

Limites des politiques de l'eau en Algérie

*Abdelaziz SALEM **
*Souria SALEM ZINAI ***
*Mehdi Mohamed Amine KHELLADI ****

Résumé

Le problème de l'eau a de tout temps été posé en Algérie. Toutes les politiques de l'eau qui se sont succédées durant les quatre dernières décennies ont connu l'échec. Ce dernier se caractérise par un déficit permanent en eau tant dans les villes que dans les campagnes. Les raisons souvent invoquées et à juste titre sont les sécheresses chroniques et structurelles dues aux changements climatiques dans le monde en général et au climat aride au sud et semi aride au nord de l'Algérie en particulier. D'autres raisons souvent moins connues peuvent être avancées et sont relatives à l'inefficacité des politiques de l'eau.

En présentant les résultats d'une mini enquête, nous pouvons relever les principaux contours d'une politique de l'eau inefficace en Algérie au nombre de huit:

- Origine et destination de la politique.
- Limites dans les Planning et objectifs.
- Relation avec les pouvoirs publics.
- Relations avec les milieux d'affaires.
- Le mode de gestion.
- Le personnel ou défaillance des acteurs
- Les dispositions de prévention.
- Dispositions juridiques.

Mots clés : Eau, sécheresse, politique de l'eau, acteurs, économie, droit, international...

Introduction

Par politique de l'eau, nous entendons ¹ ***«l'ensemble des moyens par lesquels :***

La qualité de l'eau est préservée.

La demande d'eau est satisfaite tant pour l'alimentation en eau potable, pour l'agriculture et pour l'industrie.

Les dispositions administratives et réglementaires sont efficaces et performantes.

Les forces du marché qui influent sur les services que l'eau rend, sont préservées. »

Il est clair qu'une telle définition se rapproche beaucoup plus de la philosophie qui caractérise la nouvelle politique de l'eau. En Algérie, tout comme les autres pays méditerranéens, il existe une double priorité²

* Maître de conférence, Université D'Oran

** Maître de conférence USTOMB

*** Maître Assistant, Université D'Oran

¹ L'observation de l'OCDE 1990

² Stratégie de gestion des eaux des pays méditerranéens horizon 2010 (op cité) p.22.

- Priorité de l'eau potable des villes sur les autres utilisations.
- Priorité des eaux conventionnelles sur les autres sources.

La plupart des auteurs traitant de la question des politiques institutionnelles de l'eau se rejoignent sur les moyens et outils sur lesquels se base toute politique.

Nous retrouvons chez ces auteurs (D. Lorrain, G. Meublant, J. Margat G.Lemoigne, G.Feder...), les éléments suivants :

- Secteurs utilisateurs (AEP, AEA, AEI) et arbitrages entre eux.
- Leviers économiques (tarification) et leviers répressifs (restriction de la demande).
- Gestion intégrée pour limiter les effets de pollution, MTH...
- Reformes institutionnelles et juridiques pour régler les conflits.

Ces politiques institutionnelles n'ont de sens que si l'on sait à quoi et à qui servent-elles.

D'un point de vue stricto sensu « les politiques de l'eau servent à mettre à la disposition des usagers et à planifier, les ressources hydrauliques disponibles »³, néanmoins et sur un aspect plus large, elles peuvent avoir d'autres objectifs tels que :

- Concrétiser et associer la présence de l'état à tous les niveaux.
- Assurer l'eau d'irrigation, et l'énergie au meilleur avantage possible.

Réduire la dépendance alimentaire et donc la facture alimentaire. L'année agricole 1995 - 96, jugée exceptionnelle du point de vue hydraulique a permis une économie de quelque 300 millions de dollars d'importations alimentaires.

La politique de l'eau peut se baser parfois que sur un seul secteur économique notamment agricole pour certains pays africains. Ainsi, dans ces cas, une relation étroite s'établit entre politique agricole et politique de l'eau (R. Badouin, 1985). Ainsi, l'eau concourt au développement agricole de diverses manières au nombre de cinq⁴ :

L'insuffisance des pluies, dans certains pays, est telle que l'accroissement des superficies cultivées ne peut se réaliser que par une exécution du réseau d'irrigation (cas de l'Égypte).

La maîtrise de l'eau permet un accroissement de rendements (cas des pays développés).

Elle permet de réduire de façon sensible les variations annuelles du volume des récoltes (Pays du Sahel).

Elle permet d'augmenter le nombre annuel de campagnes agricoles (vallée du Sénégal).

Elle permet enfin de diversifier les productions agricoles.

En présentant les résultats d'une mini enquête citée précédemment, nous pouvons relever les principaux contours d'une politique de l'eau inefficace en Algérie au nombre de huit :

- Origine de la politique.
- Planning et objectifs.
- Relation avec les pouvoirs publics.
- Relations avec les milieux d'affaires.
- Les défaillances juridiques.
- Les défaillances de prévention.
- Le mode de gestion.
- Le personnel.

³ E. Leroy « Les Politiques de l'eau en Afrique Noire deux ou trois choses que je sais d'elles » G. CONAC - Economica Paris 1985.

⁴ R. BADOUIN « Politique agricole de l'eau en Afrique » in Politique de l'eau en Afrique. Idem. Economica, 1985

Origine et destination de la politique

A qui sont destinées généralement ces politiques de l'eau ? Historiquement et d'un point de vue caricatural (E. Leroy, 1985), les politiques de l'eau ont d'abord servi la « bourgeoisie compradore », « le Koulak » ou « l'appareil idéologique de l'état ». Ensuite, de nouveaux bénéficiaires sont apparus tels que l'état et les entreprises de réalisations d'ouvrages hydrauliques beaucoup plus que les usagers pour lesquels sont censés être construits ces ouvrages. Actuellement, le principal bénéficiaire et destinataire de ces politiques se trouve être la classe moyenne véritable moteur des réformes et du rendement des investissements qui accompagnent souvent le lancement de ces politiques.

C'est la classe « des intermédiaires locaux » (au Sénégal) comme les désigne E. Leroy. La raison à cela est que ces politiques tout comme les financements sont de plus en plus externes ou internationaux (FMI, banque mondiale, PNUD, FAO...). Ainsi « des institutions comme le FMI et la banque mondiale sont soucieuses de voir émerger ou se consolider une classe d'entrepreneurs locaux moins dépendants de la manne internationale et qui n'apparaisse pas simplement comme la représentante du capitalisme international à l'échelon de chaque pays... ». Cette classe permet de combiner efficacement les ressources du secteur privé, la compétence des bureaucrates et la force du politicien.

Généralement la politique n'est pas initiée à la demande des utilisateurs (agriculteurs ou irriguants, municipalités ou abonnés, industriels...) mais souvent à l'initiative de politiciens pour l'ancienne politique centralisée ou de bailleurs de fonds internationaux (banque mondiale, FMI...) pour la nouvelle politique libérale de l'eau. Il est vrai que le contexte international est pour beaucoup dans ce changement d'orientation. Beaucoup d'études ont été faites antérieurement par des organismes publics, privés et internationaux visant à mettre en relief le bilan négatif de l'ancienne politique et de la nécessité de la changer ou la restructurer.

Absence de planning et d'objectifs

Dans la politique de l'eau en vigueur jusqu' en 1995, il n'existait pas à proprement parler de planning, ni d'objectifs individuels, ce qui rendait toute action non mesurable et tout résultat sans grande signification.

L'exemple du planning des crédits alloués par l'état aux organes chargés de la gestion du secteur ne va jamais à la recherche de résultats individualisés dans leur utilisation.

De plus, dans cette politique de l'eau, il n'existait pas de suivi dans l'action: Une année c'est la première, une deuxième classée exceptionnelle, une autre orientée vers les plans ORSEC, et enfin une autre vers l'accroissement de l'offre d'eau par les retenues collinaires, les barrages, les forages... ou la réduction de la demande comme c'est le cas actuellement.

Relations avec les pouvoirs publics

Pendant longtemps, l'état n'attendait pas grande chose de certains organismes ou de certaines règles de gestion du secteur de l'eau, mais refusait de les supprimer. Pour lui, la priorité était ailleurs (Industrie).

De leurs cotés, ces organismes bloqués dans leurs actions dans des règles de gestion désuètes et non incitatives n'avaient pas les ressources financières nécessaires pour ne plus dépendre des pouvoirs publics.

Relations avec les milieux d'affaires (secteur privé, Organismes internationaux...)

Dans l'ancienne politique de l'eau, nous pouvons dire qu'il y'avait une certaine séparation entre les fonctionnaires et les hommes d'affaires du secteur national et international. Entre ces deux corps de métiers, intervenaient des politiciens comme un corps tampon entre les professionnels.

De plus, à la volonté affichée publiquement et officiellement de résorber la pénurie (et la qualité) de l'eau, se profilait sur le terrain une autre lecture de ce discours, à savoir une volonté de certains organes

de l'état d'orienter leurs actions exclusivement vers l'équipement et les secteurs économiques travaillant autour de l'eau (bâtiments, routes, canalisations, équipements,...) et non pas dans la production réelle de l'eau. Cette déviation ouvrait le champ à toutes les formes de corruption et de malversation

Le mode de gestion

Jusqu'au début des années 96, la gestion de l'eau était totalement centralisée. Même actuellement, les différents Directeurs sont désignés par l'organisme de tutelle (ministère) et non pas par un conseil d'administration ou autre indépendant. Cette situation fait que certains cadres supérieurs efficaces sont marginalisés pour des raisons politiques et non pour incompétence. Le même schéma se reproduit à des échelles plus basses. Le cadre commercial n'a pas de compétence ou d'expérience commerciale. Pire, certains postes importants ont été pourvus par des cadres par mesure disciplinaire.

Toutes ces défaillances à essence politique empiète le domaine économique et concourt d'une manière ou d'une autre au mécanisme de reproduction de la crise de l'eau.

Personnel ou défaillance des acteurs

La politique de l'eau ayant toujours prévalu se caractérise par :

- L'absence de certains acteurs de choix
- La non motivation des acteurs en présence.

L'échec jusqu'à présent des politiques de l'eau est dû en partie à l'absence de plusieurs acteurs ayant un rôle primordial dans toute politique efficace :

- Absence des agences de bassin, agences de l'eau, agences financières, malgré leurs rôles dans la gestion de ce secteur.
- Absence d'acteurs politiques dynamiques et motivés. Les élus politiques souvent désignés n'ont jamais été comptables de leurs actes de gestion du secteur de l'eau auprès de leurs électeurs.
- Absence de regroupement ou de syndicats de communes urbaines ou rurales.
- Absence de cours de justice de l'eau et de marché du droit de l'eau et inefficacité des autres acteurs judiciaires (police des eaux ...)
- Absence ou manque d'adhésion totale des usagers aux politiques de l'eau en vigueur du fait de leurs marginalisations. La non existence d'association d'usagers de l'eau (AUE) en est la preuve.
- L'absence de tous ces acteurs s'accompagne évidemment de l'absence de tout un dispositif juridique, économiques et financier nécessaire à toute politique.

Plusieurs raisons rendent ces acteurs non motivés et donc inefficaces dans leurs actions :

- Effectif sur généralisé.
- Acteurs mal payés au regard des avantages qu'ils peuvent tirer de leurs fonctions. Cette situation va pousser ces acteurs soit à chercher un second emploi, soit à monnayer leurs services dans le cadre de leur profession.

L'essentiel du temps de ces acteurs est passé dans les bureaux pour une profession qui nécessite une grande présence sur le terrain. Cette situation les contraint à passer le clair de leur temps à lire les journaux, bavarder, téléphoner ou sortir régler leurs problèmes personnels...

Les cadres les plus dynamiques songent soit à s'en aller ailleurs, soit à s'installer dans le privé.

Dispositif de prévention

Même si c'est prématuré, cette nouvelle politique de l'eau n'a pas mis en place les instruments adéquats pour prévenir et empêcher la série de catastrophes qu'a connu le pays en 1995 -1996 et même en 1997, justement à cause des problèmes de l'eau, notamment à Ain Taya, Oued Rhiou pour ce qui est des maladies à transmissions hydriques (MTH) et pour les pénuries et coupures d'eau qui se

poursuivent pour la quasi totalité du pays.

Pour certains pourquoi était-il devenu si nécessaire de se doter d'une nouvelle politique alors qu'aucune autorité (politique ou administrative) n'a établi un bilan sur les résultats de l'ancienne même si cette dernière exigeait certains réajustements ? Seuls les travaux scientifiques ont toujours montré les limites de ces politiques, sans pour autant pouvoir influencer les pouvoirs publics.

Pour d'autres, plus pessimistes, qui y a-t-il de nouveau dans cette nouvelle politique de l'eau appliquée depuis mars 94, puisque les mêmes problèmes tendent à se reproduire ?

Nous pouvons recenser les principales données du bilan officieux du secteur hydraulique en 08 points :

Les limites et les échecs de la politique d'offre d'eau ont pour conséquence la reproduction de la pénurie de l'eau et sa généralisation.

Progression inquiétante des maladies à transmission hydrique.

Progression des taux de fuite (jusqu'à 70% dans certains réseaux).

Aggravation de l'état de vétusté des réseaux urbains d'AEP et d'assainissement.

Arrêt total et prolongé des 50 stations de traitement et d'épuration (STEP) des eaux usées.

Abandon de la politique de prise en charge des eaux usées par les entreprises de l'eau (ENTE, EPEAL, EPEOR, EPECO...)

Cette politique peut produire jusqu'à 2,7 millions de mètres cubes par jour sur les 17000 Km de linéaire, soit l'équivalent de 1 milliard M3/an avec tous les avantages de réutilisation et de santé.

Sensibles augmentations des prix de l'eau sans relation avec sa qualité, soit 10% par an sur 10 ans (jusqu'en 2005).

Coûts indirects de ce bilan négatif tels que les coûts d'hospitalisation, médicaments, transports, arrêt de travail, manque à produire...

Dispositions juridiques

La centralisation des actes quotidiens de gestion issue de dispositions juridiques relevant de l'exclusivité d'un état fort à bloquer toute forme d'initiative puisque pour l'essentiel du secteur, l'état est non seulement propriétaire mais aussi gestionnaire.

Théoriquement, la nouvelle politique va offrir plus de liberté et de choix entre les formules existantes de par le monde comme la concession, l'affermage, le BOT.⁵

Néanmoins les premières limites du programme de la nouvelle politique de l'eau depuis 1995 commencent à se manifester :

Après les restructurations institutionnelles précédemment citées, la nouvelle politique de l'eau a été abordée à l'aide des principales structures suivantes :

Cinq (05) agences de bassins hydrographiques (ABH) Oranie - chellif - Algérois - constantinois, Sahara.

Cinq (05) comités de bassins hydrographiques (CBH).

Un (01) conseil nationale de l'eau (CNE)

Neuf (9) établissements régionaux de gestion de l'eau EPE puis EPIC qui sont sous tutelle du MEAT.

Vingt six (26) autres établissements rattachés aux wilayas (EPDW)

Quelques régies au niveau des communes.

L'enseignement tiré de cette première gestion depuis 1995 et compte tenu de ses insuffisances a amené les pouvoirs publics à ouvrir la gestion du service public de l'eau à la concurrence.

⁵ Un séminaire a eu lieu le 19 et 20/05/97 à Alger sur le financement privé des infrastructures publiques. Il a privilégié de recours au BOT (building operate transfer)

Autrement dit, la collectivité locale à la possibilité de choisir son prestataire de service. C'est la première étape.

Malheureusement, le lancement de l'appel d'offre à la concurrence n'a pas eu l'effet escompté puisque aucun prestataire sérieux ne s'est manifesté pour les concessions proposées à travers la presse nationale de 1995.

Les raisons de cet échec ont trait au fait que les appels d'offres pour les concessions ont été lancés en 1995 alors que le nouveau code des eaux n'a été amendé qu'en juin 1996, et les décrets exécutifs qu'en fin octobre 1997 (pour l'hydraulique agricole uniquement).

Les cotés positifs de cette première tentative négative à notre sens est d'avoir permis aux pouvoirs publics de connaître le niveau des prix proposés par les quelques soumissionnaires qui se sont prononcés.

La deuxième étape à notre sens qui a commencé juste après la promulgation du nouveau code des eaux de juin 1996 a permis aux pouvoirs publics de préparer et d'adapter tous les textes issus de cette nouvelle loi (portant code des eaux), ayant trait aux concessions du service de l'eau potable ainsi que de l'assainissement et les cahiers de charges correspondants.

La troisième étape (fin 1996 et début 1997) va permettre aux collectivités locales de lancer des appels d'offres à la concurrence, pour la gestion de certaines infrastructures hydrauliques en fonction des nouvelles données d'abord à un niveau communal.

La quatrième et dernière étape, se caractérisera par une généralisation de la concession des réseaux d'alimentation en eau potable et d'assainissement à l'ensemble des agglomérations, mais uniquement dans le secteur de la distribution et des ouvrages annexes selon, la politique du MEAT et ce, après une autre réorganisation des établissements de gestions existants.

Bibliographie

Observation de l'OCDE 1990

Stratégie de gestion des eaux des pays méditerranéens horizon 2010.

E. Leroy « Les politiques de l'eau en Afrique Noire deux ou trois choses que je sais d'elles » G. CONAC – Economica, Paris, 1985.

R. Badouin « Politique agricole de l'eau en Afrique » in politique de l'eau en Afrique. Idem. Economica.