CONTRIBUTION DES AUTORITÉS LOCALES ET RÉGIONALES À LA STRATEGIE POUR L'EAU DE L'UNION POUR LA MÉDITERRANÉE

LYON - FRANCE / 23 - 24 novembre 2009

IME

United Cities and Local Governments
Cités et Gouvernements Locaux Unis
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos

UNION POUR LA MÉDITERRANÉE
الاتحاد من أجل المتوسط
UNION FOR THE MEDITERRANEAN

Sommaire

Avant-propos 3
Résumé 4
La Commission Méditerranéenne de CGLU 6
Le contexte de l'eau en Méditerranée 6
L'Union pour la Méditerranée et la Stratégie Méditerranéenne de l'Eau 7
Les autorités locales et la Stratégie Méditerranéenne de l'Eau 9
La contribution des Autorités Locales et Régionales 11

1. Avant-propos

La gestion de l'eau représente pour toutes les parties prenantes concernées un enjeu primordial pour le développement socio-économique de la région méditerranéenne, et plus particulièrement pour sa rive sud et Est.

Lors de la conférence ministérielle tenue le 22 décembre 2008 en Jordanie, dans le cadre du « Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée », il a été demandé aux autorités locales et régionales de s'impliquer dans la future stratégie méditerranéenne de l'eau.

En adoptant, lors du 5ème Forum Mondial de l'Eau, le Pacte d'Istanbul pour l'eau, les autorités locales et régionales ont réitéré leur engagement à relever les défis pour améliorer la gouvernance de l'eau et mettre en place des stratégies plus efficaces.

C'est dans ce contexte que la conférence de Lyon va consolider la participation des autorités locales et régionales au processus de mise en place d'une stratégie méditerranéenne de l'eau par une contribution conjointe, concertée et concrète.

A travers cette contribution au volet « Eau » de l'Union pour la Méditerranée, les autorités locales et régionales s'engagent à poursuivre une nouvelle dynamique dont les objectifs seront discutés et validés lors de la conférence de Lyon.

L'enjeu croissant que représente la gestion de l'eau dans la région euro-méditerranéenne est abordé à travers les quatre thématiques retenues par la stratégie méditerranéenne de l'eau à savoir : la gouvernance, le financement, la gestion de la demande et les changements climatiques.

Les autorités locales et régionales sont les instances politiques les plus proches des populations, et elles en connaissent très bien les besoins et les aspirations. Elles savent que les problèmes liés à l'eau (ou à sa rareté) font partie des préoccupations communes les plus sensibles. Elles ont en outre une longue expérience de coopération décentralisée dans la région Méditerranée qui contribue à l'échange d'expérience et de savoir faire afin de trouver les solutions les plus adaptées à chaque territoire.

CGLU, qui est leur instance représentative, souhaite participer à l'élaboration de cette Stratégie pour l'enrichir de son expérience déjà ancienne en Méditerranée et de ses réflexions prospectives.

Ce faisant, elle veut contribuer à la prise de conscience, relativement récente, du fait que les grands défis, tels que les Objectifs du Millénaire, ne pourront être relevés que par l'implication massive de toutes les parties prenantes, et notamment des populations et de leurs représentants les plus proches.

Tel est le sens de la contribution que les autorités locales et régionales apportent à l'élaboration de la Stratégie Méditerranéenne de l'Eau. Les autorités locales et régionales souhaitent voir pris en compte leurs projets dans le cadre de l'UpM et de bénéficier de l'appui institutionnel et financier des Etats et des bailleurs de fonds.

2. Résumé

Les autorités locales et régionales appellent de leurs vœux l'adoption et la mise en œuvre d'une Stratégie Méditerranéenne de l'Eau qui leur permettra de jouer pleinement leur rôle dans ce domaine : un rôle essentiel, complémentaire de celui des autorités nationales, à la fois orienté vers le bien être de leurs administrés et ouvert sur l'espace méditerranéen qui peut leur apporter coopération et solidarité.
La contribution des autorités locales et régionales à la Stratégie Méditerranéenne de l'Eau se décline selon les quatre thèmes retenus par la Conférence Ministérielle de Jordanie en Décembre 2008.

- La gouvernance de l'eau (Comités locaux de concertation) : promouvoir une participation effective des autorités locales et régionales à la réflexion, à la définition et à la mise en œuvre de stratégies est un des meilleurs moyens pour obtenir une bonne gouvernance. Pour cela il faut consolider les processus de concertation, encourager le changement de pratiques et d'habitudes. Afin que les autorités locales et régionales puissent assurer pleinement leur rôle dans le cadre de la décentralisation, leurs responsabilités doivent être clarifiées. Elles doivent être dotées des pouvoirs ainsi que des ressources humaines et financières nécessaires.

- L'eau et le financement : les autorités locales et régionales se proposent de prendre l'initiative pour se positionner au carrefour de la décision et de l'action. Elle reposera sur une démarche de contractualisation entre les différents niveaux politique, technique et financier (contrats d'opération). La portée de cette contractualisation, quelle que soit son échelle (locale, provinciale, régionale, etc.) devra obéir aux particularités et spécificités territoriales de chacun. Cette démarche pourrait prendre la forme de **Contrat d'Agglomération, Contrat de Bassin, Contrat de Nappe**, afin de pouvoir mobiliser les ressources financières nécessaires sur la base d'objectifs communs.

- La gestion de la demande en eau : les autorités locales et régionales sont conscientes du rôle qu'elles doivent jouer dans le contrôle et la régulation de la demande en eau sur leurs territoires en tant que relais des stratégies nationales. La mise en place de **comité de gestion de la demande** permet de définir les responsabilités et le rôle de chacun (pouvoir central, autorités locale et régionale, partenaires techniques et financiers, usagers, industriels, etc).

- L'adaptation aux changements climatiques : les différentes études tendent à confirmer l'énorme impact des changements climatiques en Méditerranée. Cette région est caractérisée par des crues dévastatrices et des longues périodes de sécheresse. L'action des autorités locales et régionales relève de l'adaptation de leurs territoires et de la mise en place de stratégies à long terme avec une meilleure maîtrise de la planification urbaine et territoriale. Il est nécessaire d'associer les autorités locales et régionales aux plans nationaux d'atténuation et d'adaptation au changement climatique et de leur faciliter l'accès aux ressources nécessaires.

L'ensemble de ces initiatives devra être mis en place de manière progressive et sans lourdeur administrative supplémentaire, les premières ayant valeur d'exemple pour en trouver les meilleures modalités et inciter les pays, décideurs ultimes, à en généraliser le principe.

La coopération décentralisée entre gouvernements locaux, est un levier pour soutenir ces initiatives, favoriser les échanges faciliter le transfert de savoir faire et de technologies et diffuser les expériences innovantes. Les autorités locales et régionales de la Méditerranée ont une longue expérience de coopération dans ces domaines, coopération qui doit être encouragée et soutenue.

Notre contribution ici est la preuve de notre engagement à construire dans la Méditerranée une zone de paix et de sécurité autour de l'eau, mais également à améliorer les services et assurer à nos concitoyens, au Nord, au Sud et à l'Est de la Méditerranée des prestations de qualité.

Notre contribution prend en considération les particularités de nos territoires ainsi que les grands bouleversements actuels comme le changement climatique. Nous demandons aux États de bien vouloir prendre en compte notre contribution et de l'intégrer à la Stratégie Eau de l'UpM qui sera discutée et adoptée lors de la prochaine conférence de l'UpM en Espagne.

3. La Commission Méditerranée de CGLU

Elle témoigne de la place particulière qu'occupe la Méditerranée dans CGLU en raison :

- de la forte implantation de CGLU dans les régions Est, Nord et Sud de la Méditerranée ;
- du grand nombre de réseaux et outils de coopération visant, dans cette zone, à promouvoir un développement régional harmonisé

Elle a pour objectif de favoriser :

- la mise en valeur des initiatives des collectivités territoriales en Méditerranée ;
- la promotion des contacts, échanges et dialogues permettant le partage des expériences et le rapprochement entre élus ou décideurs souvent isolés par les barrières économiques et culturelles ou les conflits ;
- la prise de conscience du rôle majeur des collectivités territoriales dans la conception et la mise en œuvre des politiques de développement ;
- la prise en compte, au niveau des collectivités territoriales, des grands enjeux politiques de la zone méditerranéenne.

Les questions environnementales, et tout spécialement celles relatives à l'eau, constituent l'un des domaines dans lesquels l'action de la Commission Méditerranéenne peut se développer avec efficacité et succès.
C'est la raison pour laquelle elle a décidé d'apporter sa contribution au volet « Eau » de l'Union pour la Méditerranée, et notamment à l'élaboration de la Stratégie Méditerranéenne de l'Eau qui constitue l'un des objectifs fixés par la Conférence des Ministres de l'Eau tenue en Jordanie en Décembre 2008.

4. Le contexte de l'eau en Méditerranée

Le contexte de la problématique Eau en Méditerranée, et plus spécialement au Sud et à l'Est, présente de nombreux sujets d'inquiétude :

- une répartition très inégale des ressources en eau, avec des pays ayant atteint (ou en passe d'atteindre) les limites du stress hydrique ;
- un accroissement de la population et un développement économique, notamment dans le tourisme, qui va inévitablement entrainer un accroissement continu des besoins en eau ;
- un très fort déplacement des populations vers les grandes villes de la côte, ce qui aggrave les difficultés de captation de la ressource et de maintien de la qualité du milieu naturel ;
- une agriculture qui conserve un rôle structurant et se voit contrainte de se développer pour nourrir la population, alors qu'elle n'a pas encore achevé les indispensables évolutions vers plus de rationalité et d'efficacité ;
- des prévisions des experts qui font du bassin méditerranéen l'un des points (hot point) où les conséquences négatives du changement climatique se feront sentir avec le plus d'acuité ;
- un contexte géopolitique tourmenté, qui rend difficiles les coopérations entre états voisins, notamment sur les problèmes, pourtant vitaux, de partage des eaux.

5. L'Union pour la Méditerranée et la Stratégie Méditerranéenne de l'Eau

Dès son lancement lors du Sommet de Paris le 13 Juillet 2008, l'Union pour la Méditerranée a placé le Développement Durable, et notamment la gestion de l'eau, parmi les points clés conditionnant l'avenir de la zone Euro-méditerranéenne. Dans cette perspective, elle a programmé la tenue d'une conférence ministérielle sur l'Eau avec les objectifs suivants :

- donner à la gestion de l'eau la priorité qu'elle doit avoir ;
- planifier l'élaboration d'une stratégie à long terme pour l'eau en Méditerranée ;
- préparer et lancer, dans le cadre d'une coopération renforcée, les projets concrets susceptibles d'apporter plus de bien-être aux populations tout en participant au développement économique et social des territoires.

Cette conférence s'est tenue en Décembre 2008 en Jordanie. Ce fût, dans le domaine de l'eau, le lancement effectif de l'Union pour la Méditerranée.

Il y a été pris acte de la situation générale en matière de ressources en eau et des inquiétudes qu'elle suscite. Pour faire face aux défis identifiés, les ministres ont décidé :

- que l'ensemble des pays devaient, en commun, se doter d'une stratégie de long terme ;
- qu'il convenait de préparer des projets concrets, cohérents avec cette stratégie, répondant aux besoins des populations et mis en œuvre dans un cadre de très large coopération entre pays et entre organismes ; ces projets devront s'inscrire dans 5 grandes priorités.

Pour ce qui est de la Stratégie, la conférence en a défini les grands principes, en particulier :

- la prise en compte des problèmes dépassant les moyens d'action d'un seul pays ou d'une seule organisation ;
- la recherche et la prise en compte des informations disponibles sur les changements climatiques et les besoins environnementaux ;
- une élaboration tenant compte de toutes les ressources et de tous les usages, pour une approche intégrée de la gestion par bassin ;
- un double objectif général, la préservation de la qualité de l'eau et l'équilibre entre offre et demande ;
- la définition et la mise en place d'objectifs particuliers mesurables ;
- l'appel à tous les instruments permettant d'atteindre ces objectifs, aussi bien sur le plan technique que juridique, économique ou institutionnel, en privilégiant les approches locales et la participation de la société civile ;
- le développement et l'exploitation de toutes les ressources scientifiques, techniques ou technologiques disponibles.

Il y a également été précisé quatre grands domaines devant être couverts par la stratégie :

- la gouvernance de l'eau,
- la prise en compte des conséquences à venir des changements climatiques,
- l'optimisation du financement,
- la gestion de la demande en eau.

La conférence a défini le cadre de coopération, tant institutionnel que financier, nécessaire à l'élaboration de cette stratégie. Elle a confié à un groupe d'experts le soin de poursuivre cette élaboration. Elle a enfin demandé que cette Stratégie soit approuvée lors de la prochaine réunion ministérielle sur l'eau qui se tiendra lors du 1er semestre 2010, pour une présentation au prochain Sommet de l'Union pour la Méditerranée.

Le 25 Juin 2009 s'est tenue, à Paris, la 1ère Réunion Ministérielle de la Méditerranée sur le Développement Durable, accompagnée d'un Atelier sur l'eau et l'environnement.

Ces deux instances ont examiné l'état d'avancement de la préparation de la stratégie pour l'eau en Méditerranée et salué les initiatives visant à apporter des contributions à cette préparation, en particulier les conférences du Caire et de Lyon.
Elles ont également arrêté la liste des projets déjà financés (4) et celle des projets à finaliser (plus d'une centaine).
En Septembre 2009, Athènes a abrité la réunion du Groupe des Experts chargés de mettre en œuvre les conclusions de la Conférence de Jordanie, et notamment l'élaboration de la stratégie. Cette réunion a organisé le travail de préparation de la version provisoire de la Stratégie et fixé les termes de référence de cette action. La participation de la Commission Méditerranée de CGLU à ce travail de préparation a été clairement évoquée.

6. Les Autorités Locales et Régionales et la Stratégie Méditerranéenne de l'Eau

Le terme « autorités locales » englobe, dans notre propos, tous les échelons de gouvernements sous nationaux

- en charge d'une cité – depuis la petite ville jusqu'à la mégapole – ou d'un échelon territorial plus vaste
- comportant des responsables élus et dotés de compétences propres.

Cette diversité de taille, et de développement économique, s'accompagne évidemment d'une égale diversité de préoccupations, d'objectifs, de compétences et de moyens. Les autorités en charge d'une seule cité sont généralement plus orientées vers le fonctionnement de leurs services d'eau et d'assainissement, et à la qualité de leur environnement immédiat (d'où leur intérêt pour tout ce qui concerne la dépollution). Les autorités en charge de territoire plus divers ou plus vastes sont plus proches des problèmes de gestion par bassin ou de protection des milieux naturels aquatiques.

Elles ont en commun de se situer dans un cadre législatif parfois contraignant, mais leur proximité de l'ensemble des populations (usagers ou non) leur permet d'assumer une fonction essentielle de transmission d'information, de concertation et d'orientation des décisions pour améliorer concrètement les conditions d'accès à l'eau, la protection de sa qualité et la préservation du milieu naturel.

Toutes leurs actions s'inspirent de trois principes fondamentaux :

- la subsidiarité, qui leur fait trouver leur juste place dans les divers échelons du pouvoir,
- la participation des citoyens, qui correspond à une aspiration incontournable,
- le partage des responsabilités, qui les amène à prendre leurs responsabilités en concertation et en respect des autres parties prenantes.

Par ailleurs, ces autorités ressentent de plus en plus le besoin de resituer leurs problèmes dans le cadre de la Région Méditerranéenne et de tenter de retirer tous les bénéfices d'une coopération renforcée.

Le Forum des autorités locales de Juin 2008, à Marseille a mis l'accent sur l'importance de la gouvernance locale pour le développement et mis en évidence la nécessité de mettre en place une gestion intégrée plus rationnelle des ressources en eau, de travailler simultanément sur l'offre et sur la demande et d'installer les processus de décision dans un cadre participatif associant toutes les parties prenantes. Il mentionne également le domaine de l'eau et de l'assainissement comme une thématique privilégiée de coopération entre autorités locales.

Lors du 5ème Forum Mondial de l'Eau, les autorités locales ont souscrit au Pacte d'Istanbul qui synthétise leur expérience en matière d'eau et d'assainissement, leurs objectifs et leurs demandes.

Elles souhaitent en particulier disposer du cadre législatif et des moyens techniques, financiers et humains leur permettant :

- de prendre et faire exécuter les décisions appropriées pour maîtriser la ressource, assurer l'équilibre entre offre et demande, accorder une véritable priorité au raccordement de tous et participer à la protection des milieux naturels par une politique volontariste en matière d'assainissement ;
- de mettre en œuvre les stratégies politiques décidées au niveau national ou régional ;
- de placer leur action dans le cadre de l'adaptation aux changements climatiques et de favoriser les efforts des professionnels et des scientifiques pour mieux connaître l'impact de ces changements sur la capacité des services d'eau à gérer la ressource pour le plus grand bénéfice de tous les usages.

7. La Contribution des Autorités Locales et Régionales

La contribution des autorités locales et régionales à la Stratégie Méditerranéenne de l'Eau se décline selon les 4 thèmes retenus par la Conférence Ministérielle de Jordanie en Décembre 2008.
Ces thèmes seront traités successivement. Pour chacun d'eux, cette contribution intègrera le rôle actuel, les évolutions perceptibles, les objectifs et les moyens correspondants et tentera quelques propositions opérationnelles.

L'eau et la gouvernance

Le rôle des autorités locales ou régionales (issu de particularités politiques et culturelles) dans la gestion de l'eau varie considérablement d'un pays à l'autre, et ne saurait se définir simplement.
Lorsque les ressources sont suffisantes, la gestion de l'eau s'est longtemps focalisée sur la mobilisation de nouvelles ressources pour faire face à, ou stimuler, la demande. Lorsque ce n'est plus le cas, les décisions à prendre sortent du champ de la seule technique pour toucher aux composantes socio-culturelles de la problématique de l'eau et il devient nécessaire de donner un rôle important aux collectivités territoriales (et à travers elles aux usagers), les plus à même de maîtriser ces aspects.
La plupart des collectivités de la zone européenne de la Méditerranée ont reçu depuis longtemps une forte autonomie en matière d'organisation et de gestion des services d'eau et les évolutions politiques et structurelles correspondantes ont été engagées : Lois sur l'Eau, décentralisation, Directive Cadre Européenne sur l'Eau… Les modalités de cette décentralisation sont très variables, mais en général le pouvoir central fixe le cadre législatif et règlementaire, et les autorités de bassin définissent les orientations de long terme et assurent les arbitrages nécessaires.
En Méditerranée en particulier, et à cause des phénomènes toujours plus fréquents de crues fluviales et d'inondations, il est nécessaire de découper le territoire en zones en fonction du risque d'inondation afin de limiter l'implantation d'établissements urbains et d'activités non compatibles avec ce risque.
Les autorités locales et régionales doivent participer à la mise en place des périmètres de protection des captages pour l'approvisionnement, qu'il s'agisse des eaux de surface ou des eaux souterraines, pour limiter la contamination par les déchets ou activités qui pourraient nuire à la qualité de l'eau.
Dans les zones Sud et Est de la Région Méditerranéenne, la situation est très variable d'un pays à l'autre ; certains pays ont confié aux autorités locales, en particulier aux grandes agglomérations, une large autonomie de gestion ; d'autres ont conservé l'essentiel de la décision au niveau central, d'autres ont organisé la participation des autorités locales, mais sans toujours mettre en place de manière suffisante le cadre organisationnel garantissant cette participation. Il en résulte parfois des dysfonctionnements au niveau local, et notamment une participation insuffisante des usagers aux processus décisionnels.

Les acteurs locaux, notamment ceux de la société civile, n'appréhendent pas toujours les rôles respectifs du pouvoir central et du niveau local, et ne trouvent pas les structures leur permettant de s'impliquer réellement.
Alors que, pour la gestion de la ressource, le rôle du pouvoir central est généralement resté prédominant, les autorités locales ont progressivement acquis une certaine maîtrise de la gestion des services (d'eau et d'assainissement), et les solutions techniques correspondantes sont mises en œuvre, ou au moins bien identifiées. Mais des difficultés à prendre les bonnes décisions apparaissent parfois par manque d'adhésion effective, de la part des autorités locales, à des projets ou des réformes à l'élaboration desquels elles n'ont pas été associées.
Dans le domaine de l'eau, les principes de la subsidiarité et de la gouvernance multi-niveaux sont particulièrement importants car il incombe à l'Etat, aux régions et aux collectivités territoriales d'entreprendre des actions pour trouver des réponses aux problèmes liés à l'eau. La participation citoyenne dans la prise de décisions, quelle que soit l'échelle de ces décisions, doit être un élément indispensable d'une bonne gouvernance et ce à travers des mécanismes de gestion participative

La participation des autorités locales à la prise de décisions et à la planification hydrologique est indispensable dans la mesure où la planification du territoire orientée vers la conservation et la durabilité relève de la compétence des autorités locales et régionales. C'est en outre un élément clé pour améliorer l'efficacité de la planification et de la gestion de l'eau.
Cette évolution, relativement récente, vers une participation effective des autorités locales accompagne une évolution plus fondamentale qui, à une vision traditionnelle subordonnant la nature à l'homme, et dans laquelle une gestion sectorielle de l'eau visait la satisfaction de besoins immédiats, a fait succéder une prise de conscience des enjeux environnementaux.

Dans cette perspective, l'apport des autorités locales sera primordial, à condition qu'elles disposent des compétences légales nécessaires et des capacités techniques et humaines correspondantes. Ceci peut nécessiter, dans certains pays, des réformes institutionnelles fortes accompagnées d'un effort considérable de transfert aux échelons sous nationaux de prérogatives et de savoir.

Dans le domaine de l'eau, elles souhaitent d'abord privilégier les axes stratégiques suivants :

- développer localement la concertation la plus active possible,
- améliorer les capacités et les connaissances de leurs services, en orientant la formation et la sensibilisation vers un fonctionnement efficace et économe,
- associer, dans une action coordonnée et prospective, les domaines de l'eau et de l'assainissement aux autres domaines qui leur sont indissociables à moyen terme tels que l'énergie, l'agriculture, l'environnement au sens large, l'aménagement du territoire, etc.

Au fur et à mesure que ces objectifs seront atteints, elles pourront acquérir une vision globale des problèmes, mobiliser toutes les parties prenantes pour garantir une réelle solidarité entre usages et assurer le meilleur fonctionnement des services.

Le domaine de planification et de gestion des autorités locales et régionales est généralement constitué d'un ou plusieurs bassins hydrographiques voisins et par les eaux de transition, souterraines et côtières, qui sont associées à ces bassins. Il faut donc qu'elles puissent s'approprier ce domaine afin de fournir les masses d'eau nécessaires à la population, optimiser la gestion, maintenir l'unité des systèmes hydrauliques et résoudre les problèmes de déficits hydriques.

Les autorités locales et régionales doivent participer à la prise de décisions et à la planification de l'eau dans ces domaines. Nombre des mesures applicables pour réaliser les objectifs de la planification relèvent des autorités locales et régionales, tant dans leur conception que dans leur application.

On sait que le cadre pertinent de planification et de développement est la Gestion Intégrée de la Ressource en Eau, qui permet de concilier les trois volets, économique, environnemental et social, du Développement Durable. S'inscrire dans ce cadre nécessite, en particulier, un « outil organisationnel » pour initier et définir des mécanismes de concertation.

C'est pourquoi les autorités locales proposent que soient instaurées les conditions d'une gestion participative effective par la création, là où ils n'existent pas, de Comités de Bassin ou des Comités Locaux de Concertation, qui, sur un territoire à définir et le plus souvent celui couvert par un service, associeraient autorités locales, usagers et représentants locaux des administrations centrales ; au sein de ces comités, les parties prenantes élaboreraient progressivement les bases d'un travail en commun, initieraient les stratégies de gestion intégrée de l'eau et contribueraient à l'efficacité des services. Ceci suppose évidemment qu'elles puissent s'appuyer sur un cadre législatif incitatif et que soient mis à leur disposition les moyens humains et financiers adaptés. Ceci pourrait faciliter l'évolution vers la forme de décentralisation la plus adaptée, lorsque les pays jugeront que les conditions en sont satisfaites.

A travers ces comités pourra s'instaurer un dialogue entre les instances de décision et les collectivités territoriales pour la mise en place de politiques tarifaires qui permettront graduellement d'instaurer des mécanismes de recouvrement des coûts au moins pour le secteur assainissement et en particulier pour les dépenses d'exploitations et de maintenance dans une première phase. De ce fait, la décentralisation pourra s'effectuer dans un cadre d'engagement de toutes les parties prenantes.

La mise en place de ces Comités ne devra pas s'accompagner d'une aggravation des charges administratives ou financières ; les coûts incompressibles devront être compensés par des gains en matière de simplification des procédures ou de rapidité des prises de décision.

L'eau et le financement

Les besoins en financement, pour l'eau et pour l'assainissement, sont considérables et concernent aussi bien les investissements que les coûts d'exploitation et de formation associés. Ils correspondent souvent à 2 à 3% du PIB, alors que les sommes effectivement investies ne dépassent généralement pas 1% de ce PIB.

A titre d'exemple, la mise à niveau des ouvrages d'épuration et la construction de nouveaux systèmes en prévision de l'accroissement de la population urbaine nécessitent la mobilisation, d'ici 2025, d'environ 10 Milliards d'euros, auxquels s'ajoutent entre 300 et 600 Millions d'euros par an de frais de fonctionnement.

La seule dépollution de la Méditerranée aura un coût voisin, sur la période 2005-2010, de 500 Millions d'euros par an, ce qui est bien supérieur tant aux sommes habituellement investies qu'aux prévisions figurant dans les Plans d'action nationaux.

Les autorités locales et régionales doivent promouvoir l'implantation d'instruments économiques qui taxent la production d'eau résiduelle et qui permettent son traitement et son recyclage.
A l'échelle méditerranéenne, les modes de financements des projets des collectivités sont particulièrement diversifiés (fonds générés par les organismes bancaires locaux et internationaux, dotations des Etats, mécanismes de subventions, de solidarités – nationale ou de bassin - péréquations, redevances / redistributions, recettes issues de la vente d'eau,…), et souvent peu lisibles et incertains dans la durée. Ceci rend d'autant plus difficile la mobilisation de fonds publics et/ou privés.

Dans ce domaine, un effort de lisibilité (par exemple le regroupement au sein de la FEMIP des diverses activités de la BEI dans les pays partenaires méditerranéens) et de coordination entre les différents bailleurs de fonds a été entrepris, mais il reste à poursuivre.

Néanmoins, il est parfois difficile de mobiliser de manière concertée et efficace les décideurs politiques et les opérateurs techniques et financiers.

La région méditerranéenne connaît actuellement un grand nombre d'initiatives et d'instruments de coopération financière souvent assortis de programmes d'assistance technique.

Dans notre propos, nous citerons quelques exemples engagés dans le processus Euro-Méditerranéen tel que l'Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat (IEVP) qui a prévu une dotation indicative de l'ordre de 5 621,20 millions d'euros pour la période 2007-2010, intégrant à la fois des programmes plurinationaux, de coopération transfrontalière et des facilités pour l'amélioration de la gouvernance.

Dans le cadre bilatéral aussi, les pays de la rive sud de la région sont engagés dans un grand nombre de projets dans le domaine. A titre d'exemple, lors de son Conseil d'Administration du 26 Juin 2008, l'Agence Française de Développement (AFD) a engagé près de 320 millions d'euros pour des projets d'alimentation en eau potable et l'assainissement urbain et rural.

Tous les programmes d'investissements opérés dans les pays du sud de la région sont effectivement accompagnés de promesses d'assistance technique et nous citerons à titre d'exemple la Facilité Euro-Méditerranéenne d'Investissement et de Partenariat (FEMIP) ou le Fonds Français pour l'Environnement Mondial (FFEM).

Les autorités locales se proposent de prendre l'initiative pour « engager autrement le mouvement » et pour se positionner au carrefour de la prise de décision et de l'action. Cette posture vise non seulement à accompagner la stratégie, mais surtout à participer à la définition des moyens, à la mise en œuvre des actions, à leur suivi, puis à leur évaluation.

Le socle de ce dispositif pourrait reposer sur des engagements contractualisés –exemple : Contrats d'opérations–, entre pouvoir central, autorités locales, partenaires techniques et financiers. Ils concerneraient un programme d'action d'une durée de cinq ans, par exemple, établi dans la concertation et assorti d'indicateurs précis permettant d'en évaluer le succès ; ils fixeraient les engagements de chaque partie. Un Comité de Pilotage adapté supervisera l'avancement et l'évaluation de ces programmes.

Lors de l'élaboration de ces engagements contractuels, les différents enjeux trouveront capacité à s'exprimer dans la concertation ; l'intérêt général qui en guidera les orientations conférera un caractère efficace et durable aux actions. Cette contractualisation apportera l'assurance des financements sur la période définie au Contrat et devrait aussi permettre de mettre en synergie des financements complémentaires qui, faute de cadre global, seraient individuellement moins efficaces.

Le cadre géographique de tels dispositifs pourrait être, au niveau local ou régional, les grandes agglomérations urbaines, les bassins hydrographiques ou de nappes souterraines.
Les engagements contractuels formalisés (exemples : « Contrat d'Agglomération », « Contrat de Bassin » ou « Contrat de Nappe »), garantiraient aux plans stratégiques dont ils découlent une mise en synergie ordonnée, progressive et maîtrisée des actions.

La même notion de contractualisation pourrait se décliner au niveau méditerranéen.

L'un des enjeux de l'Union pour la Méditerranée est bien celui de reconquérir la qualité de la Méditerranée mise à mal par les pollutions générées par les rejets urbains, l'agriculture et l'industrie. C'est la vocation du Programme « Horizon 2020 ».

Les autorités locales sont acteurs à part entière et responsables de la dépollution de leurs rejets. Elles sont parfaitement conscientes du problème et de ses solutions techniques et, face aux budgets colossaux à déployer, elles se retrouvent très souvent dans une situation qui les oblige à n'investir que très progressivement.

Accentuer efficacement la dépollution de la Méditerranée mérite la mise en ordre des programmes d'action, dans une dimension supra-nationale et sur fondement de contractualisation.

Sur ce thème pourrait être mis en place et testé un dispositif garantissant la bonne fin, financière autant que technique, des vastes projets envisagés. La proposition des autorités locales viserait donc à définir, organiser et mettre en œuvre, dans un large partenariat, le « Contrat Qualité de la Méditerranée ».

Cette initiative pourrait être lancée, dans une première phase, par un groupe de grandes collectivités territoriales qui, faisant le constat de freins à la mise en place des financements nécessaires, proposeraient aux gouvernements nationaux et aux bailleurs de fonds une démarche contractuelle commune permettant de lever certaines des réticences rencontrées. D'autres entités concernées pourraient (et probablement devraient) adhérer à cette démarche.

Au regard des enjeux et orientations stratégiques déjà définies par les organisations gouvernementales, le « Contrat Qualité de la Méditerranée » consisterait, pour l'ensemble des projets de dépollution, à consolider les engagements des collectivités Maître d'Ouvrage avec les organismes bancaires locaux, nationaux et internationaux, ainsi qu'avec les différents autres financeurs et parties prenantes. Ils comporteraient des engagements de qualité précis sur toutes les étapes de tels projets, depuis les études préalables jusqu'aux modalités d'exploitation des ouvrages mis en place ou les évolutions de tarification.

Les collectivités territoriales, regroupées au sein d'un document unique, s'engageraient ainsi contractuellement entre elles et avec les organismes bancaires, sur une période définie – cinq ans par exemple –, pour conduire avec succès leurs projets.

La taille des collectivités territoriales signataires du « Contrat Qualité de la Méditerranée » restera à définir. Dans un premier Contrat, les métropoles et grandes villes pourraient être concernées. L'Union pour la Méditerranée pourrait, au sein d'un Comité spécifique, suivre et évaluer l'avancement de ces programmes opérationnels pluriannuels.

Une telle contractualisation, portée de façon globale par les collectivités territoriales, répondrait avantageusement aux exigences des Bailleurs de fonds internationaux qui recherchent un engagement réel, lisible et prospectif des porteurs de projets.

La gestion de la demande en eau

La diminution des disponibilités en ressources hydriques - sensible dans la région méditerranéenne en raison de l'extension des zones polluées et de la surexploitation des nappes côtières - combinée à l'accroissement rapide des besoins en eau ont conduit, depuis presque deux décennies, les responsables de la gestion de l'eau à porter plus d'attention aux utilisations de l'eau « offerte » aux différents secteurs d'usagers et à agir sur ces utilisations, autrement dit sur les « demandes ».

Contrôler, réguler les demandes, développer les pratiques d'économie de la ressource de façon à maximiser les avantages et bénéfices économiques et sociaux, tels sont les principaux éléments de la gestion de la demande devenue un volet essentiel de toute politique de gestion de l'eau.

Les principes de la gestion de la demande sont désormais adoptés par l'ensemble des pays autour de la Méditerranée, qui ont exprimé leur engagement à les mettre en pratique dans des déclarations communes (Turin, Saragosse…) et dans le cadre de la Commission Méditerranéenne de Développement Durable. Cet engagement s'est traduit dans les législations sur l'eau. Cependant, dans plusieurs pays, notamment du Sud, il ne s'est pas encore concrétisé.

Contribuer à réduire rapidement les retards dans la mise en œuvre des mesures que dicte une politique de gestion de la demande est un des objectifs prioritaires qui doit mobiliser les partenaires méditerranéens à tous les niveaux.

Dans la concrétisation de cet objectif, le rôle et la responsabilité des autorités locales sont primordiaux en raison du caractère local de la plupart des actions que requiert cette gestion et de la nécessité de faire adhérer et participer les responsables locaux et les usagers.

Selon leur taille, les autorités locales ont des rôles un peu différents ; celles qui sont issues de villes ont, à travers leurs services d'eau et d'assainissement, la possibilité d'agir surtout sur les problématiques de l'eau domestique et de l'eau industrielle ; celles issues de territoires plus vastes ou plus hétérogènes s'investissent plutôt dans la gestion intégrée des ressources régionales.

Les autorités locales sont très conscientes du rôle essentiel qu'elles doivent jouer dans le contrôle et la régulation des demandes en eau dans leur territoire. Elles souhaitent s'y investir pleinement :

- en tant que relais des orientations nationales,
- en tant qu'acteur légitime des politiques locales, en particulier pour parvenir à ce que les responsables locaux et les représentants des divers usages s'approprient les grandes orientations de cette gestion de la demande en eau.

Mais leur action ne peut être pleinement efficiente que si les rôles des différentes parties prenantes dans la conduite de cette politique (pouvoir central, autorités de bassin, autorités locales ou régionales, usagers et responsables sociaux et économiques) sont bien définis et s'exercent de manière coordonnée.

A cet effet, il est proposé que soit constitué au niveau de la collectivité un « Comité de gestion de la demande » regroupant responsables politiques, gestionnaires locaux de la ressource, usagers (individuels, entrepreneurs, irrigants) et représentants de l'administration centrale.

Ces comités auraient à veiller à la traduction et l'adaptation au niveau local des mesures et recommandations de la stratégie nationale, à leur mise en œuvre effective (mise en œuvre de dispositions techniques traditionnelles ou innovantes, appel aux plus récentes technologies de traitement des données, actions de sensibilisation et de responsabilisation,…) et à l'évaluation périodique de leurs résultats. Ils devraient, pour cette évaluation, se doter d'indicateurs chiffrés sur un petit nombre de paramètres ; ces indicateurs, élaborés de telle sorte qu'ils soient comparables d'un site à un autre, seraient collectés au niveau de la région Méditerranée et leur variation analysée dans une optique d'amélioration pour l'ensemble des sites.

L'articulation de ces Comités avec les Comités Locaux de Concertation évoqués plus haut (et plus spécialement orientés vers les problèmes de gouvernance) est à définir au cas par cas.

La réussite de cette implication forte des autorités locales dans cette politique de gestion de la demande suppose que soient mis à leur disposition les moyens indispensables :

- un cadre législatif donnant à cette politique l'autorité nécessaire ;
- des moyens techniques et humains leur permettant de maîtriser les nombreux aspects techniques et relationnels inhérents à cette politique ;
- des moyens d'ordre économique, et notamment l'autonomie nécessaire pour adapter la tarification aux objectifs de réduction des consommations, en tenant compte des contraintes sociales locales.

Les actions qui sont à mener de manière globale et coordonnée pour garantir la meilleure efficience dans la gestion de la demande relèvent de différents niveaux de responsabilités : national, local (collectivités territoriales), individuel. Les autorités locales constituent l'échelon le plus adéquat pour coordonner ces différents niveaux de décision.

Les autorités locales et régionales doivent à la promotion de l'implantation d'instruments économiques qui devront taxer les pollueurs mais aussi favoriser le traitement, le recyclage et la réutilisation des eaux usées domestiques et industrielle.

L'adaptation aux changements climatiques

En Méditerranée, le caractère très contrasté du climat pose des problèmes particuliers dans tous les domaines de la gestion des villes. De par ses particularités géographiques, le bassin méditerranéen est particulièrement soumis aux aléas d'origine climatique. Il s'agit d'évènements extrêmes dont les plus fréquents sont les crues et les épisodes de sécheresse, situations dont il semble que la fréquence et l'intensité tendent à s'accroître. Ces évènements ont un impact très important sur les populations, l'environnement et l'économie de ces régions; en défense, les populations concernées mettent en place des mesures de prévention et de défense visant à diminuer leur impact, le plus souvent sur le court et moyen terme, et parfois seulement sur le long terme.

Les autorités locales ont en charge les évolutions de leur ville, et plus largement de leur territoire, problèmes qu'elles traitent au travers des techniques d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Dans ce contexte, les problèmes liés à l'eau apparaissent prédominants.

L'hypothèse de changements climatiques majeurs a suscité différentes études et simulations qui tendent à démontrer que le Bassin Méditerranéen sera particulièrement affecté par ces changements (Zone de Hot Point).

Dans ce cadre, chaque Pays ou Région concerné réagit en fonction de ses propres spécificités, qu'elles soient d'ordre climatique, économique ou humaine.

Ainsi les autorités locales tendent vers une optimisation de plus en plus poussée de leurs ressources en eau, font appel à des ressources en eau non conventionnelles, construisent des ouvrages de protection contre les crues, remodèlent leur planification territoriale, adaptent l'agriculture et l'économie à ce qui sera probablement les nouvelles conditions climatiques. Il convient de veiller à ce que les décisions immédiates d'adaptation à ces changements s'inscrivent dans une perspective de long terme de réduction de la vulnérabilité globale des territoires.
Dans certains pays les actions d'aménagement du territoire relèvent de la compétence des autorités locales et régionales. Une planification territoriale adéquate qui prenne en compte les risques d'inondations est une bonne mesure d'adaptation au changement climatique.

Dans la zone méditerranéenne, les situations de rareté de l'eau s'accentuent encore plus avec les périodes récurrentes de sécheresse, lesquelles peuvent s'accentuer dans un contexte de changement climatique. C'est précisément dans ce contexte que les autorités régionales et locales doivent veiller à la diversité des sources d'approvisionnement, intégrant dans la gestion globale les eaux de surface et les eaux souterraines, encourageant le recyclage et la réutilisation de l'eau usée traitée et s'assurant que l'approvisionnement soit adapté aux proportions nécessaires. L'implantation d'infrastructures supplémentaires pour l'approvisionnement en eau (installations de stockage, [transvasement] ou utilisations de ressources alternatives) peut être décisive pour améliorer l'approvisionnement et il faut envisager ces infrastructures supplémentaires comme des options en plus. L'efficacité énergétique, l'empreinte des gaz à effet de serre associée au coût du traitement et du transport de l'eau, doivent être les éléments essentiels à prendre en compte dans la prise de décisions sur les possibles sources d'approvisionnement.

Face aux enjeux environnementaux, économiques, sociétaux, les politiques de Développement Durable visent un double objectif : réduire la pression sur les milieux et concevoir des modes de vies adaptés aux nouvelles conditions et notamment celles résultant des changements climatiques en cours.
Cette mutation requiert un effort sans précédent de recherche et de développement, car les connaissances et les technologies dont nous avons besoin sont loin d'être toutes maîtrisées.

C'est sur ces connaissances et technologies en émergence que devrait se catalyser l'action des autorités locales. Elles sont évidemment les mieux placées pour :

- apprécier les besoins locaux en technologies et stratégies nouvelles,
- en apprécier les propositions et les résultats de leur mise en œuvre,
- organiser, avec d'autres collectivités, les synergies nécessaires.

Ainsi, dans ce domaine de l'adaptation aux évolutions du climat, le rôle des autorités locales, qui sont au plus près des situations et des contraintes « de terrain », consistera de plus en plus à orienter, animer, accompagner, voire à inciter la Recherche Développement dans ses champs de compétence, et notamment celui de l'eau.

Cette stratégie pourrait comporter plusieurs volets techniques (écotechnologies, hydrogéologie, ressources alternatives,…) ou sociologiques (facultés d'adaptation, implication des populations,…).

Le cadre de sa mise en application pourrait être un Contrat d'Incitation à la Recherche, soit bilatéral, dans un partenariat direct entre la collectivité et l'organisme de recherche, soit plus vaste par la mise en réseau de plusieurs organismes de recherche et plusieurs collectivités, ce qui serait certainement source de valeur ajoutée.

Ce dispositif pourrait tout particulièrement être favorisé dans le montage des programmes de coopération décentralisée entre collectivités, qui pourraient être incités à comporter un volet « Recherche appliquée ».
La forme la plus aboutie pourrait consister en la promotion d'un réseau d'excellence « Eau » qui bénéficierait de l'irremplaçable connaissance des réalités opérationnelles que possèdent les autorités locales.

Cette proposition s'inscrit bien dans les objectifs de la Stratégie Méditerranéenne de l'Eau orientée vers les besoins des populations et les défis futurs, objectifs qui prévoient que soient « développées et exploitées, au profit de tous, les ressources scientifiques, techniques et technologiques existant dans ces domaines ».

Dans ce domaine, il convient également de réfléchir l'éligibilité des autorités locales et régionales pour un accès direct à une partie des fonds internationaux déployés pour favoriser l'adaptation aux changements climatiques, qu'ils concernent des investissements, des appropriations de technologies nouvelles, des recherches ou des actions en direction des populations susceptibles d'être affectées par ces changements. Leur proximité du terrain et des populations leur permettra de donner à ces fonds leur plus grande efficacité.