

# La coopération décentralisée franco-marocaine dans la gestion de la ressource en eau : le cas de la coopération entre le Département de l'Hérault (CG34) et la Région Souss Massa Drâa

Diplôme de l'IEP de Lyon  
4ème année  
2009 - 2010

**CHOUKOUR Marc - Olivier**  
Sous la direction de : Filali Osman  
Soutenu le : 7 septembre 2010

Membre du jury : Serge Miquel



# Table des matières

<b>Remerciement . .</b>	<b>4</b>
<b>Sigles . .</b>	<b>5</b>
<b>Introduction . .</b>	<b>6</b>
<b>Première partie : Quel cadre d'analyse pour la coopération décentralisée franco-marocaine dans la gestion de la ressource en eau? . .</b>	<b>11</b>
Chapitre 1 : Quelle coopération décentralisée franco-marocaine pour quelle coopération décentralisée dans le domaine de l'eau? . .	11
I) La coopération décentralisée : un phénomène en perpétuelle évolution . .	11
II) La coopération décentralisée dans le domaine de l'eau : des politiques spécifiques . .	14
Chapitre 2 : Décentralisation et gestion de l'Eau au Maroc. . .	24
I) Décentralisation au Maroc : vers la régionalisation? . .	24
II) Gestion de l'Eau au Maroc . .	29
<b>Deuxième partie : Vers une plus grande collaboration entre partenariat euro-méditerranéen et coopération décentralisée dans la gestion de la ressource en eau? . .</b>	<b>39</b>
Chapitre 1) La coopération décentralisée entre le CG 34 et la RSMD. . .	39
I) La phase opérationnelle du projet : un nouveau cadre, une coopération plus efficace, une multiplicité d'acteurs et d'initiatives à coordonner. . .	40
II) AFD, BM, UE...: vers une plus grande association des bailleurs de fonds? . .	46
Chapitre 2) La nouvelle stratégie pour l'eau de l'Union pour la Méditerranée, de l'émergence de projets phares à la volonté de standardisation : vers l'intégration de la coopération décentralisée dans un nouveau cadre? . .	51
I) L'apport de l'Union pour la Méditerranée. . .	52
II) L'édification de projets phares . .	62
III) Le projet sélectionné par l'Union pour la Méditerranée. . .	67
<b>Conclusion Bilans et perspectives du projet étudié . .</b>	<b>69</b>
<b>Bibliographie . .</b>	<b>72</b>
<b>Ouvrages . .</b>	<b>72</b>
<i>Généraux . .</i>	<i>72</i>
<i>Sur la Gouvernance . .</i>	<i>72</i>
<i>Sur la coopération décentralisée . .</i>	<i>72</i>
<i>Sur le Maroc : . .</i>	<i>72</i>
<b>Thèses universitaires . .</b>	<b>73</b>
<b>Articles . .</b>	<b>73</b>
<b>Rapports . .</b>	<b>74</b>
<b>Fiche Projet . .</b>	<b>75</b>
<b>Mémoire . .</b>	<b>75</b>
<b>Annexes . .</b>	<b>76</b>
<b>Annexe 1 :Atlas de la coopération décentralisée franco-marocaine dans la gestion de la ressource en eau . .</b>	<b>76</b>
<b>Annexe 2: Discours SM Mohammed VI sur la Régionalisation le 3 Janvier 2010 à Marrakech . .</b>	<b>86</b>

## Remerciement

Je tiens à remercier M Filali Osman, mon directeur de mémoire pour ses conseils tout au long de l'année et pour sa disponibilité.

Je remercie également M Serge Miquel pour toutes les informations qu'il m'a communiqué et pour avoir accepté d'être membre de mon jury.

Mes pensées vont également aux différentes personnes qui m'ont aiguillé tout au long de ce mémoire, répondant avec gentillesse à mes questions parfois candides.

Merci à Coralie et à ma famille pour la relecture.

A mes amis, pour leur soutien.

A Camille, pour ce qu'elle est.

***Les verres d'eau ont les mêmes passions que les océans. Victor Hugo***

---

# Sigles

ABHSM: Agence de Bassin Hydraulique du Souss Massa  
AERMC: Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse  
AFD : Agence Française de Développement  
ALR: Autorités Locales et Régionales  
ARLEM: Assemblée Régionale et Locale Euro-Méditerranéenne  
CG 34 : Conseil Général de l'Hérault  
CUF : Cités Unies France  
GIRE: Gestion Intégrée des Ressources en Eau  
MATEE: Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Eau et de l'Energie  
PDAIRE : Plan d'Aménagement Intégrée de gestion des Ressources en Eau  
ONEP: Office National de l'Eau Potable  
ORMVASM : Office Régional de Mise en Valeur Agricole du Souss Massa  
RSMD: Région Souss Massa Drâa  
SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux  
UpM: Union pour la Méditerranée

# Introduction

«Le lien unique qui nous unit s'est forgé à travers notre histoire commune, bien sûr, mais il est beaucoup plus qu'un héritage, c'est une réalité qui se construit au quotidien et une promesse pour l'avenir.»<sup>1</sup>

La coopération décentralisée est un phénomène en pleine expansion et correspond à une place nouvelle que prennent<sup>2</sup> les collectivités territoriales françaises comme acteurs de solidarité internationale. Je suis intéressé depuis longtemps par les thématiques de la décentralisation et par la coopération euro-méditerranéenne et ce sujet m'a permis de réunir ces deux thèmes. Le choix du Maroc se place dans la suite d'un travail de recherche précédemment effectué sur le Sahara Occidental. Celui de la décentralisation dans la suite d'un rapport de stage effectué l'an dernier au sein du Conseil Régional Languedoc Roussillon.

Le Maroc s'est lancé, principalement depuis l'accession au trône de Sa Majesté Mohammed VI, dans un vaste mouvement de décentralisation que l'on ne trouve nul par ailleurs sur les rives Sud et Est de la méditerranée, à part peut être en Jordanie<sup>3</sup>. Il constitue donc un laboratoire intéressant pour étudier le développement du processus de décentralisation dans les pays partenaires méditerranéens.

Nous postulons que le Maroc est un espace entre deux plongé dans un entre deux temps.

Ni vraiment Africain<sup>4</sup>, pas encore, jamais?, européen<sup>5</sup>, le Maroc est tantôt une terre de liaison, d'échanges entre deux espaces<sup>6</sup>, deux réalités, tantôt une frontière avec la mise en place de la politique d'externalisation de l'immigration et le développement d'un contrôle des populations subsaharienne en direction de l'Union Européenne sur son territoire.

---

<sup>1</sup> Nicolas Sarkozy lors d'une visite au Maroc en Octobre 2007

<sup>2</sup> L'étude de la coopération décentralisée dans le domaine de la gestion de la ressource en eau est intéressant et démontre la place qu'ont pris les collectivités territoriales pour mener et financer des projets sans que la loi ne leur accorde la possibilité de financer en fonds propres leurs actions de solidarité internationale. Voir infra

<sup>3</sup> En effet, ce pays a lancé un vaste mouvement de régionalisation en 2005. Pour plus d'informations à ce sujet voir les autorités locales et régionales dans la nouvelle gouvernance méditerranéenne, Institut de la méditerranée, 2008

<sup>4</sup> A cause du problème du Sahara Occidental, le Maroc s'est coupé de nombreux partenaires arabes et Africains, au premier rang son voisin algérien dont la frontière est fermé depuis plus de 30ans. Le Maroc a longtemps œuvré seul contre tous sur ce dossier en Afrique, plus facilement soutenu par l'UE ou les États-Unis. Pour plus d'informations à ce sujet, voir MOHSEN-FINAN Khadija, Sahara Occidental : les enjeux d'un conflit régional, CNRS Ed., Paris, 1997, 229p.

<sup>5</sup> Le statut avancé est un état hybride où le pays bénéficie de liens privilégiés avec l'Union Européenne sans pour autant en être membre. On peut résumer ce lien par la phrase : « Plus que l'association, moins que l'adhésion »

<sup>6</sup> Comme le démontre par exemple la cité cosmopolite de Tanger

La référence au temps n'a pas pour ambition de renvoyer aux théories de la transitologie<sup>7</sup> qui postulent l'existence de « seuils » à remplir dans un processus linéaire « qui fait de la démocratie le point d'arrivée naturel de toute évolution politique et évalue les trajectoires politiques des pays de la région en fonction de leur adéquation »<sup>8</sup> La transitologie appliquée au Monde Arabe s'est, tour à tour, attachée à mettre en avant des pré requis économiques et sociaux qui permettraient l'avènement de la démocratie avant, à l'occasion de la « troisième vague de démocratisation »<sup>9</sup>, qui a touché principalement les PECO, l'Amérique latine et l'Asie du Sud Est, d'investir massivement sur la société civile comme facteur de libéralisation et de démocratisation.

L'entre deux temps auquel nous faisons référence concerne les réformes engagées dans le cadre du processus de décentralisation, et notamment le projet royal d'une « Régionalisation avancée, ou élargie »<sup>10</sup> qui pourrait bouleverser profondément l'organisation des pouvoirs au Maroc<sup>11</sup>. En attendant l'application de cette réforme, et surtout les territoires concernés, le pays connaît pour l'instant un entre deux par la volonté affichée sans cesse par le Maghzen de poursuivre et d'amplifier le processus de décentralisation et la tradition centralisatrice qui continue à dominer.

Le choix du secteur de l'eau est intervenu suite à la conférence à laquelle j'ai assisté les 23 et 24 novembre 2009 à Lyon sur « la contribution des autorités locales et régionales à la stratégie pour l'eau de l'Union pour la Méditerranée ». Sensibilisé comme citoyen à l'importance de la thématique « eau », j'ai vraiment réalisé, au cours de cette conférence, l'importance d'une bonne gestion de la ressource dans les pays méditerranéens qui connaissent des situations catastrophiques de stress hydrique, de pollution et un manque cruel d'infrastructures, de politiques dédiées, de personnel qualifié... La zone devrait connaître une inflation considérable de ces températures, +5° en 50ans. La encore, l'exemple du Maroc est doublement intéressant. Bénéficiant de ressources importantes pour la zone, la monarchie s'est lancée dès son indépendance dans une politique centralisée forte fondée sur l'offre afin de garantir à son pays un accès durable à l'eau. Devant l'échec de cette politique à répondre à des sécheresses de plus en plus importantes et de plus en plus fréquentes et sous l'injonction des principaux bailleurs de fonds, le Maroc a entamé, grâce à la loi 10-95 sur l'eau, une politique de gestion de l'eau qui suivait une logique de bassins versants et la mise en place, progressive, d'Agences de Bassin Hydrauliques. Toutefois, et dans la lignée du processus décrit précédemment, ce mouvement a eu du mal à se mettre en place et le système politique marocain n'a que très moyennement doté les Agences

<sup>7</sup> Pour une analyse de la question de la transitologie au Maroc, voir VAIREL Frédéric, *La transitologie, langage du pouvoir au Maroc*, in Politix, Volume 20, n°80, 2007, p 109-128 Pour une analyse critique de la transitologie en général, voir notamment DOBRY Michel, *Les voies incertaines de la transitologie : choix stratégiques, séquences historiques, bifurcations et processus de path dependence*, Revue Française de science politique, n°4-5, 50ème année, 2000, p 585-614, [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp\\_0035-2950\\_2000\\_num\\_50\\_4\\_395499](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-2950_2000_num_50_4_395499), consulté le 18 août 2010.

<sup>8</sup> HEYDEMAN Steven, La question de la démocratie dans les pays arabes, *Critique internationale* n°17 - octobre 2002, <http://www.ceri-sciencespo.com/publica/critique/article/ci17p54-62.pdf>, consulté le 18 août 2010.

<sup>9</sup> HUNTINGTON Samuel, *The Third Wave, Democratization in Late Twentieth Century*, Norman University of Oklahoma Press, 1991

<sup>10</sup> Vers un modèle marocain de régionalisation?

<sup>11</sup> Précisons que les perspectives sur une plus grande démocratisation du régime à travers ce projet sont largement discutées.

Cependant, c'est un point que je n'aborde pas dans mon mémoire

de moyens suffisants pour mettre en place les, nombreuses, compétences qu'il leur avait transmis.

Dans ce cadre là, les acteurs locaux, Régions et Agences de Bassins, se sont logiquement tourné vers l'extérieur afin de bénéficier de l'expertise de collectivités, notamment françaises. C'est ainsi, que dès 2002, la Région Souss Massa Draa entamait une coopération décentralisée avec la Région Aquitaine et qu'en 2003 commençait la coopération décentralisée avec le Département de l'Hérault (CG 34).

Nous avons choisi de focaliser notre étude sur la collaboration entre la RSMD et le CG34 puisque celle-ci traite directement de notre sujet. En effet, la coopération décentralisée entre ces deux acteurs a permis la mise en place de nombreux programmes dans le domaine de l'eau sur des zones très différentes, urbaines, rurales, de montagne, mettant en place des phénomènes innovants, convention quadripartite, premier Schéma D'Aménagement de la Gestion de la ressource en Eau (SAGE) au Maroc. Le projet a évolué au fur et à mesure des années pour acquérir un caractère « exemplaire » au point d'être retenu comme projet phare lors de la conférence sur la contribution des autorités locales et régionales.

Cette sélection de projets phares par l'Union pour la Méditerranée vise à associer plus directement les Autorités Locales et Régionales aux projets menés dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen. Le processus de Barcelone avait permis la mise en place

<sup>12</sup> de réseaux de collectivités territoriales mais n'avait pas intégré directement les ALR à ses projets. L'Union pour la Méditerranée a choisi de mettre en avant des projets de coopérations décentralisées solides témoignant de la capacité certaine des collectivités à construire des projets efficaces et utiles. Ce lien, qui n'est pas anodin, permet de repenser le rapport entre coopération bilatérale entre territoires et processus multilatéral comme celui de l'Union pour la Méditerranée. Il vient bouleverser l'organisation précédente en associant des mouvements précédemment parallèles mais dont les enjeux, et les moyens financiers restaient séparés. L'eau est le premier thème à profiter de ce système et il est donc primordial d'étudier les transformations que ces changements induisent. La encore, il s'agit d'un laboratoire d'expérimentation intéressant pour la mise en place progressive, mais encore incertaine, de « pactes territoriaux ».

Le sujet souffre de trois difficultés majeures : c'est un sujet très technique qui s'inscrit dans l'actualité et brasse, dans ces différentes ramifications, de vastes problématiques.

Si les bases pour analyser les processus de décentralisation dans les pays arabes, stage, la gouvernance, cours et ouvrages, ou même la coopération décentralisée, lectures personnelles, m'étaient déjà données, il a fallu un lourd travail de recherche pour appréhender toutes les entrées du sujet. La difficulté majeure correspondait à la technicité du thème de l'eau dans son vocabulaire, ses institutions, son organisation, sa gouvernance. Le thème de l'eau est traditionnellement divisé en trois sous secteurs : l'eau potable, l'assainissement et l'irrigation. Certains opèrent une distinction eau propre, (accès eau potable, irrigation)/eau sale, (assainissement). D'autres territoriales ou en termes de centres urbains majoritairement concernés par les secteurs d'accès à l'eau et d'assainissement et de périphéries rurales plus concernées par le problème de l'irrigation. Mon choix se place dans une approche intégrée qui concerne l'ensemble des thématiques de l'eau. Ce choix est guidé par le type de coopération décentralisée étudiée. Le partenaire marocain est une Région et, de ce fait, ne peut concevoir sa politique selon une approche sectorielle, privilégiant telle type de sous secteur, ou tel type de territoire.

<sup>12</sup> Et notamment la SEMIDE dans le secteur de l'eau, . [www.emwis.org](http://www.emwis.org)



L'eau polarise, elle attire et attise, on la convoite, elle est au Maroc « un instrument de pouvoir. » De ce fait, il était compliqué de comprendre les différentes évolutions de la gouvernance sur l'eau, de déterminer les choix stratégiques pour lesquels le pays a opté et ceux qui correspondaient aux injonctions des grands bailleurs de fonds. Il a donc fallu prendre le problème, sans mauvais jeu de mots, en amont. J'ai ainsi opté pour une réflexion qui m'a conduit à analyser l'évolution de la gouvernance de l'eau dans les Pays En Développement en suivant les grands paradigmes de la discipline pour vérifier leur application dans le système chérifien. Cela m'a également permis d'engager une réflexion sur l'apport de la coopération décentralisée à de nouveaux modes de gouvernance de l'eau.

L'actualité du sujet a constitué un autre biais important. Comment juger et analyser des processus en cours dans un sujet aussi technique lorsque l'on est un étudiant et que la littérature disponible est essentiellement composée de rapports qui manquent, parfois, de regards critiques et qui s'emballent, souvent, pour les projets exposés?

Il aura fallu de nombreuses lectures, discussions, échanges de mails, échanges téléphoniques avec des universitaires, des spécialistes pour se faire une idée de ce qui fonctionne réellement ou pas. La recherche sur le terrain manque cruellement et il est dommage que la région marocaine n'ait répondu ni à mes mails, ni donné suite à mes appels.

En ce qui concerne l'Union pour la Méditerranée, le problème est similaire. Le processus est fortement politisé et souffre donc de difficultés profondes. Le report de la conférence à l'origine fixée en Juin au mois de Novembre est un exemple de ces difficultés. Il a fallu analyser des textes et des projets dont l'évaluation ne pourra être faite qu'après leur mise en place. Le sujet manque donc, parfois, de recul mais a le mérite de travailler sur une matière active et vivante.

Dernier biais, la richesse du sujet m'amène à confronter processus bilatéral, coopération décentralisée, et processus multilatéral, l'Union pour la Méditerranée. Chacun aurait pu constituer un mémoire à lui tout seul. L'articulation de ces processus est pourtant passionnant. En me focalisant sur une coopération décentralisée, en analysant son cadre, ses évolutions, ses difficultés, j'analyse le projet de l'UpM non pas comme fait principal, ce qui est souvent le cas, mais comme ingrédient complémentaire de la coopération décentralisée. Ainsi le regard choisi est formé par l'expérimentation de projets concrets et tente de déterminer l'utilité de l'UpM pour les territoires et pour la coopération décentralisée dans le domaine de l'eau. La sélection du projet entre le CRSMD et le CG34 n'est donc pas une fin en soi mais bien un moyen d'obtenir plus de fonds et une plus grande légitimité. Par la suite, je me pose la question de la volonté de l'UpM de mettre en avant des référents dans la manière dont devrait être construite la coopération décentralisée dans le domaine de l'eau. Ma réflexion m'emmène à me demander si l'UpM n'a pas, par la mutualisation, la volonté de produire des standards dans la façon de construire et gérer des projets de coopération décentralisée dans le domaine de l'eau.

Au regard du projet étudié, le projet de recherche que nous entamons tentera de déterminer si la coopération décentralisée entre le département de l'Hérault et la Région Souss Massa Drâa est un exemple paradigmatique de coopération décentralisée réussie dans la gestion de la ressource en eau. A bien des égards, le projet pourrait s'affirmer comme pilote sur la zone de part l'expérience acquise dans la coopération franco-marocaine et les collectivités françaises dans la coopération décentralisée dans le domaine de l'eau, à travers notamment de nouveaux financements dédiés. Le processus de décentralisation engagé au Maroc ainsi que sa gestion décentralisée par bassins en font un acteur à part sur la zone.

L'étude du projet en lui même dans sa construction, sa définition et ses ambitions permettra de fixer les cadres dans lesquels la coopération se construit. Enfin le processus de L'Union pour la Méditerranée et la sélection du projet comme l'un des sept projets exemplaire permettra de finir cette analyse en ouvrant une réflexion sur le nouveau rapport entre processus bilatéral et processus multilatéral.



Figure 0 : La région Souss Massa Drâa

# Première partie : Quel cadre d'analyse pour la coopération décentralisée franco-marocaine dans la gestion de la ressource en eau?

## Chapitre 1 : Quelle coopération décentralisée franco-marocaine pour quelle coopération décentralisée dans le domaine de l'eau?

Afin de comprendre le cadre dans lequel se met en place la coopération décentralisée entre le département de l'Hérault et la Région Souss Massa Drâa, cette partie se propose d'apporter les éléments théoriques englobant la coopération décentralisée franco-marocaine et la coopération décentralisée dans la gestion de la ressource en eau. Après avoir rappelé les évolutions de la coopération décentralisée, nous nous concentrerons à définir l'identité de la coopération décentralisée franco-marocaine qui impressionne par son nombre mais pas toujours pas sa qualité. Puis nous étudierons la coopération décentralisée dans la gestion de la ressource en eau qui tend à se différencier des autres coopérations décentralisées par la mise en place d'instruments financiers spécifiques. Cela nous permettra également d'aborder les différents modes de gouvernance de l'eau appliqués dans les PED et nous donnera l'occasion de proposer une modélisation théorique d'une nouvelle approche de gouvernance, proche de l'économie solidaire, au sein de laquelle la coopération décentralisée a toute sa place.

### I) La coopération décentralisée : un phénomène en perpétuelle évolution

---

#### 1) Présentation et évolution de la coopération décentralisée

Les premières formes de coopération décentralisées apparaissent au lendemain de la seconde guerre mondiale, quand, à partir de 1947, se développent les premiers jumelages entre communes d'Europe Occidentale dans le but « de créer des liens d'amitié entre les populations »<sup>13</sup> Le mouvement des indépendances dans les années 60 fait émerger la coopération décentralisée entre le Nord et le Sud: la coopération ne se conçoit plus exclusivement à travers le prisme de la paix inter-européenne entre collectivités de même niveau de développement, elle acquiert une dimension solidaire. Mais selon Boivinilliers, ce

<sup>13</sup> BEKKOUCHE A, GALLET, B La coopération décentralisée : l'émergence des collectivités et autorités territoriales sur la scène internationale. In Annuaire français des relations internationales. Paris, 2001, volume 2, p376.

sont les années 80 qui voient « le phénomène se généraliser »<sup>14</sup>, « les partenaires se multiplier », « les relations se densifier ». L'année 1982 marque un tournant crucial pour la reconnaissance du rôle des collectivités territoriales à la fois comme acteur local au sein de l'espace national et comme acteur de coopération transfrontalière( Art 65). Pour Petiteville, « on peut considérer la coopération comme l'un des multiples effets induits de la décentralisation.<sup>15</sup>

Mais c'est vraiment la loi du 6 février 1992 qui consacre la coopération décentralisée et qui lui offre une valeur juridique. Ses dispositions sont codifiées dans les articles L.1112-1 à L.1112-7 du Code général des collectivités territoriales. L'article L.1112-1 dispose que « les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités étrangères et leurs groupements dans les limites de leurs compétences et du respect des engagements internationaux de la France.<sup>16</sup> Tandis que l'article L. 1115-5 dispose qu'« aucune convention, de quelque nature que ce soit, ne peut être passée entre une collectivité territoriale ou un groupement et un État étranger<sup>17</sup> »

La multiplication des coopérations décentralisées et les problèmes posés par cette disposition emmène le sénateur Thiollière à déposer une proposition de loi votée à l'unanimité. Son article unique vise « à réécrire entièrement l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales »<sup>18</sup> et propose « Le remplacement de la notion de « collectivités territoriales étrangères et leurs groupements » par celle « d'autorités locales étrangères afin de ne plus exclure «les partenaires étrangers qui n'ont pas un statut de collectivité territoriale dans leur droit » ainsi que la suppression des mots « dans les limites de leurs compétences » (...)La coopération décentralisée ne serait plus un prolongement, en dehors de nos frontières, de l'action de droit commun des collectivités territoriales, mais une compétence supplémentaire de celles-ci.<sup>19</sup> »

## **2)La coopération décentralisée franco-marocaine : une identité particulière?**

La coopération franco marocaine a-t-elle une identité particulière? Au regard du nombre, impressionnant de coopérations décentralisées entre les deux pays, plus de cent, on peut légitimement se demander pourquoi les deux pays collaborent ils autant et surtout comment collaborent-ils? Dans la perspective de notre étude, afin de déterminer si la coopération décentralisée entre le Département de l'Hérault et la région Souss Massa Draa est novatrice, il faut d'abord essayer de comprendre ce qu'est la coopération décentralisée franco marocaine. Cette partie a pour objectif de définir les éléments communs aux projets de coopérations décentralisées entre les deux pays et de tenter de mettre en exergue une identité à la coopération franco marocaine. Pour ce faire, nous nous concentrerons à analyser huit années de coopération décentralisée afin de comprendre les apports et les

---

<sup>14</sup> BOINVILLIERS, Coopération décentralisée : acteurs, pratiques, procédures, Ministère des Affaires Etrangères, Paris, 1996, p18

<sup>15</sup> PETITEVILLE. La Coopération décentralisée. Les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud. Paris l'Harmattan, 1995, p 17

<sup>16</sup> Loi d'orientation n°92-125

<sup>17</sup> Ibid

<sup>18</sup> Rapport Decoq relatif à l'adoption de la loi du 2 février 2007 p 15

<sup>19</sup> Ibid

limites que celle-ci a entraîné mais aussi les difficultés d'ordre techniques, financières et humaines qu'elle a rencontré.

Chaque année, ce sont cinq à huit coopérations décentralisées qui se créent entre la France et le Maroc. Partageant une histoire commune, les deux pays demeurent très proches et la coopération décentralisée française est fortement orientée vers le Maroc. Ainsi, seule la région Bretagne n'a jamais développé de partenariat avec un partenaire marocain. Les motivations qui poussent à entreprendre une coopération décentralisée sont multiples mais pour moitié, celles-ci sont initiées grâce aux rapports de fraternité entretenus entre élus français et marocains. Cependant, les proximités géographiques et humaines ne sont pas les seules raisons qui poussent les collectivités françaises à collaborer avec les partenaires marocains. Pèle mèle, nous pouvons citer *la politique de décentralisation menée au Maroc*, avec l'existence d'échelons similaires de compétences, *l'ouverture du pays sur l'extérieur*, le Maroc est en constante recherche de partenariats, notamment avec des territoires de l'UE, la *qualité des atouts géographiques et culturels* et enfin la *similarité face à des problèmes communs*, comme nous le verrons avec l'exemple de la coopération décentralisée entre le Souss Massa et le département de l'Hérault. Les collectivités sont également incitées à développer ces actions par la présence de communautés plus ou moins importantes d'origine marocaine sur leur territoire. Cependant, dans les faits, il est assez rare de constater une association de ces communautés aux projets menés.<sup>20</sup>

Pour les collectivités marocaines, la coopération avec des collectivités françaises leur permet d'obtenir une plus grande expérience et un développement certain de compétences afin de gérer plus efficacement les politiques dont ils ont la charge et dont le transfert depuis l'État demeure récent.

Cependant le nombre important de coopérations décentralisées n'est pas pour autant synonyme de qualité. En effet, de nombreux projets sont abandonnés, d'autres sont menés sans réelle concertation des populations. Tout cela manque d'organisation, de consultation, de préparation et de coordination. En effet, si la coopération franco-marocaine a effectivement développé un tissu relationnel indéniable qui permet d'unir durablement les territoires des deux pays, elle a péché dans de nombreux domaines. Les projets demeurent mal organisés, ne disposant pas d'une réelle réflexion sur la nécessité des actions, et ne profitent qu'assez peu aux populations concernées qui ne sont pas consultées sur leurs besoins ou leurs envies. Les réunions-bilans entre les collectivités ne sont pas préparées et sont souvent l'occasion de grandes rencontres protocolaires où le projet n'est qu'évoqué. Enfin, toutes les actions menées le sont indépendamment les unes des autres et certaines zones, notamment les plus touristiques, captent l'essentiel des coopérations alors que d'autres restent vierges de tout investissement et de toute collaboration. Ainsi, il n'existe pas de réelle coordination entre les différents projets.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Pour un exemple d'association des communautés d'origine marocaine en France dans une coopération décentralisée avec une région Marocaine, voir MAKKAOUI R et DUBOIS J-L Nouvelles formes de gouvernance dans le domaine de l'eau. Apports et limites de la coopération décentralisée dans les pays en développement, <http://developpementdurable.revues.org/index8414.html>, dernière consultation le 09/08/2010.

<sup>21</sup> Précisons qu'une charte de collaboration entre les coopérations décentralisées de l'Oriental a été adoptée, mais cela reste un phénomène assez unique.

**Les actions sont relativement stériles au niveau des échanges et le caractère vague et imprécis des conventions se révèle peu porteur de profit ou d'offre**

22

**compatible avec la nature et l'ampleur des besoins des collectivités locales.**

Huit ans après la mise en place du Programme d'Appui à la Décentralisation (PAD), censé répondre à ces problèmes, la situation demeure compliquée même si les projets bénéficiant de l'appui du PAD ont du offrir plus de garanties. Ainsi une première tentative de mise en place de standards a émergé par l'application d'une charte comprenant « un guide de procédure, la mise en place d'un comité de sélection des projets franco-marocain, la planification du déroulement des actions, les répartitions de charges financières entre les collectivités locales partenaires. »<sup>23</sup> ainsi que par une procédure de sélection des projets.

Reste que malgré la mise en place du PAD et l'ampleur des relations entre les deux pays, la coopération décentralisée franco-marocaine n'échappe pas aux contraintes de la coopération décentralisée Nord/Sud. Au Maroc, ces contraintes sont de plusieurs ordres. Tout d'abord, il n'existe pas au Maroc d'instances dédiées à la coopération décentralisée. En effet, nous l'avons dit, les coopérations sont le fruit de rencontres fortuites ou de liens amicaux entre les dirigeants. Les collectivités marocaines se retrouvent dans l'obligation de mener eux mêmes la construction des projets sans réelle édification des besoins nécessaires, des zones prioritaires ou des fonds à lever. De plus, ces élus, relativement peu formés, ne disposent que rarement de réseaux développés avec l'ensemble de la société civile de leur territoire. Abdelghani Abouhane explique, par ailleurs, que l'Etat marocain « impose toute une série de limitations qui ralentissent ou bloquent les initiatives des

collectivités locales »<sup>24</sup> La maîtrise des opérations de coopération décentralisée, par le prestige qu'elles peuvent offrir et les moyens qu'elle permet de développer, entraîne donc une concurrence entre des élus locaux en quête de légitimité et de reconnaissance et un État marocain qui ne souhaite pas perdre le contrôle des actions effectués sur son territoire. Notons qu'il existe une différence majeure entre les différents appels du Roi à une plus grande émancipation des territoires et la réalité du maillage de l'administration étatique. Le dernier biais est d'ordre financier et découle du précédent. En effet, les collectivités locales souffrent de leur dépendance envers l'État et leur budget reste le plus souvent alloué aux dépenses de fonctionnement. Les ressources propres des collectivités, par le développement des impôts locaux par exemple, restent faibles et institutionnalisent les pouvoirs locaux dans leur relation de dépendance : dépendance face à l'État et dépendance face aux partenaires du Nord avec qui ils peinent à construire des partenariats équilibrés et stratégiques.

La coopération décentralisée franco-marocaine se caractérise donc par son nombre important et par l'existence d'outils dédiés à améliorer son fonctionnement. Elle n'échappe pourtant pas aux incohérences et aux difficultés de la coopération Nord/Sud.

## **II) La coopération décentralisée dans le domaine de l'eau : des politiques spécifiques**

---

<sup>22</sup> "La coopération internationale des Collectivités Locales marocaines », numéro spécial de la lettre des Collectivités Locale, septembre 2005..

<sup>23</sup> HUSSON, SAFF (dir) Evaluation de la coopération décentralisée franco-marocaine, CIEDEL, Janvier 2009.

<sup>24</sup> ABOUHANI, A, La coopération décentralisée: un espoir pour les villes du Sud? Le cas du Maroc

Nous l'avons vu à travers l'exemple marocain, la coopération décentralisée est un phénomène récent qui profite d'un fort engouement de la part des collectivités françaises. Dans le secteur de l'eau, et face aux problématiques complexes entourant ce sujet, nul ne peut rester inactif. Les collectivités territoriales françaises, et plus largement européennes, ont développé des savoirs faire et une maîtrise technique des différents éléments nécessaires pour accompagner la transition durable des territoires vers une meilleure gestion de la ressource en eau. Pourtant, pendant longtemps les outils juridiques pour accompagner la solidarité internationale ont été inexistants. Pour ce faire, a été créé en 2005, la loi Oudin-Santini qui offre des moyens financiers aux collectivités territoriales compétentes pour mener des actions de coopération dans le domaine de l'eau. Cette loi ouvre de nouvelles perspectives et institutionnalise la compétence des collectivités territoriales françaises dans la coopération dans le domaine de l'eau. Cependant, la coopération décentralisée dans le secteur de l'eau ne doit pas se cantonner à une perspective d'accompagnement technique, elle doit être un moyen de repenser le rapport aux populations dans une gestion plus participative de la ressource en eau et doit contribuer à renforcer l'acceptabilité du projet auprès des populations et les « capacités » de celles-ci.

### **1) Typologie des différentes actions de coopération décentralisée**

Notre analyse étudiera essentiellement la coopération décentralisée franco étrangère dans le domaine de l'eau en fonction de l'angle d'étude établi.

Le manque d'accès à la ressource en eau <sup>25</sup> touche 1.1 milliards de personnes et le manque d'assainissement 2.6 milliards. Il s'agit de la première cause de mortalité dans le monde. Le point numéro 7 des objectifs du millénaire, réaffirmé lors du Sommet mondial du développement durable à Johannesburg en septembre 2002, se concentre principalement sur un « accès durable à l'eau ». Les collectivités territoriales tentent de contribuer, à leur échelle, à la réussite de ces objectifs. Les défis sont importants : pour atteindre ces objectifs en 2015, en fonction de la croissance démographique prévue, il faut desservir 1.6 milliards de personnes en eau potable et 2.2 milliards en assainissement, sachant qu'aujourd'hui « 90% des rejets domestiques ne sont pas traités ».

Afin de répondre aux enjeux posés par ces problématiques, d'apporter leur contribution aux objectifs du millénaire, d'exporter leur compétences et savoirs faire, et de mener des actions de solidarité internationale, la coopération décentralisée française dans le domaine de l'eau est multiple, rassemblant des projets à la méthodologie aux moyens, aux financements et à l'ambition différente.

Six cents soixante-quatorze actions sont menées par 300 acteurs français de coopération décentralisée engagés sur l'eau et l'assainissement qui contribuent à hauteur de 18 millions d'Euros en 2009, dont 12.5 millions rien que pour l'Afrique. Précisons que cette contribution s'effectue exclusivement sous forme de subventions (dons). Les actions de coopération décentralisée dans le secteur de l'eau sont pour 44% concentrées en milieu urbain, à 37% en milieu rural et à 27% dans des petits centres. Il existe deux modes d'interventions qui renvoient à deux conceptions différentes (coopération décentralisée et solidarité internationale), elles mêmes divisées en initiatives diverses. Nous étudierons tout d'abord les actions de coopération décentralisée avant d'analyser celles de solidarité internationale.

---

<sup>25</sup> Définit par l'OMS comme « la possibilité de disposer d'au moins 20 litres d'eau par personne et par jour à partir d'une source salubre dans un rayon d'un kilomètre

Le rapport intitulé «Bilan et caractérisation de la coopération décentralisée dans le secteur Eau et Assainissement<sup>26</sup> » établit une typologie des différents types de relations engagés et des différents modes de pilotage des actions :

- a. Pilotage et suivi des actions de coopération assurés par les services de la collectivité, et mobilisant l'expertise de la collectivité ou du territoire.
- b. Pilotage et suivi des actions de coopération assurés par les services de la collectivité, ne mobilisant pas l'expertise de la collectivité ou du territoire
- c. Pilotage et suivi des actions de coopération menés en partenariat avec une association, et mobilisant l'expertise de la collectivité ou du territoire
- d. Pilotage et suivi des actions de coopération menés en partenariat avec une association, ne mobilisant pas l'expertise de la collectivité ou du territoire
- e. Coopération multi-collectivités : pilotage souvent délégué à une tête de réseau associative, mutualisant les moyens, et parfois les compétences.

En fonction du type de coopération effectuée, des actions différentes sont menées. Ainsi, quand les collectivités territoriales s'impliquent fortement, c'est à dire en mobilisant leur expertise, les accords ont quasiment tous un «volet significatif de renforcement de la maîtrise d'ouvrage locale ou d'appui constitutionnel». Il est intéressant de constater que lorsqu'il y a un fort investissement des collectivités(a), il y a presque toujours (88%) des actions du sous secteur assainissement menées alors que seulement 41% des projets de ce type contiennent un volet eau potable. Inversement, quand interviennent des associations sans investissement des compétences internes de la collectivité (d), le ratio s'inverse (77% eau potable, 54% assainissement)

Cela s'explique assez facilement. Les collectivités territoriales aiment mener des projets qui relèvent de leur domaine de compétences et l'assainissement a été moins délégué au secteur privé que la gestion des services d'eau potable.

Qu'elles utilisent ou non leur compétences internes, les collectivités territoriales travaillent pour la plupart de concert avec le secteur associatif. Ainsi, 90% des actions de CD recensées dans l'étude du PS-EAU «associent au moins un acteur associatif<sup>27</sup> », local, national, généraliste ou spécialisé dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Il n'existe pas de collaboration type entre coopération décentralisée et secteur associatif, chaque action dépend de l'investissement de chaque acteur et des compétences, et volontés, engagées. On constate cependant une évolution vers la création de postes dédiés à l'intérieur des collectivités locales à la coopération décentralisée dans une volonté de « ré-internaliser » les compétences.

Précisons enfin que les démarches permettant la mise en place d'une gestion intégrée des ressources en eau ne concernent que six projets (soit 5% des actions menées) mais sont «amenées à se développer»<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> *Bilan et caractérisation de la coopération décentralisée dans le secteur Eau et Assainissement*. Synthèse. Vincent Dussaux & Céline Noblot (pS- Eau ), mai 2010, [www.ps\\_eau.org/.../afd\\_ps\\_eau\\_synthese\\_bilan\\_cooperation\\_decentralisee\\_2010.pdf](http://www.ps_eau.org/.../afd_ps_eau_synthese_bilan_cooperation_decentralisee_2010.pdf), consulté le 7 juillet 2010.

<sup>27</sup> Ibid, p 16

<sup>28</sup> Ibid, p17



La deuxième forme d'intervention des acteurs de la coopération décentralisée est moins directe mais représente environ 12.5 millions des 18 millions mobilisés en 2009. Il s'agit davantage d'un investissement financier, de type bailleur, à des coopérations décentralisées menées par d'autres collectivités territoriales ou à des actions menées par des associations. Ces contributions peuvent être de deux sortes : soit par l'intermédiaire d'un fond de soutien, dédié totalement ou non au secteur eau et assainissement, soit par une approche ponctuelle, sur un territoire et selon une méthodologie précise.

Les fonds de soutien pour les organisations de solidarité internationale du territoire représentent environ trente organismes qui fonctionnent selon une logique d'appel à projets pour soutenir leur action. Ceux ci sont essentiellement mis en place par les conseils généraux et régionaux et répondent à des critères d'éligibilité différents : public concerné (associations en majorité, parfois d'autres collectivités), secteur géographique( pour compenser des zones non couvertes par l'accord ou au contraire pour accentuer l'effort mené), le type d'activités...

Les fonds de soutien pour des projets du secteur Eau et Assainissement mis en place suite à l'application de la loi Oudin.

La participation financière ponctuelle à une action ne répond pas à une logique d'appel à projets et est ouverte à tout type d'acteurs. Cela concerne environ une cinquantaine d'organismes.

## **2)La loi Oudin et les nouvelles perspectives de financement.**

L'Assemblée Nationale a voté le 9 février 2005, la loi n°2005-95 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau, dite « loi Oudin », en référence au sénateur qui a initié le projet. Cette loi précise que« Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes chargés des services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement peuvent, dans la limite de 1% des ressources qui sont affectées aux budgets de ces services, mener des actions de coopération avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans le cadre des conventions prévues à l'article L. 1115-1, des actions d'aide d'urgence au bénéfice des collectivités et groupements, ainsi que des actions de solidarité internationale dans les domaines de l'eau et de l'assainissement. »<sup>29</sup>

Cette loi apparaît après plusieurs décennies de flou juridique sur la question du financement de la coopération décentralisée. En effet, l'étude la jurisprudence relative à la coopération internationale des collectivités et des agences de l'eau démontre que dès 1987, le tribunal administratif de Paris avait annulé « les délibérations des conseils municipaux des communes de Pierrefite-sur-Seine, Saint-Ouen et Romainville attribuant des subventions

à des associations d'aide matériel pour le Nicaragua. »<sup>30</sup> La condamnation par la cour des comptes de l'agence Rhin-Meuse en 2002 constitue le cas le plus intéressant. En effet, la cour a jugé que « les agences étant des établissements publics, elles se doivent de respecter le principe de spécialité, les établissements publics ne peuvent intervenir que dans le champ des compétences qui leur sont transférées ou déléguées conformément aux règles posées par l'article L.5210-4 du code général des collectivités territoriales (principe de

<sup>29</sup> Texte n°375, ASSEMBLÉE NATIONALE CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958, DOUZIÈME LÉGISLATURE SESSION ORDINAIRE DE 2004-200527, janvier 2005

<sup>30</sup> Les actions de coopération décentralisée dans les domaines de l'eau et de l'assainissement : premiers effets de la loi « Oudin » ENGREF, février 2007, p 12

spécialité fonctionnelle) et à l'intérieur de leur périmètre (principe de spécialité territoriale) »

<sup>31</sup>

Hormis les agences de l'eau, aucune collectivité territoriale n'a du abandonner son action pour des actions de coopération décentralisée liée à l'eau, il s'agissait essentiellement de subventions à des associations dont les différents tribunaux jugeaient qu'ils n'avaient aucun intérêt pour la population locale française.

Précisons que bien que les collectivités territoriales concernées soient les communes ou les groupements intercommunaux, de nombreux conseils régionaux et généraux ont subventionné, à la suite de l'adoption de la loi Oudin, des actions de coopération dans les domaines de l'eau et de l'assainissement.<sup>32</sup>

La loi Oudin possède un potentiel financier important. En effet, en gageant que les collectivités locales concernées et les agences de l'eau utilisent 1% de l'ensemble des ressources affectées au service eau et assainissement, ce sont 112M d'Euros qui sont mobilisables. Cependant, cette application peut être indexée sur le budget annexe des collectivités territoriales, en cas de délégation de service public, ce qui est très fréquent dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Ainsi, l'assiette totale potentiellement mobilisable ne serait que de 60 Millions d'Euros.<sup>33</sup>

Les agences de l'eau ont un potentiel mobilisable de 19 M d'euros annuel. En 2009, les six agences de l'eau ont appliqué la loi Oudin et ont contribué pour 6 millions des 13 millions effectivement engagés, soit 30% de leur potentiel. Les 7 millions restant étant répartis entre les collectivités et leur groupements (soit 10 à 20% du potentiel total suivant la règle de calcul choisie).

Sur la période 2007-2009, elles ont été les premiers contributeurs pour les actions EA. (40%) Si on les enlève du décompte, ce sont les syndicats qui contribuent le plus. Précisons également que 87% des contributions 2007-2009 à la coopération décentralisée EA proviennent de 18 organismes.

Les collectivités territoriales, hors Agences de l'eau et syndicats intercommunaux, ont la possibilité de « mobiliser les financements consacrés à leurs actions de coopération Eau et Assainissement soit sur leur budget général, en application de la loi de 1992 sur la coopération décentralisée, complétée par la loi n°2007-147 du 2 février 2007 dite « loi Thiollière »<sup>34</sup>, soit, si elles en disposent, sur leurs budgets annexes de l'eau ou de l'assainissement, en application de la loi Oudin »<sup>35</sup>

L'apport de la loi Oudin au budget total eau et assainissement est donc important, puisqu'il représente 74% du total investi. (13.2 millions sur 18 millions au total). Les 26% restant venant de l'application de la loi Thiollière. Toutefois, si on enlève les agences de l'eau et les syndicats des eaux entièrement concernés par la loi Oudin, on se rend compte que la répartition loi Oudin/loi Thiollière est presque égale (53% contre 47%). Cela signifie

<sup>31</sup> Op cit, p 5

<sup>32</sup> Bien que ne rentrant pas dans le cadre de la loi, celles ci se réfèrent aux possibilités offertes par la loi n°92-125 et codifiées à l'article L.1112-1 du CGCT.

<sup>33</sup> Ce problème ne se pose pas pour les agences de l'eau, le potentiel étant égal à 1% de leur budget (recettes propres)

<sup>34</sup> Voir infra

<sup>35</sup> Rapport bilan et caractérisation de la coopération décentralisée dans le secteur Eau et Assainissement, p 3

que les collectivités «utilisent autant leur budget général que leurs budgets annexes pour financer des actions de coopération décentralisée Eau et Assainissement»<sup>36</sup>

La répartition géographique de la coopération décentralisée EA se définit comme suit :

Figure 1 : Répartition de la coopération décentralisée Eau et Assainissement

### 3) La coopération décentralisée comme apport à une nouvelle forme de gouvernance

Dans le domaine de la gestion de la ressource en eau, différentes formes de gouvernance ont été utilisées ces dernières années afin de rendre sa gestion plus efficace et plus équitable. On peut définir quatre grandes périodes correspondant à quatre grands paradigmes qui ont accompagné la gestion de la ressource en eau. Ces quatre périodes correspondent à des phénomènes globaux qui connaissent, bien évidemment, des adaptations différentes selon les pays, voire des contre expériences à certains endroits.

<sup>37</sup>

La première période est celle des années 70 et antérieures, avec une approche de gestion publique, avec l'eau considérée comme un bien public. La deuxième correspond à la décennie sur l'eau (80-90) et voit le problème eau acquérir une dimension internationale. Le troisième moment la multiplication de partenariats publics privés pour une utilisation plus rationnelle. Enfin la dernière période (depuis 2000) tente d'offrir une place plus importante aux phénomènes.

Après avoir brièvement rappelé les principes qui sous-tendent ces trois premières formes de gouvernance et leurs évolutions, nous proposerons une modélisation théorique sur l'émergence d'une nouvelle forme de gouvernance au sein de laquelle la coopération décentralisée peut prendre toute sa place et qui permet le développement d'une démarche participative, incluant des phénomènes tels que la durabilité sociale, et sa «soutenabilité», ainsi que la notion de «capabilités».

La gestion de la ressource en eau a d'abord été organisée autour du secteur public, centralisé autour de l'Etat. Makkaoui établit trois critères qui définissent le schéma adopté dans la plupart des pays du Sud et qui a dominé jusqu'à la fin des années 70.

La propriété et l'exploitation publiques des infrastructures hydrauliques étaient assurées par des entreprises nationales en situation de monopole.

La gestion était fortement centralisée, l'État assurant les fonctions de régulation de la gestion et de planification des investissements.

Les usagers avaient un rôle très réduit, la gestion publique ne prévoyant pas la participation ds acteurs locaux ni celle des usagers.<sup>38</sup>

La décennie 80, que les institutions financières internationales (IFI) dénomment la «décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement» voit le rôle centralisateur de l'État consacré, «l'État développeur» mais celui-ci ne répond plus à une logique propre

<sup>36</sup> Ibid

<sup>37</sup> Voir BREUIL LISE, Renouveler les Partenariat Public Privé dans les secteurs Eau et Assainissement pour les Pays En Développement, thèse de doctorat, Ecole National du Génie Rural, des Eaux et des Forêts, novembre 2004, p 104 et suiv disponible sur <http://pastel.paristech.org/979/01/TheseLB.pdf>

<sup>38</sup> MAKKAOUI, R, DUBOIS, JL, Nouvelles formes de gouvernance dans le domaine de l'eau. Apports et limites de la coopération décentralisée dans les pays en développement, <http://developpementdurable.revues.org>

mais aux injonctions des institutions internationales qui multiplient leurs interventions sous la forme de prêts ou de dons.

Afin de sortir des «cercles vicieux du sous développement» (Nurkse, 1952), les PED doivent augmenter considérablement leurs investissements sur des infrastructures développant de l'activité ce qui leur permettra de développer massivement leur économie. Ainsi le «retard de développement» (Rostow, 1963) pourra être comblé et permettre aux PED, selon une vision linéaire du développement et de l'histoire, de gagner les rangs des pays riches. La décennie de l'eau est marquée par un essor essentiel des investissements publics dans le secteur de l'eau sans toutefois engager de réformes institutionnelles. En effet, près de 100 Milliards de dollars sont investis dans des projets pour améliorer l'accès à l'eau potable et à l'assainissement.<sup>39</sup>

<sup>40</sup> Ringskog juge très durement le bilan de la décennie de l'eau. En effet, si la part des prêts de la BM est passée de 5.1 Milliards d'USD pour la période 1970-1979 à 8.1 Milliards D'USD pour 1980-1989, les résultats sont peu convaincants : Seuls 32% des projets ont un impact substantiel sur le développement institutionnel, et plus de 50% ont un impact modeste ou négligeable. De plus, 50% des projets de cette période ont une durabilité improbable ou incertaine.

Le troisième temps est initié par la conférence de Dublin sur l'eau de 1992 qui introduit le caractère économique de l'eau, caractérisé comme un bien à échanger et à faire circuler. Le quatrième principe de la conférence stipule : «(...) Considérer l'eau comme un bien économique et la gérer en conséquence, c'est ouvrir la voie à une utilisation efficace et à une répartition équitable de cette ressource, à sa préservation et à sa protection». Les institutions comptent tirer les erreurs de la décennie pour l'eau en effectuant des réformes institutionnelles importantes.

Ainsi, sont définis des objectifs en terme d'efficacité et de concurrence. Pour Breuil, cela entraîne deux mouvements concomitants : «un mouvement de décentralisation des responsabilités vers les collectivités locales, et un mouvement de délégation du service public vers des opérateurs autonomes, privés ou publics, gérés de manière entrepreneuriale.<sup>41</sup> »

De même que les théories du sous développement avaient marqué la gestion de l'eau pendant les années 80 , de même la théorie du New Public Management » a dessiné les contours de la nouvelle réforme voulue par les institutions mondiales dans la façon de gérer les ressources en eau. Rhodes définit cette doctrine comme privilégiant « une approche de gestion », dont le but est de «remplacer les bureaucraties intégrées par des chaînes de contrats, pour en augmenter l'efficacité et la flexibilité». Cette doctrine se caractérise par l'analyse des «3E» : «Économie des ressources (rapport des moyens aux objectifs), Efficience (rapport des moyens aux résultats) et Efficacité (rapport des résultats aux objectifs)<sup>42</sup> »

<sup>39</sup> L'eau potable en secteur urbain reste la priorité puisque 84% des prêts attribués entre 1980 et 1989 lui sont consacrés.

<sup>40</sup> RINGSKOG, K. (2002), "Thirty years of Bank assistance in water supply and sanitation - An OED review.," communication au colloque The World Bank Water Forum, 6 mai.

<sup>41</sup> BREUIL Renouveler les partenariats...op cit p 100

<sup>42</sup> Ibid p 102

En parallèle de ce changement de paradigme, l'importation des préconisations de la BM est accélérée par les difficultés de financements que connaissent les collectivités publiques des PED. De plus, l'inefficacité de la gestion publique et le gaspillage de la ressource sont importants. L'implication du secteur privé offre une perspective de nouveaux financements ainsi qu'un gaspillage moins important.<sup>43</sup>

Ainsi, les PED ont du s'engager sur la voie de l'efficacité de la gestion de la ressource en eau, synonyme de privatisation, et développer des instances de régulations dont le but était de contrôler les opérateurs privés. Pour Christelle Pezon<sup>44</sup>, les réformes s'inspirent à la fois du modèle anglais et français : « elles empruntent au premier l'exercice d'une régulation par une agence supposée indépendante et un mode de régulation spécifique et au second, un large appel aux opérateurs privés dont le partenariat était formalisé à travers un contrat de concession de longue durée. »

La décennie 90-2000 voit se multiplier le nombre de partenariats public-privé (PPP) puisqu'on en compte 200 dans 43 pays contre seulement 8 entre 1980 et 1990. Par PPP dans la gestion de la ressource en eau, on entend traditionnellement trois formes de contrats<sup>45</sup>

: *les contrats de service* (sous traitance et gérance) avec transfert sur une courte période de 1 à 3 ans à un opérateur privé de responsabilités sur des activités spécifiques ou ponctuelles; *les contrats d'affermage* où les équipements nécessaires sont financés et mis en œuvre par l'État qui en délègue ensuite l'exploitation et l'entretien à un opérateur privé pour un temps déterminé et une somme convenue; *les contrats de concessions*, qui représentent 69% du montant total des investissements du secteur privé dans l'EA (BM 2003) et qui délèguent la maintenance l'exploitation et la gestion mais aussi la charge des investissements pour l'extension du service ou tout investissement nécessaire durant la durée du contrat. A la fin du contrat, qui dépend de la durée d'amortissement des ouvrages financés par le délégataire (20 à 30 ans), l'entreprise privée transfère ces équipements aux autorités locales.

Ce mode opératoire n'est pas exempt de difficultés. En effet, le secteur privé suit une logique de maximisation de profit qui peut s'avérer incompatible avec des objectifs publics de desserte équitable de la ressource en eau. Ainsi, une part importante des PPP résonnait selon une logique de durabilité économique et ne prenait pas assez en compte la « durabilité socio-politique ».<sup>46</sup> La logique suivie consistait à faire reposer exclusivement sur les abonnés le recouvrement des investissements. Or, dans de nombreux quartiers pauvres, les

populations ne pouvaient payer leur raccordement aux infrastructures<sup>47</sup>. S'est ainsi rajoutée une inégalité de raccordement qui a entraîné dans de nombreux pays, des situations de blocage pour la plupart des concessions des années 1990. En effet, l'importation des PPP n'a pas été adaptée à des environnements risqués et incertains et s'est constituée selon une approche théorique où leur application serait automatique. Or, la structure tarifaire était

---

<sup>43</sup> La théorie économique explique que les opérateurs privés ont une capacité à réduire les coûts lorsqu'ils en partagent les gains, et peuvent étendre le service quand des objectifs contrôlés et bien définis existent.

<sup>44</sup> PEZON, C, 2005, Séminaire international à Agadir, Pauvreté hydraulique et crises sociales, Accès à l'eau potable et au développement, le rôle des libertés dans la conversion de l'accès à l'eau et au développement, p2

<sup>45</sup> MAKKAOUI R, DUBOIS J-L, Nouvelles formes de gouvernance dans le domaine de l'eau. P 6

<sup>46</sup> PEZON op cit

<sup>47</sup> Selon la BM, pour éviter des conflits, la facture d'eau potable ne doit pas dépasser 5% des revenus des populations

inadaptée et les objectifs contractuels trop ambitieux. Ainsi, Lise Breuil explique que 40% des PPP mis en place entre 1990 et 2003 ont été annulés ou sont en procédures d'arbitrage international dans le secteur EA<sup>48</sup>.

Estache (2003) démontre bien que des gains d'efficacité ont résulté de l'application des PPP mais ceux-ci ont été répartis entre les États et les acteurs privés sans bénéficier aux usagers.

Comme le montre Houdret, le secteur de l'irrigation au Maroc a subi des conséquences similaires. Son étude du cas d'El Guerdane, dans la région du Souss Massa, est très révélatrice des difficultés socio-politiques qu'entraîne l'application des PPP sans réel contrôle développé par une agence indépendante. L'arrivée d'une nouvelle ressource en eau dans une zone fortement consommatrice mais en fort stress hydrique ne bénéficiant qu'à un certain nombre d'exploitants en lien avec le pouvoir politique est créateur d'inégalités et à terme de conflits sociaux. De plus, cela ne règle en rien le problème d'épuisement des ressources puisque les forages continuent. Enfin, l'auteur démontre que l'on assiste à une

«privatisation à travers la royalisation<sup>49</sup> » puisque les travaux nécessaires sont confiés à l'ONA détenu majoritairement par la famille royale. Elle nous apprend également «qu'une grande partie des coûts est financée par la « Fondation Hassan II », utilisant des fonds de l'État qui, bien que publics, sont «retirés du contrôle du parlement et mis sous la tutelle d'un comité présidé par le roi Mohamed VI<sup>50</sup>»

Les PPP s'ils ont réussi à développer une gestion plus efficace de la ressource en eau n'ont pas su permettre l'émergence de modèles de développement et concourent à augmenter les inégalités entre centres et périphéries. Le centre est un espace assez homogène, regroupant les quartiers urbains riches bénéficiant d'une desserte de qualité en eau et assainissement ou les riches exploitations, les périphéries elles sont plus éparpillées, constituées des quartiers défavorisés des métropoles, des petites exploitations, ou encore des zones de montagnes au sein desquelles rien n'est fait, car économiquement non rentables.

Le quatrième temps est marqué par l'abandon des références idéologiques et vers l'adoption de modèles à la carte laissant une plus grande implication des populations selon une approche communautaire au sein de laquelle la coopération décentralisée a toute sa place.

Dumez plaide pour «des arrangements ad hoc, des paris, des montages institutionnels rusés, tout sauf des prises de position idéologiques<sup>51</sup> » Émergent au milieu des années 90 des modèles hybrides, fondés sur une prise en compte plus importante de la participation des individus et sur la remise en cause de l'unité de gestion de service par une segmentation territoriale du marché de l'eau. Cela a pour effet de prendre en compte les disparités territoriales dans une gestion à la carte des territoires. Ces mécanismes d'autonomisation comportent tout de même des risques, soulignés par Jaglin et Coing notamment, de la

<sup>48</sup> BREUIL, op cit, p106

<sup>49</sup> HOUDRET.A, *La gestion de la pénurie d'eau : dynamiques institutionnelles et transformation des conflits*, thèse de doctorat, soutenu à l'Université Paris 8, 2008., p37

<sup>50</sup> Ibid

<sup>51</sup> DUMEZ Hervé (2003) "Combinaison harmonieuse des vertus du public et du privé, ou mélange des genres ? Les partenariats public/privé nouveaux venus du management public", *Politiques et Management Public*, Vol. 21, N° 4, Déc, p 13

«fin des solidarités territoriales qui font la ville». Cela a également pour effet de renforcer la logique marchande. En effet, la segmentation à un double objectif : celui d'apaiser, et d'adapter, la desserte en eau des quartiers défavorisés (objectif socio-politique) et celui d'augmenter l'efficacité économique par une meilleure adéquation offre/demande (objectif économique). La dimension participative du projet est traitée à travers la question de la société civile<sup>52</sup>, qui loin d'être un tout homogène, rassemble des acteurs aussi différents que des ONG de différentes tailles, de syndicats, de réseaux plus ou moins formels...aux ambitions, à la visibilité, à la représentativité, à l'indépendance diverses.<sup>53</sup>

Cependant, la logique qui consiste à associer les acteurs concernés dans les politiques de gestion de l'eau permet de renforcer l'acceptation de ces derniers. La démarche participative qui existait déjà sous des formes différentes dans certains quartiers informels africains notamment<sup>54</sup> s'est développée à partir du milieu des années 90 sous l'impulsion, une fois encore, des grands bailleurs de fonds internationaux. Il n'existe pas de modèle miracle d'application de cette démarche participative. Elle peut tout à la fois déboucher sur des mécanismes de gestion de l'eau proche de l'économie solidaire, avec une prise en compte des besoins et des moyens des individus par la mise en place de conditions préférentielles favorisant le développement des capacités des individus ou entraîner des phénomènes de détournement, voire de blocage institutionnel (Hove 2001). Tout dépend d'abord de l'articulation des trois principaux acteurs engagés au sein du processus : l'Etat, l'opérateur privé et les collectivités locales. Une définition claire des rôles, des compétences et des moyens de chacun permet d'éviter tout blocage d'envergure. Malheureusement, souvent, comme nous le verrons avec le Maroc, les règles ne sont pas transparentes, les compétences définies sont floues ou peu respectées. Quatrième acteur à considérer, la société civile doit bénéficier d'une représentativité garantie et être associée aux projets afin de garantir leur « soutenabilité sociale »<sup>55</sup>. Les représentants de la société civile doivent être pluriels et pas uniquement constitués de grands propriétaires terriens ou de riches dirigeants économiques. Elle suppose une implication de toutes les branches de la société à leur développement, ce qui est encore loin d'être le cas.

Cependant, l'originalité de cette démarche participative est qu'elle se veut multiple. N'abandonnant pas le caractère économique de l'eau, elle met également en avant des notions comme la soutenabilité sociale, le développement des capacités, ou encore le développement durable. Si la conciliation entre ces différents éléments s'avère complexe, elle a le mérite de prendre en compte différents éléments, différentes logiques afin de répondre au mieux aux problématiques posées.

Nous pensons que la démarche participative constitue le meilleur terrain pour l'inclusion de la coopération décentralisée dans la gestion de la ressource en eau. « L'objectif de la coopération décentralisée est avant tout d'assurer un meilleur développement par une plus grande prise en compte des besoins et priorités exprimés par les populations; elle vise ainsi à renforcer le rôle et la place de la société civile locale dans le processus de développement. Elle associe et fait collaborer à différents niveaux d'intervention les acteurs territoriaux tant du Nord que du Sud. Elle suscite la participation active et déterminante des bénéficiaires

---

<sup>52</sup> Voir BEN NEFISSA Sarah, *ONG et Gouvernance dans le Monde Arabe*, Karthala, Paris, 2005

<sup>53</sup> Voir supra

<sup>54</sup> Breuil Lise op cit

<sup>55</sup> MAKKOU DUBOIS, op cit p9

aux prises de décision et aux différentes étapes des actions qui les concernent. »( Sissé<sup>56</sup> ) En introduisant une mise en relation des différents acteurs concernés, en développant des organismes de recherche spécialisés dans la gestion de la ressource en eau, en développant des projets d'accès à l'eau dans des zones éloignées, en développant la formation et les compétences de collectivités locales jeunes et inexpérimentées, en favorisant l'accès à des investissements directs des bailleurs de fonds pour les zones concernées ou encore en introduisant des principes de développement durable ou de lutte contre la pauvreté, la coopération décentralisée dans la gestion de la ressource en eau dépasse le simple cadre économique, qu'elle n'exclut pas, pour penser une approche globale au sein d'un territoire incluant les acteurs concernés. Elle s'inclut totalement dans la perspective du développement durable comme « mode de développement qui répond aux besoins des populations présentes sans compromettre la capacité des générations futures<sup>57</sup> à répondre à leur propres besoins». Cette notion est en parfaite adéquation avec la notion de capabilités défini par Amartya Sen : elle est au delà de la notion de capacité ou de compétence, et retrace ce qu'un acteur peut faire, sa capacité actuelle, mais aussi ce qu'il pourrait réaliser s'il le souhaite dès que l'opportunité lui en est donné, sa capacité potentielle<sup>58</sup>

Le développement concoure ainsi à «accroître les capabilités des acteurs, ou autrement dit, l'éventail de leurs libertés de choix»<sup>59</sup>. Est alors pensée une «économie d'acteurs capables» associés à leur développement, qui tranche avec la volonté de fournir en ressource en eau des acteurs passifs, qui pourrait permettre l'émergence d'une capacité collective, combinaison des capabilités individuelles et sociales (Dubois 2008).

Pour coller à ce cadre théorique, la coopération décentralisée dans la gestion de la ressource en eau doit échapper aux difficultés que nous avons évoquées précédemment dans le cadre de la coopération franco-marocaine : projets mal gérés ou abandonnés, tourisme déguisé... Seule une analyse approfondie de la situation sur le terrain et une évaluation sérieuse des besoins et réalités sociales pourront permettre à la coopération décentralisée de jouer un rôle non négligeable pour sortir ces territoires de leur situation de dépendance.

## **Chapitre 2 : Décentralisation et gestion de l'Eau au Maroc.**

### **I) Décentralisation au Maroc : vers la régionalisation?**

---

<sup>56</sup> In MAKKOU DUBOIS, op cit p 11

<sup>57</sup> BOUKAOUI, Op cit , p 13

<sup>58</sup> SEN A.K., 1979, Quelle égalité in *Ethique et économie, et autres essais* . Trad. française Paris, PUF, 1993

<sup>59</sup> BOUKAOUI op cit p14



***Notre dessein ultime est de poser les fondements d'un modèle de régionalisation avant-gardiste pour les pays en développement. Nous entendons ainsi conforter la place privilégiée de notre pays, comme exemple à émuler***<sup>60</sup>

### 1) Historique de la décentralisation au Maroc

***« Nous attachons la plus haute importance à la question de la région et de la régionalisation. Il s'agit là, pour nous, d'un choix stratégique et non d'une simple construction administrative. Nous l'envisageons comme un édifice démocratique qui est fondamental pour la réalisation du développement économique et social. Nous y voyons aussi l'avènement d'une administration déconcentrée, de proximité, gérée par des élites régionales; ainsi que l'éclosion des particularismes culturels dont la diversité constitue une source d'enrichissement pour la nation Marocaine. »***<sup>61</sup>

Cette partie sera l'occasion de vérifier, à la lumière de la division administrative marocaine, la réalité du processus de décentralisation du pays, et plus particulièrement la place qu'occupe l'échelon régional.

Le Maroc est souvent présenté comme le pays de la rive Sud et Est de la méditerranée qui a bénéficié d'un réel processus de décentralisation et d'une autonomisation de plus en plus importante des échelons décentralisés face au pouvoir central. Ainsi dans une zone qui connaît une «décentralisation informelle»<sup>62</sup>, il est intéressant de vérifier comment se comporte le «bon élève marocain».

Le processus de régionalisation est l'un de projets phares du règne de SM Mohammed VI.

Le Maroc a entamé très tôt après son indépendance<sup>63</sup> une organisation territorialisée de son pays. Établi à la suite du dahir du 2 décembre 1959, plusieurs fois modifié et complété, le découpage administratif se compose comme suit « Le Royaume est divisé en dix sept wilayas groupant quarante neuf provinces, treize préfectures et huit préfectures d'arrondissements, et en communes urbaines et rurales».

La commune a longtemps été le seul élément de l'organisation locale. Territoire de proximité, elle est dès l'indépendance une préoccupation majeure du pouvoir politique marocain qui organise les premières élections communales en 1959, suivies un an plus tard de la première charte communale, qu'est venue compléter la charte communale de 1976. Celle-ci émancipe la commune du contrôle administratif et transfère au Président du conseil communal la plénitude des pouvoirs sur sa circonscription. Les loi 78-00 de 2002 et 17-08

<sup>60</sup> Discours de SM Mohammed VI du 3 Janvier 2010, en annexe

<sup>61</sup> SM Mohammed VI, discours du 30 Juillet 2001.

<sup>62</sup> BEN NEFISSA S., 2007, communication intitulée « L'administration locale en Egypte : une "décentralisation" informelle et sans politique » au colloque « Inter-Linking Cities and Regions across the Mediterranean : CrossBorder Cooperation under the European Neighborhood Policy » organisé par Konrad Adenauer Foundation. Barcelone.

<sup>63</sup> Pour une étude de l'organisation territoriale marocaine avant et pendant la colonisation, voir Mohammed el Yaagoubi

de 2009 développent encore plus les pouvoirs communaux.<sup>64</sup> Selon le décret du 28 octobre 2008, le nombre de communes marocaines est fixé à 1503.

Pour bien appréhender la décentralisation, il est nécessaire de penser son articulation avec le processus de déconcentration. En effet, ces deux phénomènes qui possèdent des « points de croisements» sans éliminer les « périmètres de démarcation »<sup>65</sup> ont connu une évolution concomitante et la décentralisation marocaine ne saurait se penser sans le processus de déconcentration « nécessaire au développement d'une politique territoriale efficace »<sup>66</sup>

La province ou la préfecture est une collectivité médiane dont les compétences ont évolué avec la loi n°79-00 du 3 octobre 2002. Ces deux entités sont des éléments déconcentrés de l'Etat et des collectivités territoriales. Elles restent essentielles sur le plan local pour appliquer et développer localement les initiatives étatiques.

La région ne dispose pas du statut unique de collectivité décentralisée. Elle est également une autorité déconcentrée de l'Etat. Handicapée par sa jeunesse et les nombreuses compétences dont elle a hérité, sans véritable transfert de fonds ni de personnel, elle est amenée à devenir un échelon central de l'organisation territoriale marocaine.

Ahmed Bouachik<sup>67</sup> établit une typologie de l'entité régionale selon les époques. Il distingue la Régionalisation de crise (1912-1956), la Régionalisation économique (1971-1996) et la Régionalisation administrative (1997 à nos jours). Si la première répondait essentiellement à la volonté du colonisateur français de sécuriser l'espace marocain, la deuxième a échoué notamment en raison de l'absence d'organes élus, du manque de moyens et de personnel<sup>68</sup>. Problèmes que connaissent pour la plupart les régions marocaines aujourd'hui.

La région demeure un « échelon à vocation économique » reconnue comme collectivité locale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière par la Constitution de 1992 et la Constitution révisée de 1996. C'est la loi n°47-96 2 avril 1997 qui offre à la région son organisation. Elle est « un espace de développement économique et social » et s'organise autour de deux acteurs majeurs, le Conseil régional et le Wali, et a été dotée de compétences très importantes qui concernent « l'ensemble des affaires de la région »<sup>69</sup>

Michel Rousset<sup>69</sup> explique que la région souffre de trois défauts :

La Région est une collectivité locale de nature administrative et non pas politique. En effet, le mode de scrutin pour l'élection du Conseil Régional est indirect, selon un système de grands électeurs, et la composition du Conseil régionale est hybride et s'organise autour

<sup>64</sup> Pour plus d'informations, voir Vers un modèle marocain de régionalisation... op cit

<sup>65</sup> Brahim ZYANI, décentralisation et réforme administrative au Maroc

<sup>66</sup> Ibid

<sup>67</sup> La régionalisation : un nouveau mode de gouvernance territoriale? In Vers un modèle marocaine de régionalisation? Opcit , p 75-92

<sup>68</sup> Voir BEZZAA Abdelkrim, La régionalisation au Maroc : un projet royal en marche , in Vers un modèle...op cit, p36-46

<sup>69</sup> ROUSSET Michel, BENABDELLAH, Mohammed, Actualité du droit administratif, 2003-2009, Rabat, édition de la porte,

de collègues électoraux<sup>70</sup> dont la multiplicité d'intérêts ou de visions du développement régional ne facilite pas la clarté. Enfin, et surtout, la présence du Wali, qui occupe l'organe exécutif et peut passer outre les décisions du Conseil n'a pas permis l'émergence de régions autonomes. En définitive, elle reste un « espace de décision relativement virtuel<sup>71</sup> »

La Région ne peut s'occuper que d'affaires régionales.

Elle a l'obligation de « respecter les attributions des autres collectivités locales ». Elle doit respecter un partage légal des compétences dans un système qui se caractérise par la « superposition des structures, le chevauchement des attributions, la dilution des responsabilités et l'émiettement des efforts<sup>72</sup> »

Conscient de ces difficultés, et résolu à mettre un terme au problème Sahraoui, le souverain marocain a lancé, dans son discours du 3 janvier 2010 les bases d'une régionalisation avancée, ou élargie, qui pourrait constituer les contours de la nouvelle organisation régionale marocaine.

## 2) Le processus de régionalisation élargie ou avancée

**« Le Maroc ne restera pas les bras croisés, pas plus qu'il n'acceptera que son évolution démocratique et son développement soient subordonnés aux calculs et aux manœuvres d'autrui. Aussi avons-nous décidé, avec l'aide de Dieu, d'amorcer une nouvelle phase dans le processus continu des réformes globales que Nous conduisons, en lançant la dynamique d'une régionalisation avancée et graduelle, englobant toutes les régions du Maroc, avec, à leur tête, la région du Sahara marocain. »**

Le concept de régionalisation élargie est d'abord un moyen pour SM Mohammed VI de régler le problème du Sahara Occidental. Ce mouvement est donc à analyser en parallèle de la proposition d'autonomie énoncée lors du discours du Trône le 30 juillet 2005. A ce propos, la première fois que l'idée de régionalisation avancée a été évoquée fut lors du traditionnel discours du 31ème anniversaire de la Marche Verte en novembre 2006.

Cependant, la régionalisation ne peut être limitée à une simple manœuvre politique pour régler le problème Sahraoui. En effet, comme le constate Mohammed Benyahya « Depuis son accession au trône en 1999, il n'est pratiquement pas un seul discours (du roi) qui ne contienne une allusion ou un traitement de la question décentralisation-régionalisation<sup>73</sup> ». Ce mouvement est donc profond et accompagne la volonté royale affichée d'entreprendre<sup>74</sup> « un saut qualitatif dans le processus de démocratie locale ».

Enfin, on peut résolument penser que l'obtention du statut avancé par le Maroc en 2008 n'est pas étranger aux réformes menées.

---

<sup>70</sup> Chambres d'agriculture, d'artisanat, de commerce, d'industrie et de services, des pêches maritimes, les représentants des salariés, les conseils des communes urbaines et rurales et des assemblées préfectorales et provinciales.

<sup>71</sup> BEZZA, A, La régionalisation au Maroc... op cit p 47

<sup>72</sup> BAOUCHIK, op cit p86

<sup>73</sup> BENYAHYA M. Le roi Mohammed VI et l'idée de la régionalisation, in Vers un modèle... op cit, p63

<sup>74</sup> Discours du Trône, 2009

### Quelle régionalisation pour quel Maroc?

Toute la question à se poser est de savoir quel modèle de régionalisation le Maroc va adopter et surtout quels territoires seront concernés. A la deuxième question, il n'y a pas de réponse claire : en effet, le projet étant encore à l'étude, les auteurs ne peuvent réellement savoir quels seront les choix du monarque. Ainsi, dans le même ouvrage, Abdelhamid El Ouali, membre de la commission consultative choisie par le roi pour mettre en place la réforme, et Henri Louis Védie, Économiste spécialisé sur les pays d'Europe centrale et professeur à HEC ont des points de vue différents. Pour le premier, la régionalisation permettra d'éviter «l'asymétrie saharienne que le projet d'autonomie créera

<sup>75</sup> » en développant ce projet dans tout le pays. Le second pense lui que le pays «distingue un modèle de régionalisation avancée pour les provinces du Sud et un modèle différent <sup>76</sup> pour les provinces du Nord »

Le Roi lui explique, dans son discours du 3 janvier 2010, que la régionalisation avancée n'est pas «un simple aménagement technique ou administratif mais «une option résolue pour la rénovation et la modernisation des structures de l'État» précisant que la commission doit mettre en place «un modèle national de régionalisation avancée, englobant toutes les <sup>77</sup> régions du Royaume ».

Il reste donc à voir quels territoires seront concernés par cette réforme. Cela dépendra sans doute de l'évolution du problème du Sahara Occidental dont les régions seront « parmi <sup>78</sup> les premières bénéficiaires de la régionalisation avancée » De l'évolution de ce problème, qui dure depuis 35 ans, dépendra la mise en place de cette régionalisation avancée et son développement progressif dans les autres régions marocaines.

Reste maintenant à définir quel modèle de régionalisation le Maroc compte mettre en place.

La régionalisation est une institution complexe parce qu'elle peut avoir des effets ambivalents. «Elle peut ainsi aider à l'amélioration des conditions de développement socio-économique, comme elle peut les entraver. (...) En fait, la régionalisation obéit à une <sup>79</sup> dynamique qui lui est propre».

Si le Maroc entend mettre en place un «système national novateur de régionalisation», évitant le «mimétisme» ou «la reproduction des expériences étrangères» <sup>80</sup>, il devra, sans doute, s'inspirer d'un idéal type de régionalisation qu'il adaptera aux spécificités nationales et locales. EL Ouali évoque deux grandes formes de régionalisation : la régionalisation politique et la régionalisation fonctionnelle. La principale ligne de démarcation entre les deux tient au fait de savoir si la régionalisation choisie rend l'État «divisible» ou non. La régionalisation politique tend, selon l'auteur, à «reproduire des structures de pouvoir

---

<sup>75</sup> EL Ouali, Quel modèle de régionalisation pour le Maroc, in Vers un modèle... op cit, p107

<sup>76</sup> VEDIE.HL, Régionalisation et développement, in Vers un modèle... op cit p 158

<sup>77</sup> Discours du Roi le 3 janvier 2010 p 2 en annexe

<sup>78</sup> Discours du Roi le 3 janvier 2010, p 3, en annexe

<sup>79</sup> EL OUALI A Quel modèle de régionalisation pour le Maroc, in Vers un modèle..., op cit p 94

<sup>80</sup> Discours Royal 3 janvier 2010, p 2 en annexe

similaires à celles de l'État » au niveau de la région alors que la régionalisation fonctionnelle reste plus ou moins indexée aux structures de l'État.<sup>81</sup>

C'est pour cela que l'auteur, rappelons le membre de la commission consultative pour la régionalisation, aspire à la mise en place d'une «régionalisation fonctionnelle et progressive» qui préserverait l'unité du pays. En effet, l'auteur craint, en donnant les exemples belges et espagnols, que la mise en place d'une régionalisation politique soit source d'instabilité pour le pays. Ce modèle de régionalisation devra également permettre le renforcement de la démocratie, en permettant par exemple, l'élection au suffrage universel direct du Conseil régional et la mise en place d'une administration déconcentrée au service de la région. Pour favoriser la mise en place de projets économiques et sociaux, l'auteur plaide pour la mise en place d'agences qui pourraient permettre de rendre plus efficaces et plus transparentes les actions de la région.

L'élément le plus important consisterait à doter les régions de «la capacité de déterminer les orientations générales et les stratégies nécessaires en vue d'atteindre le développement économique et social» et de sortir du simple rôle d'exécutante des dispositions de l'État.

Tous ces éléments pourraient contribuer à «l'éclosion d'une conscience régionale<sup>82</sup> » qui fait cruellement défaut au Maroc. Le mouvement lancé pourrait modifier profondément l'organisation territoriale marocaine en créant de nouvelles régions «de tailles plus ou moins comparables et (qui) disposent autant que possible de moyens et de ressources qui les rendent viables.»

Dans le cadre de notre étude, le développement de régions autonomes pourrait permettre de développer et d'accentuer encore les mouvements de coopération décentralisées entre les régions marocaines et européennes, au point que l'auteur évoque une « dynamique de coopération inter-régionale maroco-européenne<sup>83</sup> ».

## II) Gestion de l'Eau au Maroc

---

### État des lieux de la ressource en eau au Maroc

La bonne gestion de la ressource en eau est une thématique capitale au Maroc. Le maréchal Lyautay l'affirmait : «Au Maroc, gouverner c'est pleuvoir.» En comparaison avec d'autres pays du Sud de la Méditerranée, le pays n'est pas le plus mal loti. Il compte 48 nappes superficielles et 32 nappes profondes, variant de 200 à plus de 1000 mètres. Ses ressources

<sup>81</sup> L'auteur établit à l'intérieur de la régionalisation fonctionnelle une typologie où l'on retrouve : les modèles britanniques, grecs portugais suédois et de certains Landers où l'Etat ne crée pas de région proprement dite mais « s'appuie sur les structures administratives pour favoriser le développement économique » L'Etat garde le contrôle sur ces structures tout en leur garantissant une certaine autonomie La deuxième catégorie voit l'Etat s'appuyer sur des collectivités territoriales déjà existantes pour favoriser le développement économique. Les modèles Danois, Finlandais et irlandais ont des collectivités autonomes qui ont des pouvoirs propres. Les pays d'Europe centrale ont adopté pour un regroupement de petite collectivités pour des ensembles plus vastes qui restent sous contrôle de l'Etat. Enfin, la troisième catégorie correspond au modèle français, polonais et tchèque qui ont créé des régions à cotés d'autres collectivités locales.

<sup>82</sup> FADIL, A, La Régions à l'heure de la décentralisation, Rabat, public de la REMALD, coll. Manuels et travaux universitaires, n°14, 2000, p218

<sup>83</sup> BENYAHA, M, Le roi Mohammed VI...in Vers un modèle... op cit p73

disponibles en eaux superficielles sont d'environ 22.5 milliards de m<sup>3</sup> dont 16 milliards sont mobilisables. Les ressources en eaux souterraines représentent environ 4 milliards

<sup>84</sup> de m<sup>3</sup> par an. Cependant, le Maroc connaît d'importantes disparités régionales dans la disponibilité et l'utilisation de la ressource en eau. Ainsi, au Nord du pays, les régions de Sebou et Loukkos qui ne représentent que 7,1% du territoire possèdent 51% des ressources en eaux superficielles alors que les régions du Sud, comme Moulaya, Bouregreg, Oum el Rabia, Souss Massa ou Tensift, soit 92,4% du pays, ne possèdent que 49% des ressources disponibles. Ainsi, on estime qu'en moyenne un marocain possède moins de 750 m<sup>3</sup> d'eau par an.

<sup>85</sup> Le pays connaît structurellement des épisodes de sécheresses qui semblent se multiplier ces dernières années et dont la gravité s'intensifie. Ainsi, une étude de la météorologie nationale montre que le cumul des précipitations de 1978-1996 a chuté

<sup>86</sup> de plus de 30% par rapport à la période 1961-1977. Cela a un effet direct sur les ressources en eau de surface qui peuvent baisser jusqu'à 90% lors de sécheresses très importantes, surtout dans les régions de l'oriental, du Tensift, du Souss-Massa et les zones Sud-Atlasiques. Cela a également un effet direct sur l'économie du pays qui reste fortement indexée sur l'exploitation agricole. Ainsi, en comparant le taux de croissance décanal au taux de précipitation, on se rend compte du facteur déterminant de la pluviométrie sur la stabilité de la croissance. Précisons toutefois que la part totale de la ressource en eau dédiée à l'agriculture a diminué ces dernières années : l'irrigation représentait 93% en 1990, 86% en 2000, environ 83% en 2010. Elle devrait représenter environ 76% des usages en 2020. Aujourd'hui, le potentiel irrigable se rapproche de 1,664 millions d'hectares, dont 1,364 en irrigation pérenne.

Le développement d'une agriculture intensive et concentrée a entraîné une pollution <sup>87</sup> importante des eaux de surface, voire des eaux souterraines et une raréfaction encore plus grande de la ressource en eau dans certaines régions. Cinq bassins versants sur huit sont en état de déficit hydrique. Ce déficit pourrait être encore plus important dans les régions du Souss et du Tensift s'il n'était atténué par une surexploitation des nappes du Souss-Massa et du Haouz.

La gestion de l'eau au niveau nationale est confiée à une multitude d'acteurs : le Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Environnement et de l'Eau (MATEE), le Ministère de l'Intérieur, le Ministère de l'Équipement, l'Office National de l'Eau Potable (ONEP), le Ministère de l'Agriculture et le Ministère de la Santé. Le Conseil National de l'Environnement a été créé pour faciliter l'articulation entre ces différents acteurs. Au niveau Régional, les principaux acteurs sont la Direction Régionale de l'Hydraulique et les Offices Régionaux de Mise en Valeur Agricole (ORMVA) créés en 1966. Au niveau de chaque bassin versant a été créée une Agence de Bassin Hydraulique, sous la tutelle du Ministère chargé

<sup>84</sup> Notons tout de même que ce chiffre reste dépendant du niveau d'évaporation qui augmente avec la hausse des températures (+ 1° qu'a connu le Royaume ces 30 dernières années)

<sup>85</sup> ALI AGOUMI ABDELHAFID DEBBARH, Ressources en eau et bassins versants du Maroc : 50 ans de développement (1955-2005), 2006

<sup>86</sup> « Vulnérabilité du Maroc face aux changements climatiques » Étude réalisée dans le cadre du projet PNUD-FEM RAB94G31 : Ministère de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, de l'habitat et de l'environnement, 2001

<sup>87</sup> Exemple de nappes polluées sur la côte atlantique par l'utilisation massive d'engrais et de pesticides certaines nappes importantes sur la côte atlantique

de l'environnement. Enfin, les communes sont chargées de la distribution de la ressource et de la collecte et du traitement des eaux usées.

Cependant, quatre villes (38% de la population urbaine) ont confié la distribution de l'eau et de l'assainissement à des concessionnaires privés : Casablanca (Lydec, filiale de Suez environnement), Rabat (Redal) Tanger et Tetouan (Amendis), Redal et Amendis étant des filiales de Véolia Environnement.

La distribution d'eau potable est assurée par des régies dans douze villes marocaines (31% de la population urbaine) dont Agadir (la Régie Autonome Multi Services d'Agadir).<sup>88</sup>

L'Office National de l'Eau Potable (ONEP)<sup>89</sup> assure la distribution dans 532 petits centres (28% de la population urbaine).

Les régies directes (3% de la population urbaine) concernent 40 communes pour la distribution de l'eau potable et 180 communes pour l'assainissement.

La situation actuelle de l'eau est donc complexe et problématique. Cependant, ces phénomènes ne sont pas nouveaux et très tôt, le Maghzen a entamé des réformes pour une meilleure gestion de la ressource en eau. Si la gestion de la ressource en eau a été, et demeure, un objectif majeur du royaume, elle n'a pu empêcher les phénomènes que nous avons décrit. Une véritable stratégie de mise en valeur des ressources en eau a été menée en se fondant sur quelques lois cadres que nous allons étudier dans cette partie. Ces différentes lois ont créés l'émergence d'acteurs dédiés à la gestion de la ressource en eau et de structurer le pays selon un système de bassins versants. Les réformes de décentralisation ont permis aux collectivités locales de pouvoir intervenir dans les politiques de l'eau.

### **1) Une gestion de l'eau centralisée et planifiée fondée sur l'offre : la politique de grands barrages et le million d'hectares irrigués**

Après avoir obtenu son indépendance, le pays ne possède que très peu d'infrastructures pour la gestion de la ressource en eau. Ainsi en 1966, le pays ne comptait que seize barrages d'une capacité de stockage de seulement de 2,2 milliards de m<sup>3</sup>. Le roi Hassan II décide d'investir de façon massive dans les équipements hydrauliques afin de garantir à son pays une indépendance hydrique et alimentaire et de développer une agriculture forte sur le plan international. En 1967 est lancée la politique d'un million d'hectares irrigués, objectif à atteindre pour l'an 2000 par la construction de grands barrages. Les efforts ont été colossaux : entre 1968 et 1972, la part du budget dédié aux équipements hydrauliques représentait plus de 50% du budget global d'investissement, et encore 35% entre 1968 et 1990.<sup>90</sup> Ces investissements massifs ont permis au pays de remplir l'objectif du million d'hectares irrigués dès 1998 et d'atteindre, en 2004, le nombre de 109 barrages d'une capacité de stockage de 15,6 milliards de m<sup>3</sup>.

Cependant, cette politique volontariste n'est pas exempte de difficultés. Dans les faits, le recours aux eaux de surface s'est imposé pour alimenter des agglomérations dont les

<sup>88</sup> Les autres villes étant : Fès, Marrakech, Meknès, Kénitra, Safi, El Jadida, Larache, Tadla et Béni-Mellal, Ouda, Cahoui-Settat et Taza

<sup>89</sup> [www.onep.ma](http://www.onep.ma)

<sup>90</sup> Cette part est aujourd'hui stabilisée autour de 20% ce qui reste impressionnant.

besoins en eau potable et industrielle augmentaient de 3% par an et dont les ressources souterraines proches connaissaient une saturation. En 2000, 68% de l'eau contenue dans

les barrages contribuait à la satisfaction de la demande en eau potable et industrielle.<sup>91</sup>

La priorité a donc été donnée au milieu urbain et le monde rural a longtemps été mis

de côté<sup>92</sup>. Si aujourd'hui, le taux de raccordement des villes à l'eau potable est proche de 100%, il est demeuré, jusqu'à récemment très faible dans les campagnes. De plus, si l'objectif d'un million de terres irriguées a bien été atteint, près de 150 000 hectares potentiellement irrigables n'ont pu être aménagées à cause d'un déficit d'infrastructures. Enfin, la majorité des grands barrages réservoirs n'ont qu'une fonction de régulation inter-saisonnière. Ainsi, la politique de barrage a-t-elle rencontré ses limites avec la succession d'années de sécheresse qu'a connu le pays entre 1980 et 1984 et entre 1990 et 1994.

La politique du Maghzen en matière d'eau a longtemps suivi une approche verticale, avec un État dirigiste qui décidait seul de l'organisation, de la gestion et de la planification de la ressource en eau. Pendant de nombreuses années, la politique Marocaine dans la gestion de l'eau a été une politique de l'offre. Il s'agissait de gérer au mieux les ressources en eau existantes dans un but essentiellement économique (agriculture) ou social (accès à l'eau potable). La succession d'années de sécheresse, ainsi que la modification des modèles de gouvernance des années 80, combinées à l'adoption du plan d'ajustement structurel ont poussé le pouvoir royal à modifier sa politique de gestion de l'eau pour y associer plus d'acteurs, notamment les usagers, dans une démarche qui progressivement devait arriver à une gestion plus concertée de la ressource en eau. La politique adoptée par Hassan II a posé les fondements sur lesquels repose encore pour partie la gestion de l'eau et l'économie marocaine et a introduit pour la première fois la notion de solidarité inter-régionale en organisant le transfert d'eaux des zones excédentaires vers les zones déficitaires. Elle a surtout permis au pays de traverser quarante ans sans connaître de véritables crises hydrauliques. Cependant, c'est vraiment la loi 10-95 qui constitue la base d'aujourd'hui de la politique de gestion de l'eau.

## **2) La loi 10-95**

La longue période de sécheresse qu'a connu le pays dans les années 80 a profondément bouleversé la stratégie de l'eau mise en place à la fin des années 60. Le Maghzen a réalisé qu'une politique fondée simplement sur l'offre n'était pas en capacité de répondre à des phénomènes importants de pénurie, à la croissance de la demande liée au développement économique et social, à la croissance démographique et urbaine, ainsi qu'à la pollution grandissante.

La loi 10-95 est une première tentative de répondre aux difficultés que connaît le pays. Elle regroupe l'ensemble des dispositions adoptées jusqu'alors et crée le Conseil Supérieur de l'Eau et du Climat (CSEC) une instance « chargée de formuler les orientations générales de la politique nationale en matière d'eau et de climat ».<sup>93</sup> Elle développe « une gestion

<sup>91</sup> Ressources en eau et bassins versants, op cit, p 33.

<sup>92</sup> Et notamment les zones de montagne. Pour plus d'informations sur ce sujet, voir notamment : EL JIHAD MD, L'eau de la montagne et le pouvoir étatique au Maroc : entre le passé et le présent, In Annales de la Géographie, T 110, n°622,2001, pp665-672

<sup>93</sup> Dahir n°1-95\_154 du 16 aout 1995 portant sur la promulgation de la loi sur l'eau,, art 13,



intégrée par bassin hydraulique<sup>94</sup> à travers les agences de bassin dans le cadre d'une politique concertée, mise en cohérence et articulée entre le niveau local (le bassin) et le niveau national grâce aux Plans Directeurs D'Aménagement Intégré des Ressources en Eau (PDAIRE<sup>95</sup>) et le Plan National<sup>96</sup>. Cela permet de penser la gestion de la ressource en eau à travers une unité géographique dans une perspective décentralisée. De plus, cette loi innove en opérant une gestion qui ne se veut plus seulement quantitative mais aussi qualitative.

Elle établit :

-La domanialité publique de l'eau qui fait de l'État «le gardien de la ressource en eau, res communis»<sup>97</sup>

-La mise en œuvre d'une planification intégrée de l'aménagement et de la répartition des ressources en eau basée sur «une large concertation entre les usagers et le pouvoir public»<sup>98</sup>

-la protection de la santé de l'homme et de l'environnement par la réglementation des activités susceptibles de polluer les ressources en eau. Elle établit ainsi le principe pollueur/payeur qui constitue une avancée majeure. Celui-ci reste cependant limité car la loi «n'intervient qu'en amont par l'interdiction de polluer et en aval par le principe pollueur payeur sans s'engager, entre les deux, sur les solutions et les actions que l'Administration doit faire siennes en les comptant parmi ses missions.»<sup>99</sup>

-la consolidation de la valeur économique de l'eau qui reste définie selon une vision rentable et qui ne prend pas en compte ses multiples impacts socio-politiques.

-l'encouragement de l'intervention du secteur privé dans la gestion de l'eau à travers le régime des concessions(Art 41, 42, 43) . Cette association du secteur privé n'est pas exempte de difficultés.<sup>100</sup>

-la répartition rationnelle des ressources en eau en période de sécheresse.

Instances centrales de la réforme, les Agences de Bassin Hydrauliques sont «des établissements publics, dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière» (Art 20).<sup>101</sup> Leur rôle est similaire aux agences de l'eau française mais elles sont également en charge de la police de l'eau. L'article 21 stipule : Elles sont composées pour un tiers de représentants de l'État, pour un quart de représentants des établissements publics placés sous la tutelle de l'État et chargés de la production de l'eau potable, de

---

<sup>94</sup> Précisons que l'Etat Marocain a choisi de respecter les frontières naturelles pour la mise en place des ABH, frontières qui ne coïncident pas avec les frontières régionales, ce qui n'est pas sans causer des difficultés (voir infra)

<sup>95</sup> Analogue au Schéma Directeur d'Aménagement de la gestion de la ressource en Eau (SDAGE) français

<sup>96</sup> SADEQ HT Du droit de l'eau au droit à l'eau au Maroc et ailleurs, Kerthala, p57

<sup>97</sup> SADEQ, Du droit de l'eau...op cit p 24

<sup>98</sup> Dahir n°1-95\_154 du 16 aout 1995 portant sur la promulgation de la loi sur l'eau

<sup>99</sup> SADEQ, Op cit p 27

<sup>100</sup> Voir supra

<sup>101</sup> Dahir 16 aout 1995

l'énergie hydroélectrique, et de l'irrigation, pour le reste des représentants des chambres d'agriculture concernées, des chambres de commerce, d'industrie et de service concernées, des assemblées préfectorales et provinciales concernées, des collectivités ethniques concernées, des associations des usagers des eaux agricoles concernées, élus par leurs pairs.»

L'article 19 fait également référence à l'adoption d'un Plan National de l'eau (PNE) établi à la suite des conclusions des PDAIRE de chaque bassin. Il définit le programme, la mise en application, les mesures d'accompagnement et établit les « conditions de transfert des eaux des bassins hydrauliques excédentaires vers les bassins hydrauliques déficitaires.»

L'adoption du Dahir sur l'eau modifie profondément la façon dont est pensée et gérée la ressource en eau. La mise en place d'Agences de Bassins répondant à des besoins locaux, associant les usagers et permet, en théorie, de mieux partager la ressource et d'établir une gestion de l'eau qui ne suit plus seulement une approche top/down mais qui permet une vision concertée des besoins et des ressources disponibles. Cependant dans la pratique,<sup>102</sup> la loi rencontre des difficultés d'application diverses et variées.

Le dahir 10-95 propose, on l'a dit, une modification importante de la gestion de l'eau dans certains secteurs. C'est surtout au niveau des agences de bassin que celle-ci innove. Celles-ci n'ont cependant pas toujours les moyens d'exercer leurs larges missions. En effet, « l'État s'est déresponsabilisé de la gestion en transférant les compétences aux ABH sans instaurer des mesures d'accompagnement qui assureraient le succès de la gestion décentralisée de l'eau »<sup>103</sup>, ce qu'Houdret confirme : « La décentralisation de la gestion de l'eau et la responsabilisation des usagers sont caractérisées par un manque de moyens financiers, personnels et matériels et par l'absence d'un appui politique adéquat aux nouvelles institutions et instruments »<sup>104</sup>

Un État peu présent pour faciliter la transition mais qui garde tout de même un contrôle certain sur la prise de décision; l'organisation du conseil d'administration démontre la place prépondérante que garde le pouvoir central dans la prise de décision des ABH.

Un autre exemple du manque de moyen dont disposent les ABH est donnée par Houdret : elle nous apprend que « moins d'une dizaine d'agents de l'ABH(SM) est responsable pour la surveillance de 27 000 km<sup>2</sup> de terrain et ne disposent pas de suffisamment de moyens de transport.<sup>105</sup> » De plus, rares sont les cas où les accusations de creusement illégal de forages trouvent une suite juridique.

Les agences de bassin ont de multiples missions à remplir (planification à l'échelle du bassin, protection contre la pollution, délivrance d'autorisations, police des eaux, financer les initiatives privées contre la pollution, mission de maîtrise d'ouvrage...) sans posséder les moyens financiers, techniques et logistiques pour les réaliser. De plus, cette multiplication

<sup>102</sup> Nous traiterons ici essentiellement des difficultés inhérentes aux ABH. D'autres problèmes tels que les insuffisances de prise en compte des préoccupations environnementales, ou des services d'eau potable et d'assainissement sont également des biais présents dans la loi. Pour plus d'informations voir NADIR, La loi 10-95 sur l'eau : apports et limites, in l'Etat des ressources en eau au Maghreb en 2009.

<sup>103</sup> NADIR, B Laloï 10-95 sur l'eau : apports et limites in l'Etat des ressources en eau au Maghreb en 2009

<sup>104</sup> HOUDRET, op cit, p33

<sup>105</sup> Ibid p45

de taches les place *de facto* en concurrence avec d'autres organes nationaux (type Département de l'Environnement), locaux (collectivités locales), associatifs (ORMVA) ou privés (régies et sociétés concessionnaires)

### 3) La nouvelle stratégie nationale pour l'eau

La nouvelle stratégie nationale pour l'eau a été présentée dans le cadre de la conférence interministérielle d'avril 2010 à Barcelone sur l'eau. Elle part d'un constat édifiant : malgré

<sup>106</sup> les politiques menées le bilan des ressources mobilisées, 11,7 milliards de m<sup>3</sup> ne suffit pas à répondre à la demande actuelle, 13,7 milliards de m<sup>3</sup>. Ce déficit risque de s'aggraver considérablement en raison d'une hausse toujours continue de la demande et d'une stagnation de l'offre disponible. Ainsi la demande pourrait grimper à hauteur de 16,2 milliards de m<sup>3</sup> en 2030, portant le déficit hydrique à 5 milliards de m<sup>3</sup>.

Le coût total de la stratégie est estimé à 7.5 milliards d'Euro et prévoit la généralisation de conventions cadres avec les régions et de conventions thématiques à l'échelle des provinces.

La stratégie se fonde sur six grands axes :

la gestion de la demande en eau et la valorisation de l'eau : le plan prévoit une économie de 2.5 milliards de m<sup>3</sup> par an par la reconversion de l'irrigation localisée, l'amélioration des rendements des réseaux d'irrigation et l'amélioration des rendements des réseaux d'AEP

la gestion et le développement de l'offre par une extension de la construction de barrages, l'apport de 400 millions de m<sup>3</sup> par le dessalement de l'eau de mer, 300 millions par la réutilisation des eaux usées épurées, 100 millions par le captage des eaux de pluie,

la préservation et la protection des Ressources en Eau du milieu naturel et des zones fragiles par l'accélération de la mise en œuvre du programme national d'assainissement et d'épuration des eaux usées, le Programme National de Prévention et de lutte contre la Pollution Industrielle, la mise en œuvre du plan national de gestion des déchets ménagers et assimilés,

la réduction de la vulnérabilité aux risques liés à l'eau et l'adaptation aux changements climatiques par l'amélioration de la protection des biens et des personnes contre les inondations par le développement de plans de gestion de sécheresses par Bassin Hydraulique,

la poursuite des réformes réglementaires et institutionnelles en parachevant le dispositif réglementaire nécessaire à la mise en application de l'ensemble des dispositions de la loi 10-95 sur l'eau, l'enrichir et l'adapter aux nouvelles exigences du développement des ressources en eau,

la modernisation des systèmes d'information et le renforcement des moyens et des compétences en développant une recherche scientifique appliquée, renforçant les capacités, modernisant l'administration et les systèmes d'information.

### 4) Des innovations certaines pour des résultats mitigés, l'eau dans la Région du Souss Massa Drâa : une surexploitation inquiétante

La région du Souss Massa Draa est à l'image du Maroc. Dotée de ressources non négligeables mais marquée par une profonde inégalité d'accès, la région souffre surtout

---

<sup>106</sup> Voir Infra

d'une surexploitation importante de ces ressources. Face à une agriculture intensive qui a augmenté considérablement la demande en eau et dans un contexte climatique défavorable, toute la région se trouve en déficit hydrique.

La région Souss Massa Draa contient les bassins du Souss et du Draa et des oueds côtiers. Jusqu'à récemment, l'Agence du Bassin Hydraulique du Souss Massa Draa n'était concernée que par les bassins du Souss et des oueds côtiers. Récemment, sa compétence

<sup>107</sup> a été étendu au bassin du Draa. La plupart des études ne font que très peu référence à l'intégration de cette zone dans le périmètre d'action de l'ABHSMD. Faute de mieux, nous avons travaillé sur les données fournies sur le site internet de l'ABHSMD qui n'a toujours pas été actualisé, celles du secrétariat à l'eau qui présente, là encore, les bassins de façon séparée, et sur l'étude de El Mahdad, Ouhajou Bouchaou et Tazi Sadeq qui propose une analyse à l'échelle régionale, c'est à dire suivant les limites de la région et non des agences de bassin. Ces biais sont gênants mais ne constituent pas un frein pour notre étude puisque les actions de coopération décentralisée se portent sur la zone des bassins du Sous Massa et non du Drâa.

Au niveau régional, les ressources sont relativement abondantes. En effet, El Mahdad et al établissent le potentiel hydrologique à 2 Milliards de M3, soit 1/10 des ressources nationales mobilisables réparties comme suit :

Bassins	Eaux Superficielles	Eaux Souterraines
Haut-Drâa	600	110
Moyen Drâa	660	480
Souss- Massa	100	20
Autres bassins		

Figure 4 : Potentiel hydrologique et hydrogéologique du Sous-Massa-Drâa (Mm3)

Au niveau du bassin du Souss-Massa, dominée par la plaine du Souss, l'ABHSMD table sur un potentiel de 1093 Millions de m3 (425 millions de m3 en eaux souterraines et 668 en eaux superficielles) et sur une consommation de 1121 Millions de m3 dont 696Mm3 rien qu'en eaux souterraines soit un déficit de 221Mm3. De plus, les ressources en eau superficielles sont extrêmement irrégulières : elles vont de 35Mm3 en 1960-1961 à 2.160 Mm3 en 1962-1963.

La région consacre 93% de ces ressources pour l'irrigation et 7% pour l'eau potable et <sup>108</sup> l'industrie. La production agricole est un élément essentiel de la région qui produit 50% des agrumes et du maraichage primeur du pays ainsi que 50% du volume des exportations, rien que dans le Souss Massa.

En dehors de la nappe du Souss, le potentiel hydrogéologique régional est très faible. La nappe du Souss est donc le centre de toutes les attentions d'autant plus que son volume global est en chute libre. Elle représente 1/5ème du potentiel hydraulique régional global et 2/3 du potentiel hydraulique souterrain global. Le Plan de Développement et d'Aménagement Intégré des Ressources en Eau (PDAIRE) a effectué un état des lieux qui s'avère catastrophique. La nappe a vu son niveau baisser en moyenne de 20 à 30 mètres et jusqu'à 80 mètres dans certaines zones. Chaque année 550Mm3 sont prélevés alors que son potentiel moyen n'est que d'environ 268 Mm3.

<sup>107</sup> PAD Maroc, Contexte de la politique régionale de l'eau, Région Souss Massa Draa, Décembre 2009, 15 pages

<sup>108</sup> Chiffres ABHSM

Dès l'époque coloniale, la nappe de Souss a été au centre de toutes les convoitises. L'introduction du pompage dans les années 70 a marqué la première exploitation importante de la nappe. Les ressources superficielles constituaient un accès facile pour les usagers urbains et ruraux. L'exploitation des eaux souterraines était fondée sur le système de la «Naora», puits à plan incliné d'une profondeur relative qui permettait de pallier au déficit en eaux superficielles et qui était accessible aux seuls propriétaires de parcelles. Dijon estime qu'à la fin de l'époque coloniale, il existait environ 5000 «Naora».

La surexploitation de la nappe a commencé dans les années 70 avec le problème de l'extension des surfaces irriguées ainsi que le développement des villes. Le tourisme et l'industrie marquent l'implication de nouveaux acteurs et entraînent des phénomènes de compétition accrue dans l'accès à la ressource en eau et surtout dans son utilisation. Les Naora voient leur utilité devenir marginale avec le développement progressif des motopompes. Celles-ci ont entraîné un puisement de plus en plus profond des ressources si bien qu'aujourd'hui l'eau est puisée jusqu'à 200 mètres de profondeur alors qu'elle était en moyenne seulement accessible à 25m auparavant. Afin de réguler la ressource, l'État a construit cinq barrages à partir de 1985 qui ont permis l'alimentation en eau potable du grand Agadir ou l'irrigation de certaines zones aux dépens d'autres<sup>109</sup> Cependant, la surexploitation de la nappe continue puisqu'elle a perdu 1.5 mètres par an de profondeur en moyenne et jusqu'à 2mètres à certains endroits depuis 1969.

La ressource connaît donc une importante surexploitation. Elle est aussi inégalement répartie. Ainsi, la construction des barrages a tari le flux des crues qui dérivait par les séguias<sup>110</sup> et la surexploitation de la nappe a entraîné le tarissement des résurgences du lit de l'Oued. Les inégalités sont importantes entre les grands propriétaires terriens qui bénéficient de l'appui de l'État ou des instances régionales et les petits propriétaires incapables de payer leur raccordement aux projets développés ou ne bénéficiant pas de motopompes. Ainsi comme l'affirme Houdret « le contrôle étatique, dominant longtemps toutes les étapes de la production agricole, a privilégié les produits d'exportation hautement rentables, au détriment des cultures vivrières ou de première nécessité, aussi à la base de l'économie des exploitations familiales. Ceci a permis aux agriculteurs exploitant de grandes superficies irriguées de s'enrichir rapidement et a également provoqué des inégalités entre zones irriguées et zones pluviales.<sup>111</sup> »

El Mahdad<sup>112</sup>, établit une typologie des agriculteurs suivant leur accès à la ressource en eau et leur capacité à creuser des puits profonds.

La première classe est constituée des puits de moins de 40mètres de profondeur. Il s'agit de plus de 60% des exploitants qui ne bénéficient que de 30% des terres irrigables. Ils représentent 60% des puits sur la zone mais n'utilisent que 13% du total des eaux souterraines pour l'irrigation. Leur situation est dramatique car ils bénéficient de moins en moins d'eaux et sont souvent contraints d'abandonner leurs terres en friches faute de pouvoir arroser leurs exploitations. Leur dotation moyenne varie de 1600m<sup>3</sup>/an/ha pour la catégorie avec des puits de moins de 20m à 4700m<sup>3</sup>/an/ha pour ceux bénéficiant de puits de 20 à 40mètres.

<sup>109</sup> Voir Houdret et le projet d'El Guerdane, *op cit*, p 34 et suiv

<sup>110</sup> Canal d'irrigation à ciel ouvert

<sup>111</sup> HOUDRET *op cit*, p45

<sup>112</sup> EL MAHDAD, *op cit*, p 11

La deuxième catégorie concerne les grands exploitants qui représentent environ 6% des propriétaires qui possèdent 19% des terres et contrôlent 32% des eaux mobilisées. Ils creusent souvent à plus de 80mètres et sont dotés de plus de 16 000 m<sup>3</sup>/an/ha. Il s'agit principalement d'anciens membres importants de l'administration centrale ou régionale, souvent absentéistes qui bénéficient de conditions privilégiées dans l'accès à la ressource en eau par leur pompage, ou qui sont concernés directement par les barrages construits comme c'est le cas dans la région d'El Guerdane.

La troisième catégorie concerne 1/3 des propriétaires qui disposent de la moitié des terres et utilisent plus de la moitié des eaux souterraines. Ils creusent de 40 à 80 mètres pour une dotation de 9200 à 13700 m<sup>3</sup>/an/ha.

En ce qui concerne l'eau potable enfin, le monde rural et les quartiers pauvres restent à la marge. Pourtant, l'accès en eau potable dans la région est assez bonne en raison d'une tradition communautaire importante qui a précédé à l'implication de l'Etat à travers ces différents plans et a permis l'équipement des douars. Cependant, de nombreux quartiers informels, par exemple à Agadir, restent sous équipés et la situation des régions périphériques, notamment de montagne, demeure problématique.

Cette partie aura été l'occasion d'étudier le processus de décentralisation marocain ainsi que la mise en place d'une gestion décentralisée de l'eau par la création des Agences de Bassin Hydrauliques. Elle a également permis de constater les nombreux problèmes de gouvernance et les inégalités persistantes dans l'accès à la ressource en eau. Elle constitue une base pour analyser le processus de coopération décentralisée et juger ainsi des actions effectuées dans un contexte difficile.

## Deuxième partie : Vers une plus grande collaboration entre partenariat euro-méditerranéen et coopération décentralisée dans la gestion de la ressource en eau?

Après avoir analysé la coopération décentralisée franco-marocaine, la coopération décentralisée dans le domaine de l'eau, le processus de décentralisation marocain et le contexte de la ressource en eau au Maroc, et plus particulièrement dans le Souss Massa, nous allons nous intéresser dans cette partie à des aspects beaucoup plus pratique en étudiant le programme de coopération décentralisée entre la Région Souss Massa Drâa et le CG34. Nous évoquerons tout d'abord les grands accords cadres qui entourent ou structurent la coopération avant de réfléchir aux aspects financiers du programme, principal point d'achoppement, surtout avec l'arrêt du Programme d'Appui à la Décentralisation. Il sera alors temps d'analyser le processus en cours dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée qui a sélectionné le projet, comme six autres, en le labellisant dans le cadre de la contribution des Autorités Locales et Régionales à la Stratégie pour l'Eau de l'Union pour la Méditerranée. Nous nous poserons ainsi la question d'une plus grande coopération entre coopération décentralisée dans le secteur de l'eau (processus de moins en moins bilatéral) et partenariat euro-méditerranéen (processus de moins en moins multilatéral).

### Chapitre 1) La coopération décentralisée entre le CG 34 et la RSMD.

En 2003, conscients des difficultés partagées pour la gestion de la ressource en eau le département de l'Hérault et la Région Souss Massa Drâa ont signé un accord de coopération décentralisée. En effet, les deux territoires connaissent des problèmes similaires : des déséquilibres territoriaux entre villes et campagnes, l'importance du tourisme dans l'économie locale et la nécessité de mieux gérer la ressource en eau. La région marocaine souhaite développer des partenariats avec des collectivités étrangères afin d'accélérer son développement économique, sa richesse repose beaucoup sur l'agriculture et donc la gestion de l'eau est capitale. Mais elle souhaite aussi accélérer la formation de son administration. Nous l'avons vu, les régions marocaines, consacrées en 1997, ont reçu de nombreuses compétences sans toutefois bénéficier d'un potentiel humain important et bien formé.

Le partenariat, dans sa phase initiale, porte sur l'établissement d'un diagnostic des besoins et des nécessités pour la région Souss Massa Drâa. Il est mené au côté de la région Aquitaine qui y développe également un programme.

Le partenariat se veut multiple et n'est pas concentré exclusivement sur le domaine de l'eau. Toutefois, ce point est essentiel et primordial et bénéficie d'un engagement très fort dès le début du partenariat. Ainsi, dès 2003, les deux collectivités territoriales identifient des difficultés similaires : Surexploitation des nappes phréatiques, inondations, sensibilisation des populations aux économies d'eau... Très tôt, le partenariat travaille avec la nouvelle Agence de Bassin du Souss Massa afin d'établir un état des lieux des ressources, de leur exploitation, de leur pollution. Après quelques années de rodage nécessaire à la mise en place d'un plan stratégique, le partenariat a profité de la signature de la Convention Cadre qui associe tous les acteurs clés marocains intervenants sur la zone et de la convention quadripartite qui associe pour la première fois deux collectivités territoriales et deux Agences de l'Eau.

## **I) La phase opérationnelle du projet : un nouveau cadre, une coopération plus efficace, une multiplicité d'acteurs et d'initiatives à coordonner.**

---

### **1) La convention cadre de 2006 et le contrat de nappe**

Initiée par le CRSMD et l'ABHSMD et signée en décembre 2006, la convention Cadre pour la sauvegarde et le développement des ressources en eau du Bassin du Souss Massa a pour ambition de coordonner les différentes politiques menées sur le bassin du Souss Massa par les différents acteurs concernés. Ce plan d'action commun, qui complète les dispositions du PDAIRE établi par l'Agence de Bassin Hydraulique du Souss Massa, associe des partenaires très différents<sup>113</sup>.

Le suivi de la mise en œuvre de la convention d'une durée de 10 ans est attribuée à deux entités :

une commission technique composée de la Wilaya de la RSMD, du Conseil de la RSMD, de l'ABHSM, de l'ORMASM et d'AGROTECH

d'un comité de pilotage constitué par le Wali de la RSMD et le Président du Conseil de la RSMD.

La convention comporte quatre axes :

Économie et valorisation de l'eau de l'irrigation divisée en quatre thèmes : 1) conversion de 30 000ha en irrigation localisée. 2) valorisation de l'eau et choix de cultures moins consommatrices d'eau. 3) Activité de contrôle et de police des eaux 4) Caractérisation des exploitations agricoles

Recherche scientifique par le biais d'AGROTECH

<sup>113</sup> Le Ministre de l'Aménagement du Territoire de l'Eau et de l'Environnement, le Ministère de l'Agriculture, du Développement Rural et des Pêches maritimes, le Ministère des Finances et de la Privatisation, le Secrétariat d'Etat Chargé de l'Eau, la Wilaya de la Région Souss Massa Drâa, le Conseil de la Régions du Souss Massa Drâa, l'Agence du Bassin Hydraulique du Souss Massa, l'Office Régional de Mise en Valeur Agricole du Souss Massa, le Crédit Agricole du Maroc, la Chambre d'Agriculture d'Agadir, de Taroudant et de Tiznit, l'Association AGROTECH du Souss Massa Drâa, l'APEFEL, l'ASPAM, l'ASPEM



Développement et mobilisation des eaux souterraines (interdiction de tout nouveau forage, lutte contre la pollution, renforcement de la recharge artificielle des nappes...)

Mobilisation des eaux de surface par la réalisation de 22 petits barrages et lacs collinaires sur 10ans et de 5 grands et moyens barrages.

Ces activités seront financées par des subventions de l'État et par la mise en place d'une taxe qui modifie l'arrêté n°548-98 qui se fonde sur le principe préleveur/pollueur/payeur en mettant en place une majoration de 50% de la redevance pour les utilisateurs des eaux souterraines pour l'irrigation qui possèdent une superficie supérieure ou égale à 15ha et qui consomment plus de la quantité théorique normale de 8000m<sup>3</sup>/ha/an pour les plantations et 6000m<sup>3</sup>/ha/an pour les autres cultures.

<sup>114</sup>

S'il est encore trop tôt pour juger des résultats de cette convention cadre, elle permet la mutualisation des actions de tous les acteurs marocains sur la zone. La mise en place d'une majoration de 50% de la redevance sur les exploitations les plus consommatrices d'eau est un premier pas. Elle ne permet cependant pas de sortir la zone de sa situation de stress hydrique. La région Souss Massa Drâa reste extrêmement dépendante économiquement de ces grandes exploitations qui, par leur production intensive, participent grandement à sa richesse et sa stature sur le plan national. Ceux-ci n'ont d'ailleurs pas de problèmes d'accès à la ressource en eau puisqu'ils creusent des forages profonds ou sont les premiers bénéficiaires des projets comme celui d'El Guerdane. Comme l'affirme Houdret, au Maroc, et principalement dans la Région Souss Massa Drâa «la gestion de l'eau demeure aujourd'hui encore une matérialisation des rapports de pouvoir. »

<sup>115</sup>

## **2) L'accord Cadre quadripartite**

Premier accord entre deux collectivités territoriales et deux agences de l'eau, la convention quadripartite apparaît comme une initiative novatrice dans la coopération décentralisée. Signée le 09 mai 2008 à Agadir, elle définit les grands enjeux de la coopération et prévoit le calendrier à respecter. Comme nous l'avons entrevu précédemment, des accords entre parties, entre collectivités territoriales puis entre agences de l'eau, ont été signés et ont permis le développement de nombreuses mesures. Toutefois, des lacunes techniques, financières et organisationnelles, ont empêché le bon déroulement et la mise en place du projet tel qu'il avait été pensé. La signature de cet accord cadre entend répondre aux difficultés passées et offrir une plus grande collaboration entre différents acteurs concernés par les mêmes problématiques.

L'objectif de cet accord cadre est important est là aussi novateur. Il confirme un peu plus la volonté du projet de s'inscrire en amont des politiques menées traditionnellement dans les processus de coopération décentralisée et d'offrir à la région du Sous Massa un rôle leader dans la gestion de la ressource en eau. Nous l'avons vu, la politique de l'eau au Maroc est décentralisée et intégrée depuis la loi de 1995. Cependant, il n'existe pas encore de Schéma d'Aménagement de la Ressource en Eau (SAGE) <sup>116</sup>. C'est l'objectif de cet accord cadre. En effet, il s'agit de réunir tous les acteurs concernés grâce à une volonté

<sup>114</sup> Cf L'étude menée par El Mahdad en infra sur ce thème

<sup>115</sup> HOUDRET, op cit p37

<sup>116</sup> Le SAGE est un « document de planification élaboré de manière collective, pour un périmètre hydrographique cohérent.

Il fixe des objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur, de protection quantitative et qualitative de la ressource en eau.» <http://www.gesteau.eaufrance.fr/sage/definition.html> , consulté le 15avril 2010.

politique importante « adossée à des mécanismes partenariaux, techniques et financiers capables d'instaurer une démarche de type : aide à la préparation pour la mise en place d'une procédure de gestion concertée de type SAGE »

Dans le cadre de l'accord quadripartite, ce sont les acteurs marocains (CRSMD et ABHSM) qui sont maîtres d'ouvrages. Les acteurs français (CG34 et AERMC) offrent leur compétences et leur expérience acquise grâce aux contrats de rivières et aux schémas d'aménagement et de gestion des eaux réalisées dans le département de l'Hérault.

#### Méthodologie et cadre géographique

Pour ce faire, l'accord cadre propose l'édification de deux sites pilotes : celui du bassin versant de l'oued Arghen et celui de l'Oasis de Tiout. Ces deux sites, géographiquement proches, offrent la possibilité d'établir une démarche cohérente dans la prise en compte de la « problématique d'aménagement incluant les contraintes de la ressource en eau disponible et du risque d'inondation avec les objectifs de développement économique et social de zones de montagne proches de la plaine du Souss ».

La commune d'Arazane avait déjà été identifiée comme site pilote lors de la première phase du projet sélectionné par le Projet d'Accompagnement du processus de décentralisation (PAD) sur le thème de l'hydraulique en zone de montagne. Toutefois, dans une perspective de SAGE, les acteurs ont décidé que « la démarche concernant les éventuelles économies d'eau en irrigation ne saurait être menée indépendamment d'une approche de gestion intégrée incluant notamment l'alimentation en eau potable des quatre Douars de la commune, la protection de la ressource, l'assainissement, la gestion du risque inondation et une réflexion sur les spéculations agricoles associées à une évolution des technologies d'irrigation et à leur mode de commercialisation ». A l'heure actuelle, l'opération SAGIE Oued Arghen est en cours en phase « état des lieux et diagnostic. »

Le village de l'Oasis de Tiout a subi une inondation en 2005 et l'agence du Bassin Hydraulique du Souss Massa est chargée des travaux. C'est l'État, à travers le Secrétariat d'Etat à l'Eau qui a demandé la mise en place d'un plan de développement de l'Oasis. Ce site pilote permettra d'établir les recommandations nécessaires à une meilleure gestion de la ressource en eau et à la protection contre les catastrophes naturelles, de type inondation, tout en garantissant un meilleur développement économique par la modernisation de l'irrigation dans une démarche qui se veut compatible avec les autres activités économiques de la zone, à savoir l'exploitation de palmiers, la coopérative d'huile d'argan et le développement du tourisme.

Le projet se déroule selon trois phases :

« études préliminaires permettant d'établir un diagnostic,

élaboration d'une stratégie concertée avec la population et les institutions concernées,

mise en œuvre de cette stratégie par la réalisation de travaux et la mise en place de moyens d'accompagnement pour la gestion et l'entretien des ouvrages et l'utilisation optimal de l'eau.

La phase d'étude a été transférée à un bureau d'étude chargé d'établir la meilleure préparation pour la mise en place du SAGE.

### **3) Une multiplicité d'acteurs et d'initiatives à coordonner**

Nous avons vu, tout au long de cette partie, les différents cadres dans lesquels s'inscrit le projet de coopération décentralisée. Cette dernière sous partie se place dans cette même

logique. Nous évoquerons les acteurs qui interviennent, directement ou non, sur la zone et qui entrent en relation avec le projet. Ce point sera l'occasion de comprendre la multiplicité des actions à la fois sur le plan national, à travers l'étude du Plan Maroc Vert et de l'INDH, et leurs applications régionales, qui sont en dehors du projet et l'implication des acteurs associatifs, des communes et de l'État Français, à travers la mise en place du PAD. Il ne s'agira pas d'effectuer une analyse exhaustive des différents plans mais bien de tenter de comprendre leur articulation.

Dans le cadre du partenariat interviennent un nombre importants d'acteurs que nous allons maintenant identifier. Ces associations, communes ou clusters économiques sont associés directement au partenariat pour leur savoir faire (acteurs français) ou pour leur expertise (acteurs marocains).

Le département de l'Hérault essaie d'associer directement les communes du territoire du département aux projets qu'il mène dans le secteur de l'eau avec la Région Souss Massa. En effet, celles-ci bénéficient, dans le cadre de la loi Oudin, de financements permettant le développement d'actions de solidarité internationale dans le cadre du partenariat. Ainsi, la ville d'Agde a-t-elle développé un projet avec Tata pour la mise en place d'un réseau d'assainissement dans les douars périphériques du centre urbain, d'un centre de collecte et de traitement des ordures ménagères et d'actions de prévention et de citoyenneté auprès des jeunes. Ce type d'initiative vise à rapprocher durablement les territoires sans orchestrer de coûts importants pour les collectivités françaises. Cependant, de l'avis même des porteurs du projet, ces accords restent difficiles à monter pour des communes encore peu habituées au fonctionnement de la loi Oudin. Ces accords devraient pourtant être amenés à se développer dans le futur.

L'association Verseau est partenaire du CG 34 depuis de nombreuses années. Elle est une association à but non lucratif de type loi 1901 et a pour objectif «de promouvoir et de diffuser les moyens et les capacités de ses membres et d'une manière plus générale, de la communauté française de l'eau, dans les domaines institutionnels, techniques et juridiques de la gestion quantitative et qualitative des eaux. » Dans le cadre de la coopération, cette association a assuré sa contribution technique à la mise en oeuvre du SAGE et a participé à de nombreuses réunions techniques sur le projet. Elle est un acteur important et essentiel du CG34. D'autres acteurs héraultais sont également engagés dans le processus. Citons Agropolis dans le cadre de la recherche scientifique, le syndicat mixte d'étude et de travaux pour la nappe de l'Astien...

Côté marocain, signalons la présence et la grande implication d'Agrotech dans les projets menés. Ce cluster et pôle de recherche a été créé par la Région Souss Massa Drâa et cherche à développer une agriculture moins couteuse en eau et plus efficace.

Même s'il est terminé, le PAD a permis le développement de nombreux projets dans le cadre du soutien qu'il a accordé à la coopération, notamment financier.

D'autres projets d'initiative nationale interfèrent avec les thèmes développés dans le partenariat. La décennie 2000-2010 qui a vu l'avènement de SM Mohammed VI est marqué par la multiplication d'initiatives en tout genre. Nous nous concentrerons plus spécifiquement sur deux initiatives aux enjeux différents mais complémentaires : Le Plan Maroc Vert qui se concentre sur l'agriculture et l'Initiative Nationale pour le Développement Humain au Maroc qui concerne, entre autres, les sous secteurs de l'eau et de l'assainissement.

Le Plan Maroc Vert

***Les politiques agricoles successives des 50 dernières années, même si elles ont apporté des progrès indéniables, n'ont pas pu, su aborder le développement***

**agricole dans sa totalité, dans sa diversité et dans sa relation fondamentale avec le développement rural et avec la durabilité. Elles sont restées d'une façon générale trop dirigistes et technicistes, elles n'ont pas pu s'adresser au capital humain, mobiliser et responsabiliser suffisamment les acteurs ou appuyer**

**efficacement leurs initiatives.**

L'adoption du Plan Maroc Vert part du postulat que l'économie marocaine est extrêmement dépendante de l'agriculture. Celle-ci représentait en 2008 74 Md DH soit 14% du PIB, 13Md

DH d'exportations, et 4 millions d'emplois.<sup>117</sup> Le Maroc possède une balance commerciale

déficitaire de 2Mds DH alors qu'il possède des atouts considérables<sup>118</sup>. Le Plan Maroc Vert se propose de repenser le rapport à l'agriculture selon deux piliers :

le développement agressif d'une agriculture à haute valeur ajoutée et à haute productivité par une vague d'investissement de 10Mds de DHS par an,

l'accompagnement solidaire de la petite agriculture par une vague d'investissements sociaux.

La stratégie est donc double et vise les grandes exploitations nécessaires au développement économique et les petites exploitations qui concernent 80% de l'emploi

en zone rurale. En 2009, le plan concernait 500 000ha et 400 000 exploitants.<sup>119</sup> Le financement du projet est assuré par une participation des banques et bailleurs de fonds

internationaux pour un montant d'environ 80Mds de DH.<sup>120</sup>

Le Plan annonce des ambitions fortes en visant une hausse du PIB agricole de 38Mds DH aujourd'hui à 70 à 100 Mds DH en 2020 et une multiplication par deux ou trois des revenus pour trois millions de ruraux.

Le Plan Maroc Vert se décline en Plans Agricoles Régionaux. Le Conseil d'administration de l'Office de mise en valeur agricole du Souss Massa Draa du 23 août 2010 a permis de faire un premier bilan sur l'état d'avancement du Plan Agricole Régional

SMD.<sup>121</sup> La rencontre était présidée par M Aziz Akhannouch, ministre de l'Agriculture et de la pêche et ancien président de la Région Souss Massa Drâa. On y apprend que neuf projets ont été validés et financés pour une valeur de 4.36 milliards de DH et que le projet concerne 32 400 personnes dans la région. De plus, « en un an à peine, près de 90% des

<sup>117</sup> **Haut Commissariat au Plan, 2007**

<sup>118</sup> Source : Ministère de l'Agriculture

<sup>119</sup> Pèle mêle nous pouvons citer un coût de main d'oeuvre compétitif par rapport à ses concurrents, une proximité géographique avec l'UE, des avantages comparatifs dans les fruits et légumes frais...

<sup>120</sup> [www.lavieeco.com/economie/13557-plan-maroc-vert-un-bilan-plus-quhonorabile-pour-la-premiere-annee.html](http://www.lavieeco.com/economie/13557-plan-maroc-vert-un-bilan-plus-quhonorabile-pour-la-premiere-annee.html), consulté le 27 août 2010

<sup>121</sup> Répartis comme suit : 25Mds de DH pour Attijariwafa bank, 20Mds de DH pour la Banque Centrale Populaire, 20Mds de DH pour le Crédit Agricole. Un prêt de 50 Millions d'Euros a été accordé par l'AFD et le Fonds international pour le développement agricole s'est engagé à offrir 8 millions de dollars par an durant 8 ans.

<sup>122</sup> [www.leconomiste.com/article.html?a=102337](http://www.leconomiste.com/article.html?a=102337), consulté le 27 août 2010.

investissements envisagés dans le cadre du pilier I sont en phase de démarrage.»<sup>123</sup> Huit projets du pilier II ont été retenus pour une valeur de 249 millions de DH.

L'Initiative Nationale pour le Développement Humain

***L'Initiative nationale pour le développement humain n'est ni un projet ponctuel ni un programme conjoncturel de circonstance. C'est un chantier de règne, ouvert en permanence.***<sup>124</sup>

L'Initiative Nationale pour le Développement Humain est un programme lancé le 18 mai 2005 et s'adresse aux couches les plus démunies de la population. Il est constitué de quatre programmes prioritaires : lutte contre la pauvreté en milieu rural, contre l'exclusion sociale

en milieu urbain, contre la précarité, et un programme transversal.<sup>125</sup> Il concerne trente villes et 264 « quartiers cibles » pour une population de 2,5 Millions d'habitants. « L' INDH renforce l'action de l'Etat et des collectivités territoriales, sans se substituer aux programmes nationaux sectoriels existants et aux plans locaux de développement économique et social »<sup>126</sup>

Dans les secteurs eau et assainissement, et dans le cadre du programme urbain, l'INDH permet de repenser le principe de « l'eau paie l'eau » en accompagnant les quartiers les plus défavorisés dans leur raccordement au service. Les objectifs sont les suivants :

Encourager les populations à bénéficier de branchements en Eau et en Assainissement à des coûts incitatifs et de desservir ainsi la totalité de ces centres

Augmenter le taux de branchement dans ces centres pour atteindre 98% à partir de 2012

Améliorer les conditions d'hygiène de ces centres en assurant l'évacuation des eaux usées vers les sites appropriés

Améliorer le niveau de vie de la population concernée par cette opération

Claude de Miras explique qu'à cette occasion, dans les villes concernées par les contrats de concessions, « le terme « subventionner » n'est plus mis à l'index et que « le consentement à payer » fait la place à « la capacité à payer ».<sup>127</sup> »

Tout comme le Plan Maroc Vert, l'INDH possède des structures locales et régionales. Le Comité Régional de Développement Humain « a pour objectif de faire le suivi des projets concernant le développement humain au niveau de la région Souss Massa Drâa »<sup>128</sup>. Par exemple la RAMSA a mis en place dans le cadre de l'INDH des financements de l'ordre de 68 Millions de DH pour l'eau potable et 218 Millions de DH pour l'assainissement.

<sup>123</sup> Ibid

<sup>124</sup> **Extrait du discours Royal du 18/05/2005**

<sup>125</sup> DE MIRAS Claude, Initiative nationale pour le développement humain et économie solidaire au Maroc, Pour un accès élargi à l'eau et à l'assainissement, in Revue Tiers Monde, n°190, p357-377

<sup>126</sup> MOUKITE Khalid, L'Initiative Nationale pour le Développement Humain au Maroc, in Une décennie de réformes au Maroc (1999-2009) Kharthala, Paris, 2010

<sup>127</sup> DE MIRAS, op cit p 368

<sup>128</sup> [Http://agadir-indh.gov.ma](http://agadir-indh.gov.ma)

Les actions de coopération décentralisées doivent nécessairement prendre en considération les actions menées, entre autres, dans le cadre de ces deux programmes.

## **II) AFD, BM, UE...: vers une plus grande association des bailleurs de fonds?**

---

***La confrontation avec les grands bailleurs de fonds sera déterminante. Nous devons mieux les connaître pour mieux construire les projets sur nos territoires; de leur côté, ils doivent entendre les préoccupations des territoires et, peut-être,***

<sup>129</sup>

***faire évoluer leurs modalités d'interventions financières.***

Le financement des projets de coopération décentralisée est toujours un phénomène complexe. Cependant, le mouvement de reconnaissance du rôle des autorités locales et régionales leur permet, de plus en plus, de se placer en interlocuteurs crédibles face aux bailleurs de fonds. Dans un contexte difficile de crise économique, les autorités locales et régionales ont, pour continuer leur développement, besoin de sommes non négligeables. Nous nous intéresserons tout d'abord aux perspectives de financement des projets de coopération décentralisée dans le domaine de l'eau, à l'impact de la crise sur les pays partenaires méditerranéens et le Maroc en particulier, avant d'évoquer les évolutions du rôle des bailleurs de fonds dans le financement des projets portés par les ALR. Enfin, nous nous intéresserons plus particulièrement au projet lancé par l'AFD qui a sélectionné le projet de coopération décentralisée entre le département de l'Hérault et la région Souss Massa Drâa.

Si la crise financière a relativement épargné les marchés des pays partenaires méditerranéens, les conséquences de la crise sur l'économie réelle ont été importantes, essentiellement pour les pays dépendants d'une forte exportation et ne bénéficiant pas de ressources pétrolières comme le Maroc.

Le rapport FEMISE <sup>130</sup> 2009 sur les pays partenaires méditerranéens face à la crise indique que les économies ont plutôt bien résisté à la crise dans un premier temps. En effet, celles-ci sont relativement peu intégrées dans l'économie mondiale et leur système financier est peu développé. Cela a évité à la zone « d'entrevoir des désinvestissements massifs en particulier des banques que l'on observe dans les pays d'Europe de l'Est » <sup>131</sup>. Reste que ces pays demeurent des victimes indirectes de la crise et que les territoires n'échappent pas à ce problème.

En effet, les PPM ont pour premier partenaire l'Union Européenne et la crise que celle-ci a connue a eu des effets sur leurs économies. La croissance du PIB a baissé en raison de la chute des exportations, de la diminution des ressources envoyées depuis l'étranger, de la baisse du tourisme et des Investissements Directs à l'Étranger. La chute des recettes fiscales, indexées aux fluctuations du PIB, peut mettre en parenthèses un certain nombre de réformes, d'investissements dont ont cruellement besoin ces pays.

---

<sup>129</sup> *Christophe Castener, Vice-Président délégué à l'aménagement des territoires et aux affaires européennes,, Conseil Régional PACA, lors de la conférence sur la contribution des autorités locales et régionales à la stratégie pour l'eau de l'UpM les 23 et 24 novembre 2009.*

<sup>130</sup> [http://www.femise.org/PDF/Femise\\_A2008-9fr.pdf](http://www.femise.org/PDF/Femise_A2008-9fr.pdf), consulté le 17 août 2010

<sup>131</sup> Op cit p 4

Dans ce contexte, les projets portés par les collectivités territoriales, et menés dans le cadre de coopérations décentralisées, ont un besoin important de financement. Les bailleurs de fonds ont développé récemment des programmes fondés sur le support de projets locaux de développement économique ou de meilleur accès à la ressource en eau.

### **1) L'émergence des ALR comme nouveaux partenaires des bailleurs de fonds**

Nous l'avons vu, les politiques d'aide à la décentralisation se sont développées. La gouvernance multi-niveaux est promue par les instances de Bretton Woods. Cela a entraîné une multiplication des prêts et dons en direction des autorités locales et régionales. Les prêts répondent à une logique bancaire. Pour être bénéficiaires de prêts les collectivités doivent être autonome sur l'exercice de la compétence pour pouvoir rembourser le prêt. Or l'autonomie des collectivités territoriales reste un sujet sur lequel beaucoup de travail doit être fait, dans tous les pays de la rive Sud et Est de la méditerranée. Ce problème ne se pose pas toutefois avec les dons.

Toutefois, les Autorités locales et régionales ont du mal à s'imposer comme interlocuteur crédible et autonome face aux bailleurs de fonds. Ainsi, comme le précise Maurice Bernard, Responsable Eau et Assainissement de l'AFD, lors de la conférence sur la contribution des autorités locales et régionales des 23 et 24 novembre 2009, « de nombreux projets des autorités locales et régionales sont financés par les bailleurs de fonds internationaux

via les prêts octroyés aux Etats »<sup>132</sup> Cependant, cette tendance est lentement en train de changer. En effet, selon Jean Louis Ville d'EuropeAid, si « la relation Bailleur-Etat a longtemps prévalu, la coopération européenne évolue vers des relations avec les acteurs locaux et la société civile, avec un budget de 1 milliard d'euros » Avant de préciser, « même si un lien manque encore dans cette configuration, les concepts sont en pleine évolution » En effet, en 2010, EuropeAid développe un programme ciblé pour les autorités locales sur la thématique de la gestion durable de l'eau, ce qui témoigne d'un mouvement certain.

Pour que ce mouvement se perpétue, les autorités locales doivent présenter des projets jugés bons par les bailleurs de fond et obtenir une plus grande représentation sur la scène internationale. En effet, Monica Scatista, économiste principale à la Banque Européenne d'Investissement, précise que les projets « doivent être présentés selon des démarches formelles.» L'économiste explique également que le bailleur a besoin que l'emprunteur ait des revenus « fiables », qu'il soit doté « d'une efficacité opérationnelle et commerciale, car les bailleurs ont besoin d'une certaine sécurité.» Or celle-ci affirme que les bons projets sont rares ce qui est un frein à la levée de fonds pour les collectivités locales tout en précisant que les initiatives lancées par la contribution des autorités locales et régionales vont dans le bon sens.

Il est intéressant de confronter le point de vue des bailleurs à celui des responsables locaux. Ainsi, toujours lors de la même conférence, Thomas Ashwanden, Directeur des Relations Internationales au CG 34 explique que l'étude lancée par l'Arc Latin, avec le soutien d'EuropeAid, sur la coopération décentralisée entre collectivités de l'UE et collectivités des rives Sud et Est de la méditerranée démontre qu'il existe un nombre important de bons projets mais que le problème demeure leur « visibilité ».

Un autre problème soulevé consiste en l'approche thématique des prêts et dons accordés face à l'approche intégrée des collectivités locales. Là aussi, des évolutions sont constatées et les bailleurs de fonds développent des approches pluri-thématiques. Ainsi

<sup>132</sup> Type PAD sur la coopération décentralisée que nous étudions.

Belgacem Ben Sassi de la Banque Africaine de Développement précise : « tout projet est présenté à une commission composée d'experts de tous les secteurs, y compris ceux en charge de questions transversales ou le genre »

Les perspectives sont donc plutôt bonnes pour une plus grande coopération entre collectivités territoriales et bailleurs de fonds. La sélection de projets par l'UpM a permis de mettre en relation deux entités, collectivités locales et bailleurs de fonds, qui ne partagent pas une histoire commune. Toutefois, il faudrait éviter que ces projets exemplaires ne siphonnent l'ensemble des prêts et dons accordés aux collectivités territoriales afin de ne pas créer une inégalité de fait. En effet, de nombreuses collectivités n'ont pas les compétences, l'autonomie ou même la chance d'avoir été sélectionné par l'UpM. Le secrétariat de l'UpM, avec l'ARLEM?, qui dit avoir repéré potentiellement 100 projets relatifs à l'assainissement et à l'eau devra porter ces projets auprès des bailleurs de fonds.

## **2) Les collectivités territoriales et l'UE dans l'aide au développement: un rapport à repenser**

L'Union Européenne dispose d'un nombre impressionnant de programmes favorisant l'aide au développement. Elle constitue un réservoir important de financements pour les États et les collectivités territoriales. Afin de vérifier l'ampleur de la relation qui unit les deux acteurs, Cités Unies France a mis en place avec l'AFD un rapport sur la coopération internationale des collectivités territoriales et l'Union Européenne. Ses conclusions, fort intéressantes, nous renseignent sur le peu de liens qui unissent les collectivités territoriales et l'Union Européenne dans l'aide au développement. Si nous évoquons, nécessairement, les différentes actions d'aide au développement, nous nous concentrerons, autant que faire se peut, sur ce que le rapport appelle « Urbanisme et Aménagement du territoire » qui concerne presque exclusivement les domaines de l'eau et de l'assainissement.

Les instruments européens sont nombreux. Ils se placent dans le cadre de la coopération au développement de l'UE qui est une des bases de son action extérieure.<sup>133</sup> Elle est financée par le budget communautaire et dans le cadre d'instruments spécifiques hors budget pour les pays ACP.

La Commission<sup>134</sup> et le Parlement européen<sup>135</sup> œuvrent tous deux pour le développement. De multiples initiatives<sup>136</sup>, communications, rapports ont vu le jour dernièrement pour consacrer le rôle des collectivités locales dans l'aide au développement : Communication de la Commission le 8 octobre 2008 sur « les autorités locales : des acteurs du développement », Résolution du Parlement européen du 15 mars 2007 adopté à l'unanimité sur « les collectivités locales et la coopération au développement », l'ouverture

<sup>133</sup> Au même titre que la coopération économique, financière et technique, la politique commerciale commune, l'aide humanitaire... La coopération internationale des collectivités... op cit p11

<sup>134</sup> A travers les DG développement (notamment pour les ACP), Relex (pour la PEV) et Elargissement (pour les nouveaux candidats)

<sup>135</sup> A travers la commission développement (DEVE)

<sup>136</sup> Le but de cette partie n'est pas d'établir une liste exhaustive de toutes les aides proposées par l'UE, qui pourrait constituer une thèse entière. Nous avons choisi en priorité des exemples concernant la zone méditerranée et/ou le secteur eau et assainissement, ainsi que les programmes spécialisés dans les ALR. Ce qui est vrai pour la zone méditerranée et le secteur eau et assainissement l'est, en partie, pour les autres domaines et zones. Pour plus d'informations, voir [www.europa.eu](http://www.europa.eu) et la coopération internationale des collectivités... op cit



du programme Palerme<sup>137</sup> aux collectivités locales en 2008 (Palerme II), les assises de la coopération décentralisée en 2009 et le lancement de l'Atlas européen de la coopération décentralisée, la charte européenne de la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale...<sup>138</sup>

Les collectivités locales du Nord mais aussi du Sud sont éligibles pour de nombreux programmes de développement en tant que demandeurs de co-financement. On peut les regrouper en trois grandes thématiques :

- Les programmes nationaux (type PAD au Maroc).
- Les programmes régionaux (CIUDAD<sup>139</sup> pour la méditerranée, Facilité pour l'eau et l'énergie pour les ACP).
- Les programmes thématiques (Acteurs non étatiques et autorités locales dans le développement<sup>140</sup>, Environnement et gestion durable des ressources naturelles, dont l'énergie.)

Pour préparer ce rapport, CUF a interrogé les collectivités territoriales<sup>141</sup> françaises. Les conclusions de l'étude sont édifiantes. On y apprend<sup>142</sup> que « 71,77% des collectivités françaises n'ont jamais répondu à un appel à propositions de l'UE en matière de coopération au développement depuis le lancement de la nouvelle période de programmation, en 2007.<sup>143</sup> » Trois raisons principales sont avancées pour évoquer ce désamour :

«le manque de ressources humaines, en particulier pour les communes et les départements,

l'inadaptation des critères d'éligibilité, en particulier pour les communes et les départements,

le manque d'informations.<sup>144</sup> »

La volonté affichée de l'UE de favoriser la prise en compte des ALR dans les projets de développement ne rencontre pas la volonté exprimée des ALR de bénéficier

<sup>137</sup> Espace de dialogue informel avec la société civile du Nord

<sup>138</sup> Pour plus d'informations sur ces différents programmes, voir [www.europa.eu](http://www.europa.eu) ou La coopération internationale... op cit p11 à 21.

<sup>139</sup> Programme qui remplace les programmes MED'ACT et MED-PACT et qui s'inscrit dans le cadre de l'IEVP.

<sup>140</sup> Vise à soutenir des ONG et des autorités locales et régionales européennes ainsi que celles des pays partenaires dans le domaine du développement.

<sup>141</sup> 580 collectivités territoriales, Communes, Intercommunalités, Conseils généraux, Conseils régionaux ont été consultés entre avril et juin 2009.

<sup>142</sup> La coopération internationale... op cit, p 37 et suivantes

<sup>143</sup> Dans le détail, le taux de participation des régions est de 52,63%, celui des départements de 16,13%(!), les intercommunalités 26,92%, les Communes 27,08%

<sup>144</sup> Dans le détail les raisons évoquées concernent les Ressources humaines, les Critères d'éligibilité, le manque d'information, les procédures de l'UE, le rapport Investissement/résultat, le manque d'implication des partenaires du Sud, une prise en compte récente des opportunités de financement.

de financements plus importants. Ce phénomène, qui rappelle le demeure récent, devra trouver ses ajustements afin que les volontés convergent. Cela passera, sans doute, par une plus grande information des programmes de l'UE, par une prise en compte de l'UE des ambitions et projets menés par les collectivités et par la multiplication des rencontres entre acteurs locaux et dirigeants européens.

### **3) Le programme régional sur la gestion de la demande en eau (GDE) de l'AFD**

L'AFD est susceptible d'être partenaire des collectivités territoriales dans le cadre de son activité de financement au profit de bénéficiaires dans les pays en développement. Les collectivités territoriales françaises peuvent accompagner les programmes et projets financés par l'AFD qui appellent une expertise de leur part dans le cadre de conventions signées avec les collectivités étrangères. Les collectivités françaises peuvent aussi recevoir le soutien de l'Agence sur des thématiques ou des géographies considérées par l'AFD comme prioritaires pour remplir plus efficacement ses missions dans le cadre d'appels à propositions spécifiques.<sup>145</sup>

L'AFD a lancé depuis 2006 des partenariats avec les collectivités territoriales françaises. Treize collectivités locales bénéficiaient de ce partenariat en 2009.<sup>146</sup> De plus, celle-ci a mis en place depuis deux ans des « dispositifs financiers d'appui à la coopération au développement mise en œuvre par les collectivités territoriales françaises. »<sup>147</sup> Elle a également signé en 2006 des accords de partenariat avec l'Assemblée des Départements de France et avec CUF. L'organisme a également décidé de financer au cas par cas, « des actions de développement menées par les collectivités territoriales, en complément d'un de ses prêts ou non, mais exclusivement sous la forme de dons. »<sup>148</sup> En 2010, l'organisme a décidé de lancer des projets « sur des thématiques ou des géographies considérées par l'AFD comme prioritaires. » C'est ce qui a amené la région Souss Massa Drâa à être retenue comme site pilote pour la mise en place de la Gestion de la Demande en Eau (GDE) dans le cadre d'une étude internationale lancée en Jordanie, Tunisie et Maroc.

L'étude menée est réalisée par l'AFD et le Plan Bleu, en partenariat avec la Banque Mondiale et le Fond Mondial pour l'Environnement dans le cadre du Centre pour l'Intégration en Méditerranée et a « bénéficié des commentaires du Conseil Général de l'Hérault et de son consultant VersEau. »<sup>149</sup>

Elle propose : le renforcement des projets existants d'optimisation de l'usage de l'eau dans le domaine de l'agriculture, la mobilisation des concepts et outils d'analyse économique en appui au développement de stratégies nationales et l'organisation du partage d'expérience entre décideurs des différents pays méditerranéens.

<sup>145</sup> Extrait de l'Appel à projets 2010-2012 en soutien à la coopération décentralisée – MAEE (Point VI.4)

<sup>146</sup> CR Guadeloupe, Ile de France, Centre, Auvergne, Rhône-Alpes, CG hauts de Seine, Martinique, CU Lyon, Lille métropole, SEDIF, Toulouse, Paris, Bordeaux.

<sup>147</sup> La coopération internationale... op cit, p91

<sup>148</sup> Ibid, p 91

<sup>149</sup> Gestion de la demande en eau dans le bassin Méditerranéen : Sortir du cadre de l'eau, Termes de référence du cas d'étude Maroc, AFD/Plan Bleu, Version 5, Mars 2010, document interne.

En effet, la région du Souss Massa est intéressante en raison de l'importante surexploitation de la nappe du Souss notamment, du déficit hydrique régional, de l'importance des enjeux agricoles et des efforts entrepris dans le cadre d'une gestion intégrée de bassin versant pour répondre à ces enjeux. La présence d'une coopération décentralisée solide, et notamment la mise en place du GIRE au niveau du bassin versant de l'Oued Arghen et de l'innovation que représente l'accord cadre ont également joué dans la sélection du projet par l'AFD. Celle-ci a pour objectif principal « de promouvoir l'application de méthodes d'évaluation prospective comme outils pertinents d'appui à l'élaboration des politiques de l'eau au Maroc.»

Pour cela « l'AFD se propose de recourir à l'expertise d'un Consultant International » et d'établir un comité de pilotage « composé de représentants du ministère de l'agriculture, du Secrétariat d'état à l'eau et à l'environnement, de la région du Souss Massa Drâa, de l'Agence de Bassin Hydraulique du Souss Massa Drâa, du conseil général de l'Hérault, de l'Agence de l'eau Rhone Méditerranée Corse, ainsi que l'AFD et de la BM. »<sup>150</sup> et propose quatre activités :

- la revue de l'équilibre offre demande et de la politique actuelle de l'eau dans le bassin versant du Souss,

- le développement d'un scénario tendanciel,

- l'évaluation de la valeur économique de l'eau pour les différents secteurs et usages,

- le développement de quatre scénarios alternatifs de gestion de l'eau permettant de réduire l'écart entre offre et demande en eau et de répondre en particulier aux nouveaux objectifs du Plan Maroc Vert, du plan d'action de la région Souss Massa Drâa en collaboration avec le CG34.

Le développement de ce projet de l'AFD démontre bien la nouvelle relation qui unit les ALR et les bailleurs de fonds. Il démontre également un peu plus le sérieux et le caractère innovant du partenariat entre le CG 34 et la RSMD. Comme l'affirme Serge Miquel « Restera pour le CRSMD a "conclure" politiquement cette démarche, en participant au Comité de Pilotage de cette étude et en s'engageant pour mener (soit directement, soit en accompagnant) le projet UpM. »

## **Chapitre 2) La nouvelle stratégie pour l'eau de l'Union pour la Méditerranée, de l'émergence de projets phares à la volonté de standardisation : vers l'intégration de la coopération décentralisée dans un nouveau cadre?**

Cette partie aura comme objectif principal d'étudier la sélection du projet de coopération décentralisée pour la Contribution des Autorités Locales et Régionales. Cette contribution a pour objectif d'apporter la réponse des collectivités locales à la stratégie pour l'eau définie dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée. Au delà, se posent des enjeux importants pour les collectivités locales et notamment pour la coopération étudiée.

<sup>150</sup> Ibid, p11

## I) L'apport de l'Union pour la Méditerranée.

---

### 1) La nouvelle stratégie pour l'eau de l'UpM

Évoquée lors de la rencontre sur la mer morte en 2008, la Stratégie euro-méditerranéenne pour l'eau a pour ambitieux objectif de «préserver les rares ressources en eau, améliorer la gouvernance de l'eau ainsi que les services d'eau potable et d'assainissement et leur pérennité, préserver la santé publique et les fonctions des écosystèmes, mais également promouvoir le développement durable, l'éradication de la pauvreté, la paix, la sécurité internationale et la justice, le respect des droits de l'homme et de l'égalité des sexes, l'éradication des causes profondes des difficultés [y compris sur les territoires occupés] et

<sup>151</sup> l'exclusion sociale dans la région.» Il s'agit donc d'un texte à portée générale qui, s'il se propose de réguler et d'organiser une meilleure gestion de la ressource en eau, n'apparaît pas exclusivement concentré sur cet objectif. Pour éviter tout malentendu, le texte assure ne pas souhaiter entrer en conflit avec d'autres textes mais bien accompagner les démarches qui vont dans son sens. Il est étrange de constater que cette stratégie pour l'eau, secteur sur lequel repose deux des six propositions de l'Upm, dépollution de la méditerranée et autoroutes de la mer, ne se concentre pas seulement sur des objectifs de bonne gestion de la ressource en eau et crée elle-même des difficultés auxquelles elle sera soumise. Certes, l'eau comme source première de vie est en lien plus ou moins direct avec toutes ces thématiques mais est-ce vraiment le rôle de la stratégie méditerranéenne de l'eau de veiller à la sécurité de l'ordre international et à la justice? De plus en se fondant sur des présupposés anthropologiques et philosophiques comme les droits de l'homme, sujet complexe et soumis à de nombreux débats, le texte peut fermer la porte à certains partenaires. Plus important encore, en se proposant d'« éradiquer les causes profondes des difficultés, y compris dans les territoires palestiniens, la stratégie pour l'eau de l'Upm rencontrera les mêmes difficultés que le partenariat euro-méditerranéen. D'ailleurs, Israël a déjà marqué son opposition à ce point, témoignant des difficultés futures auxquelles le texte fera face. Après cette étrange introduction, le texte propose de fixer des objectifs à court, moyen et long terme à travers huit objectifs transversaux répartis sur quatre thèmes. Les huit objectifs transversaux sont définis comme suit : garantir une meilleure intégration des politiques, favoriser la participation de toutes les parties prenantes, développer la sensibilisation du public à la rareté et l'importance de la ressource en eau, développer la formation et les échanges d'expertise, mettre en place un suivi et une collecte de données selon des standards communs conformes aux normes internationales, soutenir la recherche, établir et soutenir l'évaluation équitable et responsable et le recouvrement des coûts, assurer l'utilisation optimale des documents et outils respectueux de l'environnement.

Les quatre grands thèmes développés concernent l'eau et la gouvernance, l'adaptation aux changements climatiques, la gestion de la demande et le rapport aux financements. Le texte invite à repenser les rapports entre les différents échelons de l'État afin de favoriser une meilleure gestion de la ressource en eau, plus respectueuse de l'organisation naturelle et qui témoignerait d'une plus grande efficacité. Les auteurs évoquent une gestion par bassins-versants, bassins, et sous-bassins dans une organisation proche de la GIRE, tout en précisant que cela reste un idéal-type, et qu'il ne s'agit pas d'importer des méthodes clés en main de l'étranger mais bien de s'adapter à l'organisation de chaque pays. Toutefois, le texte évoque à plusieurs occasions la nécessité de renforcer la décentralisation et d'accompagner le transfert de compétences, et aussi, et surtout de fonds, vers les Autorités Locales afin

<sup>151</sup> Stratégie euro-méditerranéenne pour l'eau

de faire d'eux la pierre angulaire du système d'accès et de gestion à l'eau potable. Car les investissements pour la ressource en eau coutent cher et l'existence de collectivités locales légalement autonomes mais dépendantes financièrement n'offre pas la garantie d'une bonne gestion de la ressource en eau. Le texte réaffirme qu'une approche seulement sectorielle de la question de l'eau ne saurait constituer une réponse suffisante et appelle à une «réforme plus globale qui comprend des changements politiques, institutionnels, juridiques, sociaux et économiques, en tenant compte de l'agriculture, de l'industrie, de l'énergie, du tourisme et de conservation de la nature <sup>152</sup> ».

Le texte prône le développement d'un secteur institutionnel approprié au sein duquel seraient appliqués des instruments législatifs et réglementaires et dans lequel l'eau, service public, serait gérée « comme un besoin humain fondamental » par les autorités les plus compétentes selon le rapport entre besoins et disponibilités des ressources afin de gagner en efficacité et en rentabilité. Il appelle également au développement de normes environnementales garantissant le principe pollueur payeur et à une plus grande lutte contre la corruption en favorisant la transparence. L'impression de déjà vu des thèmes évoqués confirme que sur la zone méditerranée, le Maroc, et la Région Souss Massa Drâa à travers les projets menés, se placent comme potentiellement leader vis à vis des autres pays.

Le deuxième thème traite de l'adaptation au changement climatique et de l'amélioration de la lutte contre la sécheresse et les inondations. Le texte rappelle les conclusions des études récentes et notamment celles du Group d'expert international sur l'évolution du climat (GIEC) sur la multiplication des phénomènes de sécheresses récurrentes, sur la concentration de fortes pluies provoquant des phénomènes d'inondations et d'érosion des sols, sur «l'intrusion d'eau salée dans les aquifères côtiers, la perte de terres habitables et cultivables...» <sup>153</sup>

Des secteurs entiers liés «à la vie humaine» seront ainsi touchés par la crise écologique, comme l'agriculture, la pêche, la sécurité énergétique, le tourisme, le développement des infrastructures. Au delà, c'est tout l'équilibre écologique général qui est menacé par un phénomène qui ne connaît pas de frontières. Le texte tire un état des lieux assez négatif sur les instruments institutionnels disponibles certes «larges» mais «insuffisants» et ne prenant pas «les conséquences du changement climatique suffisamment en compte». La stratégie propose de remplacer les pratiques actuelles «spontanées et fragmentées» par une approche intégrée et stratégique régionale, laissant la place à une plus importante coopération inter-institutionnelle bénéficiant d'outils de recherches dédiés et coordonnés, de processus de simulations, d'identification des zones sensibles de suivi hydrologique ou encore d'investissement dans les «infrastructures vertes». Chaque échelon de gouvernance, national, régional et local, devra ainsi adopter les solutions les plus «efficaces, rapides, complètes, ciblées et intégrées» dans une démarche de gestion intégrée, décentralisée et participative» afin de sortir d'une démarche réactive et de concevoir des mesures proactives. La volonté de la stratégie est bien de mettre en place des processus standardisés dans la manière de gérer les crises environnementales et leurs effets sur les ressources en eau. Sur le plan financier, la stratégie propose d'intégrer « les capacités d'adaptation de la ressource en eau aux changements climatiques dans les programmes d'aide financières bilatérales et régionales.» et de développer la coopération transfrontalière.

<sup>152</sup> Stratégie euroméd de l'eau, p7

<sup>153</sup> Op cit, p 9

Le troisième thème développé concerne la promotion de la demande en eau, de l'utilisation rationnelle des ressources, des ressources en eau non conventionnelles, et protection de l'eau et de la biodiversité. Le constat est double :

une politique fondée exclusivement sur l'offre n'est pas en mesure de répondre aux évolutions des sociétés méditerranéennes : changements climatiques et accroissement de la population urbaine notamment. Il faut une approche rationnelle fondée sur la demande.

Cependant cette stratégie s'avèrera nécessaire mais insuffisante. Les ressources en eau sont pour de nombreux pays partenaires méditerranéens faibles et beaucoup connaissent déjà une situation de stress hydrique.

1) La stratégie propose de généraliser une approche rationnelle d'économies d'eau fondée sur une gestion efficace de la demande en eau. Cela signifie limiter l'augmentation de la demande, inéluctable, par une meilleure organisation et une répartition plus efficace des ressources en eau. Les auteurs précisent que le principe décidé lors de la convention de Barcelone, qui table sur une économie d'eau de 25% d'ici 2025 reste l'objectif à atteindre. Le document insiste plusieurs fois sur la notion de rationalité et sur le ratio coûts/avantages. Précisons qu'il ne s'agit pas seulement d'une approche en termes économiques. Les auteurs précisent que les «coûts sociaux et environnementaux» sont également capitaux et appelle à évaluer et surveiller les ressources en eau et les exigences pour les activités humaines et l'environnement. Fixer des objectifs qualitatifs et quantitatifs pour la mise au point des planifications locales, nationales et régionales et prendre en compte toutes les eaux, et en particulier les ressources transfrontalières. Encourager les systèmes de comptage et l'application de tarifs à tranche, le cas échéant pour éviter la surconsommation.

2) Pour répondre à l'insuffisance d'une gestion par la demande, les auteurs soulignent l'importance de l'utilisation de ressources en eau non conventionnelles. Toutefois, des cadres juridiques solides et des politiques concertées sont nécessaires pour améliorer considérablement leur utilisation et prévenir un développement frauduleux et dangereux de ces ressources. En effet existe, pour l'heure, dans de nombreux pays une utilisation massive parfois illicite et souvent incontrôlée de ressources en eaux usées non traitées ou traitées selon des normes peu regardantes. La pollution importante des eaux usées dans les pays partenaires méditerranéens et l'absence de structures d'assainissement sont un frein à l'utilisation de ces ressources en eaux non conventionnelles. L'objectif est donc également de lutter contre la pollution. Pour atteindre cet objectif la stratégie propose de mettre en place des «programmes prioritaires pour le traitement des eaux usées» par la construction de nouveaux systèmes d'assainissement «en particulier pour les plus pauvres.» De mettre en place un système global pour le contrôle de la qualité et de la quantité de la ressource en eau pour que «tous les pays obtiennent, à moyen terme, un bon état de l'ensemble de leurs eaux». Le secteur de l'irrigation, principal consommateur d'eau dans tous les pays et dont la part dépasse 90% de la ressource totale utilisée dans certaine, pays, est également concerné par les mesures de la stratégie. Le document propose de moderniser les techniques d'irrigation et de développer le concept d'une agriculture durable, en multipliant par exemple les phénomènes de goutte à goutte moins polluante et plus protectrice de l'environnement. Cela peut notamment se faire grâce à l'utilisation de ressources en eau non conventionnelles.

Le quatrième thème concerne l'optimisation du financement de l'eau, valorisation de l'eau et instruments appropriés, et notamment les mécanismes novateurs. Le présupposé de départ est que sans un financement important et efficacement réparti, toutes les recommandations précédemment décrites ne peuvent se mettre en place. Les trois sources de financement pour le secteur de l'eau sont : «les dépenses publiques basées sur les

impôts, les tarifs pour les utilisateurs, et les transferts provenant d'autres sources de financement, y compris l'Aide Publique au Développement».

## **2) La contribution des autorités locales et régionales**

Réunies à Lyon les 23 et 24 novembre 2009, les autorités locales et régionales ont témoigné de leur volonté de s'inscrire dans la nouvelle stratégie pour l'eau de l'Upm. Le terme d'autorités locales et régionales renvoie à des ensembles territoriaux fort différents de la petite cité à la région disposant d'une autonomie parfaitement inégale selon les pays. Cela conduit inévitablement à une multitude d'objectifs, de moyens mais aussi de préoccupations et de compétences. Toutefois, par leur qualité de pouvoir intermédiaire entre les populations et le pouvoir central et du caractère local de la ressource en eau, elles sont souvent amenées à coordonner, distribuer voire gérer l'acheminement de l'eau. Pourtant pendant longtemps sur la zone méditerranéenne, en raison de pouvoirs politiques centralisateurs, les pouvoirs locaux ont été relégués au simple rang d'exécutant de la politique étatique, les privant ainsi d'un pouvoir de décision pourtant nécessaire sur des zones qu'ils connaissent bien et dont ils maîtrisent, avec plus ou moins de compétences, l'administration. De plus, elles apparaissent souvent comme plus à même de connaître les besoins de la population, des agriculteurs mais aussi des entreprises fortement consommatrices en eau qui viennent s'installer sur leur territoire. Leur proximité avec la population, est ainsi mise en avant dans la perspective d'une plus grande implication de ces administrations aux projets nationaux ou régionaux. Le phénomène de décentralisation que connaît l'ensemble de la zone, encouragée par le partenariat euro-méditerranéen et des institutions comme la Banque Mondiale, est un corollaire d'une plus grande participation de ces pouvoirs locaux. Inégale, la décentralisation reste partout un phénomène récent dont l'ampleur ne doit pas être exagérée. Elle est presque nulle dans certains états comme l'Egypte ou l'Algérie, sur la bonne voie au Maroc ou en Jordanie. Cette contribution des autorités locales et régionales demeure ainsi un phénomène ponctuel et localisé qu'il n'est pas possible de généraliser pour l'instant. Cependant, elle constitue un laboratoire d'expériences intéressant et indispensable pour repenser le rapport entre pouvoir central et pouvoir local, à travers l'exemple de la gestion politique de la ressource en eau.

Avant d'entrer plus en détail sur le projet de contribution des autorités locales et régionales à la stratégie pour l'eau de l'Upm, il convient d'établir une première distinction. Le terme «autorités locales et régionales» renvoie, on l'a dit, à des réalités fort différentes qui rendent obsolète l'utilisation du terme « contribution » au singulier et nécessite d'établir, au moins, deux grands types d'acteurs.

La première est la ville, échelon le plus petit de collectivité territoriale et souvent le plus ancien. C'est celui qui dispose des compétences les plus claires. Qu'il s'agisse d'une petite cité ou d'une mégalopole, les problèmes rencontrés dans le cadre de la ressource en eau sont généralement similaires : le bon fonctionnement du service d'eau et d'assainissement et la qualité de l'environnement immédiat. Généralement, ces cités ne possèdent pas de nappes phréatiques ou de bassin sur le territoire de la commune et sont donc cantonnées à des politiques d'acheminement d'une ressource dont elles ne maîtrisent pas l'organisation. Elles ont davantage de perspectives d'actions dans la protection de leur environnement immédiat, dans la lutte contre la pollution et le traitement des eaux usées.

La seconde concerne les territoires plus vastes qui regroupent monde rural et urbain et sont plus proches des thématiques de gestion par bassin, et à partir desquels peuvent être menées des politiques plus concertées sur l'utilisation de la ressource en eau.

Ces autorités locales et régionales sont de toute manière dans une interdépendance forcée et doivent agir de concert et partager les responsabilités, ce qui devrait en théorie, permettre une coopération importante entre les différents échelons locaux. Elles constituent un élément indispensable pour appliquer et conduire, à leur niveau, les recommandations inscrites dans la stratégie méditerranéenne pour l'eau et permettre d'accompagner les populations aux changements. Elles offrent ainsi la possibilité d'offrir des éléments concrets à des projets souvent grandiloquents dans la forme mais qui n'ont que peu d'incidence sur la vie des populations. Si elles peuvent également connaître des phénomènes de corruption, en multipliant les projets et les autorités locales concernées, ce risque, disséminé, tend à diminuer. Leur mission est donc plurielle : elles accompagnent les projets, les orientent, les adaptent à la réalité du terrain afin de répondre au mieux à des réalités locales souvent bien différentes des recommandations régionales et même nationales.

Le mouvement qui émerge est donc à prendre avec précaution : il n'est pas un phénomène vérifiable partout et reste un pari sur l'avenir. Comme nous l'avons vu précédemment, le caractère épars des réformes de décentralisation risque de rendre improbable l'application de cette contribution sur toute la zone méditerranéenne. Pourtant, dans certains pays, comme le Maroc, elle peut permettre l'émergence, et le renforcement, de collectivités locales compétentes et capables de mener des projets solides et financièrement viables.

Les autorités locales ont longtemps manqué d'un représentant auprès du partenariat euro-méditerranéen et la création de l'Assemblée régionale et locale Euro-Méditerranéenne pourrait permettre d'appuyer leur demandes auprès des instances politiques et économiques.

Leur souscription, lors du 5ème Forum Mondial sur l'Eau au pacte d'Istanbul est une étape supplémentaire dans la reconnaissance de leurs compétences dans la gestion de la ressource en eau. La déclaration statuait qu'elles souhaitent « 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 usagers»

L'eau et la gouvernance

Face à des collectivités territoriales européennes, certes différentes, mais bénéficiant toutes d'une autonomie certaine dans la gestion de la ressource en eau, face aux évolutions politiques et institutionnelles certaines qu'ont connu les pays européens par l'adoption de lois cadres communes (directive cadre européenne sur l'eau...), les pays méditerranéens de la rive Sud et Est connaissent un fort déficit institutionnel et en termes de compétences. Elles ne sont que très peu associées aux différents projets menés alors qu'elles bénéficient souvent de la maîtrise nécessaire. Elles sont de toutes façons concernées au plus haut point



« dans la mesure où la planification du territoire orientée vers la conservation et la durabilité relève de la compétence des autorités locales et régionales».<sup>154</sup>

La rareté de plus en plus importante de la ressource en eau et les phénomènes entraînés par le changement climatique (sécheresse, inondations) offrent davantage de perspectives à une plus grande implication des autorités locales et régionales dans le processus décisionnel de la gestion de la ressource en eau et cela pour trois raisons :

Tout d'abord car ces pays connaissent tous, ou sont amenés à connaître rapidement, des situations de stress hydrique qui rendent nécessaire une gestion décentralisée par bassins afin d'éviter tout gaspillage qu'entraînent des politiques centralisées peu au courant des besoins et des contraintes locales.

Ensuite car les phénomènes climatiques comme les inondations vont être amenés à se multiplier et que l'échelon local peut définir avec précision les zones à risque et limiter l'implantation de zones urbaines d'habitations ou de zones d'activités économiques dans les secteurs à risque.

Enfin, car les collectivités locales sont concernées au premier plan par la dégradation de leur environnement quotidien et devraient, en théorie, être plus à même de limiter la contamination par différents déchets ou rejets industriels.

Comme nous l'avons vu avec le Maroc, une plus grande participation des pouvoirs locaux n'est pas exempte de difficultés et de dysfonctionnements. En effet, il ne suffit pas de créer des pouvoirs locaux pour satisfaire aux demandes des bailleurs de fonds ou de la Banque Mondiale. Ces administrations doivent être autonomes et bien formées, afin de pouvoir mener les projets nécessaires pour la meilleure conservation et l'utilisation la plus efficace de leurs ressources en eau. Elles doivent bénéficier de financements transparents et ne pas dépendre d'intérêts obscurs ou de quelconque corruption. Enfin elles doivent le plus possible associer les populations aux processus menés.

Afin de faciliter le développement d'autorités locales et régionales compétentes et efficaces dans la gestion de la ressource en eau, la contribution propose de mettre en place «un outil organisationnel» pour favoriser la mise en place d'une gestion intégrée de la ressource en eau. Pour ce faire, seront créés 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». La définition reste volontairement floue en raison de l'inégalité, précédemment décrite, du processus de décentralisation. La référence aux « usagers » reste conforme à la volonté d'associer la « société civile » aux réformes entreprises, toutefois, il est dommage qu'aucune précision sur les moyens de cette adhésion ne soient présentés. En effet, s'il est de bon ton de vouloir associer les usagers, on peut résolument se demander quels types d'usagers seront « naturellement » associés. Si un cadre n'est pas défini, permettant d'associer différents types d'usagers défendant différents types d'intérêts, il est probable que les usagers présents ne soient que des grands propriétaires terriens, grands consommateurs d'eaux bien évidemment concernés par la gestion de la ressource en eau, mais peu par la protection de l'environnement. Ces comités seraient, selon la contribution, un « cadre d'engagement de toutes les parties prenantes » favorisant le dialogue entre pouvoir local et national et la mise en place de la décentralisation la plus adaptée aux réalités de chaque pays.

#### b) 2) La gestion de la demande en eau

<sup>154</sup> Document contribution p12

La perspective d'un passage d'une politique de l'eau fondée sur l'offre à une gestion par la demande en eau semble acceptée par tous les pays méditerranéens qui ont signé des déclarations communes à ce sujet (Turin, Saragosse). Cependant, il reste à mettre en place l'organisation de cette politique. En effet, afin de se conformer à une gestion rationnelle de la ressource en eau comme décrit dans la stratégie, et dans un souci d'efficacité, les rôles des différents acteurs en charge de la gestion de la ressource en eau doivent être clairs et « s'exercer de manière coordonnée ». Comme nous l'avons vu avec l'exemple du Maroc, qui apparaît pourtant comme un pays pionnier de la zone, pour la décentralisation et pour la gestion de la ressource en eau, il n'est pas rare que les rôles ne soient pas clairement définis et que l'État veuille toujours contrôler, par le biais de ses agents locaux, les politiques de gestion de l'eau menées par les régions et les agences de bassin. Dans la perspective du respect des compétences de tous les acteurs et du bon fonctionnement des institutions, les autorités locales et régionales apparaissent comme « l'échelon le plus adéquat » pour coordonner les différents niveaux de décision sur le territoire qu'elles administrent afin de concilier, dans la mesure du possible, les exigences environnementales et/ou sociales au développement économique, l'accès facilité à l'eau potable et le développement d'une agriculture compétitive.

Pour permettre le bon fonctionnement de la gestion de la demande, la contribution propose de créer « 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 », tout en précisant que « 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 proposition de multiplier les Comités peut paraître étrange vu les difficultés de coordination qui existent déjà entre les différentes entités, là où elles existent. En cherchant à simplifier l'organisation par la création de ces comités, la contribution prend le risque de complexifier un peu plus le paysage en les multipliant. De plus, malgré la précision qui est faite, le rôle dédié des Comités locaux de concertation à la gouvernance, ces deux comités risquent de partager les mêmes compétences, de traiter avec les mêmes acteurs des mêmes sujets ce qui ne facilitera ni l'organisation, ni ne constituera un gain de temps.

### 3) L'adaptation aux changements climatiques

Les autorités locales et régionales sont également concernées par les changements climatiques que connaît le monde et en particulier la Méditerranée. En effet, cette zone est qualifiée de *Hot Point*, c'est à dire qu'elle connaîtra une hausse de cinq degrés dans les cinquante prochaines années. C'est toute la gestion de la ressource en eau qui doit être repensée et les réformes nécessaires permettant des économies d'eau décrites précédemment ne sauraient constituer une réponse suffisante à ces phénomènes.

Pour ce faire, l'utilisation des ressources en eau non conventionnelles semble indispensable. Mais comme nous l'avons vu précédemment, ces ressources sont souvent utilisées sans traitement et constituent un risque sanitaire important. Pour répondre à ces problématiques, la stratégie précise que le rôle des autorités locales et régionales doit se focaliser sur la recherche et le développement. Le document explique que « cette stratégie pourrait comporter plusieurs volets techniques (écotechnologies, pluies provoquées, hydrogéologie, ressources nouvelles...) ou sociologiques (facultés d'adaptation, implication des populations...) à travers l'établissement de « contrats d'incitation à la recherche » permettant une plus étroite collaboration entre collectivités territoriales et organismes de recherches et/ou favorisant l'établissement de réseaux de partage de connaissances

toujours dans le but d'établir *a minima* des normes communes pour appréhender les changements climatiques. Les autorités locales et régionales auront donc, face à ce thème, un rôle prospectif visant à permettre l'émergence de pôles d'excellence scientifique spécialisés par thème ou par territoire. Cela pourrait permettre l'émergence de projets pilotes dans la recherche puis l'utilisation de technologies nouvelles.

A ce sujet, il est également fait référence, pour la première fois explicitement dans la contribution, au rôle de la coopération décentralisée qui pourrait également servir de cadre au développement de projets de « recherche appliquée » favorisant le développement de nouvelles technologies. Cela témoigne de la volonté d'attribuer aux collectivités locales, et à la coopération décentralisée, un rôle de laboratoire d'expériences et de technologies où l'expérimentation de techniques nouvelles permettrait d'établir des solutions au niveau décentralisé exportable par la suite à des territoires qui connaissent les mêmes problématiques.

Toutefois, ces recherches, et expérimentations, en nouvelles technologies ont un coût très élevé et la contribution propose de «réfléchir à 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 »

#### 2.4) L'eau et le financement

Le problème du financement est majeur si les autorités locales et régionales veulent transformer leur implication dans la gestion de la ressource en eau. En effet, en raison du caractère colossal des investissements à mener, celles-ci n'ont que très peu de moyens disponibles pour exister en tant qu'acteur indispensable sur leur zone. Cela explique, en partie, leur dépendance envers le pouvoir central qui traite plus directement avec les bailleurs de fonds. Or, pour pouvoir s'affirmer comme acteurs indispensables, il faut qu'elles bénéficient d'une indépendance financière importante.

Les propositions de financements décrites dans la contribution sont divisées selon deux objectifs complémentaires :

-Une meilleure collaboration entre les différents niveaux de décisions (local, régional, national) et les bailleurs de fonds à travers l'établissement d'engagements contractualisés. Il s'agit là d'une approche inter-thématique selon une approche d'expertise visant à offrir une meilleure organisation sur le plan financier.

-La participation des autorités locales et régionales au projet horizon 2020 de l'Upm. Il s'agit ici d'une approche politique de la situation puisque la dépollution de la Méditerranée est un projet phare de l'Upm.

Sur la zone méditerranée, les perspectives de financement sont extrêmement diversifiées et inégales. La zone est concernée par un nombre important de financements venant d'acteurs différents. En effet, cohabitent, parfois sur certaines zones, des financements de l'Union Européenne, de bailleurs de fonds internationaux et locaux, de dotations des États alors que d'autres zones sont laissées en friche, vierges de tout investissement. De plus, souvent, il est difficile de se retrouver entre les différentes aides attribuées, les redevances obtenues, les recettes issues de la vente d'eau... Récemment un effort de clarté a été entrepris en regroupant au sein de la FEMIP différents investissements de la BEI dans les PPM. De plus, les bailleurs de fonds se sont engagés à soutenir leurs efforts de coordination.

Cependant, souvent les collectivités territoriales concernées par les investissements ne participent pas à l'élaboration du projet et se contentent d'un rôle d'exécutant.

A travers la contribution, «les autorités locales se proposent de prendre l'initiative pour engager autrement le mouvement». Ainsi, celles-ci pourraient sur la base d'engagements contractualisés, ou contrats d'opérations, participer davantage à «la définition des moyens, à la mise en œuvre des actions, à leur suivi, puis à leur évaluation» dans une démarche concertée. Ces engagements devront permettre une plus grande coopération entre les différents échelons d'administration et les bailleurs de fonds par la mise en place de programmes d'actions, d'une durée de cinq ans, avec objectifs et critères à respecter fixant les « engagements de chaque partie». Afin d'assurer le bon déroulement de ces contractualisations, un « Comité de Pilotage adapté supervisera l'avancement et l'évaluation de ces programmes »

Le cadre géographique retenu n'est pas figé et peut concerner « les grandes agglomérations urbaines, les bassins hydrographiques ou de nappes souterraines » correspondant à différents engagement contractuels : contrat d'agglomération, contrat de bassin, contrat de nappe.

Dans ce cadre ainsi défini pourront être établis avec précision les besoins de financement de la zone et les bailleurs de fonds concernés et permettront un acheminement plus transparent et efficace de l'argent alloué. De plus, les sommes effectivement investies par différents bailleurs de fonds pourront être coordonnées pour éviter tout gaspillage et «mettre en synergie des financements complémentaires qui, faute de cadre global, seraient individuellement moins efficaces».

Afin de répondre aux engagements de dépollution définis dans l'horizon 2020, le rôle des autorités locales et régionales est également précisé : «définir, organiser et mettre en œuvre, dans un large partenariat, le «Contrat Qualité de la Méditerranée».

L'organisation et le déroulement de ce contrat qualité est exactement le même que ceux décrits précédemment (période de cinq ans, taille des collectivités territoriales à définir, engagements à respecter, meilleure collaboration avec les bailleurs de fonds).

### **3) La création de l'Assemblée Régionale et Locale Euro-Méditerranéenne et son statut d'observateur de l'UpM**

***Notre conviction est que l'Union pour la Méditerranée ne doit pas tomber dans le piège de Barcelone, en se limitant à la diplomatie classique. De ce constat nous offrons l'apport de notre engagement sur le terrain, orienté vers la réalisation de projets concrets grâce à la contribution des collectivités régionales et locales qui travaillent au jour le jour pour une amélioration de la qualité de vie de nos***

***concitoyens.***

Longtemps utopique, la création d'une Assemblée Régionale et Locale Euro-Méditerranéenne a finalement vu le jour en décembre 2009 à Bruxelles. Prévus pour le début de l'année, elle a subi, comme tout le partenariat euro-méditerranéen, UpM en tête, les conséquences de l'opération plomb durci de décembre 2008 à Gaza.

<sup>155</sup>

Luc Van den Brande, président du comité des régions lors de la réunion consultative d'ARLEM le 21 janvier 2010.

<http://e-liberal.fr/2010/01/28/arlem-assemblée-regionale-et-locale-euro-mediterraneenne-se-veut-organe-de-terrain/>

consulté le 1er juillet 2010

Projet de longue date, il a tardé à prendre forme et a souffert du manque de représentation et de poids politique d'autorités locales trop faibles, notamment sur les rives Sud et Est de la Méditerranée. En effet, dès novembre 1995, dans la déclaration de Barcelone était affirmé : «Les municipalités et les autorités régionales doivent être étroitement associées au fonctionnement du partenariat euro-méditerranéen. Des représentants de villes et de régions seront encouragés à se rencontrer chaque année pour passer en revue les défis communs qu'ils ont à affronter et pour confronter leurs expériences.

Après treize années de lobbying, de constitutions de réseaux, de déclarations post forum, et de coopérations, menées par des autorités locales et régionales plus compétentes et plus expérimentées, la constitution d'une Assemblée Régionale et Locale Euro-Méditerranéenne a été évoquée lors de la réunion de Paris de juillet 2008 qui a lancé le processus de l'Upm.

C'est le Comité des Régions, qui par la voix de son président, Luc Van den Brande a mené le projet, en lien avec d'autres acteurs constitués en réseaux. L'ambition principale d'ARLEM était de « donner au partenariat euro-méditerranéen une dimension territoriale en plus de la dimension parlementaire déjà établie dans le cadre du processus de Barcelone. »

<sup>156</sup> Partant de l'hypothèse que l'une des raisons de l'échec du processus de Barcelone résidait dans l'absence de la mise en place de projets concrets, il ajoute « Notre objectif est de donner au dialogue euro-méditerranéen une chance ultérieure d'aboutir finalement à la <sup>157</sup> réalisation des initiatives qui ont été avancées à Paris en 2008».

L'ARLEM se veut une instance paritaire composée de 84 membres, pour moitié de collectivités territoriales de l'UE et pour moitié de collectivités territoriales du Sud et de l'Est de la Méditerranée. Ses deux co-présidents sont M Mohamed Boudra, président de la région Taza al Hoceima au Maroc et M Luc Van Den Brande, président du comité des régions.

Une institutionnalisation du rôle des autorités locales et régionales?

Que change réellement ARLEM? Pas grand chose pour certains. « A quoi sert la création d'une assemblée de plus? Ne pourrait-on pas faire fonctionner celles qui

<sup>158</sup> existent déjà? » se demande un acteur <sup>158</sup>. Il est vrai qu'il existe déjà une ribambelle d'acteurs, d'associations de collectivités territoriales qui travaillent sur la constitution de ces réseaux de collectivités territoriales, sur l'échange de compétences, sur la recherche, sur l'accompagnement des mesures... Cependant, ARLEM a pour ambition de coordonner toutes ces initiatives et de les associer plus durablement au partenariat euro-méditerranéen. Ainsi, parmi les sièges européens, dix sont réservés aux représentants d'associations européennes de collectivités locales afin que celles-ci utilisent leurs expériences et leur poids pour contribuer à rapprocher partenariat euro-méditerranéen et projets menés par les ALR. L'ambition clairement affichée est d'institutionnaliser une instance représentative des autorités locales et régionales au sein de l'UpM chargée d'aider, par le regroupement des instances existantes et le suivi des projets, la mise en place locale des projets prévus par

<sup>156</sup> Qu'est ce que ARLEM?, note explicative disponible sur le site du comité des régions. [www.cdr.europa.eu](http://www.cdr.europa.eu), consulté

le 1 juillet 2010

<sup>157</sup> Ibid

<sup>158</sup> Chef de projet à la mairie de Paris qui a souhaité rester anonyme

l'Upm. En effet, si ARLEM ne dépend pas officiellement de l'Upm et se veut une « structure autonome » elle a « pour but de servir l'UpM »<sup>159</sup>.

L'articulation entre ARLEM et les différentes instances de l'Upm, et notamment le secrétariat, est donc la clé de voute de la réussite du projet. Ainsi, après avoir bénéficié du statut d'observateur lors des réunions ministérielles de l'UpM sur l'eau et l'environnement en avril 2010, ARLEM a demandé à bénéficier d'un rôle d'observateur au sein de l'Upm lors de la prochaine réunion des chefs d'Etats et de gouvernements initialement prévue en juin 2010 mais reportée en novembre à cause des relations israélo-palestiniennes. En indexant son existence sur celle de l'Upm, confrontée aux mêmes problématiques que le processus de Barcelone, l'ARLEM prend le risque de voir son action limitée par les acouts que connaît le partenariat euro-méditerranéen. L'exemple de l'échec de l'adoption de la stratégie méditerranéenne pour l'eau et qui souhaitait répondre à des problématiques générales selon une approche thématique, est révélateur des difficultés auxquelles ARLEM sera soumise.

Consciente de ces difficultés, ARLEM se penche sur des projets concrets comme elle l'annonçait lors de sa réunion d'avril : « l'ARLEM travaillera à élaborer des recommandations sur 'la gestion locale de l'eau', en concentrant ses efforts sur des projets concrets et sur les bonnes pratiques des collectivités locales dans la région méditerranéenne » Le projet de coopération entre le département de l'Hérault et la région Souss Massa Drâa a été sélectionné par l'ARLEM et mis en exemple par l'expert mandaté par l'ARLEM.

Les rôles d'ARLEM restent à définir dans le futur. Pour Mohamed Cherkaoui, celle-ci pourrait offrir le cadre au développement d'un groupement méditerranéen de coopération territoriale analogue au Groupement Européen de coopération territoriale. Au sein d'ARLEM pourraient être développés des « pactes territoriaux » qui consisteraient en « l'association volontaire de différents pouvoirs locaux et partenaires sociaux au sein d'une structure dont l'objectif serait d'abord d'identifier des enjeux communs, de définir et d'appliquer des stratégies commune ensuite ».<sup>160</sup> Chaque thème pourrait ainsi avoir son « pacte méditerranéen de coopération ».

Pour cela, et pour la réussite et la crédibilité d'ARLEM, il faut que les collectivités locales sur toute la zone Méditerranée s'émancipent du pouvoir étatique et disposent des compétences adéquates, ce qui est loin d'être le cas partout.

## **II) L'édification de projets phares**

---

Lors de la réunion de Lyon des 23 et 24 novembre 2009 sur la contribution des autorités locales et régionales, une liste de « projets phares » dans le domaine de l'eau et de l'assainissement a été retenue. Ces projets ont été choisis pour leur caractère exemplaire. Ils sont menés par des collectivités du Sud et de l'Est de la Méditerranée, exception faite d'un projet mené par la Generalitat Valencia. Ce ne sont donc pas, a priori, des projets de coopération décentralisée. L'établissement de projets menés par des collectivités du Sud et de l'Est de la méditerranée leur offre une existence sur le plan international qui a le mérite d'être remarquée. Cette partie aura comme objectif de présenter les projets retenus, d'établir

<sup>159</sup> Van den Brande Luc, lors de la réunion...op cit,

<sup>160</sup> CHERKAOUI Mohamed, Conséquences probables et effets induits de la régionalisation au Maroc : démocratisation et coopération, in Vers un modèle... op cit p 137-138

les raisons de leur sélection mais aussi de se questionner sur les objectifs latents d'un tel projet dans le cadre de l'UpM.

### 1) Typologie des projets retenus

Sept projets ont été retenus pour la contribution des autorités locales et régionales à la stratégie pour l'eau de l'Upm. Il s'agit de :

la mise en valeur et la sauvegarde de l'écosystème de l'oued Bousselam, en milieu urbain, à l'ouest de la commune de Sétif en Algérie.

Le schéma directeur de mobilisation et de gestion multi-usage de la ressource en eau au nord-ouest de la Syrie, Régions de Lattaquié, Jama, Idlib et Alep

Pour une amélioration durable du service public de l'eau, une coopération décentralisée rhônalpine en appui au renforcement des capacités de l'établissement des eaux du Liban Nord. (LIBAN 1)

Faisabilité du captage d'eau douce en mer pour l'alimentation en eau potable de villes du littoral méditerranéen, en vue d'une réalisation grandeur nature, Espagne

Accompagner et anticiper durablement les effets des changements climatiques dans la région Souss massa Draa au Maroc (pour les secteurs urbains/littoraux ,Agadir,, les secteurs agricoles de la plaine du Souss, les secteurs ruraux de l'Anti- Atlas.)

Le Soutien à une gestion durable de l'eau pour la ville de Jéricho en territoire palestinien de Cisjordanie

La mise en application de la politique de « Gestion intégrée de la Ressource en Eau (GIRE) sur le district de Deir el Ahmar- Btedhi (LIBAN 2)

Deux projets concernent le Maghreb (Algérie et Maroc), quatre le Machrek (2 au Liban, un en Syrie, un dans les territoires palestiniens), un l'Espagne. Tous sauf LIBAN 1<sup>161</sup> sont portés par des collectivités locales mais ne s'établissent pas dans des cadres similaires. Les projets retenus n'ont donc pas un profil type. Ils sont portés par des collectivités de tailles différentes, bénéficiant de compétences et de ressources différentes. De plus, tous n'associent pas des partenaires institutionnels étrangers. Ainsi, les projets algérien et espagnol ne se placent pas dans le cadre de coopérations décentralisées. Ils demeurent toutefois bien opposés l'un à l'autre. Le projet algérien est un projet national, à portée locale. Les partenaires de la commune de Sétif sont différents bureaux de l'Etat, l'université de la ville, ainsi que différentes associations (estudiantines, classes écologiques, scouts), une radio et un Bureau d'étude. Le projet espagnol fait appel uniquement à des acteurs privés : Suez environnement et ses diverses filiales locales, la fondation Cetaqua, centre de recherche pour l'entreprise, Safege ingénieurs Conseils<sup>162</sup>, opérateur français, et Beterson Water Services. Ces entreprises sont reconnues pour leurs recherches dans l'utilisation des sources sous marines, au cœur du projet espagnol.

Les cinq autres projets possèdent tous un ou plusieurs partenaire(s) institutionnel(s) français déjà établi ou en cours d'établissement. Ainsi, par exemple le projet « Pour une

<sup>161</sup> Porté par l'Etablissement des eaux du Liban Nord (EELN) sous la tutelle du ministère de l'eau et de l'énergie et du ministère des finances.

<sup>162</sup> Qui « intervient auprès des collectivités, autorités publiques, délégataires de services d'eau et d'assainissement et industriels comme concepteur de solutions d'aménagement durable ». <http://www.safege.fr/fr/a-propos-de-safege/mission-valeurs/mission-et-valeurs/>, consulté le 5 août 2010.

amélioration durable du service public de l'eau, une coopération décentralisée rhônalpine en appui au renforcement des capacités de l'établissement des eaux du Liban nord » a comme partenaires français le Grand Lyon, la Région Rhône Alpes, l'AERMC et le ministère français des Affaires Étrangères. Le projet est présenté par l'établissement des eaux du Liban Nord et a pour partenaire local l'université libanaise, les Municipalités du Liban Nord et le ministère libanais de l'énergie et de l'eau. A l'inverse l'autre projet libanais de « mise en application de la politique de GIRE sur le district de Deil el Ahmar qui associe également des acteurs libanais (Ministère de l'Énergie et de l'Eau) et les municipalités concernées, associe des acteurs européens (Comité Des Régions), associatifs (Ambassade de l'Eau et Corail) et reste flou sur le partenariat international choisi en évoquant « les collectivités et institutions françaises » Il est étrange qu'aucune précision ne soit faite à ce sujet. Cette association pourrait s'apparenter davantage à des actions de solidarité internationale qu'à une réelle coopération décentralisée.

En terme de mise en œuvre, les projets sont, nous l'avons dit, présentés par des collectivités de tailles et de compétences différentes. Ainsi, tous n'ont pas la même ambition. Par manque de place nous ne détaillerons pas tous les projets. Les projets marocains, LIBAN 2 et plus indirectement syrien, se proposent de mettre en place des stratégies de gestion de l'eau inédites dans les pays : Sage au Maroc et en Syrie, GIRE au Liban avec l'ambition d'être projet pilote pour la mise en place de ces nouveaux systèmes. Le projet LIBAN 1 consiste quant à lui à accompagner la mise en place de L'EELN créé en 2002 et dont les compétences s'inspirent des agences de l'eau. Le projet algérien et espagnol se caractérise par l'ambition de protéger un environnement fragile, l'oued Bousselam. Enfin, le projet espagnol se démarque par sa volonté recherche scientifique, point également développé par le projet marocain, d'identifier, de quantifier, puis d'utiliser des ressources en eau potable sous marine pour l'alimentation en eau des villes.

En terme de budget, il n'y a pas de profil type non plus. Les budgets algérien et LIBAN 1 ne sont pas précisés, le projet palestinien, le moins ambitieux, est estimé à 183 000 euros, co-financés à hauteur de 65 500 euros par l'AFD. Précisons que ce projet n'a pas besoin de financement, la ville de Paris finançant le reste. Le projet espagnol, rien qu'en recherche, tourne autour de 750 000 euros. Le projet syrien à 1 million d'euros. Le projet LIBAN 2 est d'environ 1 800 000 euros (100 000 euros par an /4 ans pour la coordination et l'accompagnement institutionnel, 1 400 000 pour la mise en œuvre du programme) Enfin le projet marocain, le plus ambitieux est estimé à 3 500 000 euros, financé à hauteur de 30 à 50% par les opérateurs marocains, 50 à 70% par les partenaires français.

Il n'y a donc pas de profil type des projets sélectionnés. Les objectifs et besoins ne sont pas les mêmes et dépendent de l'avancée des processus de décentralisation et de la prise en charge de la gestion de l'eau dans les pays concernés. Ainsi, en Syrie, tout reste à faire. Le projet est ambitieux mais n'a qu'un objectif « initiateur ».

Cependant, les projets devaient répondre, pour être sélectionné par le Comité de Pilotage, à des critères stricts difficiles à atteindre pour des collectivités du Sud inégalement compétentes.

## **2) Règles d'attributions et conditions d'éligibilité**

Une note explicative <sup>163</sup> de Cités et Gouvernements Locaux Unis établit les conditions nécessaires aux candidats éventuels être retenu comme projet phare pour la réunion des

---

<sup>163</sup> Sur le site internet de CGLU



23 et 24 novembre 2009. Ainsi les projets doivent s'inscrire dans l'un des thèmes de ce qui est devenu la stratégie euro-méditerranéenne sur l'eau à savoir :

Adaptation au changement climatique : mise en œuvre d'actions d'adaptation associées à des mesures d'atténuation en matière de la gestion des sécheresses et des inondations, atténuation des effets de la pénurie de l'eau et de la lutte contre la désertification. projets marocain, syrien

Equilibre entre offre et demande : développement des politiques locales qui accordent une priorité élevée à une utilisation efficace de l'eau et ont recours à des nouvelles mesures d'approvisionnement en eau( eaux usées, de pluie, dessalement)

protection et réhabilitation des milieux naturels : prise des mesures tenant compte des besoins des écosystèmes.

Dépollution de la mer Méditerranée : Développement des politiques locales qui mettent l'accent sur la nécessité des systèmes d'assainissement, surtout dans les zones urbaines et littorales

technologie et usages efficaces de l'eau : soutien aux mécanismes innovant et prise en compte de la valeur de l'eau dans ces mécanismes.

De plus, la note établit une liste stricte de conditions à remplir afin d'être sélectionné. L'étude de ces conditions est très intéressante car elle démontre des incohérences dans le choix de certains projets.

La note insiste sur la nécessité pour les projets de mettre en place « des partenariats des collectivités territoriales de différentes tailles (petites ou grandes villes et/ou région, département, province, etc..) ». Or, nous l'avons vu, le projet espagnol et le projet algérien n'établissent tout simplement aucun partenariat avec d'autres collectivités territoriales. Le projet palestinien contient certes un partenariat mais il unit deux collectivités similaires, deux villes et non des collectivités de taille différentes, tout comme le projet syrien (régions). Le projet LIBAN 1 n'est pas un partenariat entre deux autorités locales, et le projet LIBAN 2 ne précise pas les collectivités françaises concernées. Il n'y a guère que le projet associant la région Souss Massa Drâa et le département de l'Hérault qui répond à cette condition, remplissant également la condition « de préférence en partenariat avec d'autres acteurs (Etat, ONG, universités, institutions publiques) », condition remplie par tous les projets.

Considérant que l'eau est facteur de vie et de développement, les projets doivent également permettre « l'amélioration des conditions de vie des usagers auxquels ils sont destinés » et souligne l'impact fort que doivent avoir les projets retenus sur les populations. En effet, pour tenir l'ambition de projets concrets au service de la populations, ceux-ci doivent rapidement aboutir à la mise en place de changements importants sur un territoire délimité. Pour cela, les projets ont été retenu pour leur « exemplarité au niveau technique, en termes de partenariat, de montage financier et de bonne gouvernance.» L'étude des projets non retenus <sup>164</sup> démontre que ceux-ci ne répondaient pas à ces critères ou avaient un cout excessif (jusqu'à 25 000 000 d'euros pour un projet).

Les projets doivent être « en voie de réalisation » afin d'obtenir des résultats rapides et doivent permettre la « possibilité de transfert au niveau technique », conditions que nous étudierons allons maintenant étudier.

### **3) Le principe de labellisation : utilité de l'UpM pour les collectivités locales, utilité des collectivités locales pour l'UpM**

La réunion était-elle un simple coup de pub ou est-elle un réel coup de pouce? Dans cette partie, nous nous questionnerons sur la nécessité, et l'utilité, d'un tel projet au regard tout d'abord de la coopération décentralisée puis de l'UpM.

La note explicative le précise : les projets retenus n'ont pas eu besoin de l'UpM pour se mettre en place. Ils sont déjà construits, les différents stades du projet ont été pensés et parfois, la mise en application a déjà commencé. L'UpM n'apporte donc aucune aide technique à la réalisation des projets. Ceux-ci demeurent des projets locaux, ou des projets de coopération décentralisée, obéissant à leur logique propre, fonctionnant selon leurs mécanismes. Il est intéressant de constater que trois projets non sélectionnés demandaient notamment une aide technique à l'UpM pour la mise en place du projet. Cela n'est ni l'ambition, ni la mission de l'UpM.

Celle-ci se place tout d'abord dans une logique de tribune : elle offre à des collectivités locales, ou à des coopérations décentralisées, une estrade, une reconnaissance de leur travail en les propulsant sur le devant de la scène internationale. Tout franco-français qu'il reste dans son organisation, le projet de l'UpM possède tout de même une stature régionale. Pour bon nombre de collectivités, notamment du Sud, il s'agit d'une première reconnaissance de leur statut, de leurs compétences. Nous pensons que l'UpM contribue à offrir une légitimité à des collectivités encore fragiles et leur offre non seulement un statut d'acteur, ce qui est parfois une première, mais surtout celui d'acteur crédible. En faisant cela, et en intégrant directement la contribution des autorités locales et régionales dans sa stratégie pour l'eau, elle associe directement les pouvoirs locaux à leur propre développement.

Le deuxième élément concerne le financement. La coopération décentralisée est, nous l'avons vu, en pleine expansion et les projets ne sont pas toujours synonymes de qualité. Les bailleurs de fond hésitent alors à financer des projets peu solides. Les collectivités sélectionnées profitent de la crédibilité de l'UpM auprès des bailleurs de fond et peuvent ainsi mieux financer leurs projets. L'exemple marocain, où le Programme d'Appui à la Décentralisation de l'Union Européenne touchait à sa fin démontre bien de l'utilité de l'UpM pour trouver d'autres financements.

Cependant, si l'on inverse la logique, ces projets, jugés exemplaires par le comité de pilotage, ne devraient pas avoir de mal à trouver des financements. L'intervenant de la mairie de Paris, qui souhaite garder l'anonymat déclare ainsi « c'est un coup de pub pour l'UpM. Si on veut des financements, on sait où on doit aller : à l'Union Européenne! ». En s'associant à des bons projets, qui produiront de rapides résultats, l'UpM s'indexe sur un processus qu'elle n'a pas construit. Elle profite également de cette tribune pour mettre en valeur ses ambitions et s'associer à des projets concrets. Car elle demeure pour l'instant bien théorique et a du mal à faire entendre sa voix au milieu des différents processus européens, et ne parvient pas non plus, pour l'instant, à dépasser les contradictions du partenariat euro-méditerranéen, comme nous l'a montré l'étude de la stratégie pour l'eau.

Il faut espérer pour la zone méditerranée, et pour les collectivités locales, que le processus adopte une stratégie gagnant gagnant où chaque camp permet à l'autre de combler une partie de ces erreurs.

### **4) Vers une standardisation?**

La question de l'après doit être posée ici car l'UpM ne peut se contenter de mettre en avant sept projets locaux sans prévoir de plan d'action pour d'autres projets.

Nous venons de le voir, l'UpM par l'édification de projets phares cherche à définir une méthodologie, un cadre, des actions pour une meilleure gestion de la ressource en eau par les collectivités locales du Sud et de l'Est de la méditerranée dans le cadre de partenariat. Nous l'avons vu également, la coopération décentralisée dans le domaine de l'eau et l'assainissement est très importante mais se développe souvent par à coups, même si des efforts importants ont déjà été réalisés. Notre hypothèse ici est que l'UpM, à travers les sept projets retenus, cherche à proposer les clés pour mettre en place des phénomènes de duplication, de reproduction dans la manière dont les autorités locales peuvent gérer le problème de la gestion de la ressource en eau. Ainsi, en présentant des projets en voie de réalisation, exemplaires au niveau technique, l'UpM souhaite permettre que des projets similaires s'exportent dans d'autres collectivités afin que soient diffusés les bons projets pour, à terme, développer les prémices d'un phénomène de standardisation dans la gestion de la ressource en eau dans le cadre d'une plateforme méditerranéenne de coopération.

Ce « pacte territorial »<sup>165</sup> pourrait constituer la base du développement de politiques locales au niveau multilatéral et définir les critères nécessaires à la bonne gestion de la ressource en eau

### III) Le projet sélectionné par l'Union pour la Méditerranée.

---

Présenté dans le cadre de la contribution des autorités locales et régionales à la stratégie pour l'eau de l'UpM, le projet présenté par la Région Souss Massa Drâa est une reprise des projets de la coopération décentralisée menée avec le département de l'Hérault. Ainsi, ces propositions sont reprises ou dérivées de celles inscrites dans la Convention Cadre (réfèrent au niveau régional) et/ou l'Accord quadripartite (réfèrent dans le partenariat). Suite à l'arrêt du PAD, les perspectives de financement qu'offre l'UpM sont importantes pour la collectivité qui présente un projet ambitieux mais coûteux.

Le projet est divisé en cinq axes<sup>166</sup> :

Contrat de Nappe Souss Massa. Coût 103 300Euros. : définition d'une véritable politique de gestion durable de la nappe du Souss impliquant l'ensemble des acteurs concernés

Économie et valorisation en petite et moyenne hydraulique de montagne. Coût : 138 300Euros. Ce projet se place dans la suite du projet PAD et concerne la Commune Rurale Arazane, dans la Province de Taroudant. Le projet propose de mettre en œuvre les mécanismes partenariaux techniques et financiers capables d'instaurer une démarche de développement durable.

Aide à la préparation pour la mise en place d'une procédure de gestion concertée de type SAGE. Le coût de cette opération est estimé à 968 200Euros. L'économie d'eau en irrigation de montagne ne peut être menée sans une approche intégrée incluant l'alimentation en eau potable des quatre Douars de la commune, la protection de la ressource, l'assainissement, la gestion du risque inondation ainsi qu'une réflexion sur les

<sup>165</sup> Nous reprenons ici le terme de Mohamed Cherkaoui in *conséquences probables et effets induits de la régionalisation au Maroc : démocratisation et coopération* in Vers un modèle de régionalisation marocain.. op cit

<sup>166</sup> Fiche Projet RSMD pour la conférence sur la contribution des autorités locales et régionales..., document interne

spéculations agricoles associées à une évolution des technologies d'irrigation et à leur mode de commercialisation

Valorisation des territoires et des terroirs à travers une gestion raisonnée de la ressource en eau et de la fertilité biologique des sols. Le coût est estimé à 384 600 Euros. Le projet est structuré autour de trois points : l'innovation au service du développement économique et social (promotion d'une agriculture conciliant les impératifs économiques et écologiques, au service du développement social)<sup>167</sup> la multidisciplinarité et le partenariat ( Mise en relation des Organismes de Recherche français et d'Agrotech, application sur un site pilote Marocain et sur un site « miroir » dans l'Hérault) , et la formation universitaire

Pluies provoquées. Il s'agit du volet le plus couteux. Le projet prévoit un montant de 1 629 200 Euros. Ce volet fait référence aux « nouvelles techniques » identifiées dans la Convention Cadre. Cette technique est déjà utilisée dans de nombreux pays avec des résultats concluants. Dans ce cadre, le projet prévoit une dimension de recherche qui permettrait de définir les secteurs propices de la région avant de constituer un réseau de Pays Méditerranéens pour le suivi et l'échange d'expériences dans ce domaine.

Le financement du projet reste le point d'achoppement principal. La Région Souss Massa Drâa et ses partenaires marocains s'engagent à financer le projet à hauteur de 30 à 50%, les Partenaires Français à hauteur de 10%. Reste donc entre 40 et 60% qui ne possèdent pas de financement.. Les bailleurs de fonds se sont déclarés intéressés par le projet et attendent une lettre du maitre d'ouvrage. Cependant, la Région Souss Massa ne s'est pas encore prononcée sur le rôle qu'elle souhaitait prendre dans ce projet.

---

<sup>167</sup> Intégré sous forme de contribution à la Convention Cadre

# Conclusion Bilans et perspectives du projet étudié

Au regard des différents éléments présentés dans ce mémoire, il nous est possible de répondre par l'affirmative à la question que nous nous posions en introduction. Oui, la coopération décentralisée entre le CG34 et la RSMD est bien un exemple de coopération décentralisée réussie dans la gestion de la ressource en eau. Sa sélection comme projet du Programme d'Appui à la Décentralisation démontre déjà le sérieux de sa construction. Ses actions innovantes comme l'établissement du premier SAGE marocain mais aussi la convention quadripartite et la sélection comme projet phare lors de la contribution des autorités locales et régionales le confirme, et lui permettent de s'inscrire dans la durée, associant tous les acteurs présents sur la zone, agissant de concert avec les populations.

La logique qui guide ce partenariat n'est nullement ponctuelle et ne relève pas de l'assistanat. Elle est stratégique et constructive. Elle cherche à doter la région partenaire des moyens qui lui permettront d'agir pour sa propre survie.

Pour cela, toute la partie recherche scientifique sera cruciale. L'utilisation des ressources en eau non conventionnelles est une condition *sine qua non* de la survie à la fois économique et sociale de la région. Au delà, c'est toute la zone méditerranée qui est en danger.

Cet au delà, nous l'avons esquissé dans ce travail, à travers la contribution des autorités locales et régionales à la stratégie pour l'eau de L'UpM. Les perspectives pour la coopération sont la aussi excellentes.

Seul projet de coopération décentralisée à répondre à l'ensemble des critères évoqués par la note de Cités Unies, le projet s'affirme un peu plus comme leader au niveau régional. Il s'inscrit parfaitement dans le cadre de la stratégie euro-méditerranéenne pour l'eau et pourrait, en ce sens, s'affirmer sur le papier comme un idéal type des coopérations possibles dans le domaine de l'eau sur la zone méditerranée. Il est le projet le plus complet associant à la fois des thèmes de gouvernance par une participation accrue de tous les acteurs concernés (cf Convention Cadre), se fonde sur une gestion de la demande en eau, par une économie et une plus grande valorisation de l'eau (cf SAGE), et propose des initiatives intéressantes en terme de recherche scientifique (cf Pluies provoquées). Enfin, en terme de financement, le projet attire les investisseurs (cf projet AFD).

Il est donc, potentiellement, un exemple à suivre et, à ce sujet, il sera intéressant de constater l'évolution des projets sélectionnés dans le cadre de l'UpM. Nous pensons que le mouvement engagé est amené à perdurer, voire à se développer. Les conditions dans lesquelles les projets ont été sélectionnés n'étaient pas les meilleures: l'appel à projets a été lancé pendant l'été et peu de collectivités ont répondu. De plus, l'UpM reste un projet français, en témoigne la sélection des projets pour la contribution (cf comité de pilotage). Il serait de ce point de vue passionnant d'ouvrir l'analyse à une étude européenne de la coopération décentralisée. La aussi, la coordination reste, pour l'heure, inexistante. La mise en place en 2009 d'un atlas de la coopération décentralisée française est un premier pas pour fédérer et faire connaître les actions de solidarité menées par les ALR françaises. Sortir

du cadre franco-français permettrait de mesurer réellement l'ampleur de la participation des territoires dans les projets sur le thème de l'eau dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen. Nous avons esquissé un problème similaire quand nous avons parlé des bailleurs de fonds. Les collectivités territoriales françaises ne se servent que très peu des nombreux instruments européens et des financements colossaux mis à disposition. Cela prouve que les réseaux de collectivités territoriales ont encore des efforts à mener. Il sera, la aussi, intéressant de suivre les premiers pas de l'ARLEM en tant que fédératrice des intérêts des ALR, associée au processus de l'UpM.

Ne nous leurrions pas. Les difficultés sont nombreuses et la coopération étudiée n'y échappe pas. Le processus de décentralisation au Maroc est certes, pour la zone, bien avancé mais il reste soumis à la tutelle étatique. Les Régions marocaines demeurent des institutions neuves qui disposent de peu de personnels formés. La multiplication des initiatives va, nous l'avons étudié, dans le bon sens mais le travail à mener reste important. Il faudra surveiller avec attention le processus de régionalisation avancée pour constater ou non le nouveau cadre dans lequel pourrait se construire l'institution régionale marocaine.

Les difficultés sur la zone sont encore plus compliquées. Certains pays, comme l'Egypte ou l'Algérie par exemple, ne connaissent pas de mouvement de décentralisation et les mouvements décrits dans le partenariat étudié ne peuvent s'y inscrire. Dans ce cadre la, il apparaît délicat d'exporter des manières de mener des projets entre collectivités comme l'UpM l'ambitionne. Comme avec le partenariat euro-méditerranéen, les futures contributions risquent de couper cette zone en deux : bénéficiaires de projets et de subventions et les autres. Ainsi, existe-t-il un risque de mise en périphérie aggravée de certains territoires, délaissés par les pouvoirs centraux et par les programmes régionaux. Cette stratégie entraîne donc, de fait, le risque de diviser encore plus une zone qui peine à trouver son unité.

Pour revenir à la situation française, un des autres mouvements qu'il sera intéressant de surveiller est l'institutionnalisation progressive de la loi Oudin. Nous l'avons vu, le bilan reste, pour l'instant, mitigé même si les Agences de l'Eau l'appliquent toutes. Cela leur a permis d'émerger comme principal acteur financier de la coopération décentralisée dans le domaine de l'eau. La loi Oudin présente également la possibilité d'une spécialisation de la coopération décentralisée. En effet, en facilitant le financement de projets dans le secteur de l'eau, cette loi permet d'envisager le développement des actions de solidarité internationale dans ce secteur, peut être aux dépens d'autres. Or la coopération décentralisée reste caractérisée par son approche intégrée faisant du développement multi-sectoriel une part de son identité. La contribution des autorités locales et régionales se place dans le même ordre. En sélectionnant des projets dans le secteur de l'eau, la contribution fait fi des autres thèmes présents dans les coopérations, comme dans le projet étudié. Lors de la conférence, les autorités locales ont déploré l'approche thématique des bailleurs de fonds et plaidé pour une approche intégrée.

Le dernier élément que nous souhaiterions évoquer renvoie au partenaire marocain et traite plus généralement de l'émergence des ALR comme acteurs internationaux. Nous l'avons vu, le projet de réforme engagée par la monarchie sur la régionalisation avancée pourrait faire émerger une « identité régionale » qui fait cruellement défaut au pays. La région Souss Massa Drâa s'est ouverte à l'international par des accords avec des territoires du Nord, Aquitaine, Hérault, Isère mais également au Sud, Conseil Régional de Fatick au Sénégal. Sa sélection dans le cadre de la contribution à la stratégie pour l'eau de l'UpM lui offre une reconnaissance sur la scène régionale. Reste maintenant à la Région à concrétiser ces expériences. La Région a tout pour devenir un acteur important sur la

zone méditerranée. L'exemple du projet mené dans le cadre de l'UpM et pour lequel la Région n'a toujours pas prononcée le rôle qu'elle souhaitait occuper, maître d'ouvrage, mandataire/coordonnateur, est symptomatique des tâtonnements auquel avance le projet depuis maintenant sept ans.

# Bibliographie

## Ouvrages

### Généraux

---

BETHEMONT J., *Géographie de la Méditerranée – Du mythe unitaire à l'espace fragmenté*, Armand Colin, Paris, 2008, 344 p.

GRENIER C., LEVRATTO N., PARANQUE B., *L'Euro-Méditerranée : de l'espace géographique aux modes de coordination socio-économiques*, l'Harmattan, Paris, 2007, 192 p.

### Sur la Gouvernance

---

BEN NEFISSA, S *ONG et société civile en Égypte et dans le monde arabe. Etude sur la pensée institutionnelle du développement*, Karthala , Paris, 2005

HERMET.G, KAZANCIGIL.A, PRUD'HOMME. J-F, *La gouvernance, un concept et ses applications*, Karthala, Paris, 2005

### Sur la coopération décentralisée

---

BOINVILLIERS, Iris. *Coopération décentralisée : acteurs, pratiques, procédures : guide d'information, l'appui aux initiatives des collectivités territoriales*. Saint Étienne : Les éditions du GRET. 1996. 348 p

PETITEVILLE, Franck. *La Coopération décentralisée, Les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud*. Paris : L'Harmattan, 1995, 280 p.

ROUSSET, Michel. *L'action internationale des collectivités locales*. Paris : LGDJ. 1998,131 p.

### Sur le Maroc :

---

Centre d'Etudes Internationales (dir), *Une décennie de réformes au Maroc (1999-2009)*, Karthala, Paris, 2010

Office de l'UNESCO à Rabat , *L'état des ressources en eau au Maghreb en 2009* , Rabat, GEB-Environnement, 2009 (408 pages).

SADEQ .HT *Du droit de l'eau au droit à l'eau au Maroc et ailleurs*, Presses de l'UNESCO, Casablanca, 2006.



SAINT-PROT.C, BOUACHIK.A, ROUVILLOIS.F : *Vers un modèle marocain de régionalisation : Etat, territoire et développement dans un pays émergent*, CNRS éditions, Paris, 2010.

## Thèses universitaires

HOUDRET.A, *La gestion de la pénurie d'eau : dynamiques institutionnelles et transformation des conflits* , Université Paris 8, Université et Duisburg- Essen (cotutelle)

BREUIL LISE, *Renouveler les Partenariat Public Privé dans les secteurs Eau et Assainissement pour les Pays En Développement*, thèse de doctorat, Ecole National du Génie Rural, des Eaux et des Forêts, novembre 2004, p 104 et suiv disponible sur <http://pastel.paristech.org/979/01/TheseLB.pdf>

## Articles

ABOUHANI, A, *La coopération décentralisée: un espoir pour les villes du Sud? Le cas du Maroc*

ALI AGOUMI ABDELHAFID DEBBARH, *Ressources en eau et bassins versants du Maroc : 50 ans de développement (1955-2005)* , 2006, 70 pages

ASKASSAY K., *La Gestion des ressources en eau dans le bassin versant du Souss – De l'analyse vers la modélisation d'un système fragile et complexe*, Laboratoire THEMA, CNRS, UFR Lettres SHS, La Baule, 2006, 5 p.

ASKASSAY K., NAJIB K., *L'Eau et la société dans un milieu rural aride – De l'analyse vers la modélisation d'un système fragile et complexe – Le cas du bassin versant du Souss au Sud-ouest du Maroc*, 13ème Congrès Mondial de l'Eau, Montpellier, 2008, 16 p.

BAJEDDI M., *La Décentralisation et la mise en oeuvre de stratégies participatives de développement rural au Maroc*, Centre International de Hautes Etudes Agronomiques Méditerranéennes (CIHEAM), n°27, novembre 2007, 5 p.

BENCHOKROUN T., *Convention-cadre pour la préservation et le développement des ressources en eau du bassin hydraulique du Souss-Massa*, revue HTE, n°140, septembre 2008, 6 p.

BOUCHAOU L., EL MAHDAD EI H., OUHAJOU L, TAZI SADEQ H., *Politique de gestion des ressources en eau et équité hydraulique – Cas des bassins du Souss et du Dra (Sud marocain)*, Institut de Recherche pour le Développement, *Colloque International : Pauvreté Hydraulique et crises sociales – Perspectives de recherche et d'action*, Agadir, 12-15 décembre 2005, 13 p.

- DE MIRAS C., *Initiative nationale pour le développement humain et économique solidaire au Maroc*, revue *Tiers Monde*, n°190, pp. 357-377, avril-juin 2007, 20 p.
- DUBOIS J-L., MAKKAOUI R., *Nouvelles formes de gouvernance dans le domaine de l'eau. Apports et limites de la coopération décentralisée dans les pays en développement.*, revue *Développement durable et territoires*, vol. 1, n°1, *Coopération décentralisée et développement durable*, mai 2010, 18 pages.
- EL JIHAD M-D., *L'Eau de la montagne et le pouvoir étatique au Maroc : entre le passé et le présent*, *Annales de Géographie*, t. 110, n°622, pp. 665-672, 2001, 7 p.
- KHATTAB A.S., *L'Impact de la crise économique mondiale sur les relations économiques euro-méditerranéennes : propositions d'action*, 2009, 9 p.
- PEZON C. (Dr), *Pauvreté hydraulique et crises sociales – Séminaire international 11-15 décembre 2005 Agadir*, Laboratoire Gestion de l'Eau et de l'Assainissement, Ecole nationale du Génie Rural, des Eaux et Forêts, Agadir, décembre 2005, 7 p.
- VAIREL F., *La Transitologie, langage du pouvoir au Maroc*, revue *Politix*, vol. 20, n°80, pp. 109-128, 2007, 19 p.
- ZYANI B., *Décentralisation et réforme administrative eu Maroc*, Communication présentée au 4ème Forum Méditerranéen du Développement (MDF4), Amman, 8-10 avril 2002, 11 p.

## Rapports

*Assises de la coopération décentralisée* , compte rendu, Agadir, 2009

*Contribution des Autorités locales et Régionales, Interventions d'Aziza Akhmouch, Monica Scatista* , [www.ufm-water.net/local](http://www.ufm-water.net/local)

*Guide de la coopération décentralisée, Agir pour l'accès à l'eau potable et à l'assainissement dans les Pays En Développement* t, PS-Eau, 2007, 65p

*Les Actions de coopération décentralise dans les domaines de l'eau et de l'assainissement : premiers effets de la loi "Oudin"* , DE FAUTEREAU E., Ecole Nationale du Génie Rural des Eaux et des Fôrets (ENGREF), Lyonnaise des Eaux, février 2007.

*Les Autorités locales et régionales dans la nouvelle gouvernance méditerranéenne* , Institut de la Méditerranée, Marseille, 2008, 41 p.

*Les Bassins hydrauliques Maroc – Le Bassin hydraulique du Draa* , Agence de Bassin Hydraulique de Souss- Massa Dra (ABHSM), 2006, pp. 327-351, 24 p.

*Les Bassins hydrauliques Maroc – Le Bassin hydraulique de Souss-Massa* ,ABHSM pp. 376-395, 19 p.

*Bilan et caractérisation de la coopération décentralisée dans le secteur Eau et Assainissement*, Action internationale pour l'accès à l'eau et l'assainissement dans les pays en développement, PS-Eau, Paris, juin 2010, 45 p.

- 
- Contexte de la politique régionale de l'Eau – Cadre d'intervention stratégique du PAD , Projet d'Accompagnement du processus de Décentralisation (PAD), Région Souss Massa Dra, Conseil Général de l'Hérault, décembre 2009, 15 p.
- Contribution des autorités locales et régionales à la stratégie pour l'eau de l'Union pour la Méditerranée , Union pour la Méditerranée, Lyon, 23-24 novembre 2009, 19 p.
- Convention-cadre pour la sauvegarde et le développement des ressources en eau du bassin Souss Massa : RSMD/ABHSM/Partenaires, Région Souss Massa Dra, 17 p.
- La Coopération internationale des collectivités territoriales et l'Union européenne , pp. 11-100, 89 p.
- Gestion de la demande en eau dans le bassin Méditerranéen : Sortir du cadre de l'eau! - Termes de référence du cas d'étude Maroc, Agence Française de Développement, Version 5, mars 2010, 14 p.
- HUSSON, SAFF (dir) Evaluation de la coopération décentralisée franco-marocaine , CIEDEL, Janvier 2009.
- PAD Maroc – Domaine de l'Eau - Bilan Décembre 2009 – DGS / SM

## **Fiche Projet**

- Accord cadre quadripartite entre le CG34, la RSMD, l'AERMC et l'ABHSM , mai 2008, non publié
- Accord de coopération 2010/2011 entre le CG34 et la RSMD , 2010, Agadir, non publié
- Gestion de la demande en eau dans le bassin Méditerranéen, sortir du cadre de l'eau , termes de référence du cas d'étude Maroc, AFD/Plan Bleu, Version 5, Mars 2010, non publié
- Les Réponses coordonnées d'une Collectivité Territoriale Marocaine, pour accompagner et anticiper durablement les effets des changements climatique , Fiche Projet Eau – UPM Conférence, Lyon, novembre 2009
- Note explicative sur les critères à respecter pour être sélectionné pour la contribution des autorités locales et régionales , CGLU, Aout 2009, 2 pages

## **Mémoire**

- ANGER N., Coopération décentralisée : une mobilisation coordonnée des acteurs nécessaire à un approfondissement des projets, IEP Lyon, 2006, 103 p.

# Annexes

## **Annexe 1 :Atlas de la coopération décentralisée franco-marocaine dans la gestion de la ressource en eau**

	Projet	Acteurs français	Acteurs marocains	Financements/ Coûts	Détails
<b>2010 2011</b>	Accès à l'Eau Potable et à l'assainissement de trois écoles rurales à M'Kam Tolba ==>Tiflet [Rabat-Salé-Zemmour-Zaër / Khémisset]	- Association Avermes / M'Kam Tolba - Département de l'Allier - Commune d'Avermes - Crédit Agricole - Agence de l'Eau (AE) Loire Bretagne	- Association Avermes / M'Kam Tolba	- Collectivité - Agences de l'eau - Fonds privés - Associations 23.562 €	- Raccordement sur réseau pour Towala - Réalisation de 2 puits équipés de pompes immergées avec groupes électrogènes - Equipement sanitaires - Renforcement de la gestion communale
<b>2010 2011</b>	<b>Extension du réseau d'eau potable dans la commune de Snada</b> ==>Snada [Taza-Al Hoceima-Taounate / Al-Hoceima]	- Electriciens Sans Frontières (ESF) - Limousin - ESF - Paris - Syndicats d'Eau du Puy de Dôme - AE Loire Bretagne	néant	- Collectivités loi Oudin - Agences de l'eau - Associations 14.000 €	- Raccordement et pose de canalisations - Antennes et niches de regroupement des compteurs individuels
<b>2009 2010</b>	<b>Amélioration de l'accès</b>	- CARE international	- CARE international		- Mise en place des systèmes

**La coopération décentralisée franco-marocaine dans la gestion de la ressource en eau : le cas de la coopération entre le Département de l'Hérault (CG34) et la Région Souss Massa Drâa**

<b>18</b>	<b>à l'eau potable des communes du Caïdat de Aïn Sfa et mise en place d'un service local de l'eau ==&gt; Ain Sfa [L'Oriental]</b>	- Syndicat des eaux d'Île de France (SEDIF)	- Agence de l'Oriental - Office National de l'Eau Potable (ONEP) - Communes de Aïn Sfa, Labsara, Beni Khaled - Associations locales intervenant sur l'accès à l'eau - L'Initiative nationale de développement humain (INDH)	- Collectivités loi Oudin 193.090 €	d'adduction adaptés au contexte local - Amélioration de la desserte individuelle à partir d'un compteur collectif - Former des associations locales au cycle RFE (Relève – Facturation – Encaissement) et à la petite maintenance - Assurer une campagne de sensibilisation à l'eau, l'assainissement et l'hygiène
<b>2009</b>	Accès à l'eau potable pour 3 Douars de la région de Rahmna ==> <b>Sidi Bou Othmane [Marrakech-Tensift-Al Haouz / Kelâat Es-Sraghna]</b>	- Association l'Occasion de Reprendre Mon Elan (ORME) - AE Adour Garonne - CC vallées et terrasses de l'Aveyron	- Services marocains de l'hydraulique	- Collectivité - Agences de l'eau 174.000 €	- Approfondissement par battage de trois puits - Equipement de sprints d'un dispositif de pompage - Réalisation d'un abri de protection des équipements - Construction d'un réservoir - Fourniture et pose les canalisations de distribution
	Accès à une eau potable	- Afoulki - AE Rhône	- Délégation Provinciale de	- Collectivités loi Oudin -	- Raccordement

<b>2009</b> <b>6</b> <b>mois</b>	et à un assainissement adéquat dans plusieurs écoles rurales de la province d'Essaouira <b>==&gt;Essaouira [Marrakech-Tensift-Al Haouz / Essaouira]</b>	Méditerranée et Corse - Grand Lyon - Véolia	l'Enseignement du Ministère de l'Education Marocain de Essaouira - ONEP	Fonds privés 53.250 €	au réseau si possible/ Forage d'un puits ou réhabilitation/ construction d'une citerne - Construction ou réhabilitation d'un bloc sanitaire - Création du réseau propre d'alimentation
	Amélioration de l'accès	- Association Eau Soleil	- Commune rurale N'Zalat -	- Collectivité - Collectivités	-Réservoir avec cuve

**La coopération décentralisée franco-marocaine dans la gestion de la ressource en eau : le cas de la coopération entre le Département de l'Hérault (CG34) et la Région Souss Massa Drâa**

<b>2009</b> <b>6</b> <b>mois</b>	à l'eau potable dans le village d'Aabari ==> <b>N'Zalat [Meknès-Tafilalet / Errachidia]</b>	- Conseil Général de l'Ain - Grand Lyon - Véolia	Service Eau du Ministère de l'Équipement à Errachidia - Direction Provinciale du Ministère de l'Équipement d'Errachidia - Association El Fath	loi Oudin - Agences de l'eau - Associations 72.760 €	polyéthylène - Pose de canalisations - 7 fontaines publiques avec puits perdu pour les eaux de vanne - Pompage solaire sur forage existant
<b>2009</b>	Alimentation en eau potable du douar d'Aftiss ==> <b>Aftiss [Fès-Boulemane / Fès]</b>	- AE Rhin Meuse - Association AMEISA - Comptoir agricole de Hochfelden - Lycée Agricole d'Obernai	- Association AI Amal du douar d'Aftiss - INDH	- Etat - Agences de l'eau - Fonds privés 55.850 €	- Fonçage d'un puits - Fourniture et mise en place d'un système de pompage solaire et d'une clôture - Réalisation d'un réservoir surélevé - Fourniture et pose des conduites pour l'alimentation en eau potable
<b>2009</b>	<a href="#">Rénovation de l'école de Laawabed (Province de Kénitra)</a> ==> <b>Laawabed [Gharb-Chrarda-Beni Hssen / Kénitra]</b>	- Conseil régional de Lorraine - Association Khamsa	néant	- Collectivités - Associations	néant
<b>2009</b>	<a href="#">Taroudannt 3: Adduction d'eau potable et assainissement dans 8 villages de la région de Taroudannt</a> ==> <b>Taroudannt [Sous-Massa-Drâa / Taroudant]</b>	- Association Migrations et Développement - Grand Lyon - Veolia	- Direction provinciale de l'équipe de Taroudannt - Agences de Bassin Souss Massa (ABSM) / Tensift	- Associations - Fonds privés 597.246 €	néant
80 <b>2008</b> <b>2010</b>	Projet d'assainissement des eaux usées sur la commune d'Itzer ==> <b>Itzer</b>	- IUT de Tours - Région Centre	CHOUKOUR Marc - Olivier_2010 - Commune d'Itzer - Région de Meknès-Tafilalet - ONEP - Université Moulay Ismail	Collectivités loi Oudin 24.000 €	néant



<b>2007</b> <b>2009</b>	d'une adduction d'eau à 6 villages supplémentaires et équipement d'un réseau d'assainissement pour un de ces villages dans la province de taroudant ==> <b>Taroudant [Sous-Massa-Drâa / Taroudant]</b>	Développement - Grand Lyon - AERM&C - Véolia - AE Rhône Méditerranée et Corse	ONEP - Associations villageoises - Direction Provinciale de l'Equipement (DPE) - Cellule Assainissement et Environnement de la Province de Taroudant - Délégation Santé de Taroudant - Ministère de l'Education Nationale -L'Institut National de recherche Agroalimentaire	Agences de l'eau - Fonds privés 210.000 €	d'évacuation des eaux de pluie - Localisation des sorties des eaux usées et des regards - Implantation des collecteurs - Implantation de la station d'épuration - Plan du réseau d'assainissement
<b>2007</b> <b>2009</b>	Aménagement des installations d'eau potable au village de Tinissene ==> <b>Tinissene</b>	- Association Rouennaise de Réadaptation de l'Enfance Déficiante (ARRED) - AE Rhin-Meusecy- Conseil Général de la Meurthe et Moselle - Espace de Solidarité Associative et de Formation (ESAF)	néant	- Collectivités loi Oudin - Agences de l'eau - Fonds privés 84.000 €	- Réaménagement de la source principale de Tinissene - Aménagement de la source de l'école - Suppression des toilettes intérieures - Différencier les usages de l'eau
<b>2007</b>	Aménagement des		- CARE international -	- Collectivités loi Oudin	- Plan de développement

**La coopération décentralisée franco-marocaine dans la gestion de la ressource en eau : le cas de la coopération entre le Département de l'Hérault (CG34) et la Région Souss Massa Drâa**

2008 20 mois	ressources en eau de la commune d'Aïn Sfa ==> <b>Ain Sfa [L'Oriental]</b>	- CARE international - SEDIF	Commune d'Aïn Sfa - Entreprise Safi El Hassane - Direction de l'Action Sociale de la Wilaya - Agence pour la Promotion et le Développement économique et social de la Préfecture et des Provinces de la région Orientale du Royaume (APDO) -INDH	- Fonds privés 150.000 €	de la vallée - Aménagement du système d'eau existant - Construction de barrages - Renouvellement des normes de distribution - Promotion de la microfinance pour le développement du marché agricole - Développement du tourisme national et de l'écotourisme international
2007 en cours	<u>Réduction du déficit en eau et gestion raisonnée de la ressource</u> ==> <b>Arazane [Sous-Massa-Drâa / Taroudant] - Tiout [Sous-Massa-Drâa / Taroudant]</b>	- Conseil Général de l'Hérault - AERM&C - VERSeau	- ABHSM - Région Souss-Massa-Drâa (RSMD)	néant	néant
2007	<u>Chantier de jeunes-aménagement d'une source d'eau à Tinissene</u> ==> <b>Tinissene</b>	- ESAF - Conseil Général de Lorraine	néant	- Collectivité 3.000 €	néant
2007	Alimentation en eau potable des huit douars et assainissement des 4 écoles du Douar de	- Association pour le Développement des Echanges entre la France, le	- Commune rurale de Sfassif - Province de Khémisset	- Collectivité - Agences de l'eau 124.500 €	- Assainissement des eaux usées du centre d'Ain Jemaa - Construction
82	Chbiliya dans la commune rurale de Sfassif ==> <b>Khemisset [Rabat-Salé-Zemmour-Zaër /</b>	Maroc et le Sénégal (ADEFRAMS) - Association des usagers - AE Seine-Normandie - SEDIF -	CHOUKOUR	Marc - Olivier_2010	d'un réservoir de stockage et de régulation - Rénovation des canalisations principale - Réfection des 8 fontaines

<b>2007 18 mois</b>	développement économique et social de Jemb Tor, Ben Saddou et Ouled Amer/Tirnest, villages du Moyen Atlas ==> <b>Ain Cheggag, El Orjan [Fès-Boulemane / Boulmane]</b>	Bretagne - Conseil Général d'Ile et Vilaine - Agence des micro-projets	Cheggag - Commune rurale d'El Orjan - Association L'Aire - Entreprise Kalfaoui - Entreprise SATRAV - Direction provinciale de l'Equipement - Direction des Affaires Rurales (DAR)	de l'eau - Fonds privés 109.419 €	Forage et château d'eau à Jemb Tor - Puits et réservoir à Ouled Amer - Promotion des femmes aux responsabilités de gestion de l'eau - Education sanitaire (prévention des maladies et protection de l'eau) - Formation de 3 maintenanciers - Appui au développement économique (conseil en production agricole)
<b>2006</b>	Réalisation du réseau d'adduction d'eau du douar à Tassouante ==> <b>Tassoudannt</b> [Meknès-Tafilalet / Errachidia]	- <a href="#">Mairie de Neuves-Maisons</a> - <a href="#">AE Rhin-Meuse</a> - <a href="#">Conseil Général de la Meurthe et Moselle</a> - <a href="#">Oasis France Maroc</a>	néant	- Collectivité - Agences de l'eau 108.000 €	- Construction de l'adduction d'eau - Aménagement du réservoir - Formation de maintenanciers
<b>2005</b>	Coopération entre la Région Nord-Pas de Calais et la Région Doukkala Abda ==> <b>Doukkala</b> [Doukkala Abda]	- Région Nord-Pas de Calais	- Région Doukkala Abda	néant	néant
<b>2005 2008 2</b>	Tarodannt 1: Projet Eau Potable et	- Association Migrations et Développement	- Communes rurales - ONEP -	- Collectivités loi Oudin -	- Construction du canal d'évacuation

**La coopération décentralisée franco-marocaine dans la gestion de la ressource en eau : le cas de la coopération entre le Département de l'Hérault (CG34) et la Région Souss Massa Drâa**

<b>ans et demi</b>	Assainissement Environnement ==> <b>Taroudant</b> [Sous-Massa-Drâa / Taroudant]	Grand Lyon - Veolia - Fondation Ensemble	Associations villageoises	Fonds privés 780.118 €	des eaux de pluie - Localisation des sorties des eaux usées et des regards - Implantation des collecteurs - Implantation de la station d'épuration - Plan du réseau d'assainissement
<b>2004 2007</b>	Lutter contre l'abandon scolaire à travers l'accès à l'eau et à l'assainissement dans 37 écoles de la ville de Tanger ==> <b>Tanger-Ville</b> [Tanger-Tétouan / Tanger-Asilah]	- Veolia Waterforce Waterdev - Veolia Environnement - Grand Lyon Unicef France	- Ville de Tanger - Al Barzakh - Amendis - Unicef Maroc - Ministère marocain de l'Education Nationale - Wilaya de Tanger - Asilah	- Collectivités loi Oudin - Fonds privés 534.000 €	- 268 WC construits ou rénovés pour les élèves - 54 WC pour les enseignants - 133 Lavabos collectifs construits ou rénovés - 25 Branchements aux réseaux d'eau potable
	Partenariat pour la	- Fédération des	- Ville de Figuig - ONEP -	- Collectivité - Collectivités loi	- Construction d'une

2003 2006	réalisation du système d'assainissement de l'Oasis de Figuig ==>Figuig [L'Oriental / Figuig]	Associations de Figuig en France - Syndicat Intercommunal pour l'Assainissement de l'Agglomération Parisienne (SIAAP) - Ville de Tremblay - Conseil Régional de la Seine-Saint-Denis - Département de Seine-Saint-Denis - Bureaux d'études AGMIR et SOGREAH	Conseil Provincial - Conseil Régional de l'Oriental - Associations locales - APDO	Oudin 567.780 €	station de lagunage et les branchements - Organisation et la gestion du service public d'assainissement - Réutilisation des eaux traitées pour l'agriculture
2001	Adduction d'eau de la commune de Kariat Ben Aouda ==> Karia Ben Aouda [Gharb-Chrarda-Beni Hssen / Kénitra]	- AE Seine Normandie - Conseil Général de Meurthe et Moselle - AREED	- ONEP	- Collectivité - Agences de l'eau 35.000 €	- Fourniture et pose de conduites à partir de points de forage - Construction et équipement de 2 fontaines
2000	<a href="#">Une coopération d'échanges et de formation Partenariat Onep – SIAAP ==&gt;Rabat [Rabat-Salé-Zemmour-Zaër / Rabat]</a>	- SIAAP	- ONEP	- Collectivités loi Oudin	néant
5 ans	Schéma directeur d'assainissement des douars périurbains de la commune de Tata ==> Tata [Guelmim-Es Smara / Tata]	- Ville d'Assistance Aquassistance - Lyonnaise	- La ville de Tata - Aquassistance - Unicef Maroc	néant	néant
		des eaux CHOUKOUR Marc - Olivier		2010	

## Annexe 2: Discours SM Mohammed VI sur la Régionalisation le 3 Janvier 2010 à Marrakech

"Louange à Dieu,.

Prière et salut sur le Prophète, Sa famille et Ses compagnons,.

Mesdames, Messieurs,.

Nous procédons aujourd'hui à l'installation de la Commission Consultative de la Régionalisation.

C'est un moment fort et solennel. Nous considérons qu'il marque le lancement d'un chantier structurant, dont Nous voulons qu'il constitue un tournant majeur dans les modes de gouvernance territoriale.

Nous entendons également en faire un prélude à une nouvelle dynamique de réforme institutionnelle profonde.

De ce fait, la régionalisation élargie escomptée n'est pas un simple aménagement technique ou administratif. Elle traduit, plutôt, une option résolue pour la rénovation et la modernisation des structures de l'Etat, et pour la consolidation du développement intégré.

Aussi, avons-Nous décidé d'associer toutes les forces vives de la nation à l'effort de conception générale de ce projet.

Nous avons jugé opportun de créer, à cet effet, une commission consultative ad hoc. Nous en avons confié la présidence au Professeur Omar Azziman, eu égard à la compétence, l'expérience, l'impartialité et le sens élevé du devoir, que Nous lui connaissons.

Considérant le caractère multidimensionnel de la régionalisation, Nous avons tenu compte, dans la composition de cette commission, de l'attachement, particulièrement patriotique, de ses membres à l'intérêt général, de la diversité de leurs profils et sensibilités, et de la complémentarité de leurs spécialités, ainsi que de leur grande familiarité avec la chose publique et les spécificités locales et régionales de leur pays.

Conformément à l'approche participative dont Nous avons ancré l'usage dans toutes les réformes majeures, Nous appelons la commission à un travail d'écoute et de concertation avec les instances et les acteurs concernés et qualifiés.

Nous attendons de cette commission qu'elle mette au point la conception générale d'un modèle national de régionalisation avancée, englobant toutes les régions du Royaume, et qu'elle la soumette à Notre Haute Appréciation à la fin du mois de juin prochain.

Comme Nous l'avons déjà souligné, Nous invitons la commission à s'attacher à mettre au point un modèle maroco-marocain de régionalisation, issu des spécificités de notre pays.

L'une de ces spécificités fondamentales est que la Monarchie marocaine figure parmi les plus anciennes du monde.

La Monarchie marocaine est restée, à travers les âges, le garant de l'unité de la nation, incarnant la symbiose qui la lie aux différentes composantes du peuple, et veillant à s'enquérir de la situation des populations sur le terrain, partout dans le Royaume.

---

Le Maroc se distingue par son patrimoine historique séculaire, autant que par son évolution moderniste notoirement connue, en matière de décentralisation élargie. Il appartient donc à la commission de mettre au point un système national novateur de régionalisation, sans pour autant sombrer dans le mimétisme ou la reproduction à la lettre des expériences étrangères.

Notre dessein ultime est de poser les fondements d'un modèle de régionalisation avant-gardiste pour les pays en développement. Nous entendons ainsi conforter la place privilégiée de notre pays, comme exemple à émuler, lorsqu'il s'agit de prendre des positions nationales audacieuses et d'apporter des réponses marocaines créatrices à des questions marocaines majeures.

De ce point de vue, cette conception générale doit être élaborée en s'appuyant sur quatre fondamentaux, à savoir :

Premièrement : l'attachement aux sacralités et aux constantes de la nation, notamment l'unité de l'Etat, de la nation et du territoire, unité dont Nous sommes le Garant et le Protecteur.

Par conséquent, la régionalisation élargie doit être la confirmation démocratique de la singularité du Maroc, riche par la diversité de ses affluents culturels et de ses atouts spatiaux, le tout se fondant en une identité nationale unique et singulière.

Deuxièmement, la consécration du principe de solidarité : La régionalisation ne doit pas se réduire à une simple redistribution des compétences entre le centre et les régions.

En effet, la régionalisation ne sera équilibrée et n'aura une portée nationale que si l'exploitation optimale par chaque région de ses atouts et potentialités propres, s'opère en corrélation et en concomitance avec la mise en place des mécanismes efficaces de solidarité, incarnant la complémentarité et la cohésion interrégionales dans un Maroc uni.

Troisièmement : la recherche de l'harmonisation et de l'équilibre, pour ce qui concerne les compétences et les moyens, ainsi que la prévention des interférences et des conflits de compétences entre les différentes collectivités locales, les autorités et les institutions.

Quatrièmement : l'adoption d'une large déconcentration dont la mise en Œuvre effective est indispensable pour une régionalisation judicieuse, dans le cadre d'une gouvernance territoriale efficace, fondée sur la corrélation et la convergence.

Mesdames, Messieurs,.

Nous espérons voir aboutir ce chantier fondateur à la concrétisation d'objectifs substantiels majeurs.

Il s'agit, tout d'abord, de l'avènement de régions à part entière viables et stables dans le temps, fondées sur des critères rationnels et réalistes, inhérents à un système de régionalisation nouveau.

Vient, en second lieu, l'émergence souhaitée de conseils démocratiques disposant des prérogatives et des ressources dont ils ont besoin pour prendre en charge le développement régional intégré.

De fait, Nous ne voulons pas que les régions du Maroc de la bonne gouvernance territoriale, soient des entités purement formelles ou bureaucratiques, mais plutôt comme des institutions représentatives d'élites qualifiées et aptes à gérer au mieux les affaires de leurs régions respectives.

Nous entendons, entre autres objectifs majeurs, placer nos provinces du Sud récupérées parmi les premiers bénéficiaires de la régionalisation avancée. Le Maroc, en effet, ne peut se cantonner dans l'immobilisme, alors que les adversaires de notre intégrité territoriale s'évertuent à entraver le processus onusien visant à trouver une solution politique réaliste et mutuellement acceptable au conflit artificiel suscité autour de ces provinces, solution fondée sur Notre Initiative d'autonomie, réservée au Sahara marocain.

Nous réaffirmons que cette initiative, forte de la crédibilité onusienne, reste toujours de mise pour toute négociation sérieuse et responsable devant conduire au règlement réaliste et définitif souhaité.

Parallèlement, Nous sommes résolu à aller de l'avant dans la concrétisation de Notre détermination à permettre aux loyaux fils et habitants de notre Sahara marocain de disposer d'une large latitude dans la gestion de leurs propres affaires locales, et ce, dans le cadre d'une régionalisation avancée que Nous veillerons à mettre en Œuvre avec une volonté nationale souveraine.

Mesdames, Messieurs,.

Nous attendons de chacun qu'il fasse preuve d'une forte mobilisation, et qu'il prenne la pleine mesure des enjeux stratégiques de ce chantier déterminant qu'est la régionalisation élargie, à l'aune duquel on appréciera le succès des grandes réformes structurantes que Nous conduisons.

Nous engageons, donc, la commission à procéder à un examen approfondi des problématiques qui se posent effectivement dans ce domaine, et l'exhortons à mutualiser les efforts et à faire preuve d'innovation et de créativité pour présenter des propositions pratiques et réalisables en la matière.

Notre ambition nationale est de passer d'une régionalisation naissante à une régionalisation avancée d'essence démocratique et vouée au développement.

Nous assurons cette commission de Notre soutien et de Notre volonté de suivre ses travaux, et donnons, à cet égard, Nos Hautes Directives au gouvernement et à toutes les autorités pour qu'ils lui apportent leur collaboration et mettent à sa disposition les moyens qui lui sont nécessaires pour s'acquitter de sa mission.

Nous implorons le Très-Haut de guider nos pas et de nous aider à atteindre les objectifs que nous escomptons en faisant de la régionalisation élargie le socle de l'édifice institutionnel de l'Etat Marocain, dont Nous nous attachons à consolider les fondements comme Etat moderne de droit, des institutions et de la bonne gouvernance.

Nous veillons, à cet égard, sur la concomitance et l'étroite corrélation entre, d'une part, la protection des droits de la patrie en termes d'unité, d'intégrité territoriale et de souveraineté et, d'autre part, les droits de tous les Marocains à exercer une citoyenneté responsable et à jouir pleinement de leur dignité dans le cadre d'un Maroc unifié, solidaire, paisible et prospère.

Wassalamou alaikoum warahmatoullahi wabarakatouh".