

**GESTION DE LA DEMANDE EN EAU AU MOYEN ORIENT ET EN AFRIQUE DU NORD:
ENJEUX ET PERSPECTIVES**

Dr Hammou Laamrani¹, Dr Lamia El Fattal² & Dr Eglal Rached³

CENTRE DE RECHERCHES POUR LE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL (CRDI)
www.idrc.ca,

¹. *Coordinateur du projet Initiative régionale de la demande en eau au Moyen Orient et en Afrique du Nord (www.idrc.ca/wadimena)*

². *Gestionnaire principal de programme, Pauvreté Rurale et Environnement*

³. *Directrice Régionale du Bureau du Moyen Orient et d'Afrique du Nord*

8 Ahmed Nassim Street, 8th floor, Giza, P.O. Box 14, Orman, Giza, Egypte

Tel. +202 33 36 7051/2/3

Fax. +202 33 36 705

Correspondance :

hlaamrani@idrc.org.eg

RÉSUMÉ

La région du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord (MOAN) est de loin la plus aride au monde. Avec un niveau de pauvreté hydrique sans égal dans certains pays comme le Yémen ou la Jordanie, l'eau est de plus en plus la contrainte majeure au développement, à la lutte contre la pauvreté et à la durabilité des écosystèmes.

La dernière décennie a été marquée par de nombreuses réformes des politiques de l'eau au bénéfice de la gestion de la demande en eau (GDE) qui a eu un élan remarquable sur certains aspects mais qui piétine sur d'autres notamment les instruments économiques, les règles du marché et le rôle de l'état et celui des communautés.

Quels enjeux et quels mécanismes dans le contexte de quelques pays choisis dans cette région conditionnent-ils les processus de prise de décision dans le secteur de l'eau et qui pourraient potentiellement promouvoir la mise en place de politiques et stratégies de gestion de la demande en eau en vigueur? Le présent article explore certaines des spécificités de ces réformes dans quelques pays de la région dans le but d'identifier dans la tendance générale des contraintes institutionnelles et politiques et les perspectives d'avenir de la gestion de la demande en eau en tant que question de gouvernance dans les pays de la région.

MOTS CLÉS

Gestion de la demande en eau- Moyen Orient et Afrique du Nord- Reformes des Politiques de l'eau- Gouvernance de l'eau.

INTRODUCTION

La région du moyen orient et d'Afrique du Nord (MOAN) est de loin la région la plus aride au monde avec moins de 1% des ressources en eau, 5 % de la population mondiale, 2.2 % du PIB et 5% des terres arables (World Bank, 2004). Mis à part les îles et cités-états, quinze des vingt pays au monde en dessous du seuil de pauvreté hydrique sont dans cette région.

Dans cette région, l'eau est un élément structurant du développement (Rogers et Lydon, 1996). De plus, il est de plus en plus évident qu'aujourd'hui dans le MOAN les grandes décisions qui touchent le secteur de l'eau sont prises hors de ce secteur (World Bank 2007, Richards and Waterbury, 2007).

L'eau demeure donc dans la région du moins, le plus déterminant de l'ensemble des facteurs clés du développement comme c'est le cas de certains pays comme la Jordanie (Talozi, 2007), au le Yémen (National Water Resources Authority, 2006) ou au Maroc (2006). Il détermine la distribution géographique des populations, leur bien être socio-économique et la durabilité des écosystèmes et des communautés qui en dépendent. Cette situation est le reflet de la rareté des ressources hydriques, de la pénurie physique par endroit structurelle et chronique dans la plupart des pays du MOAN. Mais également et non moins important la région souffre d'un triple déficit lie a la pénurie institutionnelle, d'un faible niveau de gouvernance des ressources et d'un manque de contrôle sur les institutions impliquées dans al gestion en eau comme le signale le dernier rapport en date de la banque mondiale (World Bank 2007).

La complexité de la situation de la question de l'eau au MOAN se situe à plusieurs niveaux. Au niveau de la souveraineté sur les sources. L'eau dans la région est un bien partagée avec des pays riverains. Les deux tiers des ressources en eau sont issus de pays limitrophes (Arab Water Council, 2006). Les eaux internationales et la sécurité en eau des nations de la région avec les risques associés de conflits font que la stabilité de la région dépendra dans une large mesure dans le futur de la de gestion des ressources en eau plus que de n'importe quel autre ressource (Bruch *et al.*, 2005; Pallant et al., 2007).

La sensibilité de la question de l'eau (planification, stratégies, utilisations, conservation et protection) s'inscrit dans le concept d'eau en tant que bien politique (Schwartz et Schouten 2007) qui postule que celui qui a le pouvoir sur l'eau a le pouvoir sur la société. De même que comme le reconnaît le Conseil mondial de l'eau dans son programme "Eau et politique" cette vision favorise la prise de conscience de l'importance des questions politiques dans la mise en œuvre de réformes concernant le secteur de l'eau et, d'autre part, à comprendre dans quelle mesure la politique peut constituer un instrument de changement pour la communauté de l'eau (Conseil Mondial de l'Eau, 2008).

En fait dans la quasi totalité des nations du MOAN la pénurie et la pauvreté hydraulique sont multidimensionnelles avec trois composantes liées, quantité, qualité et équité comme le souligne Brooks (2007). La pénurie se reconnaît également et surtout au niveau de la gouvernance et du mode de gestion des ressources en eau souvent inadéquats et qui ont évolué dans le passe de façon très lente sinon indifférente compte tenu la gravité de la situation des ressources au point que la gestion centralisée et purement étatique de l'offre a atteint ses limites, physiques et financières. Le coût des investissements pour la mobilisation et la gestion de l'offre est aujourd'hui une alternative hors de portée de la plupart des économies des pays en particulier non pétroliers (Richards et Waterbury, 2007) mais aussi au vu de la mobilisation quasi totale des ressources renouvelables

comme c'est le cas en Tunisie, Syrie et au Maroc. L'orientation des politiques de l'eau vers la gestion de la demande n'est et n'a été optionnelle que pour très peu de pays dans la région. Cependant, au niveau de la région MOAN, comme le souligne Baroudy *et al.* (2005) le progrès des réformes des politiques et stratégies de gestion des ressources hydriques adoptant de plus en plus la GDE n'a ni la latitude ni l'amplitude nécessaire pour faire face au défi de la rareté de l'eau dans la région (http://www.idrc.ca/fr/ev-43773-201-1-DO_TOPIC.html).

Le présent article a pour objectif de dresser un bilan des progrès enregistrés ces dernières années dans l'adoption de la GDE au MOAN à partir de l'analyse comparée des avancées au niveau technique, institutionnel, politique (au sens de Policy) et social de certains pays de la région. L'hypothèse centrale de cette réflexion est que le progrès dans la gestion de la demande en eau dans la région est tributaire de la capacité de la recherche à générer des évidences motivant des décisions politiques d'envergure. Mais aussi de la compréhension des rapports de pouvoir qui sont du ressort de l'économie politique des ressources en eau pour une meilleure compréhension de l'échiquier des acteurs, des intérêts et des enjeux qui définissent la gouvernance de l'eau et sa gestion dans le contexte de la rareté et d'un monde en perpétuel changement .

DÉFINITION DE BASE

Dans ce document, la gestion de la demande en eau fait référence à l'ensemble des mesures, techniques, institutionnelles, politiques et sociales auxquelles les différents acteurs socio-économiques et politiques et leurs gouvernements ont recours pour assurer l'efficacité de l'utilisation de leurs ressources en eau, de l'optimisation de l'usage, des produits et des services générés par la ressource en eau et sa valorisation en tant que bien économique à valeur sociale gérée de façon durable et efficace. Pour opérationnaliser ces éléments, une définition instrumentale de la GDE a été élaborée par Brooks (2004) (voir encadré 1).

Encadré 1. Qu'est ce que c'est la GDE?

La gestion de la demande en eau (GDE) renvoie à « toute mesure visant à améliorer l'efficacité de la consommation d'eau pour accomplir une certaine tâche, à adapter la nature de la tâche ou la façon de l'accomplir de manière à ce qu'elle puisse être effectuée avec moins d'eau ou avec de l'eau de moindre qualité, à réduire les pertes quantitatives et qualitatives de l'eau observées depuis la source à l'utilisation et l'évacuation et à décaler l'utilisation de l'eau des périodes de pointe aux périodes hors pointe ». La GDE renvoie également à des mesures visant à améliorer la capacité du réseau d'alimentation en eau afin de continuer à servir la population lorsqu'il y a pénurie d'eau (p. ex., pendant les sécheresses). La GDE encadre les améliorations en matière d'équité, de participation accrue quant à la prise de décisions et de réduction des impacts sur l'environnement. Sous sa forme la plus simple, le concept de GDE consiste à « utiliser au mieux les ressources en eau dont nous disposons »

A la vue de cette définition, le succès de l'intégration de la GDE dans la politique de l'eau dépend avant tout de l'environnement social et politique, du niveau de prise de conscience des politiques et des usagers de l'eau des opportunités qu'offre la GDE. Elle dépend également du niveau de gouvernance et de participation des multiacteurs et des

parties prenantes dans le processus de prise de décision sur l'allocation, la gestion et la planification des ressources en eau.

ENVIRONNEMENT ET CHOIX POLITIQUES ET INSTITUTIONNELLES DANS LA GESTION DES RESSOURCES EN EAU

Malgré les similarités entre pays du MOAN concernant la rareté des ressources en eau et leur gestion le plus souvent inappropriée, les spécificités de l'évolution des institutions et politiques de l'eau montrent autant de similitudes que de différences. En fait, les éléments communs sont plus liés aux déficits politiques et institutionnels malgré l'émergence de plus en plus de bonnes pratiques en termes de gestion de la demande. Les éléments d'analyse suivant vont nuancer et contextualisés ces constats.

La dominance de l'approche de gestion de l'offre dans un contexte de pauvreté hydraulique

Trois exemples éloquentes dans ce sens. D'abord l'évolution du nombre de barrages au cours des 30 dernières années dans certains pays comme le Maroc ou la Syrie qui est respectivement de plus de 110 et 160. En parallèle, la sous valorisation de l'eau en tant que bien économique, la gestion publique et centralisée des ressources en eau et enfin, la dégradation de la qualité des eaux de surface et souterraines.

La non-linéarité hydraulique-politique

La région MOAN est manifestement au dessous des seuils de pauvreté hydraulique. Cependant, les politiques de l'eau (prises séparément ou dans le la politique de développement) de la plupart des pays ne reflète pas une prise de conscience suffisante pour que des décisions d'envergure de gestion rationnelle de la ressources en eau soient mises en place. Et même, les nouvelles tendances de se tourner vers la gestion de la demande comme le souligne (Brooks 2004), sont plutôt motivées par des contraintes budgétaires et la volonté de réduire les coûts des investissements dans le secteur plutôt que par la simple volonté d'économie et de conservation des ressources hydriques en réponse à la rareté et la pénurie de l'eau dans la région.

En fait, comme le montre l'encadré 2, le contexte hydrologique entre les pays peut être résumé de façon sommaire en trois catégories.

Encadre 2. Écarts dans l'hydrologie

Au Moyen Orient et en Afrique du Nord, la quasi-totalité des pays sont au dessous du seuil de pauvreté hydrique (1000 m³/pers/an). Cependant, la variabilité des apports en ressources d'eau renouvelables sont considérables au niveau des différents pays :

En Afrique du Nord :

- Le Maroc dispose des plus grandes ressources renouvelables (919m³/pers/an) suivi de l'Algérie et de la Tunisie avec respectivement 355 et 458 m³/pers/an. L'Égypte est un cas particulier avec les apports du Nil mais tout de même avec volume de 779 m³/pers/an
- Au Moyen-Orient : Les territoires Palestiniens, la Jordanie, le Yémen font face à une pénurie chronique avec respectivement 100, 153 et 191 m³/pers/an.
- La Syrie et le Liban sont les plus arrosés da la région et se situent au delà du seuil de pauvreté hydraulique.

Source: FAO Aquastat (2007): <http://www.fao.org/ag/agl/aglw/aquastat/dbase/index.stm>
Yémen: Données extraites du document officielles (source: NWSSIP).

Typologie des utilisations des ressources hydriques

L'utilisation des ressources en eau dans la région est caractérisée par deux déterminants :

- L'agriculture est le consommateur principal de l'eau (85% comme moyenne régionale avec des extrêmes comme en Syrie et au Yémen avec respectivement 90 et 95 %) avec un niveau d'efficacité de l'utilisation de l'eau et du capital investi le plus souvent très bas (World Bank, 2007).
- Comme le montre le tableau 1 L'agriculture étant un secteur économique à faible contribution au PIB. C'est plus la dimension sociale notamment dans le développement et l'emploi rural, qui fait la difficulté de toute réforme visant l'introduction de pratiques d'économie d'eau ou même d'efficacité dans l'utilisation qui risque d'avoir des impacts que les politiques ne peuvent assumer à court terme (Bruch, 2007, UNESCWA, 2003).

Dans les mêmes conditions géographiques et hydrauliques de la région du MOAN, l'exemple le plus éloquent de ce que peut apporter l'efficacité dans l'agriculture irriguée est celui d'Israël qui a réussi à réduire de 50 % l'utilisation de l'eau d'irrigation tout en doublant sa production à l'hectare. Cependant, la réduction de la demande comme résultante de l'efficacité de l'irrigation moins n'est pas nécessairement absolue (Richards and Waterbury, 2007).

Compte tenu de la rareté des ressources, les rivalités entre secteurs utilisateurs de l'eau sont communes dans l'ensemble des pays de la région. L'industrie et l'eau de boisson se partagent moins de 15 %. Le grand perdant étant l'environnement et à deux niveaux. Le stockage et la mobilisation des eaux de surface se fait le plus souvent sans souci pour le devenir des écosystèmes en aval.

L'arbitrage dans l'allocation des ressources en eau entre secteurs se fait par décision politique souvent sur-centralisée vu le système de gouvernance en place. Ce qui nous fait penser encore une fois que tout revirement dans l'allocation entre secteurs et dans la politique de gestion de la ressource hydrauliques doit s'inspirer plutôt des résultats d'études de l'économie politique du secteur plus que de sur des bases de données technico-économiques.

Tableau 1. Rivalité dans la demande entre secteurs, Incidence économique et débat politique sur l'allocation des ressources en eau MOAN

Pays	Part de l'agriculture dans l'utilisation de l'eau (%)	Contribution de l'agriculture au PNB (%)	Part de l'industrie dans l'utilisation de l'eau (%)	La gestion des ressources en eau est elle l'objet du débat politique publique?
Algérie	65	10	13	Très présente au centre des débats
Égypte	86	16.8	6	Élan croissant
Jordanie	75	2.2	4	Soutenu
Maroc	87	16.1	3	Élan croissant
Liban	67	11.7	0.7	Peu évident
Territ. Palest.	65	15	7	Oui
Tunisie	82	10.3	4	Peu évidente
Syrie	95	22.6	2	Élan croissant
Yémen	95	15.2	0.3	Très présent

Sources : World Bank (2007); *Schwerpunktanalyse Wasser/ Umwelt für die Region Nah-Ost/Nord-Afrika*, Draft February 2006 (KfW and GTZ), *Regional Focal Point Analysis, Water.FAO, Aquastat (2007)*. *Water demand Management knowledge map en construction sur (www.idrc.ca/wadimena)*

Ces données démontrent une prise de conscience croissante au niveau des débats politiques sur la nécessité de réévaluer les stratégies d'allocation des ressources en eau. Cette tendance est encore accélérée par les sécheresses récurrentes sur les pays dont l'économie dépend beaucoup de l'agriculture pluviale et irriguée comme c'est le cas du Maroc, la Syrie et la Tunisie. A ce niveau, la recherche a un rôle clé dans l'évaluation des scénarios et des avantages comparatifs de la GDE.

Des réformes soutenues en faveur de la GDE et le triple déficit dans l'implémentation

Au cours de la dernière décennie, certains pays de la région ont élaboré des lois et codes de l'eau parmi 'les plus progressistes'. C'est le cas du Maroc 1995 et du Yémen et des autorités Palestiniennes 2003 à titre d'exemple. Un progrès net également au niveau de l'autonomie des opérateurs et de la décentralisation est à souligner dans l'ensemble des pays de la région (AWC). Ces éléments ont été derrière la performance de l'ensemble de la région traduite dans les termes de l'indice de qualité des institutions et des politiques de l'eau. En effet cet indice pris pour dix pays de la région MOAN comparés à 27 pays à revenus de faible à moyen a montré les résultats du tableau 2.

Tableau 2. Évaluation comparative de l'indice de qualité des politiques et organisations de gestion des ressources en eau de 10 pays du MOAN comparés à 27 pays comparables d'autres régions.

	Indice Moyen de pays hors MOAN	Indice moyen dans les 10 pays du MOAN
Indice de qualité des politiques et organisations de gestion et gouvernance des ressources en eau	3	3.5

Source : World Bank 2004 a.

En fait cet indice composite traduit (en terme de tendance) la pertinence des mesures politiques (au sens de Policy) et comprend une batterie d'indicateurs (législation, droits d'eau, rationnement, mécanismes d'allocation entre secteurs) et des instruments juridiques et politique de protection des ressources contre la pollution (participation des multiacteurs, existence de standards, instruments de gestion de la pollution).

En somme, cet indice signifie que la région a fait des progrès dans la formulation de politiques d'eau, de plans nationaux et de lois sur l'eau en faveur de la GDE et en réponse à la pénurie chronique ou structurelle suivant les pays, mais il paraît que leur impact tarde à se faire sentir pour des raisons plus liées à leur mise en vigueur qu'à leur impertinence pour ce qui semble essentiellement être lié à un triple déficit:

1. D'abord, le système de subvention en cours ne permet pas une croissance des organisations opérant dans le secteur ni d'attirer et de garder des compétences avec un système de gestion qui n'encourage pas la bonne performance. La gestion publique, la

dépendance du budget de l'état, le manque de rigueur dans l'évaluation des performances à la fois des individus et des organisations sont à l'origine du manque d'efficience (Arab Water Council, 2006).

2. Ensuite, les cadres juridiques et les textes d'applications ne sont pas définis. Par conséquent les recettes des contraventions et des irrégularités qui auraient pu améliorer les budgets des agences et organisations sur terrain et améliorer leur performances ne sont pas disponibles.

3. Et enfin, les mécanismes de mise en vigueur ne font pas partie intégrale des lois et codes de l'eau même. Elles sont le plus souvent annexées ultérieurement comme c'est le cas pour la réutilisation des usées en Algérie ou les prérogatives des agences des bassins au Maroc. (World Bank, 2007)

Positionnement de la GDE dans la mouvance Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE)

Dans le MOAN, la GDE a des chances de gagner du terrain par appui des facteurs externes que par des processus politiques endogènes. Le tourisme et l'exportation des produits agricoles exigent des normes de qualité de l'eau et de l'environnement et une viabilité des systèmes de gestion qui ne peut être soutenue par la simple gestion de l'offre. Les exigences de développement humain équitable nécessitent entre autre la participation des usagers dans la prise de décision sur l'allocation des ressources, leur protection et leur conservation. Les sécheresses récurrentes ces dernières années dans bon nombre de pays de la région ont un cout économique directement lie a la politique de gestion des ressources en eau qui est interpellée au moment des chocs et des crises plus que par un débat serein et démocratique.

La tendance générale vers l'adoption de la GDE est manifeste dans le cadre des plans nationaux de GIRE (encadré 3, CEDARE, 2005, AWC, 2006) avec un progrès différencié ou quatre pays se sont distinguent au niveau de la région par l'application de mesures intégrées en faveur de la GDE. La Tunisie, La Jordanie, le Yémen et le Maroc. La plupart de ces mesures prennent place dans le cadre des politiques de gestion intégrée des ressources en eau avec un accent sur la valorisation économique de l'eau de boisson en milieu urbain et dans le secteur industriel. Cette nouvelle tendance bénéficie d'un grand support de la part des organismes internationaux de développement est en fait un levier à la promotion de la GDE.

Encadré 3. Évolution et progrès dans l'adoption de mesures de GDE

Une étude qualitative conduite par la GTZ-KfW sur la gestion intégrée des ressources en eaux dans le MOAN a prouvé que compte tenu de trois indicateurs (tarification de l'eau, l'allocation intersectorielle, et l'application du principe pollueur payeur on assiste a une nette amélioration dans huit pays du MOAN (Algérie, Égypte, Jordanie, Liban, Maroc, Syrie, Territoires Palestiniens, Yémen). Les progrès dans la GDE sont plus en avance en Afrique du Nord qu'au Moyen Orient. Cependant , la Tunisie se distingue par la stabilisation relative de la demande malgré la croissance démographique et le développement économique en instaurant un système de tarification progressif et de recouvrement des coûts, une politique de décentralisation de la gestion de l'irrigation par des groupements d'intérêts collectifs et surtout une politique de

Une nuance à considérer à la vue de ces constats est que l'adoption de mesures d'économie d'eau dans certains cas crée une plus value sans économie 'physique' nette des ressources hydriques. Le cas le plus éloquent est celui de la Tunisie. L'investissement dans l'économie de l'eau a augmenté le rendement (monétaire) du m³ d'eau (Dollar per drop) au bénéfice des agriculteurs. L'efficacité est passée de 50% en 1990 à 75% en 2005 (MAERH, 2005). Cependant l'eau économisée a incité les usagers à étendre les superficies irriguées, introduire d'autres cultures à haut rendement et plus exigeantes en eau et/ou l'intensification de la production. Il faut tout de même noter que ces mesures ont contribué à stabiliser la demande (au niveau macro).

La performance relative au niveau de l'adoption des instruments économiques, l'amélioration du rendement du m³ d'eau, de l'efficacité de la distribution et de l'utilisation à la parcelle, l'efficacité de l'irrigation, et l'adoption des nouvelles technologies d'économie d'eau n'est pas parallèle au progrès sur les aspects de gouvernance et réformes institutionnels qui restent tout de même aussi (sinon plus) importants pour l'implémentation et au succès de la GDE (UNESCWA, 2003).

La résistance au passage de la gestion centralisée à la gestion locale par multiacteurs est complexe. Elle est en partie liée au conflit d'intérêts mais aussi à un manque de motivation et de au manque de compétence des institutions et des individus qui dans le passé étaient chargés de la gestion de l'offre qui sont les mêmes qui assurent le passage à l'adoption de la politique de la GDE sans mesures d'accompagnement surtout en terme de formation des ressources humaines nécessaires à ce revirement (Brooks, 2004).

TPOLOGIE DES CONTRAINTES POLITIQUES ET INSTITUTIONNELLES À LA GDE

Il est évident que la performance organisations et des institutions responsable de la gestion et le développement des ressource en eau au MOAN ne sont pas séparables de leur environnement politique, technique, légal et juridique. Comme le constate à juste titre Tortajada (2006), il serait irréaliste d'envisager des institutions de gestion de l'eau performer de façon efficace au milieu d'un environnement politique et institutionnel inefficent

La contrainte majeure à l'adoption de la GDE est plus associée au mode de prise de décision qu'aux instruments technologiques et économiques. En effet, parmi Les contraintes reconnues essentielles pour une gouvernance efficace des ressources en eau incontournable pour l'adoption de la GDE au MOAN peuvent être groupées en trois grandes catégories avec de nombreux recoupements entre elles :

1. Facteurs institutionnels, environnement légal et réglementaire, économique, le genre et les aspects sociaux
2. Participation des multiacteurs et partie prenantes, la GDE, la gestion de la qualité de l'eau et le partenariat public privé
3. Échange et renforcement des capacités et développement des ressources humaines.

Ces contraintes ont été groupées dans le rapport de synthèse premier forum de la gouvernance de l'eau au MOAN sont décrites dans l'encadré 4 (Anonyme 1, 2006). La plupart de ces contraintes sont identifiées dans la Vision Arabe de l'Eau 2030 (Anonyme 2, 2006).

Encadré 4. principales contraintes à la gouvernance efficace de l'eau et l'adoption de la GDE au MOAN.

Lors de deux ateliers régionaux organisés conjointement par Inwent-GTZ et le conseil Arabe de l'eau, les participants (65 experts essentiellement de la région) sur le thème de la gouvernance de l'eau dans le MOAN ont conclu que les contraintes à l'adoption d'une gouvernance efficace sont essentiellement politiques et institutionnelles :

- Grande fragmentation des départements responsables du secteur, rigidité et forte centralisation et concentration des pouvoirs.
- Cadre institutionnel inadéquat avec manque de clarté sur les rôles, les responsabilités et faible niveau de coordination entre les acteurs.
- Faible niveau de participation des acteurs et parties prenantes
- Faible niveau de mise en vigueur des textes et des lois
- Mécanismes de financement insuffisants.
- Dominance des stratégies de l'offre et absence ou insuffisance de stratégies et pratiques de GDE
- Absence d'une vision à long terme et gestion du secteur de l'eau est souvent la gestion de crise
- Gestion non durable en particulier la gestion de la qualité de l'eau
- Stratégies de formation et développement des capacités sont inadéquates
- Programme de sensibilisation et d'information du public et des politiques sont absents ou impertinents
- Recours insuffisant aux instruments économiques dans la gestion des ressources en eau
- Faible implication du secteur privé dans le développement et la gestion des ressources
- Faible niveau de réutilisation des eaux usées et de conservation des ressources en eau
- Coexistence incohérente des modes de gestion modernes et traditionnels
- Des contraintes technologiques
- Bases de données insuffisantes en termes de crédibilité, de couverture spatiale et difficilement accessible.

Brooks (2004) a avancé qu'une analyse institutionnelle serait de nature à renforcer la portée et l'efficacité de la GDE dans tous les secteurs d'utilisation de l'eau de la région. Il a fait valoir que l'établissement de liens plus étroits, au sein des institutions et entre elles, et d'un nouveau milieu institutionnel, était indispensable. Ces liens faciliteraient le suivi et amélioreraient l'exécution des politiques de l'eau et des activités qui en découlent. L'auteur a laissé entendre aussi qu'il fallait tout mettre en œuvre pour encourager les institutions à renforcer la participation de multiacteurs, à accroître la transparence de l'élaboration des politiques et à favoriser le dialogue avec les utilisateurs de l'eau. Ce dernier élément revêt une importance particulière dans les démarches visant à faire participer les femmes et les paysans pauvres aux processus décisionnels.

PERSPECTIVES DE LA GDE : ÉCONOMIE POLITIQUE ET OUVERTURES DANS LA GOUVERNANCE

De la recherche a la formulation des politiques de l'eau

L'économie politique, est définie dans le contexte de cet article comme le processus à travers lequel les rapports de pouvoir sont constitués, négociés et reproduits, et qui dans la réalité est à la source de toutes décisions et actions publiques. Bien qu'évidente pour les spécialistes de l'eau, cette dimension d'économie politique n'a pas reçu jusqu'à présent toute l'attention qu'elle mérite (World Bank 2007). Au contraire, le discours international tend à dépolitiser le secteur de l'eau, parce qu'il met en évidence des concepts neutres peu propices à d'éventuelles controverses qui nécessiteraient une argumentation choisie (Conseil mondial de l'eau 2008).

Dans le MOAN, la recherche développement continue à générer des solutions locales a la gestion des ressources en eau en réponse à la rareté et la pénurie. Le grand défi est d'identifier dans l'écologie politique les institutions, individus ou groupe qui sont plutôt les véritables engins du changement. Ceci relève de l'étude du rapport du pouvoir et de la cartographie des gagnants et de perdants dans les conflits autour de la ressource en eau. Cette compréhension aura deux implications pour la GDE. D'abord identifier les catalyseurs de l'utilisation des évidences des résultats et des évidences générées par la recherche et ensuite la configuration des plateformes de dialogue et de consensus entre acteurs (qui comptent) et parties prenantes.

Gouvernance efficace

Dans cet article, le terme de gouvernance fait référence à la définition instrumentale adoptée par Global Water Partnership (2003) qui signifie l'éventail des systèmes politiques, légaux, sociaux et économiques qui sont mis en place pour assurer le développement.

La plupart des études récentes sur l'optimisation de la gestion des ressources en eau dans le MOAN soulignent la précarité des systèmes de gouvernance en place malgré les avancées enregistrées au cours de la dernière décennie. L'encadré 5, reflète dans une grande mesure ce constat (malgré le caractère qualitatif de l'indice qui peut être sujet de discussion).

Encadré 5. Indicateur de gouvernance (Voice and accountability) dans le MOAN.

En fait cet indicateur n'est pas spécifiquement défini à la gouvernance des ressources en eau. Cependant, le classement des pays donne une indication sur l'état de "Voice and accountability" dans la gestion des ressources en eau.

Tous les pays du MOAN ont un classement négatif sur l'échelle variant de -2.5 (faible) à +2.5 (bonne gouvernance). La seule nuance possible est dans la faiblesse des systèmes de gouvernance. La Jordanie, Le Maroc, le Liban sont les mieux classés (-0,7 à - 0,9). La Syrie étant le pays le moins performant de la région (-1,7), le reste bascule entre -1,1 et -1,2. En terme de signification de cet indicateur, c'est au Maroc que les multiacteurs ont une influence et un droit de regard sur les operateurs prestataires de services et les

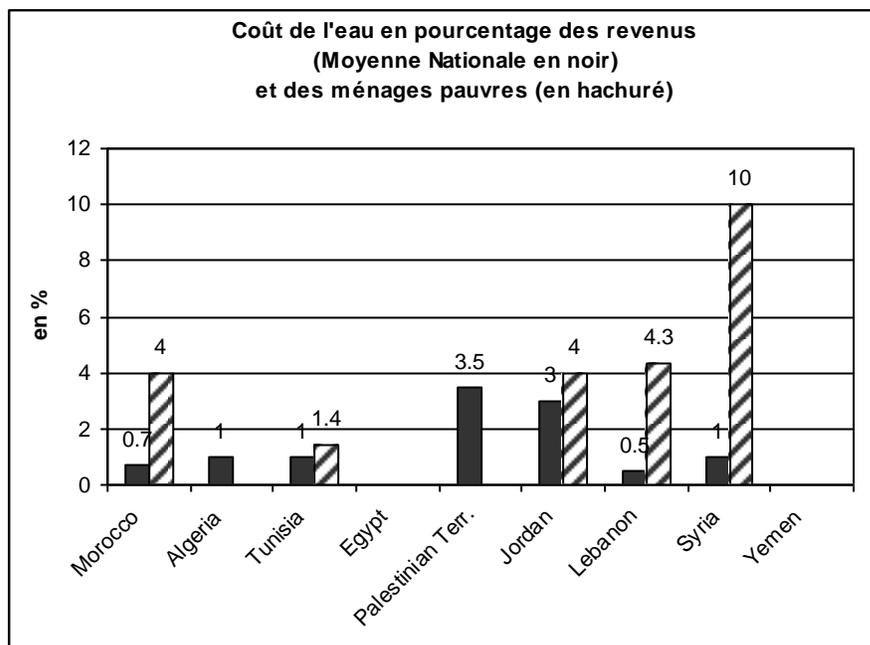
concessionnaires des services de l'eau.

Schwerpunktanalyse Wasser/ Umwelt fur die Region Nah-Ost/Nord-Afrika, Draft February 2006 (KfW and GTZ), Regional Focal Point Analysis. Water benchmarking.

Certains auteurs estiment que la combinaison d'indices reflète mieux l'état du système de gouvernance. Le plus souvent combiné avec l'indicateur de «voice and accountability» est l'indice proposé par Transparency International connu sous le nom de «Corruption Perception Index» qui établit la classification de 158 pays et qui donne également une indication sur l'état de la corruption dans le secteur de l'eau. La Jordanie et la Tunisie sont parmi le meilleur tiers au niveau mondial (37ème et 47ème resp), Égypte, Syrie, Maroc et le Liban font partie du groupe moyen (70 et 83). L'Algérie, Le Yémen et les territoires Palestiniens sont perçus comme étant le plus corrompus (entre 97 et 107).

Genre et équité sociale

Les constats de progrès dans les réformes des politiques de l'eau ne sont pas directement traduits à court terme en équité sociale par exemple en termes de coût de l'accès à l'eau en désagrégé par rapport au revenu des ménages comme le montre le graphique suivant :



L'intégration de la dimension genre dans les réformes politiques, stratégies et plans nationaux, les lois sur l'eau est en nette évolution au Maghreb par comparaison au Mashreq, cependant, une évaluation diagnostique de la signification de ces progrès dans les réalités du rapport entre les hommes et les femmes d'une part et dans leur pouvoir et rôle dans la prise de décision qui puisse profiter à la GDE reste à faire. Une revue analytique des travaux documentés dans la région sur cette question a été récemment publiée et est accessible sur (www.idrc.ca/wadimena) (Arafa *et al.*, 2007).

CONCLUSION

Le succès des efforts liés à l'adoption de la GDE exige la pertinence des choix politiques que font les institutions et la modification des valeurs, des normes, des attitudes et des comportements relatifs à l'eau. Il faudra, à l'avenir, tenir compte non seulement des aspects techniques et économiques de la gestion de l'eau, mais aussi des aspects sociaux comme les choix personnels et politiques comme le souligne à juste titre Brooks *et al.* (2007). L'ensemble des constats et des données présentées dans cet article mettent en relief les opportunités et les défis que la GDE est incontournable dans le futur de la gestion de la rareté et de la pénurie de l'eau dans le MOAN. Elle est à l'intersection des niveaux économiques, sociaux, politiques et culturels. Comme l'ont mentionné Saleth et Dinar (2000), les idéologies politiques et économiques, les antécédents sociaux, les normes religieuses et laïques, les institutions et les politiques qu'elles génèrent sont des facteurs qui tous aident à déterminer quelles politiques d'eau ou technologies seront mises au point, puis adoptées.

En guise de conclusion de cet article :

1. Dans le MOAN, l'adoption de la GDE dans le cadre de la gestion intégrée prend forme à petits pas dans la bonne direction et de façon différentielle sans pour autant qu'elle se fait avec la latitude requise vue la pénurie de l'eau dans la région.
2. L'évolution se fait plus sur l'adoption d'instruments économiques et technologiques que sur les plans institutionnels et de gouvernance des ressources
3. Les décisions difficiles qui risquent d'avoir des implications politiques sont les moins abordées bien que certaines sont inévitables notamment le rôle de l'agriculture dans l'allocation des ressources, l'efficacité de l'utilisation de l'eau et l'efficacité de sa gestion.
4. Les progrès dans l'économie de l'eau dans le MOAN sont plus motivés par les considérations plutôt budgétaires que par l'économie de l'eau, la conservation des ressources et la protection de leur qualité pour une utilisation efficiente, efficace et durable avec une dimension de genre et d'équité sociale.
5. Les principaux facteurs déterminant le niveau d'intégration de la gestion de la demande en eau sont liés essentiellement à l'environnement politique, social et institutionnel, l'hydrologie et le niveau de gouvernance.
6. Le niveau de gouvernance actuel ne permet pas dans la plupart des pays l'efficacité économique, l'équité sociale et la durabilité des écosystèmes.
7. La fragmentation institutionnelle dans la gestion des ressources en eau est des rôles et des responsabilités est le majeur handicap à l'adoption de la GDE.
8. Un recentrage des rapports de pouvoir est en train de se manifester dans certains pays du MOAN. Les rapports de pouvoir sur l'eau se situent souvent dans les secteurs au delà du 'secteur eau' (tourisme en Tunisie, Agrobusiness au Maroc et développement social et stabilité politique en Égypte, Yémen et Jordanie) rend complexe le processus de formulation et la mise en place des politiques de GDE une fois formulées.
9. L'apport de la recherche développement dans la formulation de politiques locales pertinentes et contextualisés souffre entre autres d'un double déficit lié à :

- b. La stratégie basée sur «l'offre de recherche» par les centres spécialisés plutôt que sur «la demande en recherche» de la sphère de décision politique.
- c. Le faible niveau de communication adaptée avec la sphère de prise de décision politique.

REFERENCES

- Anonyme 1 (2006). Water Governance in the MENA region. The current situation, First Partner forum, Sana'a, Yemen July 16-July 20. Extended Report : InWent, Arab Water Council.
- Anonyme 2. (2006). Towards a strategy of water use ethics.
Arab Network for Water Use Ethics, Egypt. strategy document (www.nwrc-egypt.org/rcwe).
- Arab Water Council (2006). State of water in the Arab Region. AWC, Cairo.
- Arafa D. El Fattal L.; Laamrani H. (2007). Genre et GDE au MOAN.
Série de rapport de recherche document de travail 1. www.idrc.ca/wadimena
- Baroudy E.; Lahlou A.; Attia B. (2005). Managing water demand
(Policies, practices and lessons from the middle East and North Africa forums. International Development Research Centre- IWA publishing. 62 p.
- Brooks D., (2004). Water Demand Management as a governance issue.
Lessons from Water Demand Management forums in MENA. Paper for WDM II Consultative Meeting 18-19 January 2004, Cairo, Egypt, International Development Research Centre, Ottawa, Canada
- Brooks D. (2007). Freshwater in the Middle East and North Africa.
Source of conflict/Base for cooperation. *In* Integrated Water Resources Management and security in the Middle East. Pp33-64. Edited by Lipchin C.; Pallant E.; Saranga D. & Amster A. Springer. NATO Science for Peace and Security Series-C: Environment security.
- Brooks D.; Abu Qdais H. & Wolfe S, 2007.
Institutions pour la gestion efficace de la demande en eau. Serie de rapport de recherches. http://www.idrc.ca/fr/ev-57064-201-1-DO_TOPIC.html
- Bruch C.; Jansky L., Nakayama M.; Salewicz A. (2005). Public participation in the governance of International freshwater resources. United Nations University Press, Environmental Law Institute.
- Bruch C. (2007) Towards guidance to improve water law and policy in the Middle East and North Africa. Paper presented at an international conference on Water governance in MENA region. Inwent-GTZ, Ministry of Water and Irrigation in Egypt, and the Arab Water Council. 23-27 June 2007. 19p.
- CEDARE (2005). Status of IWRM plans in the Arab Region. CEDARE, Egypt. 95p.
- Conseil Mondial de l'Eau, (2008) Eau et politique
<http://www.worldwatercouncil.org/index.php?id=19&L=1> consulté le 30 Mars, 2008).
- FAO (1997). Proceedings of the expert consultation on National Water policy reform in the Near East. Beirut, Lebanon 9-10 December, 1996.
- Global Water Partnership (GWP) Technical Committee (2003)
Effective Water governance, TEC Background paper no.7 accessible at www.gwpforum.org/servlet/PSP?iNodeID=215&itemId=197
- Ministère de l'aménagement du territoire, de l'eau et de l'environnement (2006). Morocco and Water. A culture . a future, 23p. www.matee.gov.ma

- MAERH (2005) (Ministère de l'Agriculture, de l'Environnement, et des Ressources hydrauliques. Étude d'Évaluation technico-économique du programme national d'économie d'eau en irrigation. Tunis.
- National Water Resources Authority, (2006). NWRA action in the Water Sector. Ministry of Water and Environment, NWRA, UNDP. 46p.
- Pallant E.; Lipchin C.; Isaac M.T. (2007). Synthesis chapter. *In* Integrated Water resources Management and security in the Middle East. ppvii-xi. Edited by Lipchin C.; Pallant E.; Saranga D. & Amster A. Springer. NATO Science for Peace and Security Series-C: Environment security.
- Richards A. & Waterbury J. (2008). A political economy of Middle East. Third Edition. Westview Press.
- Rogers P. et Lydon P. (1996). Water in the Arab World. Perspectives and prognoses. The American University in Cairo Press.
- Saleth, R. M. et A. Dinar, 2000, « Institutional changes in global water sectors: trends, patterns and implications », *Water Policy*, vol. 2, p. 175-199.
- Schwartz and Schouten (2007). Water a political good. *Water Policy*, 2007, Vol.9,2: 119–129
- Talozi S.A. (2007). Water and security in Jordan. *In* Integrated Water Resources Management and security in the Middle East. pp73-98. Edited by Lipchin C.; Pallant E.; Saranga D. & Amster A. Springer. NATO Science for Peace and Security Series-C: Environment security.
- Tortajada C. (2006) Water management in Singapur. *Water Resources Development*, 22, 2:227-240.
- UN-ESCWA (2003). Population and Development report. First issue, Water Scarcity in the Arab world. 35 p
- World Bank (2003). Better governance for development in MENA: Enhancing inclusiveness and accountability. 281p. The World Bank, Washington DC.
- World Bank (2004). World Development Indicators. The World Bank, Washington DC.
- World Bank (2004 a) Country policy and institutional assessment database The World Bank, Washington DC.
- World Bank (2007). Making the most of the scarcity. Accountability for better water management in the Middle East and North Africa. MENA Development Report. The World Bank, Washington DC.