



L'eau pour tous : une question de bonne gouvernance - Le point de vue de l'OCDE

Allocution d'Ángel Gurría, Secrétaire général de l'OCDE, 13ème Congrès mondial de l'eau

Montpellier, France, 1er septembre 2008

Mesdames et Messieurs, bonjour,

C'est un grand honneur pour moi de prendre la parole à cette réunion de l'Association internationale des ressources en eau (IWRA), à l'occasion du 13ème Congrès mondial de l'eau. Je tiens tout particulièrement à en remercier nos hôtes français et l'association.

Assurer durablement l'accès à l'eau et à l'assainissement pour tous est l'un des objectifs les plus ambitieux de la communauté internationale. Y parvenir exige de repenser la structure de la gouvernance de l'eau, de manière à œuvrer dans ce sens à l'échelon national mais aussi mondial. [L'eau est l'une des priorités de l'OCDE](#), et je me réjouis de vous faire part de nos principales interrogations et de nos principaux constats.

Nous sommes confrontés à deux grands problèmes qui sont liés entre eux. Premièrement, l'eau, cette ressource vitale, est mal gérée et n'est pas utilisée de manière durable. Deuxièmement, la communauté internationale, qui s'était engagée à assurer à tous un accès approprié aux services d'eau et d'assainissement, ne tient pas ses promesses.

La gestion de l'eau est essentiellement une question locale et, par conséquent, il n'existe pas de réponse universelle. Mais il existe bel et bien des solutions et la plupart d'entre elles ont trait à la gouvernance et à la gestion. Examinons de plus près les deux problèmes que nous venons d'évoquer.

La problématique des ressources en eau

Nous avons longtemps cru que nous disposerions toujours de ressources en eau suffisamment abondantes et bon marché pour satisfaire les besoins humains. Malheureusement, il est désormais évident que ce postulat était erroné.

Dans un nombre croissant de pays et de régions, les ressources en eau donnent lieu à une concurrence de plus en plus vive entre les usages domestiques, industriels et agricoles, auxquels il faut de surcroît ajouter les besoins de l'environnement. Selon la dernière édition des [Perspectives de l'environnement de l'OCDE en 2030](#), 3.9 milliards de personnes vivront dans des zones soumises à un stress hydrique important, principalement en Asie du Sud et en Chine. Soit un milliard d'habitants de plus qu'aujourd'hui.

En conséquence, assurer l'équilibre entre l'offre et la demande d'eau constitue un défi majeur. D'après les projections, en 2030, l'économie mondiale aura doublé et la population de la planète aura augmenté d'un tiers, ce qui exigera d'accroître la production agricole de 50 %. Dans les principaux pays développés, les prélèvements d'eau sont globalement demeurés stables depuis 1990, malgré des variations selon les zones géographiques et les secteurs. Mais dans le monde en développement, où ils

sont imputables à près de 70 % à l'agriculture, ils devraient augmenter beaucoup plus rapidement.

Dans ces pays, il faut accroître la production agricole deux fois plus vite que dans les pays développés. L'urbanisation y sera elle aussi plus rapide, tout comme devrait l'être la progression de la production d'électricité et de la production industrielle, en particulier dans les grandes économies émergentes (comme l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine, l'Inde et l'Indonésie). Les ressources en eau sont ainsi soumises à une pression importante, alors qu'elles sont limitées.

À la rareté de la ressource s'ajoute la diminution de la qualité de l'eau douce. Les pays membres de l'OCDE se sont attaqués à la pollution des eaux de surface principalement en réglementant les rejets des sources ponctuelles importantes et en investissant dans l'épuration des eaux usées municipales. Mais la pollution diffuse persiste, notamment du fait de l'agriculture. En 2030, ce sont 60 millions de tonnes d'azote en provenance de l'intérieur des terres qui devraient atteindre les eaux côtières (soit 15 % de plus qu'en 2000). Dans certaines régions, la situation est grave (la « zone morte » du Golfe du Mexique, par exemple, s'étend parfois sur 22 000 km²).

Dans d'autres pays, la protection des ressources en eau soulève d'énormes difficultés et les systèmes de gestion des eaux usées et des déchets solides sont insuffisants. La mauvaise qualité de l'eau, qui touche en premier lieu ces pays, est la deuxième cause de mortalité des enfants. Qui plus est, d'après nos estimations, plus de 5 milliards de personnes ne seront toujours pas raccordés au réseau public d'assainissement en 2030.

Le changement climatique devrait aggraver encore ces tendances, accentuant la sécheresse dans les régions arides, augmentant les précipitations dans les régions humides, et accroissant la fréquence et l'intensité des événements météorologiques extrêmes. Il nous contraindra à vivre dans une incertitude accrue quant à l'ampleur de ses répercussions et au moment où elles se manifesteront, et nous imposera donc d'améliorer la résilience des réseaux. Les inondations ont causé de gros dégâts dans les pays industrialisés ces dix dernières années (en Europe centrale et orientale et aux États-Unis, par exemple). Elles ont un effet encore plus destructeur dans les pays en développement, où les infrastructures hydrauliques et les systèmes de défense sont moins développés.

Confrontés aux pénuries, certains prétendent qu'elles découlent simplement du fait que : « il n'y a plus assez d'eau ». Ce mythe à la vie dure. La vérité est que le manque d'eau n'est pas qu'un phénomène physique. La rareté est principalement un problème de gouvernance. S'y attaquer suppose de gérer la disponibilité de la ressource et la demande, de manière à ce qu'elles s'accordent. Cela exige de savoir convenablement planifier, financer, construire, exploiter et entretenir des infrastructures hydrauliques.

Les systèmes de gouvernance censés faire face à ces difficultés ne sont toujours pas à la hauteur. Les institutions chargées de la gestion de l'eau en sont à des stades de développement différents selon les pays. Même dans les pays avancés, elles ont besoin de renforcer leurs capacités et de trouver des sources de financement stables.

Passons maintenant à l'autre grand problème.

Assurer un accès universel : pas d'eau, pas de vie

Le second problème consiste à assurer à chacun un accès aux services d'eau et d'assainissement. Il arrive que la mauvaise gestion des ressources limite la fourniture de ces services ou qu'elle porte leur coût à des niveaux prohibitifs, mais c'est aussi un mythe de penser que c'est le manque d'eau qui empêche d'assurer un accès universel à l'eau potable. Une fois encore, le problème a surtout son origine dans les modalités de gestion des réseaux.

Dans les pays développés, où l'accès à l'eau est en grande partie assuré, des investissements importants seront nécessaires pour réhabiliter des infrastructures vieillissantes, maintenir la qualité des services et respecter des normes environnementales et sanitaires plus strictes. Nul n'ignore qu'il est difficile de faire des comparaisons entre les différents types d'infrastructures, mais nous avons

procédé à des estimations dont il ressort que les pays de l'OCDE devront consacrer à l'alimentation en eau et à l'assainissement, d'ici à 2030, des investissements beaucoup plus élevés que ceux qui seront nécessaires pour toutes les autres infrastructures. L'accès à des services d'eau et d'assainissement adéquats est essentiel à la dignité humaine, et au développement économique également. Comme je l'ai déjà dit, les carences en matière d'accès à l'eau et à l'assainissement sont la deuxième cause de mortalité des enfants dans le monde, après la malnutrition. Ensemble, elles sont responsables de la mort de 1.8 million d'enfants chaque année et ont de multiples effets sur la santé.

Par conséquent, dans beaucoup de pays en développement, c'est au sens propre une question de vie ou de mort. La communauté internationale s'est engagée à atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement relatifs à l'eau et à l'assainissement, mais il ressort du rapport de suivi 2006 de l'OMS et de l'UNICEF que 1.1 milliard de personnes n'ont pas un accès adéquat à l'eau potable et 2.6 milliards à l'assainissement. Et le rapport de suivi 2008 de la Banque mondiale montre que la majorité des pays étudiés risque de ne pas atteindre les objectifs.

La réalisation des objectifs butte sur un important manque de financements. Des études passées estimaient les investissements nécessaires entre 10 et 30 milliards USD par an, mais des travaux plus récents font état de montants plus élevés. Un récent rapport de l'OMS table sur des investissements annuels de 72 milliards USD, si l'on tient compte du coût du maintien de la fourniture des services à ceux qui en disposent déjà. Les ressources financières disponibles restent en deçà de ces besoins. Les budgets publics assurent l'essentiel du financement du secteur, mais ils sont partout limités. Et la part de l'APD destinée à l'eau et à l'assainissement diminue depuis 2000.

Les prix acquittés par les consommateurs pourraient jouer un rôle déterminant, mais la réforme des tarifs pose beaucoup de problèmes aux responsables de l'action publique. Et les exploitants ne parviennent pas toujours à facturer correctement la consommation et à encaisser les règlements. Les investisseurs privés se retirent du secteur dans les pays en développement, et l'accès aux crédits assortis de termes suffisamment longs est limité, en particulier pour les opérateurs locaux. Enfin, les solutions de financement innovantes ne sont pas aussi utilisées que prévu, malgré quelques exemples de réussite (comme les programmes soutenus par USAID au Mexique).

Une fois encore, l'argent n'est pas la seule solution. Une meilleure gouvernance et une meilleure gestion sont également cruciales pour que les plans d'investissement restent financièrement abordables, et pour assurer la viabilité et la qualité des services ainsi qu'une bonne participation de toutes les parties prenantes (y compris le secteur privé et les collectivités locales). Améliorer la fourniture des services et la gouvernance est en outre essentiel pour réduire le déficit de financement.

Relever le défi : comprendre l'économie politique de la réforme

La gouvernance est bien la clé pour relever tous les défis que je viens d'évoquer. Pour concevoir et mettre en œuvre des politiques de l'eau efficaces, il faut au préalable analyser ces défis, notamment sous l'angle de l'économie politique de la réforme de ces politiques, qui est complexe.

Pour les responsables de l'action publique, la principale difficulté consiste à trouver un équilibre entre plusieurs objectifs concurrents : financiers, économiques, sociaux, environnementaux. Atteindre ces objectifs exige de combiner correctement des mesures diverses, ce qui est difficile dans la mesure où plusieurs ministères se partagent la responsabilité du secteur et où il faut associer plusieurs instances de décision intervenant à différentes échelles territoriales (pays, régions, États, communes, bassins, etc.).

Il convient donc de renforcer la cohérence de l'action des différentes institutions concernées, aussi bien horizontalement que verticalement. Cela suppose entre autres de mieux coordonner l'action des systèmes de gouvernance des services de l'eau à l'échelon local et des entités chargées de la gestion des ressources, qui exercent leur compétence soit à l'échelle nationale, dans la plupart des cas, soit à l'échelle du bassin géographique, de plus en plus souvent.

La clé du succès réside dans les incitations. Le recours aux instruments économiques, y compris la tarification, reste limité, de sorte que les prix n'envoient pas les bons signaux aux utilisateurs. Lorsqu'elle est excessive, la demande peut conduire à investir dans des infrastructures inutiles, ce qui entraîne un gaspillage de ressources financières pourtant limitées.

La conception de la politique de tarification est souvent d'autant plus compliquée qu'il faut concilier les objectifs financiers et les objectifs sociaux. Jusqu'à maintenant, le prix de l'eau a été nettement sous-évalué, de sorte que les hausses de prix peuvent poser un problème d'ordre politique. En même temps, si les prix ne tiennent pas suffisamment compte des dimensions sociales, les augmentations risquent de pénaliser de manière disproportionnée les ménages pauvres.

Quoiqu'il en soit, une politique de prix correctement conçue ne suffit pas : encore faut-il que les carences du système de gouvernance ne compromettent pas sa mise en œuvre. Il est nécessaire que l'action publique conduite dans les différents secteurs soit cohérente, car les politiques de développement régional, d'aménagement du territoire, agricole et même énergétique rejaillissent également sur la demande d'eau. Par exemple, les utilisateurs d'eau d'irrigation réagissent aux prix de l'eau, mais aussi aux prix de l'énergie et des produits qu'ils commercialisent, ainsi qu'au soutien des pouvoirs publics.

Par ailleurs, la participation des entreprises privées aux activités du secteur se heurte à des oppositions, parfois pour des raisons idéologiques, mais aussi à cause d'échecs de l'action publique ou des mauvaises performances des prestataires de services eux-mêmes.

Les travaux de l'OCDE montrent que plusieurs principes aident à surmonter la résistance que rencontrent les réformes ; entre autres : appliquer les réformes dans l'ordre qui convient ; identifier les usagers qui seront « lésés » et concevoir des mécanismes de compensation à leur intention ; associer différents groupes d'intérêts aux décisions ; et réunir des coalitions favorables aux programmes de réformes.

La réponse de l'OCDE

Je voudrais conclure en ajoutant quelques mots sur les activités que l'OCDE conduit actuellement pour aider les pays à relever tous ces défis. Il est urgent de dresser le bilan des expériences récentes, de caractériser les bonnes pratiques et de concevoir des méthodes concrètes pour aider les pouvoirs publics aux différents échelons, ainsi que les autres parties concernées. Nous étudions aussi bien les avancées récentes de la réflexion théorique que les expériences de réformes conduites dans de nombreux pays, pour comprendre ce qui marche (et ce qui ne marche pas) dans différents contextes. Mes collègues de l'OCDE vous en parleront plus en détail cet après-midi, lors d'une séance spéciale salle Pasteur.

Nos travaux portent en premier lieu sur les aspects économiques et financiers de la gestion des ressources en eau et de la fourniture durable des services. Mais nous n'oublions pas qu'une meilleure coordination et un meilleur ciblage sont nécessaires dans le traitement des questions liées à l'eau dans la sphère internationale. Ces questions ne sont pas gérées par une institution unique, mais par une multitude d'instances, qui se partagent les différentes dimensions d'un même problème. C'est pourquoi l'OCDE, outre les analyses qu'elle réalise pour contribuer à améliorer la gestion de l'eau, s'emploie avec d'autres institutions internationales à renforcer la cohérence des activités des unes et des autres, et à mettre au point un programme intégré. Nous espérons arriver à bon port à l'occasion du prochain Forum mondial de l'eau, à Istanbul.

Nous collaborons avec le Conseil mondial de l'eau, le Partenariat mondial pour l'eau, le Conseil consultatif sur l'eau et l'assainissement auprès du Secrétaire général de l'ONU, la FAO et d'autres organes de l'ONU, AquaFed et d'autres représentants d'un secteur privé divers, mais aussi avec des ONG et d'autres groupes issus de la société civile. Personnellement, j'ai participé à de nombreuses

initiatives dans ce domaine, notamment lorsque j'ai présidé le [Groupe de travail Gurría sur le financement des services d'eau et d'assainissement](#), dans la continuité du « World Panel on Financing Water Infrastructure », plus connu sous le nom de Panel Camdessus.

Pour ce qui est des analyses, l'OCDE s'intéresse aux tendances et aux problèmes pratiques de la tarification de l'eau pour les usages domestiques et agricoles. En outre, nous concevons des outils pour aider les pouvoirs publics à bâtir des plans d'investissement dans les infrastructures hydrauliques et à instaurer une concertation efficace sur la planification stratégique des financements.

Nous sommes en train d'étudier les aspects de la gouvernance susceptibles de faciliter la participation du secteur privé à la fourniture et au financement des services de l'eau, et de favoriser un accès de tous à ces services, de manière efficace et efficiente. A cette fin, nous prenons en considération la diversité des acteurs privés présents dans le secteur de l'eau, et la nécessité de mettre en place des partenariats de meilleure qualité entre les responsables publics, le secteur privé et les populations locales.

Les résultats d'une grande initiative que nous avons lancée il y a deux ans, sur la base des travaux conduits depuis plusieurs décennies, ont été présentés à la Semaine mondiale de l'eau organisée récemment à Stockholm. Ses principaux enseignements seront de nouveau examinés au [Forum mondial de l'OCDE sur le développement durable](#), qui se tiendra à Paris les 1ers et 2 décembre. Les commentaires des participants seront intégrés à notre rapport final, que je présenterai au 5ème Forum mondial de l'eau à Istanbul, en mars 2009.

Nous avançons donc sur des voies parallèles, en construisant l'une des réponses les plus plurielles à ce problème mondial.

Mesdames et Messieurs,

Dire que l'eau est l'essence de la vie est un lieu commun. C'est peut-être exagéré. Mais elle est en tout cas essentielle à la vie. Qu'il s'agisse de l'action publique ou des comportements collectifs, l'immobilisme fait présager des lendemains très sombres. Les relations entre nos erreurs en tant que décideurs et administrateurs, notre comportement quotidien en tant que producteurs et consommateurs, et la situation désespérée de nombreux pays deviennent de plus en plus visibles.

Un changement culturel majeur s'impose aujourd'hui en ce qui concerne notre rapport à ce précieux liquide. Nous avons un besoin urgent de nouvelles politiques, de réformes, d'engagements internationaux et d'innovation. Comme l'a dit un jour le défenseur de l'environnement David Brower, nous devons commencer à penser comme une rivière pour laisser en héritage aux futures générations la beauté et la vie.

Les travaux de l'OCDE amènent à la conclusion que les solutions à la crise de l'eau existent et que nous connaissons déjà la plupart d'entre elles. Le vrai problème consiste à les mettre en œuvre, à les adapter aux contextes locaux et à surmonter les obstacles à la réforme. Nous avons aussi besoin de rassembler les principaux acteurs des différents secteurs concernés pour unir nos forces et répartir les risques et les responsabilités, dans l'optique d'assurer un accès universel à ce bien public mondial qu'est l'eau. Ainsi, la promesse ne restera pas lettre morte.

A l'OCDE, nous aspirons à collaborer avec vous tous sur cette mission très difficile. Ce Congrès promet d'apporter une contribution précieuse au débat, et je formule le vœu que vos travaux de réflexion soient couronnés de succès. Merci beaucoup.

Aussi disponible :

■ [Water for All: A Matter of Good Governance - The OECD Perspective](#) (Anglais)

Documents connexes :

■ [Le défi de l'eau : la réponse de l'OCDE](#) (Français)

Haut de la page