (iv) *établir une prospective partagée et sans faux-fuyants* sur les impacts du réchauffement climatique et les besoins en eau dans le Bassin méditerranéen ;
- (v) *sortir du cadre strictement environnemental* pour aborder la question en parlant de santé publique (maladies hydriques lorsque l'accès à l'eau potable et à l'assainissement n'est pas assuré), de risques sociaux (appauvrissement dans les quartiers défavorisés en milieu urbain où la population n'est pas desservie), mais aussi de potentiel économique (valorisation foncière lorsque ces services sont assurés, développement national par la maîtrise des industries de réseaux), et de développement touristique (qui passe par la réduction de la pollution des plages et des conflits locaux dans l'accès à l'eau). Autrement dit, l'eau doit être abordée sous un angle politique, social et économique au moins autant qu'environnemental ;
- (vi) *proposer une action et des outils communs en Méditerranée*, sans pour autant penser résoudre les problèmes à la place des acteurs nationaux.

2. Donner la priorité à une politique de gestion de la demande plutôt qu'à une politique de l'offre

Pour des raisons de commodité opérationnelle ou de faisabilité politique, la priorité est trop facilement donnée à l'offre équipementière. Or d'une part ces investissements lourds sont insuffisamment accompagnés de mesures d'amélioration de la gestion, d'où des investissements onéreux qu'il faut vite reproduire car l'équipement a été mal géré et la maintenance mal assurée. D'autre part il y a beaucoup d'économies d'eau à faire et de développement territorial à impulser, à travers une politique de gestion de la demande, visant à (i) réduire les pertes et à effectuer un arbitrage parmi les différents usages, (ii) améliorer la valeur ajoutée des quantités d'eau allouées aux différents usages grâce à un emploi plus efficace de l'eau, et (iii) satisfaire à un coût réduit les besoins économiques et sociaux. Le Plan Bleu estime que des mesures de réduction des fuites dans les réseaux, et des pratiques d'usages économes de cette ressource rare à l'échelle du Bassin méditerranéen pourraient économiser le quart de la demande en eau d'ici 2025, soit une économie de 11 milliards d'euros par an.

Une priorité stratégique donnée à la gestion de la demande comporterait deux autres avantages :

- les progrès dans la réduction des fuites dans les réseaux peuvent être assez rapidement tangibles, contrairement aux grands programmes d'infrastructures ou au lancement d'actions structurelles. Or les populations méditerranéennes ont besoin de progrès visibles pour retrouver les chemins de la confiance.
- L'accent serait mis sur l'efficacité de la gestion, qui est le point central du problème de l'eau dans la région.

3. Améliorer la gouvernance et la gestion de l'eau à chaque niveau de prise de décision

Dans les pays de la Méditerranée, la gestion de l'eau est trop souvent confiée à des administrations, à des entreprises ou à des régies qui ne disposent pas des moyens nécessaires pour assurer leur mission. De plus, les décisions sont généralement prises sans concertation entre les ministères, les agences de bassin, les entreprises qui distribuent l'eau potable, et en l'absence de mécanisme d'arbitrage clair. Le manque de coordination et de diffusion de l'information engendre des pertes sur les plans financier et environnemental.

Les pistes d'amélioration de la gouvernance et de la gestion de l'eau sont les suivantes :

– Au niveau central :

Il s'agit (i) d'impliquer tous les secteurs concernés (agriculture, aménagement du territoire, industrie, tourisme, etc.), (ii) d'énoncer clairement la répartition des rôles et responsabilités et définir le cadre législatif de la gestion de l'eau, en particulier pour ce qui est de la mobilisation du secteur privé et des PPP. L'existence d'une police de l'eau ayant les moyens d'assumer sa mission est également indispensable si l'on souhaite que les textes de loi soient effectivement appliqués.

– Au niveau de la gouvernance locale :

Les autorités locales en charge de la gestion de l'eau doivent être impliquées, et au moins consultées et associées si le processus de décentralisation est jugé prématuré. Les modalités de la distribution de l'eau potable et de l'assainissement doivent en effet trouver des réponses adaptées aux contextes locaux. Le cercle vicieux consistant à ne pas déléguer de responsabilités aux autorités locales en constatant qu'elles n'ont pas encore les compétences ni les moyens suffisants pour les assumer, doit être progressivement rompu.

Pour soutenir la montée en puissance des collectivités locales, il faut encourager les partenariats d'un type nouveau, entre collectivités du Nord et leurs homologues du Sud et de l'Est, en multipliant les accords de coopération et de jumelages entre institutions non souveraines Nord-Sud ou Sud-Sud, entre services ou établissements publics, pour renforcer l'échange et le partage de connaissances, d'expériences et de bonnes pratiques.

– Au niveau de la gestion opérationnelle : améliorer la gestion des services de l'eau

L'amélioration continue des performances des services de l'eau (AEP et gestion des périmètres irrigués) passe par le développement de compétences dans les domaines techniques et financiers (capacité à réaliser et à gérer), grâce à la mise en œuvre de programmes de formation et d'échanges d'expériences, et par la mise en place de normes et d'objectifs de qualité qui garantissent à tous la qualité du service rendu. Les opérateurs doivent être responsables de la gestion ou de l'exploitation des services selon des objectifs de niveau de service et des règles fixés par les autorités publiques. Pour cela, ils doivent être placés sous la maîtrise des finalités et sous le contrôle de leurs résultats par les autorités publiques.

Plusieurs principes doivent par ailleurs prévaloir aux différents niveaux de décision pour assurer l'efficacité de la gestion et des services de l'eau :

- L'adoption de politiques tarifaires durables et solidaires

La politique tarifaire constitue à la fois l'instrument de pilotage économique et financier du service, et l'outil de la solidarité entre les usagers et entre les territoires (péréquations). Une tarification adaptée permet de responsabiliser les usagers. La réponse aux difficultés de paiement des plus démunis passe par la modulation tarifaire fondée sur des péréquations et par des aides ciblées, réservées à ceux qui en ont le plus besoin, sans effet d'aubaine pour les autres. D'une manière générale, une subvention à la facture d'eau est d'autant plus pertinente que la plupart des usagers sont déjà bien raccordés. Sinon, il faut privilégier les subventions aux branchements pour l'accès à l'eau.

Il faut en revanche proscrire la fausse bonne idée de la gratuité et la sous-tarification généralisée, synonymes de gaspillage et de non-durabilité du service : faute d'entretien adéquat, le service se dégrade rapidement. Il est à cet égard essentiel de couvrir en moyenne au moins les frais d'entretien et d'exploitation du service par la tarification : ce « petit équilibre » est la condition de la pérennité du service. Si la performance s'améliore, les coûts de renouvellement du réseau pourront être couverts en partie ou totalement par l'autofinancement. Ce principe essentiel, qui figure par exemple dans le Code de l'Eau algérien (« l'eau paye l'eau »), peut servir d'indicateur de bonne gestion du service, et de principe de négociation pour les contrats de PPP.

- La contractualisation (public/public mais aussi public/privé)

Le contrat est une voie privilégiée pour expliciter les objectifs et mettre au point un cahier des charges et des outils de suivi, de contrôle et d'évaluation, assortis de sanctions positives ou négatives. C'est un puissant moyen d'inciter les parties à aller dans la bonne direction et à coopérer. Le contrat, conclu après mise en compétition et négociation, est la voie habituelle des relations entre pouvoirs publics et opérateurs privés. Pour les opérateurs publics, il est vivement

souhaitable d'élaborer des mécanismes similaires, même en l'absence de mise en compétition, afin de dissocier clairement les responsabilités entre l'opérateur et l'autorité publique. La seule éventualité d'une ouverture à la concurrence peut d'ailleurs stimuler la performance d'un opérateur public.

- La gestion intégrée des ressources et demandes en eau

La plupart sinon tous les pays méditerranéens, sont confrontés simultanément à plusieurs défis : comment gérer durablement leurs ressources hydriques limitées, comment assurer l'accès à l'eau potable et à l'assainissement aux populations non encore desservies et comment faire adopter par les usagers des comportements économes en eau ?

Ces défis appellent des politiques de gestion de la demande en eau, et de gestion intégrée des bassins versants. La mise en œuvre de tels principes de gestion a été retenue comme le premier domaine d'action prioritaire de la Stratégie Méditerranéenne pour le Développement Durable adoptée en 2005 par l'ensemble des pays riverains et la Communauté européenne.

- Le développement de la culture « client »

Dans les entreprises publiques chargées de la distribution et de la gestion de l'eau, la prise en compte du client est généralement marginalisé et la qualité du service s'en ressent. Le développement de cette culture client passe par (i) une plus grande écoute des usagers, de leurs attentes et de leurs réclamations, (ii) la création de service marketing, (iii) une plus grande transparence dans la gestion et enfin (iv) la mise en place de contrats d'objectifs et de qualité permettant la comparaison et la concurrence avec d'autres villes ou d'autres secteurs.

- Le développement des compétences

Les compétences nécessaires pour une gestion efficace des ressources en eau sont de nature tant technique, économique, juridique, administrative et financière que managériale ou commerciale. Elles doivent être différenciées selon qu'elles concernent :

- la maîtrise d'ouvrage, et par exemple l'élaboration d'une politique ou d'un diagnostic, la fixation d'objectifs réalistes, l'évaluation des résultats, la capacité à définir des programmes d'investissements et à étudier des projets, à organiser la mise en compétition, à négocier avec l'exploitant et à le contrôler ;
- la capacité à exploiter le service de manière aussi professionnelle que possible et à « manager » les ressources humaines, les process industriels et les procédures.

En l'absence de compétences internes suffisantes, il faut développer les plans de formation et le recours à des compétences externes auprès de consultants, experts ou professionnels reconnus, mais aussi au sein d'ONG et des organisations internationales.

- L'adaptation au changement climatique

Il est indispensable d'adapter des politiques de gestion des ressources en eau en prenant en compte les éléments nouveaux du changement climatique. Il faut notamment évaluer rapidement, selon divers scénarios, les conséquences hydrologiques de ce changement, et les impacts sur les différents usages de l'eau. Cela suppose un renforcement des programmes de recherche sur l'évolution du climat et ses conséquences sur la disponibilité de l'eau douce, et à terme des mesures d'adaptation dans l'ensemble des secteurs consommateurs d'eau.

1. Aller vers une Agence Méditerranéenne de l'Eau en « upgradant » la CMDD

Jeter les bases d'une politique méditerranéenne de l'eau

Plusieurs enjeux de mutualisation entre rive Nord et rive Sud et entre pays de la rive Sud justifient une politique méditerranéenne de l'eau, entre des pays qui partagent ce bien public transnational qu'est la Méditerranée. La mise en œuvre d'un programme de préservation et de dépollution de la Méditerranée et la gestion transfrontalière des eaux et des transferts d'eau appellent une meilleure définition collective des besoins et objectifs mutuels. La coopération régionale est en particulier essentielle pour assurer une gestion durable et équitable des ressources hydriques et décider de leur partage, afin d'apaiser des conflits liés à l'eau qui risquent de se durcir au cours du 21^{ème} siècle.

Enfin, les pays du Sud ont tout intérêt à mutualiser leurs efforts pour satisfaire aux conditionnalités des aides du Nord. Il s'agit notamment d'intégrer les principes de bonne gouvernance dans la gestion de l'eau, de mettre en œuvre des stratégies visant à améliorer l'efficacité du transport et de la distribution d'eau, et de faire respecter le principe du « petit équilibre » dans la tarification des services de l'eau. La préparation commune à ces conditionnalités facilitera la mise en œuvre des aides publiques (dans le cadre des « output based aids » de plus en plus employées par la Banque mondiale et l'AFD notamment) mais également l'arrivée de capitaux privés.

PROPOSITION : Préparer la création de d'une Agence Méditerranéenne de l'Eau (AME) en renforçant le niveau politique de la CMDD

La création d'une instance tierce permettant la rencontre régulière des gouvernements au plus haut niveau et des autres acteurs concernés (autorités locales, opérateurs publics et privés, usagers) issus des pays des deux rives, accélérerait la décision politique pour l'amélioration de la gestion de l'eau en Méditerranée et l'élaboration d'une politique méditerranéenne de l'eau. Il s'agit en particulier de (i) réaffirmer le rôle vital de l'eau dans le développement économique et humain, et sa place particulière dans le cadre plus global du développement durable, et (ii) mettre en place une coordination technique des différents programmes et initiatives de coopération dans le domaine de l'eau, et mieux organiser, éventuellement par des regroupements, le réseau des opérateurs et intervenants dans ce domaine. Afin de ne pas ajouter à la confusion qui prévaut, l'Agence constituerait un guichet commun, coordonnant les politiques et les projets, fortement visible pour les décideurs politiques.

L'AME pourrait peut-être, à terme, disposer d'une fonction réglementaire d'arbitrage par exemple en cas de conflit sur des ressources en eau transfrontalières.

Méthode

L'AME pourrait au début s'appuyer sur la Commission Méditerranéenne de Développement Durable, instance de dialogue émettant des recommandations stratégiques à l'intention des Parties contractantes – Etats riverains de la Méditerranée et Communauté européenne – sur les enjeux majeurs du développement durable. La légitimité de la CMDD est grande mais son rôle actuel est uniquement consultatif : il faudrait lui donner une gouvernance politique de plus haut niveau et étendre ses compétences.

2. Mettre en place un centre de connaissances méditerranéen sur l'eau (CCME)

Les organismes existants : des missions redondantes et des programmes parfois concurrents

Plus d'une trentaine d'institutions travaillent sur la question de l'eau, avec des politiques qui leur sont propres, des objectifs parfois contradictoires, et des programmes qui ne sont pas coordonnés. Le manque de lisibilité qui en résulte ralentit les initiatives mises en œuvre, avec des résultats faibles. Outil de référence de l'AME, la création d'un centre de connaissances méditerranéen sur l'eau rassemblerait et renforcerait beaucoup les institutions et initiatives existantes.

PROPOSITION : créer un centre de connaissances méditerranéen sur l'eau par la coordination des organisations internationales existantes

Les fonctions du Centre seraient les suivantes :

- une fonction de *centre d'information et de documentation régional*, qui prendrait en charge la collecte des études existantes sur le thème de l'eau pour les rendre disponibles à tous.
- Une fonction d'*observatoire de l'eau*, qui aurait pour objectif d'établir les données relatives à l'eau. Il s'agit de convaincre les Etats de collaborer pour l'établissement de standards communs d'ingénierie documentaire et statistique.
- Un rôle de *centre d'expertise et de recherche* : à l'instar du projet « Asian Water Development Outlook » (AWDO) de la Banque Asiatique de Développement, il s'agirait de constituer un « Med Water Hub » au sein du CCME. Ce centre d'expertise et de recherche alimenterait en particulier les réflexions sur l'élaboration d'une politique méditerranéenne de l'eau.
- Une fonction de *formation*, à travers un réseau méditerranéen des centres de formation aux métiers de l'eau qui serait financé par les opérateurs. Les besoins de formation portent à la fois sur la formation initiale et sur la formation continue ; sur les cadres et employés de management (pour d'atteindre une gestion équilibrée des services, organiser les ressources humaines et satisfaire les besoins des usagers) ; sur les ingénieurs et techniciens d'exploitation et de maintenance, capables de faire réellement fonctionner les usines de traitement et les réseaux de distribution ou collecte et de diriger les équipes d'opérateurs, pour atteindre les performances attendues des équipements et éviter la dégradation trop rapide des matériels. Le réseau permettrait de mettre en place un programme régional de formation afin de mutualiser un certain nombre d'instruments (trunks communs pour les cours, kit de formation, etc.), en facilitant l'échange d'expérience.
- Une *fonction de conseil et d'échange d'expériences*, afin d'organiser des rendez-vous périodiques pour faire connaître et diffuser les bonnes pratiques et les cas de réussite probante. Elle donnerait de la visibilité aux actions entreprises dans le cadre de la coopération décentralisée entre collectivités du Nord et du Sud, ainsi qu'aux partenariats Sud-Sud. Des procédures d'autoévaluation (diagnostic de l'état des problèmes) ou d'évaluation mutuelle ou par tierce partie, seraient préconisées, à partir d'indicateurs mis au point en commun au sein de l'AME, pour favoriser les prises de consciences et convaincre les autorités publiques de s'engager dans le changement.

Le Centre pourrait être développé à partir du SEMIDE ou du Plan Bleu, dont on renforcerait les moyens et la légitimité politique. La constitution de chacun de ses instruments pourrait s'appuyer sur une institution principale, par exemple :

- pour le centre d'information et de documentation méditerranéen : les moyens du *SEMIDE* (Système Euro-Méditerranéen d'Information sur l'Eau) pourraient être renforcés.
- Pour l'observatoire méditerranéen de l'eau : le *Plan Bleu* dispose de l'expertise nécessaire.
- Pour le réseau méditerranéen des centres de formation aux métiers de l'eau : *l'OIEau*, qui dispose d'une grande expérience en matière de formation professionnelle à tous les niveaux, constitue un réseau international des centres de formation professionnelle sur l'eau, et prévoit une réunion en novembre 2008 sur ce thème. Un réseau méditerranéen pourrait être constitué à l'intérieur de ce réseau.
- Pour l'échange d'expériences : une structure légère pourrait fédérer les actions dispersées de *l'IME*, du *SEMIDE* et de *l'UNEP/MAP* notamment.

1. Accélérer les programmes de généralisation de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, et mettre en œuvre des programmes de dépollution

Les besoins sont connus en nature mais insuffisamment chiffrés

Il y a urgence sociale et environnementale pour les pays de la rive sud à se doter des équipements et installations nécessaires pour généraliser l'accès à l'eau potable et à l'assainissement. L'urgence est tout aussi grande d'organiser et d'assurer la gestion et la maintenance des systèmes installés.

Les besoins pour le développement de l'AEP et de l'assainissement sont connus en nature mais insuffisamment chiffrés en coûts institutionnels, en coût d'infrastructures, et en coût d'impact en cas de non-satisfaction. Les moyens financiers dégagés par les différents bailleurs de fonds (BEI, Banque mondiale, coopérations bilatérales et d'une façon générale de l'Aide Publique au Développement) sont modestes au regard des enjeux. Ils pourraient être complétés par l'intervention du secteur privé, aussi bien dans le domaine de l'investissement (PPP, affermage, concession) que dans celui de l'aide à la gestion.

Un premier chiffrage global de la politique d'**AEP** pour tous dans des quantités suffisantes (120l/personne/jour) s'élève environ à **15 milliards de d'euros** pour l'ensemble des pays de la Méditerranée (Nord, Sud, Est) d'ici 2015. Celui de la politique de généralisation de **l'assainissement** est estimé à **35 milliards de d'euros** d'ici 2015.

PROPOSITION : accélérer la mise en œuvre de programmes de généralisation de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement

Il s'agit de mettre en œuvre un programme d'envergure dans chaque pays afin de fournir un accès à l'eau potable et à l'assainissement pour le plus grand nombre. Pour mener à bien ces tels programmes, les pays du Sud ont besoin :

- de moyens financiers et de moyens techniques,
- mais aussi d'assistance technique, de transferts d'expériences, de formation et de perfectionnement pour une gouvernance moderne et durable des services publics de l'eau et de l'assainissement.

Méthode

- réaffirmer l'engagement des Etats à atteindre les ODM ;
- à partir du diagnostic des besoins dans chaque pays, définir un programme national d'adduction et de distribution d'eau potable et un programme d'assainissement, et demander la validation par chaque Etat ;
- organiser une conférence des donateurs pour coordonner l'action des bailleurs de fonds mais également associer le secteur privé, en élargissant par exemple la portée de l'initiative « Horizon 2020 ».
- la question du financement de tels projets fait par ailleurs l'objet d'une proposition d'IPeMed portant sur la création d'une banque méditerranéenne, qui associerait les secteurs public et privé, et sur l'amélioration du cadre technique et juridique de mise en œuvre des investissements afin de faciliter la participation du secteur privé.

PROPOSITION : des programmes structurants pour développer les ressources nouvelles

Dans plusieurs pays du Sud et de l'Est, et dans certaines régions dans les pays du Nord, les ressources en eau renouvelables ne sont plus – ou ne seront bientôt plus – suffisantes pour couvrir les besoins. Le recours à des ressources non conventionnelles s'impose : réutilisation des eaux usées traitées, dessalement des eaux saumâtres, dessalement de l'eau de mer, construction d'ouvrages de transferts d'eau (comme le transfert Méditerranée/Mer Morte).

Pour aider au développement de ces nouvelles ressources, un programme commun de recherches et d'expérimentations sur les techniques de production, notamment celles utilisant des énergies renouvelables, pourrait être mis en œuvre.

En matière de dessalement, un **technopôle** régional pourrait être développé.

PROPOSITION : *dépolluer la Méditerranée (initiative Horizon 2020)*

[source : Antoine-Tristan Mociłnikar]

Lors du 10^{ème} sommet euro-méditerranéen en 2005, les Ministres de l'environnement ont lancé l'initiative « Horizon 2020 » qui a pour but ambitieux de dépolluer la Méditerranée d'ici 2020. Un calendrier d'actions pour la phase initiale d'Horizon 2020 qui s'étend jusqu'à 2013 a été adopté lors de la 3^{ème} Conférence ministérielle euroméditerranéenne sur l'environnement qui s'est tenue au Caire le 20 novembre 2006. L'objectif central de l'initiative est de s'attaquer aux émissions industrielles, aux déchets urbains et aux eaux usées urbaines. Cette initiative améliorera les perspectives de développement du tourisme, contribuera à contenir la diminution des ressources halieutiques et fournira de l'eau potable de qualité à des millions de citoyens.

Une étude financée par la BEI, mandatée par la Commission européenne, a identifié 43 projets dits « hot spots ». Elle a été l'objet d'une première série de discussions animées par la Commission européenne et la BEI, les 12 et 13 mars 2008. Ces discussions ont été ouvertes aux centres d'action régionale du Partenariat Euro-méditerranéen (PAM) dépendant de la Convention de Barcelone, aux bailleurs, aux pays européens, aux pays de la rive sud et est de la Méditerranée ainsi qu'aux ONG. Il a été décidé de mettre en place un « Core group » présidé par les bailleurs, ouverts à toutes les parties concernées (États, Centres d'action régionale du PAM, ONG) afin de mettre en place une gouvernance paritaire où les États de la Méditerranée sont placés sur un pied d'égalité. Ce « Core group » définira à la fois la liste des projets de référence, identifiera une liste courte de projets prioritaires au nombre d'une dizaine et vérifiera la durabilité non seulement au sens économique et financier des projets mais également environnemental et social.

Méthode

Cette initiative doit être confortée afin de promouvoir des démarches associant États, bailleurs de fonds, secteur privé et société civile pour le financement de projets sur le thème de l'eau. L'Agence méditerranéenne de l'eau et le centre de connaissances méditerranéen sur l'eau pourraient y contribuer.

2. Améliorer l'efficacité de l'eau

Un fort potentiel de réduction de la demande en eau

[source : plan Bleu]

La demande en eau des pays méditerranéens devrait augmenter de 50 km³ d'ici 2025 pour atteindre 330 km³/an, soit un niveau difficilement compatible avec les quantités de ressources en eau renouvelables disponibles.

Les pertes et gaspillages représentent dans certaines villes du Sud 50% de la demande en eau et plus de 70% dans l'irrigation. Dans les réseaux de distribution de l'eau, les pertes liées au transport, aux fuites et à une mauvaise utilisation de la ressource pourraient dépasser 120 km³/an. Par ailleurs, l'eau pourrait être utilisée de façon nettement plus efficace en aval en particulier dans le secteur agricole (techniques d'irrigation efficaces, choix des cultures...).

PROPOSITION : *lancer un grand plan de gestion économe de l'eau en Méditerranée*

Ce plan de gestion se fixerait comme objectif **d'économiser le quart de la demande globale en eau d'ici 2025**. Ce chiffre est issu du rapport « *Méditerranée, les perspectives du Plan Bleu sur l'environnement et le développement* » (2005), qui a estimé le potentiel d'économies réalisables à 70 km³ sur une demande totale de 290 km³ à l'échelle de l'ensemble des pays méditerranéens en 2000, et 85 km³/an sur une demande totale en eau de près de 330 km³/an en 2025. Des mesures peuvent être rapidement prises par les États riverains pour réduire les pertes dans les réseaux d'eau potable et d'irrigation, atteindre 50% de recyclage de l'eau industrielle, et lancer une vraie politique de gestion économe de l'eau.

PROPOSITION : des indicateurs prioritaires dans l'évaluation des efforts sur l'eau

L'efficacité des réseaux peut servir d'indicateur dur pour la conditionnalité des aides, à l'instar de ce qui est parfois pratiqué par la Banque mondiale. Le suivi de cet indicateur permettrait la mise en place de « *guidelines* » pays par pays, et d'une stratégie partagée par l'ensemble des bailleurs ou agences de développement et des Etats concernés.

Plusieurs indicateurs d'efficacité de l'eau peuvent être utilisés afin de suivre, pays par pays, les efforts pour économiser l'eau par la gestion de la demande en réduisant les pertes liées au transport de l'eau, en fonction des usages : eau potable, irrigation et autres usages (industrie notamment).

Méthode

- Faire adopter par les Etats les principes et les pratiques de la gestion de la demande afin de lutter contre les gaspillages.
- Lancer un programme méditerranéen de rénovation et modernisation des installations et réseaux d'eau urbains et agricoles et de développement du recyclage de l'eau dans les industries, pays par pays. Le Plan Bleu propose les objectifs suivants :
 - o pour l'eau potable dans les collectivités : ramener les taux de pertes de distribution à 15% et de fuites chez les usagers à 10% ;
 - o pour l'irrigation : ramener les taux de pertes de transport et de distribution de l'eau à 10% et porter l'efficacité de l'irrigation à la parcelle à 80% ;
 - o pour l'industrie : généraliser le recyclage à 50%.
- L'amélioration du rendement des réseaux constatée au regard des indicateurs prioritaires, pourrait constituer une conditionnalité pour les ressources financières apportées pour le développement des réseaux d'accès à l'eau potable, les réseaux d'irrigation et les infrastructures d'assainissement.
-

Rapport du groupe de travail

**« Eau et assainissement des villes et
pays riverains de la Méditerranée »**

Président : Claude Martinand,
Président de l'Institut de la Gestion Déléguée

30 janvier 2007

Table des matières

Introduction.....	4
I. Constat	7
I. 1. Des objectifs différents mais convergents, entre les organisations internationales et les autorités publiques nationales	7
I. 2. Des instruments nombreux, mais des résultats souvent sans rapport avec les ambitions et les objectifs affichés.....	7
II. Diagnostic du problème.....	9
II. 1. Quels sont les objectifs mobilisateurs ?	9
II. 2. Quels acteurs mobiliser sur ces objectifs partagés ?	11
III. Trois questions clefs pour réussir	12
III. 1. Améliorer la gouvernance et la maîtrise publique du service	5
III. 2. Développer les compétences (capacité à réaliser et à gérer).....	13
III. 3. Améliorer la performance du service en s'engageant de manière déterminée dans des démarches de qualité et d'efficacité économique.....	6
IV. Une question centrale : une politique tarifaire conciliant pérennité du service, équité et solidarité.....	15
IV.1. Eviter la fausse bonne idée de la gratuité et la sous-tarifcation généralisée.....	15
IV. 2. Réciproquement, accepter si nécessaire de tarifier l'eau en dessous du coût complet pour les usagers domestiques.....	15
IV. 3. Couvrir en moyenne au moins les coûts d'entretien et d'exploitation du service (« petit équilibre »)	16
IV. 4. Mettre en place des mécanismes de solidarité par la modulation tarifaire et par des aides ciblées.....	16
V. Dégager des moyens de financement efficaces	19
VI. Choisir le mode de gestion et l'opérateur sur des bases objectives.....	21
VI. 1. Sortir d'un débat trop idéologique	21
VI. 2. Constater la pluralité des solutions existantes	21
VI. 3. Fonder le choix sur des diagnostics préalables ou des comparaisons et des évaluations objectives, reposant sur des indicateurs représentatifs des différents problèmes à résoudre.....	22
VI. 4. Privilégier des relations contractuelles assorties de mécanismes incitatifs (bonus-malus), y compris en cas de gestion publique	22
VI. 5. Eviter de faire porter à l'opérateur public ou privé les responsabilités ou les défaillances de l'autorité publique.....	23
VI. 6. Eléments d'éclairage pour le choix du mode de gestion et de l'opérateur	23
Conclusion	24

ANNEXES.....	25
ANNEXE 1 : Historique des programmes de réduction de la pollution de la Méditerranée.....	26
I. Le Plan d'Action pour la Méditerranée	26
I.1. La signature de la convention de Barcelone et la création du PAM	26
I.2. La mise en place des principales institutions du PAM	26
I.3. La mise en place d'une stratégie méditerranéenne de développement durable.....	27
II. Le Programme d'assistance technique environnementale méditerranéen.....	28
III. Les actions de l'Union Européenne	28
IV. Le réseau urbain Europe-MENA	29
ANNEXE 2 : Fiches de cas	30
I. MAROC	30
I.1. Tanger-Tetouan (AMENDIS)	30
I.2. Casablanca (LYDEC)	32
I.3. Casablanca (Initiative Nationale pour le Développement Humain)	33
I.4. Fès (RADEFF)	35
II. TUNISIE	36
II.1. Eau potable (SONEDE)	36
II.2. Assainissement (ONAS)	37
III. ALGERIE	39
III.1. Situation nationale.....	39
III.2. Eau et assainissement à Alger	41
IV. MOYEN-ORIENT	45
IV.1. Tripoli (LIBAN).....	45
IV.2. Amman (JORDANIE).....	46
IV.3. Alexandrie (EGYPTE)	46
ANNEXE 3 : Guide d'évaluation	50
ANNEXE 4: Composition du groupe de travail.....	55
ANNEXE 5 : Personnalités auditionnées	56

Introduction

La Méditerranée et ses rives constituent un patrimoine naturel et historique exceptionnel. La préservation de ce patrimoine est apparue depuis plus de trente ans comme une priorité partagée par les pays riverains et le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE).

Notre « mer commune » est quasi-fermée et ce vase clos reçoit, accumule et concentre l'ensemble des pollutions émises par les villes et pays riverains ainsi que par les activités maritimes elles-mêmes.

Parmi les différents thèmes de réflexions qu'il a retenus en 2006, l'Institut de Prospective Economique du Monde Méditerranéen (IPEMed) a souhaité apporter sa contribution à la lutte contre les pollutions.

Dès lors qu'il résulte des observations que 80% de ces pollutions sont d'origine terrestre, s'intéresser en priorité à l'assainissement des villes, notamment côtières, paraît une approche prioritaire d'autant plus que les activités et les populations ont tendance à se concentrer sur la bande littorale. Les éléments de prospective dont on dispose aujourd'hui laissent penser que cette tendance va se poursuivre dans les décennies qui viennent.

Il ne s'agit pas de reprendre ce que de multiples conventions, plans et programmes ou fonds d'investissements ont tenté de mettre en œuvre depuis la Convention de Barcelone de 1975 et le Plan d'action pour la Méditerranée (PAM) élaborés sous l'égide des Nations Unies, de l'Union européenne et de l'ensemble des pays concernés.

L'historique des dispositions adoptées en commun et des actions engagées pour réduire les pollutions montre l'ampleur du dispositif mis en place et l'élargissement progressif des préoccupations depuis la préservation et la mise en valeur de l'environnement jusqu'à une véritable stratégie méditerranéenne de développement durable : élaboration d'Agendas 21 décidée à Tunis en 1994, révision du PAM à Barcelone en 1995 et création d'une Commission Méditerranéenne du Développement Durable (CMDD) décidée à Montpellier en 1996.

Il s'agit de s'interroger sur les raisons de différentes natures qui ont conduit à des résultats mitigés, certes variables selon les pays, mais insuffisants en termes de résultats d'ensemble.

Tout d'abord, il est apparu que traiter la question prioritaire de l'assainissement des villes impliquait de replacer cette question dans le cadre d'une gestion globale du service d'eau et d'assainissement (de la production et distribution de l'eau potable à la collecte et au traitement des eaux usées), s'intégrant dans le cycle naturel de la ressource et permettant un équilibre entre ses multiples usages (irrigation, utilisations industrielles, consommation des ménages). La nécessaire gestion intégrée du cycle de l'eau dans des territoires pertinents (bassins fluviaux généralement), abordée dans d'autres cadres ne fait pas l'objet du présent rapport.

Plus généralement, aborder la question de l'eau et de l'assainissement sans la replacer dans une approche intégrant différentes questions (l'aménagement des territoires, le développement économique, les progrès de la société en particulier la lutte contre la pauvreté ou la santé des populations, les préoccupations de solidarité et d'équité, la bonne gouvernance ou la lutte contre la corruption), constitue un obstacle pour aborder efficacement les questions de protection de l'environnement et de lutte contre les pollutions.

Il s'agit donc d'aborder le problème à travers une véritable démarche de développement durable reposant sur ses trois piliers.

*
* *
*

Le développement durable comporte en effet trois piliers : le développement économique, le progrès de la société, la protection et la mise en valeur de l'environnement. Le développement durable ne saurait être confondu avec son volet environnemental. Il relève d'une approche transversale, intégrée, impliquant de multiples politiques publiques abordées trop souvent de manière sectorielle et devant faire l'objet d'une coordination suffisante pour surmonter les tensions et contradictions inéluctables entre elles.

Une politique de développement durable implique de bons diagnostics et des visions partagées entre les différents acteurs concernés. Cela suppose d'élaborer un langage commun pour éviter des contresens ou des malentendus.

Le pilier économique doit se placer dans une vision à moyen et long terme pour chercher à économiser les ressources non renouvelables (énergies fossiles) ou rares (eau) et pour garantir la « soutenabilité » des choix opérés.

Le pilier social ou « sociétal » recouvre différentes préoccupations de dignité humaine (un habitat décent), de solidarité, de cohésion sociale, d'équité, de bonne gouvernance, de démocratie, de transparence et de lutte contre la corruption. La culture et l'éducation relèvent clairement de ce pilier et concourent à l'efficacité des autres politiques publiques. La santé et la prévention des pandémies, liées à la mauvaise qualité de l'eau et aux pollutions, sont évidemment essentielles dans notre problématique.

Le pilier environnemental est bien sûr très important, si l'on invoque la lutte contre l'effet de serre et le changement climatique ou la préservation de la biodiversité par exemple, mais force est de constater qu'il doit résulter d'une prise de conscience des acteurs économiques et sociaux, qui n'y sont pas d'emblée sensibles, notamment dans les pays en développement, confrontés à de multiples priorités immédiates.

*
* *
*

Le délégué général de l'IPeMed, Jean-Louis GUIGOU, a mis en place un groupe de travail dont il a confié la présidence à Claude MARTINAND, président de l'Institut de la Gestion Déléguée (IGD), centre de réflexion et d'influence reconnu en France et au niveau international (Commission de Bruxelles, Banque Mondiale, ONU), sur les thèmes de la gouvernance et de la performance des services publics et de l'accès pour tous aux services essentiels. Les travaux élaborés par l'IGD avec le Programme de Développement Municipal (PDM) africain en 2006 font référence et ont fait l'objet d'un large consensus à la conférence Africités 4 tenue à Nairobi à l'automne 2006.

Après avoir focalisé le thème d'intérêt sur l'eau et l'assainissement des villes dans les pays riverains de la Méditerranée, le groupe de travail s'est efforcé de partir d'études de cas pour analyser les difficultés rencontrées et les facteurs de réussite et pour élaborer des recommandations précises, opérationnelles, susceptibles de conduire plus rapidement à des résultats tangibles, de manière à contribuer substantiellement à la lutte contre les pollutions de la Méditerranée.

En définitive, il apparaît bien que c'est l'insuffisante mise en œuvre des principes du développement durable qui constitue la difficulté centrale des problèmes à résoudre.

L'assainissement des eaux urbaines et industrielles ne constitue que rarement une priorité politique placée en haut de l'Agenda. En outre, malgré les responsabilités éminentes des ministres de l'environnement, ces questions ne peuvent être résolues que par les départements ministériels en charge des collectivités locales, des services urbains, de

l'hydraulique ou des travaux publics. Les approches économiques, sociales et sanitaires relevant d'autres ministères apparaissent comme des entrées pertinentes pour s'attaquer ensuite à la desserte en eau et surtout à l'assainissement.

Identifier les objectifs les plus mobilisateurs et les acteurs clefs à mobiliser sur ces objectifs partagés constitue donc un préalable.

Le groupe de travail n'a pas considéré que les problèmes de financement ou du choix de la gestion publique ou privée constituaient les questions centrales. D'une part, il a montré le rôle crucial de la politique tarifaire pour garantir la pérennité du service, l'équité et la solidarité. D'autre part, il a identifié trois questions clefs pour réussir :

- l'amélioration de la gouvernance et la maîtrise publique du service,
- le développement des compétences et la capacité à réaliser et à gérer,
- l'amélioration continue de la performance du service (qualité et efficacité économique).

La couverture au minimum des coûts directs d'entretien et d'exploitation des réseaux apparaît comme une nécessité absolue, à condition qu'elle s'accompagne de tarifications sociales ou d'aides en faveur des plus démunis.

Dès lors que ces questions trouvent des réponses satisfaisantes, alors le financement des investissements devient possible à travers l'autofinancement, les dotations budgétaires et l'aide internationale.

Quant au mode de gestion, il faut sortir des débats idéologiques, constater la pluralité des solutions et privilégier les relations contractuelles assorties de mécanismes incitatifs entre l'autorité publique et l'opérateur, qu'il soit public ou privé.

*
* *
*

Au-delà de la nécessaire mise en cohérence des objectifs, des moyens et des calendriers, il est proposé la mise en place d'un groupe permanent d'échanges d'expériences et de diffusion des bonnes pratiques en s'appuyant sur les organismes existants (Plan d'Action pour la Méditerranée, Institut Méditerranéen de l'Eau et Banque Mondiale) avec le soutien de l'Union Européenne.

A partir d'auto évaluations ou d'évaluations mutuelles (un projet de guide d'auto évaluation est proposé), il s'agit de stimuler les initiatives par l'émulation comparative (*benchmarking*) et de soutenir les avancées des uns et des autres. Un déclic doit s'enclencher dans les différents pays, dans les différentes villes, pour que ces questions soient enfin prises à bras le corps et soient considérées comme de réelles priorités politiques.

Projet de guide

« Eau et assainissement des villes et pays riverains de la Méditerranée »

I. Constat

I. 1. Des objectifs différents mais convergents, entre les organisations internationales et les autorités publiques nationales

Le Programme d'Action pour la Méditerranée (PAM), élaboré par les responsables de l'environnement (le Programme des Nations Unies pour l'Environnement ou PNUÉ, la Commission européenne et les gouvernements des pays riverains) s'est d'abord centré en 1975 sur la préservation du patrimoine naturel et sur la lutte contre la pollution marine.

Les pollutions d'origine terrestre étant d'emblée apparues comme prépondérantes (80 %), c'est **l'assainissement** des eaux domestiques et industrielles, notamment des villes, qui est apparu comme prioritaire.

La lutte contre la pauvreté et l'accès à l'eau potable constituent par ailleurs les Objectifs phares du Millénaire pour le Développement (OMD) adoptés par l'ONU en 2000. Ils ont été élargis à l'assainissement au Sommet de la Terre de Johannesburg en 2002.

Auparavant, en 1985, dans le prolongement du Sommet de la Terre de Rio, la Convention de Barcelone avait intégré les préoccupations du développement durable avec le lancement de différents Agendas 21 et la création d'une Commission Méditerranéenne du Développement Durable.

C'est donc l'ensemble de ces objectifs complémentaires qui s'imposent désormais à tous, dans une perspective de développement durable.

I. 2. Des instruments nombreux, mais des résultats souvent sans rapport avec les ambitions et les objectifs affichés

L'annexe 1 retrace l'ensemble du processus de Barcelone depuis 1975 et la multiplicité des dispositifs et des moyens mis en place.

Mais, tant au niveau méditerranéen qu'au niveau mondial, le rendez-vous de l'ONU en 2005 (« OMD+5 ») a permis de constater l'insuffisance des résultats obtenus et l'impossibilité d'atteindre, à ce rythme, les objectifs adoptés, notamment en Afrique.

Il est vrai qu'au fur et à mesure que des résultats sont atteints, l'urbanisation rapide des villes côtières génère de nouveaux besoins, à un rythme plus rapide encore que celui constaté pour les résoudre.

Les villes qui sont souvent des « aimants de l'espoir » et attirent vers elles de nouveaux migrants ruraux, manquent souvent des outils pour organiser leur développement urbain et réaliser, en temps réel, les équipements urbains souhaitables.

Cependant, il faut reconnaître que certains pays ont engagé de longue date des politiques sérieuses et ambitieuses qui ont montré leur efficacité comme la Tunisie. D'autres pays se sont engagés plus récemment dans la recherche de solutions novatrices, le Maroc et l'Algérie par exemple. Faut-il rappeler que les villes de Marseille, Nice et Toulon ne se sont enfin dotées de politiques de lutte contre la pollution marine que dans un passé fort récent ?

***L'eau et l'assainissement en Tunisie, éléments d'un projet politique :
l'émergence d'une classe moyenne***

Dès l'indépendance, la desserte en eau et assainissement est apparue comme un élément contribuant à l'émergence d'une classe moyenne à travers un habitat décent.

Les solutions retenues ont conduit à la mise en place d'établissements publics nationaux (SONEDE et ONAS), qui ont progressivement étendu leurs actions à l'ensemble du pays.

Le pays, de taille limitée il est vrai, a su ainsi trouver des solutions efficaces. Progressivement, une partie des missions est désormais déléguée à des opérateurs privés.

II. Diagnostic du problème

Ces résultats, insuffisants et variables selon les pays et les villes, amènent à mettre mieux en évidence les **objectifs** mobilisateurs et les **acteurs** à mobiliser ainsi que les **obstacles à lever** à travers de véritables démarches de développement durable, c'est-à-dire des politiques intégrées concernant de multiples acteurs et exigeant leur coordination étroite.

II. 1. Quels sont les objectifs mobilisateurs ?

Même s'il faut le regretter, les **objectifs de lutte contre les pollutions** ne sont que rarement considérés comme prioritaires dans les pays en développement. En outre, les ministres de l'environnement, en charge de la négociation de ces grandes conventions, ne sont pas toujours les mieux placés pour les mettre en œuvre car d'autres ministères (travaux publics, hydraulique, intérieur) sont plus directement en charge des équipements et des services urbains auprès des autorités locales. Le relais n'est souvent pas pris entre ces différents ministères, préoccupés par de multiples autres priorités auxquelles ils doivent faire face avec des moyens limités.

La lutte contre la pauvreté, la santé publique et la politique de l'habitat (un habitat décent pour les plus démunis) relèvent également d'autres autorités.

Cette **dimension sociale** est sans doute mieux perçue, mais les solutions à y apporter ne sont pas faciles non plus à imaginer et à mettre en œuvre.

Le développement économique est sans doute l'entrée la plus mobilisatrice pour les gouvernants, car elles entraînent des créations d'emplois, de revenus et de ressources, y compris fiscales.

En fait, les solutions à ces différents problèmes sont liées et c'est en les abordant simultanément et de manière intégrée que l'on a des chances de progresser.

Par exemple, **le tourisme** exige des plages et des eaux marines propres pour attirer les tours-opérateurs et donc des investissements d'accueil, mais aussi des stations d'épuration efficaces. Le tourisme est manifestement une source importante de développement économique durable, de devises et d'emplois dans nombre de pays concernés.

Là encore, cela implique de mobiliser l'ensemble des ministères concernés et notamment ceux de l'Intérieur, de l'Economie et des Finances.

Alors les démarches de développement durable se concrétisent et dépassent le stade des déclarations d'intention ou des incantations.

L'eau et l'assainissement, éléments d'une politique d'aménagement et de développement du Nord du Maroc (Tanger - Tétouan)

L'avènement du nouveau roi Mohammed VI a mis l'accent sur le développement économique du Nord du Maroc, au plan industriel et touristique.

Dans ce cadre, la maîtrise de la distribution de l'eau potable et de l'assainissement des eaux usées, pour éviter des rejets polluants en mer est apparue comme prioritaire.

Des conventions de gestion déléguée ont été conclues, après mise en compétition, avec une société franco-marocaine, AMENDIS, opérant dans le cadre de relations équilibrées public (autorités publiques) – privé (société délégataire).

Le programme INDH détaillé plus loin et bénéficiant de multiples fonds publics et dons permet simultanément de faire notamment accéder à l'eau potable et à l'assainissement les ménages les plus modestes.

Par ailleurs, **l'habitat spontané**, où logent les plus démunis, ne peut être amélioré par un processus de stabilisation et de consolidation que si la **question foncière** est « régularisée » et que si **les dessertes en eau, en assainissement liquide et solide et en électricité** sont mises en place, en parallèle. Alors un processus vertueux de création d'emplois (artisans, petits ateliers industriels), de richesses, et d'émergence d'une véritable classe moyenne peut s'engager. La Tunisie, dès l'indépendance, et le Maroc, plus récemment, avec l'Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH) montrent la pertinence et l'efficacité de ces démarches globales liant les trois piliers du développement durable, économique, social et environnemental.

La composante eau et assainissement de l'Initiative Nationale de Développement Humain au Maroc (INDH)

Dans le cadre de l'Initiative Nationale de Développement Humain, un programme de desserte en eau potable et en assainissement des quartiers les plus pauvres a été lancé au Maroc.

Il contribue à l'atteinte des objectifs de la politique nationale d'amélioration des conditions de vie des populations logeant dans l'habitat insalubre, souvent informel, selon un plan d'aménagement global des agglomérations avec maintien des populations sur place et régularisation foncière.

Il s'agit ainsi de susciter un développement local engendrant emplois, ressources, revenus et amélioration de l'habitat.

À Casablanca, la société LYDEC est chargée de l'ingénierie sociale (50 personnes) nécessaire à la desserte en eau, en assainissement et en électricité de 137 000 foyers résidant dans l'habitat insalubre informel.

Dès 2006, 16 000 foyers (47 000 personnes) ont déjà été prises en charges par des opérations qui ont démarré.

II. 2. Quels acteurs mobiliser sur ces objectifs partagés ?

Pour réussir il est souhaitable que l'ensemble des acteurs publics et privés et les différentes « parties prenantes » au sein de la société civile soient impliqués ou associés.

a) **Les Etats** bien sûr sont concernés par la définition des politiques publiques et la mise en place des moyens pour atteindre les objectifs prioritaires définis à l'échelon international et national.

Encore faut-il que l'ensemble des ministères concernés soit bien mobilisé sous l'autorité du chef de gouvernement voire du chef de l'Etat.

b) **Les autorités locales** doivent également être impliquées et responsabilisées, et au moins, consultées et associées, si le processus de décentralisation est jugé prématuré.

La distribution de l'eau potable et l'assainissement constituent en effet des questions locales qui doivent trouver des réponses adaptées au contexte local, à l'histoire et à la géographie des territoires.

La dévolution de responsabilités au niveau local, dans un cadre de déconcentration ou de décentralisation, relève de l'appréciation des Etats qui sont en mesure de déterminer à quel rythme des transferts de ressources humaines et financières à ces autorités locales peuvent accompagner leur montée en compétence et en responsabilité.

Il faut chercher à rompre progressivement le cercle vicieux consistant à ne pas déléguer de responsabilités aux autorités locales en constatant qu'elles n'ont pas encore les compétences et les moyens suffisants pour les assumer.

c) **Les usagers**, les consommateurs, les citoyens, les associations voire certaines communautés, doivent aussi être informés, consultés, associés aux décisions et, sous certaines conditions, à la gestion du service.

C'est en effet le moyen privilégié d'apporter de bonnes réponses aux attentes prioritaires des populations et de susciter des comportements responsables des usagers, sources d'efficacité du service (économie de la ressource, bon fonctionnement du réseau d'assainissement). En outre, une bonne gouvernance peut bénéficier de l'implication des usagers et des citoyens.

Les utilisateurs industriels et les milieux économiques doivent également être informés, consultés et associés aux décisions les concernant, à l'occasion de la mise en place de mécanismes du type « payeur-pollueur » par exemple.

d) **Les opérateurs de service** en place ou susceptibles d'intervenir, publics ou privés, doivent être consultés, impliqués dans les diagnostics et les démarches de progrès envisagées. Leurs personnels eux-mêmes peuvent apporter leur connaissance fine des réseaux et bénéficier de plans de formation pour améliorer la qualité du service et sa performance.

C'est donc **l'ensemble des parties prenantes** qu'il est souhaitable d'impliquer d'une manière ou d'une autre et à des degrés appropriés selon les règles et les traditions nationales ou locales. C'est le meilleur moyen de mobiliser tous ces acteurs, dans un esprit de coopération, pour se donner toutes les chances d'atteindre ensemble des résultats et relever ainsi les défis posés.

III. Trois questions clefs pour réussir

L'approche intégrée du développement durable, solidement assis sur ses trois piliers, est seule de nature à placer la réponse aux différents défis identifiés par le groupe de travail, en haut de l'Agenda politique. Cela implique de très solides et durables **mécanismes de coordination** des différentes politiques publiques concernées.

Encore faut-il se donner tous les atouts pour réussir et il apparaît que trois questions prioritaires devraient faire **simultanément** l'objet de réponses satisfaisantes :

- **l'amélioration de la gouvernance et de la maîtrise publique du service,**
- **le développement des compétences des autorités responsables et des opérateurs** (capacité à réaliser et à gérer)
- **l'engagement d'un processus d'amélioration de la performance globale du service** (qualité et productivité).

En outre, la question de la **politique tarifaire** apparaît finalement comme centrale et elle est évoquée ensuite ; la question du **financement** et celle du **choix du mode de gestion et de l'opérateur** ne peuvent trouver de réponses satisfaisantes, qu'une fois ces questions clefs convenablement résolues et qu'une fois adoptée une politique tarifaire pertinente.

III. 1. Améliorer la gouvernance et la maîtrise publique du service

Il s'agit de clarifier **qui est responsable de quoi, quelles sont les missions à accomplir** par les uns ou par les autres et **quelles sont les relations, de préférence contractuelles**, à établir entre les principaux acteurs ?

Le **niveau national** doit fixer le cadre réglementaire, les objectifs généraux à atteindre, les normes à respecter, et mettre en place les moyens nécessaires, définir les contrôles à effectuer et évaluer les résultats atteints, bref se doter d'une véritable « régulation ».

Si l'Etat peut conserver l'organisation directe du service, au moins dans une première phase, il doit impliquer les **autorités locales** selon des modalités adaptées à leurs moyens budgétaires et humains, mais dans une perspective d'implication croissante et de décentralisation ou, pour commencer, de déconcentration.

Les **opérateurs** doivent être responsables de la gestion ou de l'exploitation des services selon des objectifs de niveau de service et des règles fixées par les autorités publiques. Ils doivent être clairement placés sous la maîtrise des finalités et sous le contrôle et de leurs résultats par les autorités publiques. Il faut absolument éviter la confusion et l'inversion des rôles entre les opérateurs et les autorités publiques, les opérateurs fixant les objectifs et les autorités publiques s'ingérant dans la gestion quotidienne. Les salariés des opérateurs peuvent eux-mêmes être consultés et intéressés aux résultats.

Les **usagers**, bénéficiaires du service, doivent également être associés, consultés et impliqués sur les questions où ils peuvent jouer un rôle positif, dès lors qu'ils sont convenablement informés et responsabilisés. Il peut paraître judicieux d'assurer leur représentation en distinguant les différentes catégories d'usagers domestiques, agricoles et industriels.

Les périmètres pertinents de cette gouvernance doivent être déterminés en fonction des réalités techniques, géographiques et humaines, car c'est dans ces périmètres que sera définie une politique tarifaire comportant des péréquations, exprimant une forme de solidarité sociale et territoriale, décidée par le niveau politique concerné.

Les relations entre les acteurs doivent avoir pour objectif de construire la confiance, la coopération et le partenariat. Les solutions contractuelles en sont la forme la plus évoluée car elles placent les partenaires sur un pied d'égalité et favorise les jeux « gagnant-gagnant » à travers des mécanismes incitatifs.

III. 2. Développer les compétences (capacité à réaliser et à gérer)

Les ressources humaines qui sont cruciales doivent être rassemblées et mobilisées aux niveaux où elles peuvent concentrer « une masse critique » suffisante pour être en mesure de maîtriser les problèmes posés.

Les compétences nécessaires sont de nature autant technique, économique, juridique, administrative et financière que managériale ou commerciale.

Elle doit être différenciée selon qu'elle concerne :

- **l'élaboration d'une politique**, d'un diagnostic, la fixation des objectifs réalistes à atteindre, l'évaluation des résultats, la capacité à définir des programmes d'investissements et à étudier des projets, à organiser la mise en compétition, à négocier avec l'exploitant et à le contrôler ;
- **la capacité à exploiter le service** de manière aussi professionnelle et efficace que possible et à manager les ressources humaines, les process industriels et les procédures.

À défaut d'une compétence interne suffisante, il faut la renforcer à travers des plans de formation et en recourant à des compétences externes que l'on peut trouver chez des consultants, des experts ou des professionnels reconnus, mais aussi dans les ONG et les organisations internationales.

La **coopération décentralisée** et les échanges entre villes du Nord et du Sud sont des voies intéressantes, dès lors qu'elles s'inscrivent dans la durée et qu'elles recouvrent des sujets de fond abordés sur des bases claires, par exemple les besoins de coopération technique, mais aussi d'ingénierie sociale.

III. 3. Améliorer la performance du service en s'engageant de manière déterminée dans des démarches de qualité et d'efficacité économique

Améliorer la performance de manière continue constitue la clef pour :

- **améliorer l'équilibre financier de l'exploitation** en diminuant les coûts et en accroissant les recettes ce qui permet d'accroître l'autofinancement des investissements, notamment de renouvellement ;
- **améliorer la qualité de service**, facilitant ainsi le recouvrement des factures auprès des usagers mieux satisfaits de la prestation.

Les marges de progrès pour la distribution de l'eau potable peuvent être rapidement identifiées à travers trois indicateurs significatifs :

- le nombre d'heures de distribution d'eau par jour selon les quartiers ;
- le taux de pertes (fuites) dans le réseau ;
- le taux de recouvrement des factures.

En ce qui concerne l'assainissement, le taux de raccordement au réseau de collecte des eaux usées, le taux de traitement de ces eaux usées (efficacité de l'épuration) et le volume des rejets directs en mer, même avec des émissaires, permettent d'apprécier l'efficacité de la politique mise en oeuvre.

Les processus d'amélioration de la performance passent notamment par :

- un management responsable et aussi professionnel que possible ;
- une bonne gestion des ressources humaines et une meilleure motivation des agents pour améliorer la qualité du service rendu et la productivité (formation, management participatif, délégation de responsabilités, informatisation et intéressement aux résultats...) ;

- une bonne connaissance des usagers, de leurs attentes et de leur capacité à payer, en développant une démarche de service (information, réponses aux réclamations, transparence et, même, démarche de marketing) ;
- des projets de service et des contrats d'objectifs comportant des objectifs de gains de productivité et de qualité conformément à des indicateurs de performance permettant la comparaison et l'émulation avec les services d'autres villes comparables (« benchmarking »). L'ensemble de ces actions est de nature à engendrer un processus vertueux d'amélioration continue de l'ensemble des résultats.

Dès lors que des gains de productivité sont engagés, il est nécessaire de prévoir une juste répartition du surplus économique ainsi dégagé.

On peut imaginer qu'une première partie soit consacrée en priorité à l'autofinancement du branchement de nouveaux usagers et du renouvellement ou de l'extension ou de la modernisation des infrastructures, une seconde partie aux usagers, soit à travers des améliorations de qualité soit à travers des contributions aux péréquations tarifaires et une troisième partie enfin aux salariés qui ont permis ces gains de productivité et de qualité. La répartition entre ces trois catégories doit être imaginée en fonction du contexte en recherchant l'équité et l'efficacité.

Il faut éviter que ce surplus ne soit accaparé par l'une ou l'autre des parties sous forme de surprofit ou de mécanismes de corruption.

Cette équité et plus généralement cette éthique soulèvent clairement la question d'une bonne régulation et d'un contrôle aussi démocratique que possible où toutes les parties prenantes, usagers et salariés compris, peuvent jouer un rôle utile.

IV. Une question centrale : une politique tarifaire conciliant pérennité du service, équité et solidarité

Faut-il rappeler en préalable que l'eau potable et l'assainissement urbain constituent des **services publics industriels et commerciaux** qui offrent donc des services en contrepartie d'un prix ou plutôt d'un tarif d'ordre public, fixé par l'autorité publique compétente, c'est-à-dire « l'autorité organisatrice ».

D'une manière ou d'une autre, la totalité des coûts doit être couverte par des tarifs et des contributions publiques, pour assurer l'équilibre financier du service.

La politique tarifaire constitue à la fois l'**instrument** de **pilotage économique et financier** du service et l'**outil** de la **solidarité entre les usagers et entre les territoires**.

IV.1. Eviter la fausse bonne idée de la gratuité et la sous-tarification généralisée

Pour ce « bien public », certains préconisent dans les forums internationaux, la gratuité et invoquent l'incapacité des plus démunis à payer.

Une telle idée de gratuité entraîne de multiples effets pervers : le gaspillage d'une ressource rare, la mauvaise gestion d'un service dont les coûts ne sont pas convenablement couverts et la nécessité permanente de subventions de fonctionnement fort problématiques.

Le patrimoine n'est pas entretenu, le service se dégrade et n'est plus assuré durablement.

La réponse aux difficultés de paiement des plus démunis passe par la modulation tarifaire fondée sur des péréquations et par des aides ciblées, réservées à ceux qui en ont le plus besoin, sans effet d'aubaine pour les autres.

Ce sont les populations non raccordées, en général les plus pauvres, qui sont exclues de ces mécanismes d'aide. Les pauvres paient donc souvent l'eau potable fort cher aux porteurs d'eau ou aux gestionnaires de bornes-fontaines, en l'absence d'un véritable service public et ce sont souvent les administrations et les « riches » qui ne règlent pas régulièrement leurs factures.

D'une manière générale, une subvention à la facture d'eau est d'autant plus pertinente que la plupart des usagers sont déjà bien raccordés. Sinon, il faut privilégier les subventions aux branchements pour l'accès à l'eau.

Une sous-tarification conduit également aux mêmes effets pervers et doit être évitée pour les mêmes raisons, dès lors qu'une politique de tarification sociale vient compenser une hausse des tarifs moyens qui s'avérerait indispensable.

IV. 2. Réciproquement, accepter si nécessaire de tarifier l'eau en dessous du coût complet pour les usagers domestiques

L'histoire des pays développés montre que des crédits publics massifs ont été constamment nécessaires, au moins pour les équipements primaires des villes, pour l'adduction d'eau rurale et pour l'assainissement.

Le processus d'équipement de la totalité d'un pays développé et de la desserte de la quasi-totalité des usagers en eau potable, puis en assainissement, s'est étalé sur de

nombreuses décennies. L'assainissement urbain s'achève à peine en France dans le cadre des obligations communautaires.

Comment imaginer, pour la plupart des pays en développement, qu'ils arrivent à réaliser en 20 ou 30 ans un effort d'équipement similaire par autofinancement des investissements de développement à travers les résultats de l'exploitation des services ?

Certaines difficultés récentes trouvent là une partie de leur origine, du fait d'une tarification excessive prévue dans des contrats irréalistes :

Les **concessions de travaux et de services** (gestion déléguée), plus judicieuses économiquement, peuvent comporter des objectifs d'autofinancement trop ambitieux, eux-mêmes compromis si des financements en devises fortes sont mis en place et risquent de poser problème en cas de dévaluation ou « d'hyperinflation » ; les tarifs ne sont alors généralement pas actualisés suffisamment, malgré les clauses contractuelles, difficiles à appliquer du fait de la crise sociale et économique (cf. Argentine) ou du fait de tarifications fixées par des contrats avec des objectifs d'investissement irréalistes (cf. Cochabamba en Bolivie).

Les **privatisations** des infrastructures, inspirées du modèle britannique, consistant à faire racheter les investissements passés tout en finançant les investissements futurs, le tout aux frais des usagers, apparaissent discutables (Chili), quels que soient les résultats positifs constatés.

Il faut donc éviter une tarification au coût complet, durant les phases d'équipement initial, du moins pour les usagers domestiques.

La règle française actuellement en vigueur « L'eau paie l'eau » paraît difficilement applicable aux pays en développement. Elle ne se justifie qu'une fois atteint un niveau d'équipement et de desserte quasi total, ce qui est le cas en Europe, conformément à la directive cadre européenne sur l'eau.

IV. 3. Couvrir en moyenne au moins les coûts d'entretien et d'exploitation du service (« petit équilibre »)

La pérennité du service n'est pas assurée si les coûts d'entretien et d'exploitation ne sont pas, au moins en moyenne, couverts par la tarification.

Si la performance s'améliore, cela doit permettre progressivement d'accroître l'autofinancement pour couvrir tout ou partie des coûts de renouvellement du réseau, de manière à maintenir le patrimoine en bon état, ce qui constitue un gage de durabilité du service. Le partage du surplus économique doit rester équitable comme explicité plus haut.

Les coûts de développement du réseau et notamment d'extension du réseau dans les quartiers spontanés ne peuvent être couverts par la tarification moyenne que si une péréquation suffisante existe entre les quartiers centraux et les quartiers périphériques. Ceci implique un bon fonctionnement du service, une tarification suffisante et un recouvrement satisfaisant des factures dans les quartiers à haute contribution et auprès des utilisateurs industriels ou des administrations. Cela suppose une volonté politique forte et durable.

IV. 4. Mettre en place des mécanismes de solidarité par la modulation tarifaire et par des aides ciblées

Les mécanismes de solidarité reposant sur des modulations tarifaires et le choix de formules tarifaires (poids de la part fixe, imputation du coût des branchements...)

relèvent clairement des autorités politiques qui doivent les décider et les assumer publiquement en les expliquant et en les justifiant vis à vis des catégories aisées, notamment, et même des classes moyennes.

Elle est l'expression de différentes formes de solidarité, indispensables à l'accès de tous à l'eau potable et à l'assainissement.

Ces mécanismes de solidarité peuvent être mise en place entre :

- usagers domestiques et utilisateurs professionnels,
- usagers domestiques entre eux selon le niveau de leurs revenus et leur capacité contributive (locataires, propriétaires occupants ou pas...),
- quartiers centraux et périphériques,
- ville et zones rurales environnantes,
- usagers de l'eau et de l'assainissement et usagers de l'électricité (cf. contrat Lydec à Casablanca), à condition que ces subventions croisées démontrent leur efficacité en toute transparence.

Le contrat global eau-assainissement-électricité de Casablanca (LYDEC)

Le contrat de Casablanca, confié à LYDEC en 1997, met en oeuvre une péréquation originale entre les trois services publics de distribution de l'eau potable, de l'assainissement et de la distribution de l'électricité. La production d'eau et d'électricité est réalisée par ailleurs dans le cadre des Offices Publics compétents.

Cet ensemble, qui a bien fonctionné dans d'autres pays d'Afrique (Côte d'Ivoire), permet de mieux couvrir les coûts d'exploitation à travers une péréquation entre les tarifs aidés de l'eau et de l'assainissement et ceux de l'électricité, dont les usagers professionnels sont prépondérants. En outre, la péréquation en faveur des populations défavorisées est assurée sur une agglomération de 4 millions d'habitants, où la péréquation trouve son fondement dans les différences de capacité contributives selon les quartiers.

Les territoires de péréquation doivent être choisis soigneusement et assumés politiquement. Ceux relatifs à l'eau et à l'assainissement ne sont pas forcément les mêmes.

En outre, des aides ciblées, évitant tout « effet d'aubaine » pour les usagers aisés, peuvent également être mises en place en faveur de ceux qui en ont impérieusement besoin : quantité plafonnée d'eau gratuite, subvention au tarif, aide au branchement...

Le coût du branchement peut en effet représenter plusieurs mois de salaires pour les familles les moins aisées. Il est donc, de fait, une barrière importante pour l'accès de ces ménages aux services. Pour réduire le montant à leur charge, plusieurs solutions ont été expérimentées avec succès, par exemple: la révision des normes appliquées de manière classique ou les approches du type OBA (Output Based Aid ou Aide Basée sur les Résultats). L'AFD et la Banque Mondiale expérimentent avec succès de tels dispositifs.

L'aide basée sur les résultats (OBA)

L'aide basée sur les résultats est une stratégie permettant de soutenir l'élargissement de l'accès aux services essentiels aux ménages les moins aisés tout en s'assurant de l'efficacité des résultats. Il s'agit d'octroyer des subventions, basées sur les résultats, afin de couvrir en partie ou en totalité les coûts d'accès élevés normalement la charge des ménages, comme par exemple les coûts de branchement au service public d'eau potable.

Ces subventions peuvent provenir des autorités publiques ou d'organismes d'aide au développement. La Banque Mondiale a ainsi créé un fonds fiduciaire regroupant plusieurs bailleurs : le Partenariat Mondial pour l'Aide Basée sur les Résultats (GPOBA).

Les subventions peuvent être attribuées directement aux populations ou à des prestataires sélectionnés après appel d'offre. Dans ce dernier cas les prestataires avancent les frais et sont remboursés une fois la prestation effectuée et après vérification des résultats.

Ce mécanisme a donc pour avantages :

- d'améliorer la transparence dans l'attribution des subventions et de réduire les distorsions liées au ciblage des bénéficiaires. Les raisons, les destinataires et l'objet de la subvention doivent être clairement explicités.*
- d'optimiser l'utilisation des ressources financières grâce à la rémunération conditionnée à la prestation effective des services ou à l'obtention de résultats définis préalablement.*
- d'encourager la mobilisation de partenaires privés pour l'accès des plus démunis aux services.*

Il apparaît donc possible, à la fois, de couvrir l'intégralité des coûts d'entretien et d'exploitation et une part croissante du coût complet, tout en mettant en place des dispositions permettant aux plus démunis d'exercer leur droit à l'eau potable et à l'assainissement dans des conditions équitables. Il faut cependant être conscient de l'effort qui reste généralement à la charge de la collectivité publique pour le renouvellement et surtout l'extension des réseaux.

V. Dégager des moyens de financement efficaces

Cette question du financement et de l'ampleur des sommes à mobiliser est souvent mise en avant comme la difficulté majeure à résoudre.

De notre point de vue, si on répond efficacement aux trois questions clefs et à la question centrale de la politique tarifaire, alors on trouve des financements. Répondre à ces questions constitue d'ailleurs souvent des « conditionnalités » justifiées de l'aide internationale, pour garantir la pleine efficacité de cette aide.

Une tarification couvrant au moins les coûts d'entretien et d'exploitation et des gains de productivité réguliers permettent d'accroître l'autofinancement des investissements de renouvellement puis de développement.

L'accent est ainsi mis sur les besoins de **financement des infrastructures**, en évitant de financer des subventions récurrentes de fonctionnement.

En fait, les sources de financement internationales sont disponibles, multiples et pas toujours complètement utilisées. Elles comportent une part plus ou moins grande de dons accompagnant les prêts concessionnels à long terme. La dichotomie actuelle entre les dons réservés aux seuls pays les moins avancés (PMA) et des prêts pour les autres, n'apparaît pas toujours pertinente, notamment dans les questions abordées par ce rapport.

Le groupe de travail propose quelques recommandations aujourd'hui largement partagées par l'AFD et la Banque Mondiale :

- si les **risques de change** sont probables, il faut éviter des solutions concessives et **séparer l'exploitation du service** (du type affermage ou régie) de la **réalisation des investissements principaux**, en maîtrise d'ouvrage publique et financement public (c'est l'enseignement que l'on peut tirer des difficultés rencontrées dans quelques grands contrats internationaux). Il faut éviter, en effet, de faire emprunter des opérateurs privés en monnaie forte alors que les recettes sont purement locales ;
- face à ce risque de change, la **mobilisation de l'épargne locale** souvent abondante et **celle des expatriés** qui cherchent à investir dans leur pays d'origine, constitue une voie à privilégier, à condition de sécuriser les placements dans ces investissements à long terme, relativement sûrs, par des mécanismes de garantie (cf. AFD) ;
- promouvoir si possible des **prêts directs aux autorités locales** importantes (cf. la politique de la SFI ou IFC) ou, à défaut, faire prêter par une **institution financière spécialisée** dans les prêts aux autorités locales, qu'il faudrait inciter à créer si elle n'existe pas, cette institution bénéficiant elle-même des prêts des bailleurs de fond internationaux et étant en capacité de mutualiser les risques et de garantir les remboursements, sous l'égide de l'Etat ;
- chercher à dégager des **moyens budgétaires de l'Etat** et des autorités locales à travers des mécanismes de **taxe** ou de **fiscalité affectées** au développement et à l'équipement urbain. La stabilisation de l'habitat spontané et le processus de développement économique qu'elle permet sont de nature à enclencher un cercle vertueux.

Ces questions font l'objet de travaux plus détaillés, notamment à l'AFD, et nous y renvoyons.

Le rapport du panel mondial sur le financement des infrastructures de l'eau présidé par Michel Camdessus « Financer l'eau pour tous » (Conseil Mondial de l'Eau, 2003) et le rapport de Paul Van Hofwegen sous la présidence d'Angel Gurría « Report of the Task Force on Financing Water for All » (Conseil Mondial de l'Eau, 2006) constituent des références essentielles à la problématique de financement et nous avons repris nombre de leurs propositions.

Il faut noter que différentes études économiques, notamment le rapport mondial sur le développement humain « Au delà de la pénurie: Pouvoir, pauvreté et crise mondiale de l'eau » (PNUD, 2006), tendent à montrer que le retour sur investissement dans le long terme est de 1 à 8 dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement.

La question de la lutte contre la corruption, placée au centre des priorités de la Banque Mondiale par son nouveau président, mérite d'être évoquée, même si elle relève, en fait, d'une meilleure gouvernance et que les processus vertueux sont forcément longs à faire prévaloir.

VI. Choisir le mode de gestion et l'opérateur sur des bases objectives

VI. 1. Sortir d'un débat trop idéologique

Dans les conférences ou forums internationaux, l'attention est trop souvent portée au cours des débats sur le choix entre les solutions publiques ou privées.

Voici le type de critiques généralement entendues, selon le point de vue adopté :

- aux **régies ou aux solutions publiques** en général, on reproche l'inefficacité et la mauvaise gestion, la qualité médiocre du service, le mauvais entretien du patrimoine (taux de fuites élevé), une productivité faible et une motivation insuffisante des personnels et des cadres, une attention insuffisante portée aux attentes des usagers et un recouvrement insuffisant des factures. Les avantages reposent sur une maîtrise publique, en principe, plus complète du service et sur l'implication plus grande des responsables publics ;
- aux **opérateurs privés**, généralement internationaux, il est reproché de « faire de l'argent ou du profit » en exploitant un service public de base et de ne pas pouvoir, de ce fait, proposer des tarifications sociales pour les plus pauvres, de mettre en cause la maîtrise publique du service en raison de la dissymétrie du rapport de force, de la compétence et de l'expertise, ce qui peut conduire à une véritable perte de souveraineté (« multinationale »). Les avantages reconnus reposent généralement sur l'efficacité, la réactivité, la bonne gestion des ressources humaines, leur motivation et leur formation, le management et l'utilisation de solutions techniques adaptées.

Aux deux séries de solutions peuvent être souvent imputés des phénomènes de corruption de nature différente.

VI. 2. Constater la pluralité des solutions existantes

Du côté de la gestion publique, il y a la régie directe, mais aussi la régie autonome ou l'établissement public (national ou local).

Des partenariats peuvent également être construits à prépondérance publique, de nature soit institutionnelle (société d'économie mixte) soit contractuelle avec des opérateurs apportant leur savoir faire sous forme de marché public de prestation de service ou d'assistance à l'exploitation.

Des partenariats public-privé peuvent également être conçus dans lesquels le partenaire public joue un rôle d'autorité organisatrice et le partenaire privé est impliqué dans l'exploitation sous forme de « gestion partagée » (Tripoli au Liban) ou de gestion déléguée sous ses différentes formes (régie intéressée, affermage, licence ou concession). Il y a partage et transfert des risques de toutes natures susceptibles d'être portés par le partenaire privé. Ces opérateurs privés peuvent être locaux, nationaux ou internationaux dans les opérations les plus importantes et complexes.

Des sociétés mixtes peuvent constituer une voie intéressante pour permettre l'émergence d'opérateurs privés nationaux en leur transférant des savoir-faire.

Des acteurs du type association, communautés ou ONG peuvent également être chargés de gérer le service, notamment dans des zones rurales ou dans des quartiers urbains périphériques.

C'est parmi ces multiples solutions que les autorités publiques doivent faire des choix en toute clarté et en pesant les avantages et les inconvénients réels de ces choix. Ce « libre

choix » doit pouvoir périodiquement être remis en cause (« réversibilité » du choix) sans difficulté excessive, notamment à l'échéance d'un contrat.

Des solutions progressives peuvent être retenues, les responsabilités confiées aux opérateurs privés s'accroissant au fur et à mesure que la confiance se construit et que les apports respectifs se précisent.

***Une nouvelle politique de l'eau et de l'assainissement
pour les grandes villes algériennes***

Après des allers et retours périodiques entre des solutions centralisées publiques (ADE et ONA) et des solutions plus décentralisées, l'Algérie s'est engagée récemment, dans le cadre de son nouveau Code de l'eau, dans une politique cherchant à associer des opérateurs internationaux à l'exploitation des services des grandes villes (Alger puis Constantine, Oran et Annaba) à travers des contrats impliquant le partenaire privé dans la gestion (contrat d'Alger), avec une perspective ultérieure possible de gestion déléguée (affermage).

VI. 3. Fonder le choix sur des diagnostics préalables ou des comparaisons et des évaluations objectives, reposant sur des indicateurs représentatifs des différents problèmes à résoudre

Encore faut-il mener différentes analyses préalables en toute objectivité et sans a priori idéologique.

Cela suppose également de disposer d'un minimum de données chiffrées ou d'enquêtes de terrain pour procéder à des diagnostics sérieux.

Si les organisations internationales (bailleurs de fond, agences de l'ONU, dispensateurs d'aide publique au développement) ne sont pas elles-mêmes porteuses de solutions a priori et quelquefois discutables, elles peuvent jouer un rôle utile dans ces diagnostics préalables. Force est de constater que la doctrine des bailleurs de fonds a beaucoup évolué et n'est pas encore stabilisée en ce moment, même si le paysage s'éclaircit.

VI. 4. Privilégier des relations contractuelles assorties de mécanismes incitatifs (bonus-malus), y compris en cas de gestion publique

Le contrat est une voie privilégiée pour expliciter les objectifs, mettre au point un cahier des charges et des outils de suivi, de contrôle et d'évaluation, assortis de sanctions positives ou négatives. C'est un puissant moyen d'inciter les parties au contrat à aller dans la bonne direction et à coopérer.

Le contrat, conclu après mise en compétition et négociation, est la voie habituelle des relations entre pouvoirs publics et opérateurs privés.

Pour les opérateurs publics, il est vivement souhaitable d'élaborer des mécanismes similaires, même s'il n'y a pas de mise en compétition. C'est le moyen de dissocier clairement les responsabilités entre l'opérateur et l'autorité publique. La seule menace d'une ouverture à la concurrence peut d'ailleurs stimuler la performance d'un opérateur public.

VI. 5. Eviter de faire porter à l'opérateur public ou privé les responsabilités ou les défaillances de l'autorité publique

Les échecs des contrats privés résultent souvent des défaillances des autorités publiques qui répugnent à assumer leur rôle (politique tarifaire et définition des grandes finalités en particulier) ou ne respectent pas leurs engagements contractuels. Il en va d'ailleurs de même en cas de gestion publique par confusion des rôles et fréquent manque de courage politique vis-à-vis des salariés et des usagers. Dans tous les cas, la corruption qu'elle soit diffuse (clientélisme, népotisme) ou quelle constitue une condition ou une incitation à l'attribution du contrat, a des effets très négatifs sur la clarté des rôles de chacun et sur la bonne gestion du service.

VI. 6. Eléments d'éclairage pour le choix du mode de gestion et de l'opérateur

Il y a des régies efficaces et des PPP qui marchent, les fiches de cas (annexe 2) en témoignent :

- La concurrence entre opérateurs privés ne joue que si le cadre réglementaire et le contexte y sont favorables ; sinon, les candidats sérieux ne se déplacent pas (ou plus).
- Il faut donc choisir en toute connaissance de cause et en s'efforçant de réunir au préalable toutes les conditions de réussite.
- Force est de constater qu'il est généralement plus facile d'engager une démarche contractuelle avec des opérateurs privés car chacun apportera sa contribution à la réussite que de faire évoluer simultanément le management d'un opérateur public et la prise de responsabilité par l'autorité organisatrice. La solution privée suppose que l'autorité publique s'est mise, au préalable, en situation d'assumer son rôle, de contrôler l'opérateur et de garder le cap, en général avec une assistance extérieure.
- Il y a d'autres solutions éventuelles ou complémentaires : opérateurs privés locaux ou nationaux, ONG, associations, communautés.

Conclusion

Mettre en cohérence les objectifs, les moyens et les calendriers:

Comment mettre en mouvement les acteurs publics, faire en sorte qu'ils s'approprient les objectifs à atteindre, qu'ils prennent les dispositions voulues pour s'engager dans des actions de progrès et des processus pluriannuels de résolution des problèmes ?

Tout d'abord, les calendriers doivent être réalistes et susceptibles d'être respectés grâce à des efforts conséquents et continus : cela oblige à proportionner les objectifs aux moyens susceptibles d'être mobilisés et à définir des étapes de progrès en fonction des niveaux de service à atteindre. Il vaut mieux de premières réponses limitées mais pour tous plutôt que des solutions trop ambitieuses, étalées dans des calendriers trop longs, et forcément inégalitaires. Les solutions techniques doivent d'ailleurs être soigneusement adaptées au contexte et aux ressources financières et humaines susceptibles d'être mobilisées.

Les trois questions clefs déjà identifiées et la question de la politique tarifaire, si elles trouvent des solutions convenables, sont évidemment de nature à faciliter la mise en mouvement et l'atteinte rapide de résultats tangibles.

Il faut donc **un « déclic » initial** conduisant les pouvoirs publics à s'attaquer sérieusement au problème, en en faisant une **réelle priorité de l'Agenda politique**.

Mettre en place des mécanismes de suivi et d'émulation entre villes et pays:

Un forum s'appuyant sur des dispositifs de la convention de Barcelone devrait être en mesure d'assurer le suivi des résultats et les comparaisons, d'organiser des échanges d'expérience, des rendez-vous périodiques pour faire connaître et diffuser les bonnes pratiques et les cas de réussite probante. Une unité légère, commune au Programme d'Action pour la Méditerranée, à l'Institut Méditerranéen de l'Eau, et à la Banque Mondiale (Réseau Urbain MENA de l'Institut de la Banque localisé à Marseille, s'il perdure), pourrait sans doute convenir et mériter d'être étudiée !

C'est en tous les cas un moyen indispensable pour maintenir la pression et susciter l'émulation entre les acteurs qui peuvent ainsi s'épauler et se conforter mutuellement.

Des procédures d'auto-évaluation (diagnostic de l'état des problèmes) ou d'évaluation mutuelle ou par tierce partie pourraient également être préconisées pour favoriser les prises de consciences et convaincre les autorités publiques (« nul n'est prophète en son pays » !) de s'engager dans des processus de changement. A cette fin, un guide d'auto-évaluation est proposé en annexe.

En **conclusion**, sur la base d'une doctrine et de recommandations désormais relativement claires, il paraît désormais possible d'aller de l'avant. Des avancées récentes dans certains pays (Algérie, Maroc) montrent que le moment paraît venu de prendre ces problèmes « à bras le corps », pour enfin commencer à atteindre les objectifs fixés, il y a déjà trop longtemps !

*

*

*

ANNEXES

- **ANNEXE 1 : Historique des programmes de réduction de la pollution de la Méditerranée**

- **ANNEXE 2 : Fiches de cas**
 - MAROC
 - I.1. Tanger Tetouan (AMENDIS)
 - I.2. Casablanca (LYDEC)
 - I.3. Casablanca (INDH)
 - I.4. Fès (RADEFF)

 - TUNISIE
 - II.1. Eau potable (SONEDE)
 - II.2. Assainissement (ONAS)

 - ALGERIE
 - III.1. Situation nationale
 - III.2. Eau et assainissement à Alger

 - MOYEN-ORIENT
 - IV.1. Tripoli (LIBAN)
 - IV.2. Amman (JORDANIE)
 - IV.3. Alexandrie (EGYPTE)

- **ANNEXE 3 : Guide d'évaluation**

- **ANNEXE 4 : Composition du groupe de travail**

- **ANNEXE 5 : Personnalités auditionnées**

ANNEXE 1 : Historique des programmes de réduction de la pollution de la Méditerranée

I. Le Plan d'Action pour la Méditerranée

I.1. La signature de la convention de Barcelone et la création du PAM

En **1975** sous l'égide du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), les pays riverains de la Méditerranée et la Commission européenne réunis à Barcelone signèrent une Convention pour la protection de cette mer commune (la Convention de Barcelone, adoptée en 1976 et entrée en vigueur en 1978) et décidèrent dans le même temps de lancer et de financer un **Plan d'Action destiné à renforcer la mise en œuvre de cette convention : le Plan d'Action pour la Méditerranée**.

Dès l'origine, certains estimèrent que, puisque 80% de la pollution marine était d'origine terrestre, c'était à terre qu'il fallait rechercher et lutter contre les sources de pollution. Le **Plan d'Action pour la Méditerranée** a donc été assorti d'un volet socio-économique, destiné à préparer « des planifications intégrées du développement et une gestion plus attentive des ressources du bassin ».

La Convention a été amendée en 1995 et dénommée "**Convention pour la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée**".

La Convention et ses six Protocoles constituent ce qui est connu comme le **dispositif de Barcelone**, cadre juridique du PAM.

I.2. La mise en place des principales institutions du PAM

Le PAM comporte trois volets :

- Le premier, **institutionnel et juridique**, relève de la mise en œuvre de la Convention de Barcelone sur la protection de la mer Méditerranée et de ses Protocoles, aujourd'hui au nombre de six (cf paragraphe précédent).
- Le second, **scientifique**, se traduit par le **Programme de surveillance continue et de recherche en matière de pollution de la mer (MED POL)**.
- Le troisième, **socio-économique**, s'oriente, par une approche systémique, vers la **prospective et les priorités environnementales** de l'ensemble des pays riverains avec la mise en place en **1977**, des Centres d'activités régionales du **Plan Bleu** et du **Programme d'actions prioritaires** :
 - Le **CAR/PB (Plan Bleu)**, installé à Sophia Antipolis, a pour mission **d'observer, d'évaluer et d'explorer** les évolutions possibles des **relations entre environnement et développement** dans le Bassin méditerranéen ;
 - Le **CAR/PAP (Programme d'Actions Prioritaires)**, situé à Split (Croatie), œuvre pour **l'aménagement et la gestion intégrée du littoral**.

Dans les années 80 d'autres Centres d'activités régionales spécifiques (CAR) et Programmes ont été créés :

le Programme MED POL, situé à Athènes, chargé de l'étude scientifique et de la surveillance continue de la pollution marine ;

le REMPEC, établi à Malte pour la prévention et l'intervention d'urgence contre la pollution marine accidentelle ;

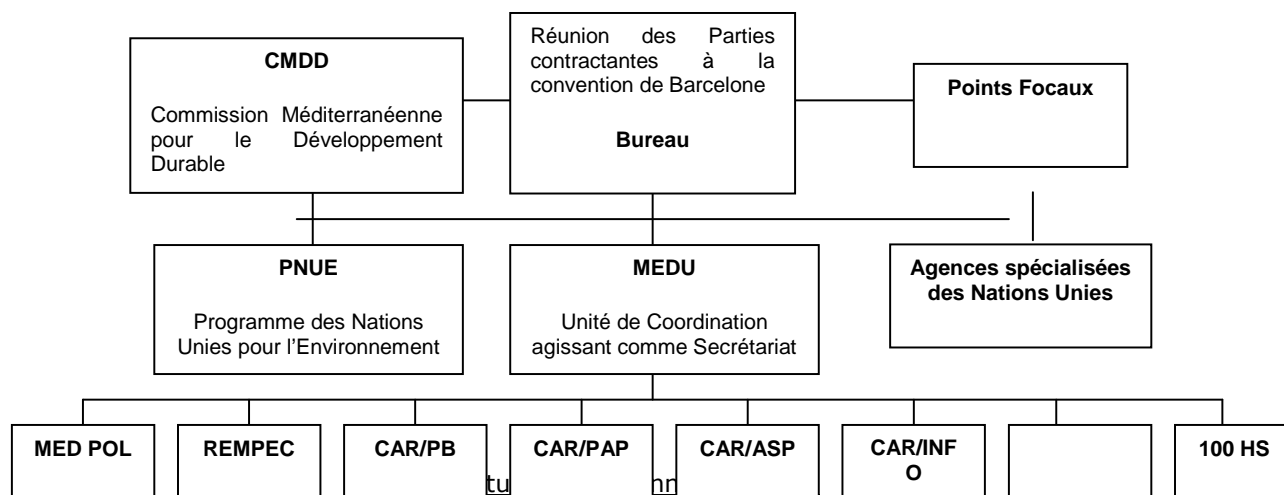
Le CAR/ASP pour les aires spécialement protégées établi à Tunis, qui contribue à la protection des milieux côtiers et des espèces marines menacées ;

le réseau des 100 Sites historiques méditerranéens animé par l'Atelier du patrimoine de la ville de Marseille ;

le CAR/INFO (ex-CAR/TDE) mis en place à Palerme en 1993. En 2005, le CAR/INFO a redéfini son mandat et ses activités vers un renforcement des capacités du PAM en matière d'information et de communication.

et le CAR/PP pour les productions propres dont l'implantation à Barcelone a été approuvée en juin 1995.

Le schéma suivant montre la structure institutionnelle du PAM :



1.3. La mise en place d'une stratégie méditerranéenne de développement durable

En 1992 à Rio, la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement conforte le concept de développement durable et adopte notamment l'**Agenda 21**. Cette dynamique internationale et le résultat des précédents travaux méditerranéens conduisent, à l'élaboration d'un **Agenda MED 21**, dès **1994** à Tunis, ainsi qu'à la **révision du PAM à Barcelone en 1995 (PAM II)** et à la décision à Montpellier, en **1996**, de créer une **Commission Méditerranéenne du Développement Durable (CMDD)**.

La Commission Méditerranéenne du Développement Durable (CMDD) est une instance de **dialogue et de propositions** à l'intention des Parties contractantes mise en place pour définir une stratégie globale méditerranéenne de développement durable.

La CMDD comporte à la fois des représentants des Parties Contractantes et de la Société Civile, à savoir :

- 22 experts nommés par les États riverains (Albanie, Algérie, Bosnie Herzégovine, Chypre, Croatie, Égypte, Espagne, France, Grèce, Israël, Italie, Liban, Libye, Malte, Maroc, Monaco, Serbie-Monténégro, Slovaquie, Slovénie, Syrie, Tunisie, Turquie) et la Communauté Européenne,
- 15 représentants de la « Société Civile » (5 ONG, 5 représentants des milieux socio-économiques et 5 autorités locales),

La CMDD a articulé, depuis sa création, ses travaux autour de huit thèmes prioritaires dont cinq ont déjà conduit à l'adoption de recommandations : **la gestion durable des régions côtières et celle de la demande en eau, le tourisme, les indicateurs pour le développement durable et la sensibilisation.**

Conformément à sa mission, elle a également élaboré la **stratégie méditerranéenne de développement durable**, adoptée lors de la **14ème Réunion des Parties Contractantes** en novembre **2005** en Slovaquie.

II. Le Programme d'assistance technique environnementale méditerranéen

Le « Mediterranean Environmental Technical Assistance Program » (**METAP**), créé en **1990**, est un **partenariat entre des pays du pourtour méditerranéen et des donateurs multilatéraux**. En 15 ans, il a attiré des investissements atteignant 1 milliard \$ couvrant 35 projets pour un coût de fonctionnement inférieur à 65 millions \$.

Sa mission est d'accroître la capacité des pays à développer et adopter des politiques environnementales mettant notamment l'accent sur les domaines suivant : les instruments politiques et législatifs, la qualité de l'eau, la gestion des eaux usées et des zones côtières, et la gestion des déchets municipaux et des déchets dangereux.

III. Les actions de l'Union Européenne

- le programme LIFE

En 1992, il a été mis en place un instrument financier de soutien au développement et à la mise en œuvre de la politique européenne de l'environnement et du développement durable : **l'Instrument Financier pour l'Environnement (LIFE)**.

LIFE comporte trois volets : Life nature, life environnement et life pays tiers. C'est ce troisième volet qui plus précisément finance la mise en œuvre des politiques et programmes d'actions en matière d'environnement dans certains pays riverains de la Mer Méditerranée et de la Mer Baltique.

- le programme d'actions à court et moyen terme : SMAP

En novembre **1995** à Barcelone, les parties contractantes ont adopté une Déclaration instituant un nouveau Partenariat entre l'Union européenne et 12 partenaires du sud et de l'est de la Méditerranée combinant des objectifs de **paix, stabilité et prospérité**. L'environnement a été reconnu comme un des domaines nécessitant une coopération accrue et comme représentant une importante dimension pour l'accomplissement d'un développement durable, et la Commission Européenne a été chargée par les parties contractantes de coordonner la préparation d'un **Programme d'actions prioritaires à court et moyen terme pour l'environnement : le SMAP**.

Le SMAP a été adopté lors de la **Conférence ministérielle euroméditerranéenne d'Helsinki** en novembre **1997**, suite à de nombreuses consultations (l'Unité de Coordination du Plan d'Action pour la Méditerranée, le METAP, les principales organisations non gouvernementales opérant dans la région et d'autres organisations représentatives de la société civile travaillant dans le domaine concerné ont notamment été consultés). Il se fonde ainsi sur les travaux antérieurs du PAM et de la CMDD, et travaille en partenariat avec les différents organismes existants.

- Horizon 2020

En **2005**, la Commission européenne a lancé une nouvelle initiative pour s'attaquer aux principales sources de pollution de la Méditerranée d'ici 2020.

La récente communication de la Commission pour "Établir une Stratégie de l'Environnement pour la Méditerranée" ébauche les détails d'Horizon 2020, en regroupant les activités planifiées sous quatre rubriques/objectifs :

- Le premier objectif est de soutenir les projets visant à réduire les sources les plus significatives de pollution. La Commission européenne et la Banque Mondiale ont décidé de regrouper leurs projets de réduction de la pollution en Méditerranée sous l'ombrelle d'Horizon 2020 et de regrouper les fonds pour soutenir les projets prioritaires et financièrement viables. L'accent est mis en premier lieu sur les

émissions industrielles, les déchets municipaux et les eaux usées urbaines, responsables à 80% de la pollution de la mer Méditerranée. Il est prévu d'accorder une attention particulière aux projets proposés par le Programme d'Actions Prioritaires.

- En second, des mesures de renforcement des capacités seront mises en place pour aider les pays limitrophes à créer des administrations environnementales nationales capables de développer et de veiller à l'application de la législation environnementale.
- En troisième, le budget recherche de la Commission sera utilisé en vue d'accroître la connaissance des questions environnementales particulières à la Méditerranée et en assurer la diffusion. L'expérience acquise dans le cadre du programme LIFE et du Programme d'Action à Court et Moyen Termes SMAP sera diffusée à tous les partenaires.
- Enfin, des indicateurs visant à mesurer le taux de réussite d'Horizon 2020 seront développés.

Actuellement, ce projet bénéficie d'un soutien important de la présidence finlandaise de l'UE, et les partenaires sont consultés sur un projet de calendrier qui sera adopté lors d'une réunion des Ministres de l'Environnement euro-méditerranéens au Caire le 20 novembre 2006. Il s'agira de la première réunion ministérielle environnementale euro-méditerranéenne qui se tiendra en-dehors des frontières de l'UE.

IV. Le réseau urbain Europe-MENA

En mars **2004**, la **ville de Marseille** et la **Banque Mondiale** ont créé le **réseau urbain Europe-MENA**. Ce réseau propose une démarche collective de réflexion et d'action, d'échange, de confrontation des politiques et de transfert de savoir-faire sur des questions concrètes touchant la gestion urbaine.

Le partenariat s'articule autour des points suivants :

- la promotion des échanges de connaissances, d'expériences et de pratiques réussies,
- le renforcement des institutions de formation des élus et cadres territoriaux,
- la mise à disposition d'expertises pour aider les villes partenaires à identifier, évaluer ou mettre en œuvre des projets de développement urbain,
- la facilitation des contacts pouvant déboucher sur le portage conjoint de projets de développement, en particulier sous forme de coopération décentralisée.

ANNEXE 2 : Fiches de cas

I. MAROC

I.1. Tanger-Tetouan (AMENDIS)

La situation

Veolia Environnement Maroc (filiale de Veolia Water AMI -Afrique, Moyen Orient, Inde- qui gère le plus gros investissement de Veolia en assainissement) opère depuis 2002 au Maroc avec notamment deux sociétés délégataires de services publics d'eau, d'assainissement et d'électricité : Amendis (Tanger et Tétouan), Redal (Rabat-Salé) ; et comprend 5.000 collaborateurs.

Tanger et Tétouan (1,4 millions d'habitants) sont une région, le Nord du Maroc, en plein bouleversement économique, social et urbanistique. Cette région, située il y a encore 6 ans en dehors du plan de développement, est devenue prioritaire pour le Royaume, avec l'avènement du Roi Mohamed VI. De grandes infrastructures (routes, autoroutes, chemins de fer...) y sont créées, la construction du nouveau Port Tanger-Med change complètement la donne en terme d'aménagement du territoire et d'emploi ; les villes en expansion et leurs populations attendent beaucoup de ces changements.

Dans ce contexte, la délégation des services publics, gérés auparavant par les régies de Tanger et de Tétouan, à la société Amendis est un acte politique dont l'objectif principal est de mettre à niveau techniquement et économiquement les services et de créer de nouveaux systèmes d'assainissement adaptés à ces deux villes et en phase avec les ambitions touristiques qui y ont été placées. Par ailleurs, depuis 2002, trois changements institutionnels sont apparus : la décentralisation en cours, de nouvelles lois sur la protection de l'environnement, et le lancement de l'Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH) qui ont fait évoluer le contexte et ont notamment rendu prioritaire le développement de l'accès aux services essentiels pour les plus pauvres

Le contrat

– de l'appel d'offre à l'arrivée d'Amendis

En 1999 un appel d'offre a été lancé pour la délégation des services gérés par les régies publiques de Tanger et de Tétouan. En février 2001 le contrat a été attribué à Amendis. En janvier 2002, Amendis prend donc les manettes. La société a plusieurs actionnaires : Veolia Eau (majoritaire), l'ONA (premier groupe privé marocain), Somed (groupe maroco émirati), et Hydro Québec International. La totalité des investissements prévus dans les contrats de Tanger et de Tétouan portent sur 700 millions d'euros sur 25 ans (dont la moitié en fonds propres du délégataire).

– les relations public-privé

Cette relation est clairement organisée par les contrats de délégation qui sont très complets (plus de 1000 pages). Ainsi, un comité de suivi (au sein duquel siègent des représentants des pouvoirs publics locaux et centraux et d'Amendis) décide des grandes orientations (programmes d'investissements, définition des budgets, évolution des tarifs...). Les réunions de ces comités sont l'occasion de discuter des évolutions du contexte et des conséquences en terme de priorités. Ainsi, c'est lors de ces réunions que l'on a pu convaincre les élus locaux de mettre en avant les opérations de branchements sociaux, à la faveur de l'INDH, et de rechercher des modes de financement nouveaux pour subventionner ces opérations. De plus, l'autorité délégante est secondée par un service permanent de contrôle de la délégation constitué de cadres des anciennes régies. Ce service travaille en permanence avec le délégataire et a pour principale mission de vérifier le respect des engagements contractuels. Le contrôle et le suivi de la délégation, ainsi que l'obligation de *reporting* sont au Maroc encore plus forts qu'en France. En cas de non respect des délais une sanction graduelle est appliquée – mais il n'y a pas d'incitations positives de type « bonus »...

Le contrat est actualisé tous les 5 ans.

- le projet assainissement est prioritaire

Veolia réalise actuellement de nouveaux systèmes d'assainissement comprenant, outre des centaines de kilomètres de réseaux, une demi douzaine de stations de dépollution, suivies dans la plupart des cas d'émissaires en mer pour évacuer les eaux traitées. La station de dépollution de Tanger est ainsi en construction sur une plateforme créée en mer sous la vieille ville, après étude d'impact et présentation du projet au public.

Les types de traitement employés doivent, dans certains cas, évoluer pour être en phase avec les nouvelles exigences des autorités et des habitants, en matière de qualité de vie, notamment en zone touristique où le lagunage est à comparer avec d'autres technologies.

En terme de contexte, il est à noter que la réglementation interdit désormais de donner l'accès à l'eau sans l'assainissement. Les enjeux sont sanitaires, économiques (tourisme), environnementaux (protection de la Méditerranée), ce qui est cohérent avec les objectifs d'assainissement de ces villes.

- le développement de l'accès aux services essentiels dans le cadre de l'INDH

Au démarrage des contrats, l'accès aux services pour les populations défavorisées, même s'il était inscrit dans le contrat, n'était pas perçu comme prioritaire par les élus localement. L'INDH, lancée le 18 mai 2005, a permis d'en faire une priorité nationale. Les opérations de branchements sociaux qui visent à faciliter, surtout du point de vue financier, le raccordement des populations à faible revenu dans les quartiers non desservis, ont depuis été placées en priorité.

Amendis, comme Redal sur Rabat, ont mis en place de nouvelles procédures pour mener ces opérations. De plus, de nouveaux services ont été créés pour réaliser cette nouvelle activité avec du personnel formé spécialement à la discussion avec les habitants des quartiers informels, les associations de quartier et les autres services publics engagés dans la restructuration des quartiers autrefois dits « clandestins ». Il s'agit d'ingénierie sociale. De nouveaux outils ont été créés dont des agences mobiles qui se rendent à l'intérieur du quartier même durant chaque opération avec du personnel du service clientèle. Plus de 75.000 ménages sont concernés par ces opérations sur le périmètre de Tanger et de Tétouan. Près de 40.000 sur Rabat-Salé.

Du point de vue financier, des montages ont été mis au point pour subventionner la partie des investissements à la charge des ménages bénéficiaires mais qui dépasse l'acceptabilité sociale évaluée à 100 Dhs/mois maximum sur Tanger. Ainsi, sur Tanger, les décisions suivantes ont prises par l'Autorité Déléguée et Amendis :

- La mise en place d'un système de crédit pour aider les ménages à financer leur branchement au réseau d'eau potable (le crédit est de 100 Dhs/mois sans intérêt sur 10 ans)
- Un fonds local de solidarité a été créé. Il est alimenté par les communes qui y rétrocèdent intégralement pendant 10 ans la redevance à la ville provenant du chiffre d'affaire d'Amendis
- Les demandeurs de branchements sociaux sont exonérés du paiement de leur participation de premier établissement alors que celle sur les branchements classiques a été augmentée de 10%
- La fermeture des bornes fontaines, sur décision des villes, devrait permettre de limiter les gaspillages et les impayés

De plus, des dossiers ont été mis au point et adressés par Amendis et Redal à différents bailleurs de fonds et acteurs de la coopération, nationaux et internationaux, pour finaliser le montage financier et subventionner l'importante accélération du programme de branchements sociaux. Des projets ont été mis en place avec l'ADS (Agence de Développement Social Marocaine), l'APDN (Agence de Promotion et de Développement des Provinces du Nord), l'AFD, la Banque Mondiale et le GPOBA avec lesquels un pilote d'output based aid (OBA) est en cours de définition sur Tanger.

Toutes ces aides issues d'une nouvelle ingénierie financière, permettront aux ménages défavorisés d'avoir accès aux services publics et donc de vivre dans des conditions de

salubrité plus satisfaisantes et de libérer du temps pour l'éducation et/ou la recherche d'emploi. Ceci s'inscrit dans l'INDH.

Le bilan

Il est positif à de nombreux égards :

- e) *Sur le plan technique* : un nouveau réseau se substituant aux oueds a été installé (il rejoint les anciens réseaux d'égouts installés par les portugais et la station d'épuration avancée en mer sous la vieille ville qui fait du traitement secondaire avant le rejet en mer). Les rendements ont été améliorés (de 63 à 77% à Tanger, et de 53 à 67% à Tétouan)
- f) *Sur le plan social* : plus de 21 000 ménages ont été raccordés à l'eau en 3 ans par Amendis et Redal, plus de 5000 à l'assainissement et plus de 26000 à l'électricité grâce aux opérations branchements sociaux
- g) *Sur le plan commercial*, le taux de recouvrement est de 92%. Une démarche a été engagée auprès des administrations pour les aider à maîtriser leurs consommations et réduire les impayés ; les enquêtes auprès de l'ensemble des clients se sont multipliées.
- h) *Sur le plan éthique*, Amendis a mis en place une politique d'achat éthique : elle réalise des audits chez ses fournisseurs pour vérifier qu'ils respectent le code de travail et les règles du groupe concernant notamment la sécurité et la qualité
- i) *Durabilité économique* : péréquation tarifaire entre électricité et eau, car l'électricité a un meilleur retour sur investissement ce qui permet d'investir sur l'assainissement.
- j) *Transfert de savoir-faire* : un campus « Véolia Maroc » a été créé près de Rabat pour former le personnel aux techniques d'assainissement ; y sont offerts une formation continue et un co-encadrement d'une Licence professionnelle avec trois universités. La valorisation des métiers de l'assainissement commence à porter ses fruits, les candidats de valeur s'y portent désormais.
- k) *Concertation locale* : toutes les parties prenantes (Etat, Wilaya, société civile, Amendis) ont été réunies pour discuter de la nécessité d'augmenter les tarifs, décision qui a été prise immédiatement (multiplication par deux à Tétouan, pour l'aligner sur le tarif de Tanger). Des réunions répétées organisées par le Délégué et l'Autorité Déléguée ont permis de désamorcer les problèmes et de recueillir l'accord de la population. En six mois, le problème était réglé. Aujourd'hui le taux de recouvrement est bon.

Quelles sont les difficultés qui persistent ?

- l) des contraintes foncières : il faut tracer des voiries pour accéder aux quartiers INDH souvent situés en périphérie voire en milieu rural alors que la plupart des terrains par lesquels passer sont privés et valent de plus en plus cher. Il s'en suit beaucoup de blocage d'opérations de branchements sociaux. La coordination avec les communes et les autres services publics est fondamentale sur ce thème.
- m) s'agissant de service au public délivré par un opérateur privé, le besoin de communication est incessant
- n) les rejets industriels sont encore peu traités (les textes législatifs sont en retard)
- o) financement : le ménage doit tout payer, ce qui représente un coût élevé malgré les aides existantes (crédit, fonds de solidarité). Une solution possible est trouver de nouveaux fonds pour subventionner les branchements (Output based aid, aide publique au développement, Fondation Bill Gates, ...).

I.2. Casablanca (LYDEC)

La situation

L'autorité déléguée est composée de la Commune Urbaine de Casablanca, de la Commune Urbaine de Mohammedia, de la Commune Urbaine de Aïn Harrouda et de certaines communes rurales. La population desservie représente 4 millions d'habitants environ. La demande en eau et électricité est en forte croissance. L'évolution des consommations montre une hausse annuelle des besoins en eau et électricité de 4%.

Le contrat

Le contrat a été signé le 1er août 1997 pour une durée de 30 ans. Il comporte trois volets : l'eau, l'assainissement, et l'électricité. Par ailleurs, LYDEC¹ gère l'éclairage public de la Commune Urbaine de Casablanca depuis janvier 2004 et depuis juin 2005 celui de Mohammedia.

Dans ce contrat de concession, l'autorité délégante reste propriétaire des infrastructures, les infrastructures financées par le délégataire sont également propriété de l'autorité délégante, le délégataire gère les services à ses risques et périls. LYDEC est juste distributeur, elle achète donc l'eau et l'électricité, le montant des achats représente 70% du CA.

- la tarification

Les prix moyens annuels sont fixés par le contrat. Ils sont automatiquement ajustés en cas de modification des prix d'achats de l'eau potable ou de l'électricité et en fonction de l'évolution de paramètres économiques.

- le programme de lutte contre les inondations

Suite aux inondations de 1997 de nombreux investissements ont été réalisés pour prévenir de telles catastrophes : création du délestage du collecteur ouest, du canal de délestage de l'Oued El Maleh Mohammedia, création d'un bureau central de contrôle des trois compétences : eau, électricité et assainissement. Le niveau contrôlé est supérieur au niveau exigé par les autorités.

Le bilan

En 8 ans, le nombre de coupures électriques a été divisé par 4 et le délai de rétablissement des clients en cas de coupure électrique divisé par 3. Les délais de réponse et d'intervention ont été réduits et un centre de relation clientèle a été créé. L'accueil de la clientèle a été amélioré, les agences sont plus conviviales et accessibles, les temps d'attente ont été considérablement réduits grâce au ticketing et au réaménagement des horaires d'ouverture.

Lydec a développé une communication de proximité avec les clients à travers le magazine trimestriel « Lydec & Vous » en complément de la communication institutionnelle à la TV, la radio et la presse.

Ces améliorations ont été très bien accueillies par les usagers, l'enquête de satisfaction de mars 2006 révèle que 93% des usagers sont satisfaits, contre 50% en 1997.

Lydec s'implique aussi dans la vie citoyenne : éducation, actions sociales, économie des ressources d'eau, électrification des bidonvilles, lutte contre l'analphabétisme, Aquassistance Maroc.

I.3. Casablanca (Initiative Nationale pour le Développement Humain)

Le programme de desserte en eau, assainissement et électricité des quartiers défavorisés

La population résidant en habitant insalubre à Casablanca est estimée par le Ministère de l'Habitat à 180 000 foyers, répartis en 20 000 foyers en habitat légal type médina ou quartiers populaires, et 160 000 en habitat informel.

Les sites à la charge de l'Initiative Nationale pour le Développement Humain abritent les 160 000 foyers en habitat informel qui se décomposent comme suit:

- 10 000 foyers déjà raccordés aux services,
- 13 000 foyers qui seront pris en charge par le Ministère de l'Habitat, dans des programmes de relogement (en appartement déjà construits) et de recasements (lots viabilisés donnés aux foyers et logement en auto-construction)

¹ L'actionnariat de LYDEC est mixte. Suez possède 51% des parts, les actionnaires marocains 49%, dont RMA Watanya 15% et la Caisse de Dépôt et de Gestion 20%

-137 000 foyers qui doivent bénéficier de l'accès aux services : électricité, eau et assainissement, grâce au programme INDH-Iame de Lydec dans les quatre prochaines années.

Le nombre de personnes par foyer attachés à ces différents décomptes est de 5,5 personnes, conformément aux derniers chiffres du recensement de 2005, le programme INDH-Inmae de Lydec prend donc en charge environ 800 000 personnes à Casablanca.

Les objectifs généraux de ce programme sont les suivants :

- donner accès aux services de base à la population de l'habitat insalubre (eau, assainissement, hygiène)
- préférer le maintien des populations sur place au relogement
- intégrer ces quartiers dans un plan d'aménagement global de Casablanca
- régulariser progressivement le foncier pour généraliser un régime foncier moderne.

Depuis des années, Lydec a été très investie dans le branchement de l'habitat insalubre, en eau et assainissement. La difficulté venait de ce que Lydec n'opère, contractuellement, que dans le formel, or l'essentiel des besoins se situent dans l'informel. Le programme INDH lui a permis de travailler sur ces nouveaux terrains.

La convention INDH

Une convention a été établie sous le patronage de sa Majesté. Le budget est de 2,4 milliards Dhs (env. 240 millions €). Le microcrédit n'est pas utilisé parce que les taux d'intérêts sont trop élevés (18%) et que les banques locales acceptent de jouer ce rôle à des taux habituels qui sont plus faibles (4%) ; en revanche dans la phase de soutien au développement local, le microcrédit peut ensuite être mobilisé.

Dans la Convention INDH signée en septembre 2005, le nombre de foyers à raccorder était estimé à 125.000 mais le recensement actuel fait état de 160.000 foyers en réalité (cf. paragraphe ci-dessus). Il y a donc un important déficit d'information et de chiffrage.

Lydec recherche des dons pour 700 millions Dhs (env. 70 millions €) et prospecte actuellement auprès de plusieurs organismes pour obtenir des fonds : l'Union Européenne, la Banque Mondiale, la Fondation Bill Gates, la coopération décentralisée². Elle a un projet avec Western Union pour mobiliser les fonds des expatriés (parrainage par zones géographiques), un autre projet avec les mosquées, un programme d'entreprises citoyennes parrainé par les Douars. Elle a obtenu 3,5 millions \$ de la Banque Mondiale.

Le bilan

En 2006, 16.000 foyers sont pris en charge (47.000 personnes sur 37 opérations), les premières opérations sont en train de sortir. Cet exemple montre que le privé peut jouer un rôle habituellement dévolu au public.

L'INDH suit une approche « *bottom up* » - dans un pays très habitué au « *top-down* ». Les débats se font au niveau des comités locaux, puis les propositions remontent jusqu'au gouverneur qui fait le lien entre le Wali et le local et qui donne les directives à suivre.

La mobilisation de tous les acteurs est un facteur de réussite. Toutefois, la standardisation et l'industrialisation des travaux et des études, pour pouvoir répliquer le travail réalisé à plus grande échelle, se révèlent difficiles.

Dans Lydec elle-même, la Maîtrise d'Ouvrage Sociale est un volet nouveau qui prend en compte les besoins exacts et les capacités de paiement des populations et informe les habitants sur les bonnes pratiques d'utilisation des services et, au-delà, sur le développement local. Son importance (50 des 150 personnes mobilisées par le projet) est déterminante pour le succès de l'opération.

² un colloque sur la question aura lieu en France en 2007

I.4. Fès (RADEFF)

La situation initiale

La ville de Fès (1 million d'habitants, classée par l'UNESCO « Patrimoine Universel ») rejette 100.000m³/j d'eaux usées non traitées qui sont à l'origine de 40% de la pollution de l'Oued Sébou. Le bassin du Sébou (6 millions d'habitants) est le plus important du pays (30% des ressources nationales en eau de surface, 20% des ressources d'eau souterraine), mais c'est aussi le plus pollué. Les répercussions sont catastrophiques pour l'irrigation, l'élevage, la santé et les conditions socio économiques ; les pertes directes et indirectes sont estimées à 200 millions Dhs par an.

La gestion de l'assainissement a été confiée à la RADEFF (Régie Autonome de Distribution d'Eau et d'Electricité de Fès), établissement public à caractère social et commercial.

Le service

- la solution apportée

Le lagunage est inadapté, la meilleure solution est l'utilisation de boues activées. Le bio gaz produit peut être ensuite récupéré pour produire de l'électricité. Cela a permis de classer le projet comme MDP (Mécanisme de Développement Propre) et d'obtenir une meilleure visibilité.

- le montage financier

L'assainissement de Fès a coûté 70 millions d'euros : prêts bonifiés de l'AFD et de la BEI, subvention de l'Etat, et autofinancement de la RADEFF.

- les préalables :

- restructuration du réseau et élimination des rejets à ciel ouvert dus à la vieillesse des collecteurs
- dépollution industrielle (traitement des margines)

En 1996, un prêt de la BIRD et de l'AFD avait déjà permis la rénovation de 70 km de réseau, des ouvrages annexes et de la station de prétraitement.

Le bilan

La ville de Fès a beaucoup souffert de pénurie d'eau. Après 1991 le plan directeur d'eau potable a fixé comme premier objectif à la régie de résoudre ce problème. Depuis 1995 les problèmes de pénurie sont résolus, l'ensemble de la ville est branchée et desservie en continue.

Si le taux de rendement reste insuffisant (57%) le taux de recouvrement des factures est élevé (plus de 90%) ce qui montre la satisfaction des usagers. Le FODEP et l'agence de l'eau du Sébou subventionnent pour 60% des investissements de dépollution industrielle. Sur le plan technique tout est prêt, il reste l'aspect social.

En ce qui concerne l'état d'avancement

- du projet d'épuration : les études de faisabilité et d'impact sont terminées, le montage financier est bouclé, un appel d'offre est en cours de préparation.

- du projet de dépollution industrielle : l'étude de faisabilité a été approuvée par le comité de suivi, l'ensemble des industriels ont signé un contrat dans lequel ils s'engagent à réaliser les prétraitements nécessaires d'ici 2007-2008. Ce contrat a donc été l'occasion d'un début de régulation en matière de dépollution industrielle.

II. TUNISIE

II.1. Eau potable (SONEDE)

La situation

Avec 484 m³ par personne et par an de ressource en eau renouvelable, la Tunisie devrait être en situation chronique de pénurie d'eau. Or elle n'a pas de pénurie conjoncturelle ni structurelle forte – qui serait du reste inacceptable pour la population. La raison tient (i) à la part modique de l'eau potable dans la demande totale d'eau (13%), (ii) aux lourds investissements effectués pour mobiliser la ressource (barrages et réservoirs). Cela dit, des problèmes demeurent :

- 600 000 personnes sur 10 millions n'ont toujours pas accès à l'eau. Or pour satisfaire ces 6% de la population nationale, les investissements sont considérables – mais nécessaires au regard des Objectifs du Millénaire.
- Les besoins augmentent. L'urbanisation rapide à partir des années 50 (de 25% en 1946 le taux d'urbanisation a atteint 70% en 2006) a généré une demande accélérée d'approvisionnement en eau potable, et cette progression continue.
- La salinité limite l'offre (et la désalinisation est de toute façon une solution limitée)
- Surtout, l'efficacité de l'utilisation laisse à désirer, car il est notamment constaté beaucoup de non facturation.

Le service

- l'opérateur

La Société Nationale d'Exploitation et de Distribution des Eaux (SONEDE), créée en 1968, est un établissement public à caractère industriel et commercial, chargé de la production et la distribution de l'eau sur tout le territoire tunisien. Elle gère, sous tutelle du Ministère de l'Agriculture et des Ressources Hydrauliques, 11 stations de traitement, sur 37 districts.

- la tarification

Le système tarifaire distingue 5 tranches de consommation en m³ par trimestre : 0-20, 21-40, 41-70, 71-150, 151 et plus. A chaque tranche correspond un tarif identique au niveau national (la solidarité nationale est indispensable à cause des inégalités de richesse en eau entre le Nord et le Sud). Ceux qui consomment moins de 20 m³ par trimestre paient le « tarif social » (mais s'ils consomment plus que cette tranche ils basculent entièrement dans la tranche supérieure). Ce système de tarification répond d'abord à un souci de limitation de la consommation, ensuite à un souci de justice sociale ; il subventionne les petits consommateurs et ne dépend pas des revenus - par conséquent les familles nombreuses à faibles revenus peuvent se retrouver exclues du tarif social.

Une légère surfacturation du secteur industriel et touristique permet de compenser la moindre facturation des usagers de la tranche sociale.

- la délégation au privé

La délégation des services au secteur privé commence progressivement dans certaines zones. L'autorité nationale conserve la maîtrise mais peut déléguer la gestion d'une station à une entreprise privée.

Le bilan

La production d'eau est passée de 90 millions de m³ en 1968, à 400 aujourd'hui. Le nombre des localités desservies est passé de 204 à 2600. Les capacités de stockage sont importantes, le réseau de distribution compte 29.000 km. La SONEDE dessert 100% de la population en milieu urbain, et 40% en milieu rural où intervient un autre opérateur en complément (la Direction Générale du Génie Rural, dont la SONEDE prend progressivement le relais) ; après avoir commencé par les grandes villes, l'opérateur équipe en effet l'ensemble du territoire, en finissant par le rural. Le rendement global est passé de 67% en 1968 à 78% aujourd'hui. En ce qui concerne la qualité de l'eau, 50 .000

analyses par an permettent de suivre la qualité bactériologique de l'eau qui s'est avérée conforme dans 98% des cas (normes tunisiennes et de l'OMS)³.

Le succès de la gestion publique pratiquée par la SONEDE est le résultat en particulier :

- d'une forte volonté politique : depuis l'Indépendance, la Tunisie a mis en place un projet de société visant (i) l'émergence d'une classe moyenne cultivée, moderne, ouverte sur l'extérieur, (ii) l'équilibre interrégional, l'équité sociale et la solidarité nationale ;
- de l'incapacité des communes à gérer les services après l'Indépendance. Dès 1968, le gouvernement a fait le choix de confier ces services à un opérateur public unique dans le cadre d'une politique nationale de l'eau. Un Secrétariat d'état aux ressources hydrauliques centralise et coordonne l'ensemble des activités liées à l'eau. Cela a permis à la SONEDE de se doter de capacités humaines suffisantes (7000), pluridisciplinaires et de qualité.

Cette recentralisation des compétences après l'Indépendance (la majorité des experts avait quitté le pays, il fallait donc regrouper ceux qui restaient) aura donc constitué une solution adaptée à la taille du pays et à ses besoins. La recentralisation a ainsi permis une concentration des compétences, et aussi une péréquation nationale et une continuité de la gestion de l'eau depuis le national jusqu'au local. Le passage à la gestion déléguée peut introduire un complément positif.

Dans ce contexte, que signifie « gestion intégrée de l'eau » ? Elle implique :

- p) une politique nationale de l'eau (une législation et des stratégies, des scénarios d'allocation des ressources, des plans d'actions à l'échelle nationale et à celle du bassin versant, la coordination des actions) ;
- q) des mécanismes de financement, de suivi assurant la transparence ;
- r) et des mécanismes de gouvernance et de contrôle pour demander des comptes aux gestionnaires de la ressource.

En ce sens, la Tunisie a réussi à mettre en oeuvre une gestion intégrée de l'eau.

II.2. Assainissement (ONAS)

La situation initiale

L'ONAS est l'opérateur public en charge de la gestion de l'assainissement en Tunisie. Avant sa création en 1974, plusieurs agglomérations étaient dépourvues de réseaux, de rares localités étaient équipées de stations d'épuration en fonctionnement. Le pays souffrait de sérieux problèmes sanitaires. Le gouvernement a donc décidé de créer un organisme public chargé uniquement de l'assainissement avec la personnalité morale et l'autonomie financière. Les missions de l'ONAS sont les suivantes : la lutte contre les pollutions hydriques ; la construction, la gestion, l'exploitation du service d'assainissement et la vente des sous produits. Il intervient pour l'exploitation dans les villes prises en charge par décret.

Le service

- le recouvrement des coûts

La redevance d'assainissement couvre 60% des coûts d'exploitation, le reste étant couvert grâce au fonds des collectivités locales : 10%, et aux subventions de l'Etat : 30%.

L'Etat a financé 35% des investissements, et le reste a été financé par les emprunts, dons ou autres.

³ La SONEDE travaille à l'accréditation ISO 17025 de son Laboratoire Central

- la tarification

Elle obéit à deux principes, pollueur-payeur, et solidarité sociale. Le tarif des usagers domestiques distingue 5 tranches, celui des usagers industriels dépend du seuil de pollution. Une péréquation est établie en surfacturant les hôtels touristiques et l'industrie, au bénéfice des ménages. Mais le ciblage des plus bas revenus est peu précis car 70% de la population se situe dans la tranche [0-40 m³] ; les recettes de la redevance perçues pour cette tranche ne représentent que 5% de la recette totale, alors qu'elle représente 30% de l'eau consommée. L'ONAS est en train de mettre en place une nouvelle grille tarifaire plus sécurisante qui permettra un ciblage social plus discriminant pour assurer la pérennité financière du service.

Le bilan

12.000 km de canalisation ont été réalisés. Entre 1974 et 2006, 1 milliard \$ ont été investis, dont la moitié durant la seule période 2002-2006. Aujourd'hui, 5,3 millions de tunisiens sont raccordés sur les 6,5 millions d'urbains. Rural compris, le taux de raccordement de la population nationale est de 55%. 3 millions de ruraux ne sont pas encore raccordés (mais il ne faut pas exclure le maintien de solutions individuelles : fosses septiques..., dont l'ONAS n'a pas la charge).

Il reste plusieurs défis à relever :

s) Techniques : l'ONAS recherche de nouvelles technologies moins chères et moins consommatrices d'énergie (il faut internaliser tous les coûts, et sur le long terme – d'où le rôle de l'Etat) ; et des solutions adaptées aux agglomérations de petite taille et aux zones rurales. Cela suppose aussi l'élaboration de schémas directeurs pour chaque gouvernorat, et, à une échelle supérieure, pour chaque bassin versant afin de prendre en compte le rural avec l'urbain.

t) Financiers : les infrastructures actuelles sont sous-dimensionnées face à la montée des besoins, et l'équilibre financier reste fragile, en raison du système tarifaire actuel.

u) Réglementaires : Dans les nouveaux appels d'offres de participation du secteur privé, l'accent est mis sur les moyens, et non sur les résultats. Mais il faut trouver le moyen d'inciter le privé à participer davantage. Aujourd'hui, 1.500 km et 8 stations sont délégués, mais la durée maximale d'une délégation au privé est de cinq ans, ce qui ne constitue pas une incitation suffisante pour les opérateurs privés ; il faudrait au minimum des contrats de 7 ans.

III. ALGERIE

III.1. Situation nationale

La situation initiale

- *une succession de réformes*

De 1962 à 1970, la gestion des services d'eau et d'assainissement était assurée par les régies communales en majorité, par certains opérateurs intercommunaux et par quelques sociétés privées (Alger, Oran, Villes du Sud...).

En 1970, face à un constat d'insuffisance des capacités au niveau des communes et la dégradation de la qualité des services, l'Etat a créé la SONADE, Société Nationale de Distribution de l'Eau potable et Industrielle chargée du monopole de la production et de la distribution de l'eau sur l'ensemble du territoire. L'assainissement est resté de la compétence des communes.

La mise en place de cette société s'est très vite avérée difficile. D'abord parce que le délai de prise en charge des installations et des services communaux fixé par l'Etat était beaucoup trop court et ne tenait pas compte des phases de transitions nécessaires étudiées et définies préalablement au lancement de la réforme. Par ailleurs, la création de cette société se heurtait à l'opposition des communes elles-mêmes.

Trois ans après sa création, la responsabilité de la distribution lui était formellement retirée et redonnée aux communes. Seule la gestion des installations de production restait dans ses attributions. Les problèmes du secteur n'étaient pas résolus pour autant. Ils s'aggravaient bien au contraire, avec la pression démographique.

En 1983, la SONADE a été dissoute et remplacée par 13 entreprises régionales de distribution et de production, sous tutelle du Ministère chargé de l'Hydraulique, couvrant tout le territoire.

En 1987, une nouvelle réorganisation du secteur a réduit le nombre d'entreprises régionales à 9 placées sous tutelle du Ministère de l'Hydraulique et créé 26 entreprises de Wilaya (département) sous tutelle du Ministère de l'Intérieur. Les 9 entreprises régionales étaient en charge des grandes agglomérations et les 26 entreprises locales étaient en charge des villes petites et moyennes au niveau des Wilayas. En revanche le service d'assainissement restait à la charge des 950 régies communales d'assainissement.

On peut remarquer que la responsabilité de la gestion des services de l'eau et de l'assainissement était restée, malgré plusieurs tentatives de centralisation au niveau local et régional. Ce qui permettait en principe, une meilleure appréhension des problèmes et une participation plus sûre et active des acteurs locaux.

Toutefois la multiplicité des organismes de gestion, la diversité de leurs statuts et tutelles, et surtout leurs grandes différences de moyens et de capacités rendaient très difficiles le contrôle et la régulation du secteur.

- *un bilan insatisfaisant*

Au cours de la période de 1962 à 2001, l'évolution du service public de l'eau aura été marquée par :

- une série de restructurations qui n'a pas permis de stabiliser une organisation en mesure de développer une politique financière, technique et de gestion efficace
- des responsabilités parfois contradictoires
- une préoccupation des pouvoirs publics plus grande pour l'investissement que pour la gestion
- un affaiblissement dans la maîtrise et la qualité de la gestion des services de l'eau et de l'assainissement.

La réponse apportée

En 2001, les pouvoirs publics ont décidé de réorganiser le secteur en regroupant et en intégrant l'ensemble des entreprises publiques, régionales, wilayales et des régies communales dans deux sociétés nationales : **ADE pour l'eau potable et ONA pour l'assainissement**. Cette réforme s'appuyait sur les objectifs suivants :

- mettre fin à une situation de désordre dans l'organisation du secteur
- mettre en œuvre une stratégie de redressement et de planification permettant de garantir un développement durable du service public de l'eau
- engager une action de remise à niveau de tous les opérateurs

- favoriser le développement de partenariats avec des opérateurs nationaux ou étrangers. Le Code de l'Eau autorise en effet « le secteur privé à participer en tant qu'opérateur d'une concession au développement du secteur » depuis 1996 (cf ; la loi de 1996 modifiant la loi de 1983. Cette loi a été améliorée en 2005).

L'intervention de l'ADE sans être déterminante, a apporté quelques améliorations dans la gestion du secteur.

La prise en charge de la responsabilité des services de l'eau et de l'assainissement sur l'ensemble du territoire (même si elle n'a pas encore été entièrement assumée) a incontestablement « mis de l'ordre » dans un secteur hétérogène et partagé entre différentes institutions (ministères, wilayas, communes).

Cependant, malgré des améliorations notables dans certaines villes et régions, les performances de l'ADE et de l'ONA sont loin d'atteindre les objectifs qui étaient assignés à ces entreprises.

La qualité du service de l'eau est encore insuffisante dans de nombreuses villes où la distribution est encore intermittente. Les résultats techniques et financiers de la gestion s'améliorent très lentement.

Les pouvoirs publics, désireux de changer rapidement et radicalement le niveau de qualité et d'efficacité de la gestion de ces services ont alors jugé utile de faire appel à l'expérience d'entreprises internationales dans le cadre de partenariat public-privé pour la gestion des services publics d'eau.

En 2006, la première opération de partenariat public privé a été lancée : la gestion de la distribution d'eau et de l'assainissement de l'Agglomération d'Alger a été confiée à une société publique filiale de ADE et ONA (SEAAL) gérée par l'entreprise Suez-Environnement, dans le cadre d'un contrat de gestion. Le contrat prévoit, pour une période de cinq ans, la mise à disposition de cadres et personnels techniques, la formation des personnels et le transfert de connaissances.

Le Ministère des Ressources en Eau développe actuellement cette formule de partenariat en lançant des appels d'offres internationaux aux entreprises spécialisées pour la gestion des services de l'eau des agglomérations d'Oran, Constantine et Annaba.

Le système d'organisation du partenariat prévu pour ces villes est sensiblement le même que celui développé pour Alger. La société privée s'engagerait dans le cadre d'un contrat de cinq ans conclu avec une Société (SPA) filiale de ADE et ONA à gérer l'eau potable et l'assainissement dans des périmètres urbains autour des grandes villes citées.

Il est prévu dans les années prochaines d'étendre cette solution à une dizaine d'autres villes de moyennes importance.

Le développement de cette stratégie conduira vraisemblablement, à terme, à une nouvelle décentralisation de la gestion du secteur de l'eau potable et de l'assainissement urbain.

Bilan

- la gestion de l'eau potable

A ce jour l'ADE n'a repris que les anciennes entreprises régionales ayant compétence sur 22 wilayates mais ne gère en fait que 350 des 810 communes de ces wilayates. Les EPEDEMIA sont toujours présentes dans les 26 wilayates restantes mais ne gèrent elles aussi que 258 des 831 communes de ces wilayates.

En fait 3/5 des communes gèrent directement l'eau potable. Il s'agit de petites communes ne disposant souvent pas de moyens de gestion suffisants.

- la gestion de l'assainissement

L'ONA qui doit prendre en charge la gestion de la totalité des réseaux d'assainissement et des installations d'épurations n'est présent qu'au niveau de quelques agglomérations et gère quelques stations d'épuration.

La capacité actuelle des stations d'épuration est de 4.1 millions équivalents habitants ou 423 000 m³/j, mais 183 000 m³/j (67 millions de m³) seulement sont aujourd'hui épurés, soit environ 10% du volume global d'eaux usées.

- la population desservie

Malgré les problèmes institutionnels le taux de raccordement a progressé comme on peut le voir sur le tableau ci-après. Le fléchissement observé en 1998 semble être du essentiellement à la baisse du taux d'accroissement démographique.

Désignation	1966	1977	1987	1998	2005
Population (1000 hab)	12012	16948	22714	29272	33000
%raccordement à un réseau d'AEP	37.1	45.8	57.8	70.8	79.0
Population raccordée (1000 hab)	4458	7762	13129	20725	26070
%raccordement réseau d'assainissement	23.1	39.9	51.7	66.3	75.0
Population raccordée (1000 hab)	2775	6643	11743	19407	24750

La population totale gérée par l'ensemble ADE, EPEDEMIA et Régies Communales serait actuellement de l'ordre de 28 millions d'habitants pour une production totale d'eau de 1, 600 milliards de m³ par an. Soit une dotation brute de 156 l/h/j.

- le niveau des pertes

Cependant les pertes globales représenteraient 45% du volume produit réparties comme suit : 31,5% pertes physiques et 13,5% pertes commerciales.

Ces chiffres donnent une idée des efforts à entreprendre aussi bien dans le domaine technique (rénovation et réparations des réseaux et installations) que dans la gestion financière et commerciale.

- la qualité du service

Une enquête réalisée par la Direction de l'alimentation en eau potable du Ministère des ressources en eau, au cours du 4^{ème} trimestre 2002, montre que moins de 10% des algériens disposent d'un approvisionnement en eau continu, 50% un service quotidien avec des coupures et le reste de la population connaît un approvisionnement tous les deux à 7 jours.

Cette situation s'est notablement améliorée par rapport à 2002, fin d'une période de grande sécheresse.

La proportion des agglomérations où le service de l'eau n'est assuré qu'au mois tous les 2 ou 3 jours a nettement diminué. Cependant, la distribution H24 est encore limitée à 9% des grandes agglomérations.

III.2. Eau et assainissement à Alger

La situation initiale

- sur le plan technique

Sur le plan technique en début de contrat, les installations de production d'eau, les réseaux étaient dans un état de dégradation avancée : moteurs à l'arrêt, très nombreuses fuites. 30% des habitants recevaient l'eau tous les deux jours ou moins, et en centre ville l'eau était distribuée quotidiennement sur une plage horaire de 6H à environ 20 H.

En assainissement, le taux d'épuration était de 5%, les réseaux non curés, les postes de relevages ensablés. Le bas de la ville était inondé à chaque pluie. Les salariés avaient peu d'outils, peu de moyens de locomotion, des accessoires réseaux anciens et peu adaptés.

Sur le plan de la clientèle, il manquait environ 200 000 abonnés dans la base, un tiers des compteurs était bloqué, 25% d'habitants réglait les consommations au forfait. Il y avait de très nombreux branchements illicites. Il y avait un an de chiffre d'affaires de retard de règlements.

- les principales motivations du choix du mode de gestion et de l'opérateur

Très probablement, la période de sécheresse en 2003 où l'eau a été drastiquement rationnée suivie de la dramatique coulée de boue de Bâb El Oued ont définitivement convaincu le gouvernement de prendre des mesures efficaces en vue de régler cette situation.

L'administration algérienne s'est souvent inspirée des modèles français. C'est donc tout à fait naturellement qu'elle a choisi le mode de gestion déléguée à une société privée pour avancer dans l'amélioration du service public. Seulement, plusieurs éléments sont venus contrecarrer cette volonté : l'absence de cartographie, l'absence de comptages, les investissements extrêmement importants à réaliser, les effectifs pléthoriques affectés à l'eau et à l'assainissement, le prix politique du service de l'eau, les interrogations sur l'évolution politique du pays, ne permettaient pas à un opérateur privé de s'engager sans difficultés prévisibles.

C'est ainsi que Suez Environnement et l'Etat algérien (le Ministère des Ressources en Eau a été le porteur principal de ce projet) sont arrivés à définir le nouveau « business model » suivant :

- Création de la société SEAAL (société 100% algérienne, de droit algérien, de financement algérien, filiale à parité de l'ADE et de l'ONA) chargée de la délégation du service public de l'eau et de l'assainissement de la wilaya d'Alger (52 communes – 3,5 millions d'habitants).
- A la suite d'un appel d'offre en gré à gré de prestation de services avec l'ADE et l'ONA, Suez Environnement s'est engagé à mettre à disposition de SEAAL une trentaine de managers (dont le Directeur Général) et d'experts pour diriger la SEAAL, à mettre à sa disposition les outils les plus modernes dont elle dispose, à transférer son savoir-faire et enfin à mettre en place une politique suivie de formation pour la remise à niveau de l'ensemble des 3 800 salariés.
- Ce marché a été traité pour une durée de 5 ans, durée pendant laquelle l'Etat algérien s'est engagé à investir 200 millions par an dont 60 pour la SEAAL (hors marché Suez Environnement) et 140 pour assurer les équipements structurants majeurs comme les usines d'eau (dessalement), les transferts, les usines d'épuration et autres adductrices ou collecteurs essentiels.
- Enfin, pour assurer l'équilibre du marché, Suez Environnement s'est engagé notamment à assurer une distribution H24 de l'eau dans tout l'Algérois au bout de 3,5 années de contrat.

Ce n'est qu'à l'issue de ce contrat, qu'une véritable délégation de service publique pourra être envisagée.

- les attentes de la population

Les attentes de la population sont énormes. Difficile encore aujourd'hui de faire comprendre qu'il faut un temps minimum pour obtenir du résultat. Les chantiers, garantissant la ressource, engagés par le Ministère seront en état de marche, s'il n'y a pas de retard, que pour l'été 2008 ce qui est encore loin compte tenu du risque de sécheresse qui semble s'annoncer.

Le contrat

- les actions réalisées depuis le début du contrat sont les suivantes :

- organisation de l'infrastructure (bâtiments, informatisation, câblage,...), création des services transverses liés à la création de l'entreprise (DAF, RH, Com, Patrimoine, Direction technique, ...), mise en place des procédures,
- amélioration des technologies (les choix technologiques sont de la responsabilité de SEAAL. Compte tenu de la proximité de la France, il est largement fait appel aux marchés français et européens. Par ailleurs, c'était également un engagement de Suez Environnement que de permettre l'accès de SEAAL à son réseau d'achat)
- coté terrain, mise en place des directions d'exploitation eau et assainissement et de la direction clientèle.

Le projet est lancé dans tous les domaines, après les premiers équipements en matériel, reprise des vannes, des accessoires divers, des armoires électriques, recherche de fuites, procédures et processus qualité,

Trois types de formations ont été mis en place :

- Les formations pour cadres dirigeants ou supérieurs dus au titre du contrat (100 jours de formation en France).
- Les formations techniques pour tout le personnel. Trois formations généralistes sont démarrées (pack office, sécurité, généralités H24), bien d'autres sont en préparation.
- Les formations « comportementales » sur le changement. Au terme de la première année, l'ensemble des cadres aura été concerné par une première phase.

Il n'y a pas de formations particulières pour les autorités locales qui suivent cependant le travail de la nouvelle équipe à l'aide des plans d'action et des rapports d'experts qui leur sont régulièrement transmis.

- les contraintes rencontrées

Les deux principales difficultés sont les suivantes :

- Remise en mouvement de l'ensemble des salariés (motivation, changement, valorisation,...).
- Convaincre les opposants au projet (internes et externes) -qui croient qu'avec l'argent alloué à SEAAL ils y seraient arrivés- qu'il s'agit bien d'un processus, d'une méthodologie, d'un mode de management pour la réussite durable de l'opération.

- la gestion de la ressource

Par crainte d'une période dite de sécheresse quelques dispositions de prudence ont été prises pour anticiper d'éventuels manques d'eau. Il s'agit notamment de l'exécution d'un programme à marche forcée de réhabilitation des forages de la Mitidja en vue d'économiser l'eau des barrages de l'Atlas. Dans deux ans, après réception des ouvrages, il faudra inverser ce dispositif pour permettre à la nappe de la Mitidja de se reconstituer car elle est aujourd'hui très sollicitée (eau potable mais surtout irrigation pour les cultures). Il n'y a pas d'autres possibilités dans l'intervalle.

- la coordination entre les différentes parties prenantes

Différentes instances couvrent parfaitement la circulation de l'information aux endroits nécessaires (Ministère des ressources en Eau, ADE, ONA, Wilaya et sa Direction de l'Hydraulique, Agence nationale des barrages et transferts, Office National de l'irrigation, ...). Il n'y a pas à Alger d'associations représentatives (ni ONG) pouvant être considérées comme interlocuteur valable.

- le financement du projet

Compte tenu des ressources actuellement générées par le niveau de prix des hydrocarbures, l'Algérie n'a pas cherché de financements associés à cette opération.

- la tarification appliquée

Il est appliqué une tarification nationale fixée par le Ministère des Ressources en Eau. Les prix sont volontairement bas, la société SEAAL est une entreprise subventionnée annuellement. Le prix de l'eau, assainissement compris, est de 28 DATTC/m³ pour 80 m³ par an, sachant que la part eau est de 6 DAHT/m³ et la partie fixe annuelle correspond à 15DAHT/m³.

Les usagers reçoivent 4 factures par an. Celles-ci sont accompagnées d'un petit encart visant à diffuser une information simple comme la qualité de l'eau, les gaspillages, ...

Le bilan

Au bout de 9 mois de vie du contrat, les premiers résultats voient le jour :

- 300 000 habitants nouveaux bénéficient d'une distribution 24 heures sur 24
- Démarrage des grands curages (moins d'inondations)
- Recherche systématique de fuites (50 000 m³/jour déjà trouvés).
- Début de l'opération de recensement
- Lancement des opérations à moyen/long terme (schémas directeurs)
-

S'il est difficile d'estimer le niveau de satisfaction de la population, il y a cependant de façon factuelle moins d'articles de presse sur les manques d'eau et les coupures intempestives.

Compte tenu du niveau de prix, les services semblent relativement bien accessibles.
Il est encore trop tôt pour apprécier la montée en compétences des agents.

Toutefois cette forme de business model ne présente un intérêt pour les sociétés privées que si elle est limitée dans le temps et débouche sur un contrat de délégation de service public inscrit dans la durée et gagnant/gagnant pour les deux contractants.

IV. MOYEN-ORIENT

IV.1. Tripoli (LIBAN)

La situation initiale et le financement

En 1993, le Liban sort de la guerre civile et demande une aide à la France. Un audit réalisé par Suez fait état d'une situation catastrophique au sein des offices de l'eau : méconnaissance économique, faiblesse des compétences, dette énorme, problèmes techniques, de gestion, personnel démotivé, etc... En 1999, l'AFD accepte d'octroyer un prêt⁴ bonifié de 20 millions d'euros à l'Etat libanais pour améliorer la gestion des services et le réseau. 11 millions d'euros sont dédiés aux infrastructures et 9 millions à l'opérateur. Le cadre réglementaire libanais ne permettant pas l'intervention du privé dans l'eau, l'Etat a dû créer une loi (L401) autorisant le gouvernement à associer le privé à la gestion des services dans le cadre d'un contrat de « gestion associée ». Ce nouveau concept traduit mieux la réalité que les autres appellations existantes (« gestion déléguée », ou encore « contrat de gérance » en Algérie). Il a permis d'obtenir l'accord du gouvernement auparavant hostile au partenariat avec le privé.

Le contrat

Le processus d'élaboration du contrat a été extrêmement long : pas moins de quatre ans ! L'appel d'offre a été lancé en 2002, le démarrage a eu lieu en 2003. Il s'agit d'un contrat de gestion associée signé pour 4 ans avec la communauté urbaine de Tripoli (400.000 habitants) ; « associée », car les personnels restent de statut public, et les règles de gestion restent publiques. Le contrat couvre trois activités, dans le domaine de l'eau potable uniquement : exploitation et production de l'eau, gestion du service, et maîtrise d'œuvre.

Le bilan

Le bilan est positif sur le plan *technique*. De nouvelles installations de traitement ont été financées par la BEI (de nouveaux traitements ont été introduits, par exemple la chloration qui permet de désinfecter l'eau). La réparation des fuites a permis de lever le rationnement instauré durant la guerre civile. Des compteurs ont été installés pour mesurer ce qui rentrait dans le réseau. Une étude des consommations individuelles a été menée pour évaluer les besoins de la population. Un logiciel de comptabilité analytique a été instauré. La cartographie du réseau a permis d'inventorier les biens, de faire le bilan des investissements nécessaires (réparation des fuites, etc...) et d'engager les travaux de maîtrise d'œuvre (extension et réhabilitation du réseau, informatisation des services).

Il l'est également sur le plan *commercial*. Il n'existait pas de gestion clientèle. Suez a mis en place un service d'accueil et de suivi du client (facturation), et d'information au client (brochures d'explication de la facture, règles d'abonnement, numéro d'urgence). Il a été nécessaire de recenser les consommateurs. Beaucoup de gens étaient toujours comptabilisés comme des abonnés alors qu'ils avaient déménagé ou avaient été tués lors des affrontements, que l'immeuble avait été détruit... Au départ les gens posaient beaucoup de questions, puis le nombre de demandes s'est stabilisé.

Le bilan est également positif sur le plan *financier*. Le taux de collecte des factures a été multiplié par deux (de moins de 30% à plus de 60%), preuve de la satisfaction des usagers. Le règlement de la dette antérieure (notamment les factures d'électricité) a débuté. Actuellement le tarif rémunère l'exploitation (en dehors des charges de personnel Ondéo) et les petites réparations. Il s'agit encore d'un équilibre fragile qui subsiste grâce au prêt de l'AFD. Néanmoins actuellement une partie du tarif sert aussi à payer la dette antérieure ; le paiement total de celle-ci libèrera des financements pour renforcer l'équilibre financier du service.

Il l'est enfin sur le plan *humain* : un important effort de formation des personnels a accompagné l'informatisation de l'Office (qui comptait... quatre ordinateurs en 2003 !).

⁴ Le prêt est remboursé par les contribuables et non par les factures d'eau payées par les ménages.

Les difficultés qui se sont posées sont liées :

- aux lourdeurs administratives car l'administration libanaise n'était pas réellement convaincue de la pertinence d'un tel contrat
- aux problèmes politiques, le comité de supervision étant composé... des anciens personnels de l'Office
- à des problèmes de gestion, Ondeo étant obligé d'utiliser les règles du public
- à l'ampleur de la dette (l'Office ne payait pas sa facture d'électricité).

IV.2. Amman (JORDANIE)

La situation initiale

La situation trouvée par Suez était assez similaire à celle de Tripoli : Amman souffrait d'un rationnement sévère ; les fuites de réseau expliquaient un très faible taux de rendement ; le taux de recouvrement des factures était faible ; il n'y avait pas de maintenance des réseaux ; le personnel était démotivé, etc... Point commun à tout le Moyen-Orient : la culture client n'existait pas, l'administration était censée tout prodiguer.

Le contrat

La réhabilitation des réseaux et l'amélioration du service ont été financées par la Banque Mondiale. Un contrat de gestion des services d'eau et d'assainissement a été signé en 1999, et prolongé deux fois. L'opérateur LEMA est issu d'un partenariat entre Suez environnement et un opérateur local : MWHAJ.

Le bilan

La motivation des salariés (prime), l'informatisation et le développement de la culture client ont été les principaux enjeux. Beaucoup de temps a été consacré à la formation du personnel (130 000 heures de formation). Comme au Liban, une comptabilité analytique - qui n'existe pas dans le public - a été mise en place. Résultat : les délais de réparation se sont considérablement raccourcis, les relations avec la clientèle se sont développées parallèlement ; les clients sont tenus informés par sms (moyen rapide et peu coûteux), le parc des compteurs a été remplacé à 50%, la qualité de l'eau a été améliorée.

Il subsiste néanmoins des difficultés :

- v) Contrairement au cas de Tripoli le rationnement n'a pas été levé (ce qui engendre quelques problèmes techniques : au redémarrage, les compteurs comptent également l'air chassé des tuyaux par l'arrivée d'eau).
- w) Malgré les (très nombreuses) réparations, le rendement de réseau plafonne à 72% (or le contrat demande 80%), il est possible que le réseau soit trop vieux ou que les compteurs soient de mauvaise qualité ou mal étalonnés ; l'eau non facturée peut être également s'expliquer par des branchements illégaux. D'où l'impression d'un plafond difficilement dépassable.
- x) Il est nécessaire de faire une évaluation totale du patrimoine, mais pour cela le contrat doit être plus long comme c'est le cas à Casablanca (où il existe un schéma directeur sur 20 ans, ce qui permet d'optimiser le renouvellement des réseaux). Le long terme permet d'être plus économique. La durabilité du service est un point sensible : le contrat se termine en décembre 2006, après deux prolongations, que se passera-t-il ensuite ?

IV.3. Alexandrie (EGYPTE)

La situation initiale

- la ressource en eau

Le Nil est la principale source d'eau potable de l'Egypte. Les accords égypto soudanais de 1959 ont contingenté le quota disponible pour l'Egypte à 55 Mrd de m³ par an, ce qui fait de l'Egypte le plus gros consommateur des eaux du Nil. Toutefois ce volume même s'il est

abondant, reste constant alors que la population égyptienne s'accroît d'environ un million d'individus par année. Un des défis auquel doit faire face le pays est donc la réduction de sa dépendance au fleuve (en modifiant les modes de consommation ou développant les ressources) pour éviter qu'il ne soit confronté à une situation de pénurie d'eau. D'autant plus que les accords de partage ont laissé de côté l'Éthiopie, dont les besoins s'accroissent également, et qui pourrait remettre un jour en cause les accords passés.

Toutefois, alors que la majorité du territoire égyptien est située en climat désertique, Alexandrie bénéficie d'une pluviométrie plus abondante, de près de 200 mm par an, qui était historiquement utilisée pour remplir les fameuses citernes de la ville.

- des infrastructures vétustes ou insuffisantes

Les précipitations interviennent le plus souvent sous forme d'orages et jouent aujourd'hui un rôle préjudiciable faute d'être correctement canalisées et en l'absence d'un système d'assainissement généralisé à l'ensemble de la ville et suffisamment performant. En effet, au lieu de contribuer à la production d'eau potable, elles provoquent la diffusion de la pollution liée aux activités humaines et industrielles d'une région à forte densité (env. 5 millions d'habitants). Les eaux usées parviennent à s'infiltrer dans le réseau d'eau potable, devenu vétuste dans une grande partie de la ville.

Depuis longtemps, l'eau du robinet n'est plus considérée comme potable.

- l'assainissement, priorité des autorités publiques

À la fin des années 70, les autorités égyptiennes ont pris la mesure du problème qui se posait, à la fois en terme de santé publique et de pollution côtière. En effet, les eaux usées, de toutes origines étaient déversées sans aucun traitement, dans la méditerranée. Des efforts importants ont été déployés au plan institutionnel et en direction des bailleurs de fonds pour mobiliser les financements nécessaires.

- la modernisation de la gestion de l'eau

Avant 1860, il n'existait pas de service public d'eau potable à Alexandrie. En 1860 deux compagnies se sont vues confiées la production et la distribution d'eau potable, l'une française et l'autre une multinationale égyptienne. Le gouvernement égyptien a racheté la compagnie française en 1867, puis la compagnie égyptienne en 1879. Il a ensuite revendu les deux compagnies à une société anglaise à responsabilité limitée, avant de nationaliser la société d'eau d'Alexandrie en 1968.

En 1971, le gouvernement a décidé de décentraliser la gestion des services d'eau et d'assainissement. La production et la distribution d'eau potable, la collecte ont alors été confiés à l'Alexandria Water General Authority (AWGA) tandis que l'Alexandria General Organization for Sanitary Drainage (AGOSD) héritait de la mise en oeuvre de la politique d'assainissement. Ces deux entités étaient placées sous la responsabilité du Gouvernement d'Alexandrie et non plus du Ministère du Logement et des Services Publics. Mais elles disposaient de peu d'autonomie de décision et financière. Les recettes en provenance des usagers ne couvraient que 25% des coûts, les subventions d'Etat assurant l'équilibre.

La réponse apportée

Dans le prolongement de la guerre du Kippour (oct. 1973) l'Égypte a bénéficié d'une attention favorable de la part des bailleurs de fonds pour son rôle joué en faveur de la paix. C'est ainsi que, à partir de 1978, des dons de l'USAID ont permis de rénover une partie des infrastructures (200 km d'égouts) et de construire des unités de traitements des eaux usées (situées principalement à l'est ville). Depuis 2000, treize des quinze collecteurs qui rejetaient directement les eaux usées de la ville dans la mer ont été fermés.

La France, l'Allemagne et la BEI se sont engagées dans la création du système d'assainissement de la région Ouest de la ville (Mex et Agami). Ces projets, lancés à la fin des années 1980 ont fait l'objet d'études approfondies et d'une collaboration étroite avec les autorités égyptiennes, mais ont rencontré de nombreuses difficultés.

L'instabilité institutionnelle, la multiplication des acteurs et l'absence de coordination entre eux ont été des handicaps. Après la décentralisation de 1971, le gouvernement égyptien a replacé l'assainissement d'Alexandrie sous l'autorité du ministère de l'habitat et des services urbains (NOPWASD).

Puis, sous la pression des bailleurs de fonds et afin de moderniser la gestion des services, une réorganisation des services d'eau potable et d'assainissement est intervenue en 2004. Les entités administratives de gestion de l'eau et de l'assainissement ont été transformées en sociétés d'économies mixtes, placées sous l'autorité d'une « Holding company » nationale.

L'AWGA est ainsi devenue l'Alexandria Water Company (AWCO). Son nouveau statut lui donne un peu plus d'autonomie, elle peut par exemple contracter des prêts et investir. Ses objectifs sont d'améliorer son efficacité et sa productivité en réduisant les pertes, en améliorant les technologies et en faisant évoluer la gestion du personnel vers celle du secteur privé. L'AWCO fait ainsi suivre des formations à ses employés pour qu'ils maîtrisent mieux les nouvelles technologies de production et gestion de l'eau. 94 de ses employés ont ainsi suivi des formations aux Etats-Unis, en Grèce, en Hollande, en Allemagne et en Italie.

Une nouvelle tarification a été mise en place, décrite dans le tableau ci-après :

	Catégorie d'utilisateur	Tarif
1	Ménages	23 piastres, pour des consommations inférieures à 20 m ³ 25 piastres, pour des consommations de 20 à 60 m ³ 35 piastres, pour des consommations supérieures à 60m ³
2	Entreprises de travaux et construction	80 piastres
3	Centres de jeunes, clubs sportifs, syndicats (75% de réduction)	60 piastres
4	Mosquées et associations autorisées (50%)	42 piastres
5	Associations non autorisées	48 piastres
6	Clubs sociaux les plus importants	100 piastres
7	Entreprises, écoles privées, stations essence, industries, moulins	80 piastres
8	Hôpitaux privés, hôtels de première classe, sociétés d'investissement	115 piastres
9	Commerces	70 piastres

Cette tarification permet une péréquation entre les différentes catégories d'utilisateurs. Les activités touristiques (hôtels de première classe), les hôpitaux privés, les commerces, les industries et les sociétés d'investissement ont des tarifs plus élevés que les ménages. Les mosquées et les associations (autres que les syndicats et les associations sportives) ont un tarif préférentiel qui est néanmoins plus élevé que celui des ménages. Une péréquation est également établie entre ménages : les plus gros consommateurs (>60m³) subventionnent les plus petits (<20m³).

Une entité de régulation a été créée : "the Central Authority for the Drinking Water and Sanitation Sector, and Protection of the Consumer", chargée, sous la tutelle du Ministre du Logement, des services et des Agglomérations, d'établir et de faire respecter les normes de qualité et de contrôler le prix de l'eau.

Le bilan

Le bilan est tout de même mitigé.

Les projets dans la zone centrale et orientale d'Alexandrie ont été menés à bien. La pollution côtière a pu être ainsi réduite grâce à la fermeture des collecteurs mais reste encore un problème important. Certains rejets toxiques continuent de filtrer à travers des canaux bouchés (c'est le cas du canal de Mahmoudeya), certaines industries continuent

de rejeter leurs eaux usées sans les traiter, notamment dans la rade d'Aboukir qui est biologiquement morte.

En revanche, dans la partie occidentale de la ville, les projets se sont heurtés à un certain nombre de difficultés: Par choix politique, la tarification ne permet pas le recouvrement des charges d'exploitation, et cela décourage les investisseurs et les bailleurs de fonds. Certains (BEI et KFW) ont ainsi posé comme conditionnalité à l'octroi d'un financement qu'une réforme tarifaire soit mise en place pour que le coût de l'assainissement soit répercuté sur le prix de l'eau et les charges d'exploitation recouvrées par le tarif.

Le gouvernement égyptien a alors préféré rejeter toutes les offres de financements, y compris celles dont les conditionnalités étaient moins exigeantes. Il a opéré, à l'occasion d'un remaniement ministériel, un nouveau réaménagement institutionnel en créant un nouvel organisme, le Cairo Alexandria Public Water Organization (CAPWO) dans le but de diminuer le coût de ces projets sans changer la grille tarifaire.

ANNEXE 3 : Guide d'évaluation

1) Indicateurs de mesure de performance à l'attention des opérateurs :

Service concerné	Domaine	Indicateur
Eau	Continuité (quantité et qualité)	Nombre d'heures de distribution d'eau par jour par quartier (formel et informel) (h/jour)
		Taux de conformité des analyses bactériologiques (%)
	Etat du patrimoine	Taux de pertes (fuites) dans le réseau et eau non comptée (%)
Assainissement	Niveau de la collecte	Taux de raccordement au réseau de collecte des eaux usées (habitat formel et informel)
		Volume des rejets directs en mer (m3)
	Dépollution et traitement	Taux de traitement des eaux usées (%)
Commun (avec valeur distincte pour chaque service)	Satisfaction des usagers	Taux de réclamations (%)
	Prix	Prix en fonction du niveau de vie des ménages (par revenu, par quantité consommée ou par quartier)
	Recouvrement des factures	Taux d'impayés sur les factures d'eau (n-1) au 31 déc. de l'année n
	Recouvrement des coûts	Part des recettes issues du tarif dans le recouvrement des coûts d'entretien et d'exploitation

Description des indicateurs :

Indicateur:	Nombre d'heures de distribution d'eau par jour par quartier (formel et informel)
Définition :	Nombre moyen d'heures de distribution/jour par quartier
Période de mesure :	Annuelle
Unité :	heures/jour
Commentaires :	Cet indicateur donne une idée de la continuité du service par quartier y compris dans l'informel.
source:	Service technique

Indicateur:	Taux de conformité des analyses bactériologiques
Définition :	Nombre d'analyses bactériologiques conformes/ Nombre total annuel d'analyses bactériologiques réalisées par l'autorité sanitaire en charge de la surveillance.
Période de mesure :	Annuelle
Unité :	%
Commentaires :	Cet indicateur permet d'évaluer la conformité de l'eau distribuée aux critères de potabilité (définis par le ministère de la santé ou l'OMS)
source:	Service technique

Indicateur:	Taux de pertes (fuites) dans le réseau et eau non comptée
Définition :	[Volume comptabilisé au niveau des habitations - (Volume d'air contenu dans les canalisations avant que celles-ci se remplissent quand la distribution n'est pas assurée 24h/24h * Nombre moyen de coupures ou de rétablissements)] / Volume mis en distribution comptabilisé au départ des châteaux d'eau.
Période de mesure :	Annuelle
Unité :	Le taux de perte est en %, les volumes moyens sont en m3/jour, le nombre de coupures est une moyenne journalière
Commentaires :	Dans les cas où l'eau n'est pas distribuée continuellement il arrive que les compteurs mesurent aussi à l'arrivée l'air chassée des canalisations. Cela pouvant représenter des quantités non négligeables à long terme, il semble important d'intégrer une estimation de ce volume dans le calcul.
source:	Service technique

Indicateur:	Taux de raccordement au réseau de collecte des eaux usées (habitat formel et informel)
Définition :	Nombre d'habitations raccordées/ Nombre d'habitations recensées
Période de mesure :	Annuelle
Unité :	%
Commentaires :	
source:	Service technique

Indicateur:	Volume des rejets directs en mer (m3)
Définition :	Volume moyen des eaux usées rejetées en mer sans traitement
Période de mesure :	Annuelle
Unité :	m3/jour
Commentaires :	
source:	Service technique

Indicateur:	Taux de traitement des eaux usées (%)
Définition :	Volume des eaux usées collectées et traitées avant d'être rejetées/ Volume total rejetées (avec et sans traitement)
Période de mesure :	Annuelle
Unité :	%
Commentaires :	
source:	Service technique

Indicateur:	Prix au m3 en fonction du niveau de vie des ménages (par revenu, par quantité consommée ou par quartier)
Définition :	Prix au m3/tranche de revenu ou Prix au m3/tranche de consommation ou Prix au m3 /quartier
Période de mesure :	Annuelle
Unité :	Unité monétaire du pays/m3
Commentaires :	Il s'agit de donner le prix et les modulations tarifaires mises en place
source:	Service financier

Indicateur:	Taux d'impayés sur les factures d'eau (%)
Définition :	Stock des impayés relatifs à l'année n-1/montant des factures émises relatives à l'année n-1
Période de mesure :	Annuelle
Unité :	%
Commentaires :	Les autres factures (travaux, etc.) sont exclues
source:	Service financier

Indicateur:	Part des recettes issues du tarif dans le recouvrement des coûts d'entretien et d'exploitation
Définition :	Montant des recettes issues du tarif/montant des coûts d'entretien et d'exploitation
Période de mesure :	Annuelle
Unité :	%
Commentaires :	
source:	Service financier

2) Test d'autoévaluation et d'évaluation partagée à l'attention des autorités publiques :

Le tableau de notation qui suit peut être rempli pour un service public déterminé ou pour un ensemble de services (eau et assainissement). Chacun y répond avec une appréciation circonstanciée du degré de complétude de la gouvernance effectivement mise en œuvre au moment du test.

Questions	Réponses		
	oui	intermédiaire	non
- Objectifs du gouvernement et cadre réglementaire			
L'amélioration du service et son extension font-ils partie des priorités du gouvernement ?	2	1	0
La politique de desserte en eau et en assainissement est-elle totalement intégrée dans une politique globale d'aménagement du territoire ?	2	1	0
La contractualisation avec un opérateur public ou privé est-elle autorisée ou encouragée ?	2	1	0
Au niveau national, existe-il un cadre réglementaire fixant les objectifs généraux du service public, les normes à respecter, les contrôles à effectuer ?	2	1	0
- Maîtrise publique			
Y a-t-il une séparation fonctionnelle entre les autorités publiques chargées de gérer ou organiser le service et celles chargées de l'évaluation et du contrôle, lorsque la gestion est publique ?	2	1	0
Le niveau de service et les objectifs à atteindre par l'opérateur public ou privé sont-ils clairement fixés par l'autorité publique responsable ?	2	1	0
L'opérateur rend-il des comptes selon un cadre discuté et formalisé ?	2	1	0
Un contrôle effectif des résultats est-il organisé ?	2	1	0
- Implication de tous les acteurs/ patrimoine démocratique			
Les autorités locales sont-elles impliquées ?	2	1	0
Les salariés sont-ils consultés ? sont-ils intéressés aux résultats ?	2	1	0
Les usagers sont-ils associés, consultés ou impliqués à l'occasion des choix importants ?	2	1	0
- Capacité à réaliser et à gérer			
Y a-t-il des formations spécifiques organisées pour les autorités publiques (élaboration de politiques, diagnostic, définition de programme, négociation contractuelle, etc...) ?	1	0,5	0
Y a-t-il des formations au management pour les cadres du service ?	1	0,5	0
Y a-t-il des formations pour les techniciens ?	1	0,5	0

- Qualité et efficacité			
Existe-il des indicateurs de mesure des performances couvrant l'activité dans son ensemble ?	2	1	0
Ces indicateurs ont-ils été élaborés en concertation avec les différentes parties prenantes ?	2	1	0
Les résultats de mesure de ces indicateurs sont ils publiés ?	1	0,5	0
Est-il procédé à des enquêtes périodiques auprès des salariés et des utilisateurs ?	2	1	0
Existe-il un dispositif de recueil/suivi/réponse aux réclamations des utilisateurs et du public ?	2	1	0
- Tarification			
Est-ce que les recettes du tarif couvrent au moins les coûts d'entretien et d'exploitation ?	2	1	0
Existe-il des modulations tarifaires ?	1	0,5	0
Si oui, les modulations tiennent-elles compte :			
- des quantités consommées par individu/ ménage ?	1	0,5	0
- du revenu ?	1	0,5	0
Existe-il des aides ciblées ?	1	0,5	0
Si oui, le ciblage des bénéficiaires tient-il compte du revenu ?	1	0,5	0
Existe-il d'autres formes d'aides en faveur des plus démunis ?	1	0,5	0
- Choix du mode de gestion et de l'opérateur			
Est-ce que le choix du mode de gestion est fondé sur des diagnostic préalables ou des comparaisons et des évaluations reposant sur des indicateurs représentatifs des différents problèmes à résoudre ?	3	1 à 2	0
- Articulation objectifs, moyens, calendrier			
Les objectifs à atteindre ont-ils été fixés selon un calendrier défini et réaliste et en tenant compte des moyens disponibles ?	3	1 à 2	0
Score final			
<i>Le score se situe entre 0 et 48</i>			
De 0 à 16 :	Profil trop bas		
De 17 à 32 :	Profil moyen		
De 33 à 48 :	Bon profil		

ANNEXE 4: Composition du groupe de travail

Président :

Claude Martinand

*Président, Institut de la Gestion Déléguée
Vice président du Conseil Général des Ponts et Chaussées*

Membres du groupe de travail :

Pierre Beckouche

*Professeur, Université de Paris I
Conseiller Scientifique, Institut de
Prospective Economique du Monde
méditerranéen*

Mohammed Benblidia

*Président honoraire, Institut
Méditerranéen de l'Eau*

Guillaume Benoît

Directeur, Plan Bleu

Saverio Civili

Directeur, MED Pol

Benoît Cliche

*Responsable développement Afrique du
Nord, Veolia Eau*

Amendine Duc

Stagiaire, Suez Environnement

Mohamed Ennabli

*Président, Institut Méditerranéen de
l'Eau*

Sara Fernandez

Doctorante, ENGREF

Jean-Louis Guigou

*Délégué général, Institut de Prospective
Economique du Monde Méditerranéen*

Alain Henry

*Directeur du département Infrastructure,
AFD*

Arab Hoballah

*Chef service consommation et production
durable, PNUE/DTIE*

Marie-Joëlle Kodjovi

*Chargée de mission- Chercheur, Institut de
la Gestion Déléguée*

Jacques Labre

*Directeur des relations institutionnelles,
Suez Environnement*

Xavier Maître Robert

Chargé de mission, Aquafed

Jean-Louis Millo

*Directeur de la coopération internationale,
Office international de l'eau*

Patrick Philip

Président du conseil scientifique, Hydrotop

Jean-Claude Séropian

Directeur technique, Lydec

Jean-Marie Tétart

*Conseiller du Président, Institut de la
Gestion Déléguée*

Gaëlle Thivet

Chargée de mission, Plan Bleu

ANNEXE 5 : Personnalités auditionnées

Nadia Abdou

Chairperon, Alexandria Water Compagny

Néjib Abid

*Chef du département de la planification,
Office National de l'Assainissement de
Tunisie*

Mohamed Ali Khouaja

*Président directeur général, Société
Nationale d'Exploitation et de
Distribution des Eaux, Tunisie*

Christian Desprès

*Direction Générale du Personnel et de
l'Administration, Ministère des
Transports, de l'Équipement, du
Tourisme et de la Mer*

Nicolas Fornage

Chef de projet, Agence AFD de Rabat

Olivier Gilbert

*Directeur développement durable, Veolia
Water AMI (Afrique Moyen-Orient Inde)*

Abdelkader Hamdane

*Directeur général, Direction du Génie
Rural, Ministère de l'Agriculture, Tunisie*

Claude Jamati

*Expert institutionnel eau et
assainissement, World Bank Institute*

Jan Janssen

Program Manager, World Bank Institute

Attia Kheil

*Président directeur général, Office
National de l'Assainissement de Tunisie*

Mohammed Meziani

*Chef du département assainissement,
RADEEF (Fès)*

Philippe Odièvre

Directeur exécutif, LEMA

Gilles Pipien

*Conseiller pour le développement urbain
durable, Banque Mondiale à Marseille*

Jean-Claude Tourret

*Délégué général, Institut de la
Méditerranée*



OFFICE INTERNATIONAL DE L'EAU

Développer les compétences pour mieux gérer l'eau

Note de réflexion pour IPEMed

Stratégie de long terme pour l'eau en Méditerranée

Vers un Centre Méditerranéen de Ressources dans le secteur de l'eau (Mediterranean water knowledge hub)

Document de travail provisoire.

Version 8 du 29 Mai 2008

Document de travail et de proposition

Face à une ressource en eau douce de plus en plus rare et à une demande croissante, les pays méditerranéens doivent s'engager dans des réformes et des projets d'investissements importants en termes de mobilisation de la ressource, de transferts d'eau, de développement de ressources non conventionnelles, de lutte contre la pollution, de réhabilitation des réseaux, ou encore de modernisation de l'irrigation et de ses modes de gestion, de préservation et de restauration des écosystèmes aquatiques.

Le succès des politiques du secteur de l'eau et des investissements associés est conditionné par la mise en œuvre, au niveau de chaque pays, d'une bonne gouvernance impliquant les différents acteurs concernés et s'appuyant sur un système de suivi / évaluation de qualité, des mécanismes de partage des connaissances nécessaires, ainsi que sur des formations renforcées aux différents métiers de l'eau et des actions renforcées de recherche et développement.

C'est évidemment dans chaque pays que doivent être créés ou renforcés les outils et les moyens adaptés nécessaires à cette bonne gouvernance.

Le développement de ces différents outils nationaux - système de données, centre de documentation, formations, programmes de recherches - dans les pays du sud et de l'est de la Méditerranée suscite l'intérêt du fait des bénéfices attendus en termes de meilleure efficacité et qualité de gestion opérationnelle, d'aide à la planification et à l'allocation des ressources, de gestion participative, de suivi-évaluation des initiatives internationales...

La majorité de ces pays souhaitent renforcer leur moyens en ce sens - harmonisation des données et des indicateurs, modernisation des réseaux de collecte et organisation d'une gestion partagée des données, renforcement des points focaux nationaux d'information et de documentation, définition d'une stratégie de formation...

Un accompagnement aux acteurs nationaux concernés par ces outils est souhaitable et la plupart des pays serait demandeur d'un appui, d'une harmonisation des efforts et une mise en cohérence des outils au niveau régional.

Cette note de travail évoque des axes de réflexion et propose d'identifier les contributions potentielles de différents acteurs existants en vue d'une meilleure synergie, notamment en relation avec la création de l'Union pour la Méditerranée :

- au niveau des pays méditerranéens de l'UE, France, Espagne, Italie, Grèce, Chypre, Malte, Slovaquie et Portugal ;
- au niveau des pays méditerranéens hors de l'UE : Maghreb, Machreq, Turquie, Balkans ;
- au niveau régional Méditerranéen, le SEMIDE (Système Euro - Méditerranée d'Information et de Documentation sur l'Eau), le Réseau méditerranéen des organismes de bassin (REMOB), la composante méditerranéenne de l'Initiative Européenne sur l'Eau (Med - EUWI), l'Institut Méditerranéen de l'Eau (IME), GWP-Med, le Plan d'Action pour la Méditerranée...

Plusieurs « projets » structurants peuvent également apporter des contributions significatives, tels le Monitoring du programme transnational sur la gestion locale de l'eau « Meda Water » (RMSU), le projet SPI-Water sur la transférabilité du savoir-faire européen vers les pays tiers méditerranéens et les différents autres outils de coopération mobilisables.

Il est bien évident que l'inventaire des centres de compétence autour de la Méditerranée doit être poursuivi dans le cadre d'une démarche inclusive et partenariale.

Il est certain qu'il existe dans les pays méditerranéen un potentiel très important d'organisations ayant développer des compétences et des projets pouvant contribuer au Réseau proposé et qu'il s'agit moins de créer de nouvelles structures que de mettre en synergie et faire mieux collaborer sur des objectifs et des programmes communs ces différentes institutions d'ores et déjà existantes et de valoriser les moyens dont elles disposent au profit d'une démarche collective coordonnée.

1. Un Réseau de ressources et de connaissances

Le développement d'un « **Réseau Méditerranéen d'Information et de Compétences dans le secteur de l'eau** » devrait être l'équivalent des « **Knowledge Hubs** » anglo-saxons ; ceux-ci sont basés sur le principe du partenariat entre acteurs intervenant dans des domaines complémentaires : chaque acteur, reconnu comme leader dans son domaine, anime un réseau, collecte et diffuse les connaissances ; le caractère auto suffisant de chacun des acteurs est recherché de façon à garantir la durabilité du centre de ressources.

Le montage du tel « **Réseau Méditerranéen d'Information et de Compétences dans le secteur de l'eau** » (**Mediterranean water knowledge hub**) peut être réalisé à partir de structures très diverses ayant des statuts et des nationalités différentes, puisque chaque acteur a sa propre logique de développement et de gestion ; le Réseau est un moyen de mettre en commun les objectifs et les résultats, de créer des synergies, d'être piloté par un même donneur d'ordre ou comité d'orientation, et de mutualiser des outils communs et les moyens, notamment humains disponibles.

Cette structure légère de pilotage devra être guidée par les représentants des gouvernements des pays et des bailleurs (Forum des Directeurs de l'Eau Méditerranéens et Forum des Bailleurs de Fonds).

L'objectif premier du « **Réseau Méditerranéen d'Information et de Compétences dans le secteur de l'eau** » pourrait être de faciliter la mise en œuvre de quelques grands projets méditerranéens mettant en place des actions d'observation, de diffusion d'information, de recherche, de formation, de prospective ou de recherches...

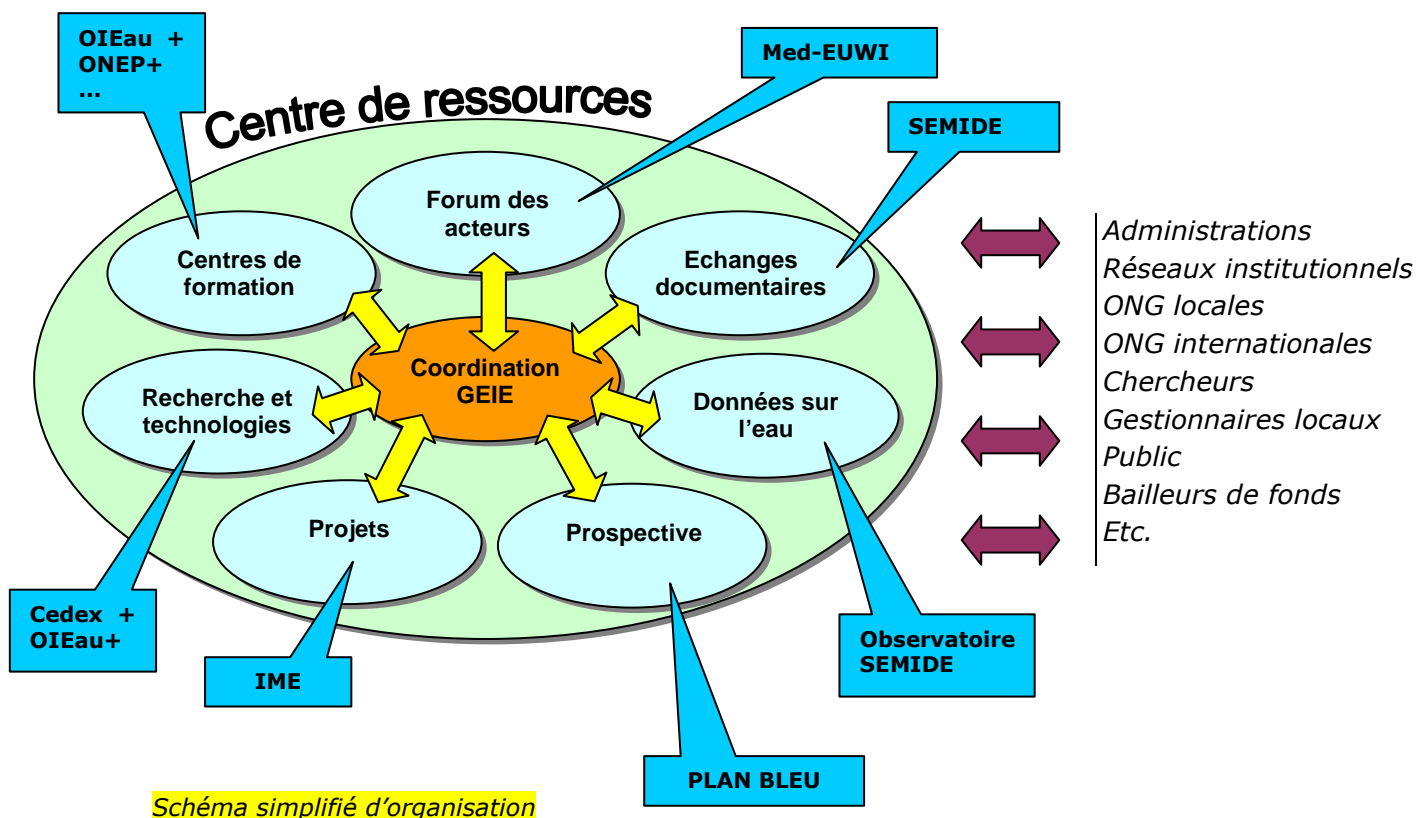
L'évaluation du succès du Réseau de ressources pourra être réalisée à partir des résultats obtenus par les projets.

La structure du « noyau central » de ce futur « Réseau Méditerranéen d'Information et de Compétences dans le secteur de l'eau » pourrait, par exemple, être un Groupement Européen d'Intérêt Economique (GEIE), en s'inspirant de l'actuel support opérationnel léger et efficace depuis 10 ans du SEMIDE – le Système Euro Méditerranéen d'Information et Documentation sur l'Eau, qui le cas échéant pourrait d'ailleurs être élargi ou à défaut une structure nouvelle ad hoc de droit européen ou, le cas échéant, de droit international, à définir:

- Un statut juridique européen souple et à géométrie variable : Par exemple actuellement 3 pays sont membres du GEIE « SEMIDE » (France, Espagne et Italie) au travers de leurs opérateurs (OIEau, CEDEX, SOGESID) ; les nouveaux pays contributeurs au futur GEIE support du futurs « Réseau Méditerranéen d'Information et de Compétences dans le secteur de l'eau » sont facilement intégrables dans ce genre de structure très légère.
- La gouvernance d'un GEIE est simple : un Conseil de Direction constitué des Directeurs de l'Eau euro-méditerranéens, un bureau constitué des membres du GEIE, une Présidence tournante entre pays membres, un Secrétariat Général.
- Des conventions bi ou multilatérales d'objectifs entre le GEIE et les acteurs opérationnels permettraient de définir précisément les responsabilités des uns et des autres, les objectifs et les résultats à atteindre.
- Un financement par les pays adhérents au GEIE (« noyau » central de coordination) et par les projets régionaux menés par le GEIE dans ses différents volets thématiques.

Le « Réseau Méditerranéen d'Information et de Compétences dans le secteur de l'eau » devra, au moins, se développer à partir des structures existantes et pérennisées, œuvrant dans les secteurs suivants :

- Partenariat des acteurs de l'eau, en regroupant les différents réseaux régionaux existants : Med-EUWI, GWP-Med, REMOB, Water Operator Partnership...
- Observatoire régional des données et Système d'échange de documentation: SEMIDE, Structures nationales (Points Focaux Nationaux), Agence Européenne de l'Environnement...
- Réseau des centres de formation professionnelle sur l'eau : Office International de l'Eau, Office National de l'Eau Potable (Maroc), Algérienne des Eaux, CITET...
- Réseau des Universités et des grandes écoles développant des formations de troisième cycle sur la gestion de l'eau...
- Renforcement et valorisation de la recherche dans le secteur de l'eau : CEDEX, OIEau-IWRM - Net, IME, SEMIDE, initiatives européennes (ERA-Net, WSSTP, ...),...
- Groupe de projets : Institut Méditerranéen de l'Eau,...
- Prospective: Plan Bleu et CAR du PAM...



1. Le Forum des acteurs

Le Forum des acteurs doit jouer un rôle fédérateur des initiatives existantes afin de permettre la concertation et une meilleure coordination. **Il pourrait être placé sous la responsabilité des autorités grecques via l'opérateur grec GWP-Med, pilotant l'initiative Med-EUWI.**

Ce volet du Réseau de ressources animera le forum au travers des représentants des bailleurs de fonds, de la société civile (ONG locales et internationales, universités / recherche, secteur privé), des ministères impliqués dans la gestion de l'eau (Environnement, eau, logement, agriculture, ...), des directions nationales de la planification (Ministères du Plan), des organismes de bassin (REMOB).

Le forum doit se décliner au niveau régional (méditerranéen) et national en s'appuyant sur les autres volets du « **Réseau Méditerranéen d'Information et de Compétences dans le secteur de l'eau** ». Sur le plan national, les « Dialogues Nationaux sur l'Eau » (National Country Dialogues), initiés par Med-EUWI pourraient être poursuivis pour favoriser le développement de plans nationaux de GIRE et avec une approche participative.

Sur le plan régional, l'objectif principal doit être relatif à la coordination et l'échange entre les réseaux, ONG internationales, bailleurs de fonds et organismes de coopération afin d'améliorer la plus value sur le terrain des actions menées au niveau régional.

L'ambition est de mettre de la transparence entre les actions des ONG et des organismes de coopération (régionale, bilatérale et décentralisée) car les projets se superposent, manquent de coordination et les échanges entre projets sont limités, et leur plus value est souvent faible.

Le Réseau de ressources pourrait également soutenir des accords de jumelage entre organisations méditerranéennes afin de promouvoir la mobilité de leurs personnels, et de favoriser ainsi les échanges entre pairs à tous niveaux, sur la base de l'expérience acquise notamment lors du projet TWINBASIN (6^{ème} PCRD) entre organismes de bassin, et les jumelages institutionnels pour le transfert de l'acquis communautaire (Malte, Maroc, Turquie, Egypte...).

3. Le système méditerranéen d'Information et de documentaire sur l'eau

Le système méditerranéen d'échange documentaire est déjà constitué grâce au Système Euro Méditerranéen d'Information et Documentation sur l'Eau (SEMIDE), créé lors de la Conférence ministérielle de Marseille. **Le SEMIDE est devenu, depuis plus de 10 ans, le principal outil régional d'échange d'information et des connaissances dans le domaine de l'eau sur la Région Méditerranéenne.** C'est également un outil opérationnel de coopération dans le cadre du Processus de Barcelone. Il vise à :

- Structurer des Points Focaux Nationaux d'Information sur l'eau dans tous les Pays méditerranéens.
- Faciliter l'accès à l'information existante sur les savoir-faire dans le domaine de l'eau, en priorité sur les institutions, la documentation, les formations, les programmes de recherche et développement et l'administration des données, les technologies adaptées aux caractéristiques méditerranéennes.
- Développer la mise en commun des informations utiles et la cohérence des systèmes.
- Elaborer les produits communs et promouvoir les programmes de coopération nécessaires.

Au niveau opérationnel, les équipes nationales sont mobilisées dans **les 20 Points Focaux Nationaux (PFN)** existants sous l'autorité respective des Directeurs de l'eau de 20 pays du Partenariat.

Ces Points Focaux Nationaux travaillent en réseau avec **une Unité Technique Centrale (UTC SEMIDE)** financée de façon tripartite depuis 10 ans par les trois Gouvernements de l'Espagne, de la France et de l'Italie.

Des accords de coopération structurants ont été signés avec l'Agence Européenne de l'Environnement, le Réseau International des Organismes de Bassin, la Composante Méditerranéenne de l'Initiative Eau de l'Union européenne...

Le SEMIDE anime des groupes de travail thématiques, en concertation avec les directions de l'eau des pays méditerranéens, pour favoriser les échanges de savoir faire institutionnels et techniques et les valider sous la forme de projets pilotes.

Le succès du SEMIDE a été maintes fois reconnu par les Directeurs de l'Eau et son approche exemplaire inspire des initiatives similaires dans d'autres régions du Monde : Amérique du Sud, Amérique Centrale, Afrique sub-saharienne (SADIEau).

Le nouveau Plan Quadriennal de développement du SEMIDE a d'ores et déjà été approuvé par la conférence des Directeurs de l'eau Euro - Méditerranéens pour un montant total de **3 362 000 €**.

Cette structure de gestion du SEMIDE est un bon exemple de fonctionnement en réseau mobilisant et valorisant les acteurs compétents dans son domaine et dans chaque pays.

4. Le Système méditerranéen d'observation des ressources en eau (données sur l'eau)

L'étude de faisabilité d'un tel système a été réalisée depuis 30 mois par le **SEMIDE**, avec l'appui de l'Office International de l'Eau, dans le cadre du mandat donné par les Directeurs de l'eau euro-méditerranéens, lors de leur conférence de Rome en Novembre 2005.

En Méditerranée, de multiples acteurs collectent des données et produisent des indicateurs relatifs à ce secteur afin d'assurer le suivi d'objectifs mondiaux ou régionaux (objectifs du millénaire de développement; plans nationaux de GIRE et d'efficacité, Stratégie Méditerranéenne pour le Développement Durable, Horizon 2020) ou pour orienter et soutenir des aides ou politiques de coopération (FAO, PNUE, OCDE/Eurostat, Banque Mondiale). Ces acteurs agissent souvent sur la base de protocoles d'accords sectoriels (santé, agriculture, statistique, environnement, etc.) et sont confrontés à des problèmes d'accès aux données sur l'eau au niveau national et local.

Des efforts importants sont nécessaires en matière d'harmonisation des données et des indicateurs, de mise en œuvre des réseaux de collecte des données et de gestion partagée des données. Une assistance aux acteurs nationaux gérant les données sur l'eau est indispensable.

Des progrès sensibles sont réalisables afin :

- d'identifier plus facilement les données et informations existantes sur les divers thèmes liés à la gestion de l'eau et d'obtenir des informations sur les modes de productions de ces données ;
- d'établir des données élémentaires communes, notamment pour les calculs d'indicateurs demandés par les institutions régionales ;
- de résoudre les problèmes organisationnels (définitions insuffisantes ou différentes, défaut d'organisme responsable de la production/diffusion régulière des données de synthèse) qui sont souvent à l'origine des difficultés d'obtention de ces indicateurs.

Au niveau des Etats, la création ou le renforcement de véritables Systèmes Intégrés Nationaux de Données sur l'Eau (SNDE) revêt un enjeu capital pour définir, mettre en œuvre et évaluer la politique dans ce secteur. Ceci nécessite de :

- collecter, valider et stocker les données (physiques et socio-économiques) nécessaires en termes de ressources en eau, de leurs usages et de la qualité des eaux,
- partager ces données entre les acteurs concernés,
- élaborer des indicateurs pertinents harmonisés et acceptés internationalement pour assurer un suivi à différents niveaux d'agrégation géographique,
- informer la société civile (associations d'usagers) et lui permettre de prendre pleinement part dans la gestion de l'eau et de ses usages.

La priorité du projet est d'abord d'aider les pays méditerranéens du Sud et de l'Est du bassin à développer leurs propres Systèmes Nationaux de Données sur l'Eau.

La mise en œuvre d'un **outil régional facilitant l'accès à des données chiffrées et harmonisées** aux niveaux nationaux et locaux permettrait l'accès à des données fiables et pertinentes qui manquent cruellement aujourd'hui au niveau régional pour étayer toute politique de gestion intégrée des ressources et de prévention des risques. Il porterait, sur la base de contributions volontaires des pays, sur les ressources en eau (renouvelables, non renouvelables, non conventionnelles), leurs usages (domestiques : services d'eau et d'assainissement, producteurs : agriculture et industries, environnementaux) en termes de demandes, pertes, et efficacité, les pressions sur les ressources et l'environnement (prélèvements, surexploitation, dégradation), les risques (sécheresses, inondations, envasement des barrages, pénuries). Ces données pourraient être mises en relation avec celles concernant le développement durable en Méditerranée.

La mise en œuvre d'un tel outil, prenant en compte à la fois les besoins des initiatives internationales et la réalité de la GIRE sur le terrain, permettrait :

- de disposer de données de base de qualité pour que les institutions nationales et internationales assurent le suivi de leur stratégie dans le domaine de l'eau,
- une meilleure cohérence des indicateurs produits par différents organismes,
- une plus grande efficacité de l'aide pour la mise en œuvre de systèmes nationaux d'information sur l'eau harmonisés,
- de promouvoir les transferts Sud/Sud de bonnes pratiques et stimuler les pays grâce à la comparaison des résultats,
- de contribuer à la cohérence des politiques régionales (e.g. Plan d'Action pour la Méditerranée du PNUE et du Partenariat Euro-Méditerranéen et la politique Européenne de Voisinage),

- de disposer d'un composant essentiel à la fois pour un système régional d'information environnemental et un mécanisme mondial d'observation sur l'eau et l'assainissement.

Le tableau ci-dessous résume les objectifs, les résultats attendus et les acteurs concernés.

Objectifs	Produits	Acteurs
Faciliter l'identification et l'accès aux données chiffrées	Portail Internet permettant l'identification et l'accès aux sources d'information nationales et régionales	Fournisseurs de données et d'indicateurs
Disposer de données comparables permettant la production d'indicateurs de qualité	Guides méthodologiques (harmonisation, interopérabilité, partage)	Organismes définissant/collectant des indicateurs Fournisseurs de données
Aider les pays dans la gestion des données chiffrées sur l'eau	Systèmes Nationaux d'information sur l'eau SNIE	Fournisseurs/utilisateurs nationaux de données Organismes internationaux fournissant de l'assistance technique Bailleurs de fonds
Réaliser des analyses régionales complémentaires	Analyses sectorielles sur demande	Institutions nationales et internationales du secteur concerné

Le SEMIDE, qui a réalisé cette étude de faisabilité sur la mise en œuvre d'un mécanisme d'observation régional sur l'eau en Méditerranée, avec l'appui technique de l'OIEau, a toutes les compétences pour assurer la coordination de cet observatoire.

Il dispose en effet d'ores et déjà, comme rappelé ci-dessus, d'un mode de gouvernance adapté, d'une structure de coordination technique, de protocoles d'accords avec divers organismes régionaux (Agence Européenne pour l'Environnement, Med-EUWI, Conseil Mondial de l'Eau, Réseaux des Organismes de Bassins International et méditerranéen, UNEP/MAP, Office International de l'eau, SOGESID, CEDEX...) et d'une couverture géographique adaptée (pays Euromed, Balkans et Lybie).

Cela suppose dans un premier temps une officialisation de l'extension du domaine d'intervention du SEMIDE à la gestion des données (informations chiffrées) sur les ressources en eau et leurs usages (le domaine ciblé initialement étant celui de l'information sur les savoir faire).

5. Le réseau des centres de formation professionnelle méditerranéen

La formation professionnelle des personnels de tous niveaux chargés de la gestion, de l'exploitation et de la maintenance de ses infrastructures n'est pas toujours encore assez prise en considération dans les projets de développement d'infrastructures dans le domaine de l'eau potable, de l'assainissement ou de l'irrigation. Pour assurer la longévité des infrastructures et l'efficacité des services, les compétences requises en termes de gestion, d'opération et de maintenance, doivent toujours être renforcées et la formation professionnelle n'a pas encore atteint un niveau suffisant pour répondre à ces enjeux et ces besoins.

Il faut prendre en compte à la fois les besoins :

- en formation initiale diplômante, pour fournir au secteur les jeunes professionnels compétents dont il a grand besoin,
- en formation permanente et continue des personnels en place, afin de permettre une réelle qualification professionnelle, qui reste en générale insuffisante - voire inexistante - et faciliter les évolutions de leur carrière, indispensable à la motivation des agents.

Les besoins sont considérables : plusieurs centaines de milliers d'agents, de tous niveaux, doivent être mis au service de la gestion de l'eau dans le bassin méditerranéen. Il faut assurer l'efficacité du travail par un effort considérable de formation professionnelle initiale et continue, dans différents domaines :

- **de la conception et de l'étude des investissements**, de la programmation et du suivi des travaux et réalisation,
- **de l'exploitation et de la maintenance des ouvrages** de production, des réseaux, des installations de traitement,

- **de l'administration et de l'organisation des services**, de la gestion industrielle et commerciale, de la comptabilité, de la direction des ressources humaines, des relations avec les usagers et abonnés.

Deux des principaux « chaînon manquant » dans les compétences sont :

1 - Le niveau "ingénieurs-techniciens supérieurs" d'exploitation et de maintenance (superviseurs), capables de faire réellement fonctionner les usines de traitement et les réseaux de distribution ou collecte et de diriger les équipes d'opérateurs, pour :

- atteindre les performances nominales attendues des équipements,
- éviter la dégradation trop rapide des matériels, faute d'une réelle maintenance professionnelle, et des surcoûts très lourds de réhabilitation répétée.

2 - Le niveau "cadres et employés de management" qui doit permettre d'atteindre une gestion équilibrée des services, d'organiser les ressources humaines, de satisfaire les besoins des usagers sur la base de tarification appropriée.

Il faut, en outre, développer une expertise régionale de haut niveau pour répondre à des besoins spécifiques du bassin méditerranéen telles que l'hydrométéorologie, la désalinisation d'eau de mer la réutilisation des eaux usées épurées, la recharge de nappes, l'utilisation de technologies non conventionnelles ou adaptées aux contextes locaux du bassin ainsi que la prévention des pathologies d'origines hydriques.

C'est sur place dans les pays eux-mêmes qu'il faut créer ou renforcer les capacités locales de formation pour pouvoir faire face aux besoins, notamment en termes quantitatifs, de façon appropriée et adaptée à la diversité des situations, ainsi que dans la langue des agents concernés.

Or, les établissements existants, dont certains ont atteint un très bon niveau, ne satisfont cependant pas encore à la totalité des besoins, par manque de moyens pour accueillir des effectifs suffisants, par absence de compétences dans certains domaines techniques et économiques, ou parce que les appareils de formation ne s'adressent pas encore de façon appropriée à toutes les catégories de personnels complémentaires indispensables à la bonne marche des services des eaux. De plus, les efforts pour renforcer les capacités locales de formation et créer des capacités nouvelles restent en général encore trop ponctuels et dispersés.

En outre, les besoins en ce domaine des pays sont assez semblables et peuvent justifier d'une approche commune.

C'est donc la mise en œuvre d'un véritable « programme régional de formation à la gestion des ressources en eau en Méditerranée » qu'il faut envisager dans le cadre d'un Réseau d'échange entre les centres existant ou à créer :

- pour optimiser les moyens à réunir,
- pour répondre de façon cohérente aux besoins communs des pays, et, à un niveau de compétence suffisant,
- pour permettre un échange d'expériences entre les pays du bassin visant à développer une capacité d'expertise pédagogique méditerranéenne adaptée à la spécificité des problèmes du bassin.

L'Office International de l'Eau, qui conduit l'étude de faisabilité du Réseau, sur financement du Ministère français des Affaires Etrangères, pourrait assurer une co-animation de ce réseau des centres de formation avec par exemple l'Office National de l'Eau Potable (Maroc) ?

Avec l'accroissement de l'expérience et de la mise en œuvre concrète des activités de formation, de nouveaux besoins ont émergé. Ceux-ci peuvent porter sur des **sujets techniques**, mais également sur l'aspect de **gestion des centres de formation** dans le domaine de l'eau. Le plus souvent, les besoins d'assistance concernent l'évaluation des besoins en formation, l'adaptation de l'offre de formation, mais aussi le développement des capacités internes des centres à travers la formation des formateurs et le développement de kits de formation adaptés.

Le développement conséquent des technologies de communication implique également des changements dans les « aspects traditionnels » de l'organisation de la formation et des cours. Grâce aux nouveaux média et Internet, des institutions de formation initiale et des universités ont considérablement étendu leurs capacités d'échange et de réseau de par le monde, et la formation en ligne (e-Learning) s'est très fortement développée.

Afin d'appréhender et de s'adapter à ces changements dans le secteur de la formation, un accroissement des échanges entre les institutions de formation et si possible le développement d'outils communs sont requis pour répondre aux besoins sans cesse changeants.

Le cœur de l'activité du réseau devrait être le **développement d'échanges d'expériences entre les centres partenaires**. Une réflexion collective sur la promotion du rôle de la formation dans le développement des ressources humaines du secteur (impact sur la gestion des ressources humaines, validation des compétences, financement pérenne de la formation, ...) permettrait de fournir des outils adaptés aux organisations (services des eaux, organismes de bassin, administrations).

Ceci pourrait aussi se faire sur une base technique ; sur les méthodes de formation et les outils des méthodes pédagogiques par exemple, mais également sur les aspects qui touchent à la gestion des centres eux-mêmes. Cette coopération aiderait les centres de formation existants à rester à jour sur l'état de l'art, mais aussi permettrait aux centres émergents de bénéficier de retour d'expérience de centres établis depuis plus longtemps.

Ces échanges pourraient déboucher sur l'organisation régulière de séminaires et d'ateliers auxquels participeraient des représentants de centres de formation, mais aussi des institutions variées impliquées dans le domaine de l'eau, incluant les bailleurs de fonds. L'organisation de visites techniques et de voyages d'étude entre les personnels des centres de formation participant au Réseau pourrait aussi être envisagée, afin de partager les expériences concrètes dans le domaine de la formation professionnelle continue.

Le second bénéfice possible est le **développement d'outils communs** afin de viser des économies d'échelle. Sur la base d'échanges préalables entre centres et de besoins communs identifiés, plusieurs centres pourraient ainsi développer des kits de formation ou des cours basés sur un tronc commun. Partant du même principe, des programmes de formation de formateurs pourraient être organisés en commun.

Par ailleurs, le cadre offert par un Réseau pourrait de façon significative renforcer les possibilités de communication, grâce à des outils comme un portail Internet, une lettre du réseau présentant des liens et résumant les activités et contacts des membres du réseau, reprenant et diffusant leurs informations sur les produits, les cours, les réussites et des nouvelles régulières sur les activités du réseau.

6. L'observatoire de la recherche, des connaissances et des technologies

La recherche dans le secteur de l'eau est une composante importante pour le développement et le partage de connaissances. La Commission Européenne a déjà fait de nombreux efforts dans ce sens avec le volet de coopération méditerranéenne des PCRD (INCO-Med). Quelques 90 projets ont ainsi été menés.

Mais l'interface entre science et politique reste encore peu développé dans les pays méditerranéens d'où un faible transfert des résultats de ces projets pilote vers les décideurs. Le problème de transfert de technologie se pose au-delà du monde la recherche, en effet des préoccupations similaires existent dans le cadre de programmes plus appliqués lancés par la CE comme MEDA-Eau (9 projets), LIFE pays tiers (12 projets relatifs à l'eau en Méditerranée) ou encore Interreg III (9 projets relatifs à l'eau en Méditerranée). A cette liste s'ajoutent les nombreux autres projets initiés au niveau national ou des bassins.

En particulier le transfert des apports de la recherche sur la connaissance des impacts du changement climatique, et les adaptations nécessaires pour remédier à la rareté de l'eau et aux événements extrêmes, devrait être amplifié pour supporter la prise de décisions par les gestionnaires.

Afin de tirer un meilleur bénéfice des projets financés qu'ils soient terminés, en cours ou futur, un mécanisme d'interfaçage entre Science et Politique (Science-Policy interface - SPI) et de transfert de technologies est nécessaire.

Le CEDEX (Espagne) et l'OIEau (qui gère au niveau de 18 pays de l'UE le vaste projet **IWRM – Net** cofinancé par la Commission européenne et la France) **pourraient assurer l'animation de cet interfaçage avec un de leur homologues dans les pays du Sud et de l'Est du bassin.**

Il pourrait ainsi s'appuyer sur des activités complémentaires :

- mise en réseau des dispositifs nationaux de financement de la recherche, en prolongement de l'initiative européenne ERA-Net, en mobilisant en particulier les enseignements des projets en cours (SPLASH et IWRM.Net), pour d'une part valoriser les connaissances acquises, et d'autre part mutualiser des financements sur des sujets d'intérêt régional ;

- s'appuyer sur l'outil européen de valorisation des résultats de la recherche WISE-RTD, pour promouvoir les résultats des projets au niveau des gestionnaires de l'eau, en créant par exemple une porte d'entrée Méditerranéenne au dispositif ;
- soutenir la mise en réseau des chercheurs méditerranéens, sur le principe du réseau européen Euraqua, et de INWEB ou BALWOIS pour les chercheurs des Balkans ;
- créer des passerelles avec les différentes initiatives européennes, dont en particulier la Plateforme Technologique sur l'Eau et l'Assainissement (WSSTP) ;
- organiser des espaces de rencontre et de discussions entre gestionnaires et chercheurs pour faciliter le dialogue et les échanges de connaissances et de besoins (promotion systématique de la SPI dans les événements locaux) ;
- aider au montage de projets de recherche, mais aussi de démonstration, en facilitant l'identification de partenaires, de programmes de soutien, en particulier financier, et la rédaction des projets (formation).

Un système d'échanges de bonnes pratiques, de connaissances et de technologies devra accompagner les actions précédentes ; il devrait permettre, sur la base de contributions volontaires des pays, l'accès à des informations concernant les politiques, les bonnes pratiques, les équipements et infrastructures... mis en œuvre par eux sur des thématiques variées et cohérentes avec les priorités de la stratégie régionale (mobilisation des ressources conventionnelles et non conventionnelles, efficacité des usages, gouvernance des services d'eau et d'assainissement, Partenariats Publics Privés, sécurisation des investissements à long terme...).

Ce système cherchera également à renforcer l'interface entre recherche et politique en valorisant les résultats des recherches utiles aux politiques de l'eau en Méditerranée et à aider au transfert de technologies (techniques modernes d'irrigation, traitement et réutilisation des eaux usées, récupération des eaux de pluie, dessalement, études socio-économiques, outils pour la participation des usagers...).

7. Le groupe de projets

Afin de proposer au financement des bailleurs de fonds des projets correspondant aux bonnes pratiques identifiées par le Centre de Ressources, **l'Institut Méditerranéen de l'Eau (IME) pourrait animer un groupe de projets constitué des correspondants nationaux du Nord et du Sud de son réseau de professionnels.**

L'IME est composé depuis plus de trente ans de membres très actifs dans tous les pays du bassin et cet organisme se définit comme un « institut virtuel », formé de membres bénévoles actifs sur le terrain ; l'IME est une organisation pragmatique capable d'identifier, à la base, les projets innovants du domaine de l'eau. Ses points focaux sont représentés dans tous les pays du pourtour de la Méditerranée.

La méthode d'identification et de remontée des projets pourrait être classique : sous la forme d'appels à projets au niveau local, examen par un jury de professionnels puis par un comité de sélection du centre de ressources.

Ce volet du Centre de Ressources apportera une dimension opérationnelle et devrait constituer le trait d'union avec le secteur financier, tout particulièrement sur les secteurs suivants :

- La gouvernance des services d'eau potable, d'assainissement et d'irrigation,
- Les techniques nouvelles comme le recyclage des eaux usées et des eaux industrielles,
- La préparation des stratégies locales de lutte contre les crises : inondations et sécheresses.

8. Le centre de prospective

La production d'études prospectives dans le secteur de l'eau en Méditerranée est fondamentale pour alerter les décideurs et acteurs, aux niveaux national et régional, sur les enjeux qui y sont liés et pour dessiner des avenir pour éclairer leurs décisions. Ces études sont fondées sur des travaux d'experts et doivent être nourries par les informations et données issues des systèmes et réseaux mentionnés ci-dessus pour les autres fonctions à créer au niveau régional. Ces études prospectives doivent être menées en lien avec celles concernant le développement durable en Méditerranée. **Le Plan Bleu (PNUE – PAM) devrait développer la mise en œuvre de ce volet**, en renforçant les travaux prospectifs sur l'eau douce continentale, qui reste très insuffisants compte tenu des enjeux que représente cette ressource dans le contexte spécifique méditerranéen.

L'objectif du Plan Bleu est de développer la coopération régionale visant à faciliter la mise en œuvre d'un développement soutenu qui soit respectueux de l'environnement. Il produit des analyses prospectives sur l'environnement et le développement, assure une fonction d'observatoire méditerranéen du développement durable.

Ce volet « prospective » du Centre Méditerranéen de Ressources sur l'eau pourrait reposer sur les acquis du Plan Bleu : sa vocation internationale et la définition de ses interventions dans un cadre de coopération régionale, placées sous l'égide du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE). Avec un statut d'association de droit français, il est déjà au service des pays riverains de la Méditerranée et de la Communauté européenne qui tous les deux ans évaluent et orientent son action.

Le Plan Bleu assure une fonction d'observatoire de l'environnement et du développement durable en Méditerranée et dessine des scénarios d'avenir. Il a une vocation transversale et se place au service de l'ensemble des acteurs et décideurs méditerranéens.

Le Plan Bleu est, au sein du Plan d'Action pour la Méditerranée, le principal promoteur du développement durable. A ce titre, il attache une importance toute particulière au suivi de la Stratégie Méditerranéenne pour le Développement Durable (SMDD) et aux travaux de la Commission méditerranéenne de développement durable (CMDD).

Il poursuit à ce titre quatre principaux objectifs stratégiques:

- Identifier, collecter et traiter, en continu, les informations environnementales ainsi qu'économiques et sociales, utiles aux acteurs et décideurs.
- Evaluer les interactions entre environnement et développement économique et social pour mesurer les progrès vers le développement durable.
- Conduire des analyses et des études prospectives pour aider à construire des visions d'avenir et conforter les décisions sur les politiques publiques de l'environnement.
- Diffuser et communiquer les produits et résultats.

9. Résumé de la proposition

Le « **Réseau Méditerranéen d'Information et de Compétences dans le secteur de l'eau** » (**Mediterranean water knowledge hub**) est l'opportunité de créer au travers une structure légère de type GEIE, une véritable coordination des actions régionales dans le secteur de l'eau : les organismes existants pourraient y être impliqués au travers d'une meilleure répartition des responsabilités et d'une évaluation des résultats.

Le pilotage stratégique et l'évaluation serait assuré par le Forum des Directeurs de l'Eau ; la coordination de l'unité centrale pourrait être confiée à un GEIE à partir des accord qui lient déjà et dans un esprit d'ouverture les partenaires méditerranéens qui y seraient intéressés, comme c'est déjà le cas avec le SEMIDE.

Les principaux domaines de développement seraient couverts en répartissant les responsabilités à parité entre des acteurs compétents du nord, du sud et de l'est du bassin, par exemple et dans un esprit de large ouverture.

Une mission de préfiguration pourrait être confiée :

- Le forum des acteurs : préfigurateur Med-EUWI (Grèce),
- Le système méditerranéen d'échange documentaire déjà assuré par le SEMIDE (20 Points Focaux Nationaux existant déjà),
- Le système d'observation régional des ressources en eau, à mettre en place à partir de l'étude de faisabilité réalisée par le SEMIDE,
- Le réseau des centres de formation méditerranéens : préfigurateurs OIEau et ONEP (France, Maroc),
- L'observatoire des connaissances et des technologies : préfigurateurs CEDEX et le consortium européen IWRM - Net, en liaison avec le réseau ERA-Net,
- Le groupe de projet, chargé d'inciter à l'innovation, préfigurateur IME - Institut Méditerranéen de l'Eau,
- Le centre de prospective d'ores et déjà assuré par le Plan Bleu (PAM - PNUE).
- Autres, à préciser