

Résumé

La « crise de l'eau » est essentiellement une crise de gouvernance

Il est aujourd'hui largement admis que les ressources en eau de notre planète suffisent pour tous, même dans les zones exposées à des pénuries temporaires. Il est clair que l'actuelle « crise de l'eau » est due non pas à l'insuffisance des ressources, mais à une mauvaise gestion imputable pour beaucoup à des problèmes de gouvernance publique. Les principaux obstacles à l'amélioration de la gestion de l'eau tiennent à la fragmentation institutionnelle et à une gouvernance pluri-niveaux mal gérée, sachant que la gestion des ressources en eau et la fourniture des services d'eau sont le plus souvent assurées, à l'heure actuelle, par les collectivités locales.

La politique de l'eau fait intervenir toute une gamme d'acteurs publics dans les ministères, les départements et les organismes d'État, aux différents niveaux d'administration. D'autres acteurs sont également concernés par les questions en jeu qu'il s'agisse des citoyens, des entreprises privées, des utilisateurs finals, des banques d'investissement ou des fournisseurs d'infrastructures et de services. De nombreux facteurs externes affectent par ailleurs le secteur de l'eau. Le cycle de l'eau est une réalité foncièrement complexe et génère des externalités non négligeables dans beaucoup de domaines clés du développement, notamment la santé, la réduction de la pauvreté, l'agriculture et l'énergie. La politique de l'eau se caractérise ainsi par son extrême complexité en raison de la multiplicité des acteurs, des motivations et des enjeux. De nombreux éléments sont donc à prendre en considération pour assurer une gouvernance efficace.

De fait, la gouvernance de l'eau reste extrêmement confuse tant dans les pays développés qu'en développement, que les régions soient pauvres ou riches en eau. En dépit de la diversité des situations, des problèmes communs se dégagent. On peut citer le morcellement des structures institutionnelles, l'insuffisance des capacités au niveau local, le manque de clarté dans la définition des rôles et compétences et l'allocation contestable des ressources. Le morcellement de la gestion financière et l'absence de planification stratégique à long terme ont aussi leur part de responsabilité dans cette situation, de même que les carences de la régulation économique et de la législation. De plus, faute de moyens suffisants pour mesurer les performances, les niveaux de responsabilisation et de transparence restent faibles. Ces problèmes se manifestent avec plus ou moins d'acuité selon les pays, et selon les différentes zones à l'intérieur des pays, mais ils trouvent souvent leur origine dans le manque d'harmonisation des objectifs et la mauvaise gestion des interactions entre les différents acteurs.

L'amélioration de la gouvernance de l'eau est l'un des grands dossiers de l'action publique un peu partout dans le monde. Elle constitue un passage obligatoire si l'on veut mettre en place des politiques de l'eau durables et innovantes, capables de « faire mieux avec moins » et de mobiliser l'ensemble des acteurs concernés pour atteindre les objectifs

du Millénaire pour le développement. Sans gouvernance publique efficace, il sera très difficile de mettre en place une réglementation et des panoplies d'instruments économiques (tarification, subventions et mécanismes de compensation) capables d'inciter les différents groupes d'utilisateurs de l'eau à adopter des pratiques durables. Il est par ailleurs indispensable de concilier les besoins financiers à long terme du secteur et les flux de recettes disponibles (3T – taxes, transferts et tarifs), tout en veillant à rationaliser l'utilisation des fonds et en reconnaissant l'importance d'une planification financière stratégique. Enfin, l'intégration de la gouvernance publique peut aussi permettre de réduire la fracture qui existe généralement entre les politiques de l'eau et la planification d'un côté, et les investissements dans les moyens techniques et l'infrastructure de l'autre, qui ont tous deux un impact quantitatif et qualitatif sur les services de l'eau.

Il importe, pour mieux comprendre les rouages du secteur de l'eau, d'étudier la façon dont sont conçues et appliquées les politiques de l'eau, en s'intéressant notamment à l'établissement des priorités et aux stratégies mises en place pour apporter des réponses aux problèmes identifiés. Des mécanismes de coordination et de consultation doivent être instaurés pour s'affranchir des obstacles qui freinent la mise en œuvre sur le terrain. En particulier, l'adoption d'une approche « systémique » de la politique de l'eau exige de relever plusieurs défis clés de la gouvernance pluri-niveaux. Il conviendra en l'occurrence de gérer le partage explicite ou implicite de l'autorité, des compétences, de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques entre les différents niveaux administratifs et territoriaux, c'est-à-dire : *i*) entre les différents ministères et/ou organismes publics au niveau de l'administration centrale (coordination horizontale au niveau supérieur) ; *ii*) entre les différents étages de l'administration au niveau local, régional, des provinces/états, national et supranational (coordination verticale) ; et *iii*) entre les différents acteurs au niveau infranational (coordination horizontale au niveau inférieur).

Les difficultés de mise en œuvre font obstacle à la réforme de l'eau

La bonne gestion des systèmes de distribution d'eau et d'assainissement fait partie des objectifs fondamentaux de tous les pays et peut jouer un rôle moteur en faveur du développement économique et du bien-être. Cependant des « déficits » importants persistent. L'identification des politiques et approches qui permettront de mieux intégrer les politiques de l'eau n'est qu'un premier pas en avant : la mise en œuvre est quant à elle une étape déterminante. Pour réussir la réforme du secteur de l'eau, l'action de toutes les parties doit converger vers les objectifs à long terme de durabilité environnementale et d'amélioration du bien-être social. Les enseignements tirés de l'expérience et des réformes en cours peuvent aussi aider à mieux comprendre le processus et multiplier les chances de réussite des réformes de l'eau à venir.

L'OCDE a réuni au cours des quatre dernières années des analyses et des données sur les politiques de l'eau dans plusieurs États membres et non membres. Le rapport *De l'eau pour tous* (OCDE, 2009a) formule des recommandations sur les aspects économiques et financiers de la gestion des ressources en eau et de la fourniture des services d'eau. Ce rapport passe en revue les besoins d'investissement et analyse les avantages économiques, sociaux et environnementaux de l'intégration des politiques de l'eau et de l'amélioration de la surveillance réglementaire. Il s'intéresse à la fois aux pays en développement et aux pays développés, aborde les problèmes de distribution et de compétitivité, et propose enfin des orientations concrètes ainsi qu'une « liste de contrôle pour l'action publique ». Il insiste, en particulier, sur la nécessité de faire jouer les

synergies entre les politiques et de mieux comprendre l'exercice de l'autorité politique, économique et administrative, pour parvenir à mettre en place des politiques de l'eau efficaces et intégrées.

Le présent rapport s'appuie sur les précédents travaux de l'OCDE consacrés à l'eau, et s'intéresse aux obstacles qui nuisent à l'efficacité des politiques, notamment au regard des défis que pose la gouvernance pluri-niveaux. La gouvernance pluri-niveaux est source de difficultés non négligeables pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de l'eau et la question de savoir *comment* mettre en œuvre les mesures et approches qui s'imposent est de la plus haute importance.

Une meilleure maîtrise de la gouvernance pluri-niveaux peut permettre de mieux appréhender la complexité du secteur de l'eau

Le rapport constate que dans la plupart des pays, indépendamment de leur degré de décentralisation, la gouvernance publique de l'eau est morcelée et gagnerait – d'un point de vue économique et environnemental – à ce que la nécessité de renforcer les efforts de coordination soit mieux argumentée. Compte tenu de l'importance des acteurs locaux, des enjeux et de la spécificité du secteur de l'eau, les décideurs doivent se garder d'occulter la *complexité* en privilégiant des mesures classiques partant du sommet, pour au contraire, trouver comment maintenir la cohérence tout en préservant la diversité, de façon à tenir compte de l'hétérogénéité des préoccupations des parties intéressées sur le terrain. Une approche pluri-niveaux intégrant les acteurs internationaux, nationaux et locaux peut permettre de diagnostiquer plus facilement les problèmes de gouvernance inhérents à la politique de l'eau et de trouver des solutions.

Les processus à l'origine de l'amélioration, ou de la détérioration, de la gouvernance de l'eau sont à l'heure actuelle mal connus car les différentes disciplines scientifiques n'utilisent pas les mêmes concepts ni les mêmes termes pour décrire et expliquer des systèmes socio-écologiques complexes. Si l'on ne dispose pas d'un cadre commun pour organiser les résultats obtenus, aucune base de connaissances ne pourra être développée. L'objectif du présent rapport est donc de proposer une « grille de lecture » pour : *i*) cartographier les compétences en matière d'élaboration, de régulation et de mise en œuvre des politiques de l'eau ; *ii*) identifier les points de blocage communs qui nuisent à la gouvernance pluri-niveaux nécessaire à l'intégration des politiques de l'eau ; *iii*) recommander les principales mesures permettant de gérer les interdépendances entre les différents niveaux d'administration chargés de la conception et de la mise en œuvre des politiques de l'eau ; *iv*) promouvoir des processus décisionnels intégrant tous les acteurs au niveau international, national, local, des bassins et des sous-bassins hydrographiques ; et *v*) encourager l'adoption d'instruments pertinents pour renforcer les capacités, assurer un suivi et effectuer des évaluations.

L'approche pluri-niveaux utilisée dans la présente analyse vise à faire ressortir les bonnes pratiques de gestion des interdépendances entre les nombreux acteurs intervenant dans la gestion de l'eau. Elle étudie de près les processus à travers lesquels les acteurs publics explicitent leurs préoccupations, les décisions sont prises et les décideurs tenus responsables. La gouvernance de l'eau y est envisagée en tant que cadre politique, institutionnel et administratif de la gestion intégrée des ressources en eau (IWRM). L'analyse porte à la fois sur les processus décisionnels au plus haut niveau et sur les mesures prises à l'échelle locale et régionale, notamment sur la capacité : *i*) *d'élaborer* des politiques publiques axées sur la mise en valeur et l'utilisation durables des ressources en

eau, et de mobiliser les ressources sociales nécessaires pour les appuyer ; et *ii) de faire en sorte que les différents acteurs participant au processus réussissent à les mettre en œuvre.*

Le rapport met l'accent sur les obstacles à la coordination et sur les instruments dont disposent les acteurs *publics* (sachant que les politiques de l'eau relèvent principalement d'entités publiques) pour encourager une réelle gouvernance pluri-niveaux et la mise en œuvre intégrée des politiques de l'eau. Il s'intéresse principalement aux questions de gouvernance publique, et dans une moindre mesure à la façon de mobiliser les citoyens et la société civile pour répondre à ces défis. Les propriétaires fonciers, les acteurs privés et le secteur associatif, qui jouent tous un rôle important dans la planification, les pratiques et les modes de gestion de l'eau, ne sont pas pris en compte en tant que tels dans l'analyse, sauf à travers leur interaction comme utilisateurs finals, clients ou artisans de l'élaboration des politiques aux côtés des responsables publics.

La collecte de données s'est appuyée sur les réponses à une enquête sur la gouvernance de l'eau, l'objectif étant de constituer une nouvelle base de référence réunissant des informations institutionnelles pour le secteur de l'eau. Un questionnaire d'une vingtaine de pages (www.oecd.org/gov/water) disponible en cinq langues a été adressé aux administrations centrales et territoriales, aux autorités de réglementation et aux agences de bassins des pays de l'OCDE. La moitié des pays de l'OCDE (soit 17) a participé à cette enquête (voir liste et détails sur les répondants à l'annexe 5.A1) qui a permis d'obtenir des informations qualitatives et quantitatives reposant sur des indicateurs de perception relatifs aux problèmes de gouvernance et aux instruments appliqués par chacun pour y remédier. Ces informations ont permis de constituer une plateforme de comparaison entre les régions de l'OCDE, compte tenu de la diversité des dispositifs institutionnels et des divers degrés de décentralisation des politiques de l'eau, de sensibilité aux pénuries, d'avancement des réformes en cours et de consensus sur la nécessité d'améliorer la politique de l'eau.

Principaux messages du rapport

Le rapport formule quatre grands constats (voir le chapitre 5).

L'organisation institutionnelle du secteur de l'eau varie sensiblement d'un pays de l'OCDE à l'autre et à l'intérieur des pays

L'analyse de la répartition des rôles et des compétences en matière de politique de l'eau dans 17 pays de l'OCDE a débouché sur l'établissement d'une matrice permettant de « cartographier » les institutions intervenant dans ce secteur (chapitre 2). Des profils par pays ont été dressés (voir l'annexe 5.A1) afin de déterminer *qui fait quoi* (élaboration, régulation et mise en œuvre des politiques de l'eau) au niveau des administrations centrales et infranationales, et les organisations institutionnelles intervenant dans la politique de l'eau ont été regroupées en plusieurs grandes catégories. Plusieurs conclusions peuvent être formulées à la lumière des résultats :

- *Premièrement*, il n'est pas possible de dégager un schéma directeur généralement adopté pour définir les compétences des différents ministères et niveaux d'administration dans le secteur de l'eau. Cependant, des tendances communes peuvent être observées dans les différents pays de l'OCDE, notamment en ce qui concerne les acteurs territoriaux et leurs responsabilités, sachant que la plupart des pays de l'OCDE ont fortement décentralisé leurs politiques de l'eau.

- *Deuxièmement*, aucune corrélation systématique n'a pu être établie entre l'organisation institutionnelle d'un pays donné (État unitaire ou fédéral, par exemple) et la cartographie institutionnelle de la politique de l'eau. Les facteurs géographiques, environnementaux et économiques ont aussi un impact considérable.
- *Troisièmement*, la gestion par bassin a été favorisée dans les États aussi bien unitaires que fédéraux par des dispositions institutionnelles mais aussi par les paramètres hydrologiques et les incitations/réglementations internationales.
- *Quatrièmement*, après avoir comparé la répartition des responsabilités aux niveaux central et infranational, le rapport propose une ébauche de typologie comprenant trois types de démarches posant chacune des problèmes spécifiques de gouvernance : *i*) la mise en œuvre d'une approche intégrée territorialisée au niveau local ; *ii*) l'intégration de l'action des différents acteurs des administrations centrales et infranationales ; et *iii*) l'intégration des spécificités multisectorielles et territoriales au niveau central. Les avantages et inconvénients de chacune de ces catégories doivent être étudiés plus avant dans le cadre d'études approfondies au niveau national ou infranational.

Les défis de la gouvernance pluri-niveaux en matière d'élaboration, de régulation et de mise en œuvre des politiques de l'eau, concernent tous les pays de l'OCDE mais à des degrés divers

Le rapport a également pour objectif de mettre en évidence les principaux problèmes de coordination et de capacités rencontrés par les ministères et les organismes publics, les différents niveaux d'administration et les acteurs locaux intervenant dans la politique de l'eau, en s'appuyant sur le *Cadre de gouvernance pluri-niveaux* de l'OCDE (chapitre 3). Les déficits dont souffre la gouvernance pluri-niveaux nuisent plus ou moins à la coordination et la mise en œuvre des politiques de l'eau selon les régions de l'OCDE, mais des défis communs ont été mis en évidence :

- Dans deux tiers des pays de l'OCDE ayant répondu à l'enquête, le *déficit de financement* (ou *écart budgétaire*) (c'est-à-dire le décalage entre les compétences administratives et les fonds disponibles) constitue le principal obstacle à la coordination verticale et horizontale des politiques de l'eau.
- En dépit du bon niveau d'infrastructure et du transfert régulier de compétences, le *déficit de capacités* arrive toujours au deuxième rang des défis que doivent relever les pays de l'OCDE – plus particulièrement à l'échelle infranationale.
- Deux tiers des pays de l'OCDE ayant répondu à l'enquête souffrent toujours d'un *déficit de politique* (fragmentation sectorielle des tâches relatives à l'eau) en raison de l'éparpillement des responsabilités entre les administrations nationales et infranationales et du manque d'incitations institutionnelles en faveur de la coordination horizontale des différents domaines d'action.
- Le *déficit administratif* (c'est-à-dire la *non-concordance* des frontières hydrologiques et administratives) conditionne toujours la mise en œuvre de la politique de l'eau, même lorsque les principes de gestion à l'échelle des bassins ont été adoptés.
- Enfin et surtout, les *déficits d'information et de transparence* sont des obstacles de taille à l'intégration des politiques de l'eau dans la moitié des pays de l'OCDE qui ont répondu à l'enquête.

Trois aspects de la gestion institutionnelle sont évoqués tout au long du rapport. *Premièrement*, outre les facteurs économiques, environnementaux et géographiques, le style de gouvernement, les traditions et les valeurs influent sur l'organisation institutionnelle du secteur de l'eau. *Deuxièmement*, étant donné les caractéristiques intrinsèques du secteur de l'eau, on trouve dans l'organisation de tous les pays des juridictions éclatées, des responsabilités partagées, des chevauchements voire même des doublons, mais plus ou moins présents. *Troisièmement*, différentes stratégies doivent être conjuguées pour réduire les obstacles qui freinent l'intégration. Toute réforme entreprise pour créer les conditions nécessaires pour assurer une gestion de l'eau efficace, juste et durable devra impérativement reconnaître ces réalités.

La plupart des pays de l'OCDE ont déployé d'importants efforts pour coordonner la politique de l'eau entre les ministères et les différents niveaux d'administration

La troisième mission de ce rapport est de passer en revue les instruments de gouvernance utilisés pour renforcer les capacités et coordonner les politiques de l'eau au plan horizontal et vertical (chapitre 4). L'expérience de l'OCDE montre qu'il n'y a pas de remède miracle pour intégrer la politique de l'eau, mais qu'un large choix d'options existe :

- Tous les pays de l'OCDE ayant participé à l'enquête ont indiqué avoir mis en place des instruments de coordination au niveau de l'administration centrale. Il s'agit le plus souvent de ministères fonctionnels, d'organismes ou de mécanismes interministériels ou encore d'organes spécifiques de coordination. La plupart des pays ont aussi fait des efforts pour coordonner la politique de l'eau aux autres domaines de l'action gouvernementale, notamment l'aménagement du territoire, le développement régional, l'agriculture et l'énergie (OCDE, 2011a).
- Lorsqu'ils existent, les agences de bassin, les dispositifs de mesure des performances, les systèmes d'information et les bases de données sur l'eau, les transferts financiers, la collaboration intercommunale, de même que la participation des citoyens et les projets pilotes auxquels ils sont associés, jouent aussi un rôle important dans la coordination des politiques de l'eau à l'échelle territoriale et entre les différents niveaux d'administration.

Quatrièmement, les défis que pose la gouvernance, et les instruments évoqués dans le rapport pour y répondre sont étroitement imbriqués et il importe, compte tenu de leurs interactions probables, de les aborder dans le cadre d'une approche holistique. En l'absence de solution adaptée à tous, il est difficile d'évaluer dans quelle mesure les différents instruments de gouvernance ont permis de remédier aux lacunes mises en évidence, et d'autres informations, analyses et études de cas seront nécessaires aux différentes échelles territoriales (internationale, nationale, communautés urbaines, communautés rurales, bassins, sous-bassins). La question de la coordination ne renvoie pas uniquement aux instruments. L'efficacité de la coordination et de la collaboration dépend de facteurs généraux bien plus nombreux, notamment de la qualité du tissu social préexistant, de la culture générale de gouvernance, de la confiance interpersonnelle, pour n'en citer que quelques-uns. Les incitations destinées à renforcer la collaboration doivent donc être incorporées dans le cadre d'action général en veillant à ce qu'elles concordent avec les cultures et normes de gouvernance locales.

Des orientations pour l'action peuvent aider à gérer la complexité des politiques de l'eau et maintenir la cohérence tout en préservant la diversité

Comme l'a déjà constaté la Recommandation de 1989 du Conseil de l'OCDE sur les *Politiques de gestion des ressources en eau : Intégration, gestion de la demande et protection des eaux souterraines*, les institutions, politiques et pratiques de gestion de chaque pays sont l'expression de leurs systèmes culturels et sociaux. Une certaine uniformité des politiques de prix, des pratiques de tarification et des normes d'environnement est souhaitable pour assurer l'évolution harmonieuse des échanges et de l'allocation des ressources au plan international. Cependant, la mise en œuvre de la Recommandation doit tenir compte des traditions culturelles et de la variabilité de la capacité d'assimilation de l'environnement.

Le rapport propose pour finir une série d'orientations préliminaires (chapitre 5) destinées à aider les dirigeants à diagnostiquer les problèmes de gouvernance pluri-niveaux au stade de l'élaboration des politiques de l'eau, et à y répondre. Ces orientations, qui sont interdépendantes et ne doivent pas être considérées isolément, peuvent améliorer les perspectives de réussite des stratégies de réforme du secteur de l'eau. Elles marquent un premier pas vers l'élaboration (à venir) d'orientations plus complètes établies moyennant un dialogue de fond avec les pays autour de la réforme de l'eau et sur la base de principes reconnus de la politiques de l'eau (principe « pollueur payeur », par exemple), de paramètres *économiques* fondamentaux (recouvrement durable des coûts, par exemple) et de pratiques de bonne *gouvernance*.

Orientations préliminaires pour une gouvernance publique intégrée de la politique de l'eau :

1. Diagnostiquer les déficits de gouvernance pluri-niveaux entre les ministères et les organismes publics, entre les niveaux d'administration et entre les différents acteurs à l'échelle infranationale dans le domaine de la politique de l'eau. Cela permettra de définir clairement les rôles et compétences des autorités publiques.
2. Associer les collectivités territoriales à l'élaboration de la politique de l'eau, bien en amont de leurs fonctions de mise en œuvre, et allouer les ressources humaines et financières en accord avec les compétences de chacun.
3. Adopter des instruments de gouvernance horizontaux pour améliorer la cohérence entre les différents domaines d'action intéressant l'eau et renforcer la coopération institutionnelle entre les ministères et les organismes publics.
4. Créer des systèmes d'information et des bases de données et en assurer la mise à jour et l'harmonisation, afin de faire connaître les besoins des politiques de l'eau au niveau des bassins, des pays et à l'échelle internationale.
5. Encourager la mesure des performances afin d'évaluer et de suivre les résultats des politiques de l'eau à tous les niveaux d'administration, et mettre en place des incitations pour appuyer le renforcement des capacités.
6. Remédier à la fragmentation de la politique de l'eau à l'échelle infranationale en encourageant la coordination entre les acteurs territoriaux.
7. Promouvoir le renforcement des capacités à tous les niveaux d'administration. Pour cela, miser à la fois sur des investissements dans l'infrastructure de distribution d'eau et d'assainissement (dite « matérielle ») et sur l'infrastructure « immatérielle », c'est-à-dire principalement les institutions dont dépendent les

résultats de la politique de l'eau et leur aptitude à remplir leur mission de façon efficace et coordonnée.

8. Encourager une approche plus ouverte de la politique de l'eau dont nul n'est exclu, en favorisant la participation du public à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'eau.
9. Évaluer l'adéquation des instruments de gouvernance mis en place pour répondre aux problèmes mis en évidence et renforcer la coordination horizontale et verticale des politiques de l'eau.