

Vers une stratégie euro-méditerranéenne de l'eau ?

Iván Martín

Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Madrid

Un coup d'œil sur la carte (voir la carte A7 des annexes) qui montre les disponibilités en eau douce dans le monde suffit pour saisir une caractéristique commune aux pays du sud et de l'est de la Méditerranée : tous, du Maroc à la Palestine font partie des pays possédant moins de 1 000 m³ par habitant et par an d'eau disponible, avec les niveaux les plus bas du monde, bien en dessous du seuil des 1 700 m³ d'eau renouvelable que le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) a déterminé comme étant le minimum nécessaire pour couvrir les besoins essentiels de la population. La moitié de la population mondiale qui endure ce type de « pauvreté de l'eau » se trouve en Méditerranée. Dans le cadre de cette situation de « stress hydrique », l'accès à l'eau potable est d'ores et déjà devenu l'un des principaux facteurs d'instabilité sociale – et les premières *révoltes de l'eau* ont éclaté (par exemple, en 2007, en Algérie, dans la commune de Reghaïa, dans la banlieue d'Alger) –, ainsi qu'une source récurrente de conflits dans la région.¹

Les chiffres sont parlants : 30 millions d'habitants des pays partenaires méditerranéens n'ont pas accès à l'eau potable, et 35 millions n'ont pas accès à des infrastructures d'assainissement. Le Programme des Nations unies pour le développement avance déjà que les pays arabes ne réaliseront pas l'Objectif du Millénaire pour le Développement consistant à « réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable ». Pour le reste, la répartition des ressources en eau entre le nord et le sud de la Méditerranée est aussi inégale que celle du

revenu : le nord dispose de 75 % du total des ressources en eau renouvelables du bassin méditerranéen, l'est de 13 % et le sud de la Méditerranée, c'est à dire le nord de l'Afrique – où plus de 80 % des terres sont désertiques –, de seulement 10 %. Dans les pays du sud et de l'est de la Méditerranée, la demande en eau, après avoir augmenté de 60 % lors des 25 dernières années, continuera à augmenter. Et la pénurie d'eau dans le Sud ne peut que s'aggraver lors des prochaines décennies, du fait surtout de la croissance démographique (les 270 millions d'habitants actuels seront 370 millions en 2030) et de l'urbanisation croissante, mais aussi de l'augmentation de la production agricole (la FAO calcule que les terres irriguées augmenteront de 38 % dans le sud et de 58 % dans l'est de la Méditerranée d'ici à 2030), du changement climatique et de la désertification d'une partie des terres. D'après les calculs de Population Action International, les disponibilités en eau par habitant resteront stables entre 1995 y 2025 dans le nord de la Méditerranée, tandis qu'elles diminueront de 40 % dans le sud et l'est de la Méditerranée.

Ainsi, la question de l'eau doit cesser d'être abordée, comme elle l'a été jusqu'à aujourd'hui, comme un simple problème environnemental : elle est un facteur essentiel du développement économique (surtout par rapport à l'agriculture, qui consomme entre 70 et 85 % de l'eau douce disponible, mais aussi par rapport au tourisme et à l'industrie), elle est aussi une question sociale de premier ordre (n'oublions pas que l'accès à l'eau est, avant tout, un droit de l'homme). Il s'agit d'une question centrale dans les stratégies de lutte contre la pauvreté dans la région, et d'un problème géopolitique de plus en plus pressant. Mais rien de tout cela ne doit nous faire oublier que la question de l'eau est, avant tout, une question

¹ *Agua y conflicto en el mundo árabe*. Notes du forum socio-économique de Casa Árabe n° 04/2008, janvier 2008. http://publicaciones.casaarabe-ieam.es/foro/notas/notas_4_agua.pdf.

d'efficience dans la gestion des ressources disponibles : de 40 à 50 % de l'eau se perd dans les fuites des systèmes de distribution (voir l'article de Mohammed Blinda). Et que la gestion de la demande sera la vraie clé de l'avenir du secteur.

La coopération politique sur la question de l'eau en Méditerranée ne date pas d'hier, puisqu'elle est l'un des axes d'action à la fois du Plan Bleu (Plan d'action pour la Méditerranée) lancé en 1976 dans le but d'élaborer des analyses prospectives, des études globales et un système d'indicateurs pour la Stratégie méditerranéenne pour le développement durable (SMDD), et de la Commission méditerranéenne du développement durable (CMDD), créée dans le cadre de la Convention de Barcelone. La déclaration d'Alger, adoptée à l'occasion de la première Conférence méditerranéenne sur l'eau, en mai 1990, affirmait déjà l'importance d'une stratégie commune de gestion de l'eau. Le processus a ensuite donné lieu à l'adoption, en 1992, à Rome, de la Charte méditerranéenne de l'eau, par laquelle douze pays méditerranéens s'engageaient à appliquer des mesures communes de planification et de gestion de l'eau et de coopération régionale, ainsi qu'à créer le Réseau méditerranéen de l'eau, même si la dimension opérationnelle et les ressources mobilisées ont été plutôt maigres pendant ces trente dernières années.

Force est de reconnaître que, jusqu'à présent, l'eau n'a pas non plus été un domaine d'action prioritaire dans le cadre du Partenariat euroméditerranéen. Pourtant, le programme de travail annexé à la déclaration de Barcelone mentionnait déjà l'eau comme l'un des domaines de coopération économique, avec pour modestes objectifs de « faire le point de la situation [...], définir les moyens de renforcer la coopération régionale, faire des propositions en vue de rationaliser la planification et la gestion en commun – le cas échéant – des ressources en eau, et contribuer à la création de nouvelles sources en eau ». Mais il est vrai que, pendant longtemps, la question de l'eau a été traitée davantage comme une question technique et environnementale que comme une priorité économique, sociale et politique.

Néanmoins, les plus hauts responsables politiques ont toujours été conscients de l'importance de l'eau dans le contexte euroméditerranéen, de même que du besoin d'aborder cette question à l'échelle régionale. Et leur sensibilisation n'a cessé d'augmenter, quoique avec des hauts et des bas, comme le prouvent les conclusions des successives Conférences euroméditerranéennes des ministres des affaires étrangères,

notamment à Stuttgart en 1999 et à Lisbonne en 2007. Déjà, en novembre 1996 se tenait à Marseille l'une des premières conférences ministérielles euro-méditerranéennes sur le thème de l'eau, et, en octobre 1999, une autre, tenue à Turin, traitait de la gestion locale de l'eau. Un « plan d'action » comptant six priorités y était adopté et donnait lieu à deux petits projets régionaux. Mais, depuis, aucune autre réunion des ministres concernés ne s'est tenue dans le contexte euroméditerranéen.

L'un de ces projets régionaux est le Système euro-méditerranéen d'information sur les savoir-faire dans le domaine de l'eau (SEMIDE). Le SEMIDE est doté d'un budget de 3,3 millions d'euros (2 millions du programme MEDA et le reste apporté par l'Italie, la France et l'Espagne) pour 2004-2008. Outre la compilation et la diffusion d'information, il vise à impulser les programmes de coopération entre les Directions nationales compétentes en matière d'eau. De son côté, le projet MEDA Water (Programme régional euroméditerranéen pour la gestion locale de l'eau www.mcdawater-rmsu.org) est doté de 40 millions d'euros pour la période 2003-2008. Il est axé sur neuf projets pilote jugés prioritaires et prend de plus en charge le financement d'activités liées à l'eau menées par les autorités publiques et par des ONG. Ceci étant, dans la pratique, ces projets en sont toujours à l'étape d'étude et il ne semble pas qu'ils donneront lieu à l'articulation d'un véritable projet régional. Les propres gestionnaires de ces programmes reconnaissent que les résultats ne sont pas à la hauteur des attentes, de leur importance et des besoins, et qu'ils ne sont pas parvenus à aborder la question de l'eau de façon intégrale, alors que c'était là l'un des axes du plan d'action de Turin. C'est une approche strictement locale qui a été privilégiée et elle s'est traduite par une prolifération d'initiatives sans synergie entre elles.

Gestion intégrée

En 2007 et 2008, le débat relatif au projet de l'Union pour la Méditerranée a reposé la question de l'eau comme priorité politique. La déclaration du Sommet de Paris pour la Méditerranée du 13 juillet 2008 reconnaissait l'importance de l'eau et il semblerait qu'un bond qualitatif se soit enfin produit dans la façon d'aborder cette question. En effet, mandat a été donné à la Conférence ministérielle euroméditerranéenne sur l'eau prévue pour octobre 2008 à Amman (ce sera la troisième, neuf ans après Turin), de définir une

LA COOPÉRATION INTERNATIONALE ET L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT DANS LE SECTEUR DE L'EAU EN MÉDITERRANÉE

Présentée à l'occasion de l'atelier régional sur l'eau et le développement durable en Méditerranée, l'étude de Georges Corm est une analyse détaillée de l'Aide publique au développement (APD) versée aux pays méditerranéens par les différents organismes de financement. Cette analyse quantitative détaillée se base sur les données de l'OCDE, concernant l'aide fournie par les pays du Comité d'aide au développement, la communauté européenne, et les organismes et agences de financement des Nations unies sur la période 1973-2004, et permet donc d'analyser les grandes tendances de l'aide dans le secteur.

L'eau n'est pas un thème nouveau de la coopération internationale, puisque la première grande conférence relative au secteur de l'eau a lieu en 1977 : il s'agit de la conférence des Nations unies sur l'eau à Mar del Plata en Argentine, qui pose comme fondement la « nécessité de l'accès de tous les êtres humains à une eau potable de qualité, et en quantité suffisante ».

Ce principe reste la base des conventions et conférences internationales qui ont tenté depuis 30 ans de définir les priorités de la coopération, et se retrouve dans les objectifs du Millénaire pour le développement énoncés en 2000.

La région méditerranéenne est au cœur du problème, et l'important déficit hydrique que connaissent les pays du bassin en fait la région où le pourcentage de l'aide publique dédié à l'eau est le plus élevé.

Dans le domaine de la coopération régionale, l'eau a également été définie comme une priorité ; elle constitue une des six priorités pour la coopération économique et financière du partenariat euro-méditerranéen, dès la signature du traité de Barcelone en 1995. Depuis, de nombreux programmes environnementaux se sont mis en place dans le bassin, dans le cadre du processus de Barcelone, mais aussi à l'initiative d'organismes arabes régionaux de financement, tels que le Fonds arabe de développement, ou la Banque africaine.

Pourtant, la situation des ressources en eau et leur inefficace utilisation restent très préoccupantes dans la région. Un tel constat pousse à se demander si les financements apportés par la coopération internationale sont adaptés aux besoins de ces pays, et s'ils suivent effectivement les recommandations exprimées dans les nombreux sommets mondiaux et programmes d'action.

L'analyse des données globales de l'Aide publique au développement, publiée par l'OCDE, fait en effet ressortir des carences dans la politique de coopération dans le secteur de l'eau dans le bassin méditerranéen.

Avant tout, il est très inquiétant d'observer que malgré l'attention accrue de la communauté internationale, la tendance générale des engagements de financement est à la baisse. Les années quatre-vingt, puis la décennie quatre-vingt-dix constituent les deux périodes d'abondance pour ce qui est de l'APD dédiée à l'eau, qui atteint même 1,539 milliards de dollars constants en 1996, niveau inégalé depuis, et en constant déclin. Toutefois les montants engagés repartent à la hausse depuis 2002, mais sans jamais retrouver la moyenne annuelle du secteur durant la période 1973-2004. La part même du secteur de l'eau dans le total de l'APD accordée aux pays méditerranéens a diminué ces dernières années, finissant par être inférieure durant la période 2000-2004 (6,9 %) à ce qu'elle a été durant toute la période 1973-2004 (8,8 %), ce qui est bien le signe négatif de la réduction de l'importance accordée au secteur de l'eau, en dépit de toutes les recommandations.

L'analyse des montants effectivement versés est plus difficile à effectuer, car la base de données des déboursements de l'OCDE ne commence qu'en 1990. On observe toutefois une augmentation de ces déboursements

depuis l'année 2000, mais il est alors inquiétant de constater que les engagements annuels nouveaux sont inférieurs aux déboursements annuels.

Ensuite, ces financements sont très concentrés, tant sur un nombre restreint de pays que sur un nombre limité de projets. Sur 2 039 projets recensés dans la classification de G. Corm entre 1973 et 2004, les 229 opérations les plus coûteuses, soit 11,1 % des financements, ont absorbé 76 % des ressources d'APD au secteur de l'eau ; à l'inverse, 922 opérations inférieures à 500 000 dollars, soit 45 % des financements, n'ont bénéficié que de 0,08 % du montant total de l'APD.

Les plus grands projets en termes de financements (de plus de 100 millions de \$) sont ciblés sur des projets de grandes infrastructures d'alimentation et d'évacuation des eaux usées dans les grandes villes. Ces projets concernent quatre pays seulement : l'Égypte, la Turquie, le Maroc et la Tunisie, à qui sont attribués 81,83 % de l'aide. Toutefois si l'on étudie l'APD versée par tête d'habitant, ce sont les petits pays comme l'Albanie ou la Tunisie qui dépassent les grands pays. Les territoires palestiniens arrivent en tête avec 47,1 dollars par habitant.

La concentration des pays donateurs est aussi frappante, puisque les trois plus importants (les États-Unis, le Japon, et l'Allemagne) représentent 67,5 % du total de l'APD accordée aux pays méditerranéens.

L'aide de ces pays se concentre sur les systèmes d'égouts, l'alimentation, l'irrigation, et la construction de barrages.

On retrouve bien ici les recommandations des Objectifs du Millénaire, car ces grands projets d'infrastructures visent à assurer à tous l'approvisionnement et l'accès à l'eau potable, la préservation des ressources et la gestion intégrée du secteur. En cela les grands donateurs reflètent bien les priorités de l'agenda international. Ces mesures sont certes nécessaires, mais pas suffisantes.

En effet, elles tiennent peu compte de la réorientation de l'aide qui est attendue par diverses instances et initiatives régionales, comme le plan d'action pour la Méditerranée, qui préconisent depuis quelques années de mettre l'accent sur les politiques de gestion de la demande en eau (GDE), pour parvenir à une rationalisation de la gestion du secteur, un meilleur encadrement de l'offre et la réduction des pertes et des mauvais usages.

Des mesures visant la gestion de la demande sont présentes dans les politiques des donateurs (zéro gaspillage, économies d'eau...) et comprises dans la notion plus générale de « gestion intégrée de l'eau ». Mais l'accent sur la gestion de la demande n'est mis que de façon accessoire, là où elle devrait devenir une priorité pour répondre aux problèmes spécifiques de la région méditerranéenne. Cette réorientation prendra du temps, car les politiques agissant sur la demande sont plus complexes à mettre en place que celles portant sur l'offre, et se heurtent à la logique du secteur privé, à qui les États ont accordé une grande part dans la gestion du secteur.

La coopération ne parviendra bien sûr pas à elle seule à résoudre les problèmes du secteur de l'eau qui sont devenus structurels dans les pays du sud et de l'est méditerranéen. Une mobilisation plus forte des États et collectivités locales pour la gestion et la rénovation du secteur, en relation avec les problèmes identifiés dans d'autres secteurs tels que l'industrie, l'agriculture, le tourisme, est essentielle pour que les progrès soient durables.

G. Corm, *Le secteur de l'eau dans la politique de coopération avec les pays méditerranéens*, Étude régionale pour l'atelier sur l'eau et le développement durable en Méditerranée, Saragosse, 19-21 mars 2007.

« stratégie méditerranéenne de l'eau » capable de promouvoir la préservation des ressources en eau, la diversification des sources d'approvisionnement en eau et une utilisation efficace et durable de l'eau. Selon les experts qui ont participé à l'atelier sur l'eau tenu dans le cadre des Entretiens de la Méditerranée organisés par l'Institut européen de la Méditerranée (IEMed) à Barcelone les 12 et 13 juin 2008, une stratégie euroméditerranéenne de l'eau se devrait d'aborder le problème de l'eau de façon intégrée, de la phase de captage et de disponibilité des ressources en eau (dont leur génération par dessalement) à celle de décontamination et de protection du littoral, en passant par la distribution, la rationalisation de leur utilisation – notamment de leur utilisation agricole – et leur assainissement. Cela n'a pas toujours été le cas jusqu'à présent, même si la gestion intégrée était déjà l'une des cinq priorités du programme prioritaire d'actions à court et moyen terme pour l'environnement (SMAP) adopté lors de la conférence ministérielle euroméditerranéenne d'Helsinki de novembre 1997. Elle doit aussi viser à résoudre les problèmes de gouvernance que pose l'eau (multiplicité des opérateurs et éparpillement des compétences entre un trop grand nombre d'organismes, y compris le fait que, souvent, le ministère responsable de l'eau n'est pas compétent en matière de tout ce qui est lié à l'agriculture). De fait, l'un des défis que posera sans nul doute la mise en pratique d'une telle stratégie sera celui de l'implication des autorités et des compagnies locales chargées de gérer la distribution de l'eau et l'assainissement, et, très souvent aussi, le captage.

La gestion intégrée des ressources en eau associe la gestion de l'eau douce à la décontamination de la Méditerranée, même s'il est évident que les pays du Nord tendent à donner la priorité à l'approche environnementale, alors que les pays du Sud jugent plus importante, d'un point de vue social et politique, la question de l'accès à l'eau potable. Il est important, en ce sens, de compléter le projet Horizon 2020 de décontamination de la Méditerranée, adopté dans le Sommet de Paris comme un des premiers projets entamés dans le cadre du Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée, avec une série d'actions abordant la question de l'accès à l'eau, et dans ce sens la stratégie méditerranéenne de l'eau pourrait être l'instrument approprié pour ce faire, sauf à en rester à un niveau purement déclaratoire.

En définitive, d'après les experts, les trois éléments fondamentaux d'une stratégie euroméditerranéenne de l'eau devraient être les suivants : une rationalisation institutionnelle ; une politique cohérente d'investissements en infrastructures de dessalement, de distribution et d'assainissement ainsi que d'irrigation (avec leurs ressources associées, qui doivent être, dans leur majeure partie, publiques) ; et une politique de gestion intégrée de l'eau comprenant un processus de planification et d'information partagées. Pour être efficace, la stratégie méditerranéenne de l'eau devrait établir des objectifs spécifiques communs (et quantifiés dans la mesure du possible) et des calendriers concrets, avec des orientations communes quant à la façon de réaliser ces objectifs, avec un système d'indicateurs pour évaluer les progrès, les politiques et les instruments appliqués, et avec un ensemble de ressources pour en appuyer la mise en œuvre. Le modèle de la Directive cadre européenne sur l'eau, qui établit un système commun de planification et d'information dans un contexte dénué de compétences communautaires en la matière (la question de l'eau reste, en effet, une compétence nationale), peut servir de modèle. De toutes les façons, les experts sont d'accord sur le fait que, dans le contexte euroméditerranéen, la clé du problème réside dans les ressources financières : « la question du financement des investissements pour l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement (au sud et à l'est de la Méditerranée), ainsi que celle du recours aux instruments économiques – subventions, tarification... – pour optimiser l'allocation optimale des ressources disponibles, apparaissent centrales pour l'avenir ».²

Si les ministres responsables de l'eau sont à la hauteur du mandat qui leur a été confié, le Partenariat euroméditerranéen pourrait se situer au cœur des politiques destinées à affronter l'un des défis économiques, sociaux et environnementaux qui concernent le plus la vie quotidienne des citoyens méditerranéens. Ce serait un excellent moyen d'en promouvoir la visibilité et l'appropriation par les citoyens, ainsi qu'un formidable tube à essai où combiner l'approche de projets adoptée dans le cadre du Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée avec la stratégie politique qui se dégage du Partenariat euroméditerranéen et l'engagement d'acteurs non gouvernementaux, comme la société civile (dont la participation est fondamentale pour la gestion locale de l'eau), des autorités locales et des entreprises.

² "Faire face aux crises et pénuries d'eau en Méditerranée", Les Notes du Plan Bleu n° 4, octobre 2006.