



## COMPTE-RENDU FINAL DE L'ACTIVITÉ 1.2.6

# LIGNES DIRECTRICES SUR LES MESURES A ADOPTER POUR AMÉLIORER L'OBSERVANCE DES LÉGISLATIONS SUR L'EAU ET L'ÉVALUATION DU RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DANS LA RÉGION SWIM-SM

AVEC UN FOCUS SUR MAROC, JORDANIE, ISRAËL, LIBAN ET  
ÉGYPTÉ

EN COLLABORATION AVEC UMWELTBUNDESAMT -  
AUTRICHE



## NOTE DE SYNTHÈSE

Un des principaux défis à l'application du concept de gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) identifié par une étude régionale effectuée par le projet Gestion Intégrée Durable de l'Eau - Mécanisme de Soutien (SWIM - SM) pendant le programme de travail 2012 est la mauvaise gouvernance qui se traduit par une inefficacité de l'État de droit. Cette situation a de nouveau été soulignée par des experts à l'occasion d'un dialogue régional lancé dans le cadre d'une étude régionale qui a mis le doigt sur (1) les systèmes de surveillance accrédités inadéquats, (2) les inspections quasi inexistantes, (3) l'insuffisance de règles et réglementations sur l'eau, (4) la faible observance des règles et (5) l'absence d'outils coercitifs, dont des systèmes judiciaires mal préparés, comme étant les principaux obstacles à une bonne gouvernance de l'eau et à une effective mise en place d'une GIRE dans la région.

Dans cette optique, le projet SWIM-SM a imaginé le présent travail pour renforcer les principes de la GIRE dans les pays partenaires du projet (PP SWIM-SM) en améliorant le respect des règles et en renforçant les capacités dans le domaine des lois et des règles sur l'eau et l'environnement.

Les objectifs spécifiques que s'est fixé le projet comprennent (1) l'évaluation du niveau actuel de respect des règles sur l'eau et le milieu aquatique ainsi qu'une évaluation des capacités et des mécanismes actuellement disponibles pour faire respecter la loi dans la région SWIM-SM avec un focus particulier sur 5 PP SWIM-SM (Égypte, Israël, Jordanie, Liban et Maroc) et (2) la production de lignes directrices sur les mesures à prendre pour améliorer le respect des règles et renforcer les capacités d'exécution des réglementations sur l'eau et le milieu aquatique.

La présente étude constitue un aperçu de l'état général du respect des dispositions sur l'eau et le milieu aquatique. Elle vise à identifier des approches faisables, ayant fait leurs preuves dans l'application des législations sur l'eau et l'environnement et à broser un cadre des capacités requises pour assurer l'observance des règles dans la Région SWIM.

Dans le but d'atteindre les objectifs ci-dessus, le projet SWIM-SM a créé une liste de contrôle ou check list (Annexe 1) comprenant toutes les informations jugées nécessaires pour (1) évaluer le degré d'observance des règlements sur l'eau et l'environnement et (2) estimer les capacités techniques et institutionnelles disponibles pour l'application de tels règlements. Les informations ont été collectées et analysées dans le but de dresser l'état actuel de l'observance des règlements sur l'eau et le milieu aquatique et d'apprécier si ces règlements et les capacités disponibles pour les faire respecter sont adéquats. En outre, de précieuses informations ont été glanées au cours des débats et des réflexions issus de l'atelier de formation de trois jours organisé par le projet SWIM-SM, atelier qui a été suivi par une visite d'étude de 12 jours dans trois pays européens, les Pays-Bas, l'Espagne et la France. Tous les pays SWIM-SM (hormis la Syrie et la Lybie) ont participé à cette formation et à la visite d'étude avec 29 cadres intermédiaires des secteurs de l'eau et de l'environnement outre à des Procureurs.

Le résultat de cette évaluation et des débats issus des visites d'étude ont indiqué que la plupart des PP SWIM agissent en justice pour protéger leurs maigres ressources en eau et restaurer la qualité de leur environnement aquatique naturel dans le contexte d'une GIRE. Mais la plupart de ces pays SWIM fondent leurs stratégies de gestion des ressources en eau et du milieu aquatique sur des exigences juridiques et des législations souvent inadéquates, fragmentées, inappropriées au plan technique ou inabordables du point de vue économique et, au final, inapplicables. A cela s'ajoute



que l'absence de systèmes intégrés, cohésifs et effectifs pour l'application des lois promulguées dans certains pays SWIM a débouché, dans la plupart des cas, sur de très modestes succès en ce qui concerne l'observance des lois et des règlements sur l'eau et le milieu aquatique.

Dans certains pays, on a observé que les dirigeants d'entreprises étatiques sont très peu stimulés à garantir l'observance des règlements promulgués sur l'eau et l'environnement. Il n'est pas rare, en effet, que les sanctions pécuniaires prévues en cas d'inobservance (lorsqu'elles sont imposées) sont payées sur le budget du gouvernement central, ce qui n'a aucun impact sur les comportements individuels. Il est apparu évident qu'il est extrêmement difficile, dans certains pays SWIM-SM, de poursuivre une entreprise d'État ou une administration publique pour inobservance des règles en matière d'eau et d'environnement.

La dissuasion, comme outil capital de l'observance des règlements sur l'eau et l'environnement n'est pas réellement pratiquée dans certains pays SWIM. La politique d'annuler les profits financiers engrangés par l'inobservance des règles est très peu pratiquée dans la plupart des ces pays. En outre, aucune méthode claire n'a été établie pour calculer des amendes qui découragent l'inobservation des règles et qui minimisent les gains illicites. Puis, le manque de crédibilité des institutions et du pouvoir politique, les ressources inadéquates du côté des régulateurs, le niveau inapproprié des connaissances et du savoir-faire technique de côté des administrés sont autant de barrières qui rendent encore plus difficile l'observance des règles dans beaucoup de pays de la région. Par ailleurs, dans un petit nombre de pays SWIM, des facteurs psychologiques, comme le climat d'inertie et la peur du changement sont les facteurs majeurs qui expliquent l'inobservance des règles.

On a observé que les pays SWIM ont épousé plus d'une approche pour gérer les problèmes liés à l'eau et au milieu aquatique et garantir le respect des règles. Néanmoins, l'approche volontaire qui encourage ou accompagne le changement sans l'exiger explicitement est peu suivie dans la plupart des pays SWIM-SM. On en a conclu que **l'approche coercitive et de contrôle est l'approche préférée et dominante en matière de gestion de l'eau et de l'environnement aquatique dans la région SWIM-SM. Cette approche, qui consiste à fixer des dispositions, à promouvoir et à faire respecter les règlements a été adoptée dans les PP SWIM mais a partiellement failli à atteindre les résultats poursuivis notamment parce que les efforts ont été consacré à développer des mesures coercitives et que le chapitre des mesures de contrôle, bien plus astreignant, a été négligé.** Très peu de pays de la région appliquent dans la pratique l'approche qui utilise les règles du marché pour induire un changement de comportement. En outre, très peu de pays aussi utilisent l'approche fondée sur l'analyse des risques qui établit des priorités en termes d'observance et d'application des règles sur la base de la réduction potentielle des risques pour les ressources en eau et l'environnement aquatique en dehors du contexte de l'observance et de l'application de la législation.

Tous les PP SWIM ont promulgué des lois en matière d'eau et d'environnement aquatique, délégué différents pouvoirs aux agences régulatrices et créé le cadre institutionnel requis pour l'application de ces lois. Néanmoins, beaucoup de ces lois sont apparues incohérentes, fragmentaires, redondantes, parfois contradictoires avec les lois existantes. En outre, la plupart des pays SWIM sont actuellement employés à élaborer un certain nombre de règlements intégrés sur l'eau et l'environnement aquatique, qui fixent avec plus de détails par rapport aux lois existantes, les exigences générales qui doivent être respectées par la communauté réglementée. Dans presque tous les cas, ces règlements sont fragmentaires et ne concernent qu'un seul secteur ce qui, naturellement, suppose des systèmes de surveillance, d'inspection et d'application des règles



séparés. La mise en place de normes techniques qui exigent de la part de la communauté réglementée l'utilisation d'un type particulier de technologie est rarement prise en considération par les PP SWIM. Toutefois, des normes pratiques qui imposent ou interdisent certaines activités ayant un impact significatif sur les ressources en eau et sur l'environnement sont largement reconnues et appliquées. L'exigence de notifier les informations par le biais de programmes d'auto-contrôle, d'auto-inspection et d'auto-notification était méconnue dans la plupart de la région SWIM-SM. En revanche, l'obligation de renouveler permis et licences (qui permet de contrôler les activités liés à l'eau et à l'environnement) constitue un outil coercitif simple, abordable et effectif, largement utilisé dans les PP SWIM aussi bien au niveau local que national.

Les règlements sur l'eau et l'environnement aquatique sont extrêmement efficaces s'ils sont applicables c'est-à-dire s'ils sont clairs, compréhensibles, définis de manière précise et détaillée quant à leurs exigences et flexibles. Pour garantir l'application de ces règlements, les PP SWIM se doivent d'améliorer le climat social en termes d'observance des lois, d'identifier la taille de la communauté réglementée, d'analyser les capacités de cette communauté à respecter les lois sans lui ajouter un fardeau, d'impliquer la communauté réglementée, d'autres acteurs ainsi que les fonctionnaires responsables de leur application, dans l'élaboration des dispositions.

**L'expérience internationale a montré que la promotion à elle seule ou l'application à elle seule n'équivaut pas à la somme des deux en termes d'efficacité. Ceci est particulièrement vrai dans la Région SWIM-SM, dans laquelle la taille des communautés réglementées dépasse largement les ressources disponibles; ainsi, la primauté d'un modèle social de l'inobservance et des facteurs économiques explique la réticence de la communauté réglementée à respecter les règles.**

Parmi les mesures majeures que les PP SWIM peuvent mettre en place pour promouvoir l'observance des lois, nous citerons les campagnes en faveur de l'éducation, de la diffusion des informations et de l'assistance technique. Certains pays SWIM n'ont pas organisé de telles campagnes, notamment par manque de ressources adéquates ou de connaissances. Hormis quelques articles génériques dans la presse locale, les médias sont très peu utilisés pour informer des règlements sur l'eau et le milieu aquatique ou des actions liées à l'application de ceux-ci. De plus, l'appui politique et l'établissement de partenariats publics, le développement d'encouragements financiers, dont les redevances, les incitatifs fiscaux et les subsides pour assurer l'observance des règlements sur l'eau et le milieu aquatique sont encore limités dans les Pays SWIM.

Surveiller l'observance en recueillant et en analysant les informations sur le degré d'observance de la communauté réglementée s'avère fondamental pour tout programme d'application des lois. Dans la plupart des PP SWIM, les principales sources d'information sont les inspections effectuées par les fonctionnaires du programme, l'auto-contrôle, la notification, la surveillance de la zone et les doléances des citoyens. Toutefois, les inspections se sont révélées la principale source d'information dans les PP SWIM qui fournit les données les plus précieuses et fiables. Elles constituent la véritable cheville ouvrière de la plupart des programmes d'application des règlements pour ce qui est de l'eau et du milieu aquatique. Certes, la capacité de beaucoup de pays dans le domaine des inspections in situ doit être ultérieurement développée. **Des ressources supplémentaires doivent être allouées pour la création et le renforcement des capacités nécessaires à l'application des règlements sur l'eau et le milieu aquatique.** A cette fin, ce rapport fournit une méthode de programmes, étape par étape, pour le renforcement des capacités d'inspection dans les PP SWIM qui ont ce besoin.



Dans la plupart des PP SWIM, l'auto-contrôle n'est pas une pratique très répandue. Hormis dans de rares cas, les techniques de télédétection et les vues aériennes sont utilisées pour la surveillance. Dans la région SWIM-SM, les doléances des citoyens constituent une des principales sources d'information après les inspections. Néanmoins, cette source d'information est sporadique, incohérente et, le plus souvent, peu fiable.

Le second élément à considérer dans le cadre de l'observance des règlements sur l'eau et le milieu aquatique, au-delà des programmes de surveillance, est l'établissement de mesures coercitives. Divers types de sanctions peuvent être pris pour répondre aux violations comme les mesures administratives formelles ou informelles ou les poursuites judiciaires en matière civile ou pénale. Les mesures administratives informelles sont largement utilisées dans la plupart des PP SWIM. Mais l'efficacité des systèmes judiciaires, requis pour les actions en justice, varie largement dans les PP SWIM et le nombre de juges qui maîtrisent parfaitement les législations sur l'eau et le milieu aquatique est nettement insuffisant.

**L'application des règlements suppose, le cas échéant, la présentation de preuves irréfutables de l'inculpation des violations et de l'inobservance évoquée devant le tribunal. Une preuve crédible est le seul moyen qui permet d'établir ou de rejeter un fait invoqué sous investigation. Dans les PP SWIM, les moyens et critères généralement utilisés pour asseoir la crédibilité de la preuve de l'inobservation des règlements présentent des lacunes au niveau du contrôle de qualité/assurance de la qualité dans la prise des échantillons et des analyses.** En outre, beaucoup de PP SWIM ne connaissent pas la chaîne de conservation qui permet la traçabilité, à tout moment, des échantillons d'eau et d'éléments du milieu aquatique, un autre problème est une documentation insuffisante sur toutes les informations concernant les échantillons, de la collecte aux résultats des tests. Il a également été constaté que la plupart des PP SWIM ont une cruelle pénurie d'experts locaux et de témoins en mesure de fournir des témoignages fondés sur une expérience personnelle et professionnelle.

Des peines d'emprisonnement ou des amendes pécuniaires sont généralement utilisées comme sanctions dans des buts dissuasifs. Ce système assure que les transgresseurs n'engrangent pas de gains financiers de l'inobservation des règles. Lorsqu'elle est imposée dans les PP SWIM, l'amende pécuniaire ne se fonde pas sur une méthode claire de calcul qui reflète la gravité de la transgression. En outre, les règlements sur l'eau et l'environnement dans la région ne prévoient pas de sanctions légales maximales qui serviraient de base à l'estimation de l'éventuelle reponsabilité maximale. Une méthodologie succincte qui serve à calculer les amendes pécuniaires en cas de déversements de polluants dans les corps d'eau douce est suggérée et développée dans le quatrième chapitre de ce rapport. Cette méthodologie tient compte du gain économique obtenu en retardant ou en évitant totalement le coût des contrôles, d'un facteur de gravité qui fasse en sorte que le transgresseur soit en moins bonne situation économique que s'il avait respecté les règlements et d'un facteur d'ajustement de la gravité qui augmente la gravité de l'infraction si le transgresseur est récalcitrant ou la diminue s'il est prêt à coopérer.

Sur la base des résultats de l'étude et des débats issus de l'atelier de formation et de la visite d'étude, deux lignes directrices ont été développées en fonction des besoins des PP SWIM avec une attention particulière aux caractéristiques socio-économiques spécifiques de la région.



Ces lignes directrices destinées à améliorer l'observance des règlements sur l'eau et le milieu aquatique sont illustrées au chapitre 3 et se déclinent en six éléments fondamentaux selon la séquence suivante orientée actions:

ÉTAPE I - Identifier les approches de gestion qui assure l'observance des règlements sur l'eau et l'environnement.

ÉTAPE II - Créer des règlements correspondant à l'approche coercition & contrôle.

ÉTAPE III - Communiquer les dispositions et leurs moyens d'observance

ÉTAPE IV - Créer un environnement qui permette l'observance

ÉTAPE V - Motiver la communauté réglementée à respecter les règlements

ÉTAPE VI - Contrôler l'observance

Afin de développer les capacités d'application des règlements sur l'eau et l'environnement et de garantir l'observance dans la région SWIM, une ligne directrice a été développée au chapitre 4 qui se décline dans les cinq étapes suivantes orientées actions:

ÉTAPE I - Établir et renforcer les capacités du système d'inspection

ÉTAPE II - Établir un système de surveillance et de mesure pour vérifier l'observance des règlements

ÉTAPE III - Assurer la crédibilité des preuves d'inculpation

ÉTAPE IV.-.Mettre en place une réponse coercitive face aux transgressions

ÉTAPE V.-.Développer un système qui évalue et intègre des peines pertinentes