

# **EAU, CHANGEMENT DE PARADIGMES & GOUVERNANCE**

**Houria TAZI SADEQ**

ALMAE/

Chaire UNESCO Interdisciplinaire pour une  
Gestion Durable de l'Eau

**ATELIER MEDITERRANEEN**

**«LES NOUVELLES TECHNOLOGIES DE RECYCLAGE DES EAUX NON  
CONVENTIONNELLES DANS LES CULTURES PROTEGEES :**

***PERSPECTIVES ET DEFIS***

***POUR LES ZONES ARIDES ET SEMI-ARIDES »***

**Organisé par**

**L'Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II**

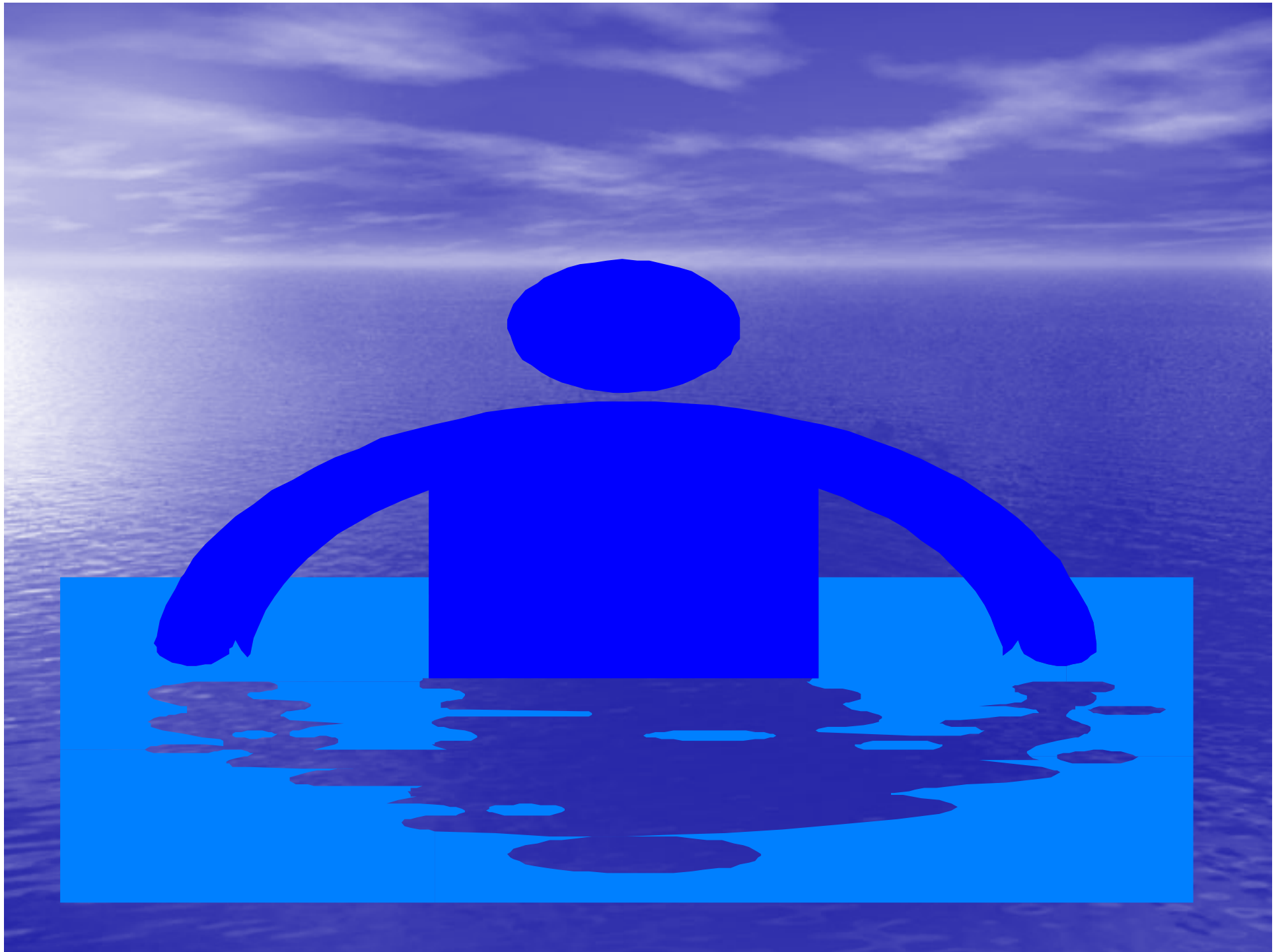
**&**

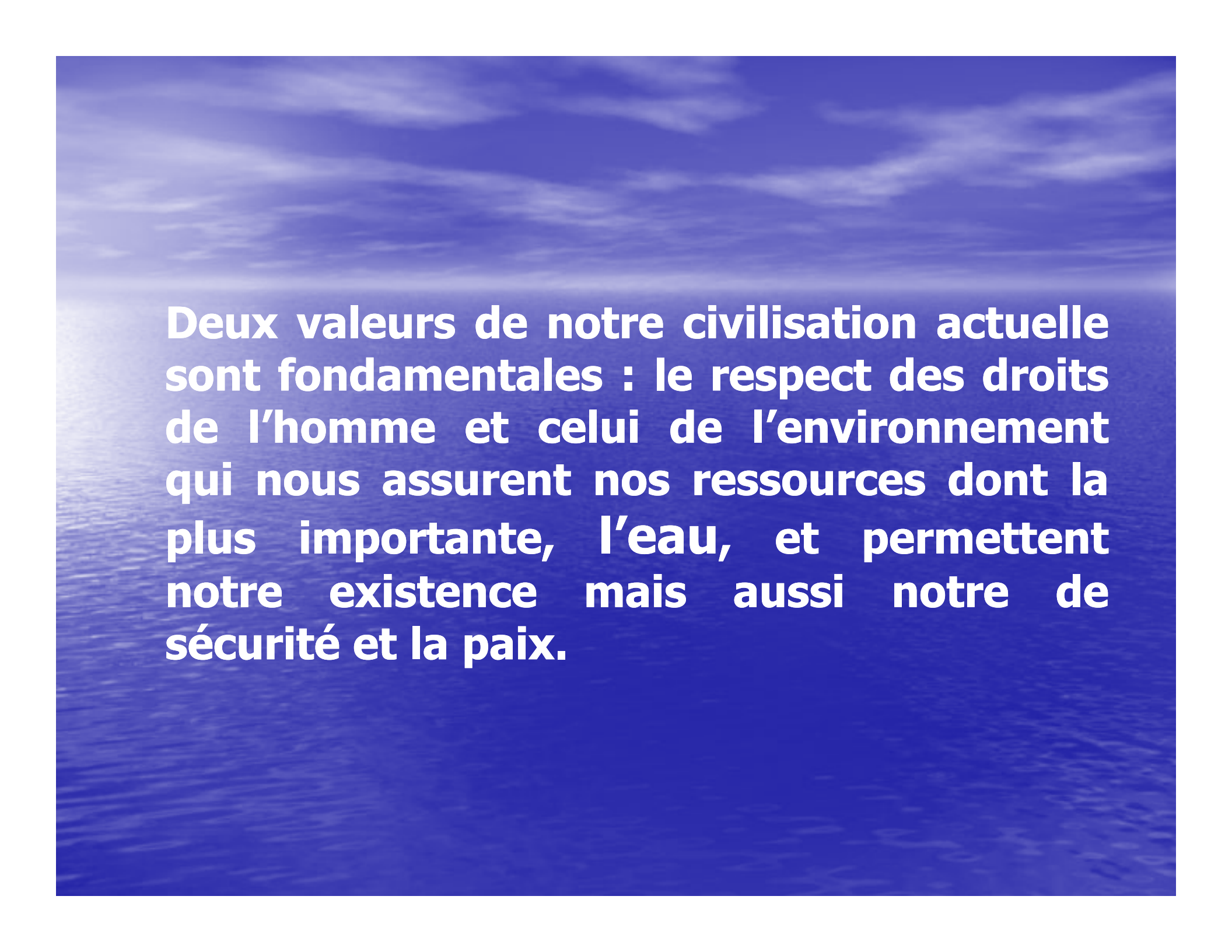
**L'UNION EUROPEENE**

**CYCLER-SUPPORT AND INNOVAMED PROJECTS**

**28 Avril – 1er Mai 2008**

**Agadir, MAROC**





**Deux valeurs de notre civilisation actuelle sont fondamentales : le respect des droits de l'homme et celui de l'environnement qui nous assurent nos ressources dont la plus importante, l'eau, et permettent notre existence mais aussi notre de sécurité et la paix.**



# Un objectif commun

**A l'évidence, nous avons tous comme objectif l'accessibilité à l'eau et à l'assainissement pour tous. Une eau disponible, de qualité, à un prix abordable et sans discrimination, consommée avec prudence puis collectée, assainie et réutilisée !**

**Cet objectif apparemment simple n'est pas atteint partout.**

**De plus, les moyens, les modalités, la gouvernance en la matière diffèrent avec en arrière plan :**

- L'offre qui baisse et les demandes qui augmentent et se diversifient entraînant un changement de paradigmes pour cette question récurrente au données nouvelles.**
- Les changements climatiques désormais avérés annoncent une tendance de raréfaction de la ressource et donc au moins l'impératif de s'adapter.**
- Les besoins en financement.**

# Une pénurie annoncée

- En 2050, 9 milliards d'humains devront être approvisionnés en eau potable saine.
- La protection qualitative étant pour un grand nombre de pays le parent pauvre. Elle n'est pas nettement établie par le Droit International.

# L'eau

- Question récurrente aux données nouvelles, l'eau n'est pas le produit de l'homme.
- Désignée comme la priorité, elle est complexe, multidimensionnelle, intersectorielle en interaction avec d'autres ressources naturelles, avec les différents milieux et avec les communautés.
- Elle remplit des fonctions essentielles.



# L'eau, clé du développement durable

Faisant le lien avec le triptyque qui précise le développement durable :

- *Écologie* : l'eau est médiateur entre l'homme et la nature.
- *Economie* : l'eau est un bien économique.
- *Social* : l'eau est facteur d'organisation sociale qui participe au maintien de la diversité des cultures et des éthiques et une composante essentielle de l'histoire des civilisations .



# L'eau est encore plus que cela

- **élément stratégique qui façonne la géopolitique, au centre du commerce international, bien éminemment politique et bien public.**
- **Autour de l'eau la conciliation entre l'économie et l'écologie est nécessaire mais cette ressource vitale appelle d'autres conciliations, nécessite de parer aux inégalités diverses d'où sa complexité.**

# Eau & Objectifs de Développement du Millénaire

Les problèmes posés par l'accès à l'eau, sa qualité et son impact sur l'environnement rejoignent les 8 objectifs de Développement du Millénaire à savoir la pauvreté, l'éducation, le Genre, la mortalité infantile, la santé des femmes, la lutte contre les maladies (dont certaines sont véhiculées par l'eau), la durabilité environnementale et les partenariats pour le développement.

**Objectif : la réduction de moitié, d'ici 2015, de la proportion des personnes n'ayant pas accès à une eau potable et à l'assainissement.**

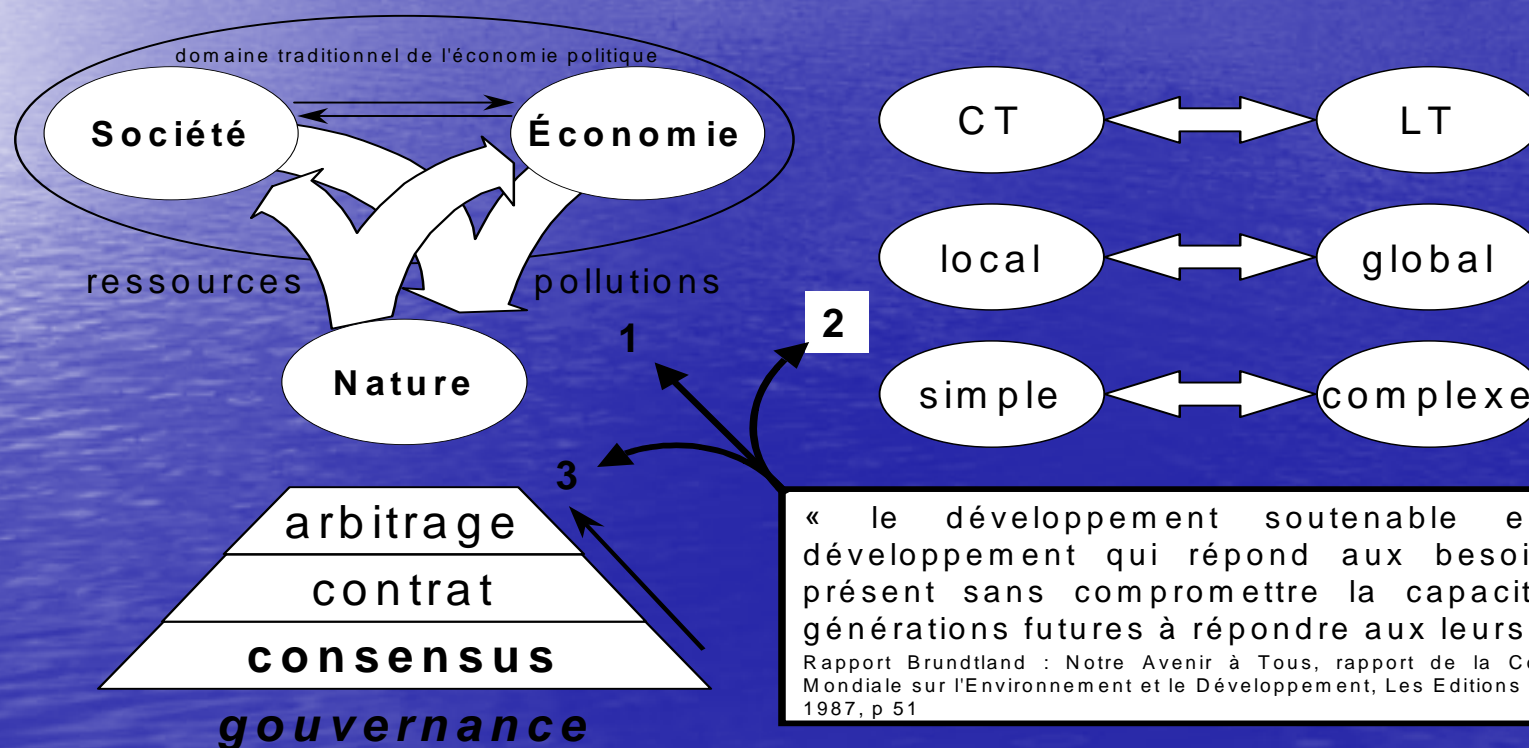
# **Engagements du Sommet de Johannesburg (2002)**

**Pour la première fois l'assainissement  
est pris en compte au niveau  
international.**



# Les champs du développement durable

## les champs du développement durable



« le développement soutenable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. »

Rapport Brundtland : Notre Avenir à Tous, rapport de la Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement, Les Editions du Fleuve, 1987, p 51

# Le changement de paradigmes

- Limites des politiques de l'offre centralisées et technicistes,
- Les politiques de l'eau sont placées du côté des demandes.
- Les implications politiques et éthiques s'articulent autour d'une gestion efficace -du côté des usages- et d'une allocation équitable des ressources hydriques.
- Les priorités doivent être établies, les équilibres maintenus et les disponibilités considérées - actuellement et sur le moyen et long terme.
- Au niveau international, les questions transfrontalières sont prises en compte.

# Quelles implications ?

- Plus d'acteurs dans la gestion des demandes que dans les systèmes techniques centralisés de l'offre.
- Prise en compte des systèmes locaux de gestion, des connaissances traditionnelles et des technologies appropriés.
- Connaissance et identification ciblée des besoins.
- Circulation de l'information.
- Une tarification équitable. La pauvreté est un obstacle à l'accès à l'eau et donc la négation des droits et de la dignité.
- Une passerelle entre les processus de développement durable et de l'OMC qui restent cloisonnés.



# L'eau au Maroc

- **Inégale répartition dans le temps et dans l'espace conjuguée à la croissance démographique : 3 bassins sur l'Atlantique : Sebou, Bouregreg, Oum Er Rbii détiennent les 2/3 du potentiel hydrique alors que les eaux coulant vers la Méditerranée ou vers la zone saharienne connaissent, certains étés, des débits presque nuls.**
- **et entre les différents secteurs d'utilisation de l'eau : domestique (3 %), agricole (90 %) et industriel (7 %).**
- **Une agriculture buveuse d'eau et sensible aux aléas climatiques.**
- **Entre pénurie et déluge. La sécheresse devient structurelle.**

# De la généralisation de l'accès à l'eau et à l'assainissement

- La quasi-totalité du milieu urbain a accès à l'eau. Les groupes vulnérables sont en milieu rural, dans les quartiers précaires informels : Casablanca, capitale économique, comporte 82000 ménages (400000hts) à reloger ce qui correspond à 1/3 des bidonvilles du Maroc.
- Retard en matière de protection qualitative avec impact sur l'environnement et la santé (80 % des maladies sont d'origine hydrique et un décès sur trois).

# Une conscience de la valeur de l'eau

- **Avant le protectorat** : sources traditionnelles : Islam et coutumes retranscrites dans le droit moderne à travers la question de la reconnaissance des droits acquis ou traditionnels.
- **Pendant le protectorat** : premiers textes législatifs.
- **Depuis l'indépendance** : intervention des pouvoirs publics marquée par plusieurs restructurations institutionnelles, la mise en place d'une politique de mobilisation et de maîtrise de l'eau (politique des barrages et d'irrigation...) et l'adoption de mesures législatives et institutionnelles.



# L'expérience du Maroc

- Une gestion nationale de la production associée à une distribution gérée par des organismes intercommunaux.
- Chaque type d'utilisation d'eau est géré par un département ou un office séparé.
- Le fait de l'Administration : règles et procédures du droit administratif et recours à l'acte unilatéral.
- L'intervention du privé, récente du reste, prend la forme de gestion déléguée dans les grandes villes essentiellement.
- Un constat partagé : le schéma institutionnel d'ensemble était complexe, redondant, générateur de conflits d'intérêts et coûteux en frais généraux.

# Un processus évolutif

L'apport de la Loi 10-95 sur l'eau :

- Modifie les modalités de gestion des ressources en eau.
- Organise les instances de décision et de gestion qui ont pour mission de coordonner les actions publiques sectorielles.
- Introduit la protection de la qualité de l'eau et de nouvelles priorités stratégiques.
- Sa lente mise en œuvre a pu être accélérée depuis le précédent Gouvernement.

# **Les principes fondamentaux de la Loi 10-95**

- **La domanialité publique de l'eau.**
- **L'adoption du principe préleveur-payeur et pollueur-payeur.**
- **L'unicité de la gestion de l'eau.**
- **La reconnaissance de la valeur sociale, économique et environnementale de l'eau.**
- **La solidarité entre usagers, entre secteurs et entre régions.**
- **La concertation dans la gestion de l'eau.**



# Les axes de la réforme

- La gestion intégrée des ressources en eau par bassin hydrographique par les agences de bassin.
- La régulation tarifaire des usages de l'eau.
- La maîtrise des impacts des rejets liquides sur l'environnement, la préservation de la qualité de l'eau et la politique d'assainissement.
- La réforme de la gestion de l'eau agricole.
- Le recours aux partenariats publics-privés.
- L'intercommunalité.

# **Des dispositions organisationnelles nouvelles**

- **Les agences de bassins hydrographiques,**
- **Le Conseil supérieur de l'eau et du climat,**
- **Les commissions préfectorales/provinciales de l'eau.**

# Une valeur ajoutée par des modalités d'application

- **Le Plan Directeur d'Aménagement Intégré des Ressources en Eau (PAIRE) confié aux agences de bassin, occasion d'ordonner la multiplicité des documents sectoriels de programmation.**
- **Le Plan National de l'Eau : mise en cohérence des Paires.**
- **La décentralisation de la gestion de l'eau (Réforme de la Charte communale en 2002).**
- **La mise à disposition de ressources financières au profit des agences.**



# Et la participation ?

Le changement s'est fait, en son temps, sans « délibération » et nous avons perdu une occasion de vérifier la capacité de notre société à mouvoir de manière concertée et cohérente et de permettre, face au désengagement de l'Etat, que les détenteurs du leadership soient plutôt des animateurs voire des régulateurs que des Administrations qui imposent unilatéralement leurs choix pour une question qui relève de l'existence et de la quotidienneté des citoyens.

# Une date clé

**Un changement d'orientation de la politique en matière d'eau : le discours de Sa majesté Mohamed VI d'ouverture à la 9ème session du Conseil Supérieur de l'Eau et du Climat (juin 2001) : « le temps est venu pour nous de changer radicalement notre perception et notre attitude à l'égard de l'eau, à travers la gestion de la demande de cette ressource et la rationalisation de sa consommation .... La problématique de la gestion de l'eau est si complexe et elle a de telles ramifications qu'elle ne peut se prêter à un traitement purement technique, pas plus qu'elle ne peut être évacuée moyennant de simples aménagements partiels ou ponctuels. En revanche, elle implique l'adoption d'une approche globale...».**

# Une remise en forme institutionnelle

- ▶ Création d'une commission interministérielle de l'eau présidée par le Premier Ministre : outre le fait qu'elle permet une concertation entre les intervenants dans le secteur, elle définit les programmes prioritaires.
- ▶ Création du Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Eau et de l'Environnement et du Secrétariat d'Etat à l'Eau « MATEE » puis depuis l'actuel gouvernement du MEMEE.
- ▶ Transfert à la tutelle de ce Ministère de la Direction Générale de l'hydraulique « DGH », de l'Office National de l'Eau Potable « ONEP », des agences de bassin (ajd rattachées au Secrétariat d'Etat à l'Eau) et de la Direction de la Météorologie autrefois sous tutelle du Ministère de l'Equipement.



# Le MEMEE n'a pas l'exclusivité de l'action

De manière directe :

- Le Ministère de l'Intérieur à travers :
  - la Direction Générale des Collectivités Locales,
  - la Direction des Régies et Services Concédés.
- Le Ministère de l'Agriculture, du Développement Rural et des Pêches Maritimes et à travers ses services extérieurs et les ORMVA.
- Le Ministère des Finances.

# Des programmes en faveur de l'accès à l'eau et à l'assainissement

- L'Opération Branchements Sociaux « OBS » (années 80) a permis à l'abonné propriétaire ou locataire de régler le coût de son branchement par mensualités en fonction de ses moyens et a donc exclu « le bidonville ».
- Le « PAGER » en faveur du rural.
- L'Initiative Nationale pour le Développement Humain.
- Le Plan National d'assainissement (MATEE et Ministère de l'Intérieur) vise à rattraper le retard en matière de protection qualitative de l'eau, de réutilisation et de lutte contre le déversement des eaux usées dans le milieu naturel qui ont atteint en 2005, 600 m<sup>3</sup> avec en prévision 900 m<sup>3</sup> en 2020.

# La gouvernance locale : la nécessaire mise en cohérence

De fait, sur le plan opérationnel l'action de plusieurs entités convergent pour atteindre l'objectif de l'accès à l'eau et à l'assainissement.

- Au premier degré, la commune ou groupement de communes (propriétaire des infrastructures et détenant le pouvoir du choix du mode de gestion du service de l'eau et de l'assainissement). Régie principalement la Loi n° 78-00 portant Charte communale et promulguée par le dahir n° 1-02-297 du 3 octobre 2002. Elle tire sa compétence en la matière d'autres textes.
- L'ONEP (en milieu urbain et agglomérations limitrophes et pour le PAGER).
- L'Agence de bassin.



- **Les régies sous tutelle du Ministère de l'Intérieur.**
- **Les délégataires, les opérateurs privés d'envergure nationale ou internationale.**
- **Les associations (particulièrement les Associations des Usagers de l'Eau Agricole et notamment dans le cadre du PAGER. Elles administrent le service de l'eau dans près de 6.500 douars et ont installé autour de 200.000 BF en milieu rural. Elles restent en situation de large autonomie vis-à-vis de l'ONEP et des communes.**
- **L'Université : développement des connaissances et formation des gestionnaires de la demande.**
- **Les usagers dans leur diversité.**

**?**

**Comment ce cadre intègre les particularismes et la complexité de la question de l'eau ; les niveaux pertinents de gouvernance et les articulations des préférences collectives au niveau local et plus précisément en milieu urbain y compris dans les quartiers défavorisés et/ou informels qui ont une demande accrue d'infrastructures ?**

# Le droit international

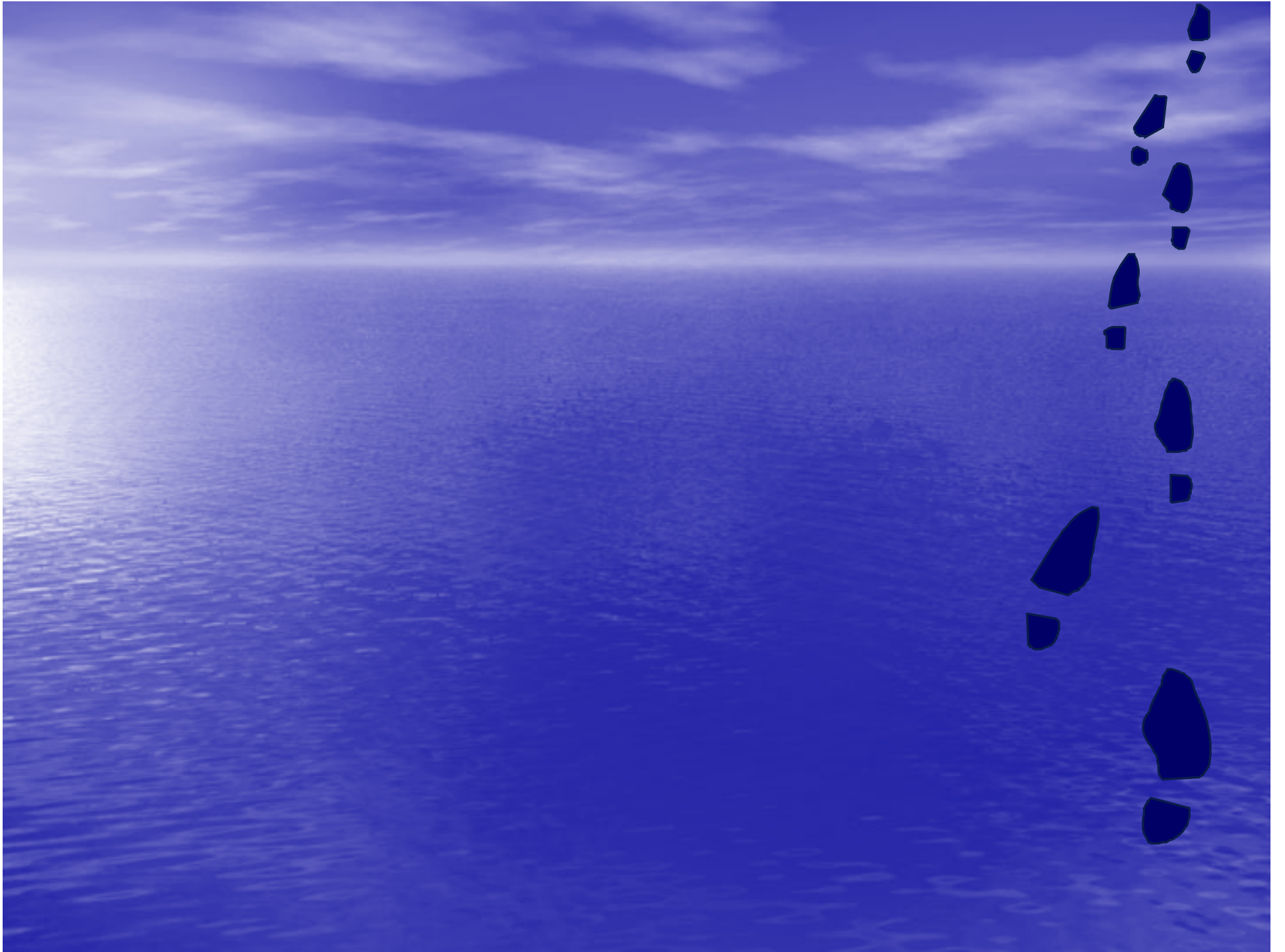
- **une base consensuelle en faveur du droit à l'eau** autour de principes importants dégagés par :
- **La coutume**
  - l'obligation de coopérer et de négocier avec l'intention d'aboutir à un accord ;
  - l'interdiction de réaliser des aménagements susceptibles d'avoir des conséquences dommageables et durables au détriment d'autres Etats ;
  - l'obligation de consultation préalable ;
  - l'utilisation équitable des ressources partagées y compris les eaux souterraines, qui sous tend deux principes, à savoir le principe de l'égalité d'accès et le principe de non discrimination.



## **Les principes généraux du droit :**

- **l'obligation de ne pas abuser de ses droits ;**
- **le bon voisinage entre Etats : d'autres principes ont émergé et rendent ce dernier opératoire :**
  - **le principe d'informer d'urgence,**
  - **le principe de l'assistance,**
  - **le principe d'information préalable des projets,**
  - **le règlement amiable des conflits.**

**La Jurisprudence : Plusieurs arrêts de la CIJ confirment ces orientations : Affaires du Lac Lanoux, des fumées de la Fonderie de Trail, du Détroit de Corfou, Projet Gabcikovo-Nagymaros).**



# Défis face aux changements de paradigmes

- **Le changement de paradigmes pour cette question vitale nous amène au Maroc et ailleurs à en repenser les politiques et la gouvernance. Des questions ont besoin d'un débat public dont essentiellement :**
  - **Qu'apporte le changement de paradigmes ?**
  - **Comment ce changement interpelle les dimensions technique, économique, sociale, juridique et culturelle ?**
  - **Sur le plan juridique, quelles évolutions ? Le droit à l'eau peut-il devenir un concept catalyseur ? Où en est l'application de la Loi 10-95 ? Qui a intérêt à ce qu'elle ne soit pas appliquée ?**
  - **Quelle Gouvernance ?**
  - **Quelles approches ?**



# Les défis

- le changement climatique, les variabilités en matière de distribution et de fréquence des pluies perturbent le développement, causent une vulnérabilité et provoquent des migrations massives de toutes les espèces vivantes .
- de nombreuses régions dans le monde connaissent des périodes de sécheresse extrême, de gel et/ou d'inondations exceptionnelles.
- Les difficultés liées à la disponibilité de l'eau, les atteintes à sa qualité et l'augmentation prévisible de son coût dans les années à venir ainsi que les incertitudes quant à son système de partage sont autant de facteurs générateurs de conflits.
- Les disfonctionnements en matière de gestion au triple niveau local, national et international.

# La gouvernance : définition

Le PNUD retient que " La gouvernance peut être considérée comme l'exercice des pouvoirs économique, politique et administratif pour gérer les affaires des pays à tous les niveaux. Il comprend les mécanismes, procédés et institutions par lesquels les citoyens et les groupes articulent leurs intérêts, exercent leurs droits légaux, remplissent leurs obligations et gèrent leurs différences. La bonne gouvernance est, parmi d'autres choses, participative, transparente et responsable. Elle est aussi efficace et équitable. Et elle fait la promotion du cadre de la loi. La bonne gouvernance assure que les priorités politiques, sociales et économiques sont fondées sur un large consensus dans la société et que les voix des plus pauvres et des plus vulnérables sont au cœur du processus de décision sur l'allocation des ressources pour le développement. "

**La gouvernance ne peut se réduire à des recettes visant l'aménagement du fonctionnement de l'administration publique. Elle est l'expression de la démocratie, de la participation et du respect de l'état de droit et donc de la politique. Cependant, elle a des principes de références.**



# Une gouvernance pour le changement

- repenser le cercle des acteurs de l'eau : outre les acteurs classiques, le secteur privé, les associations, le secteur informel et la communauté scientifique organisée.
- impliquer tous les secteurs de la société civile dans des actions concrètes par le biais de mécanismes alternatifs et bâtir des partenariats basés sur la complémentarité,
- nouvelles approches : bottom up, gestion concertée, participative et opérationnelle,
- opérationnalité et logiques de projets,
- décentralisation, proximité,

- **transparence, acceptabilité des investissements,**
- **circulation de l'information pertinente,**
- **coordination, médiation, arbitrages,**
- **financements, solidarité et subsidiarité,**
- **articulations entre différents niveaux,**
- **accompagnement pour l'élaboration et/ou l'introduction des textes internationaux au niveau des Etats, leur effectivité et leur contrôle,**

- **cohérence,**
- **prévisibilité,**
- **responsabilité,**
- **participation,**
- **mécanismes, techniques et indicateurs pour mieux intégrer les ONG, et institutionnalisation des partenariats,**
- **mécanismes adéquats de financements,**
- **simplification des procédures budgétaires,**
- **obligation de rendre compte,**
- **organisation sociale pour les usages et/ou le partage de l'eau,**



- mobilisation sociale,
- décentralisation, déconcentration et atténuation du caractère unilatéral de la gestion administrative,
- communication,
- équité,
- intégrité,
- éthique,
- durabilité,
- efficacité,
- effectivité.

# Quelles approches ?

- ✉ L'ingénierie sociale comme support et la transdisciplinarité comme approche clé dans :
  - La dynamique de production des connaissances et leur capitalisation – phases ultimes des projets.
  - les contenus de l'éducation, la sensibilisation, la communication, la formation et l'information.
- ✉ L'approche globale et intégrée dans la conception des projets dans une logique de développement durable.

- ✉ **Chaque discipline permettant, en interaction - et non en juxtaposition - avec les autres, de renouveler et d'enrichir le cadre d'analyse devenu ainsi global.**
- ✉ **La place des sciences humaines et sociales, en raison de la complexité qui caractérise la ressource en eau, en interaction avec les sciences " dures " est ainsi légitimée.**
- ✉ **Une ouverture, un dialogue et un échange soutenus entre les disciplines mais aussi entre les chercheurs, le « terrain » et les décideurs et donc les acteurs en découleraient.**