



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-MS

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

EN COLLABORATION AVEC UMWELTBUNDESAMT -
AUTRICHE

RÉSUMÉ



RÉSUMÉ

Un des principaux défis à l'application du concept de gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) qui a été identifié par une étude régionale effectuée par le projet Gestion Intégrée Durable de l'Eau - Mécanisme de Soutien (SWIM - MS) pendant le programme de travail 2012 porte sur la médiocre gouvernance qui se traduit par une inefficacité de l'État de droit. Cette situation a de nouveau été amenée sur la sellette 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 des règles et réglementations sur l'eau, (4) la faible observance des règles et (5) l'absence d'outils coercitifs, dont des systèmes judiciaires mal formés, comme étant les principaux écueils sur la voie d'une bonne gouvernance de l'eau et d'une réelle mise en place d'une GIRE dans la région.

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

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

La présente étude constitue un aperçu de l'état général d'observance des dispositions sur l'eau et l'environnement. 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 lois dans la Région SWIM.

Dans le but d'atteindre les objectifs ci-dessus, le projet SWIM-MS 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 fédérées et analysées dans le but de dresser l'état actuel d'observance des règlements sur l'eau et l'environnement et d'apprécier si ces règlements et les capacités disponibles pour les faire respecter sont adéquats. Qui plus est, de précieuses informations ont été glanées au cours des débats et des dialogues issus de l'atelier de trois jours organisé par le projet SWIM-MS, 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-MS (hormis la Syrie et la Lybie) ont participé à cette formation et aux visites 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 suscités par les visites d'étude ont mis en exergue que la plupart des PP SWIM se donne la possibilité d'agir en justice pour protéger leurs maigres ressources en eau et rétablir la qualité de leur environnement naturel dans le contexte d'une GIRE. Il est néanmoins également apparu que ces Pays SWIM fondent leurs stratégies de gestion des ressources en eau et environnementales sur des législations et conditions juridiques souvent



inadéquates, fragmentées, techniquement inappropriées ou financièrement inabordables et, en fin de compte, impossibles à appliquer. A cela s'ajoute que le manque de systèmes intégrés, cohérents et efficaces en matière d'application des lois déjà arrêtées au niveau national a, dans certains Pays SWIM, débouché, dans la plupart des cas, sur de très modestes succès à l'aune de l'observance des lois et règlements sur l'eau et l'environnement.

Dans certains Pays, les dirigeants d'entreprises étatiques sont très peu stimulés à respecter les règlements arrêtés sur l'eau et l'environnement. Il n'est pas rare, en effet, que les amendes pécuniaires prévues en cas d'inobservation (lorsqu'elles sont dressées) sont payées sur le budget du gouvernement central, ce qui ne contribue certainement pas à modifier le comportement des individus. Dans certains Pays SWIM-MS, poursuivre une entreprise d'État ou une administration publique pour inobservation des règles en matière d'eau et d'environnement est une gageure.

Par ailleurs, les pratiques de dissuasion, outil capital de l'observance des règlements sur l'eau et l'environnement, ne semblent pas être la règle dans certains Pays SWIM. La politique d'annuler les profits financiers engrangés par l'inobservation des règles est peu pratiquée dans la plupart des Pays SWIM. En outre, aucune méthode claire n'a été établie pour calculer des amendes qui découragent l'inobservation des règles et qui l'emportent sur les gains illicites. Puis, le manque de crédibilité des institutions et du pouvoir politique, les ressources inadéquates du côté des régulateurs, le bas niveau de connaissances et de 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 quelques Pays SWIM, des facteurs psychologiques, comme le climat d'inertie et la peur du changement expliquent le phénomène.

Quoiqu'il en soit, les Pays SWIM ont épousé plus d'une approche pour gérer les problèmes liés à l'eau et à l'environnement et garantir le respect des règles. Ces approches volontaires qui encouragent ou accompagnent le changement sans l'exiger explicitement ont été peu suivies dans la plupart des Pays SWIM-MS. On en a conclu que **l'approche coercitive et de contrôle est l'approche préférée et celle qui prévaut en matière de gestion de l'eau et de l'environnement dans la région SWIM-MS. Cette approche, qui consiste à fixer des dispositions, à promouvoir et à faire respecter les règles a été adoptée dans les Pays SWIM mais a partiellement failli à ses objectifs pour la simple raison que les efforts s'étant surtout concentrés à créer des mesures coercitives, le chapitre des mesures de contrôle, oh combien plus astreignant, a été négligé.** Très peu de Pays de la région appliquent l'approche qui utilise des encouragements financiers et les règles du marché pour induire un changement dans les comportements. Très peu aussi utilisent l'approche fondée sur l'analyse des risques qui établit des priorités en termes d'observance et d'application des règles et qui se base sur les possibilités de réduire les risques pour les ressources en eau et l'environnement en dehors du contexte de l'observance et de l'application de la législation.

Tous les Pays SWIM ont émané des lois en matière d'eau et d'environnement, 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, voire contradictoires avec les lois existantes. La plupart des Pays SWIM sont actuellement employés à élaborer un certain nombre de règlements intégrés sur l'eau et l'environnement, qui fixent avec plus de détails par rapport aux lois existantes, les dispositions générales devant être respectées par la communautés réglementées. Dans presque tous les cas, ces règlements sont fragmentés et prennent uniquement en compte un seul milieu ce qui, naturellement, suppose des systèmes de



surveillance, d'inspection et d'application portant sur ce seul milieu. La mise en place de normes techniques qui obligent la communauté réglementée à utiliser un type de technologie déterminé n'est pas du tout à l'ordre du jour dans les Pays SWIM. Toutefois, ces mêmes Pays utilisent et reconnaissent l'importance de normes pratiques qui imposent ou interdisent les activités ayant un impact significatif sur les ressources en eau et sur l'environnement. L'exigence de notifier des informations par le biais de programmes d'auto-contrôle, d'auto-inspection et d'auto-notification est méconnue dans la plupart des Pays de la région SWIM-MS. Par contre, l'obligation de disposer de permis ou licences ponctuelles en vue de contrôler les activités liés à l'eau et à l'environnement est un outil coercitif simple, abordable et efficace, largement utilisé dans ces Pays aussi bien au niveau local que national.

Les règlements sur l'eau et l'environnement sont efficaces s'ils sont applicables c'est-à-dire s'ils sont clairs, compréhensibles, compris de tous, définis de manière précise quant à leurs exigences et flexibles. Pour garantir l'application de ces règlements, les Pays 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'équivalent pas à la somme des deux en termes d'efficacité. Ceci est particulièrement vrai dans la Région SWIM-MS, dans laquelle la taille des communautés réglementées dépasse largement les ressources disponibles; ainsi, la primauté d'un modèle social de l'inobservance et la considération du facteur économique expliquent la réticence de la communauté réglementée à respecter les règlements.

Parmi les mesures majeures que les Pays SWIM peuvent mettre en place pour promouvoir l'observance des lois, nous citons les campagnes en faveur de l'éducation, de la diffusion des informations et de l'assistance technique. Mains Pays SWIM n'ont pas organisé ces campagnes par manque de ressources adéquates ou de perception. Hormis quelques articles à teneur générique dans la presse locale, les médias sont très peu sollicités pour informer la population des règlements sur l'eau et l'environnement ou des actions liées à l'application de ceux-ci. La mobilisation de l'appui du public, le développement d'encouragements financiers, dont des incitations fiscales, l'octroi de subsides ou autre pour assurer l'observance des règlements sur l'eau et l'environnement, 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 sources d'information principales sont les inspections effectuées par les fonctionnaires du programme, l'auto-contrôle, la notification, la surveillance de la zone et les doléances des citoyens. Dans ces Pays, les inspections se sont révélées la principale source d'information, qui fournit les données les plus précieuses et fiables. Elles constituent la véritable cheville ouvrière des programmes d'application des règlements. Certes, le régime des inspections doit être ultérieurement développé dans de nombreux PP SWIM. **Des ressources additionnelles doivent être allouées pour la création et le renforcement des capacités nécessaires à l'application des règlements sur l'eau et l'environnement.** Dans cette optique, ce rapport fournit une méthode



de programme, étape par étape, qui aide à renforcer les 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 quelques cas, les techniques de télédétection et de vues aériennes sont utilisées pour la surveillance. Dans la région SWIM-MS, les doléances des citoyens constituent une des principales sources d'information après les inspections. Néanmoins, cette source d'information est, le plus souvent, sporadique, incohérente et peu fiable.

Le second élément à considérer en matière d'observance des règlements sur l'eau et l'environnement, au-delà des programmes de surveillance, est la réponse à donner en cas d'inobservation. Différentes actions peuvent être envisagées en cas de violations, comme les sanctions administratives formelles ou informelles jusqu'aux actions en justice au civil et au pénal. Les sanctions administratives informelles sont largement utilisées dans la plupart des PP SWIM. D'autre part, l'efficacité des systèmes judiciaires, impliqués dans les actions en justice, varie largement dans les PP SWIM. Qui plus est, le nombre de juges qui maîtrisent parfaitement les législations sur l'eau et l'environnement est nettement insuffisant.

L'application des règlements suppose, le cas échéant, la présentation de preuves irréfutables de l'inculpation 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. Les moyens et critères généralement utilisés pour asseoir la crédibilité d'une preuve dans le cadre d'une inobservation des règlements dans les PP SWIM a montré une insuffisante garantie de qualité et de contrôle de qualité au niveau des échantillons et des analyses. En outre, beaucoup de PP SWIM ne connaissent pas bien la chaîne de conservation qui permet la traçabilité, à tout moment, des échantillons d'eau et de l'environnement fournis, de la collecte des échantillons aux résultats des tests. Il a également été constaté que la plupart des PP SWIM ont une cruelle pénurie d'experts et de témoignages basés sur une expérience au plan personnel et professionnel.

Des pénalités qui prennent la forme de peines d'emprisonnement ou d'amendes pécuniaires sont généralement utilisées dans des buts dissuasifs. Ce système implique que les transgresseurs ne retirent pas de gains financiers de l'inobservance. Toutefois, lorsqu'elle est appliquée dans les PP SWIM, l'amende pécuniaire ne se fonde pas sur une méthode claire de calcul reflétant la gravité de la transgression. Les règlements sur l'eau et l'environnement dans la région n'envisagent pas la peine pénale maximale servant à établir les fondements de l'éventuelle responsabilité pénale maximale. Une méthodologie succincte qui serve à calculer les amendes pécuniaires en cas de déchargements de polluants dans des corps d'eau douce est suggérée et développée dans la quatrième chapitre de ce rapport. Cette méthodologie prend en compte le gain économique obtenu en retardant ou en évitant le coût des contrôles, 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 un facteur d'ajustement de la gravité qui augmente la gravité si le transgresseur est récalcitrant ou un facteur de réduction de la gravité si le transgresseur est prêt à coopérer.

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



Ces lignes directrices destinées à améliorer l'observance des règlements sur l'eau et l'environnement 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 qui vérifie l'observance des règlements

ÉTAPE III - Assurer la crédibilité des preuves d'inculpation

ÉTAPE IV- Mettre en place un système de mesures face aux transgressions des règlements

ÉTAPE V- Développer un système qui évaluer et intègre des pénalités pertinentes