

11. Agence du bassin hydraulique Oum Er- Rabia (ABHOER)

Les agences des bassins hydrauliques ont été créées par la loi n°10/95 sur l'eau promulguée par le Dahir n°1.95.154 du 16 août 1995. L'agence du bassin hydraulique d'Oum Er-Rebia (ABHOER) a été la première, des sept agences (Oum Er-Rebia, Moulouya, Loukkos, Sebou, Bouregreg-Chaouia, Tensift et Souss-Massa), à voir le jour en 1996.

Pour lui conférer une meilleure capacité de gestion, l'ABHOER a été érigée en établissement public sous la tutelle du Secrétariat d'Etat chargé de l'Eau. Ses missions sont définies par la loi n° 10/95 précitée. Il s'agit principalement de :

- Elaborer et appliquer le plan directeur d'aménagement intégré des ressources en eau (PDAIRE) relevant de sa zone d'action ;
- Gérer le domaine public hydraulique (DPH) ;
- Contrôler l'utilisation des ressources en eau ;
- Prévenir son périmètre d'activité contre les inondations ;
- Protéger les ressources en eau ;
- Tenir un registre des droits d'eau, des autorisations et concessions accordées.

Le budget alloué à l'Agence est passé d'environ 40 millions DH en 1999/2000 à plus de 133 millions DH en 2006.

La subvention de l'Etat, quant à elle, est passée pour la même période de 12 millions de DH (soit 30% du budget) à 6 millions de DH (soit 4,5% du budget).

Au 31 décembre 2006, l'effectif de l'Agence s'élève à 40 cadres et agents, dont le directeur qui est contractuel et 39 titulaires relevant toujours du Secrétariat d'Etat chargé de l'Eau.

11.1. Observations et recommandations de la Cour des comptes

Le contrôle de la gestion de l'agence du bassin hydraulique d'Oum Er-Rebia a porté sur la période allant de 1999/2000 à fin 2006.

A. MISSIONS ET RÉALISATIONS DE L'AGENCE

► Positionnement ambigu

Bien que la mission de l'ABHOER soit attribuée de par la loi, cet établissement public a délégué, par convention, ses prérogatives aux services extérieurs du Secrétariat d'Etat chargé de l'eau au niveau des provinces situées dans sa zone d'action (Safi, Khénifra, Béni Mellal, Azilal, El kalâa des Sraghna, El Jadida, Settât, Khouribga et l'Haouz). Plusieurs points d'interférence entre l'Agence et les Services eau sont à signaler (gestion du DPH, collecte des données, suivi des autorisations...). Cette organisation démontre le rôle ambigu de l'Agence et son incapacité à gérer son périmètre. Le système de délégation de l'établissement public aux services de l'Etat est de nature à entraîner un double emploi avec un surcoût conséquent.

Ce qui constitue un retour à la situation antérieure et vide de sa substance l'article 20 de la loi n° 10/95 précitée.

Il est recommandé à l'Agence d'exercer pleinement ses attributions dans le respect de son autonomie et de mobiliser les moyens nécessaires pour ce faire.

Il est aussi recommandé au Secrétariat d'Etat à l'eau de veiller au respect de l'autonomie de l'Agence du bassin hydraulique Oum Er-Rbia, en tant qu'établissement public.

► **Attributions non exercées par l'agence**

La Cour a constaté que l'Agence n'exerce pas pleinement certaines de ses attributions. A titre d'exemple :

- L'élaboration du plan directeur d'aménagement intégré des ressources en eau ;
- La fixation des mesures de qualité et l'application des dispositions relatives à la protection des ressources en eau ;
- L'élaboration d'une carte hydrogéologique complète du bassin d'Oum Er-Rbia, qui est son périmètre d'intervention ;
- La mise à jour des données hydrologiques relatives à sa zone d'action.

La Cour recommande à l'Agence d'exercer toutes les attributions qui lui sont dévolues par la législation en vigueur.

La Cour a constaté aussi que l'entretien des ouvrages hydrauliques relevant de l'ABHOER continue à être effectué par l'administration centrale qui passe les marchés cadres avec les bureaux d'études et les ingénieurs conseils pour le suivi technique des barrages. L'Agence ne participe à cette tâche que dans le cadre des commissions de suivi auxquelles elle prend part.

Il est ainsi recommandé à l'Agence d'assurer l'entretien de ses ouvrages hydrauliques, tâche qui lui revient en vertu de la législation sur l'eau.

► **Non maîtrise des prélèvements d'eau**

La loi n° 10/95 précitée dispose dans son article 20 que l'Agence a pour mission de gérer et contrôler l'utilisation des ressources en eau mobilisées. Or, l'Agence appréhende mal les prélèvements opérés au niveau de sa zone d'action.

L'agence a conclu 10 marchés pour le recensement des préleveurs d'eau dans la zone, pour un montant de plus de huit millions DH, sans pour autant couvrir tout le périmètre de l'ABHOER et sans pouvoir exploiter les données recueillies.

Le dernier marché d'un montant de 2,2 millions DH a d'ailleurs pour objet de faire la synthèse des données recueillies à l'occasion des précédents marchés et de confectionner une base de données homogène et exploitable.

La cadence de l'opération menée par l'Agence pour le recensement de ses redevables s'avère faible au vu de l'étendue du territoire, des catégories des utilisateurs des ressources du périmètre hydraulique. En effet, l'Agence n'a pas encore couvert sa zone d'action et les responsables n'ont pas de visibilité, ni sur les délais ni sur les moyens nécessaires, pour réaliser ces objectifs.

Par ailleurs, l'Agence n'exploite pas toujours les résultats des recensements effectués. En effet, en raison de l'absence d'une synthèse des données recueillies, l'Agence se trouve dans l'incapacité de déterminer le nombre des redevables recensés. Par conséquent, l'assiette des redevances d'irrigation hors la grande hydraulique relevant des ORMVA n'est pas encore déterminée.

Il est recommandé à l'Agence d'activer le recensement des utilisateurs du périmètre hydrauliques et de procéder à l'actualisation des données recueillies depuis les premières études réalisées en 1999/2000.

De même, l'ABHOER ne tient pas le registre des droits d'eau reconnus et des concessions et autorisations de prélèvement d'eau accordées, conformément aux dispositions du paragraphe 10 de l'article 20 de la loi sur l'eau.

En effet, en vertu de la loi, l'eau est un bien public qui ne peut faire l'objet d'appropriation privée que dans les conditions fixées par la loi. C'est pourquoi toute agence de bassin hydraulique se doit de tenir un registre de ces appropriations. Ce document est dénommé par la loi «registre des droits d'eau reconnus et de concessions et autorisation, de prélèvement d'eau accordées».

La Cour recommande à l'Agence de tenir le registre des droits d'eau reconnus et de concessions et autorisation de prélèvement d'eau accordées conformément aux dispositions de l'article 20 de la loi 10/95 sur l'eau.

► **Contrôle du domaine public hydraulique (DPH)**

Des insuffisances au niveau du contrôle exercé par l'Agence sur son DPH ont été constatées. Il s'agit notamment des éléments suivants :

- L'Agence ne contrôle pas les prélèvements effectifs des bénéficiaires des autorisations de creusement de puits ou de forage (de plus de 40m) et d'extraction de matériaux qu'elle délivre;
- La police de l'eau objet du chapitre XIII de la loi n° 10/95 précitée n'est pas opérationnelle. Elle n'a été mise en place qu'au début de l'année 2007;
- L'Agence n'a entrepris aucune mesure de coopération avec les divers partenaires dont elle dispose notamment les collectivités locales qui perçoivent de leur côté des taxes relatives à l'extraction des matériaux sur les sites relevant de leur ressort territorial. Les commissions provinciales de l'eau et des carrières n'ont pas pour mission de contrôler le DPH. En effet, ces commissions ont pour mission d'apporter un concours à l'établissement du PDAIRE, d'encourager l'action des communes en matière d'économie d'eau et de protection des ressources en eau contre la pollution et d'entreprendre les actions de sensibilisation du public à la protection et à la préservation de l'eau (art.101 de la loi sur l'eau).

Il est recommandé à l'Agence d'assurer le contrôle du domaine public hydraulique relevant de son ressort territorial.

► **Mobilisation des ressources de l'Agence**

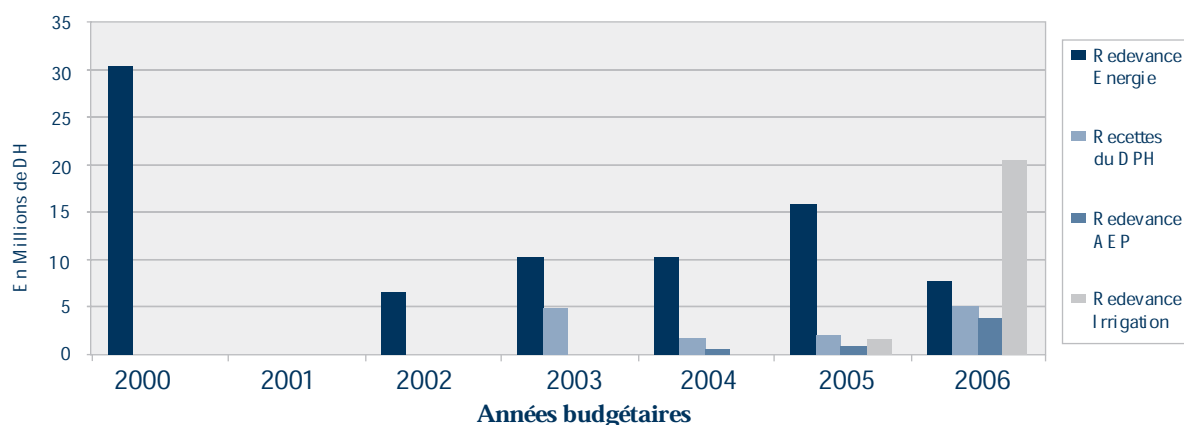
La loi sur l'eau a instauré, au profit de l'agence des redevances constituant la rémunération par les usagers de ses prestations et des redevances d'utilisation du domaine public hydraulique.

La situation des recettes propres de l'ABHOER depuis 2000 se présentent comme suit (en millions DH) :

	Redevance AEP	Recettes du DPH	Redevance Irrigation	Redevance Energie (4)
2000	-	-	-	30,31
2001	-	-	-	-
2002	-	-	-	6,58
2003	-	4,96	-	10,27
2004	0,48	1,81	-	10,21
2005	0,86	2,01	1,59	15,8
2006	3,83	5,1	20,57	7,77

Le graphique suivant montre l'évolution des recettes propres de l'agence :

Evolution des recettes de l'agence



Or, l'Agence n'a pas encore entrepris les diligences nécessaires pour la perception desdites redevances auprès de tous les utilisateurs du DPH. A cet égard, les faiblesses suivantes ont été constatées :

- À l'exception des redevances relatives à l'énergie mises en recouvrement en 2000, l'ABHOER n'a entrepris la perception de celles relatives à l'alimentation en eau potable et à l'irrigation qu'à partir de 2004. Pourtant l'arrêté n°548-98, fixant les taux de redevances d'irrigation a été publié au bulletin officiel en septembre 1998 ;
- L'Agence n'a pas encore entrepris les mesures nécessaires pour la mise en recouvrement des redevances pour déversement des polluants ;
- Le recouvrement des recettes du DPH qui était effectué auparavant par la délégation provinciale d'équipement (DPE) n'a été transféré à l'ABHOER qu'à partir de 2003 et d'une manière progressive. Les recettes du DPH ont atteint près de deux millions DH en 2005 et plus de cinq millions DH en 2006.

Il est recommandé à l'Agence de déployer les efforts nécessaires pour le recouvrement de ses redevances en souffrance afin de renforcer son autonomie financière.

B. INSUFFISANCES AU NIVEAU DE LA GOUVERNANCE

► Au niveau du conseil d'administration

Le conseil d'administration ne tient pas ses réunions de façon régulière comme le prescrit l'article 4 du décret n°2-96-536 du 20 novembre 1996, relatif à l'Agence du bassin hydraulique de l'Oum Er-Rabia, ce qui n'a pas permis d'élaborer les budgets et d'arrêter les comptes de l'agence selon les échéances fixées.

La Cour recommande au ministre de tutelle en sa qualité de président du conseil d'administration de veiller à la tenue régulière des réunions de cette instance.

► Absence de procès verbaux de passation de consignes

Les procès verbaux de passation de consignes entre les directeurs qui se succèdent sur la direction de l'Agence ne sont pas établis ce qui ne permet pas de délimiter certaines responsabilités.

Il est recommandé à l'Agence d'établir les procès verbaux de passation de consignes chaque fois qu'un changement a lieu au niveau des responsables.

► Faiblesses au niveau de la gestion budgétaire

L'Agence se limite à programmer ses dépenses en fonction des recettes des exercices précédents. Cette pratique vide le budget de son essence comme étant un acte de prévision.

Par ailleurs, le budget de l'ABHOER prévoit une rubrique intitulée « crédits réservés ». Or, ces crédits qui sont passés de 34,4 millions DH en 2000 à plus de 41 millions DH en 2006 ne sont affectés à aucune opération.

Il est recommandé à l'Agence de programmer les crédits réservés dans des projets d'investissement ou de renoncer à leur inscription au budget.

► Insuffisance en matière de gestion de trésorerie

La trésorerie de l'Agence est toujours excédentaire. Le tableau suivant reprend les soldes du compte (TG) de l'Agence à la fin de chaque année budgétaire et les intérêts perçus au courant de la même année.

Année	Solde du compte au 31/12/N en KDH	Intérêts reçus en KDH
1999/2000	7.487,47	113,12
2000	26.227,42	131,93
2001	17.604,76	709,61
2002	12.873,11	581,12
2003	15.070,33	409,41
2004	30.188,08	544,93
2005	48.559,05	519,79
2006	72.547,86	1.149,50
Total		4 159,41

En outre, le budget de trésorerie prévu par l'arrêté portant organisation financière et comptable des Agences des bassins hydrauliques, n'est pas établi par l'ABHOER.

Il est recommandé à l'Agence d'accomplir ses missions, de rationaliser la gestion de sa trésorerie et d'établir un budget de trésorerie conformément aux dispositions de l'article 2 de l'arrêté n°2-04 DE/SPC portant organisation financière et comptable.

► **Absence de comptabilité analytique**

L'Agence ne tient pas de comptabilité analytique d'exploitation afin de pouvoir déterminer les coûts des actions menées, notamment en matière d'entretien des ouvrages hydrauliques, de contrôle de son périmètre, de recouvrement, etc.

Par ailleurs, le module élaboré par le Secrétariat d'Etat chargé de l'eau, adressé à l'ABHOER en 2005, n'est pas encore mis en place. L'Agence se trouve alors dans l'incapacité de déterminer ses coûts.

Il est recommandé à l'Agence de mettre en place une comptabilité analytique.

► **Carences dans la gestion et l'entretien du patrimoine**

L'ABHOER a hérité du patrimoine de l'Etat mis à la disposition de l'ex. Direction régionale de l'hydraulique d'Oum Er-Rebia qui se compose essentiellement des ouvrages hydrauliques, des bâtiments et constructions. Un arrêté conjoint du ministre des finances et du ministre de l'équipement énumère les biens en question.

Pour les autres biens meubles (Matériel et Mobilier de bureau, ...), aucun inventaire n'est tenu. Seul un registre des acquisitions est servi au moment de la réception des biens.

Il est recommandé à l'Agence de tenir un sommier de consistance de ses biens immeubles.

► **Ressources humaines : situation irrégulière et gestion peu performante**

Le personnel de l'agence n'est pas soumis au statut du personnel des agences hydrauliques, élaboré par le secrétariat d'Etat chargé de l'eau et visé par le ministère des finances le 2 novembre 2005. Ce statut a été entériné par le conseil d'administration de l'ABHOR le 27 décembre 2005. Ce personnel est entièrement hérité de l'ex. Direction régionale de l'hydraulique de l'Oum Er-Rebia et demeure de fait régi par le statut général de la fonction publique. Il est ainsi pris en charge par le budget général de l'Etat.

Par ailleurs, l'agence n'a pas encore procédé au recrutement de son propre personnel conformément aux

dispositions des articles 6 et 7 du statut du personnel des agences des bassins hydrauliques.

Le personnel titulaire de l'agence relève du Secrétariat d'état chargé de l'eau. Sa situation envers l'agence n'est pas clarifiée. En effet, ce personnel n'est ni détaché ni intégré mais, il est de fait «mis à disposition» de l'agence.

Les dépenses relatives au personnel titulaire sont prises en charge par le budget général de l'Etat et comptabilisées comme subventions. L'agence procède à l'estimation de cette charge en tenant compte de la situation administrative de son personnel titulaire. Or, ces dépenses n'apparaissent nulle part dans la comptabilité budgétaire.

Cette situation est le corollaire de la non application du statut du personnel de l'agence. L'image fidèle qui doit être reflétée par la comptabilité de l'agence se trouve ainsi altérée.

Par ailleurs, l'analyse des états des indemnités pour frais de déplacement montre que l'agence sert mensuellement les mêmes montants pour les mêmes personnes, proportionnellement à leurs grades. L'octroi des déplacements fictifs sur la base de «... *la grille des frais de déplacements forfaitaires appliquée au niveau central*», comme justifié par les responsables de l'agence, ne peut lui conférer le caractère légal.

La Cour recommande à l'agence de cesser cette pratique et de soumettre toute dépense relative au déplacement à un service fait effectif.

11.2. Réponse du Directeur de l'Agence du Bassin Hydraulique de l'Oum Er-Rabiaa. La même réponse faite par le Secrétariat d'Etat à l'eau et à l'environnement est transmise par le Premier ministre (Texte intégral)

Les 39 titulaires de l'Agence relèvent bien du Secrétariat: d'Etat chargé de l'Eau et de l'Environnement et non pas du Ministère des Travaux Publics.

Positionnement ambigu

L'Agence de Bassin Hydraulique est bien un établissement public autonome. Son organisation ne souffre d'aucun rôle ambigu. Les conventions passées avec les Services provinciaux de l'Eau sont plutôt des dispositifs de partenariat mis en place par considération :

- de l'expérience capitalisée par ces Services Eau dans certaines activités aujourd'hui confiées par la Loi 10-95 sur l'eau à l'Agence ;
- de l'étendue de la zone d'action de l'Agence et la proximité des Services Eau des usagers de l'eau ;
- de l'insuffisance des moyens, surtout humains, dont dispose l'Agence eu égard à son plan d'action ambitieux ;
- de la politique de l'Etat dans la rationalisation de l'utilisation des moyens humains et matériels et la recherche de l'efficacité dans la dépense des deniers publics.

Il s'agit d'une période de transition en attendant la création d'annexes de l'Agence. En effet, il serait inconcevable de faire déplacer un exploitant du domaine public hydraulique de Safi par exemple à Beni Mellal rien que pour régler une redevance d'utilisation. Par contre, les missions stratégiques sont assurées exclusivement par l'Agence.

Il est à noter en outre que conformément aux textes réglementaires, l'entretien courant des barrages est bien du ressort de l'Agence, alors que les grosses opérations de maintenance, dont le coût dépasse les 2 MDH, sont à la charge de l'Administration centrale. Dans ces conditions, l'Agence assume parfaitement les tâches qui lui sont confiées.

Attributions non exercées par l'Agence

Il y'a lieu de rappeler que:

- L'état d'avancement de l'élaboration du Plan Directeur d'Aménagement Intégré des Ressources en Eau, qui est réalisé par l'Agence selon les dispositions réglementaires, est à 25%.
- Le suivi du réseau de mesure de la qualité de l'eau se fait d'une manière continue et optimisée, là où il n'y a pas d'activités polluantes, il est évident qu'il n'y aurait pas de stations de mesure.
- Des cartes hydrogéologiques sont disponibles par nappe, l'Agence réalise actuellement un atlas hydrogéologique.
- La mise à jour des données hydrologiques est assurée d'une manière continue grâce au système d'information technique de l'Agence. La capacité de données stockées est passée en 2006 de moins de 1 GO à plus de 7 GO.

Non maîtrise des prélèvements d'eau

Concernant les prélèvements d'eau, il est à noter que:

- les prélèvements sont bien inventoriés à l'exception du tronçon du Bassin du Haut Oum Er- Rbia car il est le moins sollicité. L'inventaire de ce tronçon, qui est en cours, sera achevé vers la fin 2008 et l'inventaire de toute la zone d'action de l'Agence sera exhaustif.
- Grâce à ces enquêtes d'inventaire des prélèvements que l'Agence a saisi pour déclaration 185 préleveurs d'eau souterraine. Certains ont répondu et le recouvrement a eu lieu. De ce fait, l'Agence devra activer le

recouvrement et pas le recensement des utilisateurs du périmètre hydraulique.

- L'Agence devra effectivement tenir sans tarder le registre des droits d'eau reconnus et des concessions et autorisations accordées.

Insuffisance du contrôle du DPH

15 employés assermentés de l'Agence exercent la police de l'eau; le nombre de PV dressés et transmis aux tribunaux s'élève à plus de 40.

Contrairement à ce qui est mentionné, l'Agence coopère avec les collectivités locales dans le cadre des commissions provinciales de l'eau et des carrières.

Malgré tous les efforts déployés par l'Agence, le contrôle des utilisations du DPH n'est pas exhaustif vu les moyens modestes dont elle dispose.

Faible mobilisation des ressources de l'Agence

Concernant le recouvrement des redevances, il est à noter que:

- La perception des redevances relatives aux prélèvements pour l'eau potable a été opérée dès la publication du texte y afférent (15 janvier 2004).
- La perception des redevances relatives aux prélèvements d'eau d'irrigation a connu effectivement un retard dû aux négociations laborieuses avec les services du Département de l'Agriculture qui procédaient déjà à des recouvrements d'eau d'irrigation auprès des agriculteurs (pour bénéficier du même circuit de recouvrement et éviter les doubles emplois entre l'Agence et les ORMVA). De même, étant donné que les autres Agences n'étaient pas encore créées, la perception d'une redevance auprès des agriculteurs des Tadla, Doukkala et d'une partie d'Al Haouz, aurait été inappropriée vis-à-vis des autres agriculteurs du Royaume jusqu'alors épargnés.
- La perception des redevances relatives aux déversements des polluants a été opérée dès la publication du texte y afférent (20 juillet 2006).
- Le recouvrement des recettes du DPH opéré par les DPE avant 2003 a été versé à la TGR, il n'y a pas donc de recouvrement à faire auprès des DPE.
- Il est admis que des efforts supplémentaires sont à déployer pour améliorer le taux de recouvrement des redevances. Cependant, dans un contexte habitué à la gratuité de l'eau, surtout dans l'irrigation et la dépollution, ces efforts devront être renforcés par une réglementation plus ferme: prévision de dates limites de paiement avec des pénalités de retard par exemple.

Conseil d'administration

Depuis la création de la première Agence de bassin en 1996, l'autorité gouvernementale chargée de sa tutelle est passée du Ministère des Travaux Publics, au Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Eau et de l'Environnement, puis au Secrétariat d'Etat chargé de l'Eau et de l'Environnement (SEEE). Ces changements fréquents de tutelle ont perturbé la tenue régulière des conseils d'administration de l'Agence. Cependant, depuis que le SEEE a été chargé de cette tutelle en fin 2007, un planning de conseils d'administration de toutes les Agences de Bassins Hydrauliques est établi pour le mois de juin 2008.

Faiblesses au niveau de la gestion budgétaire

Il est à noter que les crédits réservés de l'année N sont programmés en crédit d'investissement pour l'année N + 1. Tant que les redevances liées à l'eau n'ont pas un caractère de créance publique, l'Agence ne peut pas se lancer dans leur budgétisation alors qu'elle n'est pas sûre de les recouvrer. L'ONE peut être cité à titre d'exemple significatif: cet office n'a pas payé sa dette depuis 2005, malgré les relances de l'Agence et ses demandes d'intervention auprès des services du Ministère des Finances, de la DEPP, etc.

Insuffisance en matière de gestion de la trésorerie

Il est à noter que l'Agence ne peut pas gérer sa trésorerie mensuelle d'une manière rigoureuse étant donné que la réglementation n'a pas prévu d'échéances de paiement des redevances et par conséquent les recettes sont imprévisibles dans les conditions actuelles.

Absence de comptabilité analytique

La comptabilité analytique se base sur un système d'information de gestion intégré et performant. Aujourd'hui toutes les composantes de ce système sont opérationnelles au niveau de l'Agence, à savoir : Comptabilité générale et budgétaire ; Gestion des marchés et de la logistique ; Gestion des ressources humaines ; Gestion des redevances et Comptabilité analytique.

Carence dans la gestion et l'entretien du patrimoine

L'Agence œuvrera pour mettre en place les dispositions nécessaires, notamment l'acquisition du logiciel adéquat, pour tenir le sommier de ses biens immeubles.

Contrôle interne

L'Agence oeuvrera pour disposer dans les meilleurs délais d'un manuel des procédures.