

Deuxième session plénière
Agadir, le 29 janvier 2011

Rapport de l'ARLEM sur la gestion locale de l'eau dans le bassin méditerranéen

Le présent rapport a été élaboré par son rapporteur, M. Ramón Luis Valcárcel Siso, président de la région de Murcie (Espagne). Il a été examiné par les membres de la commission du développement durable (SUDEV) de l'ARLEM les 2 juillet et 8 novembre 2010 et il a été adopté lors de la deuxième session plénière de l'ARLEM qui s'est tenue le 29 janvier 2011 à Agadir (Maroc).

INTRODUCTION ET TOILE DE FOND

La déclaration du **Sommet de Paris du 13 juillet 2008**, au cours duquel a été créée l'Union pour la Méditerranée (UpM) en présence de 43 chefs d'État et de gouvernement de l'UE et du bassin méditerranéen, inscrit la gestion durable des ressources hydriques au rang de ses priorités fondamentales.

Lors de la Conférence ministérielle euro-méditerranéenne sur l'eau, qui s'est tenue en Jordanie le 22 décembre 2008, les ministres de l'UpM ont convenus de mettre en place une **stratégie pour l'eau en Méditerranée** et ont adopté des lignes directrices pour la préparation de cette future stratégie, en invitant les collectivités locales et régionales à y participer.

Lors du **Cinquième forum mondial de l'eau, tenu à Istanbul en mars 2009**, les collectivités locales ont adopté le Pacte d'Istanbul pour l'eau, dans lequel elles s'engagent à optimiser les systèmes de gestion de l'eau et à les adapter aux défis mondiaux, en identifiant ces défis, en élaborant des plans d'adaptation, et en établissant des objectifs spécifiques.

Au cours de la conférence organisée par la Commission Méditerranée de Cités et Gouvernements Locaux Unis (Med-CGLU), à Lyon, le 24 novembre 2009, la contribution apportée par les collectivités locales et régionales à la stratégie pour l'eau de l'Union pour la Méditerranée a été adoptée.

La Quatrième conférence ministérielle euro-méditerranéenne sur l'eau, qui s'est tenue à Barcelone le 13 avril 2010, n'a finalement pas débouché sur une adoption de la stratégie pour l'eau en Méditerranée, mais le texte du projet constitue une base fondamentale pour pouvoir réaliser à l'avenir des progrès dans ce domaine¹.

Le 21 janvier 2010 s'est tenue la première réunion de l'Assemblée régionale et locale euro-méditerranéenne (ARLEM), créée par le Comité des régions de l'UE, les collectivités territoriales des trois rives de la Méditerranée, et les associations internationales et européennes qui représentent des entités locales et régionales au sein du Partenariat euro-méditerranéen. La finalité de l'ARLEM est de garantir que l'UpM reçoive le soutien indispensable des collectivités locales et régionales pour réaliser ses différents projets et leur donner une dimension territoriale.

En élaborant le présent rapport sur la gestion locale de l'eau, l'ARLEM entend contribuer, dans une perspective régionale et locale, à la **stratégie pour l'eau en Méditerranée**, à ses priorités, ses objectifs et ses instruments, en visant deux objectifs généraux : d'une part, favoriser l'adoption de la stratégie sur l'eau; de l'autre, proposer des actions concrètes dans ce domaine, à partir des propositions qui ont reçu un écho favorable lors de la Conférence ministérielle de Barcelone en avril 2010.

¹

Ce point (ainsi que les points qui se réfèrent par la suite au même thème) sera probablement amendé en fonction des conclusions du prochain sommet des chefs d'État et de gouvernement.

PROPOSITIONS DES ÉLUS LOCAUX ET RÉGIONAUX CONCERNANT LA STRATÉGIE POUR L'EAU EN MÉDITERRANÉE, AINSI QUE SA GESTION LOCALE ET INTÉGRÉE

Préserver les ressources hydriques, tant d'un point de vue qualitatif que quantitatif, constitue l'un des principaux défis de la planète. Les défis qui se présentent au monde entier exigent des réponses d'ensemble. Ainsi, la gestion efficace de l'eau nécessite une action commune et la participation de toutes les administrations et usagers concernés, parce que les objectifs fixés ne pourront être atteints qu'au prix d'un consensus et d'un engagement commun.

Le bassin méditerranéen souffre d'une grave pénurie d'eau, qui a des répercussions sur l'environnement et sur le déroulement des activités socio-économiques de millions de personnes de la région. Il y a un risque de voir s'aggraver cette pénurie dans les années à venir, pour des raisons climatiques, économiques, démographiques et sociales. Les responsables locaux et régionaux sont conscients du problème et adhèrent aux objectifs et aux mesures figurant dans le projet de stratégie pour l'eau en Méditerranée; ils sont convaincus qu'il est nécessaire d'apporter une réponse conjointe de tous les niveaux de gouvernement de la zone concernée.

Il conviendra de développer cette stratégie à travers un processus convenablement structuré et ouvert, associant tant les gouvernements nationaux que les responsables locaux et régionaux. La mise en œuvre et le suivi des politiques et des initiatives prévues dépendra en grande partie d'une définition judicieuse des responsabilités et d'une bonne coordination entre tous les niveaux de gouvernement. De même, le secteur privé et la société civile devront contribuer activement au développement de la stratégie en suivant les principes de la participation publique et de la bonne gouvernance en matière de ressources hydriques.

De fait, l'implication des élus locaux et régionaux dans le domaine de la gestion de l'eau est toujours plus forte, mais il convient toutefois de renforcer et de soutenir plus largement leur rôle, toujours conformément au principe de subsidiarité et de répartition des responsabilités au niveau le plus approprié. De plus, il est nécessaire d'assurer à tous les niveaux une gestion intégrée, décentralisée et participative non seulement de l'eau, mais aussi des écosystèmes et des ressources naturelles connexes. D'autre part, il ne faut pas oublier la nécessité d'assurer l'accès à l'eau dans les zones rurales afin de lutter contre leur dépeuplement, conformément aux recommandations de l'ONU de juillet 2010 en la matière.

Gestion locale et intégrée de l'eau

Les collectivités locales jouent un rôle de plus en plus actif dans l'approvisionnement en eau et les services d'assainissement. Ainsi, de nombreuses collectivités locales et régionales sont chargées de la mise en place de politiques, de plans et d'actions dans ce secteur, ainsi que de la lutte contre les mauvaises pratiques et l'usage inefficace de l'eau.

Parallèlement aux interventions de grande envergure sur le plan des infrastructures et de la réglementation, qui relèvent généralement de la compétence des gouvernements nationaux, des mécanismes tels que les incitations financières, l'analyse coûts-avantages ou coût-efficacité revêtent

une grande importance pour choisir rationnellement des stratégies de gestion de la demande et de l'offre en eau, lesquelles doivent être conçues en coopération avec les collectivités territoriales. Ces dernières devraient également promouvoir leurs propres instruments de gestion de la demande, tels que les systèmes de mesure, les incitations à adopter des systèmes de réutilisation des eaux usées domestiques, les améliorations de réseaux, les tarifs par tranches ou les impôts locaux, ou encore les instruments fiscaux frappant la production d'eaux usées pour permettre leur traitement et leur recyclage. De cette manière on renforcerait la capacité d'autofinancement du secteur dans le but d'éviter la consommation excessive, de tendre vers un usage toujours plus efficace, et de garantir le respect du principe du "pollueur payeur". Dans l'élaboration de ces stratégies, il convient de prêter attention à l'importance que revêt, dans certaines régions, l'utilisation de systèmes traditionnels de gestion de l'eau, qui constituent souvent un patrimoine culturel et technologique précieux, à préserver. De même, l'amélioration de l'efficacité énergétique devra être considérée comme un critère très important dans le choix de stratégies alternatives, de manière à optimiser simultanément l'approvisionnement en eau et la consommation d'énergie.

La gestion locale comprend également la promotion de mesures de niveau infranational destinées à améliorer la résilience des systèmes de ressources hydriques face aux sécheresses et au changement climatique – qui est appelé à aggraver les problèmes actuels –, à réduire les risques d'inondations grâce aux infrastructures et à l'aménagement du territoire, à protéger tant les eaux de surface que les eaux souterraines, et à fournir à tous les niveaux une gestion intégrée, décentralisée et participative non seulement de l'eau, mais aussi des écosystèmes et des ressources naturelles connexes.

La mise en place de la stratégie pour l'eau doit être guidée par une approche intégrée des ressources hydriques, en s'assurant que les mesures prises associeront toutes les politiques sectorielles (environnement, transports, énergie, agriculture, etc.), tous les acteurs concernés, et les différents niveaux de décision. Cette approche doit comprendre aussi bien la gestion de l'offre que celle de la demande. Elle doit développer, le cas échéant, des mesures pertinentes – structurelles (mise en place d'améliorations technologiques, nouvelles infrastructures et modernisation des infrastructures existantes, etc.) et non structurelles (réglementations, systèmes d'incitations financières, mécanismes institutionnels, etc.) – et être attentive aussi bien aux aspects quantitatifs que qualitatifs des ressources hydriques (qualité environnementale, rareté, efficacité, problèmes d'inondation, de sécheresse ou liés au changement climatique).

Il conviendra de doser rationnellement les différentes mesures en les adaptant aux spécificités de chaque cas concret, suivant des plans et des stratégies assurant la participation des collectivités territoriales, et garantissant grâce à leur participation directe la viabilité, la rentabilité et les gains sociaux et environnementaux de ces plans.

Gouvernance

Pour assurer une mise en œuvre appropriée de l'approche intégrée, il conviendra d'établir les différents plans en fonction des districts hydrographiques, et non des cadres politico-administratifs. Les collectivités locales doivent être associées efficacement à tous les organes de planification et de

gestion des districts hydrographiques, suivant un schéma de gouvernance à multiniveaux et de gestion commune, où les responsabilités seront différenciées et bien définies.

Les principes de subsidiarité, de coordination et de gouvernance à multiniveaux revêtent une importance particulière pour garantir la réussite de la stratégie pour l'eau. En effet, sous une vision commune déterminée par l'UpM, il est du ressort des États, en coopération avec leurs collectivités territoriales, de mener les actions nécessaires pour répondre aux problèmes ayant trait à la gestion des ressources hydriques. Pour assurer une gouvernance efficace, il est indispensable de garantir une participation des citoyens et une transparence dans la prise de décisions, en impliquant non seulement les gestionnaires de l'eau, mais aussi toutes les entités et personnes concernées, depuis les plus hautes instances de décision jusqu'aux usagers en bout de chaîne.

Les actions doivent donc s'inscrire dans un contexte global euro-méditerranéen, mais être menées localement, avec la flexibilité indispensable à la gouvernance à différents niveaux de responsabilité. À cet égard, et en vue de faciliter la mise en place d'un cadre de gouvernance effectif, il serait envisageable de créer de nouveaux mécanismes de consultation à différents niveaux: **les comités de consultation**. De tels mécanismes contribueraient à canaliser et à formaliser la participation publique en réunissant les collectivités locales et régionales, les différents groupes d'usagers et les administrations centrales, sous couvert d'instances régionales telles que l'UpM ou l'Union européenne et en étroite coordination avec elles.

Ces comités de consultation, constitués dans un premier temps au niveau des districts hydrographiques et ultérieurement suivant des regroupements à plus grande échelle, auraient comme principal objectif de mener un travail collaboratif qui déboucherait sur des stratégies de gestion intégrée de l'eau et, au bout de la chaîne, de contribuer à l'application des dispositions de la stratégie pour l'eau: sa mise en route effective au niveau territorial déterminé, puis le suivi et l'évaluation de ses objectifs.

Les comités de consultation permettraient de cerner les besoins spécifiques des différents territoires au sein d'un cadre stratégique commun pour la gestion de l'eau, susceptible d'intégrer les différentes politiques locales et régionales. Il s'agirait d'assurer la coordination et l'efficacité des objectifs poursuivis, en veillant à tout moment aux intérêts locaux et régionaux, sur la base de l'intérêt général et de celui des générations futures.

Pour développer cette démarche, il faudrait pouvoir s'appuyer sur un cadre qui, d'une part, légitime le rôle des autorités régionales et locales impliquées dans la gestion de l'eau et, d'autre part, fournisse les moyens financiers et les ressources humaines nécessaires, dans le respect du principe de subsidiarité et du système interne de chaque État.

Proposition de projet pilote

Les collectivités locales et régionales du bassin méditerranéen, convaincues que l'expérience du niveau de gouvernement le plus proche du citoyen revêt une valeur ajoutée, aspirent à s'associer pour promouvoir le développement des objectifs définis par la stratégie pour l'eau en Méditerranée.

À cette fin, il est proposé que l'UpM, en coordination avec l'ARLEM, mette en route un projet pilote euro-méditerranéen qui permette, dans sa première phase, de déterminer des objectifs concrets et consensuels², s'inspirant de ceux déjà définis dans le cadre de la stratégie pour l'eau, et suivant le modèle du Pacte des maires de l'UE pour la lutte contre le changement climatique ainsi que du Pacte d'Istanbul pour l'eau. Ses objectifs devraient constituer des cibles pour les collectivités locales et régionales qui participeraient au projet, sous la responsabilité du secrétariat général de l'UpM. Les collectivités territoriales devraient être les principales actrices de ce projet pilote, avec pour finalité de contribuer à la réalisation des objectifs à court et moyen terme de la stratégie. Elles pourraient recevoir des financements de la part de l'UpM, de l'UE, ou d'autres bailleurs de fonds internationaux ou privés.

À cet égard, et sur la base des principes de la stratégie pour l'eau et des contributions transmises par différentes collectivités locales ou régionales méditerranéennes en vue de l'élaboration du présent rapport, il est proposé que les projets poursuivent durant la phase pilote les objectifs préalablement identifiés, dans le cadre des domaines d'action suivants: 1) éducation et sensibilisation; 2) formation; 3) recherche et transfert de technologie.

Il convient que les destinataires premiers de ces domaines d'action soient les acteurs qui participent directement à la gestion des ressources hydriques, depuis l'administration jusqu'aux usagers finaux. Le projet pilote devra cependant comprendre expressément des actions de formation et d'échange de connaissances et de bonnes pratiques entre tous les acteurs intéressés, avec un objectif de continuité et d'évolution.

Il conviendrait que ce projet pilote soit mené dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée et en étroite collaboration avec l'ARLEM, qui conviendraient de la procédure nécessaire pour le mettre en route. Cette procédure comprendrait le lancement par l'UpM d'un appel à propositions, un processus d'évaluation, l'établissement de critères de sélection (conformes aux quatorze critères déjà définis dans la stratégie) et la création d'un comité de suivi des projets au sein du Secrétariat général de l'UpM.

Pour que cette initiative et les futurs projets sélectionnés suivent leur cours, il sera nécessaire de déterminer les sources de financement disponibles.

*

* *

2

Par exemple, en rapport avec les différents domaines suivants: le traitement des eaux pluviales; la dépollution, la récupération et la réutilisation des eaux; les analyses économiques et la mise en œuvre du principe "pollueur payeur"; l'impact du risque d'inondation et d'élévation du niveau de la mer; l'examen conjoint du rapport eau-énergie dans les services des eaux; la mise en place de réseaux spécifiques d'observation des ressources en eau dans des zones soumises au stress hydrique; la vulnérabilité des systèmes d'approvisionnement face au changement climatique; ou encore la diversification des sources d'approvisionnement.

RECOMMANDATIONS POLITIQUES

Pour respecter dûment les quatre priorités établies dans la stratégie pour l'eau (gouvernance de l'eau; adaptation au changement climatique; gestion de la demande; répartition des financements liés à l'eau), la participation des collectivités territoriales est nécessaire. Cela exige que les responsabilités soient définies de manière appropriée et qu'il y ait une coordination entre tous les niveaux de gouvernement.

En définissant les responsabilités, il faut garantir un certain niveau de décentralisation et des ressources humaines et financières propres qui puissent permettre aux collectivités territoriales de jouer leur rôle complémentaire par rapport aux acteurs nationaux et internationaux.

L'ARLEM, convaincue de la valeur ajoutée qu'apporte l'expérience des collectivités locales et régionales de Méditerranée en matière de gestion de l'eau, et consciente que les objectifs assignés ne pourront être atteints que par une approche de gouvernance à multiniveaux,

1. **demande à l'UpM**, aux États membres et aux organisations internationales d'accomplir les efforts politiques nécessaires pour parvenir dans les meilleurs délais à **l'adoption de la stratégie** pour l'eau en Méditerranée et soutient les efforts déployés par les pouvoirs publics régionaux et locaux pour étudier les moyens d'accomplir les objectifs de la stratégie. Estime, en tout état de cause, que le fait que la stratégie n'ait pas été formellement adoptée ne doit pas empêcher la mise en route immédiate des actions nécessaires pour la réalisation de ses objectifs. Souhaite que les objectifs opérationnels de la stratégie répondent aux défis qui se profilent à court, moyen et long terme, en tenant compte de la nécessité de renforcer et de financer de nouvelles capacités, mais aussi d'approfondir les efforts de gestion de la demande.
2. **rappelle à l'UpM et aux États membres** qu'il est nécessaire d'**associer les collectivités locales et régionales** à la définition, au lancement, à l'application et au suivi des initiatives prévues dans le cadre de la stratégie pour l'eau; cela pourra aussi aider à atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement en ce qui concerne l'accès à l'eau et à l'assainissement;
3. **demande à l'UpM d'associer directement l'ARLEM** à toute initiative ayant trait à la définition et au lancement de la stratégie pour l'eau, en respectant ainsi la finalité pour laquelle l'Assemblée régionale euro méditerranéenne a été créée;
4. **est convaincue** que le **principe de gouvernance à multiniveaux** est inhérent aux actions en rapport avec la gestion de l'eau, en garantissant la participation de tous les acteurs intéressés et des différents niveaux de décision; **demande également aux États membres de l'UpM de veiller à l'application de ce principe** sur leur territoire respectif ainsi qu'à la mise en œuvre de la stratégie pour l'eau en Méditerranée; en particulier, demande d'associer les collectivités régionales et locales aux plans nationaux d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques, en promouvant ainsi la coopération décentralisée entre gouvernements locaux;

5. **suggère à l'UpM et aux États membres** de créer des "**comités de consultation**", qui constitueront un instrument visant à améliorer la gouvernance effective de la gestion intégrée des ressources hydriques. Ces comités, organisés suivant les districts hydrographiques, contribueraient à cerner les problèmes et les besoins spécifiques de chaque territoire ainsi que de l'ensemble du bassin méditerranéen, dans un cadre global et cohérent, selon une approche participative et transparente. De plus ils faciliteraient la mise en place de stratégies de gestion intégrée de l'eau et leur application effective, conformément aux dispositions de la stratégie pour l'eau, et contribueraient également à leur suivi et à l'évaluation leurs objectifs;
6. **propose à l'UpM** de lancer, à l'occasion du Forum mondial de l'eau qui se tiendra Marseille en mars 2012, un **projet pilote** sur la gestion locale de l'eau dans le cadre du développement de la stratégie pour l'eau en Méditerranée, suivant les principes décrits antérieurement. Il conviendrait que cette initiative soit coordonnée dans le cadre de l'UpM et menée en coopération avec l'ARLEM;
7. en vue de pourvoir comme il convient à toutes les initiatives nécessaires ayant trait à la gestion de l'eau en Méditerranée, **demande à l'UpM** que soit créé un **service spécifique** au sein de son Secrétariat général pour assurer le suivi et la continuité des affaires ayant trait à la gestion locale de l'eau, pour fournir une évaluation technique permanente et un suivi continu tout au long du cycle de vie des projets établis;
8. à cette fin **demande à l'UpM** que soit créé, dans le cadre de ce nouveau service et en collaboration avec la Commission européenne et d'autres institutions et organismes européens et internationaux, un atlas ou un **plan de financement**. Cet instrument comporterait un panorama complet des possibilités de financement et des synergies existant entre les différentes modalités et institutions. Cette initiative permettrait de stimuler la présentation de projets, en favorisant une meilleure compréhension et une transparence accrue des processus et des ressources existant, tout en promouvant une coopération effective accrue entre les différentes institutions;
9. en vue de faciliter l'échange des meilleures pratiques et de fournir une vision partagée des problèmes et des possibilités offertes, **demande à l'UpM** d'élaborer un catalogue explicatif actualisé des **différentes législations nationales et infranationales** qui existent en matière de gestion de l'eau, en mettant en valeur leurs caractéristiques principales, les expériences de mise en œuvre, ainsi que les tendances qui se dessinent pour l'avenir;
10. **demande à la Commission européenne** de répertorier et d'analyser tous les **projets en rapport avec la gestion de l'eau** menés dans le cadre de chacun des programmes européens et méditerranéens existants, ainsi que de réaliser une analyse d'ensemble qui permette de publier un guide unique des bonnes pratiques avec les résultats obtenus, axé sur les objectifs déterminés par la stratégie pour l'eau en Méditerranée;
11. **rappelle** qu'il est important de s'assurer la coordination, la participation et le conseil de **centres scientifiques et technologiques** d'excellence, tant euro-méditerranéens

qu'internationaux, qui développent des projets de recherche en rapport avec la gestion des ressources hydriques, en diffusant ces contributions par le canal de certaines initiatives de l'UpM, telles que l'Université euro-méditerranéenne;

12. **demande aux coprésidents de l'ARLEM de transmettre le présent rapport aux chefs d'État et de gouvernement de l'Union pour la Méditerranée, au Secrétaire général de l'UpM, au Président du Conseil européen, ainsi qu'aux présidents des différentes institutions et organes communautaires.**

*

* *

N.B.: L'annexe au présent document figure sur les pages ci-après.

ANNEXE – Liste des contributions reçues³

- Gouvernorat de Qalyubiya (Égypte)
 - Wilaya d'Alger (Algérie)
 - Région de Zadar (Croatie)
 - Ville de Ma'alot-Tarshiha (Israël)
 - Région de Catalogne (Espagne)
 - Région des Pouilles (Italie)
 - Département de l'Hérault (France)/ Arc Latin
 - Région de Sicile (Italie)
 - Nouakchott (Mauritanie)
 - Sousse (Tunisie)
 - Municipalité de Gaziantep (Turquie)
 - Cités et gouvernements locaux unis (CGLU)
 - Jacques Blanc, rapporteur sur le thème de l'intégration de la gestion des ressources (eau) au sein de l'Assemblée parlementaire de la Méditerranée.
-

³

Ces contributions peuvent être consultées à l'adresse suivante: www.cor.europa.eu/arlem.