

# Gouverner les politiques de l'eau

Par Aziza AKHMOUCH

Responsable du programme sur la gouvernance de l'eau de l'OCDE

et Delphine CLAVREUL

Analyste des politiques se rattachant au programme sur la gouvernance de l'eau de l'OCDE

Le changement climatique, les pressions démographiques et l'urbanisation croissante représentent pour les décideurs, partout dans le monde, des enjeux considérables en matière de gestion de l'eau. Les caractéristiques intrinsèques de la gestion de l'eau – multi-échelles, multi-acteurs, multi-temporelle – et ses externalités très fortes dans des domaines aussi essentiels que la santé publique, l'agriculture, l'énergie et le développement territorial font de sa « gouvernance » une condition de succès essentielle à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques publiques contribuant au développement économique des territoires, à la préservation de l'environnement et au bien-être des citoyens. Depuis 2010, l'OCDE conseille les gouvernements, à tous les niveaux, sur la façon de concevoir et de mettre en œuvre les politiques de l'eau, notamment depuis l'adoption des principes de l'OCDE sur la gouvernance de l'eau, qui visent à améliorer les systèmes de gouvernance pour permettre de gérer les ressources en eau en trop grande ou en trop faible quantité, ou de trop mauvaise qualité, de manière durable, intégrée et inclusive.

## De la nécessité d'une gouvernance résiliente pour faire face aux défis futurs

Les projections à l'horizon 2050 rappellent qu'avec une population mondiale de 9,7 milliards de personnes et une demande en eau globale qui aura augmenté de 55 %, les conflits d'usages seront inévitables sans une transition sérieuse d'une gestion de crises vers une gestion des risques (OCDE, 2012a). Les risques d'inondation, de sécheresse, de pollution, ainsi que la capacité de garantir la couverture universelle des services d'eau et d'assainissement sont d'autant plus considérables que les ressources en eau sont déjà surexploitées ou font l'objet de prélèvements excessifs dans de nombreuses régions du monde. Par ailleurs, 4 milliards de personnes vivront dans des zones de stress hydrique, y compris dans des pays actuellement riches en eau, comme en témoigne la récente crise de l'eau potable qui a affecté tant Rio de Janeiro que São Paulo, au Brésil.

Dans ce contexte, aucun pays ne peut considérer son niveau actuel de sécurité hydrique et de prestation de services comme étant acquis ; et tous les pays doivent anticiper les tensions futures et conduire, dès aujourd'hui, les réformes nécessaires pour pallier des déficits qui s'exacerberont demain. Relever les défis de l'eau actuels et futurs exige des politiques publiques robustes, qui ciblent des objectifs mesurables inscrits dans des calendriers prédéterminés, à l'échelle appropriée, qui s'appuient sur une répartition claire des tâches entre les autorités responsables et qui fassent l'objet d'un suivi et d'une éva-

luation réguliers. Une gouvernance de l'eau efficace, efficiente et inclusive contribue à l'élaboration et à la mise en œuvre de ces politiques publiques dans un partage des responsabilités entre les différents niveaux de gouvernement et une coopération avec les parties prenantes.

En 1977, la Conférence des Nations Unies sur l'eau, à Mar del Plata (en Argentine), marqua un tournant dans les politiques de l'eau en reconnaissant la nécessité de passer d'une gestion de l'offre à une gestion de la demande en eau. Les solutions « techniques » jusque-là privilégiées par l'ingénierie hydraulique devaient dès lors être accompagnées d'institutions solides et d'instruments économiques capables de refléter les réalités du terrain, de coordonner les acteurs à différentes échelles, de collecter les ressources financières nécessaires et d'assigner une valeur à l'eau pour en encourager un usage rationnel. En 1992, les « Principes de Dublin » apportaient les premières normes universelles de gouvernance de l'eau basées sur une « gestion intégrée des ressources en eau ». Au cours des deux décennies qui ont suivi, la perception croissante d'une crise de l'eau a entraîné une prolifération de la littérature sur la gouvernance de l'eau, laquelle a été récemment synthétisée dans un ouvrage coécrit par Woodhouse et Muller (2017).

C'est en 2009 que l'OCDE initie son programme sur la gouvernance de l'eau afin d'accompagner les gouvernements dans leurs réformes au travers d'analyses économiques, de dialogues, de politiques, de standards et de comparaisons internationales.

Ce travail part d'une triple affirmation : tout d'abord, la gestion de l'eau ne doit pas être appréhendée comme un enjeu sectoriel ou environnemental, mais comme un enjeu économique qui conditionne le développement des territoires et le bien-être des populations ; ensuite, les crises de l'eau sont souvent d'abord des crises de gouvernance (OCDE, 2015a), en ce sens qu'elles relèvent plus de lacunes dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques que du contenu même de ces politiques ; enfin, s'il ne peut y avoir de solution uniforme face à la diversité des cadres juridiques et institutionnels, des pratiques culturelles, ainsi que des conditions climatiques, géographiques et économiques, des principes communs peuvent néanmoins s'appliquer à différents contextes et territoires. Dès lors, la gouvernance devient essentielle pour organiser les règles politiques, institutionnelles et administratives, ainsi que les pratiques et les processus (formels et informels) au travers desquels les décisions sont prises et mises en œuvre, les parties prenantes peuvent exprimer leurs intérêts et voir leurs préoccupations prises en compte, et les décideurs rendent des comptes (OECD, 2015a).

### Une gouvernance à la croisée de dynamiques exogènes aux politiques de l'eau

Le rôle de la gouvernance est d'autant plus fondamental pour intégrer les différents acteurs, domaines de politiques et territoires que d'importantes réformes (récentes ou en cours) exogènes au secteur de l'eau ont d'ores et déjà des répercussions dans le secteur. Quatre d'entre elles sont particulièrement saillantes : les réformes territoriales, qui rebattent les cartes de l'action publique dans de nombreux pays de l'OCDE ; l'expansion du numérique, qui favorise l'interconnexion des services publics, et donc la complémentarité des politiques ; la pression démocratique, qui reflète une crise de confiance et l'exigence d'une plus grande redevabilité des décideurs ; et, enfin, les contrecoups de la crise économique et les conséquences de celle-ci pour l'investissement public.

Les réformes territoriales ont des incidences fortes sur les cadres de gouvernance de l'eau. Elles cherchent souvent à répondre à des préoccupations d'équité et d'efficacité en reconsidérant les périmètres de l'action publique à différentes échelles pour rendre plus efficace le fonctionnement de la décentralisation et du principe de subsidiarité, et permettre des économies d'échelle. Ce faisant, elles ont des conséquences directes sur la gestion de l'eau, puisqu'il s'agit d'une compétence largement décentralisée, dans nombre de pays. En Italie, par exemple, la création des zones territoriales optimales en 1994 a permis de réduire le nombre des opérateurs de 8 000 à 115 seulement, au cours des quinze dernières années. Aux Pays-Bas, une réforme (avortée) visant à fusionner les 12 provinces en 5 régions était supposée englober les compétences des autorités régionales de l'eau nées au XIII<sup>e</sup> siècle. Enfin, en France, les lois NOTRe (de nouvelle organisation territoriale de la République) et MAPTAM (de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation

des métropoles) réorganisent la gestion des milieux aquatiques, des inondations et des services d'eau et d'assainissement en s'appuyant sur les deux échelons que sont les métropoles et les régions, avec pour conséquence escomptée, le passage de 30 000 à 3 000 du nombre des autorités organisatrices, d'ici à 2025.

La numérisation croissante des services de l'eau est source d'horizontalité avec d'autres secteurs. Les interconnexions sont de plus en plus nombreuses avec les services météorologiques pour anticiper les catastrophes liées à l'eau et avec les directions d'urbanisme pour lutter contre les inondations en réquisitionnant les canalisations permettant de stocker le trop-plein d'eau. Les compteurs intelligents créent aussi de nouvelles externalités avec les assureurs. Le numérique se manifeste donc par un décloisonnement des services au profit de plus grandes synergies entre politiques publiques, et laisse entrevoir une gouvernance plus ouverte, dans laquelle le citoyen-consommateur est à la fois une cible et un acteur.

Redonner un rôle central aux citoyens dans les politiques de l'eau est une nécessité majeure pour les décideurs, dans un climat de crise dans la confiance placée par les administrés dans leurs gouvernants. Grâce aux technologies de communication, l'information est plus accessible à l'usager-citoyen et met en relief les carences, les échecs et les mauvaises pratiques. Les mobilisations citoyennes accentuent la pression démocratique, comme l'ont démontré les manifestations autour du projet de barrage de Sivens, en France, ou la fin de la gratuité de l'eau en Irlande. Cela exige de repenser la façon dont les politiques de l'eau sont élaborées et mises en œuvre, afin de leur assurer une meilleure acceptabilité sociale et politique.

Enfin, dans un contexte de récession économique, la question du renouvellement du patrimoine est posée dans de nombreux pays. En France, les besoins futurs en investissement sont colossaux : le patrimoine lié aux services publics d'eau potable et à l'assainissement est estimé entre 331 et 402 milliards d'euros (ERNST & YOUNG, 2012). Or, les sources de financement actuelles dans le secteur sont, et resteront, vraisemblablement, fortement contraintes : la consolidation fiscale réduit les budgets publics disponibles pour l'investissement dans les infrastructures, tandis que la baisse de la consommation d'eau par habitant, qui est de 1 % par an depuis 2000, en France (ONEMA, 2012), diminue les recettes des opérateurs de services, appelant les gouvernements à trouver des solutions innovantes pour financer et assurer la sécurité de l'eau. Certaines pistes d'action consistent à faire le meilleur usage possible des mécanismes de financement innovants, à prendre en considération des options à moindre coût (infrastructures vertes, etc.) et à engager un dialogue à long terme avec certains acteurs, tels que les promoteurs immobiliers ou les investisseurs institutionnels.

Ces évolutions ont été d'autant plus transformatrices qu'elles ont été accélérées par des bouleversements intervenus sur le plan international. Adoptés en septembre 2015, les dix-sept Objectifs de développement durable de l'ONU (ODD) inscrivent les politiques de l'eau dans une

vision universelle de l'Agenda 2030, avec un Objectif n°6 spécifique et de nombreuses autres cibles de progrès en matière de lutte contre la pauvreté, d'amélioration de la santé ou encore de développement des villes. Cette architecture donne à l'eau un rôle de « connecteur » dans la mise en œuvre des ODD qui appelle tous les pays – quel que soit leur niveau de revenus – à apporter des améliorations tangibles à la vie de leurs citoyens. Les systèmes de gouvernance seront essentiels pour faciliter la mise en œuvre de ces engagements en assurant les conditions cadres permettant de gérer l'eau de manière durable, intégrée et inclusive.

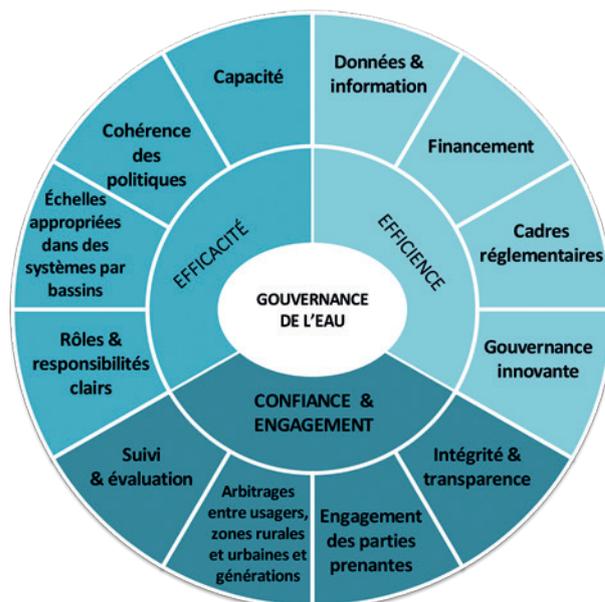
À cette avancée s'ajoute l'accord historique sur le climat conclu à Paris à l'issue de la COP 21, qui, au travers d'une journée dédiée, a permis d'interpeller les gouvernements et la communauté internationale sur l'importance de l'eau dans les politiques d'adaptation au changement climatique. Fin 2015, 92 % des contributions nationales (INDC - *Intended Nationally Determined Contributions*) incluaient l'eau dans leurs priorités d'action.

Enfin, des discussions sont en cours sur une révision possible de la directive cadre sur l'eau de l'Union européenne et de ses directives filles <sup>(1)</sup> pour rendre leur mise en œuvre plus pragmatique et faciliter l'intégration de leurs objectifs dans d'autres politiques sectorielles de l'Union.

### Les principes de l'OCDE sur la gouvernance de l'eau

En raison de ses caractéristiques intrinsèques, la gestion de l'eau exige une gouvernance pluri-niveaux. Tout d'abord, bien souvent, les frontières hydrographiques et administratives ne coïncident pas, cela pose la question de l'échelle fonctionnelle de la gestion de l'eau dans le cadre de systèmes de bassin versant intégrés. De plus, l'eau douce est une préoccupation à la fois mondiale et locale impliquant un large éventail de parties prenantes des secteurs public, privé et non lucratif dans les processus décisionnels. L'eau est un secteur à forte intensité capitalistique et monopolistique, avec d'importantes défaillances de marché qui rendent la coordination et la régulation essentielles pour préserver l'intérêt général. La politique de l'eau est complexe et fortement corrélée à des domaines cruciaux pour le développement, tels que la lutte contre la pauvreté, la protection de l'environnement, l'agriculture, l'énergie, l'aménagement du territoire et le développement régional. Enfin, à des degrés divers, les pays ont alloué à des niveaux infranationaux des compétences de plus en plus complexes qui exigent des ressources considérables, ce qui génère des interdépendances et de forts risques de fragmentation tant territoriale qu'institutionnelle.

Depuis huit ans, l'OCDE analyse les déficits de gouvernance qui entravent la conception et la mise en œuvre des politiques de l'eau dans 17 pays de l'OCDE (2011) et dans 13 pays d'Amérique latine (2012b), tout en appuyant des processus de réforme de l'eau dans le cadre de dialogues nationaux entre politiques, au Mexique (2013), aux Pays-Bas (2014a), en Jordanie (2014b), en Tunisie (2014c), au



Les principes de l'OCDE sur la gouvernance de l'eau (source : OCDE, 2015a).

Brésil (2015b) et en Corée (2017, à venir). Des analyses et des travaux thématiques ont aussi été développés sur l'engagement des parties prenantes, la gestion de l'eau dans les villes et la gouvernance des régulateurs de l'eau (2015d). Les retours d'expérience sur ces travaux ont permis de développer les principes de l'OCDE sur la gouvernance de l'eau, qui ont été adoptés en juin 2015 par les 35 pays membres pour encourager des politiques de l'eau qui soient efficaces, efficientes et inclusives.

Les principes de l'OCDE se structurent autour de trois dimensions complémentaires de la gouvernance :

- **l'efficacité** réfère à la contribution de la gouvernance à la définition d'objectifs de politique de l'eau qui soient clairs et durables à différents niveaux de gouvernement, afin de les mettre en œuvre et de les atteindre. Il s'agit de clarifier l'attribution des rôles et des responsabilités, de gérer l'eau aux échelles appropriées, d'encourager la coordination intersectorielle et de mettre les capacités en adéquation avec la complexité des défis de l'eau à relever ;
- **l'efficacité** se rapporte à la contribution de la gouvernance à la maximisation des bénéfices de la gestion durable de l'eau et du bien-être, et ce, au moindre coût pour la société. Cela repose sur le partage de l'information et des données, la mobilisation des financements, l'application des cadres réglementaires et la promotion de pratiques innovantes (collaborations inter-municipales, partenariats urbains-ruraux, etc.) ;
- **la confiance et l'engagement** font référence à la contribution de la gouvernance à l'instauration de la confiance publique et à l'inclusion des parties prenantes dans les

(1) Ces directives portent sur les eaux souterraines, les normes de qualité environnementale dans le domaine de l'eau, les inondations et les milieux marins.

décisions qui les concernent. Il s'agit de généraliser les pratiques d'intégrité et de transparence, de gérer les arbitrages entre les usagers, les régions et les générations, et d'assurer le suivi et l'évaluation des politiques de l'eau pour les adapter aux circonstances.

Depuis leur adoption par les pays membres de l'OCDE, 7 autres pays (Brésil, Chine, Colombie, Maroc, Pérou, Roumanie et Afrique du Sud) et plus de 150 acteurs se sont engagés à intégrer ces principes dans leurs politiques et leurs activités.

### De l'utilité de disposer d'indicateurs sur la gouvernance de l'eau

La gouvernance de l'eau est un moyen pour parvenir à une fin, plutôt qu'une fin en soi. Il est dès lors fondamental de mesurer la performance des structures de gouvernance afin d'évaluer leur contribution à une meilleure gestion de l'eau à court, moyen et long termes. L'évaluation des cadres de gouvernance dans lesquels s'inscrivent les politiques de l'eau exige de développer des indicateurs consensuels, des outils indispensables à l'instauration d'un dialogue entre différents acteurs, sur une base factuelle, pour guider les processus décisionnels.

L'OCDE élabore actuellement un travail important visant le développement de ces indicateurs de gouvernance de l'eau qui permettront à toute partie prenante de déterminer non seulement si les conditions-cadres sont en place pour chacun des 12 principes, mais également de mesurer les progrès accomplis dans le temps, ainsi que l'impact des politiques en termes de résultats, notamment l'accroissement du bien-être des citoyens. Cette démarche n'est évidemment pas dénuée de difficultés liées aux multiples dimensions (institutionnelles, politiques, sociales, environnementales et économiques) de la gouvernance de l'eau et à la très grande diversité des arrangements institutionnels entre les pays et en leur sein. Enfin, les liens de causalité entre les politiques de l'eau et les résultats sont essentiels, mais ils sont délicats à établir. Les travaux en cours tiennent compte de ces écueils pour proposer un cadre pragmatique d'autoévaluation et faciliter le « *bench-learning* » qui permettra, à terme, de développer des politiques de l'eau plus efficaces permettant de meilleures conditions d'existence.

### Bibliographie

ERNST & YOUNG (2012), *Étude de calcul de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau pour les bassins hydrographiques français en application de la directive cadre sur l'eau*, étude réalisée pour le compte de l'Office international de l'Eau, OCDE (2017, à paraître).

*Enhancing Water Use Efficiency in Korea*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2015a), *Principes de l'OCDE sur la gouvernance de l'eau* : <http://www.oecd.org/governance/oecd-principles-on-water-governance.htm>

OCDE (2015b), *Water Resources Governance in Brazil*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2015c), *Stakeholder Engagement for Inclusive Water Governance*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2014a), *Water Governance in the Netherlands Fit for the Future?*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2014b), *La Gouvernance des services de l'eau en Jordanie : surmonter les défis de la participation du secteur privé*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2014c), *La Gouvernance des services de l'eau en Tunisie : surmonter les défis de la participation du secteur privé*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2013), *Making Water Reform Happen in Mexico*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2012a), *Perspectives environnementales de l'OCDE à l'horizon 2050*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2012b), *Water Governance in Latin America and the Caribbean – A Multi-level Approach*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2011), *La Gouvernance de l'eau dans les pays de l'OCDE : une approche pluri-niveaux*, Éditions OCDE, Paris.

ONEMA (2012), *Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement. Panorama des services et de leur performance*, Office national de l'eau et des milieux aquatiques, Paris.

WOODHOUSE & MULLER (2017), "Water Governance – An Historical Perspective on Current Debates", *World Development*, vol. 92, April, pp. 225-241.