

White Paper

Gestion locale et durable de l'eau

Policy paper

Contribution des « table de l'eau », projet SWMED

Centre de Recherches et Technologies des Eaux, CERTE

Janvier 2015



Version Janvier 2015

Contact : houmanbob@yahoo.fr
Latifa.bousselmi@certe.rnrt.tn



SOMMAIRE

I-	Préambule: Champ d'application du Livre blanc.....	3
II-	Introduction	4
III-	Contribution	5
	• Volet 1: ACCES A L'INFORMATION ET LA PARTICIPATION	
	1.1 Le Constat.....	5
	a/ Accès à l'information	5
	b/ Participation à la prise de décision	6
	1.2 Améliorer l'accès à l'information	6
	1.3 Améliorer la participation	7
	• Volet 2: CADRE INSTITUTIONNEL	
	2.1 Le Constat.....	8
	2.2 Une coordination efficace	9
	2.3 Des politiques efficaces, davantage encadrées et contrôlées.....	10
	2.4 L'implication du secteur privé	11
	2.5 Contribution de la recherche sur l'eau :	11
	• Volet 3: CADRE JURIDIQUE ET REGLEMENTAIRE	
	3.1 Constat	12
	3.2 Orientations et mesures	13
IV-	Conclusion.....	14
V-	Annexes.....	16
	Annexe 1 : Liste des participants aux tables de l'eau	16
	Annexe 2 : Rapport de la première table	18
	Annexe 3 : Rapport de la deuxième table	40
	Annexe 4 : Rapport de la troisième table.....	66

I- Préambule: Champ d'application du Livre blanc

Ce document présente les trois axes d'étude, qui ont été identifiés et développés par un panel de représentants de la communauté de l'eau (acteurs et usagers) en Tunisie. Il propose les axes prioritaires pour une meilleure gouvernance locale de l'eau compte tenu des grands défis auxquels sont confrontés les gestionnaires et les usagers de l'eau.

Présenté aux décideurs et aux bailleurs de fonds comme une déclaration de la communauté de la recherche et de la gestion de l'eau, le livre blanc décrit les principales recommandations émanant des discussions et d'échange d'expériences et des réflexions qui ont eu lieu durant les 'water tables' (ateliers) du projet SWMED (ENPI CBCMED programme). Il trace les lignes générales pour une gestion participative de l'eau qui pourraient servir d'orientations stratégiques pour une meilleure protection de la ressource et de guides pour l'établissement de nouveaux programmes institutionnels et de recherche-développement.

Le Livre blanc souligne la nécessité urgente de créer une synergie entre les différentes parties prenantes dans l'élaboration, la conception, la mise en œuvre et le suivi des programmes et projets afin de relever les défis de la gestion durable des ressources en eau et d'envisager des solutions adéquates au problème complexe de stress hydrique dans un contexte climatique contraignant.

D'un format volontairement restreint, le livre blanc, se présente aussi comme une réponse au déficit démocratique dans le système de gestion des ressources en eau en Tunisie. Il est destiné à provoquer et orienter le débat au sein des institutions publiques, des acteurs privés, des organisations professionnelles, des représentants de la société civile et des élus locaux.

Les « propositions de changement » seront formulées en trois chapitres abordant les différents éléments liés à la bonne gouvernance : l'accès à l'information et la participation à la prise de décision, la gouvernance institutionnelle multiniveaux et multi-acteurs et les règles juridiques indispensables à la mise en œuvre de ce concept.

Les recommandations qui seront présentées à la fin de chaque chapitre ont pour but de renforcer la démocratie au niveau régional et local et de mieux impliquer les citoyens dans les systèmes de gestion intégrée de l'eau. Une bonne gestion de l'eau est cruciale pour le développement des régions et l'amélioration des conditions de vie des plus démunis qui sont généralement désavantagés en matière d'accès à l'eau potable à l'assainissement.

La méthodologie entreprise par chaque « table de l'eau » est (i) une présentation de l'état actuel par les acteurs concernés dans un workshop pour une actualisation de l'information et son homogénéisation au sein des participants, (ii) suivi par une discussion autour de deux tables rondes modérées par des experts et dont (iii) les résultats sont restitués à la fin de la table et dans un rapport de restitution. Le livre blanc a suivi la même méthodologie avec un résumé du constat et les



principales orientations résultats de la discussion. Les leçons et les limitations de ce processus à considérer sont :

- 1- A partir des “table de l’eau”, il est clair que tous les acteurs dans le domaine de l’eau (techniciens du secteur de l’eau, experts, gestionnaires, planificateurs, décideurs, etc.) n’ont pas la même vision ou politique de gestion de l’eau. De ce fait, le problème de la gouvernance de l’eau ne pourra jamais être traité d’une manière durable que sur la base d’un dialogue, d’une concertation et une consultation d’une **politique nationale prospective** de la gestion des ressources en eau. Sur la base de cette politique/vision, les mécanismes et outils de gouvernance ainsi que les orientations et stratégies sectorielles seront mis en œuvre.
- 2- D’autre part, le point de départ de la réflexion au sein des « table de l’eau » est la situation actuelle, or la gouvernance future du secteur de l’eau dépend aussi d’une vision stratégique (voir paragraphe en haut) et surtout de tenir compte des externalités auxquelles le secteur de l’eau doit faire face tel que les besoins d’adaptation du secteur de l’eau au changement climatique et donc de l’apport de la gouvernance à l’échelle internationale pour le secteur.

En résumé, le modèle de gouvernance futur du secteur de l’eau doit être construit ensemble compte tenu des défis anciens, actuels et futurs du secteur de l’eau.

II- Introduction

Définie comme l’ensemble des systèmes politiques, socio-économiques, juridiques et institutionnels et administratifs qui sont en charge du développement et de la gestion des ressources en eau et de leur allocation, la gouvernance de l’eau traite de la mise au point et de l’adoption de lois, de politiques et arrangements institutionnels adaptés. Elle vise à clarifier les rôles et les responsabilités de tous ceux qui sont impliqués dans les questions de la propriété, de l’administration de la gestion et de la recherche à savoir : le gouvernement, la région, la collectivité locale, le secteur privé, le chercheur, l’usager et la société civile.

L’amélioration de la gouvernance de l’eau est l’un des grands défis de l’action publique un peu partout dans le monde. Elle constitue un passage obligatoire si l’on veut mettre en place une politique de l’eau équitable, durable et innovante, capable de « faire mieux avec moins » et de mobiliser l’ensemble des acteurs concernés pour atteindre les objectifs visés.

Sans gouvernance publique efficace, quel que soit le niveau administratif ou territorial envisagé, il sera très difficile de mettre en place une réglementation et des panoplies d’instruments socio-économiques (tarification, subventions, compensation, etc.) et des approches capables d’inciter les différents groupes et acteurs à adopter des pratiques durables. Des mécanismes de coordination et



de consultation sont en effet, indispensables si l'on veut également s'affranchir des obstacles qui freinent la mise en œuvre sur le terrain.

Les études entreprises sur ces sujets, démontrent que dans la plupart des pays, indépendamment de leur degré de décentralisation/déconcentration, la gouvernance publique de l'eau est morcelée et gagnerait à être mieux conçue et coordonnée notamment à l'échelle locale. A l'heure actuelle, les décideurs sont emmenés à garantir la cohérence tout en préservant la diversité en considérant l'hétérogénéité des préoccupations des parties prenantes.

III- Contribution

L'objectif de la table ronde, plateforme d'échanges groupant les acteurs de l'eau (voir annexe), est de proposer une « grille de lecture » pour :

- i. cartographier les compétences en matière d'élaboration, de régulation et de mise en œuvre des politiques de l'eau ;
- ii. identifier les points de blocage communs qui nuisent à la gouvernance pluri-niveaux nécessaire à l'intégration des politiques de l'eau ;
- iii. recommander les principales mesures permettant de gérer les interdépendances entre les différents niveaux d'administration chargés de la conception et de la mise en œuvre des politiques de l'eau ;
- iv. promouvoir des processus décisionnels intégrant tous les acteurs au niveau national, régional et local ;
- v. et encourager l'adoption d'instruments pertinents et de mécanismes pour renforcer les capacités, assurer un suivi et effectuer des évaluations.

Volet 1: ACCES A L'INFORMATION ET LA PARTICIPATION

1.1 Le Constat

La bonne gestion des systèmes de distribution d'eau et d'assainissement fait partie des objectifs fondamentaux soulevés par les différents acteurs. Cependant des « déficits » importants persistent encore.

a/ Accès à l'information

- i. Les informations sur le secteur de l'eau sont trop dispersées : s'il est incontestable que l'information dans le secteur de l'eau est abondante, ce qui en soi est un acquis majeur, elle reste dispersée, sans cohérence d'ensemble ni homogénéité de traitement. La multiplicité des acteurs rend, en effet, difficile la recherche de l'information du fait du fractionnement de la source et de l'absence de coordination entre les institutions qui gèrent l'eau, et l'absence



de vérification et de partage. Cette situation est d'autant plus paradoxale que les collectivités locales se verront transférer de plus en plus de responsabilités.

- ii. L'absence d'une procédure claire permettant le droit d'accès à l'information et s'inscrivant dans le respect des principes de la Convention d'Aarhus en accord avec le décret-loi n°2011-41 du 26 Mai 2011.
- iii. L'engagement des acteurs publics dans l'enrichissement et la diffusion de l'information environnementale reste faible : l'accès à l'information est encore plus difficile dès lors que l'information recherchée porte sur une zone géographique limitée (commune, site industriel, département...). Les autorités publiques locales concernées (services décentralisés de l'Etat, associations de l'eau, intercommunalités...), restent fortement handicapées par la bureaucratie et les contraintes administratives.
- iv. La gestion de la qualité de l'information est perfectible : la pertinence, la qualité et la fiabilité de l'information relèvent de la seule appréciation de chaque émetteur, dont les moyens, l'organisation et les intentions sont nécessairement d'une grande diversité.
- v. L'absence de guides pratiques susceptibles d'améliorer la visibilité et l'accessibilité au droit d'accès à l'information.

b/ Participation à la prise de décision

Les principales insuffisances recensées sont :

- i. Le déficit ressenti de participation du public au débat
- ii. L'absence de méthodologie de référence dans ce domaine
- iii. La faible diversification des outils de concertation
- iv. L'absence d'une autorité administrative indépendante chargée de veiller au respect de la participation du public
- v. Le manque d'effectivité de la concertation du public au cas où la réglementation le stipule
- vi. La faible articulation entre les différentes instances de concertation locale
- vii. L'inexistence des structures de concertation sur les projets au niveau local

1.2 Améliorer l'accès à l'information

Il convient pour cela de :

- i. Informer le grand public sur les modes de gestion de l'eau. Dans ce cadre, l'information doit être accessible, perfectible et adaptée aux préoccupations du citoyen. Un site web « El Mâa » peut constituer une plateforme interactive de dialogue et de débat. Toutefois, vu l'accès variable à l'internet, il est nécessaire de diversifier les supports d'information en tenant compte du type et de la diversité du grand public.
- ii. Etablir des dispositions obligatoires en matière d'information des usagers concernant l'eau et l'assainissement (qualité, prix, gestion, etc.) en relation avec la loi sur le droit d'accès à l'information qui constitue à ce sujet une excellente référence.



- iii. L'élaboration par les institutions en charges de l'eau et de l'assainissement de guides explicatifs pour le bon usage des informations (contexte, méthode d'élaboration de données, limites des analyses, modèles/outils utilisées, autres...etc.), la mise à jour de leur site web ainsi qu'une liste des publications sont nécessaires.
- iv. Elaborer des procédures obligatoires en matière de recueil et de publication d'informations sur la performance des services de l'eau accessibles et adaptés au citoyen.
- v. Instaurer un processus réglementé relatif à la participation des usagers dans des instances consultatives chargées des services de l'eau au plan national, régional et local et identification de la méthode de sélection des membres/usagers de ces instances. La participation des femmes dans ces instances doit être prise en compte.

Concrètement et afin d'avoir une vision plus précise de la situation dans les trois zones concernées (rurales, urbaines et périurbaines), il est urgent d'avoir (i) un système d'information sur l'eau qui fédèrent une information locale et nationale unifiées et fiables ; (ii) une base de données stratégique commune sur l'eau ; (iii) un outil d'élaboration d'indicateurs de suivi et d'évaluation aussi bien que source pour des modèles de prédictions et d'alertes. La finalisation et l'implémentation du système national d'information sur l'eau SINEAU requièrent une priorité avec l'intégration d'initiatives régionales (exemples MEWINA - Afrique du Nord et SEIS-Méditerranée).

Par ailleurs, les autorités nationales et les opérateurs devraient avoir pour priorité la communication avec les usagers et les clients. L'implication de toutes les parties est essentielle et correspond à une forte exigence du citoyen. Un renforcement des directions de la communication avec des outils d'informations et d'échanges élaborés avec le citoyen (TIC, enquêtes, forums, ...) permettrait un meilleur dialogue avec les usagers et une meilleure visibilité des performances du service publiques. Les indicateurs de performance des services d'eau et d'assainissement, devraient être mis à la disposition du public sur un site unifié et facile d'accès. Les mécanismes d'audit, d'autocontrôle et de vérification de la fiabilité des données doivent être identifiés, conçus et mis en place.

1.3 Améliorer la participation

Le débat public sur les questions de l'eau doit être instauré. A ce titre, les décideurs devraient :

- i. **Promouvoir la participation des associations d'usagers à l'élaboration des politiques:** Les décisions prises au niveau central n'intègrent pas suffisamment les réalités locales et régionales ainsi qu'une évaluation scientifique de l'impact régional et local de certaines décisions. Il est nécessaire d'impliquer les acteurs locaux dans la définition des politiques locales. L'établissement de contrats entre l'Etat, les régions et/ou les collectivités locales permettrait aux autorités locales de mettre en œuvre la législation/stratégies nationales, tout en prenant en compte la grande diversité des conditions et les besoins locaux ;
- ii. **Une consultation plus efficace et transparente au cœur de l'élaboration des politiques :** Le renforcement des principes et mécanismes d'intégrité dans le domaine de l'eau assureraient la transparence nécessaire, inhiberaient les interférences et les interventions par la



redevabilité et conduiraient à une meilleure gestion et performance dans le secteur. Le renforcement des capacités des usagers et de la société civile dans ce domaine, et leur implication dans les décisions, assurera la durabilité des mécanismes mis en place.

Une collaboration pluridisciplinaire est à instaurer à travers l'élaboration d'accords de partenariat plus étendus avec le monde socio-économique : universités, associations, PME, ..., afin qu'ils puissent participer à tous les niveaux d'élaboration d'une politique de l'eau chacun selon son expertise et participer ainsi au développement d'un savoir national.

- iii. **Rétablir la confiance dans l'opinion des experts:** Il apparaît nécessaire d'informer davantage le public des éléments connus et des incertitudes qui subsistent sur le plan scientifique. Le système des comités d'experts ou de pilotage de projets est peu accessible. Dans ce cadre, il est nécessaire de rendre l'expertise utilisée par l'Etat plus responsable et transparente et mettre en réseau l'expertise pour une interaction entre experts et utilisateurs.

Volet 2: CADRE INSTITUTIONNEL

2.1 Le Constat

En Tunisie, la complexité de l'architecture institutionnelle en charge de l'eau a laissé paraître une multiplication parfois déraisonnée des procédures et des cadres logiques mis en place avec une absence d'une institution horizontale de coordination, concertation, contrôle et évaluation. Le conseil national de l'eau devait jouer ce rôle au niveau stratégique. Par ailleurs, le système de gouvernance actuel centralisé et dominé par les institutions et acteurs publics, notamment en ce qui concerne la prise de décision, laisse un pouvoir limité aux entités locales dont l'intervention essentielle se limite souvent à l'expression des besoins qui d'ailleurs lors de la planification risque de disparaître lors de l'arbitrage.

Or dans un processus de bonne gouvernance de l'eau, qui soit multi-niveaux et multi-acteurs, toutes les politiques devraient être élaborées selon un processus transparent de consultation-concertation de l'ensemble des acteurs. Les institutions nationales directement impliquées dans le système de gestion des ressources en eau devraient notamment s'efforcer de rendre publiques leurs activités afin que l'ensemble des acteurs concernés puisse s'exprimer et participer à la prise de décision politique (voir le volet 1). Dans cette dynamique, l'intégration de la société civile, via les nouveaux conseils régionaux, au processus de gestion couvrant l'étude stratégique, la mise en œuvre ainsi que le développement des mécanismes participatifs en relation avec le droit à l'information, peut aider à assurer la transition vers une gestion décentralisée efficiente.

En même temps, il est indispensable de disposer de textes règlementaires limitant et contrôlant le



pouvoir, au niveau local, susceptible d'enregistrer les dérives en rapport avec l'opportunisme, le lobbying et le populisme politiques.

Les participants à la table de l'eau sont d'accord que l'eau source rare ne peut en aucun cas être gérée par des amateurs et requiert un grand degré de professionnalisme, de responsabilité, d'intégrité et de citoyenneté ; d'où l'importance des mesures juridiques d'accompagnement à mettre en place et l'identification du rôle de chacun dans cette gouvernance.

L'enjeu serait donc la transition d'un système de gestion fortement centralisé à une gestion locale (décentralisée) qui doit être efficace tout en capitalisant l'ensemble des acquis au niveau institutionnel, règlementaire et traditionnel. La nécessité de simplifier considérablement les politiques et les instruments mis en place par les organes centraux, est plus que souhaitée.

2.2 Une coordination efficace

Il est essentiel que les différents niveaux de prises de décisions soient correctement imbriqués et coordonnés notamment les pouvoirs locaux tout en associant davantage les représentants de la société civile et les usagers à la prise de décision. Un code de conduite devrait pouvoir fixer des normes minimales à respecter en vue de favoriser la participation de l'ensemble des acteurs concernés.

Dans ce sens, un processus de concertation formel et institutionnalisé entre les différents intervenants doit être créé. Plus concrètement, il s'agirait de mettre en place des comités thématiques (ou organes de consultation) regroupant acteurs non étatiques et acteurs institutionnels autour de sujets précis. Une « culture de la consultation » devrait s'installer au sein des administrations.

La société civile devrait pouvoir détenir les clés nécessaires à la compréhension du système, et elle doit pouvoir disposer des leviers nécessaires pour s'impliquer au maximum avec les opérateurs.

L'apprentissage mutuel entre les administrations à différents niveaux, afin de contribuer à une meilleure connaissance « des objectifs politiques, des méthodes et des outils de travail des uns et des autres », est également souhaité notamment entre les chercheurs, ingénieurs et personnels de l'administration.

Pour que les politiques publiques et les projets dans le secteur de l'eau puissent aboutir à des résultats probants, la responsabilisation est un facteur primordial : responsabilisation du gouvernement vis-à-vis des citoyens et les usagers des services de l'eau, mais aussi responsabilisation « interne » des différentes organisations et entreprises publiques, qui doit être renforcée.

De plus, il convient de confier de plus en plus de tâche aux « experts scientifiques et autres », afin d'« anticiper et cerner la nature des difficultés et des incertitudes auxquelles la gestion de l'eau est confrontée » dans un contexte de rareté et de changement climatique en utilisant les outils



scientifiques adaptés et d'approches de gestion intégrée des ressources en eau en s'appuyant sur les observations aussi bien insitu que globales.

2.3 Des politiques efficaces, davantage encadrées et contrôlées

De même, la création d'organes de régulation autonome au niveau national et régionale doit être instauré. Ces structures devraient offrir des garanties d'indépendance et devraient pouvoir disposer de pouvoirs règlementaires dans des domaines précis et délimités. Ainsi, les participants aux tables de l'eau sont pour **la création d'une institution/Instance indépendante** qui agit horizontalement sous la tutelle du premier ministre et dotée d'un pouvoir décisionnel. Cette institution pourra suivre l'implémentation des stratégies et des projets en respectant les réglementations liées à l'eau et travailler en étroite complémentarité avec le Conseil National de l'Eau (CNE). Elle pourra également intégrer des représentants d'autres secteurs tel que ceux de l'énergie et de la sécurité alimentaire et pourra ainsi avoir une vision holistique. L'intégration de l'aspect économie de l'environnement est aussi fondamentale. L'instauration de cette autorité indépendante devra enfin tenir compte et coordonner avec l'instance du développement durable et des droits des générations futures, prévue par la nouvelle constitution tunisienne. L'instance de régulation et les missions qu'ils lui seront attribuées, d'après les participants à la deuxième table de l'eau (Décembre 2013), pourra jouer ce rôle.

Par ailleurs, le **renforcement du dialogue** entre les ministères en charge de l'agriculture, de la santé, de l'équipement et de l'environnement, sans oublier la recherche scientifique et les représentants des usagers, permettrait de mieux structurer et rendre plus effectif le recyclage des eaux usées traitées. En effet, affichée comme une priorité en matière de nouvelle ressource non conventionnelle, le développement de la politique de recyclage des eaux usées traitées souffre de plusieurs handicaps : une situation institutionnelle peu claire, des normes très restrictives et peu adaptées aux différents secteurs de réutilisation, un manque de formation technique, un surcoût des traitements et acheminements de la ressource, une information insuffisante des usagers potentiels sur la qualité des eaux traitées. Par ailleurs, l'encadrement institutionnel et juridique concernant les rejets industriels et leur recyclage est actuellement insuffisant et n'incite pas à un mécanisme de volontariat/responsabilisation pour une action durable.

L'une des premières étapes stratégique d'une décentralisation serait de définir un ensemble de principes et priorités stratégiques nationales, puis définir, sur la base de données locales, les potentialités et les besoins de chaque région ainsi que les possibilités de réponses en accord avec la stratégie nationale. La nécessité d'intégrer dans ces études d'autres composantes étroitement liées à l'eau telle que l'énergie et/ou la sécurité alimentaire ainsi que l'économie de l'environnement, a été soulignée par les participants.



2.4 L'implication du secteur privé

Les questions liées à la participation du privé dans le domaine de l'eau se posent en terme de renforcement préalable des compétences administratives et des expertises techniques des agents publiques, afin de créer un environnement intègre, contrôlé et responsable pour une implication efficace du privé. La création d'un tel environnement présuppose également, un engagement concret des autorités publiques pour la mise en place d'une instance de régulation qui veille sur le bon déroulement des partenariats.

Les intervenants ont souligné également la nécessité d'une volonté politique claire pour développer le partenariat sur la base d'une approche participative, aussi bien à la phase de conception qu'à la phase de contrôle et de suivi. De ce fait, les citoyens seront informés des avantages et des risques que l'acteur public et l'acteur privé partageront. Ils seront également informés des performances réalisées aussi bien des institutions publiques que privé, objet du partenariat. Ainsi, l'adoption d'une approche de partenariat triangulaire public-privé-citoyen et la mise en œuvre du principe de redevabilité semblent être des conditions nécessaires dans le domaine de l'eau. Par ailleurs, se partenariat doit disposer des procédures nécessaires pour permettre et accompagner un développement du secteur tunisien d'industrie et de service de l'eau.

2.5 Contribution de la recherche sur l'eau :

L'identification des besoins et challenges dans le domaine de l'eau à échelles locale, nationale et régionale ainsi que leur traduction par des spécialistes en stratégie nationale intégrant les objectifs de développement, devrait être le point de départ pour une politique de recherche dans le domaine. Cette politique serait le cadre pour une concertation des efforts, la création de synergies entre équipes de recherche, la coopération avec les acteurs socio-économiques et la mobilisation des fonds internationaux. En effet, l'absence de ce schéma conduit à une fragmentation des efforts et moyen de recherche, des expertises/résultats méconnus et non valorisés conduisant à une reconnaissance et un impact socio-économique limités et un flou impactant sur la coopération internationale/régionale. En fin, une concertation dans le domaine de la RD avec les pays sud, dont le contexte d'aridité est similaire, pourrait conduire à plus d'efficacité dans le financement des programmes de recherches et une exportation d'une expertise présente en Tunisie.

L'intégration des institutions de recherches dans les processus de planification, décision, contrôle et concertation, a une valeur ajoutée sure. Leur présence dans les structures de la société civile est aussi nécessaire pour les soutenir dans leurs actions de développement par le transfert des résultats obtenus au citoyen, la formation ou sensibilisation et dans l'exercice de leurs droits. Aussi, la prise en charge de cette interface sociale par l'institution de recherche dans son plan stratégique est très importante.



Volet 3: CADRE JURIDIQUE ET REGLEMENTAIRE

L'amélioration de la gouvernance de l'eau est l'un des grands dossiers de l'action publique un peu partout dans le monde. Elle constitue un passage obligatoire si l'on veut mettre en place des politiques de l'eau durables et innovantes, capables de « faire mieux avec moins » et de mobiliser l'ensemble des acteurs concernés pour atteindre les objectifs visés.

Sans gouvernance publique efficace, il sera très difficile de mettre en place une réglementation et des panoplies d'instruments économiques (tarification, subventions et mécanismes de compensation) et techniques capables d'inciter les différents groupes à adopter des pratiques durables.

Les conférences et les deux water-tables ont permis de dresser une série de constats et d'orientations que nous résumons dans les deux paragraphes suivants :

3.1 Constat

De nombreux Etats ont reconnu le droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement dans une Résolution historique adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies en 2010 (A/RES/64/292) selon laquelle : « *le droit à l'eau potable et à l'assainissement est un droit fondamental, essentiel à la pleine jouissance de la vie et à l'exercice de tous les droits de l'homme* ».

L'objectif de toute politique nationale de l'eau est de mettre en pratique les principes des droits à l'eau et à l'assainissement. Or la traduction formelle de ces droits nécessite l'existence de cadres juridiques et institutionnels appropriés. En effet, en établissant des lois, des politiques et des institutions démocratiques et pertinentes dans le secteur de l'eau, l'Etat démontre son engagement à concrétiser les principes de l'équité territoriale et du droit des générations futures tout en assurant la conformité avec les traités et conventions internationales ratifiés, leur intégration et leur effectivité.

En Tunisie, les récentes dispositions constitutionnelles récemment instaurées en matière de démocratie participative, de décentralisation, de droit à l'eau, de droit d'accès à l'information etc. devront renforcer l'engagement de l'Etat post révolution vers plus de justice et d'inclusion sociale. Elles constituent également des points de référence pour, les ministères, les entreprises publiques les organes juridictionnels et les acteurs de la société civile qui visent, tous, à influencer les politiques.

Toutefois et en ce qui concerne le système de gestion de l'eau, les nouvelles orientations peuvent se heurter, dans une première phase, à plusieurs contraintes. Un état d'incertitude demeure, en effet, sur les mécanismes et les mesures à mettre en place pour passer d'une



gestion publique fortement centralisée vers une gestion participative efficiente impliquant tous les acteurs y compris le secteur privé. Au niveau local, par exemple, le processus de pérennisation des GDA, soulève la question des difficultés inhérentes liées aux faibles capacités et aux manques de compétence des groupes d'intérêt.

Dans ce cadre et vue que la politique de décentralisation est actuellement constitutionnalisée, sa traduction effective dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, exige de la part de l'ensemble des acteurs, l'état et les partenaires internationaux en particuliers, l'adoption de nouvelles stratégies et mécanismes orientés essentiellement vers le renforcement des capacités des acteurs locaux à la conception et à la mise en œuvre des programmes, à la gestion des budgets, aux méthodes permettant d'attirer les investissements, à l'exploitation et à l'entretien des infrastructures d'eau et d'assainissement ainsi qu'à l'institutionnalisation des processus de consultation et de concertation permettant, entre autres, de rendre la planification plus sensible aux besoins locaux.

3.2 Orientations et mesures

Les principales orientations et points d'actions identifiées sont :

- i. La nouvelle loi fondamentale consacre le droit universel à l'eau pour tous les tunisiens. Elle reconnaît également que l'État et la société toute entière doivent se mobiliser pour faire de ce droit une réalité. La lecture croisée des différents articles ayant trait, directement ou indirectement à la ressource en eau, fait ressortir que la constitution considère l'eau comme « un patrimoine commun de la nation », et non plus comme un domaine public de l'état tel que défini dans le code des eaux. A partir de là, les droits et devoirs des différents acteurs ainsi que les procédures de suivi et de contrôle de la mise en œuvre des politiques de l'eau doivent être revus.
- ii. la gouvernance locale de l'eau, telle que déduite de la lecture critique du code des eaux, encore en vigueur, apparaît peu évidente et mérite d'être renforcée dans la nouvelle version. Il serait utile, en particulier, de compléter les dispositions existantes par une approche fondée sur le droit tenant compte des nouvelles orientations vers une plus grande autonomie des autorités locales et des exigences plus fortes de transparence et de redevabilité.
- iii. L'utilisation limitée des eaux usées traitées, affichée comme une priorité, et encadrée par une batterie de lois et de textes réglementaires, seraient essentiellement liées à des limitations de (i) gouvernance : une faible coordination, horizontale et verticale, entre les différents intervenants, (ii) stratégique : la non intégration effective et socio-économique des « eaux usées » comme une ressource et l'absence d'une stratégie claire et pertinente pour y remédier à tous les niveaux. Dans ce contexte, la réutilisation/multi-utilisation de l'eau doit être un principe qui n'est pas limité au secteur agricole. (iii) absence de



mécanismes et outils tel que l'absence de systèmes de suivi-évaluation permettant le retour d'information en provenance de toute la chaîne de réutilisation.

- iv. Les participants estiment que la gestion des services de l'eau par le secteur public doit être renforcée. La gestion publique n'a pas pour motivation la maximisation de profit, mais plutôt la réalisation d'une distribution équitable et sans exclusion et d'une justice sociale et in fine la garantie d'un accès universel aux services de l'eau.

Afin de garantir la durabilité d'un service de qualité, l'amélioration des performances du service public, avec une attention particulière portée sur la viabilité économique est aujourd'hui impérative. Le rôle à jouer par le citoyen est important et nécessite formation, sensibilisation et responsabilisation/obligations.

L'éventuelle participation du secteur privé serait examinée selon une optique de renforcement de la gestion publique, sans compromettre l'objectif ultime d'accès équitable, durable et sans exclusion aux services de l'eau. Il a été également souligné, que la réalisation du présumé bénéfice émanant du privé dépend fortement de la gouvernance d'une telle participation ; une gouvernance à penser et à concevoir afin de promouvoir et non pas léser le bien être social.

- v. L'intégration de représentants de la société dans les instances de régulation autonome, au plan national et local, devrait être réglementée et institutionnalisée afin de confirmer leur participation effective dans la prise de décision.
- vi. La révision du cadre juridique et le développement d'outils légaux sont nécessaires pour la mise en place d'une bonne gouvernance effective. Il s'agit en particulier, d'engager la responsabilité de l'utilisateur quant à la protection et l'utilisation rationnelle de l'eau, notamment à travers l'application du principe « utilisateur-payeur et pollueur-payeur ». Il s'agit également d'engager la responsabilité des entités de gestion de l'eau par la mise en œuvre du « Principe de redevabilité » envers les propriétaires du « Patrimoine Commun ». Ces mesures sont de nature à promouvoir un service public-citoyen de l'eau.

Ajoutons enfin que si la plupart de ces changements sont concrètement réalisables, il n'en reste pas moins que leurs mises en œuvre nécessitent un engagement réel de l'ensemble des acteurs chargés des politiques de l'eau en modifiant, limitant, renforçant ou créant de nouvelles prérogatives et institutions sur la base de stratégies, principes et objectifs bien définies.

IV- Conclusion

Dans les conditions actuelles, une réflexion innovante, une expertise technique, des sources de financement solides et fiables et surtout des dispositifs de bonne gouvernance et de responsabilisation permettant d'éviter toutes pratiques de non transparence et de corruption, sont aujourd'hui nécessaires.

La gouvernance de l'eau est une question essentielle. Elle nécessite un cadre performant avec ses dimensions économique, financière, juridique, institutionnelle et réglementaire. Ce cadre doit



privilégier le partenariat entre toutes les composantes, acteurs et parties concernées au sein de la société.

En Tunisie, la reconnaissance de l'inscription du droit à l'eau dans la nouvelle constitution (2014) constitue un acte politique et juridique de haute valeur. La révision, en cours, du code des eaux laisse penser, à son tour, qu'un changement de politique important se profile dans le domaine de la gestion des ressources en eau.

C'est dans ce contexte d'étude et d'analyse critique du cadre de la gouvernance de l'eau que les intervenants et les participants, à ce processus des « table de l'eau », ont tenté d'apporter des éléments de réponses tout en relevant les insuffisances sous formes d'orientations.

Ajoutons enfin que si la plupart de ces orientations sont concrètement réalisables, il n'en reste pas moins que leurs mises en œuvre nécessitent un engagement réel des acteurs chargés des politiques de l'eau avec la possibilité d'une mise en cause de leurs prérogatives et/ou un contrôle accru de leurs activités.



V- Annexes

Annexe 1 : Liste des participants aux « table de l'eau »

Liste de participants aux 1st, 2nd AND/OR 3rd water tables, Projet SWMED

(www.swmed.eu)

Organisées par le CERTE, Tunis 2013-2014

(www.certe.rnrt.tn)

N°	Nom et Prénom	Affiliation	e-mail
1	AbdelhalimKoundi	Ingénieur /Expert	ahkoundi@gmail.com
2	Abdelhamid Mnajja	DGGREE	mnajja.abdelhamid@yahoo.fr
3	AbdelrahmenWasli	DG/GREE	waslyab@yahoo.fr
4	Ahlemzergli	CRE, Nabeul	dream_ues@yahoo.fr
5	Ahmed Ghrabi	CERTE	Ahmed.ghrabi@certe.rnrt.tn
6	Al AtiriRaqya	DG/GREE	raqya.latiri@gmail.com
7	AmiraBoukari	REACT	Boukari.amira@gmail.com
8	AwatefMessai	DGEQV	awatef.messai@yahoo.fr
9	Badr Essalem Ben Iteif	ONAS	Dop.suiviprojet@onas.nat.tn
10	BastiLazhar	Ecole primaire de Chorfech	
11	Boubaker Abdssamad	GDA	boubaker.abdessamad@gmail.com
12	Boubaker Houman	FST	houmanbob@yahoo.fr
13	ChokriMezghani	MEE/DGDD	Chokri.mezghani@yahoo.fr
14	El Ajmi Mohamed	Ass. Tun d'animation Culturelle	ilnkhalountu@yahoo.fr
15	EyaTurki	REACT	eyaturki@gmail.com
16	Fadhil M'hiri	D. Direct. I&TT CITET	recherche@citnet.net.tn
17	Habib Chaieb	DGRE	chai_hab@yahoo.fr
18	Hamza Mekki	DIED	hamza.mekki@topnet.tn
19	Hanene Mekki	ONAS	mekki_hanen@yahoo.fr
20	Hanene Akrouf	CERTE	hanene.akrouf@yahoo.com
21	Hedi Bouaoun	ONAS	bouaoun.hedi@yahoo.fr
22	Hèla Hassairi	CERTE	helahassairi@yahoo.fr
23	KAMEL Farhati	ENA	kamel_farhati@yahoo.fr
24	Khaoula Masmoudi	CERTE	swmed.certe@gmail.com
25	Kouraich Jaouahdou	Local&Global	kouraich@gmail.com
26	Latifa Bousselmi	CERTE	Latifa.bousselmi@certe.rnrt.tn
27	Lotfi Snene	Ministère de l'éducation	sinene@mail2chef.com



28	Mansour Ben Saied	SONEDE	m.bensaied@sonede.com.tn
29	Marie José Elloumi	ANPE	elloumi_mj_anpetunisie@yahoo.fr
30	Meddeb Kamel	DGGREE	moaddeb@yahoo.fr
31	MoezAllaoui	SONEDE	m.allaoui@topnet.tn
32	Mohamed Ben Hassine	Assoc. eau et développement	
33	Mohamed Ben said	MEATDD/SEDD/DGEQV/DEND	bensaid_1999@yahoo.com
34	Mohamed Ben Youssef	CERTE	benyoussefhim@yahoo.fr
35	Monia Brahem	MEE	deep@mine.h.gov.tn
36	Monia ziadi	SONEDE	m.ziadi@sonede.com.tn
37	Mosbah Helali	SONEDE	m.helali@sonede.com.tn
38	Mouna sfaxi	ANPE	mouna_sfaxi@yahoo.fr
39	Nadia Abbes	Local&Global	nadiapresse@gmail.com
40	Nour El Houda Abdessamad	CERTE	nour_houda1@yahoo.fr
41	Rachid Khanfir	AED	khanfirachid@yahoo.fr
42	Raoudha Gafraj	Enseignante chercheur univers	r.lahache@gnet.tn
43	Riadh Jelassi	SONEDE	r.jlassi@sonede.com.tn
44	Salmen Hermi	DHMPE	salmenhermi@yahoo.fr
45	Sami Deguech	PNUD	sami.degachi@undp.org
46	Samir Kaabi	OTED	
47	Sana Abdelkader	REACT	sana.abdelkader1@gmail.com
48	Sarra Touzi	GWP.MED	sarra@gwpmed.org
49	Sihem Ben Abdallah	CERTE	sihem.benabdallah@certe.rnrt.tn
50	Souad Dkhil	DGGREE	souad.dekhil@laposte.net
51	Souhir Kaddachi	Experte juridique en droit de l'envi.	souhirg@yahoo.fr
52	Thouraya Mellah	Université de Manouba	tmellah@yahoo.fr
53	Toumi wala	REACT	toumi.wala@gmail.com
54	Yassine Marzouki	CUASDD Tunis	marzouguy.y@gmail.com
55	Youssef Selmi	SONEDE	
56	Zied Gatlani	CRE Nabeul	gatlani.gatlani@laposte.net



Annexe 2 : Rapport de restitution de la première table

La gestion Locale de l'eau: Gouvernance

First Local Workshop & Water Table

1 July 2013

RAPPORT DE RESTITUTION

Toutes les mesures ayant un impact sur l'accès des individus aux services de l'eau doivent offrir des conditions propices à leur implication. Les usagers, en particuliers doivent être en mesure d'accéder à une information pertinente et fiable et de participer d'une manière effective à la prise de décision liée à leurs accès à l'eau et à l'assainissement.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	19
DEROULEMENT DE L'ATELIER.....	20
I. Ouverture.....	21
II. Conférences	21
III. Water-tables	24
A. Participation à la prise de décision	24
B. Droit d'accès à l'information.....	26
1°. Contexte.....	26
2°. Etat des lieux.....	27
3°. Orientations et Mesures proposées	28
CONCLUSION	29
1. Constats	29
2. Orientations et mesures	30
ANNEXE.1	32
ANNEXE. 2	34
ANNEXE. 3	36



INTRODUCTION

La question de la gouvernance de l'eau se pose, aujourd'hui, avec force en matière de gestion intégrée et durable des ressources mais aussi et surtout en terme d'accès équitable des populations aux services d'approvisionnement et d'assainissement, Trois raisons essentielles sous-tendent une telle constatation :

- La première tient à la diversité croissante, et sans cesse plus manifeste des acteurs de l'eau. La mosaïque des parties prenantes implique les pouvoirs publics certes mais également, les prestataires de services, les organisations de la société civile et les usagers dans leurs grandes diversités.
- La deuxième résulte de la demande de plus en plus pressante des populations, via les groupements ou les associations locales, à un meilleur accès et partage de l'information concernant la gestion de l'eau et une participation plus effective à la prise de décision.
- La troisième enfin, tient à la multiplication des niveaux de gouvernance aux échelons local, régional et national.

Précisons, à ce titre, que la gouvernance de l'eau à l'échelon locale, objet de notre atelier, ne peut se réduire, comme assez souvent évoqué, au seul exercice du pouvoir local par les services déconcentrés de l'Etat, pas plus qu'aux actions entreprises par les groupements locaux. Elle est bien plus large et repose sur deux principaux piliers :

Le droit Accès à l'information

Le droit d'accès à l'information environnementale trouve ses sources, tant, au niveau international, que national. Les autorités publiques et organismes sous tutelles se doivent de rassembler et publier les informations, sous forme de bases de données électroniques, de rapports nationaux, de systèmes de registres et d'inventaires, aussi bien sur l'état des ressources en eau (quantité, qualité, pollution...) que sur les performances des services d'approvisionnements et d'assainissement. Les autorités doivent également inciter les établissements de recherches et les entreprises privées à informer le public sur leurs activités et leurs produits.

Participation à la prise de décisions

Trois domaines de participation du public sont visés :

- l'élaboration des plans et programmes,
- l'élaboration des dispositions réglementaires et des instruments normatifs.
- les décisions relatives à des activités particulières

La participation doit avoir lieu, en amont, lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence. A ce titre, l'autorité publique s'efforcera, autant qu'il convient, de mettre en place un cadre légal transparent et équitable pour garantir l'effectivité de ce droit. La responsabilité partagée et la redevabilité des différents acteurs de l'eau



constituent également des facteurs incontournables dans la mise en place d'un processus démocratique de prise de décision.

RESUME : La «crise de l'eau» est essentiellement une crise de gouvernance.

Les conférences et les diverses contributions ayant alimentées les deux water-tables portant sur le thème de la gouvernance locale de l'eau ont fait ressortir de nombreuses lacunes et défaillances. Aussi et en dépit de la diversité des situations, des problèmes communs se dégagent :

- La faiblesse de l'effectivité des cadres juridiques et réglementaires
- La fragmentation institutionnelle
- Le manque de clarté dans la définition des rôles et compétences ;
- Le manque de coordination entre les différentes parties prenantes ;
- une forte centralisation de l'information
- une faiblesse des capacités organisationnelles et fonctionnelles des structures locales impliquées dans la gestion de l'eau ;
- Le montage technique des systèmes d'eau sans tenir compte parfois de la participation effective de tous les groupes cibles;
- L'absence d'indicateurs et des mécanismes permettant d'évaluer les performances et de mesurer les niveaux de responsabilisation des différents acteurs de l'eau
- Le manque d'application de la réglementation (Branchements illicites, réticence de paiement, etc...) et la non efficacité des services de contrôle.

Pour relever ces défis les intervenants ont formulé plusieurs orientations stratégiques dont:

- la nécessité d'une définition, partagée par tous, de la notion de droit à l'eau dans toutes ses dimensions,
- le besoin d'identification précise des autorités et des institutions qui seront en charge de garantir ce droit.
- l'urgence d'une amélioration et surtout d'une meilleure coordination entre les différents systèmes d'information sur l'eau à l'échelle nationale et au niveau régional,
- la révision des mécanismes locaux participatifs dans la gestion des ressources,
- le renforcement des capacités d'accompagnement et de conseil par les autorités en charge du secteur
- l'autonomisation progressive des organisations professionnelles dans la conception et l'organisation des formations basées sur des diagnostics participatifs

DEROULEMENT DE L'ATELIER



I. Ouverture

Monsieur Mohamed Ben Youssef, Directeur du CERTE, a ouvert l'atelier en souhaitant la bienvenue aux invités et participants et en présentant assez rapidement les objectifs du projet et les résultats attendus du Workshop.

Madame Latifa Bouselmi, coordinatrice du projet SWMED – Sustainable domestic Water use in Mediterranean Region -, a ensuite exposé le cadre général du projet, les partenaires et associés, les objectifs, le plan d'action et les principales activités programmées et les résultats attendus des water-tables en particulier.

Le modérateur du Workshop, a rappelé enfin le pourquoi du choix du thème de la gouvernance (Annexe 1), les modalités d'organisation de l'atelier, l'objet des conférences et la méthodologie pour le bon déroulement des water-tables. Il a tenu également à rappeler, qu'en marge de l'atelier une présentation de posters relatifs aux résultats des travaux de recherches du CERTE en rapport avec la gestion locale de l'eau ainsi qu'une exposition portant sur le thème « Redécouvrons ensemble les Mémoires de l'Eau en Méditerranée » peuvent faire l'objet de discussions lors de la pause-café avec les chercheurs du CERTE et les représentants de l'Association d'Education relative à l'Environnement de la région de Hammamet-Cap Bon- Tunisie.

II. Conférences

Dans sa conférence introductive, Mme Monia Brahem directrice du développement Durable au Ministère de l'Equipement et de l'Environnement a esquissé les progrès significatifs réalisés en matière de reconnaissance des droits de l'homme à l'eau et à l'assainissement aussi bien au niveau international que national. A ce sujet, il est utile de rappeler que :

- au niveau international : le texte de la résolution de l'Assemblée Générale des NU (Juillet 2010), déclare que : "le droit à une eau potable propre et de qualité et à des installations sanitaires est un droit de l'homme, indispensable à la pleine jouissance du droit à la vie". Le Conseil des droits de l'homme apporte, de son côté, un cadre juridique substantiel aussi bien pour les gouvernements que pour le système de l'ONU.
- Au niveau national : la dernière version du texte de la constitution tunisienne (Juin 2013) stipule dans son article 39 que « le droit à l'eau est garanti ».

Toutefois plusieurs interrogations ont été soulevées quant à l'effectivité du droit à l'eau. Parmi les questions évoquées dans la conférence et méritant une attention particulière, on cite :

- 1°. Qui va garantir le droit à l'eau ?
- 2°. Comment va-t-on garantir le droit à l'eau ?
- 3°. Quels attributs du droit à l'eau peut-on garantir ?
- 4°. Quelle autorité constitutionnelle va assumer la responsabilité de reporting ?
 - L'Instance Constitutionnelle du Développement Durable et du droit des Générations Futures ?



- L'Instance Constitutionnelle des Droits de l'Homme ?

5°. Selon quel système d'information ?

Monsieur Mnajja Mohamed, Ingénieur principal à la DGGREE (Direction Générale du Génie Rural et de l'Exploitation des Eaux du Ministère de l'Agriculture) a, de son côté, présenté une communication sur la question de la gestion locale des systèmes d'eau en Tunisie. Dans son exposé, l'orateur a mis en exergue les points suivants :

1. Bien qu'elle soit pratiquée depuis la fin du siècle XIX siècle et du début du XX sous la forme de syndicat d'arrosage (1896), d'associations syndicales des oasis (1912), d'associations spéciales d'intérêt hydraulique (1923) et d'AIC depuis 1936) et qu'elle ait connue, depuis la fin des années 80, plusieurs évolutions aussi bien sur le plan juridique qu'institutionnel, concrétisée en 1992 par l'élaboration et la validation de la stratégie nationale pour la création et le suivi des AIC, puis en 2010 par la stratégie nationale de pérennisation, la gestion participative des systèmes d'approvisionnement en eau potable (SAEP) et d'irrigation, en milieu rural, demeure fragile et nécessite une révision profonde.

En effet tout en étant une véritable source d'innovation qui favorise la participation des acteurs sociaux dans la prise des décisions et qui permet surtout de mieux répondre aux aspirations des populations locales, les SAEP/GDA (Groupement de développement Agricole) connaissent de nombreuses difficultés et faiblesses qui se manifestent par :

- un déficit structurel : les créances des GDA ne couvrent que 79% de leurs dettes
- une gestion technico-financière moyenne à faible dans 69% des cas avec 10% de GDA non fonctionnelles ;
- des dysfonctionnements organisationnels handicapants.

2. Les causes et problèmes à l'origine des difficultés enregistrées sont liés, pour l'essentiel, à une mauvaise gouvernance locale de la gestion des systèmes d'eau. On cite, entre autres :

- L'absence d'une vision et collective et partagée et le désengagement d'une partie de la population cible.
- La faible mobilisation et un encadrement de base défaillant des bénéficiaires;
- Le montage technique des systèmes d'eau sans tenir compte de la participation effective de tous les groupes cibles
- Le non-respect de la réglementation en vigueur
- Le manque de transparence entre GDA et bénéficiaires et entre CRDA et GDA en matière de partage des tâches et des coûts récurrents.

3°. Les défis à relever pour assurer la pérennisation des infrastructures hydro-agricoles couvrent plusieurs aspects :

- le renforcement de l'approche participative et transparente assurant l'information de bénéficiaires et leurs associations réelles dans la prise des décisions



- La professionnalisation progressive des GDA par le recrutement de personnels qualifiés, une amélioration des procédures et des règles de gestion technico-financières
- L'application rigoureuse de la réglementation et la lutte contre le non-paiement de l'eau
- l'application, autant que faire se peut, du principe de prix de revient (tarif qui couvre les coûts d'exploitation et d'entretien et qui soit équitable entre tous les bénéficiaires)
- La clarification des rôles et l'amélioration des interventions des structures d'encadrement des GDA au niveau du Ministère de l'Agriculture
- Le développement de la fonction de contrôle au niveau des CRDA
- Le développement d'une meilleure concertation entre les structures centrales et les autorités locales
- Le renforcement de l'intégration du secteur privé local et régional pour les services de maintenance, les prestations administratives, les audits financières, le conseil, la sensibilisation, l'animation etc. moyennant des mesures d'incitations financières et une plus grande flexibilité de l'administration centrale et locale.
- l'association des organisations de la société civile, les ONGs locales et régionales notamment, dans le cadre de la formation, de l'accompagnement et de l'encadrement du personnel des GDA et pour une meilleure implication de la femme.
- le rétablissement de la confiance entre les GDA et les usagers pour une meilleure d'appropriation des principes de la gestion intégrée et collective des ressources en eau.

Monsieur Fadhel M'hiri du Centre International des Technologies de l'Environnement de Tunis (CITET) a présenté dans sa conférence l'expérience du CITET en matière de traitement des eaux usées des petites agglomérations par macrophytes. Breveté, depuis quelques années, le procédé de traitement en question a été appliquée dans plusieurs localités du nord de la Tunisie (Jougar, Boujrida, ben Saïdane) et est en cours de d'exécution dans différentes autres régions du pays (Kef, Kasserine, Tozeur et Médenine).

Parallèlement à ces projets, le Centre développe plusieurs techniques de traitement et de valorisation des eaux résiduaires émanant des huileries (traitement biologique et compostage des margines).

Les procédés technologiques testés et appliqués en partenariat avec des sociétés privées ouvrent actuellement la voie à la création de réseaux technologiques pour l'environnement (des Groupement d'entreprises liés entre eux par les mêmes intérêts, besoins et qui souhaitent collaborer et partager leurs expériences et leur savoir-faire) afin de Valoriser et harmoniser les progrès technologiques enregistrés dans le domaine de traitement des eaux et de garantir leur développement dans les petites et moyennes agglomérations.

Il est important de signaler à ce sujet qu'une étude stratégique pour l'assainissement des zones rurales et réalisée par l'ONAS a dégagé la nécessité d'assainir 600 zones rurales dans lesquelles :

- 2% des habitants sont raccordés au réseau;



- 23 % des habitants utilisent des fosses septiques;
- 75 % des habitants déversent les eaux usées dans le milieu naturel.

Sur le plan de la gouvernance en matière d'assainissement, les récentes manifestations des populations locales, à la fois, en zone urbaine et rurale, prouvent l'absence d'une politique d'implication des citoyens, d'indicateurs et des mécanismes permettant l'évaluation des performances des services d'assainissement.

III. Water-tables

Après une brève introduction sur les objectifs visés et les résultats attendus des deux water-tables, le modérateur a sollicité les participants de se répartir en deux groupes de travail conduits par un animateur. Ce dernier avait pour mission d'organiser le débat et de récolter les principales idées et suggestions présentées par les acteurs clés du secteur de l'eau.

Aussi et afin d'assurer le bon déroulement des discussions, deux séries de questions ont été proposées aux participants (annexe.2) pour stimuler leurs réflexions et éviter notamment la dispersion et le glissement vers des sujets annexes.

A. Participation à la prise de décision

L'idée générale qui a animé le débat sur ce sujet et qui a fait l'objet de consensus est la suivante : « face à l'augmentation de la demande en eau, à la rareté des ressources et aux effets « attendus » des changements climatiques et bien que la Tunisie ait mis en place toute une série de mesures intégrant des politiques, des stratégies globales et sectorielles, des programmes et plans, des instruments économiques (tarification, subventions et mécanismes de compensation...), nécessaires pour une gestion intégrée des ressources en eau, la participation effective des organisations de la société civile, du secteur privé et des citoyens en général à la prise de décision demeure le maillon le plus faible de la gouvernance de l'eau.

L'échange d'idées et la confrontation des expériences vécues par les différents participants, ont permis par la suite et progressivement d'étayer la question et de relever plusieurs lacunes et défaillances qui touchent trois aspects essentiels :

- La faiblesse de l'effectivité du droit de participation qui permettrait d'assurer l'implication de tous les acteurs de l'eau dans les processus de conception des politiques et des programmes, les mécanismes de leur mise en œuvre, de suivi et d'évaluation.
- la multiplicité des acteurs et le manque de coordination entre eux, induisant la dilution des responsabilités, des chevauchements dans la prise de décision et l'émergence des conflits d'intérêts ;
- Le manque de capitalisation des bonnes pratiques et des acquis au niveau de la gestion locale de l'eau

1°.Concernant le premier point relatif au droit de participation des citoyens à la prise de décision, et après avoir rappelé qu'au niveau international ce droit est pleinement consacré dans l'article 10 de la



déclaration de Rio (1992) et dans la convention d'Arrhus (1998) et qu'à l'échelle nationale, il est évoqué dans le préambule de la nouvelle constitution et partiellement pris en considération dans l'étude de révision et d'amendement du code de l'eau en Tunisie, le modérateur de la water-table a dirigé la discussion et les échanges de points de vue entre les représentants des différents secteurs de l'eau.

Ces derniers ont tenu à souligner que bien qu'une volonté politique commence à s'affirmer et que des dispositions juridiques sont en cours d'élaboration plusieurs écueils demeurent sur le chemin de la bonne gouvernance de l'eau en Tunisie :

- l'énoncé du droit de participation des associations dans le texte de révision du code des eaux ne préfigurent pas leurs implications dans la conception, le suivi et l'évaluation des politiques, plans et programmes relatifs à la gestion intégrée de l'eau. Bien qu'investis de missions d'intérêt général et jouissant de la personnalité juridique, les associations d'usagers ou toute forme de gestion collective ou communautaire de l'eau et des infrastructures hydrauliques demeurent, tel que stipulé dans les articles 36 et 37, demeurent sous tutelle du Ministère chargé de l'eau et leurs participations sont limitées à la mise en œuvre et à la gestion des aménagements publics et privé, à l'entretien, la maintenance et le bon fonctionnement des systèmes d'eau etc.

- l'absence de normes pour la participation citoyenne garantissant l'effectivité de ce droit ;
- le manque d'expérience dans la pratique de la démocratie participative conformément au droit international.
- les déficiences de communication sur les droits des citoyens en matière de démocratie participative.

2°. A côté des carences législatives relatives au processus participatif de prise de décision, les participants ont montré que les procédures, mécanismes et outils eux-mêmes demeurent très confus et ce pour plusieurs raisons dont notamment :

- le morcellement des structures institutionnelles aux niveaux administratifs et territoriaux engendrant l'absence de coordination horizontale et verticale ;
- insuffisance des capacités techniques et humaines au niveau local où les décideurs se sentent toujours redevables devant la hiérarchie supérieure plutôt que de la population ;
- le manque de clarté dans la définition des rôles et compétences des GDA
- le déficit de moyens pour mesurer les performances, les niveaux de responsabilisation et de transparence des différentes parties prenantes ;
- la mauvaise gestion des interactions entre les différents acteurs liés aux manques d'harmonisation des objectifs et de consultation ;
- les déficits d'information et de transparence constituent des obstacles de taille qui freinent et le développement des processus participatifs dans la prise de décision

3°. Le troisième point discuté dans la water-table a concerné le manque de capitalisation de bonnes pratiques dans la gestion des ressources en eau. En effet et au-delà des difficultés structurelles et des



contraintes conjoncturelles qui handicapent le bon fonctionnement des GDA, prises comme exemple, les participants reconnaissent que ces organisations locales ont permis l'accumulation de connaissances, de savoirs faire et d'expériences non négligeables, dans la gestion participative de l'eau . Les erreurs commises dans le passés ne sont pas, à leurs tours, documentées afin d'éviter leur reproduction.

L'engagement actif des acteurs directement impliqués dans la gestion locale de l'eau dans un processus de «Knowledge management» peut s'avérer très bénéfique mais nécessite d'être appuyée par des outils et des méthodes adaptées à chaque entité et à chaque contexte

4°. Enfin et en ce qui concerne les orientations à suivre pour une amélioration de la gouvernance de l'eau suivant une démarche participative, les participants préconisent les points suivants :

- Analyse de l'effectivité de la représentativité citoyenne ou des organisations dans les sphères de décision (analyse de documents : politique de décentralisation, des lois existantes, des pratiques courantes et des orientations en cour).
- Enquêtes sur les perceptions des citoyens, dans leur diversité, vis-à-vis de la gouvernance de l'eau.
- Développement de la culture de la concertation sur toutes les questions et décisions importantes tant au niveau local que national.
- Formalisation des procédures de participation de représentants de la société civile au comité de pilotage ;
- Elaboration de mécanismes de concertation, d'arbitrage et de règlement des conflits.
- Formation des organisations locales pour une meilleure connaissance des droits
- Renforcer les des capacités des associations groupement locaux car le citoyen non éduqué politiquement et intellectuellement, aura de la peine à analyser les promesses faites et à résister aux manipulations politiciennes
- Définition d'indicateurs pertinents pour mesurer les déficits et les limites de l'état de la gouvernance dans chaque commune.
- Lancement d'une ou deux initiatives pour expérimenter et réguler les procédures et mesurer leurs incidences au niveau local.

B. Droit d'accès à l'information

1°. Contexte

En guise d'introduction au deuxième thème portant sur la gouvernance de l'eau à savoir le droit d'accès à l'information, l'animateur de la water table et les participants ont tenté d'esquisser un schéma d'ensemble sur la question basé sur des réflexions générales que nous résumons ainsi :

- La facture d'eau est le plus souvent le seul lien régulier des usagers de l'eau avec les services publics et Il est difficile, dans ce cas, de considérer qu'elle puisse répondre aux interrogations



multiples du citoyen tels que : les coûts réels des services fournies; l'emploi et la destination des paiements effectués etc ; En d'autres termes, la facture ne doit pas être aux yeux des usagers le seul moyen et outil de responsabilisation.

- Les bases de données, portant sur les ressources et les usages de l'eau, sont établies et régulièrement mises à jour par le «Ministère chargé de l'eau». Ce dernier a à sa charge la gestion des bases de données et la mise en œuvre d'un Système National d'Information sur l'Eau, qui collecte, centralise, fédère, valide, exploite, valorise et diffuse l'ensemble des données et informations sur l'eau au plan national. Les modalités d'organisation et de fonctionnement du Système National d'Information sur l'Eau sont fixées par décret.
- Le Système National d'Information sur l'Eau comporte notamment un volet accessible aux jeunes et au grand public, ainsi que des dispositions particulières destinées à faciliter l'accès des usagers de l'eau aux informations d'ordre technique. En réalité, un sentiment de sous-information perdure.
- Enfin, un usager de l'eau qui n'a pas accès à des informations fiables sur les éléments du bilan hydrique, la qualité des ressources qu'il reçoit, les performances des usages, les processus de prise de décision, les modalités de gestion, les stratégies, programmes et plans directeurs conçus et mis en œuvre sur l'ensemble du territoire et à l'échelle de sa commune etc. , ne se sentira jamais directement concernés par les questions de gestion intégrée des ressources en eau ».

Partant de ces constatations, les participants ont ensuite axé leurs interventions sur un certain nombre de points bien précis : la liste des acteurs directement impliqués dans la production de l'information sur les ressources en eau, les systèmes de collecte, d'analyse et de diffusion des données existants, les avancées récentes du droit d'accès à l'information (normes et meilleures pratiques internationales), l'état des lieux du droit d'accès à l'information en Tunisie en termes de législation, d'aspects institutionnels, de révisions entreprises et en cours, de coordination et de communication...

La seconde phase du débat et des échanges a été centrée sur l'identification des contraintes et des insuffisances qui se posent en matière d'accès à l'information et sur la recherche et la proposition des solutions et de moyens susceptibles de contourner ces difficultés.

Les principaux enseignements tirés des discussions autour de ses aspects peuvent être résumés comme suit :

2°. Etat des lieux

- Multiplicité des acteurs de l'administration publique en charge de collecter, gérer ou diffuser des données sur l'eau (annexe 3B) ;
- Approche encore fortement centralisée dans la gestion de l'information sur l'eau ;
- Ressources humaines et moyens logistiques non conformes aux besoins au niveau régional ;
- Faible coordination entre les gestionnaires de l'information induisant des redondances ;



- Difficultés d'accès des usagers de à des informations et des données fiables : lourdeurs des procédures administratives et bureaucratie handicapante ;
- Avancée notable en matière de droit d'accès à l'information notamment sur le plan législatif (Annexe 3B) : reconnaissance au niveau constitutionnel, promulgation de décret-loi et circulaire, révision du code des eaux... Des mesures qui imposent de nouvelles obligations de transmission de l'information et de transparence aux organismes publics en Tunisie ;
- Mise en place de système d'Information National sur l'eau (SINEAU) ;
- Absence d'un système de métrologie (suivi et évaluation de la qualité et de la fiabilité de l'information).

3°. Orientations et Mesures proposées

Les contraintes et insuffisances relevées ainsi que les solutions avancées pour y remédier soulignent, selon les participants, la nécessité forte d'entreprendre des mesures d'organisation et de coordination stratégique entre les parties prenantes, des actions de modernisation du système d'information, des activités de renforcement des capacités à différents niveaux notamment à l'échelle locale et surtout une définition précise des modalités de l'exercice du droit d'accès à l'information et une communication active, sur ce sujet envers les usagers de l'eau et des citoyens en général.

Les principales recommandations sont :

- Meilleure définition des besoins en information en matière de gestion de l'eau ;
- Evaluation des sites web et de l'état de gestion des documents et des données au sein des organismes détenteurs de l'information sur l'eau.
- Mise à niveau des organismes centraux et régionaux pour la mise en œuvre la loi relative à l'accès aux documents administratifs.
- Mise en place un catalogue national de métadonnées sur l'eau
- Instauration de l'obligation de transmission de l'information avec une méthodologie claire et des indicateurs de suivi bien établis.
- Adoption de mécanismes aptes à assurer plus de crédibilité à la gestion des données et au partage de l'information (délais réglementaires pour répondre aux demandes, modalités et formes de réponse, frais imposés quant à la production de l'information...).
- Elaboration des principes et des règles d'accès et d'exploitation des données publiques.
- Communication plus efficace permettant aux usagers de l'eau d'être conscients de leur droit d'accès à l'information et la manière de son exercice
- Implication plus forte de la société civile.
- Renforcement des capacités dans la gestion de l'information (académique, formation continue, sensibilisation, médiatisation...)



CONCLUSION

L'amélioration de la gouvernance de l'eau est l'un des grands dossiers de l'action publique un peu partout dans le monde. Elle constitue un passage obligatoire si l'on veut mettre en place des politiques de l'eau durables et innovantes, capables de « faire mieux avec moins » et de mobiliser l'ensemble des acteurs concernés pour atteindre les objectifs visés.

Sans gouvernance publique efficace, il sera très difficile de mettre en place une réglementation et des panoplies d'instruments économiques (tarification, subventions et mécanismes de compensation) et techniques capables d'inciter les différents groupes à adopter des pratiques durables

Les conférences et les deux water-tables ont permis de dresser une série de constats et d'orientations que nous résumons dans les deux paragraphes suivants :

1. Constats

La bonne gestion des systèmes de distribution d'eau et d'assainissement fait partie des objectifs fondamentaux des différents acteurs. Cependant des « déficits » importants persistent :

En matière d'accès à l'information

- Les informations sur le secteur de l'eau sont trop dispersées : s'il est incontestable que l'information dans le secteur de l'eau est abondante, ce qui en soi est un acquis majeur, elle reste dispersée, sans cohérence d'ensemble ni homogénéité de traitement. La multiplicité des acteurs rend, en effet, difficile la recherche d'informations du fait du fractionnement des sources et de l'absence de coordination méthodologiques. Cette situation est d'autant plus paradoxale que les collectivités locales se verront transférer de plus en plus de responsabilités.
- Il manque un régime général clair du droit d'accès à l'information s'inscrivant dans le respect des principes la Convention d'Aarhus ;
- L'engagement des acteurs publics dans l'enrichissement et la diffusion de l'information environnementale est faible : l'accès à l'information est encore plus difficile dès lors que l'information recherchée porte sur une zone géographique limitée (commune, site industriel, département...). Les autorités publiques locales concernées (services déconcentrés de l'Etat, Syndicats mixtes, intercommunalités...) restent fortement handicapées par la bureaucratie bloquante.
- La gestion de la qualité l'information est perfectible : la pertinence, la qualité et la fiabilité de l'information relèvent de la seule appréciation de chaque émetteur, dont les moyens, l'organisation et les intentions sont nécessairement d'une grande diversité.
- L'absence de recueil de textes ou de guides pratiques susceptibles d'améliorer la lisibilité et l'accessibilité au droit d'accès à l'information.



Pour ce qui est de la participation à la prise de décision, les insuffisances recensées

- Le déficit ressenti de participation du public au débat
- L'absence de méthodologie de référence dans ce domaine
- La faible diversification des outils de concertation
- L'absence d'une autorité administrative indépendante chargée de veiller au respect de la participation du public
- Le manque d'effectivité de la concertation du public au cas où la réglementation le stipule
- La faible articulation entre les différentes instances de concertation locale
- L'inexistence des structures de concertation sur les projets au niveau local

2. Orientations et mesures

Selon l'ensemble des présents et compte tenu de l'importance des acteurs locaux, des enjeux et de la spécificité du secteur de l'eau, les différentes parties prenantes doivent se garder d'occulter la complexité en privilégiant des mesures classiques partant du sommet, pour au contraire, trouver comment maintenir la cohérence tout en préservant la diversité, de façon à tenir compte de l'hétérogénéité des préoccupations des parties intéressées sur le terrain.

Dans ce sens, une grille de mesures est nécessaire sur l'on veut assurer une meilleure maîtrise de la gouvernance de l'eau. Ces mesures sont :

- La cartographie des compétences en matière d'élaboration, de régulation et de mise en œuvre des politiques de l'eau aux différentes échelles nationale (ministères, départements et organismes d'État, aux différents niveaux d'administration), régionale (gouvernorat et services déconcentrés) et locale (citoyens, associations, groupements, entreprises privées, usagers, les fournisseurs d'infrastructures et de services...
- L'identification des points de blocage communs qui nuisent à la gouvernance pluri-niveaux et ce en réalisant un diagnostic participatif des déficits de gouvernance entre les ministères et les organismes publics, entre les niveaux d'administration et entre les différents acteurs à l'échelle nationale et infranationale ;
- La remédiation à la fragmentation de la politique de l'eau et encourager la coordination entre les acteurs territoriaux ;
- L'amélioration de la cohérence entre les différents domaines d'action intéressant l'eau et le renforcement de la coopération institutionnelle entre les acteurs publics, les organisations de la société civile et le secteur privé ;
 - l'implication effective des collectivités territoriales à l'élaboration de la politique de l'eau, bien en amont de leurs fonctions de mise en œuvre, et allouer les ressources humaines et financières en accord avec les compétences de chacun.
- L'instauration de mécanismes de la mesure des performances afin d'évaluer et de suivre les résultats des politiques de l'eau à tous les niveaux d'administration,



- la coordination et la complémentarité des systèmes d'information et des bases de données et en assurer la mise à jour et l'harmonisation, afin de faire connaître les besoins des politiques de l'eau aux différents ;
- le renforcement des capacités à tous les niveaux d'administration ;
- la promotion de la participation du public à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'eau et promouvoir des processus décisionnels intégrant tous les acteurs nationaux, locaux, des bassins et des sous-bassins hydrographiques ;

Précisons enfin que la réussite des politiques, des programmes et des projets dépendent de l'environnement dans lequel ils sont mis en œuvre ainsi que des personnes qui les exécutent. Les «bonnes intentions» ou les aspirations des orientations et mesures précitées doivent se traduire en résultats sur le terrain et en progrès durables. Elles nécessitent, de la sorte, une réflexion innovante ainsi qu'une expertise technique que nous avons tenté de lancer lors de ce premier atelier et qui se poursuivront dans les deux prochains portant sur les aspects institutionnels et légaux de la gestion locale de l'eau.



ANNEXE.1

NOTE CONCEPT DE L'ATELIER SUR LA GOUVERNANCE DE L'EAU

Introduction

L'ensemble de la région méditerranéenne se caractérise par un fort besoin de nouvelles solutions capables de fournir équitablement des services de distribution de l'eau potable et d'assainissement tout en réduisant la consommation d'eau et en favorisant la valorisation des eaux usées traitées.

Le projet SWMED se concentre sur l'optimisation de la consommation par habitant de l'eau au niveau des ménages urbains à travers la mise en œuvre de dispositifs d'économie d'eau, la réutilisation des eaux usées traitées, la récupération des eaux pluviales et une batterie de technologies connues dans le domaine de la gestion durable de l'eau (SWM).

Justification

La politique de l'eau fait intervenir toute une gamme d'institutions publiques dans les ministères, les départements et les organismes d'État, aux différents niveaux d'administration. D'autres acteurs sont également concernés par les questions en jeu qu'il s'agisse des citoyens, des entreprises privées, des différents groupes d'utilisateurs, des banques d'investissement ou des fournisseurs d'infrastructures et de services.

Aussi et quelque-soit le niveau de perception des problématiques liés à la gestion de l'eau, il prouvé que la multiplicité des acteurs, des niveaux de décision, des secteurs d'usage, des motivations et des enjeux sont des paramètres à prendre en considération pour assurer une bonne gouvernance de l'eau. Celle-ci constitue, désormais, un passage obligatoire si l'on veut mettre en place des politiques de l'eau durables et innovantes, capables de « faire mieux avec moins » et d'assurer l'adhésion et l'appropriation des acteurs concernés.

Les études entreprises sur ces sujets, démontre que dans la plupart des pays méditerranéens, indépendamment de leur degré de décentralisation/déconcentration, la gouvernance publique de l'eau est morcelée et gagnerait à être mieux conçue et coordonnée notamment à l'échelle locale. Les décideurs doivent notamment trouver « comment maintenir la cohérence tout en préservant la diversité », et surtout comment tenir compte de l'hétérogénéité des préoccupations des parties prenantes.

De la nécessité d'une bonne gouvernance de l'eau

La bonne gouvernance se pose aujourd'hui avec force dans les territoires, pour trois raisons essentielles :

- La première tient à la complexité croissante et sans cesse plus manifeste des acteurs locaux, (autrefois moins hétérogènes), dans les territoires ruraux et périurbains. La mosaïque des parties



prenantes implique les pouvoirs publics, les producteurs de services publics et privés, les différentes catégories d'utilisateurs,

- La deuxième concerne le droit des populations et organisations de la société civile d'accéder à une information objective fiable complète pertinente facile à trouver et à comprendre d'une part et de participer aux processus de décision et aux projets de territoires et jouer un rôle dans les évolutions de la démocratie locale d'autre part.

La troisième résulte de la combinaison de deux et se rapporte à la nécessité de promouvoir la démocratie participative locale apte à prévenir l'émergence des conflits et à instaurer un climat de confiance entre les différents acteurs.

NB : Il n'existe pas d'outil ou d'approche unique qui convienne pour tous les pays ou pour toutes les situations. Il est souvent nécessaire d'utiliser une combinaison d'outils qui de leur côté ont besoin d'être adaptés en fonction des traditions et des pratiques locales. Le choix des outils à utiliser dépend aussi des ressources (ex : financières et humaines), du temps et des compétences disponibles...

Objectifs et résultats attendus

L'objectif de l'atelier est d'abord l'échange des connaissances en matière de gestion locale de l'eau. Ensuite et lors des "water table" l'accent sera mis sur la question de la gouvernance de l'eau à travers ces deux piliers de base à savoir :

1. le droit d'accès à l'information : partant du principe que l'accès à l'information, renforce la légitimité et la transparence des pouvoirs publics et constitue une composante essentielle de la bonne gouvernance mais aussi un baromètre qui permet de reconnaître qu'une société est vraiment démocratique et ouverte à la participation éclairée des citoyens, il s'agit, à ce titre et par rapport à la question de la gouvernance de l'eau, d'avoir une vision claire sur les points suivants:

- Quelles sont les parties prenantes qui interviennent directement ou indirectement dans l'élaboration, l'acquisition, le stockage, le traitement-vérification, la diffusion et l'utilisation de l'information dans le secteur de l'eau ?
- Quelles sont les avancées récentes du droit d'accès à l'information et des points de blocage qui nuisent à l'acquisition-diffusion pluri-niveaux de l'information (sur les plans, politique, juridique et institutionnel)
- Quelles sont les mesures et outils susceptibles de promouvoir le droit d'accès à l'information ?

Assurer un accès à l'information exige une législation appropriée, des mécanismes institutionnels clairs pour la mettre en œuvre, et des institutions de contrôle et un système judiciaire indépendant pour la faire appliquer. Les citoyens doivent connaître et de comprendre leurs droits, de même qu'ils doivent pouvoir et vouloir les exercer.



2. le droit de participation à la prise de décision :

La participation est un élément central de la gouvernance qui contribue au renforcement du sens civique et de la confiance du public en l'administration ainsi qu'à l'amélioration de la démocratie.

A partir de là et après un bref panorama des points essentiels en matière de droit de participation des citoyens et des organisations de la société civile à la prise de décision, le groupe de travail tentera de répondre aux deux questions suivantes :

- i) Quelles sont les lacunes et défaillances ainsi que les avancées récentes en matière de droit de participation des citoyens à la prise de décision ?
- ii) Quels sont les moyens nouveaux et les mesures complémentaires qui permettent de promouvoir l'intégration des citoyens dans le processus de prise de décisions relatives aux politiques, programmes, projets etc. ?

Garantir la participation active des citoyens au niveau local permet une meilleure coordination des groupes d'acteurs, une maîtrise des affrontements sclérosants ou bloquants la prise de décision et la création de processus et de mécanismes d'élaboration concertée de projets et d'activités.

ANNEXE. 2

Objectifs et Questions des deux Water-tables

Water table 1. Participation à la prise de décision

Objectifs recherchés

- i) Une meilleure coordination des groupes d'acteurs,
- ii) Une maîtrise des affrontements sclérosants ou bloquants la prise de décision
- iii) La création de processus et de mécanismes d'élaboration concertée de stratégies, programmes et projets

Questions

- i) Quelles sont les lacunes et défaillances ainsi que les avancées récentes en matière de droit de participation des citoyens à la prise de décision ?
- ii) Quels sont les mécanismes et les mesures complémentaires qui permettent de promouvoir l'intégration des citoyens dans le processus de prise de décisions relatives aux politiques, programmes, projets etc. ?



Water table 2. Accès à l'information

Objectifs recherchés

- i) Une législation appropriée
- ii) Des mécanismes institutionnels structurés et durables pour une gestion de l'information au niveau local
- iii) Des institutions de contrôle performantes et une prise en charge au niveau du système judiciaire

Des moyens accessibles aux citoyens pour pouvoir et vouloir exercer ce droit.

Questions

- i) Quelles sont les parties prenantes qui devront intervenir directement ou indirectement dans l'élaboration, l'acquisition, le stockage, le traitement-vérification, la diffusion et l'utilisation de l'information dans le secteur de l'eau ?
- ii) En se basant sur les avancées récentes du droit d'accès à l'information, quelles sont les points de blocage qui nuisent à l'acquisition-diffusion pluri-niveaux de l'information (sur les plans, politique, juridique et institutionnel).
- iii) Quelles sont les mécanismes, mesures et outils susceptibles de promouvoir le droit d'accès à l'information ?



ANNEXE. 3

A. Participation à la prise de décision

Faiblesses (Acteurs) Solutions proposées	
<p>volonté politique peu affirmé quant à la participation citoyenne.</p> <p>les nouvelles juridictions s'affirment lentement l'autorité au niveau local se sent toujours redevable devant la hiérarchie supérieure plutôt que de la population.</p> <p><u>Rôles de la Société civile</u>, des medias, et des partis politiques en ce qui concerne la gouvernance de l'eau reste timide</p> <p><u>Le secteur privé</u>: aucune initiative louable</p> <p>Défaillances au niveau des Pratiques :</p> <p>Centralisation du pouvoir encore effective</p> <p>La faiblesse de l'interaction entre les municipalités et la société civile.</p> <p>L'absence d'espaces et de normes pour la participation citoyenne.</p> <p>Pas de suivi collégial et de contrôle sur les agents chargés de l'autorité</p>	<p>Réaliser un diagnostic participatif pour mesurer le degré d'engagement des différents acteurs partenaires dans le processus d'une bonne gouvernance</p> <p>Analyser l'effectivité de la représentativité citoyenne ou des organisations dans les sphères de décision</p> <p>Collecter les perceptions du citoyen dans leur diversité vis-à-vis de la participation dans la gouvernance de l'eau..</p> <p>Promouvoir la culture de la concertation sur toutes questions et décisions importantes tant au niveau local que national.</p> <p>Promouvoir un modèle plus inclusif favorisant la décentralisation</p> <p>Formaliser les procédures de participation de représentants de la société civile au comité de pilotage</p> <p>Former les organisations locales pour une meilleure connaissance des droits</p> <p>Renforcer les des capacités des associations groupement locaux</p> <p>Définir des indicateurs qui permettent de mesurer les déficits et les limites de l'état de la gouvernance dans chaque commune.</p> <p>Lancer une ou deux initiatives pour expérimenter et réguler les procédures et mesurer leurs incidences au niveau local.</p>

Participation a la prise de décision (suite)

Lacunes / défaillances	Avancées et mesures
<ul style="list-style-type: none"> - Activités centralisées loin du citoyen - faible volonté politique pour une vraie décentralisation - Non institutionnalisation du dialogue pour assurer la pérennité de la PPD - Citoyen peu sensibilisé et averti quant à ses droits d'information et de participation dans le domaine de la gestion de l'eau - Absence de reconnaissance du droit à la PPD en tant que droit humain - Rupture de confiance entre administration et 	<ul style="list-style-type: none"> - Enoncé du droit à l'eau dans la constitution (mais nécessité de la clarification du concept : accès à l'eau saine, un prix abordable et pour couvrir les besoins essentiels etc.) - Constitution de groupes de réflexion parmi la société civile - Nécessité de révision des approches pour la gestion du système eau en milieu rural - Plus forte implication des citoyens dans le processus de gestion de l'eau



<p>citoyen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Absence de lien Droit / Devoir en ce qui concerne la PPD (pas de régulation juridique) - Non introduction dans la constitution de la notion de l'eau comme un bien commun. - Vision non intégrée des projets au niveau local (eau, énergie, agriculture, santé...) - Manque de concertation/coopération lors de l'élaboration des projets et activités - Manque de clarté sur les concepts et définitions (accès à l'eau, services de l'eau, droit à l'eau...) - Absence d'une gestion participative des eaux souterraines - Le financement par projet ne permet pas d'avoir une stratégie claire et une approche holistique - Peu de coordination entre les besoins déclarés des populations et les prises de décision à l'échelle locale. - Absence d'une vision claire et fédératrice des acteurs de l'eau 	
--	--

Mécanismes	Mesures
<ul style="list-style-type: none"> - Réalisation d'un diagnostic participatif sur la représentativité du citoyen ou des organisations locales dans les instances de prise de décision - Analyse de l'effectivité de la représentativité (critères de choix, profils, élu ou nommé, appel à candidature ?...) - Instaurer la consultation comme base de programmation, de rédaction de projets - Institutionnalisation des mécanismes de concertation : conseil législatif, conseil régional élu - Formalisation de la PPD : participation aux comités de pilotage, de suivi et d'évaluation, signature de convention... - Mettre en place des conseils régionaux de l'eau (muti-sectoriels) 	<ul style="list-style-type: none"> - Activités de sensibilisation, d'éducation et de renforcement des capacités des organisations de la société civile locale - Capitalisation des savoir et savoir-faire en matière de gestion locale de l'eau - Formation sur les nouvelles technologies et innovations - Lutte contre la corruption et la politisation des groupements de développements locaux - Définition concertée, entre les différentes parties prenantes des critères de bonne gouvernance - Instauration de mesures de participation dans l'élaboration des schémas de financement - Œuvrer pour la professionnalisation des associations locales - Etudier les possibilités de constitution des sociétés mixtes incluant les usagers dans la gestion de l'eau - Planification de gestion intégrée à l'échelle de bassin - Application et respect de la loi - Harmoniser les différents textes de lois, codes visant l'implication du citoyen dans le processus décisionnel

- | | |
|--|--|
| | - Information et consultation des citoyens sur les méthodes de tarification de l'eau |
|--|--|

B. DROIT D'ACCES A L'INFORMATION

Législation et systèmes	Parties prenantes
<p>Niveau de la Constitution (Juin 2013) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Article 31 stipulant le droit d'accès à l'information - Article 43 : droit à l'eau est garanti / la protection de l'eau et son utilisation rationnelle est du devoir de l'état et de la société <p>Décret-loi n 2011-41 relatif à l'accès aux documents administratifs des organismes publics, entré en vigueur le 26 mai 2011.</p> <p>circulaire du chef du gouvernement, n° 25, du 5 mai 2012, relative aux modalités de mise en œuvre du décret-loi n° 2011-41.</p> <p>Décret-loi des associations (88-2011) : stipule également le droit d'accès à l'information</p> <p>Existence de systèmes d'information : SEMIDE, SINEAU</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Directions Générales du Ministère de l'Agriculture et ses organismes, offices sous tutelles (SONEDE, ...) + CRDA - Ministère de l'équipement et de l'Environnement et établissements sous tutelles DHU, (ANPE, ONAS) - Institut National des Statistiques (Ministère du développement régional) - Institut National de la Météorologie (Ministère du transport) - Ministère de la Santé : Office du thermalisme - Ministère de l'Intérieur : collectivités locales, conseils régionaux - Ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche : INSTM, CERTE, Universités et laboratoires de recherches - Médias - Organisations de la société civile : associations et groupements.



Problèmes	Solutions (mécanismes, mesures et outils)
<ul style="list-style-type: none"> - Manque d'harmonie entre les textes - Faible coordination entre les acteurs - Informations adéquates peu disponibles en temps et espaces - Ressources humaines et moyens logistiques non conformes aux besoins - Lourdeurs des procédures administrative - Bureaucratie handicapante - Pas de reporting transparent - Manque de structures et de systèmes de mise à jour, de gestion, de suivi et d'évaluation des données et informations - Absence d'un système de métrologie (qualité et fiabilité de l'information) 	<ul style="list-style-type: none"> - Charger une Institution pour capitaliser les acquis et détecter les défaillances et lacunes en matière d'accès à l'information sur l'eau - Instaurer l'obligation de reporting (avec une méthodologie claire et des indicateurs de suivi bien établis - Idée d'un guichet unique - Mise en place d'un référentiel commun - Meilleure définition des besoins en information en matière de gestion de l'eau - Plus grande implication de la société civile locale - Renforcement des capacités dans la gestion de l'information (académique, formation continue, sensibilisation, médiatisation...) - Allègement des procédures de communication de l'information - Mettre en place un catalogue national de métadonnées sur l'eau



Annexe3 : Rapport de restitution de la deuxième table

2nd Workshop and Water Table

Water governance, institutional aspect

Tunis, 25 December 2014

RAPPORT DE RESTITUTION

SOMMAIRE

Introduction	41
I. Workshop : Conférences sur les aspects institutionnels de la gestion locale de l'eau en Tunisie.	42
1. Gouvernance locale de l'eau : rôles et mécanismes de la Direction Général du Génie Rural et de l'Exploitation des Eaux (DGGREE)	42
2. Gouvernance locale de l'eau potable : rôles et mécanismes de la Société Nationale de Distribution et de l'Exploitation des Eaux (SONEDE)	45
3. Gouvernance locale de l'eau : rôles et mécanismes de l'Office National de l'Assainissement (ONAS)	46
4. Code des eaux : les nouvelles orientations.....	49
II. Water-tables	52
Water table 1 : le cadre institutionnel.....	52
a. Insuffisances et faiblesses	52
b. Pistes de réflexion et recommandations.....	54
WT2 : La participation du Secteur privé	56
a. Les contraintes et faiblesses.....	57
b. Pistes de réflexion et recommandations.....	58
CONCLUSION	58
ANNEXE 1.	60
Annexe 2: Concept note	63
Annexe 3 : LISTE DES ACRONYMES.....	64

Introduction

Dans le cadre du projet SWMED – Sustainable domestic Water use in MEDiterranean Region (SWMED) nous avons noté, en conclusion du premier rapport relatif au premier Workshop & water tables consacrés à la question de la gouvernance de l’eau, que la réussite des politiques, des stratégies, des programmes et des projets nécessite une réflexion innovante et partagée sur les aspects institutionnels et législatifs de la gestion locale de l’eau.

A ce titre, il est important de rappeler qu’en Tunisie le rôle du pouvoir central, dans le domaine de la gestion des ressources en eau, est encore dominant bien que des mesures de déconcentration-décentralisation sont pratiquées dans le secteur irrigué et celui de l’alimentation en eau potable en milieu rural. En effet, en s’appuyant sur la notion d’intérêt général et en codifiant les décisions publiques dans des modes de gestions administratives contrôlées par l’Etat lui-même, le rôle des collectivités et associations locales se trouvent marginalisé et réduit.

C’est dans ce sens que les amendements proposés dans le nouveau code des eaux, en cours de discussion, recommandent notamment d’engager des réformes institutionnelles basées sur des modes d’administration plus décentralisés qui favoriseraient la participation effective des usagers et l’implication adaptée et réglementée des opérateurs privés.

Toutes les mesures et orientations stratégiques proposées corroborent avec les récentes études sur les modes de gestion et de gouvernance de l’eau en Tunisie et démontrent que l’architecture institutionnelle actuelle qui gouverne le secteur de l’eau en Tunisie mérite d’être revue ; et ce en associant les différentes parties prenantes et en se démarquant progressivement de la gestion centralisée handicapante.

Il s’agit d’un enjeu de taille si l’on veut répondre aux besoins en eau et en assainissement de la population et de ses diverses activités économiques tout en préservant les ressources et en maintenant un rythme de dépenses soutenable pour le budget de l’État. En d’autres termes, si la priorité du siècle dernier fut avant tout d’approvisionner en eau l’ensemble de la population grâce à la construction d’un réseau d’infrastructures performant, celle du XXI^e siècle sera de protéger la ressource en qualité et en quantité dans un contexte de changement climatique.

Par ailleurs, il est souvent démontré que l’amélioration de la transparence et de la participation dans le secteur de l’eau est d’autant plus efficace que la gestion et le contrôle des services d’alimentation et d’assainissement sont plus proches des communautés concernées. La décentralisation à ne pas confondre avec la déconcentration, peut dans ce sens, renforcer le principe de responsabilité et la participation sur le plan local.

Malgré ces avantages, toutefois, la décentralisation peut parfois susciter des inquiétudes vu que les administrations locales ou les autres organes n’ont pas, en général, l’autorité, les capacités



financières ou les techniques nécessaires à la prise en charge intégrale des services d'alimentation en eau potable, d'irrigation et/ou d'assainissement.

Les gouvernements nationaux conservent l'obligation de contrôler et de fixer des normes minimales.

Dans ce contexte, l'organisation du deuxième atelier a vu dans un premier temps l'intervention de quatre conférenciers représentant les principales institutions chargées de la gestion de l'eau en Tunisie. La seconde partie a été réservée à un débat autour de deux questions fondamentales qui sont :

Water Table, thème 1 (WT1). Quelle régulation institutionnelle pour une meilleure gouvernance des services de l'eau ?

Water Table, thème 2 (WT2). Quelles stratégies pour une meilleure intégration du secteur privé dans les services de l'eau ?

I. Workshop : Conférences sur les aspects institutionnels de la gestion locale de l'eau en Tunisie.

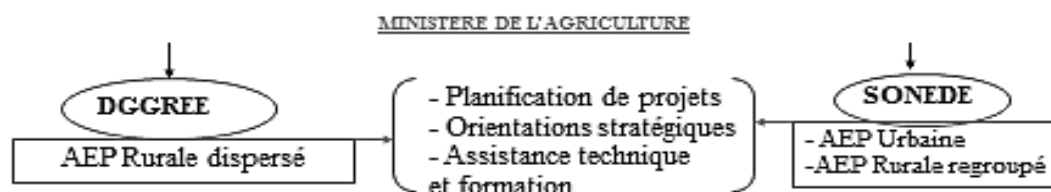
Après un bref rappel des objectifs du projet SWMED et des principaux résultats obtenus lors du premier atelier qui avait pour thème la gouvernance locale de l'eau, le coordinateur national du projet, Mme L. Bouselmi, a cédé la parole au modérateur qui de son côté a annoncé les principaux points à l'ordre du jour et le cheminement à suivre tenant compte du programme adressé auparavant aux différents(e)s participant(e)s.

1. Gouvernance locale de l'eau : rôles et mécanismes de la Direction Général du Génie Rural et de l'Exploitation des Eaux (DGGREE)

Inaugurant la série conférences, le **Directeur Général de la DGGREE** a d'abord présenté l'organigramme institutionnel relatif aux différents intervenants dans les secteurs de l'Alimentation en Eau Potable et en eau d'irrigation en milieu Rural.

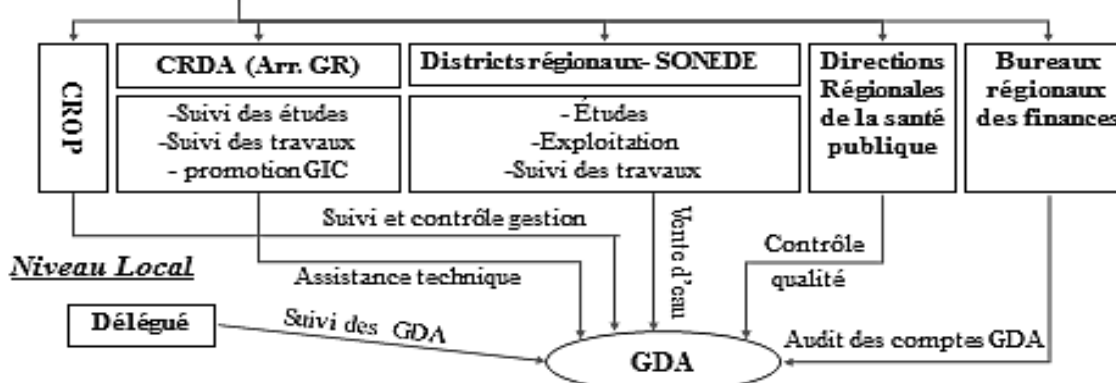
ASPECTS INSTITUTIONNELS ET ORGANISATIONNELS DE L'AEP R

Niveau National



Niveau Régional

Les Conseils Régionaux mise en œuvre de la politique nationale de développement



(Source : R. Gabouj, 2nd Workshop, SWMED project, Tunis 25 décembre 2014)

De cet organigramme découlent trois constatations essentielles ayant fait l'objet de discussions de la part des participants et que nous pouvons résumer ainsi :

- Toutes les décisions relatives à l'alimentation en eau potable en milieu rural (planification des projets, orientations stratégiques, assistance technique et formation) sont prises au niveau central du Ministère de l'agriculture : par la Direction Générale du Génie Rural et de l'Exploitation des Eaux (DGGREE) en ce qui concerne le milieu rural dispersé ; et par la Société Nationale d'Exploitation et de Distribution de l'Eau (SONEDE) pour le milieu rural regroupé et le milieu urbain.

- la Mise en œuvre des politiques, programmes et projets, au niveau régional, est partagée entre quatre entités administratives : deux sous la tutelle du Ministère de l'Agriculture (les Commissariats régionaux de développement Agricole - CRDA - et les districts régionaux de la SONEDE) et deux autres correspondant à des services déconcentrés du Ministère de la Santé Publique (directions régionales) et celui des Finances (bureaux régionaux). Il s'agit, en fait, d'une simple déconcentration ou délégation de pouvoirs administratifs aux marges bien réduites et sans impacts réels sur la gouvernance locale de l'eau.

- A l'échelle locale les Groupements de Développement Agricole (GDA) sensés assurer d'une manière professionnelle et pertinente les services de l'eau se trouvent étroitement liés voire dépendants des autorités régionales. Ces dernières ont en effet un pouvoir de contrôle direct voire d'influence



politique, via le délégué, sur les GDA, ce qui handicape fortement toute forme de gouvernance participative dans la gestion de la ressource et les infrastructures y afférentes.

En fait, telle qu'elle se présente actuellement l'organisation institutionnelle des services de l'eau met en relief l'existence d'une volonté de déconcentration mais dans la réalité pratique celle-ci, se heurte à trois contraintes principales :

- la centralisation dans la prise de décision ;
- le manque de coordination stratégique entre les acteurs régionaux et locaux ;
- les faibles capacités matérielles et humaines des GDA qui en même temps subissent différentes formes de pressions de la part des décideurs régionaux d'une part et des usagers d'autre part.

La deuxième partie de l'intervention du DGGREE a porté sur les principales réalisations, contraintes et perspectives des secteurs de l'alimentation de l'eau potable en milieu rural et celui de l'irrigation.

A propos de l'alimentation en eau potable en milieu rural (AEPR), nous avons pu relever les informations suivantes :

- Le taux de desserte en eau potable a atteint 100% en milieu urbain et 93.5 % en milieu rural à la fin de l'année 2012. Ce taux de desserte cache néanmoins des disparités régionales vu qu'il n'est que de 88 % au nord-ouest (Beja, Jendouba, Kef et Siliana) contre 94 % au centre et 98 % au sud. Cette disparité serait liée, au nord, à la forte dispersion des habitants et aux contraintes d'accès aux sites montagneux limitant la réalisation des projets à des coûts raisonnables et au centre à la salinité élevée de l'eau des nappes souterraines au niveau de certains gouvernorats.
- le mode de desserte, des années 90, de type borne fontaine (BF) et potence sur un rayon de 3 km, a évolué vers une desserte individuelle lié à la capacité des GDA à gérer le système d'eau et étroitement dépendante du degré de développement de l'approche participative.

Concernant le secteur irrigué, l'état suivant a été présenté:

- la superficie actuelle des périmètres irrigués est de l'ordre de 415 000 ha (235000 ha étatique + 185000 ha privé). 52% de cette superficie est située dans le Nord (en aval des barrages), 38% dans le centre (nappes renouvelables) et 10% dans le sud (nappes fossiles). Notons à ce titre que la réutilisation des eaux usées ne concerne que 5% des volumes traités (13 Mm3) pour des surfaces irrigables de 8100 ha (soit 2% de la superficie irriguée du pays).
- En ce qui concerne la gouvernance des systèmes d'eau et après un bref rappel des différentes formes de gestion participative et de leur évolution depuis la fin du XIX siècle ainsi que des difficultés que rencontrent actuellement les GDA d'irrigation (cf. premier rapport de restitution), le D.G /GREE a



particulièrement insisté sur les contraintes et les problèmes qui entravent le développement de GDA. Ceux-ci peuvent être synthétisés en quatre catégories :

- ✓ des contraintes techniques relatives à la complexité des projets liée aux extensions successives et au développement des branchements individuels d'une part et à l'insuffisance de l'entretien préventif des infrastructures et équipements d'autre part marqués d'ailleurs par l'existence de vandalisme et d'interventions illicites.
- ✓ des difficultés financières engendrées par les faibles taux de couverture des frais d'exploitation et d'entretien; le tarif de l'eau potable est relativement élevé, entre 0.5 DT et 1.250 DT avec un tarif moyen de 0.6 DT.
- ✓ des problèmes de gestion des ressources humaines lesquelles sont caractérisées par un faible niveau d'instruction des membres « bénévoles » des Conseil d'Administration des GDA et par un faible niveau d'encadrement de base et de mobilisation des bénéficiaires.
- ✓ Des déficits de coordination et un manque de transparence entre les CRDA et les GDA en matière de partage des tâches et des coûts récurrents.

A ces éléments qui handicapent fortement la gouvernance locale de l'eau se sont ajoutés ces deux dernières années (2011-2013) plusieurs autres problèmes conjoncturels liés aux revendications formulées par les usagers parfois réalistes (changement des Conseils d'administration) mais souvent opportunistes (annulation des dettes, irrigation gratuite...) voire irréalistes (rejet de toute forme de gestion communautaire et retour à la gestion publique des systèmes hydrauliques).

Les Axes d'intervention pour la pérennisation des Systèmes d'AEP en milieu rural

Partant de toutes ces constatations et problèmes en relation avec les Systèmes d'alimentation en eau potable en milieu rural, une stratégie de pérennisation et un cadre logique d'intervention ont été mis en place par la DGGREE avec les axes d'intervention suivants:

- revue du cadre institutionnel de la gestion des systèmes AEP en milieu rural ;
- adaptation des textes réglementaires et juridiques régissant la gestion des systèmes d'AEP en milieu rural ;
- développement de la fonction régaliennne de contrôle par l'Administration ;
- professionnalisation de la gestion des systèmes AEP rurale avec intégration accrue du secteur privé.

2. Gouvernance locale de l'eau potable : rôles et mécanismes de la Société Nationale de Distribution et de l'Exploitation des Eaux (SONEDE)

Après une brève présentation de la SONEDE (Statut, Missions et principaux indicateurs liés à la distribution de l'eau potable sur l'ensemble du territoire) et du contexte général des ressources en



eau en Tunisie, Monsieur Mosbah Hellali, a particulièrement mis en exergue **que la gouvernance du secteur de l'eau potable en Tunisie :**

- Est fortement marquée par le contexte hydrique contraignant qui caractérise le pays soit : des ressources en eau limitées (Stress hydrique), une variabilité interannuelle des apports d'eau (changements climatiques), une disparité régionale de la répartition des ressources (climat humide au Nord et sec au Sud) ainsi que de leur qualité et des contraintes de financement en relation avec la réalité des prix.

- Elle concerne également toutes les étapes de la gestion des ressources en eau à savoir :

- la mobilisation en ayant recours aux ressources non conventionnelles et à une lutte contre la surexploitation et la pollution ;
- la gestion, à la fois, de l'offre et de la demande par des mesures structurelles et organisationnelles ;
- la distribution et la réalité des prix (Tarification),
- la maîtrise de l'énergie, la participation du secteur privé et
- les mécanismes de financement PPP & PSP.



En d'autres termes et selon les études de la SONEDE, la gouvernance locale du secteur de l'eau potable ne peut réussir sans la mise en œuvre des mesures suivantes :

- L'évaluation des stratégies antérieures du secteur afin d'apporter les correctifs nécessaires,
- L'amélioration des capacités de gestion,
- L'implication, plus forte, du secteur privé notamment dans la mise en œuvre et la gestion des infrastructures d'eau potable,
- L'établissement d'un cadre législatif approprié des PPP, PSP & DSP,
- La participation des usagers, à travers les organisations de la société civile, dans l'édification des stratégies futures,
- La tendance progressive vers la réalité du prix de l'eau (Prix de revient/Prix de vente),
- L'engagement de l'étude stratégique « Eau 2050 » afin de dessiner les stratégies futurs liés au secteur de l'eau.

3. Gouvernance locale de l'eau : rôles et mécanismes de l'Office National de l'Assainissement (ONAS)

Au début de sa présentation, le représentant de l'ONAS a tenu de rappeler un certain nombre de points relatifs au statut de l'ONAS, ses missions et attributions, ses domaines d'interventions et activité, son organisation administrative au niveau central et à l'échelle régional ainsi que ses réalisations.

a. Sur le plan de l'organisation institutionnelle, nous retenons que :

	<p>SWMED PROJECT I-B2.1 - CONTRACT N° 10/2177</p>	<p>46</p> 
---	---	---

- **L'ONAS** - *Entreprise Publique à caractère Industriel et Commercial (EPIC) et placée sous la Tutelle du Ministère chargée de l'Environnement* - est désigné depuis l'amendement en 1994 concernant la loi de sa création datant de 1974 comme le premier intervenant en matière de gestion du secteur de l'assainissement et de protection du milieu hydrique (lutte contre les sources de pollution ; gestion, exploitation, entretien, renouvellement et construction des ouvrages destinés à l'assainissement et notamment les stations d'épuration (STEP) et les émissaires en mer ; promotion, distribution et vente des sous-produits d'épuration (boues et eaux épurées) et la réalisation des études et de travaux d'assainissement pour le compte de l'état et les collectivités locales.

- **Les directions régionales** de l'ONAS, leurs activités se résument en :

* la gestion des ressources humaines, acquisition et magasinage, gestion des marchés, gestion de la clientèle et recouvrement, suivi du budget, finances, comptabilité, affaires juridiques, informatique, archives et études, travaux et contrôle des projets;

* l'exploitation du réseau public d'assainissement et des stations d'épuration, le contrôle de la pollution industrielle, le suivi de la qualité des eaux épurées, l'entretien du matériel roulant et des équipements et le suivi des contrats de sous-traitance ;

* Inspection administrative, financière et technique.

- **le financement** des grands investissements étant assuré par l'Etat (60%), les emprunts et les dons à hauteur de 40%. ; quant aux charges d'exploitation, elles sont couvertes à 56 % par les redevances, 38 % par l'état et 6 % par d'autres services. A ce titre, il est important de préciser que les principes de la redevance d'assainissement couvrent trois catégories :

* les **usagers domestiques** avec une tarification unique pour toutes les régions : le tarif étant progressif par tranche de consommation. Les usagers consommant moins de 20 m3/trimestre (tranche sociale) sont particulièrement soutenus.

* les **usagers à activités polluantes**: partant du principe Pollueur/Payeur et si les rejets sont conformes aux normes, la facturation est conforme au coût réel ; si par contre, les rejets dépassant les normes, au coût réel est additionnée une redevance sur la pollution supplémentaire (coefficient de pollution).

* **les autres activités économiques**, elles, sont facturées aux coûts réels.

- **l'implication du secteur privé** est bien instituée avec un taux équivalent de 23 % et ce notamment dans les domaines d'études, des travaux et d'exploitation et ceux afin d'optimiser les moyens et les coûts, de favoriser le transfert de technologie et d'améliorer la qualité des services.



b. La deuxième grande partie de l'intervention a été axée sur la stratégie de l'ONAS qui intègre les axes suivants :

- **la généralisation des services d'assainissement en milieu urbain** : en développant les services d'assainissement dans les petites communes (moins de 10 milles habitants), en poursuivant l'exécution du programme national d'assainissement des quartiers populaires et des localités rurales agglomérées de plus de 4000 habitants ;
- **le renforcement de la capacité d'épuration dans les grandes agglomérations** (Grand Tunis, Grand Sousse, Grand Sfax, Nabeul / Hammamet, Monastir, Djerba/Zarzis) et ce par la réalisation de nouvelles STEPs dans les villes qui en sont encore dépourvues, la réhabilitation et l'extension des STEPs devenues vétustes et dont la capacité est insuffisante.
- **l'amélioration de la qualité des eaux usées traitées (EUT)** en assurant la mise à niveau de toutes les stations d'épuration concernées par la réutilisation des eaux épurées, la séparation des eaux usées industrielles des eaux usées domestiques au-delà d'un taux de 20%; la mise en place d'un programme d'amélioration des filières de traitement des boues et de leur gestion durable et l'utilisation des technologies modernes de l'information et de la communication pour un suivi et un contrôle continu de la qualité des eaux usées et épurées;
- **la promotion de la réutilisation des EUT** : en mettant à la disposition des périmètres irrigués existants ainsi que pour les périmètres en cours de création par le ministère de l'agriculture (8100 hectares) des eaux épurées de qualité stable et respectant les normes et en participant activement dans la conception et la mise en œuvre de projets pilotes de valorisation des eaux épurées et des boues des stations d'épuration.
- **la pérennisation du secteur** en instaurant la facturation des services d'assainissement au coût réel, ou le cas échéant, s'en rapprocher progressivement; la généralisation du principe « pollueur payeur » pour tous les bénéficiaires des secteurs d'activités économiques ; l'amélioration du système de recouvrement des coûts et l'optimisation des coûts sans compromettre la qualité des services.
- **la modernisation des modes de gestion managériales** en dotant le secteur d'un système d'information intégré et moderne servant d'outil d'aide à la prise de décisions. Et en favorisant l'instauration effective d'une démarche qualité par la mise en place du système de management environnemental ISO 14001 dans les stations d'épuration moins énergivores et le développement de l'auto production de l'énergie là où cela est possible.
- **le renforcement de l'implication du secteur privée** dans un esprit de partenariat gagnant-gagnant à long terme et ce à travers : la délégation au secteur privé des activités intégrant une plus grande efficacité et une meilleure maîtrise des coûts par rapport au secteur public ; le recours à d'autres



formes de partenariat comme «la concession d'exploitation des ouvrages d'assainissement » voire les contrats de BOT.

- **la consultation plus élargie** auprès de la société civile, des universitaires et des différents acteurs concernés quant à la stratégie préconisée pour la protection de l'environnement hydrique en Tunisie et pour identifier des projets qui répondent, mieux et plus aux exigences du développement durable.

4. Code des eaux : les nouvelles orientations

Dans sa présentation de la dernière version du code des eaux en cours de concertation, Mme Awatef Larbi Messai, représentante du Ministère chargé de l'environnement a d'abord rappelé que :

- **Le code des eaux (CdE)**, promulgué en 1975, a consacré les principes fondateurs de la politique tunisienne de l'eau : centralisation de l'administration de l'eau, priorité à l'eau potable et valorisation maximale de la ressource, tout en introduisant ces dernières années des orientations modernes de gestion ainsi que des mesures de protection de l'environnement.

- **L'organisation centralisée de l'administration de l'eau** a permis d'appliquer une politique de production et d'approvisionnement au niveau national et de fournir la vision globale nécessaire à la coordination des moyens techniques et financiers qu'exigent la réalisation des aménagements importants de mobilisation, de stockage et de transfert des eaux.

- **Les progrès réalisés n'ont pas empêché** l'administration tunisienne de promouvoir les usages efficaces de l'eau en maîtrisant la demande et en valorisant au mieux la ressource dans un contexte qui lui confère une valeur sociale, économique et environnementale.

En ce qui concerne les nouvelles orientations prônées par la nouvelle version du CdE, nous relevons les propositions suivantes :

- **sur le plan institutionnel**, les nouvelles orientations recommandent un mode d'administration plus décentralisé avec un désengagement progressif de l'Etat garantissant une gestion participative plus efficace, une implication plus forte des usagers et des opérateurs privés et un développement durable des ressources ainsi qu'une amélioration des conditions de vie de populations défavorisées.

- **En terme de gestion des différents risques** (sécheresse, inondation, sécurité ouvrages hydrauliques...), le projet de réforme insiste sur la nécessité de coordination entre tous les acteurs impliqués et sur la cohérence de l'ensemble des actions entreprises. Il y va de même pour les risques associés aux changements du climat.

- **par rapport à la gouvernance** dans le secteur de l'eau, la nouvelle version du CdE, actuellement en concertation, stipule une participation responsable et solidaire qui associe les usagers aux processus



de prise de décision qui doit être placé au centre du dispositif d'une gestion durable des ressources. Cela demande l'élaboration de mécanismes de concertation, d'arbitrage et de gestion de conflits.

- **Concernant l'autorité de la planification et de la gestion des eaux** ainsi que celle de la coordination des différents acteurs : nous relevons que ces responsabilités relèvent encore du Ministère de l'Agriculture : « Le ministre, en charge de l'eau, gère et administre le Domaine Public Hydraulique. Il est assisté par une Commission du Domaine Public Hydraulique (CDPH) composées de représentants des établissements publics impliqués dans la gestion, l'utilisation, l'exploitation, la conservation et la protection quantitative et qualitative des ressources en eau et du DPH. »

- Des organes consultatifs de concertation et de discussion des politiques, des stratégies, des plans et programmes nationaux et régionaux relatifs au secteur de l'eau sont néanmoins prévues. On cite :

* Le Conseil National de l'Eau : présidé par le premier ministre est un espace pour l'étude, la concertation et la discussion des politiques, des stratégies, des plans et programmes nationaux et régionaux relatifs au secteur de l'eau. Il est chargé d'examiner et émettre son avis sur les sujets qui lui sont soumis et notamment sur les questions suivantes : (1)- les orientations et les principes généraux de la politique hydraulique du pays et les études prospectives relatives au secteur de l'eau ; (2)- les plans et les programmes de mobilisation, de transfert, de développement et d'utilisation des ressources en eau, de grande envergure et présentant un caractère d'intérêt national ou régional ; (3)- le plan National des Ressources en eau ; (4)- les projets de lois et de décrets se rapportant à l'aménagement et la gestion des eaux ; et (5)- l'élaboration et la révision de la planification des ressources en eau.

* Le Conseil Régional, relais régional du CSE : la commission sectorielle instaurée au niveau local est chargée de : (1)- l'examen et le suivi des plans d'aménagement et d'utilisation des eaux relatives à la circonscription du gouvernorat ; (2)- du contrôle de la situation des ressources hydrauliques dans le gouvernorat et l'exécution des différents programmes et projets y afférents ; et (3)- du suivi des objectifs fixés pour le secteur de l'eau notamment aux plans de la conservation et de l'exploitation

* La commission sectorielle Elargie : lorsque le domaine d'un PAUE s'étend sur tout ou partie du territoire de deux gouvernorats ou plus, toutes les commissions sectorielles permanentes des ressources Hydrauliques concernées siègent en une commission sectorielle élargie. Un arrêté du Ministre en charge de l'eau désigne le Gouverneur coordonnateur du PAUE parmi les gouverneurs compétents sur le territoire du PAUE.

* L'Organisme de coordination ou de gestion de bassin hydrologique : au niveau d'un bassin hydrologique ou d'un ensemble de bassins (Gestion par Bassin), la protection et la gestion intégrée des ressources en eau peuvent être exercées par un Organisme de coordination ou de gestion de bassin hydrologique.



* Une autorité administrative autonome de régulation des services publics de l'eau est également prévue. C'est l'Instance Nationale de Régulation de l'Eau (INRE) chargée de veiller au bon fonctionnement des services publics tout en prenant en compte, notamment, les intérêts des usagers et le caractère prioritaire des services publics de l'eau.

Dans le cadre de sa mission, l'autorité de régulation : participe à la coordination entre les divers services publics de l'eau ; contribue à l'établissement des normes, à l'amélioration des pratiques de gestion des services publics de l'eau, ainsi qu'à l'élaboration des réglementations y afférents ; veille au respect des principes régissant les systèmes tarifaires et contrôle les coûts et les tarifs des services publics de l'eau gérés par des personnes publiques ou délégués à des personnes privées ; effectue toutes enquêtes, expertises, études et publications portant sur l'évaluation de la qualité des services publics de l'eau ; donne son avis sur toutes les opérations de concession, ou de partenariat public-privé.

Concernant la planification du secteur de l'eau : il est prévu qu'au niveau national, la préparation des plans intégrés d'aménagement et d'utilisation de l'eau se fera dans le cadre d'un Plan National de l'Eau devant être approuvé par le CSE et adopté par l'Assemblée Nationale.

A l'échelle des grandes régions hydrauliques, ce sont des Plans Directeurs d'Aménagement Régional Intégré des Ressources en Eau qui seront mis en place. Le Plan National de l'Eau est fondé sur les résultats des Plans Directeurs d'Aménagement Régional Intégré des ressources en eau.

Au niveau local enfin, seront tracées des Plans d'Aménagement et d'Utilisation des Eaux (PAUE), pour une période de 5 ans. Définis par arrêté du Ministre en charge de l'eau, ces PAUE sont soumis à la proposition des instances locales de gestion des ressources hydrauliques, après enquête publique.

Le projet de réforme a également pour ambition de formuler une série de mesures destinées à accélérer et renforcer des actions en cours mais n'ayant pas encore de bases légales suffisantes pour être efficaces ; notamment en ce qui concerne la modernisation du système d'information sur l'eau, la formation, l'encadrement technique et administratif, la modernisation des outils de gestion, l'accès du public à l'information et aux données fiables pour une meilleure évaluation de la politique de l'eau.

Enfin, le nouveau code préconise que les usagers de l'eau doivent, à terme, supporter le coût réel de l'eau pour inciter à une utilisation écologiquement durable des ressources. Cela concerne d'une part les coûts de mobilisation et de transports ; il concerne d'autre part les coûts des traitements requis avant rejet des eaux résiduaires, en application du principe pollueur-payeur.



I. Water-tables

Les water-tables (WT1 & WT2) organisées dans le cadre du deuxième atelier ont permis de réunir les représentant(e)s des différentes institutions partenaires impliquées directement et indirectement dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement (Ministères de l'Agriculture, de l'Equipement et de l'environnement, de la santé et de l'Education ; la SONEDE, l'ONAS...), des acteurs de la société civile (Groupement, associations et réseaux) et des journalistes comme observateurs, lesquels ont été, quelques jours auparavant, informés du contexte de l'événement et sensibilisés sur l'importance des thèmes abordés.

L'objet des deux water-tables, les échanges de points de vue et les recommandations émanant des participant(e)s sont résumée ci-dessous :

- WT1 : l'animateur de ce premier groupe de réflexion a d'abord demandé aux participant(e)s de répondre à la question :

Quelle régulation institutionnelle pour une meilleure gouvernance des services de l'eau ?

et de relever les points forts ainsi que les insuffisances et les faiblesses qui caractérisent actuellement le système institutionnel de la gestion intégrée des ressources en eau en Tunisie, puis de proposer les solutions susceptibles d'améliorer l'efficacité et l'efficience du cadre institutionnel.

-WT2 : l'animateur de la deuxième water-table a invité les participant(e)s à répondre à la question :

Quelles stratégies pour une meilleure intégration du secteur privé dans les services de l'eau ?

Afin de mieux définir et expliciter les questions relatives aux défis et contraintes qui se posent quant à la participation du secteur privé dans le secteur de l'eau et notamment dans celui des services de l'alimentation en eau potable et de l'assainissement.

Water table 1 : le cadre institutionnel

a. *Insuffisances et faiblesses*

Le débat et les discussions ont, dans un premier temps, soulignés les points forts des institutions tunisiennes suite aux conférences présentées et la nécessité de leurs préservations et renforcements. Ensuite, l'identification des insuffisances et des faiblesses qui caractérisent l'environnement institutionnel et ses impacts sur les processus et mécanismes de la gestion locale de l'eau ont été discutées. Les principales idées et constatations qui ont émané des échanges entre le différent (e)s participant (e)s sont résumées ci-dessous :

- **L'absence d'une vision stratégique** commune entre les différentes parties prenantes et la dominance de l'approche sectorielle qui freine et retarde les initiatives de synergie dans la planification et l'élaboration programmes. Aujourd'hui, la politique de gestion de l'eau est en effet, tracée essentiellement au niveau du Ministère de l'Agriculture qui n'est autre que le département



qui représente le plus gros secteur consommateur d'eau. Il est également simple de constater que la multitude d'intervenants et la verticalité dans la prise de décision, handicapent le processus de régulation de la gestion de l'eau, ce qui limite l'efficacité des actions qui pourraient être mises en place.

- **La fragmentation et le manque de coordination entre les institutions** impliquées directement dans le secteur de l'eau (Ministères, offices et agences publiques, directions déconcentrées, autorités locales, exploitants de services, usagers...) entraînant une incohérence dans la mise en œuvre de certains programmes et projets. Cette fragmentation a conduit à une dilution des responsabilités.

- **Le manque de compétences et de moyens des groupements locaux** handicapants leurs actions et affectant leur crédibilité vis-à-vis de leurs adhérents et des usagers.

- **La SONEDE et l'ONAS, deux opérateurs publics reconnus dépendent étroitement de leurs ministérielles de tutelles**, ce qui ne facilite pas la mise en place d'une bonne gouvernance interne et surtout sa réorganisation et affecte leurs performances. Par ailleurs, leurs structures locales ont un pouvoir de décision très limité.

- **Réforme/révision institutionnelle**, les participants ont souligné la nécessité d'une réforme institutionnelle qui repère la relation institution-état avec plus d'autonomie, mais sous contrôles. Les participants rappellent, à ce titre, que les textes juridiques qui traitent de cette « autonomie » existent mais nécessitent une application réelle. En effet, la régulation est reconnue comme l'une des missions des conseils d'administration des entreprises (de type EPIC et EPNA) ; sa quasi-absence soulignerait la défaillance de certains de ces conseils et la nécessité de revoir les mécanismes/critères de leurs compositions et missions.

Au niveau régional, les GDAs, placées en même temps sous la tutelle du CRDA et du ministère de l'intérieur, en tant qu'association, et donc du conseil régional voient leurs autonomies fortement limitées ce qui affecte leurs fonctionnements. Cette dépendance les déconnecte en partie du « système de gestion de l'eau » piloté par le ministère de l'agriculture et peut 'inhiber' leurs actions directes dans les processus de suivi, assistance, contrôle etc ...

- **L'idée d'une instance de régulation indépendante entre les différentes institutions de l'eau**, la non concertation dans la conception des stratégies, la prise de décision, l'élaboration des programmes et/ou projets dans un secteur à multi-acteurs et aussi vital que l'eau diminue fortement les performances et la durabilité des actions entreprises et découple les solutions des besoins réels.

- Elle aura aussi à intégrer des interactions (ou fusionner) avec d'autres structures tel que (i) l'instance du développement durable et de la protection des droits des générations décidée au niveau de la constitution (article 129), (ii) les conseils régionaux de l'eau mentionnés dans le nouveau code des eaux, (iii) les GDA(s) et (iv) la commission *nationale de développement durable au cas où*



elle maintenue. Ceci permettrait aussi à l'instance d'avoir une vision holistique en prenant en charge l'interface eau avec d'autres secteurs tel que l'énergie, la sécurité alimentaires, le développement locale, etc. et d'éviter surtout la multiplicité des instances afin d'alléger et clarifier le modèle institutionnel.

- Les structures locales sont amenées à être plus représentatives des citoyens et jouissant d'une autonomie accrue en se basant sur la nouvelle constitution. Toutefois, les participants considèrent que certaines « définitions » doivent être clarifiés et l'objet d'une concertation. A titre d'exemple, il est nécessaire de définir clairement à l'échelle nationale « la gestion locale », ses obligations et droits relatifs ainsi que le caractère patrimoine national de l'eau afin de ne pas induire en erreur le citoyen. Ces définitions devraient avoir pour cadre le nouveau code de l'eau et être renforcées par des applications des lois pour éviter toutes impunités mais aussi des actions de formation/sensibilisation bien planifiées et évaluées. L'un des objectifs est que le citoyen soit un acteur du système de gestion et participe à l'aspect durable de la gestion de l'eau (prise en charge du coût, responsabilité, bien commun à protéger, suivi/contrôle....).
- **La faible intégration des résultats de la recherche** réalisés dans les centres de recherches et les universités tunisiennes
- **L'inexistence de mécanismes formels de concertation** des usagers et d'implication effective et responsable des représentants de la société civile. L'approche actuelle est encore structurée autour des consultations informelles dirigées par les acteurs publiques laissant peu de place à une participation concrète des organisations de la société civile dans le secteur de l'eau.

b. Pistes de réflexion et recommandations

Dans un deuxième temps, les participant(e)s ont été invité(e)s à, identifier les solutions possibles pour le renforcement voire, si besoin est, la réforme du cadre institutionnel actuel eu égard aux opportunités offertes par la transition politique et les nouvelles orientations vers plus de démocratie participative. Les pistes de réflexion et les recommandations des présents sont consignées, en quelques points, dans les paragraphes suivants :

- **La nouvelle Constitution** qui met l'accent sur plusieurs points en rapport avec la gestion intégrée des ressources en eau (le droit à l'eau, le droit à la santé, le droit d'accès à l'information, la bonne gouvernance, la transparence et la lutte contre la corruption, la protection des ressources naturelles, la décentralisation, la démocratie participative....pour n'en citer que quelques-unes), **les révisions du cadre institutionnel et de gouvernance proposées dans le code de l'eau**, les ajustements des programmes et plans en cours ainsi que **la préparation de nouveaux plans et programmes constituent des opportunités** importantes pour une révision profonde de la politique de l'eau en Tunisie.



- **Les rapports entre autorités étatiques - entreprises publiques** aux différentes échelles d'intervention doivent être clarifiés vers plus d'autonomie décisionnelle de la part des opérateurs sans pour autant exclure les normes de contrôle et de suivi-évaluation.
- **La création d'une institution indépendante** qui agit horizontalement sous la tutelle du premier ministre et dotée d'un pouvoir décisionnel. Cette institution pourra suivre l'implémentation de la stratégie et des projets en respectant les réglementations liées à l'eau et travailler en étroite complémentarité avec le Conseil National de l'Eau (CNE). Elle pourra également intégrer des représentants d'autres secteurs tel que ceux de l'énergie et de la sécurité alimentaire et pourra ainsi avoir une vision holistique. L'instauration de cette autorité indépendante devra enfin tenir compte de l'existence de l'instance du développement durable et des droits des générations futures créée par la nouvelle constitution tunisienne
- **La mise en place d'une instance de régulation** s'impose pour les participants mais il est primordial qu'elle soit indépendante, à pouvoir décisionnel et obéissant aux trois critères redevabilité / contrôle/ sanction. Parmi ses missions, cette instance serait chargée de veiller à la cohérence et le respect des rôles, d'assurer la concertation, de prendre des décisions (exemple tarification), de modérer et arbitrer les conflits. Après la redynamisation du Conseil de l'eau, nécessaire pour la mise en place des stratégies, l'instance de régulation assurera le suivi de sa mise en œuvre. Cette instance à activité horizontale serait attachée au premier ministre ou à un nouveau ministère chargé de l'eau pour être à égale distance de tous les acteurs.
- **L'Activation du Conseil National de l'Eau** en révisant son mandat et notamment sa composition et la représentativité, en son sein, des différents acteurs de l'eau
- **le Renforcement des structures locales** et des mécanismes de leur interaction avec les autres acteurs de l'eau publique ou privés.
- **la mise en place d'une législation appropriée** et d'incitations qui encouragent et réglementent **la récupération et la réutilisation des eaux pluviales et recyclage des eaux grises traitées.**
- **le renforcement du dialogue** entre les ministères de l'agriculture, de la santé, de l'équipement et de l'environnement, en impliquant effective de la recherche scientifique et les représentants des usagers afin de mieux structurer et rendre plus effectifs le recyclage des eaux usées traitées. En effet, affichée comme une priorité en matière de nouvelle ressource non conventionnelle, le développement de la politique de recyclage des eaux usées traitées souffre de plusieurs handicaps : une situation institutionnelle peu claire et une dilution de la responsabilité entre différents ministères, des normes inexistantes pour certains secteurs de réutilisation/recyclage, une approche centralisée limitant les opportunités de réutilisation, un manque de formation technique et de sensibilisation sur la valeur de l'eau et la maîtrise des risques, une gestion de la demande à renforcer, un accès à l'information insuffisant des usagers potentiels sur la qualité des eaux traitées. Par ailleurs, le développement d'un cadre d'incitations et de réglementations spécifique au recyclage est



nécessaire. L'encadrement institutionnel concernant les rejets industriels, est actuellement insuffisant et les taux redevances payées par les pollueurs sont très bas et n'incitent pas à un mécanisme de volontariat pour améliorer la situation.

- **La diffusion d'informations pertinentes** et continue sur l'état d'avancement réel des différents projets de révision des stratégies, de restructuration institutionnelle ainsi que sur les mesures entreprises pour l'amélioration des services de l'eau par les opérateurs publics, constitue une voie prometteuse de l'amélioration de la confiance entre les différentes parties prenantes.

- **Une plus forte implication et participation des représentants des usagers** en amont dans la définition des stratégies, politiques, plans, programmes et projets à engager dans le secteur de l'eau est à promouvoir et à formaliser afin d'assurer l'adhésion et l'appropriation des usagers de nouvelles réformes.

- Enfin et partant du principe que l'eau est un bien commun et un patrimoine, **le citoyen-usager de l'eau**, tout en demandant ses droits à l'information et à la participation à la prise de décision, est également amené à jouer un plus grand rôle dans la protection et la de la gestion de l'eau en **respectant ses devoirs et ses obligations** notamment vis-à-vis du paiement des redevances liées aux services de l'eau.

Water Table 2 : La participation du Secteur privé

D'après les participants, les avantages recherchés de l'implication du secteur privé sont multiples :

- garantir la qualité de la ressource en eau et du service, en développant le principe 'Pollueur / Payeur ou Usager / Payeur.
- développer la compétence et l'innovation (R & D)
- renforcer les capacités (évaluation, négociation, contrôle) et les compétences administratives et les expertises techniques des agents publics dans le contexte actuel de la préparation des instruments juridiques en lien avec le projet de loi relatif au PPP.
- optimiser les coûts et soulager la dette des opérateurs publics par l'apport de nouveaux financements pour les projets. Les incitations financières et fiscales et les procédures d'application transparentes favorisent le drainage des investissements privés et améliorent le climat de confiance entre les parties publiques et privées.
- renforcer les outils institutionnels,



Partant des différentes constatations issues des expériences, bien que limitées en Tunisie, de l'implication du secteur privé dans la gestion de l'eau, le sujet de débat de la deuxième table ronde a porté, dans une première étape, sur l'identification des contraintes structurelles et conjoncturelles qui freinent le développement d'une telle orientation. Dans un deuxième temps, les participant(e)s ont formulé des recommandations susceptibles de promouvoir les investissements privés dans le secteur de l'eau tenant compte, bien entendu, du caractère « social de l'eau », des acquis et des difficultés des opérateurs publics et des nouvelles exigences en matière d'équité territoriale et de démocratie participative.

Reportés dans le tableau 2 de l'annexe 1 les principaux constats et les pistes de réflexion qui se sont dégagés de la WT2 sont résumés ci-dessous :

a. Les contraintes et faiblesses

Selon les participants les contraintes et faiblesses concernent, à la fois, le cadre législatif et réglementaire, l'environnement institutionnel et les conditions financières. Il s'agit pour l'essentiel des points suivants :

- **le cadre législatif du Partenariat Public-Privé (PPP) en « transition »** et non opérationnalisé encore ralentie le processus d'implication et d'engagement des privés dans le secteur de l'eau.
- **l'environnement institutionnel** marqué par le monopole des acteurs publics (ONAS et SONEDE notamment) limite le champ d'intervention des prétendants privés et peut être défavorable au développement de PME qualifiées dans le domaine de l'eau et d'assainissement. Toutefois l'opération d'essaimage (loi n° 2005-56 du 18 juillet 2005) a sûrement contribué à la création d'entreprises qualifiées mais mérite une évaluation. Par ailleurs, les deux entreprises ont certes contribué au développement de solutions en collaborant avec les institutions de recherches mais elles ont rarement exprimés leur besoins en R&D et/ou ont intégré les composantes des parcs technologiques..
- **La participation du secteur privé est encore relativement limitée** et ne permet donc pas d'avoir un canevas bien tracé des opportunités et des risques partagées entre acteurs publique et privé.
- **La multiplicité des stratégies** à visées sectorielles et la complexité des programmes, plans, n'offrent pas une vision claire aux acteurs privés.
- **Les conditions financières** des sous-traitances ne semblent pas rentables pour les petites et moyennes entreprises et ne favorisent donc pas le développement de nouvelles initiatives.
- L'eau est un patrimoine national et la valeur « économique » ne peut être au dépend de la valeur « social » d'où la nécessité de développer des actions de services avec le privé et de commencer par des actions PPP pilotes transparentes sous le contrôle de l'état et du citoyen pour la mise en place d'une stratégie claire et adaptée au contexte Tunisien.



b. Pistes de réflexion et recommandations

Convaincu que le secteur privé est un acteur incontournable de la gestion de l'eau, à la fois, au niveau national que local, les intervenants à la deuxième table ronde ont néanmoins formulés quelques recommandations indispensables pour favoriser son ancrage dans le dispositif général du système de gestion de l'eau en Tunisie.

Les pistes de réflexion que nous avons dégagé couvrent différents aspects et concernent notamment:

- **la réalisation d'une étude stratégique sur les différentes formes d'implication du secteur privé** en relation avec les services de l'eau en Tunisie. Dans ce cas et bien que l'expérience tunisienne soit limitée, un retour sur des initiatives (exemple essaimage, entreprises dans les pépinières ou entreprises tunisiennes actives à une échelle internationale) ainsi qu'une reconnaissance des bonnes pratiques existantes aux niveaux régional et international peut éclairer les décideurs et mieux impliquer les différents acteurs.
- **Clarification de la volonté politique et l'engagement concret relative des autorités publiques** dans le processus de développement du PPP en rapport avec le système de gestion de l'eau.
- **La promulgation de la nouvelle loi sur le PPP** en accord avec la stratégie politique et en veillant à l'implication du secteur privé national et l'institutionnalisation des mécanismes de transparences et de contrôles.
- **le renforcement** des compétences administratives et des expertises techniques des agents publics dans le contexte actuel de la préparation des instruments juridiques.
- l'analyse du secteur PME de l'eau en Tunisie et l'étude des moyens pour le renforcer ainsi que le secteur de l'innovation dans le domaine de l'eau, tout en considérant le rayonnement international afin d'accroître la compétitivité des entreprises tunisiennes du secteur
- **Des incitations financières et fiscales** et des procédures d'application transparentes favorisent le drainage des investissements privés et améliorent le climat de confiance entre les parties publiques et privées.
- **l'information et la sensibilisation** des citoyens sur les avantages et les risques à partager peuvent diminuer le spectre de réticence et permettrait une meilleure compréhension des liens entre la privatisation, la réduction des coûts et l'amélioration des services.

CONCLUSION

L'objectif de toute politique nationale de l'eau est de mettre en pratique les principes des droits à l'eau et à l'assainissement. Or la traduction formelle de ces droits nécessite l'existence de cadres juridiques et institutionnels appropriés. En effet, en établissant des lois, des politiques et des institutions démocratiques et pertinentes dans le secteur de l'eau, l'Etat



démontre son engagement à concrétiser les principes de l'équité territoriale et du droit des générations futures tout en assurant la conformité avec les traités et conventions internationales ratifiés, leur intégration et leur effectivité.

En Tunisie, les récentes dispositions constitutionnelles récemment instaurées en matière de démocratie participative, de décentralisation, de droit à l'eau, de droit d'accès à l'information etc. devront renforcer l'engagement de l'Etat post révolution vers plus de justice et d'inclusion sociale. Elles constituent également des points de référence pour, les ministères, les entreprises publiques les organes juridictionnels et les acteurs de la société civile qui visent, tous, à influencer les politiques.

Toutefois et en ce qui concerne le système de gestion de l'eau, les nouvelles orientations peuvent se heurter, dans une première phase, à plusieurs contraintes. Un état d'incertitude demeure, en effet, sur les mécanismes et les mesures à mettre en place pour passer d'une gestion publique fortement centralisée vers une gestion participative efficiente impliquant tout les acteurs y compris le secteur privé. Au niveau local, par exemple, le processus de pérennisation des GDA, soulève la question des difficultés inhérentes liées aux faibles capacités et aux manques de compétence des groupes d'intérêt.

Dans ce cadre et vue que la politique décentralisation est actuellement constitutionnalisée, sa traduction effective dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, exige de la part de l'ensemble des acteurs, l'état et les partenaires internationaux en particuliers, l'adoption de nouvelles stratégies et mécanismes orientées essentiellement vers le renforcement des capacités des acteurs locaux à la conception et à la mise en œuvre des programmes, à la gestion des budgets, aux méthodes permettant d'attirer les investissements, à l'exploitation et à l'entretien des installations d'eau et d'assainissement ainsi qu'à l'institutionnalisation des processus de consultation et de concertation permettant, entre autres, de rendre la planification plus sensible aux besoins locaux.

De telles orientations exigent sur le plan institutionnel

- * **L'engagement réel des différents acteurs** de l'eau dans le système de la bonne gouvernance qui s'articulent essentiellement autour des principes de la responsabilité partagée, de la transparence, de la redevabilité et de l'éthique.
- * **L'amélioration de la coordination entre les institutions** sur le plan national, infranational et local, garantissant l'intégration les principes de concertation et d'équité territoriale dans la conception et la mise en œuvres des programme, plans et projets relatifs aux secteurs de l'eau.
- * **La priorisation des actions à entreprendre** pour une meilleure intégration de l'approche participative dans l'élaboration des stratégies relatives à la gestion locale de l'eau.



- * **Le renforcement des capacités et des compétences des acteurs locaux** (administrations publiques, groupements d’usagers et associations locales.
- * **La prise en compte des résultats de recherches** sur la gestion locale de l’eau dont la faisabilité a été démontrée et testée.
- * **Une définition rigoureuse des relations de partenariat** entre les entreprises publiques, les organisations de la société civile et le secteur privé au vu des changements politiques et institutionnels actuellement en cours.
- * **la mise en place de systèmes** d’information accessibles et de moyens de communication fluides susceptibles de garantir l’adhésion des différents acteurs aux politiques et stratégies élaborées d’une manière concertée.
- * **La sensibilisation des usagers** sur la valeur de l’eau en tant que ressource, et le coût de production, de traitement et de gestion des services d’eau ainsi que la nécessité de la préserver.
- * **Le renforcement de l’arsenal juridique** afin de garantir l’effectivité du droit à l’eau et à l’assainissement et de relever les défis la bonne gouvernance. Ce dernier axe fera l’objet du troisième atelier et table de l’eau programmés dans le cadre du projet SWMED/Tunisie.

ANNEXE 1.

Tableau 1. L’environnement institutionnel du secteur de l’eau en Tunisie : état des lieux et recommandations

Insuffisances / Défaillances	Recommandations
<p>Fragmentation institutionnelle, dilution des responsabilités et faible coordination entre les acteurs. Les autorités et les groupements locaux sont sans pouvoir de décision. Mainmise de l’état (directe ou indirecte) sur les entreprises assurant les services de l’eau Textes régissant l’organisation les relations état-entreprise ne sont pas rigoureusement appliquées. Entreprises : EPIC, EPNA les textes existent mais manque d’opérationnalisation et d’effectivité. Défaillance de certains conseils d’administration Absence de régulation dans le secteur de l’eau : les institutions et groupements présents aux niveaux national, régional et local sont généralement sous la tutelle (contrôle et suivi) ou la dépendance des acteurs étatiques : leurs autonomies est défectueuse Manque de gouvernance dans la gestion de l’eau à tous les niveaux : national, régional, au sein de</p>	<p>Promouvoir les synergies et les processus de concertation entre les différents acteurs de l’eau Mieux définir le concept de la gestion locale de l’eau Réviser les rapports entre autorités étatiques-entreprises publiques aux différentes échelles d’intervention : le contrôle oui mais la nécessité de plus d’autonomie s’affirme de plus en plus. Revoir les contrats programmes comme mécanisme relationnel et non plus de contrôle. Agir pour l’effectivité des textes définissant les droits et les obligations des parties prenantes Nécessité de Respect de la loi et application de la réglementation en vigueur. Besoin de coordination entre les différentes instances et conseils existants et nouvellement institués aux différentes échelles d’intervention : - La nouvelle Instance constitutionnelle Indépendante du Développement Durable et du droit des générations futures ; le Conseil national du Développement Durable ;</p>



l'entreprise...

Le code de l'eau est plutôt le « code de l'eau agricole » d'autant plus que les plus grandes consommations, les pertes gaspillages sont enregistrées dans le secteur de l'agriculture.

Certaines disparités régionales dans les secteurs d'alimentation en eau potable et d'assainissement.

Rapports encore peu expliqués entre la sécurité hydrique et la souveraineté alimentaire

Réutilisation / recyclage des eaux usées traitées encore non efficace et peu efficient :

le Conseil national de l'eau.. et à l'échelle locale : les Groupements d'intérêts hydrauliques (GIH) : des associations : organe consultatif / les Association d'intérêts collectifs (AIC) et les Groupements de développement agricoles (GDA)

- Nécessité d'une Instance de régulation indépendante (IRI) sous la tutelle du premier ministre voire d'un nouveau ministère dit de l'eau : l'instance aura un pouvoir décisionnel de contrôle et de sanction mais aussi une redevabilité. Elle assurera la cohérence stratégique, le respect des rôles, la concertation pour la prise de décision, la révision des tarifs, l'arbitrage en cas de conflits...

Agir pour une concertation plus élargie dans le processus de refonte du code de l'eau

Considérer l'eau plus comme patrimoine que comme bien économique (aspect marchand).

Révision des organigrammes des entreprises pour plus de flexibilité et de participation.

Intégrer, avec plus de rigueur, la question de la gestion et de la préservation des ressources l'eau dans tous les programmes et projets d'aménagement du territoire et de développement régional

Plus de solidarité hydrique entre les régions et intergénérationnelle.

Responsabiliser plus les usagers (culture de l'eau, éthique

Assurer un recouvrement plus conséquent des dépenses publiques notamment vis à vis des gros consommateurs d'eau

évaluer l'expérience de la SONEDE Internationale un organisme unique national intégrant la SONEDE + ONAS + STEG pour la gestion intégrée de l'eau et de l'Energie (Nexus)

Plus grande Sensibilisation et plus forte implication réelle des usagers dans le nouveau contexte de transition démocratique

Amélioration des performances des stations d'épuration : introduire les technologies du traitement tertiaire

Plus de concertation entre les secteurs de l'environnement, de l'agriculture et de la santé

Revoir la tutelle de l'ONAS (Ministère chargé de l'environnement responsable, lui-même, à traves, l'ANPE du contrôle ?)

Réaliser des expériences pilotes pour des choix stratégiques et aide à la décision.

Penser à une agence de durabilité des ressources en eau.



Tableau 2 : la participation du secteur privé dans le secteur de l'eau en Tunisie: Etat des lieux et recommandations

Etat des lieux	Recommandations
<p>Multiplicité des choix dans l'implication du secteur privé non encore analysée en fonction des secteurs d'intervention</p> <p>Absence d'une évaluation concertée et objective des expériences réalisées :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la sous traitance : « petites activités » limitées dans le temps et réduite à la maintenance des équipements et des infrastructures. - Affermage : de 3 à 5 ans / exploitation avec obligations de résultats - Concession de type BOT (20 à 30 ans) - DSP : contrats d'exploitation <p>Avantages</p> <ul style="list-style-type: none"> - Emergence d'une volonté politique d'implication du secteur privé (décret et projet de loi) - une certaine garantie de la qualité des services et des ressources humaines et financières est recherchée. - peut soulager la dette par l'apport des financements aux projets - optimisation des coûts - Innovations et intégration des résultats de la recherche. <p>Inconvénients :</p> <ul style="list-style-type: none"> - lenteur dans l'application du nouveau décret et l'instauration de la nouvelle loi des PPP. - Faibles incitations - Monopole « implicite » des opérateurs publics - Recherche de bénéfices, à court terme, pouvant compromettre la qualité de services - Risques de refus de nouvelles tarifications imposées par l'acteur privé. - Marchandisation d'un bien publique/ patrimoine - Risque d'un manque de transparence et de mauvaise gouvernance. 	<p>Nécessité d'une étude stratégique sur les différentes formes d'implication du secteur privé en relation avec les services de l'eau.</p> <p>Concrétiser la volonté politique et tracer une feuille de route claire.</p> <p>Maximiser les avantages et limiter, autant que peut, les risques pour les deux partenaires publiques et privés</p> <p>Améliorer l'environnement législatif et institutionnel</p> <p>Assouplir les procédures en adoptant le principe fédérateur « gagnant-gagnant ».</p> <p>Encourager la petite initiative privée</p> <p>Réaliser un suivi et des évaluations périodiques des partenariats public-privé dans le secteur de l'eau ;</p> <p>Mettre en place une stratégie d'information et de communication orientées vers les différents types d'utilisateurs ;</p> <p>Exiger le principe de « reporting » pour les projets en cours.</p> <p>Rappeler le principe de la souveraineté sur les ressources en eau.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Etablir des processus de concertation et de participation formels dans la conception et l'élaboration des projets de partenariat - Impliquer la société civile organisée dans les choix stratégiques et les processus de suivi et d'évaluation - Favoriser la décentralisation pour une meilleure implication du secteur privé en prenant en considération l'équité territoriale (zone rurale marginalisée) - Renforcer les capacités des acteurs locaux futures partenaires du secteur privé. <p>-Mise en place de mécanismes et d'outils formalisés pour la durabilité du partenariat public privé (PPP).</p> <p>- Etudier la possibilité de partenariat dans le cadre de groupements nationaux et internationaux (holdings) dans le cadre d'une gestion intégrée des ressources conventionnelles et non conventionnelles</p>



Annexe 2: Concept note

ATELIER N°2 COMPOSANTE INSTITUTIONNELLE DE LA GOUVERNANCE DE L'EAU CONCEPT NOTE

Justification

La politique de l'eau fait intervenir toute une gamme d'institutions publiques dans les ministères, les départements et les organismes d'État, aux différents niveaux d'administration. D'autres acteurs sont également concernés par les questions en jeu qu'il s'agisse des citoyens, des entreprises privées, des différents groupes d'usagers, des banques d'investissement ou des fournisseurs d'infrastructures et de services.

Aussi et quelque-soit le niveau de perception des problématiques liés à la gestion de l'eau, il est prouvé que la multiplicité des acteurs, des niveaux de décision, des secteurs d'usage, des motivations et des enjeux sont des paramètres à prendre en considération pour assurer une bonne gouvernance de l'eau. Celle-ci constitue, désormais, un passage obligatoire si l'on veut mettre en place des politiques de l'eau durables et innovantes, capables de « faire mieux avec moins » et d'assurer l'adhésion et l'appropriation des acteurs concernés.

Les études entreprises sur ces sujets, démontrent que dans la plupart des pays méditerranéens, indépendamment de leur degré de décentralisation/déconcentration, la gouvernance publique de l'eau est morcelée et gagnerait à être mieux conçue et coordonnée notamment à l'échelle locale. Les décideurs doivent notamment trouver « comment maintenir la cohérence tout en préservant la diversité », et surtout comment tenir compte de l'hétérogénéité des préoccupations des parties prenantes.

Les autorités gouvernementales ont la responsabilité de garantir l'accès à l'eau potable et à l'assainissement pour tous. C'est un enjeu majeur pour la santé publique, le développement socio-économique équitable et la lutte contre la pauvreté.

Sur le plan opérationnel, les autorités doivent organiser le secteur, développer les infrastructures et assurer leur bon fonctionnement (exploitation, maintenance, renouvellement,...). Une attention particulière doit être portée aux quartiers défavorisés et aux usagers les plus démunies.

Par ailleurs, une demande pressante pour une plus large participation des parties prenantes dans les processus de planification et de mise en œuvre ainsi qu'une politique de prise de décisions plus transparente et responsable se font, de plus en plus, sentir.



Toutefois, la multitude d'intervenants et la verticalité dans la prise de décision handicapent encore l'évolution du secteur de l'eau, freinent les processus de régulation, annihilent les effets de proximité et réduisent considérablement les synergies offertes en termes d'efficience, de coûts et de rentabilité des interventions.

Dans ce cadre, une claire répartition des compétences et une coordination efficace entre les différentes parties prenantes (Ministères, offices et agences publiques, directions déconcentrées, autorités locales, exploitants de services, usagers etc.) sont primordiales afin de conforter la confiance dans les institutions publiques et de renforcer le sentiment d'appropriation par le biais de processus consultatifs et inclusifs.

En effet, sans gouvernance efficace, il sera très difficile de mettre en place la panoplie d'instruments économiques (tarification, subventions et mécanismes de compensation) capables d'inciter les différents groupes à adopter des pratiques durables

Dans ce contexte, une série de mesures doivent être entreprises au niveau institutionnel. On cite entre autres :

- i) la cartographie des compétences en matière d'élaboration, de régulation et de mise en œuvre des politiques de l'eau aux différentes échelles (nationale, Régionale et locale).
- ii) L'identification des points de blocage qui nuisent à la gouvernance.
- iii) Adoption de nouvelles mesures permettant de gérer les interdépendances entre les différents niveaux d'administration chargés de la conception et de la mise en œuvre des politiques de l'eau

A ce sujet, l'atelier & « water table » nous offrent l'occasion de discuter des aspects institutionnels de la gouvernance de l'eau. Nous tenterons particulièrement de répondre aux interrogations suivantes :

- 1°. Quelle régulation institutionnelle pour une meilleure gouvernance des services de l'eau : les nouveaux rôles des institutions de l'état, du secteur privé et des organisations d'usagers.
- 2°. Comment mieux coordonner la planification et les interventions entre les différents acteurs ?
- 3°. Quelles stratégies pour une meilleure intégration du secteur privé dans les services de l'eau ?

Annexe 3 : LISTE DES ACRONYMES

AEP : Approvisionnement en Eau Potable

AIC : Association d'Intérêt Collectif

BOT : « Build, Operate, Transfer »



BPEH : Bureau de Planification et des Equilibres Hydrauliques

CdE : code des eaux

CNE : Conseil National de l'Eau

CRDA : Commissariat Régional pour le Développement Agricole

DGGREE : Direction Générale du Génie Rural et de l'Exploitation des Eaux

EUT : Eaux Usées Traitées

GDA : Groupement de Développement Agricole

GIRE : Gestion Intégrée des Ressources en Eau

ONAS : Office National de l'Assainissement

PPP : Partenariat Public Privé

SECADENORD : Société d'Exploitation du Canal et des Adductions des Eaux du Nord

SONEDE : Société Nationale d'Exploitation et de Distribution des Eaux

STEP : Station d'Épuration des eaux usées



Annexe4 : Rapport de restitution de la troisième table

3rd Workshop and Water Table

**Cadre légal de la gouvernance locale de l'eau
en Tunisie : Evolution et Effectivité**

Tunis, 27 May 2014

RAPPORT DE RESTITUTION

SOMMAIRE

INTRODUCTION	67
PREMIERE SESSION : CADRE LEGAL NATIONAL ET INTERNATIONAL DE L'UTILISATION DES EAUX	67
I. Cadre légal et réglementaire de l'eau en Tunisie.....	68
1/ Le droit à l'eau dans la nouvelle constitution	68
2/ La gouvernance locale de l'eau dans le code des eaux	71
3/ Le cadre réglementaire de l'utilisation des eaux usées traitées en agriculture	74
II. Cadre légal de l'utilisation des eaux Internationales	75
1/ La Convention des Nations Unies sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau	75
2/ Etude cas : la gestion concertée du système aquifère du Sahara Septentrional	77
DEUXIEME SESSION : Water Tables (WT 1 & 2).....	79
Water table, WT1.....	79
Water table, WT2.....	80
Conclusion	82
1. Au niveau International	82
2. A l'échelle nationale	83
ANNEX 1 : Concept Note	84



INTRODUCTION

Le troisième atelier, objet de ce rapport, s'inscrit dans la suite logique des deux précédents qui, rappelons-le, ont porté successivement sur le droit d'accès à l'information et le droit de participation à la prise de décision d'une part et sur la cadre institutionnel de la gouvernance de l'eau d'autre part. Pour s'adapter au nouveau contexte que vit la Tunisie, l'organisation de l'atelier a dû également prendre en considération la nouvelle conjoncture nationale marquée par l'adoption de la nouvelle constitution. Cette dernière s'est en effet accompagnée d'un élargissement assez important du spectre des droits et libertés en l'occurrence celui du droit à l'eau.

La reconnaissance explicite du droit à l'eau a certainement une valeur symbolique et juridique élevée mais elle soulève, en même temps, plusieurs interrogations. On cite, entre autres :

- Doit-on comprendre l'expression « droit à l'eau » comme une forme condensée du « droit d'accès à l'eau potable et à l'assainissement ou le circonscrire à l'alimentation en eau potable (AEP).
- le code de l'eau, encore en vigueur, répond-t-il aux exigences, de la bonne gouvernance telles que stipulées dans la nouvelle constitution ?

D'un autre côté, la nouvelle constitution reconnaît l'eau comme un droit de l'homme pour les générations actuelles et futures et établit la durabilité et l'équité comme lignes directrices. Une telle disposition, conforme aux grands principes et règles du droit international sur les ressources en eau prend-elle en considération la gestion intégrée des eaux transfrontalières ? Comment, dans le contexte d'aridité actuel et de durabilité future, mettre en place un système performant de réutilisation des eaux ?

Enfin et compte tenu des nouvelles orientations relatives à la décentralisation, la question qui se pose est la suivante: les collectivités locales et les conseils régionaux disposent-ils des compétences suffisantes pour agir de manière suffisamment autonome et responsable ?

C'est à cette somme d'interrogations et de questionnements que les conférenciers et les participants aux deux water tables ont tenté d'apporter des éléments de réponses et des recommandations.

PREMIERE SESSION : CADRE LEGAL NATIONAL ET INTERNATIONAL DE L'UTILISATION DES EAUX

Comme indiqué dans le programme de ce troisième atelier et des water-tables associées portant sur le cadre légal de la gouvernance de l'eau, la première session a été consacrée à la présentation de quatre conférences qui prennent en compte le statut juridique de l'eau au niveau nationale (nouvelle constitution, code des eaux, réglementation de l'utilisation des eaux usées traitées en agriculture) et international (convention des Nations Unis des eaux internationales et l'étude de cas du système aquifère du Sahara Septentrional). L'ensemble de ses conférences a constitué « la ligne de base commune » pour les participants avant de démarrer les débats au cours de la deuxième session consacrée aux « tables de l'eau ».



I. Cadre légal et réglementaire de l'eau en Tunisie

1/ Le droit à l'eau dans la nouvelle constitution

Dans sa communication Mme Thouraya Mellah, enseignante-chercheur à l'université de la Manouba – Tunisie, économiste de l'eau et membre du Groupe «eau dans la constitution» a abordé les questions relatives au droit à l'eau dans la nouvelle constitution sous trois angles exprimé dans le style interrogatoire suivant :

Comment la constitution définit-elle l'eau et le droit à l'eau?

Quelles sont les implications de l'inscription du droit à l'eau?

Quelles sont enfin les règles de gestion et de prise de décision prévues?

Concernant le statut juridique de l'eau dans la nouvelle constitution, Mme Thouraya Mellah a d'emblée rappelé que dans son article 44, la nouvelle loi fondamentale consacre le droit universel à l'eau pour tous les tunisiens. Elle reconnaît également que l'Etat et la société toute entière doivent se mobiliser pour faire de ce droit une réalité.

Aussi et partant du principe que la constitution est un texte qu'il convient d'interpréter comme un tout harmonieux (article 147), une analyse plus fine d'autres dispositions mentionnées dans le texte a été réalisée afin de mieux appréhender le sens que le législateur a donné au droit à l'eau. Cette analyse a permis de mettre en évidence les points suivants:

- Etant une ressource naturelle, l'eau entre sous les dispositions de l'article 13 de la nouvelle constitution qui dit : « *Les ressources naturelles sont la propriété du peuple tunisien, L'Etat exerce sa souveraineté sur ces ressources au nom du peuple...* ». Cette définition sous-tend que l'eau est un bien commun, un bien appartenant au peuple tunisien.

- Comme ressources naturelle, l'eau doit également être préservée pour satisfaire les besoins des générations futures. Dans ce sens, le Préambule de la constitution stipule : « *...Conscients de la nécessité de contribuer à la préservation du climat et d'un environnement sain de manière à garantir la pérennité de nos ressources naturelles et à permettre aux générations futures de continuer de vivre dans la sécurité,...* »

- la politique de l'eau qu'exécute l'Etat, au nom du peuple, devra à son tour, être conforme à l'article 12 notamment en matière de *justice sociale, de développement durable, d'équilibre entre les régions et ce en se référant aux indicateurs de développement et en se basant sur le principe de discrimination positive et d'exploitation rationnelle des richesses nationales.*

Ainsi, en considérant l'eau comme un bien commun dont l'exploitation doit se faire selon l'objectif du développement durable, la nouvelle constitution laisse apparaître de manière claire la notion de patrimoine. L'eau acquiert donc le statut juridique de patrimoine de la nation tunisienne.



La lecture de ses articles révèle également que :

- le propriétaire du patrimoine eau est le peuple tunisien, aucun citoyen ni citoyenne ne peut être exclu aujourd'hui et demain.
- L'administrateur de la ressource est l'Etat qui est, en même temps, responsable et garant de sa transmission, au service de l'intérêt de la nation.
- L'utilisateur ou usufruitier est toute personne physique ou morale qui obtient un droit d'usage de l'eau conformément à la loi.

D'autres articles démontrent que le droit à l'eau est défini en rapport avec :

- les droits des citoyens, individuels et collectifs, à des conditions de vie décente (article 21) ce qui implique donc le droit à une eau potable de qualité et le droit à l'assainissement.
- le droit à la santé (article 38)
- le droit à un environnement sain et équilibré (article 45)

Quelles sont les implications de l'inscription du droit à l'eau ?

A partir du moment où l'eau est considérée comme un « patrimoine commun » de la nation, et non plus comme un « Domaine Public de l'Etat » tel que défini dans le code des eaux, les droits et devoirs/responsabilités des différents acteurs et les procédures de recours doivent être revus. Ainsi :

- Les titulaires du droit ont le devoir de préservation de la ressource en eau (article 44), et le droit du contrôle des politiques de gestion de la ressource, moyennant les mécanismes de la démocratie participative (Article 139), ou à travers les élus à l'Assemblée Nationale (Article 13).
- Les usagers qui ont le devoir de préservation se soumettent, de leurs côtés, au principe d'utilisateur-payeur (Article 10).
- L'Etat veille sur la répartition juste et sans exclusion des ressources (Article 12 & 21), la contribution équitable du citoyen aux charges (Article 10) et sur la mise en œuvre des mécanismes nécessaires à la participation et de transparence (Article 14 & 139).

Tous ces droits inaliénables, qui représentent des repères pour l'Etat dans sa gestion du patrimoine national, donnent aux citoyens le droit d'accès à des recours lorsque la gestion de l'Etat ne satisfait pas ces droits. L'article 49 stipule que : « *La loi fixe les modalités relatives aux droits et aux libertés qui sont garantis dans cette constitution ainsi que les conditions de leur exercice sans porter atteinte à leur essence... Les instances judiciaires veillent à la protection des droits et des libertés de toute violation. Il n'est pas possible qu'un amendement touche les acquis en matière de droits de l'Homme et des libertés garanties dans cette constitution.* »

Quelles sont enfin les règles de gestion et de prise de décision?



Pour respecter l'objectif du développement durable, l'eau ne peut plus être utilisée en se référant uniquement aux objectifs sectoriels. Dans ce sens, le problème de la gestion fragmentée de l'eau n'a plus de place devant l'intérêt général. Aussi et afin d'assurer une certaine régulation, la constitution définit des normes pour gérer ce patrimoine commun. Ces normes se traduiront ensuite par des politiques publiques, des programmes, des stratégies et des plans d'action. Elle définit ainsi la façon dont les lois et les textes réglementaires nécessaires à l'action seront élaborés et promulgués.

- Tant les députés, que le chef du gouvernement ou le président de la république peuvent proposer des projets de loi (article 61).

- L'Assemblée législative adopte à la majorité absolue de ses membres les projets de lois organiques et à la majorité des membres présents, les projets de lois ordinaires, cette majorité ne devant pas être inférieure au tiers des membres de l'Assemblée (Article 62).

Les mécanismes de contrôle, à priori et à posteriori, et de participation à la prise de décisions des détenteurs du pouvoir législatif et exécutif sont également pris en compte :

- Les projets de lois organiques ne peuvent être présentés à la délibération qu'après leur passage entre les mains de la commission compétente (article 64)

- Le président de la république promulgue les lois, il conserve le droit de renvoyer les lois à l'Assemblée pour une deuxième lecture (article 81), il peut également soumettre au référendum les lois notamment celles relatives aux droits de l'Homme (article 8).

- Le chef du gouvernement détermine la politique générale de l'Etat (Article 91), exerce le pouvoir réglementaire (Article 94), gère par la création, la modification et la suppression des ministères, établissements et entreprises publiques et exécute les lois (Article 92). Le travail du gouvernement est soumis au contrôle de l'Assemblée législative.

- Les collectivités locales gèrent les affaires locales (Article 132), elles ont un pouvoir réglementaire dans le domaine de leurs compétences (Article 134). Par ailleurs, la décentralisation établie par la constitution, favorise une réelle participation citoyenne dans la gestion de l'eau à partir du niveau local.

- D'autres institutions sont prévues pour accompagner les trois pouvoirs dans l'exécution de leur fonction et pour veiller aux respects des principes promus dans la constitution, notamment l'instance des droits de l'Homme (Article 128), l'instance du développement durable et des droits des générations futures (Article 129), et l'instance de bonne gouvernance (Article 130). Ces instances, ont cependant un rôle consultatif, et de veille et en cas de violation de droits elles peuvent promouvoir des recours.

- La Cour constitutionnelle enfin surveille la constitutionnalité de tout projet de loi (Article 120). Son rôle décisionnel peut être exercé à priori avant la promulgation des lois, ou à posteriori si d'autres instances judiciaires ou constitutionnelles le réclame.



En résumé,

La ratification du droit universel à l'eau dans la nouvelle constitution tunisienne constitue une avancée indéniable en termes de gouvernance. Il est cependant, nécessaire d'entreprendre différentes actions pour assurer l'effectivité de ce droit. Des réformes institutionnelles s'imposent pour mettre en œuvre les principes de décentralisation et de démocratie participative et de responsabilité citoyenne dans la planification, le suivi et la réalisation des politiques de gestion durable de l'eau.

2/ La gouvernance locale de l'eau dans le code des eaux

La deuxième conférence présentée par Mme Souhir Kaddachi, avocate et spécialiste en droit de l'environnement, a été axée sur la recherche de l'expression de la gouvernance locale de l'eau dans le texte du Code des eaux, encore en vigueur, et telle que modifiée par la loi n°2001-116 du 26 novembre 2001 (la nouvelle version du code en cours de discussion n'a pas été prise en compte).

L'analyse critique a porté sur trois aspects principaux :

- les principes de la bonne gouvernance,
- les exceptions à propos de la règle de bonne gouvernance
- l'évaluation du cadre institutionnel central et déconcentré tel décrit dans le code des eaux

A propos des principes de la bonne gouvernance

Mme Kaddachi a d'abord rappelé que le code des eaux désigne et englobe toutes les catégories des ressources en eau sous le vocable de « Domaine Public Hydraulique (DPH) ». Ce dernier, étant administré par le Ministre de l'Agriculture traduit l'existence d'une gestion centralisée, mais n'exclue pas l'énoncé de certains principes en rapport avec la bonne gouvernance.

Certains sont en rapport avec l'aspect quantitatif et qualitatif, tels que : l'économie de l'eau, le développement des ressources non conventionnelles (réutilisation des eaux usées traitées en agriculture, recharge artificielle des nappes souterraines, dessalement des eaux saumâtres), sous tendus par l'obligation du contrôle et de l'audit.

D'autres ont trait aux aspects de la durabilité. L'article 86, par exemple, stipule que « l'eau constitue une richesse nationale qui doit être développée et utilisée d'une manière garantissant la durabilité de la satisfaction de tous les besoins des citoyens et des secteurs économiques... »

L'eau est désormais appréhendée en tant que « richesse nationale » et donne le droit d'accès à tous et à toutes au présent et Futur (durabilité de la satisfaction) ;

Ajouté à cela, les principes de la domanialité publique, de l'imprescriptibilité, l'inaliénabilité l'insaisissabilité du DPH, qui garantissent la protection de ce domaine contre les risques d'empiétement et de dégradation.



Concernant les exceptions à propos de la règle de bonne gouvernance

Les exceptions en rapport avec la règle de la bonne gouvernance ont été présentées à travers deux exemples (i) celui des concessions en vue de l'exploitation des eaux souterraines (articles 53 à 60) et (ii) celui de la discordance existante entre le code d'investissement et le code des eaux en ce qui concerne la gestion des ressources.

Dans le premier exemple, et selon la conférencière, le texte du code des eaux paraît lacunaire et peut être précisé notamment eu égard aux notions « d'intérêt public », de « droits des tiers dûment établis » et de « limites vraisemblables de la disponibilité en eau » cités comme des conditions à respecter concernant l'utilisation des eaux souterraines.

Le manque de précision des dispositions laisse la porte ouverte au pouvoir discrétionnaire de l'administration (art 55 et 58) pour accepter ou refuser les demandes de concessions d'utilisation des eaux souterraines. Le législateur ne définit pas, non plus, l'autorité compétente à juger de la conformité ou non à l'intérêt public et selon quels critères.

Le deuxième exemple démontre que malgré la rareté de l'eau, le code d'incitation aux investissements en Tunisie, dans sa rubrique relative aux activités agricoles, encourage (par rabattement des coûts et exonérations fiscales) l'utilisation des ressources, y compris l'exécution des puits et forages (eaux considérées comme moyen de production) dans un souci d'augmentation de la production agricole. De telles dispositions paraissent incompatibles avec le souci de la conservation des ressources hydrauliques et de la bonne gouvernance.

La Gouvernance local de l'eau : cadre institutionnel selon le code des eaux

L'évaluation du cadre institutionnel de la gouvernance locale de l'eau, telle que stipulée dans le code des eaux, a été analysée à deux échelles différentes :

- Au niveau central

Selon le code des eaux, l'autorité responsable de la gestion des ressources en eau est le Ministère de l'Agriculture. Dans ce sens, l'intervention du ministre, assisté par le Conseil National de l'Eau (CNE), a un caractère décisionnel (autorisation et concession ou interdiction motivée et relative à l'exploration ou l'utilisation du DPH). Il est également chargé d'assurer « la mobilisation de toutes les ressources naturelles disponibles », y compris les ressources hydrauliques et à ce titre, l'eau est donc appréhendée comme un des éléments composant un système productif centré sur la production agricole.

- A l'échelon régional

Les Commissariats Régionales de Développement Agricole (CRDA) (créées par la loi n°89-44 du 8 mars 1989, JORT n°20 du 21 mars 1989, p. 452 telle que complétée par la loi n°94-116 du 31 octobre 1994, JORT n°87 du 4 novembre 1994, p.1766) représentent le ministère de l'agriculture au niveau



régional et sont chargées de la mise en œuvre de la politique agricole « arrêtée par le gouvernement ».

Ainsi et bien que doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, les CRDAs demeurent « sous le chapeau » de l'obéissance hiérarchique du régional au central. En d'autres termes et en l'occurrence en matière de gestion des eaux, les CRDAs ne sont que des exécutants de la politique élaborée par le pouvoir central ce qui risque d'altérer toute indépendance de ces institutions régionales dans la prise de décision.

A côté de ces instances déconcentrées se retrouvent deux autres structures régionales :

- les commissions régionales des organisations professionnelles (CROP) créés dans chaque gouvernorat et chargées d'émettre un avis consultatif au sujet des programmes et des opérations relatives à la conservation des ressources naturelles telles que les ressources hydrauliques et la rationalisation de leur exploitation.
- les groupements de développement dans le secteur de l'agriculture et de la pêche pouvant être créés par arrêté du ministre de l'agriculture et ayant pour mission la protection des ressources naturelles, la rationalisation de leur utilisation et leur sauvegarde.

Ces deux structures renforcent le dispositif régional de la démocratie locale mais elles soulèvent en même temps les problèmes de coordination et de responsabilité partagées indispensable pour la bonne gouvernance.

En résumé, l'expression de la gouvernance locale de l'eau telle que déduite de la lecture critique du code des eaux apparaît peu évidente et mérite d'être revue. Plusieurs raisons militent en faveur de son renforcement dans la nouvelle version en cours de discussion.

En effet comment peut-on asseoir une bonne gouvernance locale de l'eau quand :

- la conservation de l'eau et la rationalisation de son utilisation se réfère essentiellement au secteur agricole et à la sécurité alimentaire qui malgré leurs importances ne peuvent assurer seuls une durabilité de l'exploitation des ressources.
- les ressources en eau sont encore appréhendées comme un moyen de production (agricole notamment).
- la décentralisation effective demeure absente et les décisions se prennent encore au niveau central.

En fait conclue Mme S. Kaddachi :

- le code des eaux et ses textes d'application sont tirillés entre deux logiques divergentes à savoir, d'un côté conserver l'eau et de l'autre augmenter la production agricole à travers la surexploitation des ressources disponibles.



- la question de l'eau est abordée par le législateur comme une ressource «réquisitionnée» principalement pour le secteur agricole, en tant que moyen de production agricole. En d'autres termes, le code des eaux s'avère être plutôt «le code de l'eau agricole» ; ce qui va à l'encontre de toute logique de bonne gouvernance.

3/ Le cadre réglementaire de l'utilisation des eaux usées traitées en agriculture

Mme Souad Riahi représentante du Ministère de l'Agriculture a tenu d'abord a rappelé quelques données essentielles sur la situation hydrique en Tunisie, l'évolution de la réutilisation des eaux usées traitées, comme une ressource additionnelle en agriculture et le cadre institutionnelle d'une telle dynamique. Les principales informations retenues sont :

- la Tunisie est classée parmi les 17 pays des 118 pays qui seront en situation de rareté absolue d'ici 2025, la dotation par habitant est de 450 m³/an ;
- Elle est caractérisée par un régime pluviométrique extrêmement irrégulier aussi bien à l'échelle spatiale que temporelle et que de nombreuses régions sont en situation de déficit hydrique ;
- Elle est également marquée par une répartition géographique inégale de ressources en eau de surface et souterraine lesquelles sont largement mobilisées et de qualité moyenne (salinité, teneurs en nitrates préoccupantes pour certaines nappes phréatiques) ;

Dans ce contexte de stress hydrique, l'utilisation de ces ressources en eau non conventionnelles et la gestion intégrée de l'eau de façon efficiente et durable, sont devenues des choix et orientations stratégiques incontournables depuis la première Stratégie Décennale de Mobilisation des Eaux (1990-2000). La réutilisation des eaux usées traitées (EUT), en particulier, est considérée comme un moyen de préservation des ressources en eau, de protection de l'environnement et de valorisation d'une ressource complémentaire. Avec 240Mm³/an provenant de près de 110 stations d'épuration (ONAS, 2012). A l'horizon 2021 les volumes traités atteindraient 500Mm³ et représenterait 10% des ressources hydriques.

Traitées principalement au niveau secondaire, les eaux usées, dont 50% sont produits dans le grand Tunis, sont utilisées depuis 1965 (cas de Soukra pour la sauvegarde des plantations agrumicoles), comme une ressource pour l'irrigation de terres agricoles. L'évolution des superficies irrigables a connu une forte croissance à partir de 1987 (mise en eau des périmètres de BorjTouil et de Mornag, ayant des superficies respectives de 3145 ha et de 1087 ha) pour se stabiliser depuis 2006. Actuellement 8100 hectares répartis sur vingt-huit zones et au niveau de quinze gouvernorats sont irriguées par les EUT.

Sur le plan institutionnel et à l'heure actuelle, le gestionnaire principal des EUT est le ministère de l'agriculture qui par l'intermédiaire de ses Commissariats Régionaux au Développement Agricole (CRDA), aménagent les périmètres à irriguer avec les eaux usées traitées et assurent l'entretien et la



maintenance de la station de pompage, des réseaux et du paiement des frais d'énergie. Les "Groupements de Développement Agricole" (GDA), eux, sont chargés de la vente d'EUT et la main d'œuvre.

Notons à ce sujet que le tarif faible de cette eau d'irrigation (20mill/m3) qui a fait l'objet d'une décision présidentielle en 1998 ne permet pas au groupement de subvenir à toutes les charges d'exploitation et dans ce cas, les périmètres irrigués par les EUT restent fortement subventionnés par l'Etat à raison de 80 %.

Dans la deuxième partie de sa communication réservée à l'étude de la réglementation des EUT en agriculture, Mme Riahi d'abord noté que la réutilisation, d'amont en aval, des eaux usées traitées est encadrée par une batterie de lois et de textes réglementaires ayant essentiellement pour objectif la prévention des risques sanitaires.

Selon la conférencière, les insuffisances constatées résident beaucoup plus dans l'application des textes existants que dans des lacunes de certains textes ou l'absence de textes législatifs sur certains aspects de la gestion des EUT.

II. Cadre légal de l'utilisation des eaux Internationales

Les deux dernières interventions ont portées sur l'analyse des aspects législatifs régissant l'utilisation et la gestion partagée des eaux transfrontalières de surfaces et souterraines partant du principe que ces eaux représentent pour de nombreux pays, comme la Tunisie et ses pays voisins, un fort pourcentage de leurs ressources hydriques conventionnelles.

1/ La Convention des Nations Unies sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau

Après avoir rappelé que les eaux internationales comptaient plus que 276 bassins fluviaux transfrontaliers dans le monde et pas moins de 300 aquifères partagés, constituant une source d'eau primaire pour quelques milliards de personnes dans le monde, M. Mekki Hamza a particulièrement orienté sa communication vers la présentation du cadre légal international régissant l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation. Les principaux points évoqués lors de cette conférence sont résumés ci-dessous :

- Les eaux internationales qui regroupent les systèmes d'eau de surface et/ou souterraines sont soumises, comme toutes les ressources naturelles partagées entre des Etats riverains, à différentes formes de pressions d'origine anthropiques (démographie croissante, surexploitation, urbanisation, pollution et dégradation,...) mais aussi et de plus en plus à d'autres phénomènes liés au changement climatique (sécheresses et inondations plus fréquentes ainsi qu'une variabilité spatio-temporel plus intense)
- Une grande partie des bassins fluviaux transfrontaliers n'est pas encore régie par des accords internationaux et si ces accords existent, ils n'inclut souvent pas tous les pays riverains



- il n'existe pas encore de traité international en vigueur qui régle l'utilisation et la protection des eaux internationales et on se retrouve plutôt face à une juxtaposition de plans unilatéraux de développement.

- Les eaux internationales (IW) sont régies, jusqu'à présent, par plusieurs formes d'accords, de pratiques et de jurisprudences émanant de différents Etats riverains et/ou organismes internationaux tels que «Institute of International Law (IIL), l'International Law Association (ILA) et l'International Law Commission (ILC) ».

- Actuellement, c'est La convention des Nations Unies sur les cours d'eaux internationaux (UNWC), adoptée en 1997 avec 103 voix (le Burundi, la Chine et la Turquie ont votés contre et 27 pays se sont abstenus), qui constitue la cadre global régissant l'utilisation, la protection et la gestion durable des eaux transfrontalières. Cette convention cadre vise entre autres l'utilisation équitable et participative des ressources ; la notification des mesure prévues pouvant avoir des effets négatifs importants avec l'obligation d'échanger des informations et de consulter et, si nécessaire, de négocier sur les effets éventuels des mesures projetées ; le règlement des différends ; l'obligation de ne pas causer des dommages ; la protection de l'environnement; l'adoption de mesures de prévention contre l'introduction d'espèces exotiques/Corps étranger ou de nouvelles espèces qui peuvent avoir des effets préjudiciables sur les écosystèmes ; la réduction et le contrôle des différentes sources de pollution ; l'harmonisation des accords existants entre les pays riverains et la promotion des organisations d'intégration économique régionale pour la mise en œuvre de la convention ; la prévention contre toutes formes de dégradation qualitatives ou quantitatives des bassins fluviaux et des cours d'eaux et la négociation des mesures de compensation en cas de dommages. Précisons enfin que le traité a été ratifié par 35 Etats dont la Tunisie (9 Avril 2009) et la date d'entrée en vigueur est le 17 Août 2014.

- La coopération entre les états situés en amont et en aval des cours d'eaux, sur la base de l'égalité souveraine, l'intégrité territoriale, du bénéfice mutuel et de bonne foi, demeure le point cardinal de toutes formes de gestion concertée et partagée.

- En cas de conflits, une attention particulière doit être accordée, lors des négociations, aux exigences de droit essentiel des besoins-droits humains à l'eau.

Il faudrait noter que l'Algérie avec qui nous partageons trois bassins et les nappes profondes du Sahara ne figure pas parmi les pays signataires de la convention des nations unies sur les eaux internationales. Une telle position n'exclue toutefois pas une étroite collaboration comme on le verra ci-dessous lors de l'étude cas du Système Aquifère du Sahara septentrional (SASS).

En résumé : la Convention des Nations Unies de 1997 sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux dont les principes de base reflètent le droit international coutumier est le seul traité international réglementant les usages et la conservation de toutes les eaux qui traversent les



frontières de plusieurs pays. Il encourage activement les États du cours d'eau à conclure des accords de gestion commune par l'établissement de mécanismes ou commissions mixtes.

Bien que n'étant pas encore en vigueur, la Convention continue d'exercer une influence considérable sur les accords entre Etats riverains et stipule clairement que seul la coopération et le bon voisinage sont en mesure de maximiser les avantages à tirer de cours d'eau internationaux.

2/ Etude cas : la gestion concertée du système aquifère du Sahara Septentrional

Concernant les aquifères transfrontaliers, la multitude des enjeux qui lient les Etats riverains se partageant ces systèmes et le cadre légal international qui régit leur exploitation et protection, Monsieur Rachid Khenfir, a pris l'exemple du Système Aquifère du Sahara Septentrional (SASS) qui fait actuellement l'objet d'une gestion concertée entre La Tunisie, l'Algérie et la Libye.

Quels sont les contraintes et les problèmes liés à l'exploitation de ce système ?

Quel est le système actuel de gestion concertée du SASS ?

Quel est cadre légal international qui couvre une telle situation ?

Pour répondre à ces trois interrogations, notre conférencier a d'abord esquissé les grands traits du système aquifère saharien. L'étendue géographique et les caractéristiques liées à son exploitation et présentées dans sa communication sont reprises dans le tableau suivant.

	Superficie Km²	Points d'eau	Exploitation m³/s	Baisse piézométriques
Tunisie	80.000	1200	17.2	20 à 30 m
Algérie	700.000	6500	42.1	40
Lybie	250.000	1100	10.8	25 à 60
SASS	1030.000	8800	70.1	20 à 60

Une analyse rapide des données montrent clairement, selon le conférencier, que les eaux fossiles du Système Aquifère du Sahara septentrional, estimées à 30 000 milliards de m³, sont soumises à une forte exploitation émanant des trois pays riverains. Une telle situation se traduit par une dégradation de la qualité chimique des eaux autour des chotts ; la disparition de l'artésianisme, la baisse excessive du niveau piézométrique à Borj El Khadhra, Debdeb, Ghedames et le développement de plus en plus fort des zones à risques.

Cette situation critique a favorisé l'émergence d'une conscience de bassin et a ouvert la voie vers la mise en place d'un mécanisme de concertation opérationnel depuis juin 2008. Ce mécanisme de



concertation, dont l'unité de coordination est hébergée par l'Observatoire du Sahara et du Sahel (OSS) - sis à Tunis, s'appuie essentiellement sur le soutien scientifique et technique du projet « SASS ». Notons à ce sujet qu'ayant démarré en 1999, le projet SASS a atteint actuellement la troisième phase de sa mise en œuvre. L'OSS offre une base de données commune exploitée pour générer des résultats communs à l'ensemble de la nappe et œuvre pour un climat de confiance.

En effet, après avoir approfondi la connaissance de la ressource (caractéristiques géologiques et hydrologiques du système aquifère ; création d'une base de données recensant plus de 9000 forages et de modèles mathématiques permettant la réalisation de simulations et de prévisions), cette troisième phase du SASS s'intéresse aux usages de l'eau (principalement agricoles) et plus généralement aux aspects socio-économiques. Elle vise principalement l'élaboration de recommandations opérationnelles d'utilisation, de gestion et de comptage de l'eau prélevée pour des usages agricoles, notamment dans des zones où la nappe, les sols ou l'écosystème sont en situation de grande vulnérabilité.

Une telle orientation est en parfaite adéquation avec les principes et les dispositions de gestions des aquifères transfrontaliers énoncés dans les conventions internationales telles que Convention des Nations Unies de 1997 couvrant les eaux souterraines associées aux eaux de surface (voir ci-dessus) et la Résolution 63/124 de l'Assemblée Générale des Nations Unies sur le droit des aquifères transfrontaliers (2008). Etablie avec l'aide d'experts internationaux, ce dernier texte international sur les eaux souterraines transfrontalières concerne, pour sa part, toutes les eaux souterraines, aussi bien renouvelables que fossiles et reprend les grands principes de la Convention de 1997.

Toutefois, au niveau de l'OSS, il s'agit jusqu'à aujourd'hui d'un niveau consultatif sans aucune obligation des pays de respecter/considérer les études développées.

En résumé,

Comme instrument technique et politique pour la gestion concertée et durable d'un aquifère partagé en milieu aride, le mécanisme de concertation du Système Aquifère du Sahara Septentrional constitue l'un des principaux résultats du projet SASS établi entre les institutions en charge de la gestion de l'eau en Algérie, en Libye et en Tunisie et un étude de cas à l'échelle internationale.

Comme le stipule le droit international de l'eau cette structure de concertation, dédiée à la gestion des ressources en eau souterraines transfrontalières, favorisera la coopération régionale équitable dans le domaine de l'eau. La transition de la concertation tripartite du niveau technique au niveau politique a permis d'asseoir des protocoles d'échange de données entre les trois pays qui ne pourront qu'augmenter l'efficacité des solutions partagées.



DEUXIEME SESSION : Water Tables (WT 1 & 2)

La deuxième session est une plateforme de discussion entre les principaux acteurs de l'eau (voir liste à la fin du document) sur les aspects légaux liés à la gestion locale de l'eau autour de deux tables (WT). Les principales recommandations des participants sont résumées dans ce qui suit.

Water table, WT1

La constitution du 27 Janvier 2014, comme nous l'avons vu plus haut, garantit le droit à l'eau mais également l'autonomie administrative et financière des collectivités locales et ce dans le cadre du processus de décentralisation nouvellement institué. Confrontées à la réalité de terrain, encore dominé par le pouvoir central, ces orientations démocratiques nécessitent bien évidemment plusieurs réformes d'ordre institutionnelles et juridiques ainsi qu'une recomposition des relations entre citoyens, acteurs, ressources et territoires soit un nouveau système de gouvernance.

Dans cette dynamique structurée autour des principes de la bonne gouvernance et de la redevabilité, les questions qui se posent quant à la gestion de l'eau sont les suivantes : (i) Quelles sont les mesures juridiques susceptibles d'assurer l'adéquation entre la politique de l'eau reconnue comme patrimoine national et les enjeux locaux ? (ii) Comment garantir la juridictionnalisation de contrôle des collectivités locales dotées de nouveaux pouvoirs ?

D'après les participants à cette première «water table», le système de gouvernance actuelle est dominé par l'interventionnisme des institutions et acteurs publics notamment en ce qui concerne la prise de décision relative à l'allocation régionale de l'eau. Le rôle de L'entité locale se limite souvent à l'expression du besoin.

D'un autre côté, et partant du fait que l'eau source rare ne peut en aucun cas être gérée par des amateurs et requiert un grand degré de professionnalisme, de responsabilité et de citoyenneté ; les participants considèrent qu'il est important de mettre en place des mesures juridiques d'accompagnement permettant l'identification du rôle et de la responsabilité de chacune des parties prenantes dans le cadre d'une bonne gouvernance.

La première étape serait de définir un ensemble de principes et priorités nationales, puis de définir, sur les bases de données locales, les potentialités et les besoins de chaque région ainsi que les possibilités de réponses en adéquation avec les compétences locales et les ressources financières et en accord avec la stratégie nationale. La nécessité d'intégrer dans ces études d'autres composantes étroitement liées à l'eau telle que l'énergie et/ou la sécurité alimentaire, a été également soulignée

L'intégration de la société civile, via les nouveaux conseils régionaux, au processus de gestion et de décision depuis l'étude stratégique jusqu'à la mise en œuvre locale ainsi que le développement des mécanismes en relation avec le droit à l'information et à la participation à la prise de décision (discuté au cours de la première table de l'eau) constituent également et selon la plupart des membres présents un préalable pour la réussite de la phase de transition vers une gestion



décentralisée.

Concernant la mise en œuvre des systèmes de gestion décentralisée de l'eau, les participants ont souligné la nécessité de disposer de textes réglementaires limitant et contrôlant le pouvoir, au niveau local, susceptible d'enregistrer des dérives en rapport avec l'opportunisme, le lobbying et le populisme politiques. L'instance de régulation et les missions qu'ils lui sont attribuées par les participants à la deuxième table de l'eau (Décembre 2013), pourrait assurer ce rôle. L'instance de bonne gouvernance de la nouvelle constitution soulignera les déviations.

Toutes ces recommandations mettent en exergue la nécessité de disposer d'une volonté réelle de la part des politiques et des administrations centrales, d'aboutir à une vraie dévolution des compétences et des ressources financières. Dans le cas contraire, la décentralisation ayant une haute valeur symbolique se résumerait à des effets d'annonce sans une véritable concrétisation sur le terrain. Le nouveau code des eaux pourra mettre le cadre légal général adapté et en accord avec cette nouvelle orientation.

Enfin et partant du principe que l'on ne passe pas si facilement d'une architecture institutionnelle du secteur public fortement centralisée à une décentralisation bien réelle accordant aux collectivités territoriales une large autonomie de décision, de financement et, somme toute, de responsabilité dans le pilotage et la réalisation des services collectifs demandés par les populations locales, il est important de :

- Capitaliser les acquis institutionnels et les bonnes pratiques cumulées depuis des années au niveau local
- évaluer les expériences passées/en cours et engager et multiplier des « études pilotes » bien définies et suivies à multi-acteurs.
- identifier les déficiences auxquelles il faut remédier, et les déficits encore à surmonter.
- renforcer les capacités managériales et de suivi/évaluation des projets des entités territoriales impliquées dans la gestion de l'eau partant du principe que les acteurs locaux sont mieux à même de faire les choix, qualitatifs ou quantitatifs, qui les concernent selon leurs préférences mais dans les limites et en cohérence avec les priorités nationales.
- Institutionnaliser les processus participatifs pour exprimer et valider l'action locale. Dans ce sens, la démarche doit être séquentielle, cohérente et ordonnée selon une logique explicite et expliquée. Cette institutionnalisation devrait intégrer les aspects de sensibilisation et de formation du citoyen.

Water table, WT2

Pour la deuxième water-table, les participant(e)s ont tenté d'apporter des éléments de réponse à la question suivante : Quels sont les outils et mécanismes réglementaires qui permettent de maintenir la gestion publique de l'eau toute en renforçant les aspects liés à la bonne gouvernance ? la



participation du secteur privé dans le système de gestion de l'eau a été bien entendu évoquée et discutée.

Les principales idées et recommandations qui ont émané de cette table de l'eau sont résumées dans ce qui suit :

- les participants sont unanimes pour considérer que l'eau doit être reconnue comme un bien commun dont il importe d'assurer la pérennité et de favoriser le maintien de sa qualité pour le bénéfice de la collectivité au présent et dans le futur. Dans ce sens, il faut faire prévaloir sa dimension non marchande pour répondre au droit fondamental du citoyen et dans un objectif de solidarité.
- L'eau doit être gérée de manière durable dans un souci d'efficacité, d'équité et de transparence.
- Chaque citoyen doit bénéficier, à un coût abordable, d'un accès à une eau potable de qualité et à l'hygiène (les besoins humains de base d'une façon prioritaire). Trois besoins ont été identifiés par les participants : (1)- besoin humain de base (boisson, hygiène, nourriture) ; (2)- besoin économique et (3)- besoin écologique et environnemental.
- L'utilisateur doit être également redevable quant à l'utilisation et la détérioration de l'eau selon une approche « utilisateur-payeur et pollueur-payeur ». Ce principe économique qui stipule que l'utilisateur doit financer les coûts sociaux de son activité vise, notamment, à responsabiliser les utilisateurs de l'eau aux valeurs de cette ressource et aux coûts inhérents à sa protection, à sa restauration ou à sa mise en valeur. Pour aboutir à ces objectifs, il serait nécessaire de réviser le cadre juridique et développer les outils légaux et nécessaires à la mise en place d'une politique de bonne gouvernance.

Concernant la participation du secteur privé en rapport avec le système de la gestion de l'eau : les participants ont souligné que l'absence d'une expression claire de la volonté politique et d'un engagement concret des autorités publiques constitue une contrainte majeure au développement d'un processus de partenariat durable avec le privé. La multiplicité des stratégies à visées sectorielles et la complexité du problème n'offrent pas, à son tour, une vision claire aux opérateurs privés.

D'un autre côté et bien que ce partenariat soit encouragé, depuis une vingtaine d'année, par les institutions financières internationales et les bailleurs de fonds principalement dans un objectif de redressement des services publics d'eau peu performants, certains participants ont relevé que l'efficacité de ce partenariat et le rôle des multinationales sont aujourd'hui controversés par certains pays suite à l'évaluation de leur expérience. La pression exercée par les bailleurs de fond a été également fortement critiquée.

A partir de là, les participants considèrent qu'il est nécessaire, à court terme, de renforcer la gestion publique des services d'eau tout en définissant clairement les principes et les cadres pour intégrer le secteur privé dans le système de gestion de l'eau en partenariat avec le public mais aussi le citoyen, l'eau étant un patrimoine national. Ainsi et dans une première phase, l'exécution des travaux



d'infrastructures hydrauliques et des études pourrait être confiées aux bureaux d'études et aux entreprises nationales ou un groupement national et international. De telles orientations stratégiques doivent, selon tous les membres présents, être accompagnées de mécanismes de transparences et de contrôle démocratiques sur les performances de l'entreprise (publique ou privé) et offrir la possibilité aux organisations de la société civile de recours juridiques en cas de litiges ou de conflits en se basant toujours sur le principe que « l'eau est un patrimoine national ».

Conclusion

De nombreux Etats ont reconnu le droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement dans une Résolution historique adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies en 2010 (A/RES/64/292) selon laquelle : « *le droit à l'eau potable et à l'assainissement est un droit fondamental, essentiel à la pleine jouissance de la vie et à l'exercice de tous les droits de l'homme* ».

En Tunisie, la reconnaissance l'inscription du droit à l'eau dans la nouvelle constitution (2014) constitue un acte politique et juridique de haute valeur. La révision, en cours, du code de l'eau laisse penser, à son tour, qu'un changement de politique important se profile dans le domaine de la gestion des ressources en eau.

C'est dans ce contexte d'étude et d'analyse critique du cadre légal de la gouvernance de l'eau que les intervenants et les participants, à ce troisième atelier, ont tenté d'apporter des éléments de réponses sur le contenu et la portée du droit à l'eau dans l'ordre juridique internationale et nationale tout en relevant les insuffisances au regard de l'application de ce droit.

Car, la reconnaissance explicite du droit à l'eau comme un droit fondamental constitutionnellement protégé n'est pas suffisante tant que l'effectivité de ce droit n'est pas prouvée, au niveau national et local, selon une démarche inclusive et cohérente assurant la cohésion territoriale et sociale.

Nous retiendrons à ce sujet les enseignements suivants :

1. Au niveau International :

- la Convention des Nations Unies de 1997 sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux est le seul traité international réglementant les usages et la conservation de toutes les eaux qui traversent les frontières de plusieurs pays. Bien que n'étant pas encore en vigueur, la Convention continue d'exercer une influence considérable sur les accords entre Etats riverains et stipule clairement que seul la coopération et le bon voisinage sont en mesure de préserver tout en maximisant les avantages à tirer de cours d'eau internationaux.
- la Résolution 63/124 de l'Assemblée Générale des Nations Unies sur le droit des aquifères transfrontaliers aussi bien renouvelables que fossiles (2008) constitue, à son tour, une avancée concrète dans le droit international des eaux souterraines et une véritable incitation pour les Etats et ce l'absence encore d'un cadre international contraignant.



- Le mécanisme de concertation du Système Aquifère du Sahara Septentrional appuyé par une composante technique, est pris comme modèle de gestion concertée d'eaux souterraines partagées, entre l'Algérie, la Tunisie et la Lybie, et montre l'exemple d'une bonne gouvernance des eaux internationales au niveau régional.

2. A l'échelle nationale :

- la nouvelle loi fondamentale consacre le droit universel à l'eau pour tous les tunisiens. Elle reconnaît également que l'État et la société toute entière doivent se mobiliser pour faire de ce droit une réalité. La lecture croisée des différents articles ayant trait, directement ou indirectement à la ressource en eau, fait ressortir que la constitution considère l'eau comme « un patrimoine commun de la nation », et non plus comme un domaine public de l'état tel que défini dans le code des eaux. A partir de là, les droits et devoirs des différents acteurs ainsi que les procédures de suivi et de contrôle de la mise en œuvre des politiques de l'eau doivent être revus.

- la gouvernance locale de l'eau, telle que déduite de la lecture critique du code des eaux, encore en vigueur, apparaît peu évidente et mérite d'être renforcée dans la nouvelle version. Il serait utile, en particulier, de compléter les dispositions existantes par une approche fondée sur le droit tenant compte des nouvelles orientations vers une plus grande autonomie des autorités locales et des exigences plus forte de transparence et de redevabilité.



- L'utilisation limitée des eaux usées traitées, affichée comme une priorité, et encadrée par une batterie de lois et de textes réglementaires seraient essentiellement liées à des limitations de (i) gouvernance : une faible coordination, horizontale et verticale, entre les différents intervenants, (iii) stratégique : la non intégration effective et socio-économique des « eaux usées » comme une ressource et l'absence d'une stratégie claire et pertinente pour y remédier à tous les niveaux. Dans ce contexte, la réutilisation/multi-utilisation de l'eau doit être un principe qui n'est pas limité au secteur agricole. (iii) absence de mécanismes et outils tel que l'absence de systèmes de suivi-évaluation permettant le retour d'information en provenance de toute la chaîne de réutilisation.

- les participants estiment que la gestion des services d'eau par le secteur public doit être renforcée sans exclure une implication progressive du secteur privé dans un cadre clair en accord avec les nouveaux principes de la constitution et doté de mécanismes de transparences et de contrôles démocratiques sur les performances de l'entité publique ou privée.

- L'intégration de représentant(e)s de la société dans les instances de régulation autonome, au plan national et local, devrait être réglementée et institutionnalisée afin de confirmer leur participation effective dans la prise de décision.

- La révision du cadre juridique et le développement d'outils légaux sont nécessaires pour la mise en place d'une politique de bonne gouvernance qui responsabilise l'utilisateur quant à la protection l'utilisation et la détérioration de l'eau selon une approche « utilisateur-payeur et pollueur-payeur »



	SWMED PROJECT I-B2.1 - CONTRACT N° 10/2177	
---	---	---

et de culture des principes de citoyenneté pour une action durable et vers une société d'autocontrôle et d'auto-évaluation.

- L'apprentissage mutuel, à différents niveaux, entre les chercheurs, ingénieurs et personnels de l'administration doit être formalisé afin de contribuer à une meilleure connaissance « des procédures, des méthodes et de outils de travail des uns et des autres »

Ajoutons enfin que si la plupart de ces changements sont concrètement réalisables, il n'en reste pas moins que leurs mises en œuvre nécessitent un engagement réel de l'ensemble des acteurs chargés des politiques de l'eau en modifiant, limitant, renforçant ou créant de nouvelles prérogatives et institutions sur la base de stratégies, principes et objectifs bien définies.

	www.swmed.eu	
---	--	---

ANNEX 1 : Concept Note



CADRE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE DE LA GOUVERNANCE LOCALE DE L'EAU EN TUNISIE : EVOLUTION ET EFFECTIVITE.

Justification

L'eau c'est la vie, l'assainissement c'est la dignité, particulièrement pour les populations pauvres et marginalisées. Partant de ce principe et depuis que le Comité international des droits économiques, sociaux et culturels a publié le Commentaire Général n°15 sur le droit à l'eau en 2002, plusieurs pays ont inscrit ce droit dans leur législation, fournissant ainsi une garantie et protection aux personnes n'ayant pas accès à ce droit essentiel.

En 2010, l'Assemblée Générale des Nations Unies, a adopté une résolution reconnaissant le droit à l'eau et à l'assainissement et le Conseil des Droits de l'Homme a, de son côté également reconnu ce droit et l'a rendu immédiatement contraignant.

En Tunisie post révolution, la reconnaissance explicite du droit à l'eau, dans la nouvelle constitution, (art 44), s'inscrit dans la même lignée et constitue une action importante ayant une valeur symbolique et juridique élevée. Elle apporte la preuve de l'importance que les pouvoirs publics attribuent à l'eau en tant que ressource et de la considération qu'ils portent pour les souhaits des usagers qui ont également l'obligation de la protéger. En même temps, le code des eaux, instrument

	SWMED PROJECT I-B2.1 - CONTRACT N° 10/2177	84 
---	---	---

juridique jusque-là en vigueur est en cours de révision-discussion pour une amélioration de la gouvernance de l'eau.

Dans la même logique la constitution qui consacre un chapitre entier aux collectivités locales et reconnaît la décentralisation comme base fondamentale pour l'organisation et la distribution du pouvoir en Tunisie (chapitre VII, article 131) soulève la question de la territorialisation de la politique de l'eau.

Toutes ces nouvelles orientations montrent que la politique de l'eau ne manque pas d'outils législatifs ou réglementaires, bien au contraire, ces derniers sont parfois abondants et éclatés. La vraie question réside alors dans la cohérence des textes en rapport avec l'évolution des enjeux et leurs effectivités vu sous l'angle normatif ou plus large encore celui du cadre droit/société interprété en termes de degrés d'acceptation de la règle de droit par les destinataires.

De la nécessité de réformes réglementaires pour une bonne gouvernance de l'eau

Première session

Compte tenu de l'évolution récente et en cours du cadre législatif et réglementaire en rapport avec la gouvernance de l'eau et vu les orientations nouvelles inscrites dans la constitution en matière de démocratie et de développement locale, le dispositif réglementaire, comme d'ailleurs le cadre institutionnel (voir workshop 2), nécessite une révision substantielle et à différents niveaux. Les conférenciers qui interviendront dans la première session du Workshop tenteront de nous éclairer sur les points suivants :

1°. L'inscription du droit à l'eau dans la nouvelle constitution met à la charge du gouvernement l'obligation de sa mise en œuvre de manière équitable et inclusive et celle de rendre compte si ce droit n'est pas respecté. Partant de là, la question est: la législation nationale et la diversité des textes, actuellement en vigueur, répondent-elles à ces nouvelles exigences ?

2°. La société civile organisée est reconnue comme une force de pression mais également de proposition. Dans cette perspective et pour faire progresser le respect des droits à l'eau et à l'assainissement et leurs inclusions dans les politiques et les programmes en cours d'élaboration, le code des eaux en cours de révision favorisent-ils l'implication réelle de la société civile ?

3°. Les réglementations régissant l'utilisation des eaux usées en tant qu'intrant dans la gestion intégrée des ressources en eau (recyclage, irrigation, recharge des nappes...) doivent être pratiques et axées sur la protection de la santé publique et la sauvegarde de l'environnement, mais aussi sur la multi-utilisation de l'eau, source rare (adaptation de la qualité à l'utilisation). Différentes mesures sont à envisager sur toute la chaîne depuis la collecte jusqu'à la réutilisation en passant par le traitement, le respect des normes et du droit à l'information, les sanctions et les réparations. Quelles sont les évolutions enregistrées et les contraintes posées vis-à-vis de l'application de la



réglementation en vigueur ? Quelle politique réglementaire pour favoriser la réutilisation et protéger nos ressources ?

Deuxième Session : Water –tables (WT)

WT1 : la nouvelle constitution garantit le droit à l'eau mais également l'autonomie administrative et financière des collectivités locales ce qui suppose une recombinaison des relations entre citoyens, acteurs, ressources et territoires. Comment, dans ce nouveau cadre de gouvernance, garantir juridiquement l'adéquation entre la politique de l'eau (patrimoine national) et les enjeux locaux d'une part et la juridictionnalisation du contrôle des collectivités locales d'autre part ? Tel est le sujet que vont débattre les participant(e)s à cette première water-table

WT2 : Pour la deuxième water-table, les participant(e)s et intervenant(e)s tenteront de répondre à la question suivante : Quels sont les outils et mécanismes réglementaires qui permettent de maintenir le caractère patrimonial de l'eau **dans le cadre d'une gestion publique en difficulté** et face à la montée en puissance des multinationales?

