

→ COOPÉRATION
DÉCENTRALISÉE POUR
L'EAU EN PALESTINE :
**GUIDE DES BONNES
PRATIQUES**

SOMMAIRE

Glossaire	P.3
Avant-propos	P.5
1. Le contexte palestinien de l'eau	P.6
1.1. L'eau en Palestine : situation générale	P.6
1.2. Les acteurs institutionnels du secteur palestinien de l'eau	P.10
1.3. La gouvernance locale et les fournisseurs d'eau et d'assainissement	P.12
1.4. Les acteurs internationaux	P.15
1.5. Les acteurs locaux	P.15
2. La Palestine : des contraintes spécifiques d'intervention	P.16
2.1. Le découpage en zones A,B,C et les contraintes de mise en œuvre associées	P.16
2.2. Les contraintes d'accès et de déplacements	P.18
2.3. L'importation de biens	P.20
2.4. L'organisation des missions : informations pratiques	P.21
3. La coopération décentralisée dans le secteur de l'eau en Palestine	P.23
3.1. La coopération décentralisée et la coopération institutionnelle	P.23
3.2. Les acteurs incontournables	P.23
3.3. La recherche de financements : l'effet levier	P.25
4. Les bonnes pratiques	P.28
4.1. La plus-value de la coopération décentralisée	P. 28
4.2. Le montage d'un partenariat	P.30
4.3. Les différentes actions possibles	P.33
5. Annexes	P.38
5.1. Liens utiles	P.38
5.2. Publications et autres documents utiles	P.39

GLOSSAIRE

AFD : Agence Française de Développement

AP : Autorité Palestinienne (= Palestinian Authority – PA)

CGF : Consulat Général de France [à Jérusalem]

CICR : Comité International de la Croix-Rouge (= International Committee of the Red Cross – ICRC)

CMWU : Coastal Municipalities Water Utility (Syndicat d'eau et d'assainissement de la Bande de Gaza)

COGAT : Coordinator of Government Activities in the Territories (Coordination des Activités Gouvernementales dans les Territoires)

CTB : Coopération Technique Belge

CUF : Cités Unies Frances

EH : Équivalent-Habitant

EU : European Union (Union européenne)

GIS : Geographic Information System (= Système d'Information Géographique – SIG)

GiZ : Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Agence de coopération technique allemande)

ICA : Israeli Civil Administration (Administration Civile Israélienne)

JICA : Japan International Cooperation Agency (Agence de coopération japonaise)

JSC : Joint Service Council (Syndicat intercommunal à compétences multiples, équivalent palestinien d'un Syndicat Intercommunal à Vocations Multiples – SIVOM)

JWC : Joint Water Committee (Comité conjoint de l'eau Israélo-Palestinien)

JWSSC : Joint Water and Sanitation Service Council (Syndicat intercommunal d'eau et d'assainissement, équivalent palestinien d'un Syndicat Intercommunal à Vocation Unique – SIVU)

JWU : Jerusalem Water Undertaking (Syndicat d'eau de la région de Jérusalem et Ramallah)

KfW : Kreditanstalt für Wiederaufbau (Banque de développement allemande)

MAEE : Ministère des Affaires Étrangères et Européennes

GLOSSAIRE

MDLF : Municipal Development and Lending Fund (Fond de développement municipal)

MoA : Ministry of Agriculture (ministère de l'Agriculture)

MEaA : Ministry of Environmental Affairs (ministère de l'Environnement)

MoLG : Ministry of Local Government (ministère du Gouvernement local)

MoPAD : Ministry of Planning and Administrative Development (ministère du Plan)

MoU : Memorandum of Understanding

ONG : Organisation Non Gouvernementale (Non-Governmental Organisation – NGO)

PMU : Project Management Unit (Unité de gestion de projets de PWA)

PWA : Palestinian Water Authority (Autorité palestinienne de l'eau)

RCDP : Réseau de Coopération Décentralisée avec la Palestine

SCAC : Service de Coopération et d'Actions Culturelles (du Consulat Général de France à Jérusalem)

SDIP : Strategic Development and Investment Plan (Plan stratégique de développement et d'investissement)

SIDA : - Swedish International Development Cooperation Agency (Agence de coopération suédoise)

UNICEF : United Nations International Children's Emergency Fund (Fonds des Nations Unies pour l'enfance)

UNRWA : United Nations Relief and Works Agency (Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient)

USAID : United States Agency for International Development (Agence de développement américaine)

VAT : Value Added Tax (Taxe sur la valeur ajoutée – TVA)

WB : World Bank (Banque mondiale)

WBWD : West Bank Water Department (Département de l'eau de Cisjordanie)

WSSA : Water and Sewerage Service Authority (Syndicat d'eau et d'assainissement de la région de Bethléem)

WUSP : Water Union of Service Providers (Association nationale des fournisseurs d'eau)

AVANT-PROPOS

L'action de la France dans les Territoires palestiniens se décline sous des formes variées et met en jeu de nombreux intervenants. Parmi eux, les acteurs de la coopération décentralisée franco-palestinienne jouent un rôle majeur dans les secteurs de la culture, de l'éducation et de la jeunesse à travers les liens tissés par une centaine d'institutions publiques françaises avec des collectivités palestiniennes. Mais l'action des coopérations décentralisées se concentre également de plus en plus sur des initiatives de développement structurantes, notamment dans le domaine de l'eau et de l'assainissement.

Fortement contraint par la politique israélienne, l'accès à ces services essentiels est crucial pour la construction d'un Etat palestinien viable et constitue depuis de nombreuses années un secteur prioritaire de développement pour l'Autorité palestinienne. Assurer une gestion pérenne des ressources en eau, mettre en place des infrastructures hydrauliques durables et favoriser l'émergence d'opérateurs performants sont autant d'enjeux pour l'Autorité palestinienne de l'eau, garante d'un accès à l'eau et à l'assainissement équitable et juste pour tous les Palestiniens.

Dans ce domaine, le rôle de la France est incontestable. Historiquement, l'Agence Française de Développement est l'un des bailleurs de fonds les plus actifs du secteur mais les acteurs de la coopération décentralisée française font maintenant eux aussi partie intégrante du paysage sectoriel, grâce à un positionnement singulier. En répondant à d'importants besoins d'amélioration de la gestion des services d'eau et d'assainissement à travers l'organisation de formations, l'assistance technique aux opérateurs et le financement d'études stratégiques et d'infrastructures, les actions menées par le biais de la coopération décentralisée sont en effet complémentaires des interventions des autres acteurs en présence. Grâce à des partenariats entre acteurs de mêmes natures inscrits dans la durée et à des modes d'intervention adaptables, les relations de confiance tissées dans ce cadre se traduisent donc par des actions qui contribuent efficacement à l'amélioration des services.

Le présent guide, développé par les acteurs majeurs de la coopération décentralisée franco-palestinienne dans le domaine de l'eau, est destiné à toutes les collectivités et institutions françaises désireuses de compléter les efforts en cours en apportant leurs savoir-faire spécifiques. Afin de permettre au lecteur de mieux appréhender le cadre d'intervention propre aux Territoires palestiniens et de faciliter la définition d'actions concrètes, les enjeux majeurs de développement, les acteurs en présence et les contraintes de mises en œuvre particulières au contexte local y sont d'abord exposés. En capitalisant sur les nombreuses expériences existantes, le guide propose ensuite des conseils pratiques visant à optimiser l'impact et la durabilité des interventions que nous espérons voir se développer toujours plus pour le bénéfice des populations palestiniennes de Cisjordanie et de la Bande de Gaza.

Nous vous souhaitons une bonne lecture et le meilleur usage de ce guide pratique !

SHADDAD ATTILI

Ministre de l'Eau

Président de l'Autorité palestinienne de l'eau



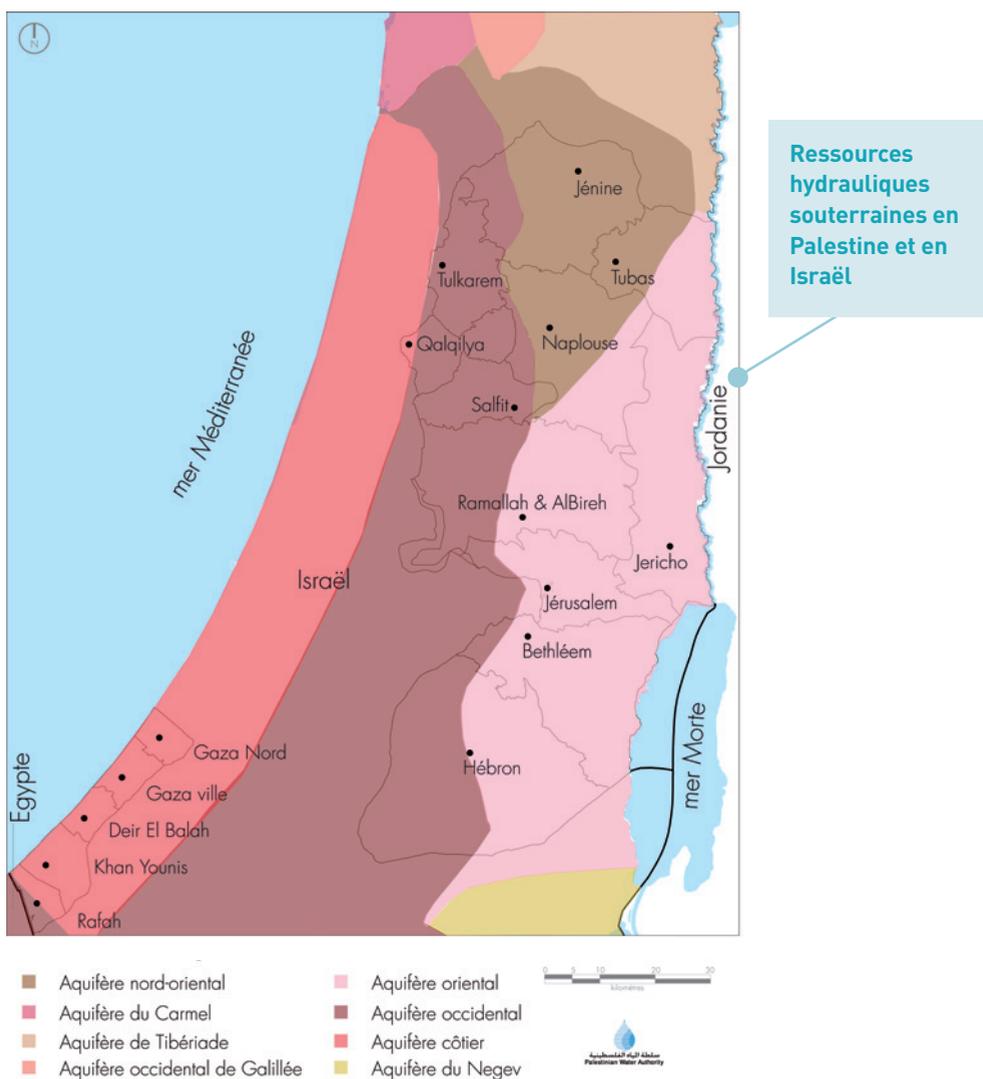
FRÉDÉRIC DESAGNEAUX

Consul Général de France à Jérusalem



1 LE CONTEXTE PALESTINIEN DE L'EAU

1.1. L'EAU EN PALESTINE : SITUATION GÉNÉRALE



1.1.1. La ressource en eau

La Palestine est située dans une région peu favorisée par son environnement hydrique et fortement touchée par la rareté de la ressource. Les problématiques sont cependant différentes en Cisjordanie et dans la Bande de Gaza :

→ En Cisjordanie, le problème est quantitatif. Les seules ressources accessibles aux Palestiniens proviennent de sources ou de nappes souterraines profondes, dont le coût d'extraction par forage est coûteux. La réalisation de ces forages est en outre sujet à autorisation israélienne. De ce fait, on estime qu'environ 60% de l'approvisionnement en eau de la Cisjordanie est réalisé à travers la société publique israélienne Mekorot, qui vend l'eau en gros à l'Autorité Palestinienne (AP) ;

→ A Gaza, le problème est essentiellement qualitatif. La Bande de Gaza est située au-dessus d'une nappe peu profonde (l'aquifère côtier), donc facilement accessible, mais dont la qualité est très dégradée en raison de sa surexploitation depuis plusieurs années (taux de salinité très élevé). On estime ainsi que seules 5% des ressources d'eaux souterraines sont encore potabilisables sans traitement avancé.

En termes de gestion de la ressource, les problématiques diffèrent aussi. Tandis que la Bande de Gaza bénéficie d'une autonomie complète pour la gestion de ses ressources, la gestion des ressources en Cisjordanie est contrainte par la nécessité, pour les Palestiniens, de négocier leur accès au sein du Joint Water Committee (JWC).

1.1.2. La desserte en eau et en assainissement

L'eau potable

L'alimentation en eau potable des populations palestiniennes est très largement assurée par des réseaux de distribution collectifs. Quand ce n'est pas le cas, l'approvisionnement en

eau des foyers repose sur la collecte d'eau de pluie en saison humide (de décembre à avril) et l'achat d'eau par l'intermédiaire de camion-citerne en saison sèche (de mai à novembre).

QUANTITÉ D'EAU CONSOMMÉE EN LITRES/JOUR/HABITANT (l/j/h)				
	Taux de raccordement	Quantité moyenne d'eau disponible (l/j/h)	Pertes dans les réseaux	Quantité réellement consommée (l/j/h)
Cisjordanie	90%	102	30%	70
Gaza	95%	Non évaluable	40%	90

Données issues du rapport de l'Autorité palestinienne de l'eau intitulé *Water supply report 2010* et édité en mars 2012

L'assainissement

En Cisjordanie, la seule grande unité de traitement des eaux usées gérée par les Palestiniens et fonctionnant de manière satisfaisante en 2012 était celle d'Al-Bireh, près de Ramallah (40 000 Équivalent-Habitants - EH).

Longtemps retardés faute d'obtention des autorisations adéquates et d'une stratégie nationale claire, plusieurs projets importants sont maintenant en cours d'étude ou de construction: Hébron , 100 000 EH - Naplouse-Est , 90 000 EH - Tubas/Tayaseer, 60 000 EH - Ramallah / Al Tireh, 25 000 EH - Jéricho , 70 000 EH - Naplouse-Ouest , 90 000 EH.

Le secteur de l'assainissement constitue par ailleurs l'une des priorités de l'Autorité palestinienne de l'eau (*Palestinian Water Authority - PWA*) en termes d'infrastructures.

Concernant la collecte, 10 villes seulement représentant à peine plus de 30% des ménages de Cisjordanie, sont raccordées aux égouts. Les eaux usées n'étant pas ou peu traitées, leurs rejets dans la nature contribuent à contaminer les nappes phréatiques. La réutilisation des eaux traitées n'est pas encore développée mais est fortement souhaitée par l'AP.

Dans la Bande de Gaza, le système d'assainissement est globalement plus développé qu'en Cisjordanie et le taux de raccordement au réseau est de l'ordre de 70%. En revanche, les trois grandes stations d'épuration existantes, respectivement au sud (Rafah ville), au centre (Gaza ville) et au nord (Beit Lahia), sont sous-dimensionnées et en mauvais état.

Les eaux brutes ou partiellement traitées sont rejetées directement dans la mer ou stagnent dans des lagunes. Elles risquent alors de contaminer la nappe côtière, très superficielle, qui constitue la seule ressource en eau accessible dans cette région. Ces stations font cependant chacune l'objet de grands projets de réhabilitation et d'extension pour les mettre en conformité (Rafah - 85 000 EH, Gaza ville - 500 000 EH, Beit Lahia - 250 000 EH).

La construction d'un ouvrage supplémentaire pour desservir la ville de Khan Younis (220 000 EH) est également en cours d'étude.



STATION D'AL BIREH
40 000 EH
PRÈS DE RAMALLAH



CONSTRUCTION DE LA STATION D'AL TIREH
25 000 EH
À RAMALLAH

1.1.3. La gestion des services

Quels que soient leur localisation, leur échelle et leur mode de gestion (municipal, intercommunal, régional), les services d'eau et d'assainissement palestiniens sont souvent confrontés au même problème de recouvrement des factures. En 2011, PWA indiquait ainsi que le taux de recouvrement moyen d'un échantillon de 11 opérateurs de tailles variées était de 75%. Irréguliers et peu élevés, les revenus collectés ne permettent donc pas d'assurer une ressource suffisante à l'opérateur. Ce mauvais recouvrement des factures ne semble pas lié à une culture de non-paiement des services ou à une incapacité à payer des ménages mais plutôt à une gestion peu performante des collectivités : suivi insuffisant, manque d'adaptabilité des modalités de paiement, absence de mesure coercitive en cas de non-paiement.

Le faible taux de recouvrement des factures génère à son tour deux problèmes majeurs. D'une part, les opérateurs locaux se retrouvent dans l'incapacité d'honorer leurs dettes envers le fournisseur d'eau en gros palestinien (le West Bank Water Department – WBWD) qui se retrouve alors à son tour dans une situation d'endettement chronique. Cet endettement se répercute sur les finances

nationales palestiniennes par le biais du mécanisme dit de « net lending » contre lequel l'Autorité palestinienne essaie de lutter.

LA NOTION DE « NET LENDING »

Ce terme fait référence aux arriérés de paiement des opérateurs palestiniens envers les acteurs israéliens qui leur fournissent l'électricité, l'eau et les services d'assainissement. Lorsque les opérateurs palestiniens n'honorent pas leurs factures, les entreprises israéliennes ne coupent pas leur approvisionnement, mais les impayés sont déduits par le ministère israélien des Finances du montant qu'il reverse à son homologue palestinien au titre des droits de douanes et des taxes qu'il perçoit pour son compte (accords de Paris). Le mécanisme est entretenu par les municipalités car elles allouent les revenus tirés de la vente d'eau à leurs dépenses de fonctionnement. Le problème du « net lending » est particulièrement important dans le secteur électrique mais aussi dans le domaine de l'assainissement car les autorités israéliennes facturent le traitement des eaux usées palestiniennes qui se déversent sur le territoire israélien, mais aussi la construction des infrastructures utilisées à cet effet.

D'autre part, l'irrégularité des revenus pour les opérateurs a un impact certain sur la qualité du service fourni aux populations. La priorité étant donnée au paiement des salaires, les opérateurs se retrouvent souvent dans l'incapacité de faire face aux dépenses récur-

rentes liées à l'entretien et à la maintenance basiques de leurs infrastructures. Le niveau de qualité du service est alors impacté négativement compromettant du même coup la crédibilité du fournisseur vis-à-vis des usagers.

1.1.4. La politique du gouvernement palestinien

Les problèmes à résoudre pour satisfaire les besoins en eau de l'ensemble de la population palestinienne sont liés aux facteurs suivants, qui composent donc les axes majeurs de la politique de PWA :

→ Le partage inégal de la ressource a conduit au développement d'une politique de négociation active avec Israël afin de pouvoir bénéficier de ressources accrues (à travers le JWC). Les discussions, intimement liées au contexte politique global, sont cependant fréquemment bloquées ;

→ La qualité médiocre des infrastructures requiert d'importants investissements pour réhabiliter et développer les infrastructures

dans le domaine de la production (forages), du transport et de la distribution de l'eau potable (stations de pompage, réseaux et réservoirs), ainsi que des systèmes d'assainissement (collecte et traitement) ;

→ La mauvaise qualité des services dont l'amélioration passe par la rationalisation de la taille des opérateurs, le renforcement de leurs capacités techniques et la mise en place de compteurs à prépaiement ;

→ L'environnement institutionnel mal défini et très instable a fait l'objet de nombreuses réflexions concrétisées par la mise en œuvre d'une réforme sectorielle (voir plus bas).

1.2. LES ACTEURS INSTITUTIONNELS DU SECTEUR PALESTINIEN DE L'EAU

1.2.1. La gouvernance nationale : structure actuelle du secteur

Au niveau national, PWA est l'acteur prépondérant du secteur et assure une multitude de rôles à travers diverses entités placées sous sa responsabilité. Il faut distinguer en particulier :

→ PWA qui remplit des fonctions de ministère et de régulateur ;

→ L'opérateur national en charge de la production et de la distribution de l'eau en gros à l'échelle de la Cisjordanie (West Bank Water Department - WBWD) ;

→ Les unités de gestion de projets (Project Management Unit - PMU) de Cisjordanie et de Gaza qui assurent le suivi de la mise en œuvre de projets et qui remplissent, dans certains cas, un rôle de maître d'œuvre.

Même si l'interface avec les autres acteurs institutionnels est généralement assurée par le partenaire palestinien, il est important de savoir que les ministères suivants sont susceptibles d'être impliqués sur les projets, selon leur nature :

→ Le ministère du Gouvernement Local (Ministry of Local Government - MoLG) sous l'autorité duquel sont placés les conseils de village, les municipalités et les syndicats intercommunaux ;

→ Le ministère de l'Environnement (Ministry of Environmental Affairs - MEnA) en charge de la régulation des projets ayant un impact sur l'environnement. A ce titre, ce ministère peut notamment interférer sur les projets d'assainissement ;

→ Le ministère de l'Agriculture (Ministry of Agriculture - MoA) que l'on retrouve essentiellement sur les projets d'irrigation ainsi que sur les problématiques liées à la réutilisation des eaux usées traitées ;

→ Le ministère des Finances (Ministry of Finance - MoF) dans le cas de projets en cofinancement avec l'AP.

1.2.2. La réforme sectorielle

Le secteur palestinien de l'eau est en cours de réforme. L'initiateur de cette réforme est PWA dont les différentes responsabilités sont en cours de répartition au sein d'entités distinctes, au rôle clairement défini.

Cette réforme entraîne des discussions au niveau national puisque différents ministères sont impliqués dans la gestion des services d'eau et d'assainissement. De ce fait, toutes les propositions n'étaient pas encore validées au moment de la rédaction du présent guide. **Il est cependant important de connaître les grandes orientations de cette réforme car elles peuvent impacter la définition des projets et leur schéma de mise en œuvre. Il s'agit donc de garder en tête les points d'attention suivants :**

→ Contenu des programmes : il doit se faire en cohérence avec les politiques et les stratégies nationales proposées par la réforme dans les différents sous-secteurs (gestion de la ressource en eau, distribution d'eau potable, assainissement, etc.) ;

→ Définition de la maîtrise d'ouvrage pour la mise en œuvre des projets : celle-ci est généralement assurée par la PMU de PWA ou par le bénéficiaire final ;

→ Identification des bénéficiaires finaux des infrastructures financées : la réforme prévoit de confier la responsabilité des infrastructures d'adduction (forages, stations de surpression et conduites d'adduction) à la WBWD et celle des ouvrages de distribution (réservoirs et réseaux de distribution) aux opérateurs locaux (municipalité ou syndicat d'eau).

Important : l'ensemble des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux appuie le processus de réforme initié par PWA à travers les engagements pris dans le cadre de la signature d'un protocole d'entente (Memorandum of Understanding - MoU) signé en juillet 2012.

La ville de Montreuil accompagne la création d'un syndicat intercommunal d'eau et d'assainissement à Beit Sira et appuie ainsi la stratégie nationale palestinienne

Dans le cadre de leur premier protocole de coopération triennal, le village de Beit Sira et la Ville de Montreuil ont initié en 2009 un projet d'amélioration de l'accès à l'eau potable dans le village palestinien. La réalisation d'importants travaux de renouvellement des infrastructures et la mise en place de mesures d'amélioration de la gestion du service étaient alors définies comme les deux pistes prioritaires de travail. Ce projet devait cependant se heurter rapidement à un problème d'ordre financier puisque le budget nécessaire à la mise en œuvre de ces solutions dépassait amplement les fonds mobilisables par la coopération décentralisée.

Un dialogue a alors été engagé entre la Ville de Montreuil et l'Agence Française de Développement (AFD), sollicitée pour appuyer financièrement cette opération qui ne répondait pas, en l'état, aux critères définis par le document cadre d'intervention de l'AFD dans les Territoires palestiniens. A la suite de multiples discussions, le projet a cependant pris une nouvelle tournure en s'inscrivant dans le cadre de la création d'un syndicat intercommunal d'eau et d'assainissement. Comprenant des travaux de réhabilitation à l'échelle des 4 villages du futur syndicat et l'appui à la mise en place d'une structure de gestion intercommunale, le nouveau projet ainsi défini était à la fois cohérent avec la stratégie de PWA de mutualisation des services, et s'inscrivait d'autre part pleinement dans la politique de fusion des municipalités portée par le MoLG et appuyé par la Coopération Technique Belge (CTB).

A la fin de l'année 2012, après 3 ans de préparation, un engagement conjoint de l'AFD, la CTB et la Ville de Montreuil de plus de 2 millions d'euros permettait ainsi de concrétiser la mise en œuvre de ce projet parfaitement cohérent avec la stratégie de l'AP.

1.3. LA GOUVERNANCE LOCALE ET LES FOURNISSEURS D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT

1.3.1. La répartition de la population et le découpage administratif du territoire

La population¹

En juin 2012, la population palestinienne vivant en Palestine était estimée à 4,3 millions d'habitants : 2,65 millions en Cisjordanie et 1,65 million dans la Bande de Gaza. Près de la moitié de cette population vit dans les 27 camps de réfugiés officiellement répertoriés par l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (United Nations Relief and Works Agency – UNRWA) au 1er janvier 2012.

→ 19 sont situés en Cisjordanie (875 000 habitants) ;

→ 8 sont situés dans la Bande de Gaza (1,2 million d'habitants, soit environ 75% de la population gazaouie).

A noter que la population palestinienne est majoritairement urbaine car, si l'on dénombre plus de 130 municipalités et près de 250 villages, la moitié des Palestiniens vit dans l'une des 11 villes principales du territoire que sont :

→ En Cisjordanie : Jérusalem-Est, Hébron, Naplouse, Tulkarem, Ramallah (et Al-Bireh), Bethléem, Jenine, Jéricho, et Qalqiliya ;

→ Dans la Bande de Gaza : Gaza Ville, Khan Younis, Jabalya, Rafah et Beit Lahia.

Le découpage administratif et la gouvernance

On peut distinguer trois niveaux de gouvernance : le niveau central, le niveau régional et le niveau municipal.

Au niveau central, on trouve le ministère du Gouvernement Local présent au niveau de chaque capitale de gouvernorat par le biais d'une administration déconcentrée.

En termes de gouvernance régionale, la Palestine est divisée en 16 gouvernorats : 11 en Cisjordanie et 5 dans la Bande de Gaza. Comparables à des départements français, les prérogatives de ces entités ne sont cependant pas clairement encadrées juridiquement. Dans les faits, le gouverneur (équivalent d'un préfet français) est nommé par le président de l'AP et il a la responsabilité des forces de police palestiniennes à l'intérieur de sa circonscription administrative. Il est également en charge de la coordination des services déconcentrés de l'État (santé, éducation, transport, etc.) mais n'a aucun financement à sa disposition.

Les camps de réfugiés sont, eux, exclus du champ de compétences du MoLG, des gouvernorats et des municipalités. Ils relèvent directement de l'UNRWA qui est une agence de secours et de développement humain fournissant des prestations dans les domaines de l'éducation, de la santé, des services sociaux et de l'aide d'urgence aux réfugiés. L'UNRWA, dans le cadre de ces attributions, améliore les infrastructures des camps de réfugiés (eau potable et assainissement, reconstruction) et prend en charge le ramassage des ordures ménagères. Cependant, la baisse des crédits de l'UNRWA et la croissance démographique des camps de réfugiés oblige dorénavant l'UNRWA à cibler ses interventions dans le domaine de la santé ou de l'éducation.

¹ Données issues du bureau de statistiques palestinien (Palestinian Central Bureau of Statistics – PCBS)



GOUVERNORATS PALESTINIENS

[Source : Applied Research Institute of Jerusalem - ARIJ]

1.3.2. Les fournisseurs de services d'eau et d'assainissement

La production et l'adduction d'eau

Au niveau production et adduction, le WBWD joue le rôle d'un opérateur national (en Cisjordanie) pour la fourniture d'eau en gros vers les opérateurs locaux en charge de la distribution. Agissant encore sous la tutelle de PWA, le WBWD devrait cependant évoluer, dans le cadre de la réforme sectorielle, vers une agence nationale autonome. Il devrait également se voir transférée la responsabilité de l'ensemble des infrastructures de production et d'adduction de Cisjordanie puisque certaines de ces installations sont encore exploitées par les opérateurs locaux. Il faut également noter que WBWD est l'unique interlocuteur palestinien de la société publique israélienne Mekorot à laquelle il achète de l'eau en gros pour compenser les ressources limitées à sa disposition en Cisjordanie.

Dans la Bande de Gaza, l'opérateur régional (Coastal Municipalities Water Utility - CMWU) fournit environ la moitié de la quantité totale d'eau consommée. L'autre moitié de la production est gérée directement par les opérateurs locaux par l'intermédiaire de forages municipaux ou privés.

Les opérateurs locaux

Au niveau local, la fourniture des services d'eau et d'assainissement relève de différentes autorités et plusieurs types d'entités coexistent :

→ Trois opérateurs régionaux ayant un statut d'entreprise publique placée sous la tutelle de PWA :

- Le Coastal Municipalities Water Utility (CMWU), a été créé en 2000 pour gérer les services d'eau et d'assainissement à l'échelle de la Bande de Gaza. Cependant, plusieurs municipalités gazaouies ont décidé de ne pas adhérer à ce syndicat et ont conservé la gestion technique et/ou financière des services au niveau municipal (cas de la ville de Gaza notamment),

- Le Jerusalem Water Undertaking (JWU), qui opère depuis 1960 à Jérusalem-Est, a vu sa compétence géographique élargie au centre de la Cisjordanie,

- Le Water Supply and Sewerage Authority (WSSA) a été créé à Bethléem au début des années 1970 et couvre près de 100 000 habitants des municipalités de Bethléem, Beit Jala et Beit Sahour.

→ Des opérateurs intercommunaux, mono-sectoriels (les Joint Water and Sanitation Service Councils - JWSSC) ou plurisectoriels (les Joint Services Councils - JSC), qui regroupent plusieurs municipalités et se substituent aux sociétés régionales ;

→ Des opérateurs municipaux, comme à Hébron, Naplouse,....

Important : contrairement aux opérateurs régionaux, les opérateurs municipaux et intercommunaux sont placés sous la tutelle du ministère du Gouvernement Local.

Les cas particuliers des camps de réfugiés

Dans les camps de réfugiés, un certain flou existe quant aux autorités compétentes en matière de fourniture des services d'eau et d'assainissement.

En Cisjordanie, les configurations et rapports de forces entre camps de réfugiés et municipalités sont variables et il en résulte une large variété de situations.

Dans la Bande de Gaza, où les camps de réfugiés sont très densément peuplés et débordent souvent sur les territoires municipaux, ce type de services est généralement apporté par les collectivités locales, après discussion avec l'UNRWA et les comités populaires chargés de la sécurité et de l'administration de ces quartiers.

L'association nationale des fournisseurs d'eau

Une association nationale des fournisseurs d'eau (Water Union of Service Providers - WUSP) existe depuis 2007 et a pour vocation de favoriser les échanges entre fournisseurs

d'eau et autres professionnels du secteur. Soutenue par la coopération allemande (GIZ), cette plate-forme constitue une source intéressante d'informations sur les pratiques existantes en termes de fourniture des services.

1.4. LES ACTEURS INTERNATIONAUX

Les investissements principaux en matière d'eau et d'assainissement sont portés par :

→ Des bailleurs de fonds internationaux pour lesquels le secteur de l'eau constitue l'un des secteurs d'intervention privilégiés. Les principaux bailleurs du secteur sont les suivants : USAID (agence de développement américaine), la Banque mondiale, l'Union Européenne, l'AFD (Agence Française de Développement), la KfW et la GiZ (agences de coopération allemandes), JICA (agence de coopération japonaise), SIDA (agence de coopération suédoise) et la Norvège. L'agence onusienne UNICEF (Fonds des Nations Unies pour l'enfance) est également très présente dans le secteur.

→ Des organisations Non Gouvernementales (ONG)

→ Des acteurs français de la coopération décentralisée : Plusieurs collectivités françaises (villes, départements, régions, agences de l'eau, ...) sont engagées dans des actions de coopération décentralisée dans le secteur palestinien de l'eau. Parfois présentes depuis plus d'une dizaine d'années, elles font dorénavant partie intégrante du paysage sectoriel. En 2012, on recensait ainsi 16 collectivités françaises de toute nature directement engagées dans des partenariats dans ce domaine. Par ailleurs, les 6 agences de l'eau françaises accompagnent techniquement et financièrement ces collectivités territoriales.

1.5. LES ACTEURS LOCAUX

L'acuité du problème de l'eau et la multitude de projets dans le secteur a entraîné l'apparition de nombreux organismes locaux :

→ Des bureaux d'études qui sont en général capables de réaliser des études et des missions de maîtrise d'œuvre.

→ Des ONG locales qui effectuent des travaux de recherche appliquée et interviennent pour la mise en place d'actions-pilote et, dans certains cas, en substitution d'un bureau d'études ;

→ Des universités palestiniennes qui disposent d'un département d'enseignement et de recherche appliquée dans le secteur de l'eau (cas de l'université de Birzeit).

2 LA PALESTINE : DES CONTRAINTES SPÉCIFIQUES D'INTERVENTION

Que ce soit en Cisjordanie ou dans la Bande de Gaza, les contraintes liées à l'occupation et au contrôle du territoire par Israël sont fortes et influent directement sur la mise en œuvre des projets, notamment pour la réalisation d'infrastructures. Le contrôle par Israël de la totalité des frontières a également un impact sur l'ensemble des échanges avec l'extérieur, tant en termes de déplacements que d'importations et d'exportations de matériaux à destination ou en provenance de Palestine.

2.1. LE DÉCOUPAGE GÉOGRAPHIQUE ET LES CONTRAINTES DE MISE EN ŒUVRE ASSOCIÉES

2.1.1. Les zones A, B et C

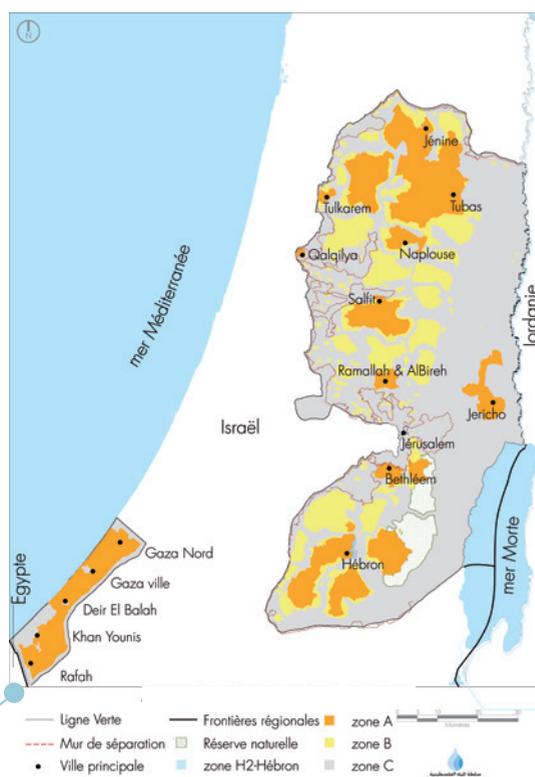
Dans le cadre des accords d'Oslo (1995), des zones A, B et C ont été définies. Elles se différencient par le partage de leur contrôle entre l'AP et Israël :

→ La zone A (~ 20% de la superficie et 55% de la population en Cisjordanie) est administrée et contrôlée par l'AP. Il s'agit principalement des zones très densément urbanisées (villes) ;

→ La zone B (~ 20% de la superficie et 40% de la population en Cisjordanie) est administrée par l'AP et contrôlée par Israël ;

→ La zone C (~ 60% de la superficie et 5% de la population en Cisjordanie) est administrée et contrôlée par Israël et l'AP n'y a aucun contrôle. Le développement urbain y est donc extrêmement contraint pour les Palestiniens.

La bande de Gaza est totalement en zone A.



ZONES A,B ET C

2.1.2. Les autorisations et permis de construire

Tout projet d'infrastructure nécessite d'être validé par PWA. Selon leur nature et leur localisation, certains nécessitent également l'obtention d'autorisations de la part du Joint Water Committee (JWC) et/ou de l'Autorité civile israélienne (Israeli Civil Administration – ICA) :

Sans l'obtention préalable des autorisations israéliennes, un projet d'infrastructures peut être confronté à diverses difficultés :

→ Pendant la phase de construction : délais pour importer les matériaux et équipements à cause d'un blocage au niveau de la douane israélienne ;

→ Après la construction : possible destruction des ouvrages.

Important : certaines exceptions ont pu être rencontrées mais elles ne sauraient être considérées comme des règles fixes. Les informations ci-dessous doivent donc être systématiquement vérifiées au cas par cas, dès la phase préparatoire des projets afin d'anticiper les procédures administratives nécessaires. Pour cela, il est conseillé de s'adresser à différents interlocuteurs, notamment le partenaire local palestinien, PWA et le bureau local de l'AFD à Jérusalem.

Type de travaux	Zone d'intervention	Importation de matériaux	Autorisations nécessaires	
			Côté israélien	Côté palestinien
Forage ou station d'épuration	A ou B	Oui / Non	JWC pour autorisation	Autorité locale compétente pour permis de construire
	C	Oui / Non	JWC pour autorisation et ICA pour permis de construire	-
Autre infrastructure hors sol (réservoir, station de pompage, etc.)	A ou B	Oui	JWC pour information	Autorité locale compétente pour permis de construire
		Non	-	Autorité locale compétente pour permis de construire
	C	Oui / Non	JWC pour autorisation et ICA pour permis de construire	-
Autre infrastructure enterrée (réseaux)	A ou B	Oui	JWC pour information	Autorité locale compétente pour autorisation
		Non	-	Autorité locale compétente pour autorisation
	C	Oui / Non	JWC pour autorisation et ICA pour autorisation	-

2.1.3. Les spécificités liées aux projets dans la Bande de Gaza

Même si la Bande de Gaza est entièrement contrôlée par les Palestiniens, certaines contraintes existent. En premier lieu, une « zone tampon » a été imposée par Israël le long de la barrière de séparation, côté palestinien. La largeur de cette zone ne semble pas clairement définie (ou connue) mais varie, selon les sources, de 300 à 500 m. Aucune activité ne peut, a priori, être entreprise dans cette zone. A la suite du conflit qui a marqué la fin de l'année 2012, une exception a été

faite pour les activités agricoles : les fermiers sont autorisés à cultiver à une distance allant jusqu'à 100 m de la barrière.

La très forte densité de population dans la Bande de Gaza (environ 4 000 habitants/km²) constitue également une contrainte importante en termes de disponibilité foncière. Dans le cas de la construction d'ouvrages nécessitant une surface importante de terrain, cette problématique doit être bien anticipée.

2.2. LES CONTRAINTES D'ACCÈS ET DE DÉPLACEMENTS

2.2.1. L'accès en Palestine

La solution la plus simple pour se rendre en Cisjordanie consiste à transiter par l'aéroport international de Ben Gourion, à Tel-Aviv. Jérusalem et Ramallah sont situées à environ 60 km de cet aéroport et sont facilement accessibles par la route. Il est cependant préférable de réserver un taxi à l'avance, notamment dans le cas d'un trajet direct depuis l'aéroport vers Ramallah (la majorité des taxis israéliens n'étant pas autorisés ou ne souhaitant pas se rendre en Cisjordanie). L'accès en Cisjordanie peut aussi être envisagé depuis Amman (Jordanie) dans le cas d'une arrivée en provenance d'un pays sans liaison aérienne directe avec Israël (Liban, Syrie, etc.). Dans ce cas, l'entrée doit se faire par le point de passage du pont Allenby contrôlé par Israël.

Important : le niveau des contrôles de l'aéroport de Tel-Aviv et au pont Allenby est très aléatoire, à l'arrivée comme au départ. Il faut savoir que la détention d'un passeport contenant des tampons de pays arabes peut compliquer significativement le passage des frontières.

Pour accéder à la Bande de Gaza depuis Israël, le checkpoint (point de contrôle) d'Erez, au nord de la Bande de Gaza, est le seul point de passage ouvert au transit des personnes. L'accès est cependant soumis à un contrôle extrêmement strict de la part des autorités israéliennes et conditionné à l'obtention préalable d'une autorisation d'accès dite « coordination sécuritaire ». Celle-ci doit être sollicitée auprès du Consulat Général de France à Jérusalem (CGF) qui se charge des formalités auprès des autorités israéliennes. La demande doit être introduite auprès du CGF au moins un mois avant la date d'entrée envisagée et il faut savoir que ce sont les autorités israéliennes qui statuent en dernier ressort. Au moment de la rédaction de ce guide, les seules personnes étrangères autorisées à accéder à la Bande de Gaza depuis Israël étaient les journalistes et le personnel diplomatique et humanitaire. L'obtention d'une autorisation d'accès était très difficile dans tous les autres cas.

En cas d'impossibilité de passage par le checkpoint d'Erez, l'accès à la Bande de Gaza ne peut être envisagé que depuis l'Égypte, via le poste frontière de Rafah. Ce cas de figure nécessite l'obtention d'un visa égyptien et une coordination sécuritaire de la part de l'ambassade d'Égypte en France.

L'ambassade de France en Égypte doit également être informée puisque la traversée du Sinaï (pour rejoindre le poste frontière de Rafah depuis Le Caire) est parfois soumise à des restrictions sécuritaires. Celle-ci peut également être sollicitée pour l'obtention d'une note verbale visant à appuyer les démarches auprès des autorités égyptiennes. Côté palestinien, les partenaires locaux peuvent en général apporter leur aide pour faciliter l'entrée depuis le poste frontière de Rafah. Enfin, la Mission de Palestine en France peut être sollicitée pour faciliter l'ensemble des démarches décrites ci-dessus.

Important : quel que soit le point d'accès à Gaza, il convient impérativement d'informer le Consulat Général de France à Jérusalem avant tout déplacement dans cette zone. Grâce à son antenne consulaire sur place, le CGF pourra en effet fournir les informations nécessaires sur l'opportunité du déplacement en fonction des conditions sécuritaires, les précautions nécessaires à respecter et les modalités d'accès selon le point de passage (horaires, démarches,...).

2.2.2. Les déplacements en Cisjordanie

Il est possible de circuler partout en Cisjordanie, excepté dans les colonies israéliennes dont l'accès est gardé et interdit à toute personne non autorisée. Tout déplacement en Cisjordanie requiert cependant le passage de checkpoints tenus par l'armée israélienne. Les consignes à respecter varient régulièrement et sont différentes selon les checkpoints. Il est donc indispensable d'être conduit lors de tous ses déplacements en Cisjordanie par un

chauffeur palestinien. Ceci est d'autant plus justifié que l'orientation est parfois difficile, notamment à l'intérieur des villes. Le Service de Coopération et d'Actions Culturelles (SCAC) du Consulat Général de France à Jérusalem, le correspondant des coopérations décentralisées au sein de PWA et le RCDP peuvent fournir les contacts nécessaires pour l'organisation des déplacements.

2.2.3. Les déplacements dans la Bande de Gaza

L'armée israélienne est totalement absente de la Bande de Gaza mais il existe plusieurs points de contrôle du Hamas sur les principaux axes routiers. Dans l'ensemble, les déplacements ne sont cependant pas contraints et il est théoriquement possible de se rendre

dans n'importe quel endroit de ce territoire, excepté dans la « zone tampon » (voir plus haut). Il est bien sûr indispensable d'être accompagné par un chauffeur local lors de tous ses déplacements.

2.3. L'IMPORTATION DE BIENS

2.3.1. L'importation de matériaux en Cisjordanie

Les biens importés depuis l'étranger transitent généralement par le port maritime israélien d'Ashdod ou l'aéroport Ben Gourion. Étant destinés à une utilisation en Palestine, leur dédouanement par les services israéliens requiert systématiquement l'obtention préalable d'une autorisation du JWC (voir plus haut).

Lorsqu'il n'est pas prévu de financer la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), le dédouanement de ces biens nécessite aussi l'obtention préalable d'un document d'exemption de taxes (« donation number ») délivré par Israël, en lien avec le ministère de l'Économie et le ministère des Finances palestiniens. Il faut en effet rappeler ici qu'Israël perçoit l'ensemble des taxes d'importation sur les biens à destination de la Palestine et en reverse le produit à l'AP. L'obtention de ce document peut être un préalable à l'envoi, par un fournisseur étranger, de sa marchandise.

Enfin, certains contrôles sont ensuite effectués par les services israéliens mais ni la procédure ni les délais ne sont clairement connus. La durée totale de dédouanement, hors obtention du document d'exemption de taxes, peut prendre de quelques jours à plusieurs mois.

Important : généralement, les démarches décrites ci-dessus sont gérées par les partenaires palestiniens (PWA, MoF, partenaire palestinien) et il n'est pas réaliste d'en donner des estimations de durée, même approximatives. Il faut cependant noter qu'elles sont quasiment gelées pendant les fêtes juives, comme c'est le cas durant plusieurs semaines en septembre/octobre, période concentrant de nombreuses fêtes.

2.3.2. L'importation de matériaux dans la Bande de Gaza

Fin 2012, il n'existait plus qu'un seul point de passage officiel, à Kerem Shalom (Karm Abu Salem), pour importer matériaux et équipements en provenance d'Israël. Malgré l'existence de nombreux tunnels creusés sous la frontière avec l'Égypte pour approvisionner la Bande de Gaza en différents produits (produits alimentaires, matériaux de construction, objets manufacturés, carburant), il est fortement déconseillé de recourir à ce type de moyens. La recherche de fournisseurs locaux doit donc être absolument favorisée.

En plus des démarches mentionnées pour l'importation depuis l'étranger de biens manufacturés, l'entrée des matériaux dans la Bande de Gaza impose un niveau de coordi-

nation supplémentaire avec les autorités israéliennes (via le Coordinator of Government Activities in the Territories - COGAT). Cette coordination est généralement gérée par les partenaires palestiniens qui doivent soumettre une liste exhaustive des biens à importer ainsi que leurs caractéristiques. Certains produits, dont l'usage est jugé douteux par les Israéliens (ou « à double usage »), peuvent être refusés. C'est notamment le cas des tuyaux en acier d'un diamètre compris entre 50 à 200 mm mais aussi des produits chimiques tels que pesticides et engrais, de certains équipements de télécommunication et des engins de chantier.

LES INTERLOCUTEURS ISRAËLIENS

Joint Water Committee (JWC) : organisme israélo-palestinien créé par les accords intérimaires d'Oslo avec pour objectif de sortir la problématique de l'eau du conflit. Son rôle initial consiste donc à statuer sur les projets ayant un impact sur les ressources d'eau transfrontalières, telles que la réalisation de forages et la construction de stations d'épuration (pour lesquelles une autorisation du JWC est requise avant réalisation). L'autorité du JWC a cependant été étendue de fait à la révision systématique des projets nécessitant l'importation de matériaux ou de matériels. Les influences au sein de ce comité restent très déséquilibrées et les délais d'obtention des permis peuvent prendre plusieurs années.

Coordinator of Government Activities in the Territories (COGAT) : unité du Ministère de la défense israélien en charge de la coordination entre le gouvernement israélien, l'armée israélienne, les organisations internationales et l'Autorité Palestinienne.

Israeli Civil Administration (ICA) : entité du COGAT, qui est en charge, en Cisjordanie, de tous les aspects administratifs en zone C et de la coordination avec l'AP en zones A et B. L'ICA est responsable en particulier d'émettre les permis de circulation entre la Cisjordanie et Israël, les permis de travail en Israël pour les Palestiniens et les permis de construire en zone C.

2.4. L'ORGANISATION DES MISSIONS

Les partenariats impliquent généralement la réalisation de missions de délégations françaises en Palestine (et vice-versa). En plus des contraintes d'accès et de déplacements susmentionnés, certaines informations sont utiles pour bien préparer ces missions sur place.

2.4.1. La disponibilité des partenaires palestiniens

Lors des missions, les partenaires palestiniens sont généralement très disponibles mais il convient quand même de tenir compte d'un certain nombre de contraintes lorsque l'on sollicite des rendez-vous :

→ La semaine de travail palestinienne débute le dimanche matin et se termine le jeudi après-midi ;

→ Dans les institutions publiques, les journées de travail sont continues de 8-9h à 15h. Une pause est parfois aménagée pour un en-cas en milieu de journée mais il faut savoir que la « pause déjeuner » n'est pas de rigueur. Il faut donc être prêt à ne déjeuner qu'après la journée de travail, comme le font les Palestiniens ;

→ Dans les sociétés privées, les horaires sont plus flexibles et les employés n'ont généralement qu'un jour de repos par semaine, le vendredi ou le dimanche.

Il faut également tenir compte de certains événements importants des calendriers palestinien et israélien, et en particulier :

→ Des jours fériés palestiniens et musulmans

→ Du mois de Ramadan pendant lequel le rythme de travail est un peu ralenti et les journées de travail écourtées de 9-10h à 14h. Le travail pendant cette période continue cependant quasiment normalement ;

→ De l'Aïd el-Seghir (ou Aïd el-Fitr) et l'Aïd el-Kebir (ou Aïd el-Adha) qui sont célébrés respectivement à la fin du mois de Ramadan et 70 jours après. Ces deux grandes fêtes sont les plus importantes périodes de congés palestiniennes et il faut, en général, compter sur la fermeture de toutes les institutions durant 4 à 7 jours ;

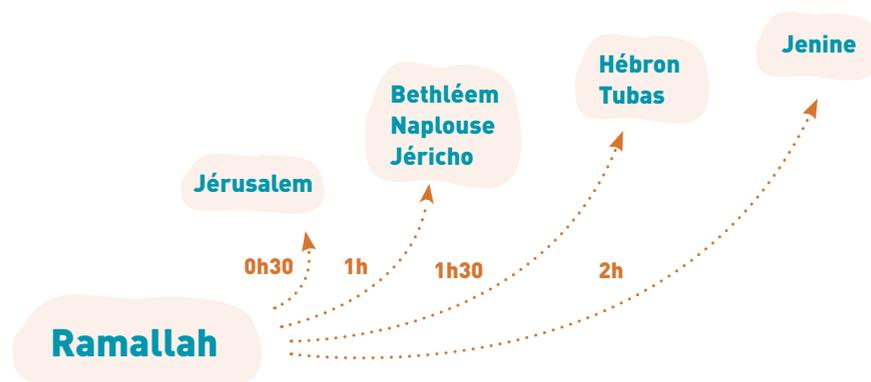
→ De certains jours de commémoration qui ne sont pas fériés mais qui perturbent les activités habituelles et notamment les déplacements (commémoration de la Nakba le 15 mai, du décès de Yasser Arafat le 11 novembre, etc.) ;

→ Des jours fériés israéliens qui impliquent parfois des restrictions de déplacement, notamment des fermetures de checkpoints ou de routes aux automobilistes.

2.4.2. Les « bases de vie » et les temps de trajet

Selon le lieu d'intervention en Cisjordanie, il pourra être pratique d'être basé à Ramallah (centre), Bethléem (sud) ou Naplouse (nord), villes disposant toutes d'infrastructures hôtelières de bonne qualité. Ramallah peut être considérée comme la « base » la plus pratique car c'est une ville centrale et facile d'accès

qui regroupe en outre bon nombre d'interlocuteurs importants (ministères, PWA, RCDP, etc.). De plus, la Cisjordanie est un petit territoire (130 km du nord au sud et 55 km d'est en ouest) et les distances sont donc généralement courtes. Par rapport à Ramallah, les temps de trajet indicatifs sont les suivants :



La Bande de Gaza est un territoire encore plus restreint que la Cisjordanie (40 km de long sur 6 à 12 km de large). Les déplacements intérieurs sont donc courts et la principale contrainte pour organiser des missions sur place réside dans l'accès au territoire. Il est donc plus pertinent et efficace d'envisager des missions d'au moins 2 à 3 jours. Compte tenu des procédures et des horaires d'accès,

un déplacement d'une journée correspondrait en effet à seulement 4 heures environ de temps de travail effectif sur place. Les Gazaouis sont en outre sensibles au temps qui leur est consacré puisqu'ils connaissent mieux que personne les contraintes d'accès à leur territoire. Il faut noter que plusieurs hôtels de bonne qualité existent dans la ville de Gaza.

2.4.3. La communication

Dans l'ensemble, les Palestiniens ont un bon niveau d'anglais mais ne parlent que rarement le français. Afin de favoriser les échanges durant les missions, il est donc souvent utile d'engager un interprète franco-palestinien. Des interprètes peuvent être

proposés par le SCAC, le RCDP ou le correspondant des coopérations décentralisées au sein de PWA. Il est important de s'assurer que l'interprète retenu maîtrise à minima certains termes techniques pour éviter toute mauvaise compréhension.

3 LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE DANS LE SECTEUR DE L'EAU EN PALESTINE

3.1. LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE ET LA COOPÉRATION INSTITUTIONNELLE

Les partenariats de coopération décentralisée entre collectivités locales françaises et palestiniennes sont nombreux, notamment dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Le SCAC du Consulat Général de France à Jérusalem recensait ainsi, fin 2012, 16 partenariats de ce type dont la plupart étaient considérés comme très actifs. Le cadre juridique français encadrant l'action internationale des collectivités territoriales a en effet permis l'essor de ces partenariats, notamment dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement grâce à la loi Oudin-Santini de 2006 et à la loi Thiollière de 2007. Plusieurs documents traitent de manière très complète du cadre juridique, des acteurs, des modalités de montage et du financement de ces actions et il sera utile de s'y référer (voir section « Coopération décentralisée » dans la rubrique Publications et autres documents utiles).

Côté français, des villes, des communautés urbaines, des communautés d'agglomérations, des conseils généraux et des conseils régionaux ont ainsi tissé des liens avec des villages, des villes, des gouvernorats et des camps de réfugiés palestiniens. On recense aussi des partenariats de type institutionnel liant des agences de l'eau ou des syndicats d'eau et d'assainissement français à des acteurs institutionnels palestiniens (notamment la PWA).

Par leur présence depuis plusieurs années en Palestine, les collectivités françaises font donc désormais partie intégrante d'un paysage sectoriel dans lequel leur positionnement est complémentaire de celui des autres acteurs en présence.

3.2. LES ACTEURS INCONTOURNABLES

3.2.1. Les acteurs de la coopération française en Palestine : le SCAC et l'AFD

La coopération décentralisée constitue un domaine clé de coordination et d'intervention du SCAC du Consulat Général de France à Jérusalem. A ce titre, un contact régulier doit être maintenu avec ce service (et plus particulièrement avec le chargé de mission pour la coopération décentralisée), notamment lors de l'organisation de missions en Palestine.

L'AFD s'avère être aussi un partenaire important à travers son bureau local. Le secteur de l'eau et de l'assainissement est en effet le principal domaine d'intervention de l'AFD en

Palestine puisqu'il représente 45% de ses engagements depuis 1998, soit un montant total de près de 100 M€. L'AFD possède donc une excellente connaissance du secteur et de ses acteurs et entretient en outre des relations privilégiées avec les principales institutions palestiniennes et la communauté des bailleurs de fonds. Reconnue comme l'un des bailleurs les plus actifs du secteur, l'AFD constitue une source importante d'informations et de conseils pour les acteurs français de la coopération décentralisée.

Important : s'il est indispensable que chaque mission en Palestine soit coordonnée de près avec le SCAC, l'AFD est également demandeuse de partager le retour des actions

menées. Des réunions regroupant ces deux acteurs sont très facilement organisables puisqu'ils sont hébergés dans les mêmes locaux, à Jérusalem-Est.

3.2.2. Les acteurs des coopérations décentralisées au sein de PWA

Suite aux Assises de la Coopération Décentralisée Franco-Palestinienne tenues en janvier 2012 à Hébron, un important effort de coordination a été entrepris dans le secteur de l'eau. Ainsi, dans le cadre du partenariat de l'Agence de l'eau Adour-Garonne avec PWA, un poste de correspondant des coopérations décentralisées françaises dans le secteur a été créé. Ce correspondant, en poste depuis le début de l'année 2013, est basé au sein même de PWA, à Ramallah. Il est francophone et son rôle majeur est d'être le premier interlocuteur de tous les acteurs français de la coopération décentralisée dans le secteur de l'eau en Palestine. Ses tâches principales consistent donc à :

- Centraliser l'ensemble des informations liées aux actions en cours ou achevées ;
- Conseiller et guider les acteurs français souhaitant initier de nouveaux partenariats ;
- Faciliter la communication et la coordination entre tous les acteurs impliqués ;
- Accompagner les partenaires français et palestiniens et suivre l'évolution des actions.

Le travail du correspondant sera renforcé par la réalisation d'un site internet dédié, en cours d'élaboration au moment de la rédaction du présent guide. En plus de regrouper les principales informations relatives aux « bonnes pratiques », ce site constituera une base de données de l'ensemble des actions passées ou en cours, fournira des liens et des contacts utiles et comprendra des actualités présentant entre autres les évolutions importantes du secteur en temps réel.

3.2.3. Cités Unies France et le Réseau de Coopération Décentralisée pour la Palestine

Si les collectivités locales et autres institutions publiques françaises sont au cœur des partenariats de coopération décentralisée, d'autres acteurs jouent également un rôle important. L'association Cités Unies France (CUF), qui fédère les collectivités territoriales françaises engagées dans la coopération internationale, chapeaute ainsi une association dédiée à la Palestine, le Réseau de

Coopération Décentralisée pour la Palestine (RCDP). Disposant d'une bonne connaissance de la coopération franco-palestinienne, cette association dispose en outre d'un important réseau de contacts en Palestine et peut donc assister logistiquement les collectivités françaises dans l'organisation de leurs missions sur place.

3.3. LA RECHERCHE DE FINANCEMENTS : L'EFFET LEVIER

Les partenariats de coopération décentralisée sont, par nature, initiés par des collectivités locales françaises. En fonction de leur taille et de la volonté politique accompagnant la démarche, les moyens financiers mobilisables sont variables. Il existe cependant plusieurs outils, en France comme en Palestine, permettant de lever des financements complémentaires et d'élargir ainsi la portée des actions entreprises.

3.3.1. Les financements mobilisables en France

En plus des sources de financements communes à tous les secteurs d'intervention, et provenant principalement des conseils généraux, des conseils régionaux ainsi que du MAEE, les actions de coopération décentralisée dans le secteur de l'eau en Palestine peuvent bénéficier de financements complémentaires. Les syndicats d'eau et d'assainissement et les agences de l'eau peuvent ainsi apporter un appui financier significatif à des actions initiées par des collectivités situées sur leur bassin. Certaines actions de coopération décentralisée peuvent également être

financées via les ONG porteuses des projets. C'est par exemple le cas du Syndicat des Eaux d'Île-de-France (SEDIF) qui ne finance que des projets portés par des ONG françaises dans le secteur de l'eau.

Pour de plus amples renseignements sur ce sujet, il sera utile de se reporter aux documents référencés dans la section « Coopération décentralisée », rubrique Publications et autres documents utiles ainsi qu'à la rubrique Liens utiles.

SAINT-PIERRE-D'AURILLAC ET FARGUES DE LANGON (33) APPUIENT LE SERVICE DE L'EAU DE TUBAS EN DEMULTIPLIANT LEUR PARTICIPATION PAR PLUS DE 50

En mai 2006, des contacts étaient établis par une ONG française avec la Ville de Tubas en Cisjordanie dont le maire souhaitait initier un partenariat de type coopération décentralisée avec une collectivité française. L'agence de l'eau Adour-Garonne, sollicitée, se disait alors prête à répondre positivement à cette demande à la condition que le partenariat soit porté par une commune de son bassin. Malgré leur petite taille, les communes girondines de Fargues-de-Langon, 1 637 habitants, et de Saint-Pierre-d'Aurillac, 1 312 habitants manifestèrent leur intérêt pour porter cette coopération. Concrétisée dès l'année suivante par la réalisation d'infrastructures d'eau potable, cette coopération s'est ensuite étendue à divers domaines d'actions (eau potable, assainissement collectif, assainissement individuel).

Travaux, études, formation, assistance technique, appui à la gouvernance des services sont autant d'actions menées depuis avec cette municipalité de plus de 20 000 habitants. Des contacts humains très forts ont également été tissés entre élus des municipalités françaises et palestiniennes grâce à de nombreux échanges.

L'effet levier provoqué par la mobilisation de ces deux petites communes françaises est remarquable : entre 2008 et 2012, leur participation financière a été démultipliée plus de 50 fois grâce au soutien d'autres bailleurs (en particulier l'agence de l'eau Adour-Garonne, le MAEE, les conseils régionaux de Midi-Pyrénées et d'Aquitaine).

3.3.2. Les sources de financement mobilisables en Palestine

Pour les actions de coopération décentralisée la participation financière du partenaire palestinien est généralement apportée sous forme de valorisation de travail non facturé ou de mise à disposition d'équipements.

La recherche de complémentarités avec d'autres acteurs peut être néanmoins envisagée. Les partenaires palestiniens maîtrisent généralement bien les procédures et outils de financement des bailleurs présents en Palestine et peuvent donc renseigner sur l'opportunité de solliciter un cofinancement avec un bailleur particulier.

L'Autorité Palestinienne

L'Autorité Palestinienne peut, dans certains cas, apporter un financement complémentaire direct lorsque le projet est jugé hautement prioritaire. Dans ce cas, la requête doit être transmise par l'intermédiaire du partenaire palestinien et/ou de PWA. Compte tenu cependant de la fragilité de la situation financière de l'AP, ce type de concours financier reste difficile à obtenir.

Il faut enfin signaler l'existence du Programme de développement municipal qui constitue un outil financier supplémentaire mobilisable par les collectivités palestiniennes. Financé par différents bailleurs de fonds internationaux (dont l'AFD), ce programme est mis en œuvre par le Fonds de développement municipal palestinien (Municipal Development and Lending Fund - MDLF) et bénéficie aux 134 municipalités palestiniennes de Cisjordanie et de la Bande de Gaza. Les fonds sont alloués annuellement ou tous les deux ans selon une formule de répartition basée sur la population mais incluant également un critère de performance visant à inciter les municipalités à améliorer leur gestion administrative et financière et à développer leur planification stratégique. La municipalité est responsable des projets proposés au financement du MDLF, projets qui

doivent être inscrits dans son plan stratégique de développement et d'investissement (Strategic Development and Investment Plan - SDIP). Un projet en cofinancement avec une collectivité française peut donc être inscrit dans la demande de la municipalité au MDLF, pour le montant restant à financer.

Pour de plus amples renseignements sur ce sujet, il sera utile de se reporter aux liens mentionnés dans la rubrique Liens utiles.

Le Consulat Général de France à Jérusalem

→ Le Fonds Social de Développement (FSD)
Dans le cadre de sa coopération dans les Territoires palestiniens, le CGF mène une politique active de partenariat avec la société civile palestinienne. Depuis 2001, le Fonds Social de Développement (FSD) promeut des initiatives locales émanant d'ONG, de collectivités locales palestiniennes ou de projets s'inscrivant dans le cadre de partenariats de coopération décentralisée entre des collectivités françaises et palestiniennes. Le FSD a pour objectif d'améliorer les conditions de vie des populations les plus vulnérables en appuyant des projets de développement porteurs d'une vision à long terme, viables économiquement et fournissant un service inexistant et adapté aux besoins identifiés localement.

→ Le Fonds conjoint franco-palestinien
Depuis 2008, le MAEE, en collaboration avec les préfectures de région et la Commission nationale de la coopération décentralisée, conduit une politique de partenariat avec les collectivités territoriales, fondée sur des appels à projets annuels.

A titre d'exemple il a été décidé, pour l'année 2013, de lancer un Fonds de soutien conjoint à la coopération décentralisée à l'attention des collectivités territoriales françaises et palestiniennes permettant ainsi de cofinancer des projets de coopération décentralisée sélectionnés par un comité paritaire à Ramallah.

L'Agence Française de Développement

L'AFD n'a pas de « guichet » dédié au financement des projets portés par la coopération décentralisée. Le mandat de l'AFD est d'appuyer les projets en faveur de l'AP répondant aux priorités de son plan d'actions dans les secteurs de concentration retenus conjointement avec l'Autorité Palestinienne.

Le Ministère du Plan (Ministry of Planning and Administrative Development - MoPAD) est en charge de la coordination de l'aide, et est le premier interlocuteur de l'AFD pour définir les projets à soutenir en priorité. Le MoPAD peut être sollicité par des ministères ou des institutions gouvernementales (PWA, MDLF,...) pour proposer des projets au financement de l'AFD.

4 LES BONNES PRATIQUES

4.1. LA PLUS-VALUE DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE DANS LE SECTEUR DE L'EAU EN PALESTINE

Dans un contexte de forte implication de la communauté internationale, les acteurs de la coopération décentralisée présents dans le secteur de l'eau peuvent apporter une contribution particulière et complémentaire à celles des autres bailleurs.

4.1.1. La mise en relation d'acteurs de même niveau

Les partenariats de coopération décentralisée permettent la mise en relation directe de deux acteurs de même niveau institutionnel. Même si la taille des villes et autres entités administratives palestiniennes est généralement plus modeste qu'en France, le découpage existant permet d'envisager des partenariats liant :

- Une ville palestinienne à une ville française ;
- Un gouvernorat palestinien à un département ou à une région française ;
- Un syndicat intercommunal d'eau et d'assainissement palestinien à une entité française de même nature.

La coopération décentralisée met donc en contact des acteurs généralement confrontés à des problématiques similaires et permet ainsi de faciliter le dialogue et la compréhension mutuelle. La connaissance de l'ensemble des enjeux liés à la gestion d'un territoire (politique, social, économique, etc.) ou d'un service constitue ainsi un réel atout des partenaires français de la coopération décentralisée. Cette caractéristique leur est singulière puisque les autres acteurs du secteur (bailleurs de fonds, ONG) ne peuvent prétendre disposer du même niveau de dialogue avec les collectivités palestiniennes.

4.1.2. L'inscription des actions dans la durée

Les projets ou programmes menés par les bailleurs de fonds et les ONG en Palestine s'inscrivent sur des durées de quelques mois à plusieurs années mais sont toujours limités dans le temps. Ces projets incluent souvent des mesures d'accompagnement et de renforcement de capacités mais celles-ci ne sont que très rarement prolongées au-delà de la période de mise en œuvre du projet. À l'inverse, les relations tissées dans le cadre de la coopération décentralisée permettent un accompagnement sur le long terme. Cette continuité favorise la connaissance mutuelle des partenaires et l'instauration de relations de confiance.

Dans un contexte de conflit avec Israël et d'instabilité politique, ces partenariats sont également perçus comme des témoignages concrets de la solidarité des Français envers leurs homologues palestiniens. Confrontés à des conditions de vie difficiles (restrictions de circulation, difficultés quotidiennes dans l'accomplissement des démarches les plus simples, etc.), les partenaires palestiniens accordent aux contacts avec le monde extérieur une grande importance. Toute manifestation d'intérêt ou d'amitié venant de l'extérieur revêt donc une signification symbolique. De ce fait, une attention particulière doit être portée au maintien des échanges, même durant des périodes de tension.

LE PARTENARIAT AGENCE DE L'EAU ADOUR-GARONNE – AUTORITE PALESTINIENNE DE L'EAU : UNE RELATION DE CONFIANCE AU SERVICE DU SECTEUR

L'agence de l'eau Adour-Garonne (AEAG) est impliquée depuis 2006 dans le secteur de l'eau en Palestine. D'abord positionnée comme bailleur de fonds d'actions de coopération décentralisée portées par des collectivités de son bassin, l'AEAG a signé dès 2008 un accord cadre de partenariat avec l'Autorité palestinienne de l'eau. Ce partenariat institutionnel a permis de répondre depuis à de nombreuses demandes de PWA et d'appuyer le secteur de l'eau palestinien à travers des actions variées : réalisation d'études stratégiques, mise en place d'actions-pilotes, financement de travaux, formations, etc.

Forte de sa bonne connaissance du contexte et de son engagement de proximité, l'AEAG a réussi à développer de réelles relations de confiance avec PWA et à devenir ainsi un interlocuteur à part entière du paysage sectoriel. L'AEAG est également référente des agences de l'eau françaises en Palestine.

Toujours à l'écoute de ses partenaires dans les modalités de mise œuvre de ses actions et prête à s'engager dans des actions innovantes et des projets pilotes, l'AEAG illustre bien, à travers ce partenariat, l'apport particulier des coopérations décentralisées au secteur de l'eau palestinien.



© Naeel Al-Ahmat

RÉSERVOIR DE TAYASEER,
FINANCÉ PAR AEAG

4.1.3. Le savoir-faire particulier des acteurs français

La Palestine se situe dans un contexte très urbain et même les villages palestiniens sont, dans leur très grande majorité, équipés de réseaux d'eau et d'électricité et disposent de routes asphaltées. Les infrastructures de base existent donc et il est important de ne pas considérer la Palestine comme un pays sous-développé. Il existe néanmoins de nombreux besoins souvent très coûteux en termes d'infrastructures.

Face à ces besoins colossaux, il est évident que les moyens financiers mobilisables par l'intermédiaire des partenariats de coopération décentralisée ne sauraient apporter de réponses suffisantes. L'action des collectivités françaises doit en conséquence s'orienter en priorité vers des problématiques permettant de mettre à profit leur positionnement

particulier et d'utiliser le savoir-faire français de manière optimale. Ainsi, même s'il paraît évident que les actions entreprises doivent avant tout répondre à des besoins exprimés par les partenaires palestiniens, leur nature doit privilégier des interventions qui ne sont pas ou peu incluses dans les programmes des autres bailleurs. **En cohérence avec les compétences disponibles au sein de la collectivité française, on retiendra en particulier les aspects suivants :**

- Le renforcement de la gestion administrative, commerciale et financière des services ;
- L'appui à l'exploitation technique des réseaux ;
- Le pilotage d'études générales (études diagnostic, schémas directeurs, etc.).

4.1.4. L'adaptabilité des modes d'intervention

La plus-value de ces partenariats ne s'arrête cependant pas uniquement à la nature des actions entreprises mais également à leur mode de mise en œuvre. Si les projets financés par les grands bailleurs de fonds permettent d'engager des montants financiers importants, leur délai de mise à disposition est souvent très long et ne permet que rarement de répondre à des demandes urgentes,

notamment de petite taille. En permettant une mise à disposition plus rapide des fonds, les partenariats de coopération décentralisée peuvent répondre à des besoins jugés prioritaires. Enfin, le niveau de dialogue maintenu entre les partenaires français et palestiniens permet d'adapter régulièrement le contenu des actions.

LA VILLE DE PARIS FINANCE DES TRAVAUX D'EAU PRIORITAIRES A BETHLEEM

Dans le cadre de l'instruction d'un nouveau projet d'eau potable dans le district de Bethléem, l'Agence Française de Développement a financé, en 2010, la réalisation d'un schéma directeur. Cette étude a permis de définir un programme de travaux, dont une première phase de 10 millions d'euros que l'AFD s'est engagée à financer par décision de son conseil d'administration en décembre 2010. Le recrutement du maître d'œuvre, la réalisation des études détaillées et la préparation des cahiers des charges de travaux ne pouvaient cependant laisser espérer un démarrage des travaux avant le milieu de l'année 2012. Certains travaux ayant été jugés urgents par le consultant

en charge de la réalisation du schéma directeur, le maître d'ouvrage a décidé de solliciter la Ville de Paris pour le financement de ces opérations prioritaires. Liée à la Ville de Bethléem par un accord de coopération, la Ville de Paris a répondu favorablement à la requête de son partenaire permettant ainsi de réaliser les travaux de renouvellement de canalisations d'eau potable dès le mois de septembre 2011. Ce projet, complémentaire d'une opération de plus grande envergure financée par l'AFD, illustre bien la capacité des coopérations décentralisées à mobiliser rapidement des fonds pour répondre à des besoins urgents.

4.2. LE MONTAGE D'UN PARTENARIAT

Le montage d'un partenariat dans le secteur de l'eau en Palestine suit les mêmes grandes étapes que n'importe quel autre type d'action de coopération décentralisée : identification du partenaire local, choix des actions en fonction, notamment, des besoins exprimés, définition des modalités de mise en œuvre et de financement. Autant d'étapes qu'il convient d'examiner au regard des spécificités du contexte palestinien.

4.2.1. Les premiers pas

La lecture attentive du présent guide, la consultation du site internet dédié et la prise de contact avec quelques acteurs « incontournables » constituent une première étape indispensable à toute initiative, notamment :

- le SCAC du Consulat Général de France à Jérusalem
- le bureau de l'AFD à Jérusalem.

→ le correspondant des coopérations décentralisées au sein de PWA

→ le RDCP (en France et à Ramallah)

Il est évident que la démarche de préparation d'un partenariat doit rapidement privilégier la rencontre physique, en Palestine ou en France.

4.2.2. L'identification des besoins

La phase d'identification des besoins, en lien direct avec le partenaire palestinien, est primordiale et ne doit pas être sous-estimée. S'il est incontestable que les conditions de vie des Palestiniens sont rendues très difficiles par le conflit avec Israël, on ne peut cependant pas considérer que la Palestine soit dans un véritable contexte d'urgence humanitaire (exceptions faites de certains villages de Bédouins ou des situations post-crise dans la Bande de Gaza). Afin de garantir la pertinence des actions définies et la durabilité de leurs impacts, il est donc important de consacrer à cette phase le temps et les moyens nécessaires.

Tout d'abord la collectivité française doit être capable d'estimer ses propres capacités en termes de moyens financiers et humains et d'identifier les compétences mobilisables afin d'initier les premières discussions avec son homologue palestinien sur des bases concrètes. On évitera ainsi de s'engager dans un projet trop coûteux, trop complexe ou pour lequel on ne saurait mobiliser de ressources suffisantes pour remplir ses engagements. Même si le contenu des interventions doit être revu à la baisse, le plus important in fine sera que le partenariat conduise à la mise en œuvre d'actions concrètes et tangibles.

L'identification des actions doit ensuite se fonder sur les besoins exprimés par le partenaire palestinien, à la condition évidente que ceux-ci soient cohérents avec les com-

pétences et les moyens mobilisables par le partenaire français. Quel que soit le type d'actions envisagées, il est cependant important de s'assurer de leur pertinence en consultant en particulier PWA et l'AFD. **Même si ces derniers n'ont pas une connaissance exhaustive des projets en cours dans le secteur, leur avis est essentiel pour :**

→ S'assurer que les actions définies sont cohérentes avec la politique nationale et les stratégies définies par PWA ;

→ Rechercher des complémentarités avec d'autres projets en cours en identifiant les actions existantes et les acteurs associés dans le domaine et la zone géographique visés ;

→ Prendre connaissance des études disponibles dans le domaine et la zone géographique ciblés afin de capitaliser sur l'expérience existante et éviter ainsi toute duplication ;

→ Connaître les contraintes associées au projet envisagé, aussi bien concernant la nature des actions, le domaine d'intervention ou la zone géographique.

Il est évident que le partenaire palestinien doit être impliqué dans cette démarche afin de s'assurer que les actions finalement définies correspondent bien à ses attentes. Mais la relation de proximité et de confiance construite avec lui ne doit pas masquer la nécessité de confronter le projet à des tiers.

4.2.3. Les modes d'intervention

Si les premiers contacts et la formalisation du partenariat sont nécessairement réalisés par relation directe entre les partenaires français et palestiniens, la mise en œuvre des actions peut être envisagée de différentes manières.

→ Mise en œuvre et intervention directes par la collectivité française : La mise en relation d'ingénieurs ou de techniciens français et palestiniens constitue en effet l'une des plus

grandes richesses de la coopération décentralisée. Il est important de préciser ici que le niveau d'éducation des Palestiniens est élevé et que les échanges directs permettent donc un véritable enrichissement mutuel. L'implication du personnel technique français dans les missions en Palestine lui permet en outre de prendre connaissance du contexte de travail de ses homologues palestiniens pour être

en mesure de mieux appréhender les problématiques rencontrées par ces derniers et de faire des recommandations pertinentes. Si ce mode d'intervention devrait donc être privilégié, l'écueil principal réside le plus souvent dans la difficulté qu'ont les collectivités françaises à mobiliser en interne les ressources nécessaires.

→ Recours à une structure porteuse du projet de type association ou ONG qui intervient en relais pour faciliter la mise en œuvre des actions (gestion logistique et financière) et/ou apporter une expertise technique. Dans la mesure du possible, la structure porteuse du projet doit être choisie selon sa connaissance du contexte

palestinien, des problématiques liées à l'eau et l'assainissement et de son expérience dans le domaine d'intervention choisi (formation, études, travaux, assistance technique).

Enfin, lorsque deux collectivités françaises ont initié un partenariat avec un même partenaire palestinien, leur groupement peut être pertinent. Il permet d'une part d'augmenter l'étendue des actions engagées et d'autre part de mutualiser les moyens mis à disposition du partenariat par chaque acteur français. Il va sans dire que cette vision est aussi envisageable avec plus de deux collectivités, que celles-ci soient françaises, européennes ou internationales.

LA VILLE ET LA COMMUNAUTE URBAINE DE DUNKERQUE A L'ORIGINE D'UN « EUROGROUPE » POUR RENFORCER L'APPUI DE PLUSIEURS VILLES EUROPEENNES A LA VILLE DE GAZA

La Ville et la Communauté Urbaine de Dunkerque entretiennent depuis 1996 un partenariat de coopération décentralisée avec la Ville de Gaza. En 2002, à la demande du maire de Gaza, Dunkerque initiait la création d'un « Eurogroupe » rassemblant les villes européennes partenaires de la plus grande ville palestinienne (Dunkerque, Barcelone, Turin, Tromsø et plus récemment Cascais). L'objectif du groupe ainsi formé était de coordonner les interventions de ces différents partenaires pour répondre au mieux aux besoins et attentes de leur partenaire commun. Cet objectif fut atteint dès l'année 2004 avec la mise en œuvre d'un vaste projet de réhabilitation

intégrée d'un quartier de la ville de Gaza, dans lequel chacune des villes européennes intervenait en fonction de son savoir-faire. Bien que mise à mal par les événements politiques de 2006, l'existence de cet Eurogroupe a persisté depuis et a permis un accompagnement continu de la ville de Gaza durant ces nombreuses années de trouble.

L'exemple du groupe « Euro-Gaza » a fait des émules. La ville de Lille, partenaire de la ville de Naplouse, a ainsi initié la même démarche pour coordonner les actions menées à Naplouse par différents partenaires européens.

4.2.4. La gestion des flux financiers

Les dépenses liées aux actions mises en œuvre dans le cadre d'un partenariat sont de différentes natures :

- frais de mission de délégations françaises en Palestine (ou palestiniennes en France)
- paiement d'un prestataire, achat de matériaux ou d'équipements, etc.

Les méthodes de gestion de ces dépenses sont variables et plusieurs modèles existent :

→ Ouverture d'un compte spécial en Palestine, géré par le partenaire palestinien pour les dépenses réalisées localement. Dans ce cas, l'alimentation du compte peut être prévu en plusieurs tranches et soumis à la remise de rapports financiers. Ce système implique que les dépenses réalisées en France (frais de

mission, approvisionnement de matériel, etc.) soient gérées de manière séparée par le partenaire français ;

→ Délégation de l'ensemble des fonds au RCDP ou à une ONG en charge de gérer l'ensemble des dépenses liées à une ou des opérations. **Dans le cas d'une ONG, celle-ci peut être sollicitée uniquement pour cette tâche mais il peut également s'agir de la structure porteuse du projet;**

→ Paiement direct au partenaire ou remboursement des frais réels sur remise des justificatifs de dépenses.

Dans tous les cas, et quel que soit le type d'actions mises en œuvre, il est primordial de définir précisément les modalités de versement des fonds et de paiement avant les premières dépenses effectuées. En accord avec son partenaire palestinien et les différentes parties impliquées, les modalités de paiement des études, prestations ou travaux doivent être ainsi précisées (phasage du déblocage des fonds, nécessité de conserver tous les justificatifs des dépenses, etc.). De même, s'il est prévu une valorisation locale (mise à disposition d'équipements, main-d'œuvre, stockage, etc.), sa nature et les moyens de justifications doivent être définis de façon détaillée.

4.3. LES DIFFÉRENTES ACTIONS POSSIBLES

En Palestine, les projets se rapportent généralement à quatre grands types d'action : travaux, études, formation et assistance technique. Il est important d'identifier, durant la phase de définition des actions, tous les interlocuteurs à impliquer. Ceux-ci pourront éventuellement être regroupés au sein d'un comité de pilotage. Afin de faciliter les échanges, il est préférable de désigner un seul interlocuteur « référent ».

4.3.1. Les travaux

La réalisation de travaux constitue souvent l'une des premières demandes des partenaires palestiniens. Si, en Palestine, il ne s'agit pas du domaine dans lequel l'action des coopérations décentralisées a la plus grande plus-value, il n'en reste pas moins que ces travaux peuvent avoir un impact positif important pour les populations. **Afin de s'assurer de la pertinence des interventions proposées, la définition des travaux à mettre en œuvre doit prendre en compte plusieurs facteurs importants :**

→ Les spécificités du foncier : Les contraintes associées aux zones A, B et C (en Cisjordanie) sont en effet susceptibles d'imposer l'obtention d'autorisations particulières de la part des autorités compétentes palestiniennes et/ou israéliennes. Pour cela, la localisation précise de tous les ouvrages financés doit être définie dès les premières phases du projet

sur la base de cartes provenant de sources différentes (PWA, MoLG, MoPAD, OCHA, etc.) et ce, quels que soient le type de travaux envisagé et le niveau de garantie donné par les partenaires concernant les zones ciblées ;

→ Les autorisations d'importation de matériels et d'équipements ;

→ Le contexte politique volatile prévalant en Palestine : Celui-ci justifie l'importance de provisionner un budget « d'imprévu » suffisant pour faire face aux changements inopinés de situation (10 à 15% environ).

Localement, les capacités techniques existantes en termes d'exploitation des infrastructures doivent être évaluées. Ainsi, lorsque les infrastructures financées nécessitent une certaine technicité pour leur exploitation et leur maintenance, il est nécessaire d'accompagner leur réalisation par une composante

de formation ou de renforcement de capacités visant à en assurer une gestion pérenne. La durabilité des investissements repose également sur les possibilités de disposer localement du matériel de rechange. Ainsi, la mise en œuvre de matériaux et matériels provenant du marché local doit être favorisée.

La réalisation de travaux doit aussi constituer une opportunité pour améliorer la gestion du service (suivi technique des réseaux, gestion clientèle, etc.). Des mesures d'accompagnement peuvent par exemple être envisagées pour améliorer le recouvrement des factures d'eau et d'assainissement. Dans certains cas, ces mesures d'amélioration du service peuvent même être définies comme des conditions nécessaires à atteindre avant la réalisation de travaux. Il faut mentionner ici que l'utilisation de compteurs à prépaiement est encouragée par l'AP et constitue donc une piste éventuelle de travail.

La réalisation de la plupart des travaux peut être confiée à des entreprises locales qui possèdent généralement les capacités humaines et techniques nécessaires à leur bonne exécution. C'est notamment le cas de la pose de réseaux d'eau et d'assainissement, la construction de réservoirs en génie civil ou l'installation d'équipements électromécaniques. La supervision des travaux peut éga-

lement être confiée indifféremment au partenaire palestinien ou à un bureau d'études local selon les compétences disponibles et le niveau de technicité requis. Le recrutement des différents prestataires est généralement géré directement par le partenaire palestinien selon le code des marchés publics palestinien qui prévoit une mise en concurrence des candidats et des procédures adaptées à la nature et au montant des prestations.

Enfin, concernant l'exécution des travaux en tant que telle, certains points importants méritent d'être soulevés :

→ Compte tenu des délais parfois longs pour importer les matériaux depuis l'étranger, il est préférable d'attendre que les approvisionnements sur site soient terminés pour démarrer les travaux ;

→ Le partenaire français ne doit pas être considéré comme un pur bailleur. Il convient donc, avant le démarrage des travaux, de définir des étapes de « contrôle-qualité » et d'ajustement auxquelles le partenaire français doit être associé (directement ou non selon le mode d'intervention retenu) ;

→ Après la fin des travaux, il faut bien veiller à ce que les plans de récolement et autres documents techniques soient remis au partenaire.

4.3.2. Les études

Les travaux nécessitent systématiquement la réalisation préalable d'études détaillées pour établir le budget, les plans et les spécifications techniques des infrastructures. Les collectivités palestiniennes (ou les syndicats d'eau et d'assainissement) possèdent donc généralement ces documents de projet mais il est beaucoup plus rare qu'elles disposent de documents stratégiques, de type schémas directeurs. Ainsi, les propositions d'aménagements formulées sont la plupart du temps basées uniquement sur des observations directes du terrain. Ce manque de données de base (plans et caractéristiques des réseaux) concerne aussi bien les infrastructures d'eau

que d'assainissement (ces dernières étant en général les moins bien documentées). **Dans ce cas, il est utile de proposer au partenaire de l'accompagner dans ce travail de réalisation d'études stratégiques qui se décompose comme suit :**

→ Collecte des données de terrain (relevé des caractéristiques des réseaux, mesures, analyse des travaux de maintenance) ;

→ Synthèse des informations et travail cartographique ;

→ Diagnostic des infrastructures ;

→ Propositions d'aménagement.

Important : Dans un souci d'harmonisation des documents de planification, PWA a défini des modèles standards de rapport d'études stratégiques qu'il convient de respecter.

La réalisation des études doit s'appuyer autant que possible sur des bureaux d'études locaux. Les compétences étant cependant variables d'une structure à une autre, il est préférable d'être conseillé dans le choix du prestataire (par PWA et/ou l'AFD). Si les consultants locaux ont généralement de bonnes capacités techniques sur les problématiques liées à l'eau potable et aux réseaux d'assainissement, il faut savoir que leur expérience est souvent plus limitée en termes de traitement des eaux usées.

Il est recommandé d'être particulièrement vigilant pour la réalisation des études de type schémas directeurs.

Le passage de la collecte de données aux recommandations détaillées (voire aux spécifications techniques et aux plans) est quelquefois trop rapide et la phase de diagnostic, qui nécessite d'organiser et d'analyser les données de base, a tendance à être négligée. Il est donc important qu'un suivi régulier soit assuré par l'intermédiaire d'un comité de pilotage technique regroupant, si possible, des personnes de niveau de compétence équivalente (partenaire français, palestinien, PWA et autres interlocuteurs locaux jugés pertinents).

Le comité de pilotage doit veiller en particulier à la mise à disposition des informations au prestataire, valider les principaux rendus, réorienter le prestataire si nécessaire et s'assurer que les études soient bien suivies localement par des agents communaux afin de favoriser leur appropriation.

LES CONSEILS GENERAUX 93 ET 94 APPUIENT LA REALISATION DE SCHEMAS DIRECTEURS DANS 3 VILLES PALESTINIENNES

Le partenariat liant les villes palestiniennes de Jenine, Qalqilya et Tulkarem aux conseils généraux de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne a permis la réalisation de nombreuses actions dans le secteur de l'eau et de l'assainissement depuis l'année 2003. Jusqu'en 2010, ces interventions portaient sur des investissements prioritaires d'infrastructures répondant aux demandes exprimées par les municipalités palestiniennes. Principalement issues d'observations de terrain, les interventions ainsi définies ne répondaient pas nécessairement à une vision de long terme, à la base de toute démarche de développement. Dans ce cadre, un dialogue a été initié entre partenaires français et palestiniens afin d'inscrire

les actions entreprises dans une approche durable. Pour ce faire, la réalisation de schémas directeurs d'eau et d'assainissement a été décidée. Cofinancées avec les municipalités palestiniennes et d'autres bailleurs français, ces études stratégiques ont fait l'objet d'un suivi régulier de la part d'un comité de pilotage composé, entre autres, des villes palestiniennes concernées, des CG 93 et 94, de la PWA et de l'AFD.

Les schémas directeurs achevés, les municipalités disposeront d'un outil de planification important et d'un document stratégique susceptible, avec l'appui de PWA impliqué dans l'approche, de faciliter leur dialogue avec des bailleurs potentiels.

4.3.3. Les formations techniques

Favoriser l'échange d'expérience et de savoir-faire entre techniciens ou ingénieurs français et palestiniens est l'un des atouts majeurs de la coopération décentralisée. **Mais, au-delà des échanges informels effectués à distance ou durant des missions, l'organisation de sessions de formations techniques fait souvent partie des demandes exprimées par les partenaires palestiniens, par exemple :**

- Formations du personnel d'exploitation accompagnant la mise en place de nouvelles infrastructures ou de nouveaux équipements ;
- Formations à l'utilisation d'outils mis en place dans le cadre de la réalisation d'études stratégiques. Il peut s'agir par exemple de logiciels de modélisation hydraulique, de logiciels de Système d'Information Géographique (Geographic Information System – GIS) ou de formations relatives au développement et à l'utilisation d'outils de planification ;
- Formations thématiques à la demande du partenaire palestinien (traitement des eaux usées, détection de fuites, mise en place et utilisation d'indicateurs de performance, etc.)

Les sessions de formation peuvent être organisées en France ou en Palestine, et dispensées par les techniciens ou ingénieurs du partenaire français ou par des formateurs spécialement mobilisés. **Ces différentes options sont envisageables et doivent être étudiées au cas par cas en prenant en considération les points suivants :**

- Le choix des formateurs doit être adapté aux objectifs de la formation (thème abordé et personnes formées) en privilégiant si possible la mobilisation des ressources humaines existantes au sein du partenaire français ;
- Une formation en Palestine permet aux formateurs internationaux de bien appréhender le contexte de travail du personnel formé et, éventuellement, de proposer des exercices pratiques et des applications concrètes.

Lorsque la formation se tient en France (ou dans un pays tiers), il faut bien veiller à la cohérence des enseignements et des outils utilisés avec la réalité du terrain en Palestine ;

→ Les sessions de formation en Palestine permettent d'augmenter le nombre de bénéficiaires. Si les contraintes d'organisation de la formation le permettent, il est ainsi recommandé d'y associer des techniciens/ingénieurs appartenant à d'autres entités (PWA, opérateurs ou municipalités, etc.).

→ PWA dispose d'un département dédié à la formation qu'il convient de contacter pour prendre connaissance des synergies possibles ;

→ Les sessions de formation en France ne doivent pas être perçues comme l'opportunité d'un voyage touristique même si la dimension de découverte interculturelle reste importante. Le programme de la formation, mais également les modalités pratiques de transport et d'hébergement, doivent donc être clairement précisées pendant la phase de préparation ;

→ Lors d'une formation, la question de la compréhension mutuelle est primordiale et il est donc nécessaire de prévoir, en France comme en Palestine, la mobilisation d'un interprète adapté (la maîtrise du vocabulaire technique est essentielle).

A noter que l'Office International de l'Eau (OIEau) peut organiser à la demande des sessions de formation en France ou en Palestine.

QUELQUES CONSEILS POUR ORGANISER LA VENUE DES PARTENAIRES PALESTINIENS EN FRANCE

Le voyage

Pour les Palestiniens de Cisjordanie, la seule possibilité pour sortir du pays suppose de passer par le point de passage du pont Allenby pour rejoindre l'aéroport international d'Amman, en Jordanie. Compte-tenu des délais pour franchir cette frontière, le voyage jusqu'en Europe doit souvent intégrer une nuit à Amman, à l'aller comme au retour. Pour les Palestiniens de la Bande de Gaza, le départ peut être envisagé depuis Amman (en cas de détention d'un permis de passage par Israël) ou depuis Le Caire. Dans ce dernier cas, les délais pour atteindre l'Europe peuvent être encore plus importants que pour un passage par la Jordanie.

Le visa

La demande d'un visa français doit être anticipée et déposée au Consulat Général de France à Jérusalem au moins 1 mois avant le départ. La gratuité du visa reste une exception et sa prise en charge financière doit donc être assurée par le partenaire palestinien ou français. Lorsque les délais et les procédures sont respectés, les demandes introduites par PWA sont généralement acceptées sans problème.

La communication

Pour la venue d'une délégation palestinienne en France, la mise à disposition d'un interprète est importante. Cet interprète doit être, dans la mesure du possible, originaire de Palestine ou de la région (Jordanie, Liban, Syrie) puisque l'arabe dialectal est très différent d'un pays à un autre.

4.3.4. L'assistance technique

L'assistance technique est un domaine dans lequel les coopérations décentralisées sont susceptibles d'apporter une réelle plus-value par rapport aux bailleurs de fonds et aux ONG. Confrontés à des problématiques similaires, les partenaires français disposent en effet d'une vraie légitimité pour accompagner leur partenaire palestinien dans la mise en œuvre de mesures d'amélioration du service fourni aux populations. La situation précaire des services publics palestiniens est effectivement souvent liée à une gestion défaillante, tant du point de vue organisationnel que commercial ou financier.

Ainsi l'assistance technique n'implique pas une approche purement techniciste du service, mais une intervention transversale sur ces différentes composantes.

Exemple d'assistance technique à la gestion d'un réseau d'eau potable :

Les différents niveaux d'intervention comprendraient :

- Fourniture d'équipements de détection de fuites ;
- Formation du personnel d'exploitation à l'utilisation du matériel ;
- Assistance technique pour la mise en place d'une politique de réduction des pertes techniques et commerciales à travers l'organisation de campagnes de recherches de fuites, la mise en place d'outils informatiques pour assurer le suivi des consommations par secteur, l'organisation d'une campagne d'inspection et de renouvellement des compteurs, etc.

5 ANNEXES

5.1. LIENS UTILES

Agence de l'eau Adour-Garonne

www.eau-adour-garonne.fr

Agence française de développement

www.afd.fr

Agence française de développement – bureau de Jérusalem

www.afd.fr/home/pays/mediterranee-et-moyen-orient/geo/territoires-palestiniens

Ambassade d'Égypte en France

www.ambassade-egypte.fr

Autorité palestinienne de l'eau

www.pwa.ps

Cités Unies France

www.cites-unies-france.org

Commission nationale de la coopération décentralisée

www.cncd.fr

Consulat Général de France à Jérusalem

www.consulfrance-jerusalem.org

Ministère des affaires étrangères et européennes

www.diplomatie.gouv.fr

Mission de Palestine en France

www.palestine-diplo.com

Municipal development and lending fund (mdlf)

www.mdlf.org.ps

et sur le site de l'AFD Jérusalem. Voir en particulier : Le Web documentaire sur le MDLF ; La Présentation du MDLF et du MDP à l'attention des collectivités françaises ayant ou souhaitant établir une coopération décentralisée avec des villes palestiniennes

Palestinian central bureau of statistics (PCBS)

www.pcbs.gov.ps

Programme Solidarite Eau

www.pseau.org

Réseau de coopération décentralisée pour la Palestine

www.cites-unies-france.org/spip.php?article28

United nations office for the coordination of humanitarian affairs in the occupied palestinian territory (OCHA OPT)

www.ochaopt.org

5.2. PUBLICATIONS ET AUTRES DOCUMENTS UTILES

Situation de l'eau en Palestine

- Our water, their water, film de Félix Vigné (2011) - Imagéo
- Rapport d'information sur la géopolitique de l'eau, déposé par la Commission des Affaires Étrangères (Décembre 2011)
- Water supply report 2010, édité par l'Autorité Palestinienne de l'Eau - En anglais (Mars 2012)
- Assessment of restrictions on Palestinian water sector development, édité par la Banque Mondiale - En Anglais (Avril 2009)

Services d'eau et d'assainissement en Palestine

- Impacts et enjeux de la mise en place d'un service d'eau collectif en Territoires palestiniens. Étude de cas dans la zone de Maythalun (Gouvernorat de Jenin – Cisjordanie), édité par l'Agence Française de Développement dans la collection « Document de travail » (à paraître en 2013)

Gouvernance en Palestine

- Le système de gouvernement local en Palestine, écrit par Aude Signoles et édité par l'Agence Française de Développement dans la collection « Focales » (Mars 2010)

Coopération décentralisée

- Les instruments juridiques de la coopération décentralisée, édité par Cités Unies France (2ème édition - Décembre 2008)
- Guide de la coopération décentralisée pour l'eau potable et l'assainissement, édité par le Programme Solidarité Eau (3ème mise à jour – Novembre 2009)
- L'AFD et l'action extérieure des collectivités françaises, édité par l'Agence Française de Développement (Janvier 2010)

Montage de projets

- Accès à l'eau potable dans les pays en développement – 18 questions pour des services durables, édité par le Programme Solidarité Eau (Juillet 2012)



Agence Française de Développement

www.afd.fr

Agence de l'eau Adour-Garonne

90 rue du Férétra 31078 Toulouse Cedex

www.eau-adour-garonne.fr

Palestinian Water Authority

www.pwa.ps

Consulat général de France à Jérusalem

5, rue Paul Emile Botta - Jérusalem

www.consulfrance-jerusalem.org

Hamap

7 rue de Charenton 94140 Alfortville

www.hamap.org