La crise de l'eau potable en 2050

Vers une gouvernance euro-méditerranéenne ?

Hélène Champagne, Sabine Reinkober et Hamid Ait Said*

» La pénurie d'eau potable est devenue un problème global majeur. Dans le cadre du projet « Dialogue d'avenir franco-allemand », organisé par l'Institut français des relations internationales (Ifri), la *Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik* (DGAP) et la Fondation Robert Bosch, des participants ont anticipé l'année 2050.

Le Maroc est particulièrement touché par le manque d'eau potable, qui constitue un des principaux facteurs de pauvreté et qui risque de freiner de plus en plus le développement de ce pays dans des secteurs clés de son économie, tels l'agriculture, le tourisme et l'industrie. Les conséquences incluent des risques de famines, ainsi qu'une crise économique générale, et on observe également une recrudescence de flux migratoires de l'Afrique du Nord vers l'Europe, qui font basculer l'équilibre social au nord comme au sud.

La pénurie d'eau et ses conséquences ne s'arrêtent pas à la côte méditerranéenne. Par leur proximité géographique, les pays européens comme la France et l'Allemagne sont également concernés. L'agence allemande pour l'aide au développement (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*, GIZ) a fait de l'eau un domaine prioritaire de son action au Maroc. De même, avec plus de 650 millions d'euros d'engagements au cours des quinze dernières années, l'eau constitue un secteur d'intervention prioritaire pour l'Agen-

Der Deutsch-Französische Zukunftsdialog

Eine Beziehung, die gepflegt werden muss: Zwischen der Versöhnungsgeneration der Nachkriegszeit und der jungen nachfolgenden Generation muss eine Brücke geschlagen werden, um die weltweit einzigartige Beziehung zwischen Deutschland und Frankreich zu wahren und neu zu beleben.

Ein Programm für Berufseinsteiger und Doktoranden: Daher wurde im Jahre 2007 der Deutsch-Französische Zukunftsdialog begründet, ein Projekt der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), des *Institut français des relations internationales* (Ifri) und der Robert Bosch Stiftung.

Ein vielfältiges Angebot: Drei Seminare, ein aktives deutsch-französisches Netzwerk, der Austausch mit Experten zu aktuellen Fragestellungen, die Veröffentlichung eigener *Policy Briefs*, parallel zu den Analysen der DGAP (*DGAPAnalysen Frankreich*) und des Ifri (*Notes du Cerfa*) – dies sind die Gründe, die Doktoranden und Berufseinsteiger unterschiedlicher Fachgebiete für das Projekt begeistern.

Der Zukunftsdialog hat sich 2012 erstmalig für ein „Gastland" geöffnet. Beim dritten Seminar in Marokko 2012 haben sich Deutsche und Franzosen mit marokkanischen Teilnehmern ausgetauscht. In diesem Beitrag antizipieren die Autoren das Jahr 2050 hinsichtlich der Trinkwasserknappheit, die heute schon zu einem großen globalen Problem geworden ist.

* Hélène Champagne est directrice de *DeHavilland EU Consulting* à Bruxelles ; Sabine Reinkober a travaillé en 2012 en tant que chargée de mission à la *Ghorfa*, la chambre de commerce et d'industrie arabo-allemande ; Hamid Ait Said est doctorant en géographie au Centre Jacques Berque pour la recherche en sciences sociales et humaines et à l'université de Bayreuth. Le texte n'engage que ses auteurs.

ce française de développement (AFD) au Maroc qui intervient dans plusieurs domaines : l'irrigation, l'alimentation en eau potable, l'assainissement liquide et les eaux industrielles.

Une coopération régionale s'avère être d'autant plus cruciale lorsqu'on considère les prévisions pour le futur. En effet, l'AFD estime que la population globale dite pauvre en eau, avec une dotation annuelle inférieure à 1 000 m³ par habitant, pourrait passer d'ici à 2025 de 180 à 250 millions de personnes dans les pays méditerranéens. A l'horizon 2050, c'est tout l'espace euro-méditerranéen qui pourrait être touché par des sécheresses récurrentes et la demande en eau potable pourrait doubler en Europe.

Trois scénarios

Si le Maroc est confronté à des problématiques spécifiques, tel l'accès universel à l'eau potable, il n'en demeure pas moins, au vu des défis à venir, que les trois pays, Maroc, France et Allemagne, seront amenés à trouver ensemble de nouveaux modes de gouvernance qui assurent à tous l'usage de l'eau potable essentielle à la vie. Trois scénarios explorent les différents types possibles de coopération qui pourraient être mis en œuvre dans les années à venir.

● **Scénario *best-case* – vers une gouvernance euro-méditerranéenne de l'eau** : en 2050, la France, l'Allemagne et le Maroc ont finalement reconnu la nécessité de lutter de concert contre les problèmes de pénurie en eau potable et se sont mis d'accord pour créer des structures permanentes de coopération renforcée vers un nouveau conseil euro-méditerranéen de l'eau sans frontières.

A la suite du 6e Forum mondial de l'eau qui s'est tenu en 2012 à Marseille, de nombreux acteurs de l'eau se sont rendus compte que les défis spécifiques de l'espace euro-méditerranéen nécessitaient la création d'une structure permanente de dialogue spécialisée sur la question de l'eau.

Après le succès du premier Forum méditerranéen de l'eau, organisé au Maroc en décembre 2011, la France et l'Allemagne, ainsi que le Maroc, ont alors proposé la création d'un conseil euro-méditerranéen (CEME) basé à Rabat. Chaque pays de la zone peut y envoyer au maximum deux représentants et de nombreuses organisations régionales, telle l'Assemblée euro-méditerranéenne régionale et locale (ARLEM), participent aux discussions en tant que membres à part entière. Le CEME, qui se réunit une fois par trimestre en séance plénière et une fois par mois en groupes de travail, a pour mission de garantir l'accès à l'eau potable pour tous en mettant en place une politique de l'eau basée sur la notion de responsabilité partagée.

Le prix de l'eau est encadré par les pouvoirs publics et les quantités sont réparties en fonction des exigences régionales et locales. Sur le modèle des banques d'investissement existantes dans d'autres régions telles que l'Europe, le CEME a décidé de mettre en place une Banque euro-méditerranéenne de l'eau (BEME), qui assure le financement de

***Best-case*-Szenario**

Deutschland, Frankreich und Marokko haben für das Jahr 2050 die Notwendigkeit erkannt, Probleme der Wasserknappheit gemeinsam zu lösen und sind sich über die Einrichtung dauerhafter Strukturen einer verstärkten Kooperation einig. Nach dem sechsten Internationalen Wasserforum im Jahr 2012 in Marseille ist zahlreichen Akteuren im Wassersektor bewusst geworden, dass die besonderen Herausforderungen im Mittelmeerraum die Bildung einer dauerhaften Struktur für einen Dialog über Wasser erfordern. Nach dem Erfolg des ersten mediterranen Wasserforums, das im Dezember 2011 in Marokko stattfand, haben Deutschland und Frankreich gemeinsam mit Marokko die Gründung eines euro-mediterranen Wasserrats mit Sitz in Rabat vorgeschlagen.

projets d'infrastructure et d'experts. La BEME permet aussi la diffusion de nouvelles normes qui contribuent à protéger les ressources en eau potable, ainsi que leur gestion et leur distribution, sur le modèle de la gouvernance pour la protection de l'environnement dans les années 1990. En outre, la mise en place de la BEME contribue à limiter la spéculation financière liée à l'explosion du prix de l'eau en encadrant la coopération avec le secteur privé. Les fonds de la banque servent à réaliser des projets ciblés afin de résoudre la crise de l'eau dans la région. Un réseau d'experts méditerranéens spécialisés dans les techniques de l'eau permet d'entretenir un dialogue constructif entre les pays. Le gouverneur de la BEME est élu pour une période de quatre ans. Le conseil d'administration regroupe des représentants désignés par chaque pays, dont au moins un quart sont issus de la société civile.

Grâce à une mise en commun des fonds publics et privés dans la région euro-méditerranéenne et à des échanges technologiques renforcés, la qualité de l'eau ainsi que l'accès à l'eau va s'améliorer dans toute la région. Suite à l'explosion du prix de l'eau et au renforcement des inégalités dans l'accès à l'eau, les citoyens s'organisent dans de nouvelles coopératives d'usagers de l'eau.

Le modèle de distribution français basé sur le recours à des opérateurs privés, qui était en train de se répandre dans toute l'Europe, ainsi qu'en Afrique du Nord, est fortement critiqué par le public. Les coopératives d'usagers réussissent à endiguer ce phénomène en reprenant le contrôle de la distribution de l'eau, sur un modèle similaire aux cas de remunicipalisation de la gestion de l'eau dans les années 2000 en France.

La prise de conscience citoyenne de l'importance vitale de la bonne gouvernance de l'eau conduit en effet à une implication plus forte des collectivités locales en France et en Allemagne. De plus, en France, la coopération décentralisée entre les différentes municipalités et l'Afrique en particulier est vue comme un moyen d'assurer la participation plus active des citoyens à la question de l'eau.

Le CEME a ainsi proposé que chaque municipalité coordonne la création d'une nouvelle coopérative d'usagers de l'eau pour assurer un prix démocratique de l'eau et pour mieux réguler la participation éventuelle du secteur privé. Ces nouvelles coopératives d'usagers sont regroupées en associations nationales qui siègent également au sein du CEME et qui y bénéficient d'un droit de vote et de veto. Elles peuvent notamment obtenir le soutien de la BEME pour réaliser de grands travaux, tels que la construction de barrages, le traitement des eaux de surface, la construction de stations d'épuration ou de dessalement d'eau de mer.

● **Scénario *worst-case* – la guerre froide de l'eau :** en 2050, la crise de l'eau s'est renforcée en polarisant le monde entre ceux qui ont accès à l'eau potable et ceux qui n'y ont pas droit. Les trois pays sont plongés dans une guerre froide de l'eau qui repose sur un repli nationaliste et sur une mainmise du secteur privé sur le secteur de l'eau pour pallier à l'absence de gouvernance efficace. La crise de l'euro et les douloureuses négociations budgétaires en Europe fragilisent la cohésion de l'Union européenne qui devient, à l'horizon 2050, une organisation délétère, sujette à la pression des marchés financiers. Alors que la France et l'Allemagne se replient sur elles-mêmes, le budget alloué à la coopération internationale – notamment avec l'Afrique – est divisé par deux et la Méditerranée ressemble de plus en plus à un nouveau Mur de Berlin.

Face à l'ampleur de la sécheresse et de la désertification de l'espace méditerranéen qui en résulte, ainsi que de la pénurie en eau, la croissance du Maroc devient nulle, comme en Europe depuis les années 2000. Le pays est frappé de plein fouet par le manque d'eau potable, avec un taux de mortalité record, surtout parmi les enfants ainsi que les personnes âgées, et on assiste à une multiplication des maladies infectieuses. La monarchie marocaine est fragilisée par la pression de la rue et de nombreuses manifestations dégénèrent en émeutes violentes, obligeant le roi à déclarer l'état d'urgence. La situation sécuritaire précaire de l'Afrique du Nord, avec la montée du terrorisme, menace la paix dans ces pays et ouvre la voie à l'implosion des Etats de la région. La coopération entre le Maroc d'un côté et la France et l'Allemagne de l'autre se détériore, d'autant plus que le Maroc est devenu une plaque tournante pour le trafic en eau potable et pour l'immigration clandestine vers l'Europe.

Face à ce vide institutionnel, les acteurs privés profitent de l'impasse des pouvoirs politiques et prennent le relais en raflant de plus en plus de marchés publics. La privatisation de l'eau se généralise en Europe et au Maroc avec un renforcement de l'influence des multinationales. Malgré les critiques visant le prix élevé de l'eau, le recours à la gestion privée de l'eau est amené à se répandre en dépit de quelques cas de remunicipalisation en France, ainsi qu'en Afrique du Nord.

***Worst-case*-Szenario**

Die Wasserkrise 2050 verschärft sich so, dass die Welt polarisiert ist zwischen denjenigen, die Zugang zu Trinkwasser haben und jenen, denen er verweigert wird. Die drei Länder befinden sich in einem „Kalten Krieg um Wasser", der mit einer nationalen Abschottung und der Übernahme des Wassersektors durch die Privatwirtschaft einhergeht. Dadurch soll das Fehlen eines effektiven Wassermanagements ausgeglichen werden. Einem Bericht von *Global Water Intelligence* zufolge wird der Wassermarkt bis 2015 um mehr als 20 % wachsen, es wird mit Investitionen von 70 Milliarden US-Dollar gerechnet.

Selon un rapport publié par *Global Water Intelligence*, le marché de l'eau serait en passe de croître de près de 20 % d'ici à 2015 avec plus de 70 milliards d'investissements prévus. L'Association internationale des opérateurs privés de l'eau, *AquaFed*, dans son rapport de 2012, dénonce le préjudice contre les acteurs privés de l'eau et insiste au contraire sur les bénéfices de tels partenariats public-privé. A l'horizon 2050, l'*AquaFed* devient un acteur incontournable qui conditionne l'accès de tous à l'eau potable. En réalité, ce monopole privé de l'eau compromet la distribution d'eau potable qui devient un privilège et conduit à faire exploser le prix de l'eau minérale en bouteille et l'accès à l'eau potable des populations défavorisées, notamment dans certaines parties du Maroc et en périphérie des métropoles européennes.

L'eau devient une marchandise et une cible de spéculation sur les marchés financiers internationaux. A cause de sa rareté, l'eau potable – désormais surnommée « l'or limpide » – commence à être achetée, vendue et transportée comme le pétrole dans des navires-citernes à travers les mers.

Malgré le fait que l'accès à l'eau potable soit reconnu par l'Organisation des Nations Unies (ONU) comme un droit de l'homme à part entière, les usagers ne font plus le poids dans un contexte de guerre froide de l'eau. Face à la pénurie d'eau potable, la marchandisation de l'eau contrôlée par les opérateurs privés est devenue inéluctable. De nouvelles organisations non-gouvernementales se créent pour militer pour une réduction des gaspillages en eau en Europe et pour la lutte contre la corruption, qui entraîne une inflation du prix de l'eau en Europe et dans les pays du Sud comme le Maroc. La seule solution envisagée est la réduction de la demande en eau en Europe et le contrôle des naissances dans l'espace euro-méditerranéen.

- **Scénario tendanciel – l'eau potable, coopération à géométrie variable** : face à l'inflation du prix de l'eau et aux nouvelles menaces sur la qualité de l'eau liées à l'explosion démographique et aux changements climatiques, les pouvoirs publics signent une nouvelle charte méditerranéenne de l'eau pour clarifier les objectifs politiques et les rôles des différents acteurs.

La charte contient des principes généraux qui réitèrent que l'accès à l'eau potable est un droit de l'homme. La coopération public-privé ainsi que transfrontalière est régulée sur ce principe pour éviter un renforcement des inégalités entre les régions et l'accumulation de profit lié à l'explosion de la demande en eau. La remunicipalisation de la

gestion de l'eau est devenue un des moyens de redonner une voix aux usagers, mais elle est régulée par des principes transparents pour éviter la corruption à tous les niveaux. Par exemple, l'association *Eau Secours* a obtenu en 2000 le retrait de *Veolia* de la gestion de l'eau à Grenoble, où elle a dénoncé notamment l'usage du principe de factures rétroactives. Les acteurs privés sont également impliqués dans la gestion globale de la chaîne de l'eau et sont signataires de la charte, notamment pour favoriser les investissements dans les nouvelles technologies et les infrastructures telles que les stations d'épuration. Afin de mesurer les progrès de la mise en application de la charte, un baromètre euro-méditerranéen est mis en place pour évaluer chaque année l'opinion des citoyens de la région.

Mais la mise en application et le respect des principes de la charte demeurent un grand défi pour surmonter les impasses institutionnelles récurrentes. Fréquemment, les parlements nationaux des pays signataires s'opposent à l'application de mesures dans leur pays, telle la réforme des marchés publics pour renforcer la transparence. La charte risque ainsi de se révéler inefficace si les gouvernements n'arrivent pas à trouver un accord sur les divergences principales. Jusqu'à présent, il n'existe pas de moyen efficace pour faire pression sur les acteurs signataires de la charte pour qu'ils en appliquent les principes.

Inhomogénéité et statu quo

Dans les trois pays ici concernés, les acteurs de l'eau potable dans la coopération euro-méditerranéenne sont principalement étatiques à l'origine, mais le nombre d'acteurs tend à proliférer, posant le problème d'une coordination efficace. En France comme en Allemagne, la coopération est dominée par les agences étatiques responsables de la politique du développement, l'Agence française de développement et la *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*, qui ont fait de l'eau un sujet principal. Les deux agences dépensent en effet des moyens considérables afin de lutter contre la sécheresse persistante ainsi que contre la pénurie en eau potable structurelle au Maroc, et assurent la promotion de la coopération technique.

Cependant, en France comme en Allemagne, on assiste en parallèle à une autre tendance, qui pose des problèmes spécifiques, celle de la coopération décentralisée conduite par des villes et collectivités locales. L'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) note une accélération du développement de coopération décentralisée entre la France et le Maroc notamment. Le défi est de coordonner efficacement la multitude d'acteurs impliqués pour obtenir des résultats tangibles. En effet, dans l'espace euro-méditerranéen l'eau est de plus en plus considérée comme étant une ressource naturelle précieuse que la collectivité se doit de protéger pour en garantir à la fois l'accès et la pérennité. Les municipalités développent leur propre politique internationale, dans le domaine de l'assainissement et de l'adduction de l'eau potable notamment.

En France, à l'horizon 2050, les réformes de décentralisation et de renforcement des pouvoirs des régions renforcent ce phénomène. En raison de la

Tendentielles Szenario

Während Wasser zu einer immer knapperen Ressource wird, wirft die neue Vielzahl von Akteuren im Wassersektor auf nationaler, regionaler und globaler Ebene die Frage nach der Notwendigkeit der Zusammenarbeit zwischen diesen unterschiedlichen Organisationen auf. Angesichts der offensichtlichen Unzulänglichkeiten im Wassermanagement organisieren sich Verbrauchergruppen mit dem Ziel, eine konstruktivere Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen öffentlichen und privaten Akteuren durchzusetzen.

coopération internationale accrue et de la création d'un cadre normatif commun, on observe en Allemagne, mais également au Maroc, la multiplication des projets de coopération décentralisée, malgré un manque d'expérience dans ce type de coopération. La gouvernance de l'eau potable repose principalement sur les communes et ensembles de communes dans les trois pays, chargées de mettre en œuvre l'approvisionnement en eau potable de leurs résidents. Les communes sont non seulement responsables de la distribution de l'eau, mais aussi de la collecte et du traitement des eaux usées.

La cohérence des projets de coopération est mise à mal. Le Maroc doit faire face à une multitude d'interlocuteurs en France et en Allemagne à différents niveaux de coopération. Le manque de coordination entre les acteurs fait que leurs mesures et projets se superposent bien souvent. Même si la coopération décentralisée peut permettre de répondre plus directement à des besoins spécifiques au niveau local, elle ne peut fonctionner sans un mécanisme de coordination efficace. Le gâchis de fonds publics rend inefficace la protection et la distribution de l'eau potable et remet fondamentalement en question la coopération euro-méditerranéenne. Une rivalité entre les différents niveaux institutionnels se développe avec les gouvernements et les collectivités locales qui s'opposent pour protéger leur raison d'être et faire valoir leur action.

Dans ce contexte de déséquilibres institutionnels, ainsi que de pénuries en eau, la redéfinition de la notion de service public de l'eau est essentielle. Cela passe par une meilleure redistribution des responsabilités spécifiques aux différents échelons de gouvernance pour trouver un juste milieu entre la centralisation, qui pose le problème de la concentration des acteurs publics et privés, et la décentralisation, avec la multitude d'acteurs que cela implique.

De même, si l'administration de la distribution en eau des grandes municipalités de l'espace euro-méditerranéen se fait maintenant en passant par des opérateurs privés, les défis d'assainissement de l'eau et de gestion durable des ressources en eau nécessitent une planification qui n'est pas possible à la seule échelle des acteurs privés. Face aux manquements de la gestion de l'eau, des groupes d'usagers s'organisent pour faire valoir une coopération plus constructive entre les différentes autorités publiques – centrales et locales – et avec les acteurs privés.

Dans ce contexte, la charte euro-méditerranéenne de l'eau prévoit l'organisation de référendums dans tout l'espace euro-méditerranéen afin de décider de l'avenir de l'implication des opérateurs privés et de la coopération public-privé.

Une unique option envisageable

La France, l'Allemagne et le Maroc seront obligés de renforcer leurs liens pour assurer l'accès de leurs citoyens à l'eau potable. Les prévisions pour le futur sont pour le moins inquiétantes et le *worst-case* scenario annonce une croissance des inégalités alarmante. Il laisse entrevoir une mainmise du secteur privé sur l'eau face à l'inefficacité de la régulation étatique, qui mène à une explosion de la pauvreté et à un manque d'accès à l'eau potable. Force est de constater qu'un renforcement de la coopération euro-méditerranéenne est inévitable. L'Union pour la Méditerranée a déjà octroyé une place centrale à l'approvisionnement en eau potable, malheureusement sans succès. Une sécurisation de l'accès à l'eau potable passera forcément par une gouvernance de l'eau gérée au niveau régional, qui sera le fruit d'une coopération renforcée des Etats euro-méditerranéens.

Fazit

Um ihren Bürgern den Zugang zu Trinkwasser zu garantieren, werden die drei Länder zu einer stärkeren Zusammenarbeit gezwungen sein, insbesondere im Kontext des Klimawandels und der damit verbundenen wirtschaftlichen Herausforderungen. Es ist zu hoffen, dass die drei Länder einen Beitrag zur Entwicklung einer gemeinsamen Wasserpolitik leisten werden. Diese wird aber dann gefährdet sein, wenn die Korruption zunimmt oder wenn die Staaten aufgrund des Fehlens von politischem Willen eine rein nationalstaatliche Politik führen.