

Précis

BANQUE MONDIALE DÉPARTEMENT DE L'ÉVALUATION DES OPÉRATIONS PRINTEMPS 2002 NUMÉRO 221

Stratégie de la Banque mondiale pour l'eau : Un pont vers l'avenir

En 1997, plus de 1,1 milliard d'habitants des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire ne pouvaient avoir accès à une source d'eau salubre et un nombre bien plus important encore ne disposaient pas d'équipements d'assainissement adéquats. Aujourd'hui, 166 millions d'individus vivant dans 18 pays souffrent d'une pénurie de l'eau, et 270 millions d'individus dans 11 autres pays sont considérés comme souffrant d'un « stress hydrique ». D'ici à 2025, les populations touchées passeront de 436 millions à quelque 3 milliards de personnes, soit à peu près 40 % de la population mondiale, la plupart vivant dans les pays les plus démunis. On s'accorde maintenant à reconnaître que la gravité du problème exige une approche stratégique mettant l'accent sur une gestion équitable et durable des ressources en eau.

Un problème croissant

De l'avis général des participants au deuxième Forum mondial de l'eau organisé à La Haye en mars 2000, les investissements à consentir d'ici 2025 pour satisfaire les besoins en eau de l'agriculture, de l'industrie, des réseaux d'adduction d'eau et d'assainissement et de la gestion environnementale passeront à 180 milliards de dollars par an, contre 70 à 80 milliards de dollars actuellement. On ne pourra relever ce défi que si les pays en développement parviennent à instaurer un climat d'investissement favorable au secteur privé et à absorber ces investissements. La réalisation de ces deux objectifs passe par la stabilité politique, la bonne gestion des affaires publiques et le renforcement des institutions, en particulier des droits de propriété, de

l'État de droit, de la transparence et de la participation.

La stratégie de la Banque pour l'eau

Dans le cadre de la mise au point de la nouvelle Stratégie sectorielle pour les ressources en eau de la Banque mondiale, le Département de l'évaluation des opérations (OED) a entrepris d'examiner l'efficacité avec laquelle la stratégie actuelle de la Banque avait été appliquée. La philosophie de l'approche globale dont s'inspirait la *Gestion des ressources en eau (la Stratégie)* de 1993 a pris corps lorsque la Banque a constaté avec une inquiétude grandissante que les opérations concernant le secteur de l'eau ne permettaient pas de promouvoir un développement durable — dans le portefeuille de la Banque,



les projets centrés sur l'eau ou liés à l'eau étaient ceux dont les résultats étaient les plus décevants — et que la mauvaise gestion des ressources mondiales en eau et la mauvaise qualité des services, en particulier pour les pauvres, ont suscité des préoccupations croissantes au sein de la communauté internationale.

La Stratégie répond tout à fait aux impératifs d'une gestion rationnelle et durable des ressources en eau. La pertinence de ses principes clés a été réaffirmée par la Session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies, qui a appelé à prendre des mesures d'urgence face à la crise de l'eau douce qui se profile à l'horizon. Cette stratégie tient dûment compte du fait que les pays emprunteurs doivent reformer leurs institutions, leurs politiques et leurs systèmes de planification dans le domaine de la gestion de l'eau s'ils veulent pourvoir de meilleure façon aux besoins en eau de leurs populations (encadré 1). Elle reconnaît aussi que cela implique de la part de la Banque qu'elle modifie ses processus internes, les formations dispensées, la répartition des qualifications et les ressources consacrées aux opérations centrées sur l'eau ou liées à l'eau. Elle recommande principalement que la Banque et ses pays membres adoptent une nouvelle approche qui reconnaisse que l'eau est une ressource naturelle rare, dont le transport et l'utilisation donnent lieu à de nombreuses interactions.

Les cadres d'analyse d'ensemble que préconise le document de Stratégie sont conçus pour guider les décisions concernant l'eau. Ils reposent sur deux grandes lignes de force : mettre au point un système global de gestion des ressources en eau, qui intègre les besoins des sous-secteurs des services d'eau, et présenter un programme de réformes et des innovations afin d'améliorer la pertinence, l'efficacité et la viabilité des principaux sous-secteurs des services d'eau (figure 1).

La stratégie est appliquée de manière générale — mais sa mise en œuvre est fragmentaire et inégale

La mise en œuvre de la *Stratégie* de 1993 a permis de faire avancer les buts institutionnels de la Banque ainsi que la mission qui lui a été assignée, et elle a contribué à dégager un début de consensus sur la gestion des ressources en eau. Mais si la stratégie est appliquée de manière générale, sa mise en œuvre demeure néanmoins fragmentaire et inégale, avec des différences marquées entre les Régions, les pays et les sous-secteurs. Des efforts restent à faire pour adapter la *Stratégie* aux différents contextes nationaux et pour articuler la gestion des ressources en eau avec l'organisation de services viables.

Forger des partenariats internationaux et renforcer les capacités

La Banque a su formuler une politique publique de l'eau à l'échelon régional et mondial en favorisant la mise en place d'un nombre croissant de partenariats internationaux. Il convient de noter à cet égard la création en 1996 du Partenariat mondial de l'eau et du Conseil mondial de l'eau, dont les

travaux ont abouti à l'élaboration de la Stratégie mondiale pour l'eau qui a été présentée au deuxième Forum mondial de l'eau. La mise en place de la Commission mondiale des barages à l'initiative de la Banque et de l'Union internationale pour la conservation de la nature est un autre exemple de collaboration fructueuse. Plus récemment, la Banque a facilité la création du Forum de l'eau en Afrique, qui a abouti à la création du Consortium international pour la coopération dans le Bassin du Nil. Dans une optique à long terme, le partenariat pour l'eau et l'assainissement du Programme des Nations Unies pour le développement et de la Banque mondiale a été particulièrement efficace dans plus de 30 pays, où il a renforcé les réformes de portée nationale engagées par les pouvoirs publics à l'appui d'initiatives d'inspiration locale adaptées à la demande.

Les réformes sont difficiles

Un grand nombre des principes qui sous-tendent la Stratégie sont systématiquement inclus dans les études économiques et sectorielles, ce qui a conduit la Banque à participer à un nombre croissant de partenariats internationaux pour l'eau, mais la sensibilisation aux problèmes de la mise en valeur de l'eau dans le cadre des Stratégies d'assistance aux pays demeure un vœu pieux. Les interventions de la Banque ont peu d'influence sur les réformes concernant la gestion

Encadré 1 : La stratégie de 1993.

Cette stratégie avait pour objet d'aider les gouvernements à réformer les politiques publiques, l'appareil de planification et le cadre institutionnel, à savoir :

- *Premièrement*, renforcer les capacités institutionnelles et réglementaires des pays emprunteurs pour mettre en place une approche globale de la planification et de la gestion du secteur de l'eau.
- *Deuxièmement*, encourager la coopération internationale dans le domaine de la gestion et de l'utilisation des étendues et des voies d'eau internationales.
- *Troisièmement*, tirer parti des avantages comparatifs des organisations extérieures à la Banque et associer les intéressés aux décisions qui les affectent.
- *Quatrièmement*, adopter des droits d'usage de l'eau, une tarification et des mesures qui encouragent la répartition rationnelle et efficace des ressources entre les différentes utilisations de l'eau, découragent le gaspillage et permettent d'assurer des services d'alimentation en eau suffisants.
- Et *cinquièmement*, faire en sorte que les opérations dans le secteur de l'eau améliorent le cadre de vie et le milieu naturel, en accordant une attention spéciale aux politiques de sauvegarde, aux impacts sociaux (en particulier sur les femmes) et à la satisfaction des besoins des pauvres.

des ressources en eau, sauf dans les petits pays. Et si c'est le cas, encore faut-il adapter les interventions de la Banque à la situation des pays et aux activités des autres acteurs internationaux. D'autres institutions de développement, et notamment les organismes multilatéraux et bilatéraux de développement, les organisations non gouvernementales (ONG) et le secteur privé, peuvent influencer sur le rythme et le cours des réformes, et c'est ce qu'elles font. La promotion de la collaboration avec ces participants est un élément important de la Stratégie, en particulier dans de grands pays comme la Chine, l'Inde, le Mexique et le Brésil, où il est essentiel que la Banque se montre plus sélective en démultipliant le montant relativement modeste de ses apports d'aide extérieure.

Les principes généraux qui sont au cœur de la *Stratégie* n'ont pas été largement adoptés par les services de la Banque. C'est moins là le signe d'un échec qu'une indication de la complexité de la réforme du secteur de l'eau. L'expérience des pays membres de l'OCDE montre à quel point ce type de réforme est difficile. Même avec les atouts que représentent une saine gestion des affaires publiques, la participation, les institutions et les compétences — atouts qui font le plus souvent défaut aux pays clients de la Banque —, il faut de 10 à 20 ans pour mener ces réformes à leur terme. Deux seulement des six Régions de la Banque (la Région Afrique et la Région Moyen-Orient et Afrique du Nord) se sont dotées de stratégies de l'eau conformes à celle établie par la Banque, et une seule (la Région Moyen-Orient et Afrique du Nord) a formulé des programmes nationaux et sectoriels qui s'articulent autour de priorités définies à l'échelon régional. D'autres régions au contraire, comme la Région Amérique latine et Caraïbes, regroupent des stratégies sous-sectorielles pour élaborer à partir de là des stratégies nationales et régionales. Rares sont les emprunteurs ayant une optique intégrée et à long terme qui estiment que l'eau est une ressource vitale devant faire l'objet d'une gestion attentive si l'on veut assurer la disponibilité à long terme de la ressource et garantir aux usagers des conditions d'accès et d'utilisation équitables.

Les réformes demandent également du temps. Trop souvent, la Banque a pensé que les investissements seraient rapidement suivis de réformes. Mais, dans le secteur de l'alimentation en eau et de l'assainissement, on obtient souvent de meilleurs résultats lorsque l'investissement est subordonné à la mise en œuvre de réformes.

De l'importance du leadership et de la prise en charge des opérations par les acteurs concernés

Dans les pays où la cause des réformes est entendue, les résultats peuvent être remarquables. Au Brésil, le bilan des programmes de la Banque dans le secteur de l'eau est très satisfaisant dans l'État du Ceara parce que le Gouverneur s'y intéresse personnellement et que ce sont les populations locales qui ont pris en charge les opérations et la gestion des programmes. En Inde, le ministre en Chef de l'Andhra Pradesh a pu mener à bien un programme de réformes de

vaste portée dans le secteur de l'irrigation

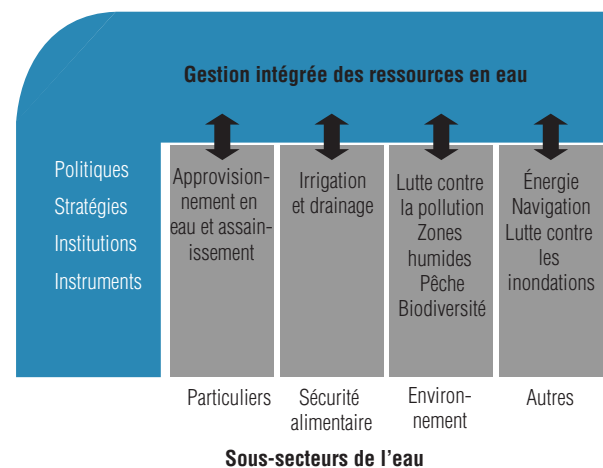
Opérations intersectorielles, différences sous-sectorielles

Le nombre des opérations intersectorielles de gestion des ressources en eau augmente, mais lentement. La plupart des opérations de la Banque restent centrées sur les projets parce qu'elle considère que c'est la façon la plus efficace de renforcer les capacités, d'introduire des réformes et d'effectuer des études économiques et sectorielles à un moment où les budgets diminuent. De fait, il apparaît que, lorsque les projets sont centrés sur l'organisation des services, comme le requiert la *Stratégie* — plutôt que sur un programme d'action global —, il y a moins de projets à problèmes et que la dynamique des réformes y gagne. C'est la raison pour laquelle les efforts déployés par la Banque pour faire avancer les réformes, et renforcer les capacités ne sont pas à la mesure des gageures auxquelles sont confrontés la plupart des pays.

L'une des difficultés majeures tient au fait que le fonctionnement des principaux sous-secteurs de l'eau (alimentation en eau, irrigation et drainage, hydroélectricité, maîtrise des crues et environnement) est compartimenté et qu'il y a peu de planification et de coopération intersectorielles. En outre, peu de progrès ont été réalisés pour intégrer les activités de gestion des ressources en eau au niveau des bassins fluviaux. Des efforts sont faits pour améliorer l'efficacité des infrastructures et des institutions existantes, mais il reste encore beaucoup à faire.

Il y a aussi des différences notables entre les secteurs : dans les secteurs publics de l'irrigation et du drainage, les réformes accusent maintenant un sérieux retard par rapport au secteur de l'alimentation en eau et de l'assainissement, où les principes de l'exploitation commerciale et la privatisation gagnent de plus en plus de terrain. Les autres éléments importants de la *Stratégie* — aspects juridiques et

Figure 1 : Cadre global de gestion de l'eau



Source : After Global Water Partnership, Towards Water Security: A Framework for Action (Stockholm, 2000).

aspects relevant de l'action gouvernementale, développement institutionnel, participation des parties prenantes aux prises de décision et décentralisation, priorité accordée aux plus pauvres — ne sont encore appliqués que de façon fragmentaire. Si les problèmes de recouvrement des coûts, de qualité de l'eau et de la protection de l'environnement sont davantage pris en ligne de compte, les questions de portée plus générale comme la valeur économique de l'eau, les droits de propriété et d'usage de l'eau et les mécanismes permettant de répartir équitablement des ressources de plus en plus rares ont, elles, été négligées, même lorsque la Banque a entrepris de s'intéresser davantage à la gestion des eaux transfrontières et internationales.

Le point de vue des intéressés

Les parties prenantes locales (au Brésil et en Inde) constatent que la Banque ne semble guère disposée à continuer de tirer les leçons de l'exécution des projets au fur et à mesure qu'ils se déroulent ; une fois le projet approuvé, la Banque attache semble-t-il plus d'importance au processus qu'aux questions de fond. Par la suite, elle met davantage l'accent sur la réalisation des objectifs de décaissement fixés et sur la conformité aux directives et obligations définies par le siège, éléments qui, d'après les intéressés, n'ont guère de rapport avec les questions et les préoccupations locales. Le manque de stabilité des équipes de la Banque est également perçu comme un problème. Les parties prenantes déplorent que cette situation empêche les agents de l'institution de consacrer davantage de temps aux activités hors prêt et au débat sur l'action à mener par les pouvoirs publics dans le domaine de l'eau.

Gérer la complexité

Déterminer le bon degré de complexité et d'échelonnement des opérations est l'un des dilemmes non résolus de l'approche globale et intégrée. On ne peut tout faire à la fois. Le Projet d'alimentation en eau et d'assainissement d'Izmir (Turquie) montre qu'il n'est pas souhaitable d'engager des fonds pour de vastes travaux d'expansion des équipements sans avoir au préalable réglé les problèmes institutionnels fondamentaux. Un programme évolutif visant d'abord à renforcer les capacités de gestion et à encourager une utilisation efficace des installations existantes aurait constitué une meilleure approche. Par contre, le Projet eau dans les zones montagneuses du Lesotho s'appuyait dans une large mesure sur les principes de la *Stratégie*, mais la taille et la complexité mêmes de l'opération a conduit à mettre en place un organisme d'exécution national influent que le gouvernement aura du mal à contrôler, et la construction du barrage a éclipsé les problèmes d'alimentation en eau et d'assainissement. Une planification d'ensemble est certes essentielle, mais on peut obtenir de meilleurs résultats avec des opérations de développement spécifiques, d'une envergure raisonnable et échelonnées dans le temps.

Des obstacles demeurent

Il est difficile de concilier à la fois les impératifs de la stratégie de l'eau de la Banque, les priorités des pays en matière de mise en valeur de l'eau et ce que la Banque peut accomplir compte tenu des contraintes qu'imposent l'organisation interne, les budgets, la composition du personnel et les structures d'incitation. Dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement, et plus récemment dans celui de l'environnement, la Banque a exploité son avantage stratégique. Mais dans d'autres domaines et particulièrement dans celui de l'irrigation, elle doit engager des réformes internes pour devenir plus efficace.

Il faut renforcer et systématiser les liens entre les services de la Banque — en particulier pour mieux centrer les actions de développement sur la lutte contre la pauvreté et le renforcement des institutions. Le traitement global de la gestion des ressources en eau implique des coûts de transaction élevés, en particulier parce que beaucoup de mesures de sauvegarde — en particulier les plus controversées — s'appliquent au développement lié aux ressources hydriques. C'est pourquoi les responsables-pays considèrent que les interventions dans le secteur de l'eau sont des opérations risquées à un moment où les ressources de la Banque diminuent. En outre, la mise en valeur de l'eau transcende souvent les frontières, et la dimension internationale ajoute à la complexité des opérations.

Jusqu'en 2000, aucun groupe n'a été chargé de procéder à la réorganisation institutionnelle de l'ensemble de la Banque qui s'impose afin de lui permettre d'adopter une approche cohérente pour la gestion des ressources en eau, et de suivre le déroulement de cette restructuration. Mais il existe des modèles valables, notamment dans les Régions Afrique, et Moyen-Orient et Afrique du Nord. Et le nouveau Groupe de gestion des ressources en eau créé au début de l'an 2000 au sein de la Vice-présidence Développement écologiquement et socialement durable (ESSD) s'attaquera sans aucun doute à ces questions dans le document de Stratégie sectorielle pour les ressources en eau.

Il faut améliorer les directives

L'enquête menée par l'OED auprès des services de la Banque montre que le taux de satisfaction concernant la

Réaction de la direction

La direction a déclaré que sa stratégie de gestion des ressources en eau s'articulait autour de deux grands objectifs : renforcer l'efficacité de la gestion des ressources en eau dans les pays emprunteurs et se doter d'équipements d'infrastructures adéquats. La direction souligne qu'à ce stade, l'objectif du document de stratégie sectorielle n'est pas d'établir un plan d'action détaillé, mais de s'entendre sur les moyens à mettre en œuvre pour que la Banque puisse être un véritable partenaire pour ses pays clients.

Stratégie est élevé : environ 75 % des agents considèrent que ce document présente une analyse fouillée, cohérente avec les objectifs de l'institution et qui correspond bien aux activités actuelles de la Banque et aux besoins des emprunteurs. Mais près de 60 % des agents informés ont estimé que les recommandations sont difficiles à contrôler. Des enquêtes indépendantes demandées par l'OED montrent aussi que la politique opérationnelle est difficile à utiliser comme document de référence : « C'est trop succinct et trop abstrait pour la plupart des hommes de terrain et des agents de la Banque » a noté une personne interrogée. Plus grave encore, les enquêtes montrent qu'il faut réviser la *Stratégie* sur la base des enseignements tirés et des pratiques optimales internationales. À cet égard, il faut que la Banque élabore des directives rationnelles et souples qui permettent aux agents d'établir les priorités d'intervention et d'opérer les arbitrages nécessaires lorsque la *Stratégie* impose des exigences antinomiques ou lorsque certains de ses éléments risquent de se solder par un échec.

Replacer l'action de la Banque dans le cadre d'une stratégie véritablement intégrée

Avec la crise mondiale de l'eau qui se profile à l'horizon, comme l'a souligné le deuxième Forum mondial de l'eau qui s'est tenu à La Haye au printemps 2000, il est important que la Banque se repositionne pour être en mesure de relever cette gageure, ce qui lui offrira l'occasion de mettre en œuvre une stratégie globale de l'eau fondée sur les principes suivants :

- axer le dialogue avec les pays et le développement institutionnel sur la prise en compte des questions sociales et environnementales dans le cadre de la mise en valeur de l'eau et se préoccuper davantage du problème de répartition des ressources en eau ;
- encourager l'adoption de la stratégie en fondant l'action sur des objectifs partagés, des diagnostics réalistes et des partenariats axés sur les réformes et le renforcement des capacités ;
- créer et maintenir des alliances larges pour la gestion de l'eau avec des partenaires du secteur privé, de la société civile et de la communauté du développement qui partagent les mêmes conceptions ;
- renforcer la gestion interne de la Banque ainsi que le suivi et l'évaluation des activités de gestion des ressources en eau par des mesures tendant à rationaliser l'organisation de l'institution. Encourager l'adoption de stratégies plus cohérentes pour les pays et le secteur de l'eau, renforcer les compétences essentielles, fournir des directives opérationnelles supplémentaires, élargir l'éventail des formations et prendre des dispositions plus rigoureuses en matière d'assurance de la qualité.

Le point de vue des administrateurs

Le Comité pour l'efficacité du développement (CODE) a accueilli favorablement ce rapport et s'est félicité de la collaboration étroite qui s'est instaurée entre l'OED et la Vice-présidence Développement écologiquement et socialement durable (ESSD) au niveau de la direction et du personnel. Le Comité note que la direction a tenu compte de l'étude de l'OED et intégré ses recommandations et conclusions aux travaux devant servir de base à l'élaboration de la stratégie sectorielle. Le CODE s'est déclaré largement en faveur des recommandations de l'OED et de l'engagement continu de la Banque dans la gestion des ressources en eau.



Directeur général, Évaluation des opérations : *Robert Picciotto*
 Directeur, Département de l'évaluation des opérations : *Gregory Ingram*
 Responsable des évaluations sectorielles et thématiques : *Alain Barbu*
 Chef d'équipe : *George Keith Pitman*

► Ce *Précis* est fondé sur le rapport intitulé *Bridging Troubled Waters: Assessing the World Bank Water Resources Strategy* de George Keith Pitman, Responsable senior de l'évaluation, Groupe des évaluations sectorielles et thématiques, OED.

► Les administrateurs et le personnel de la Banque peuvent se procurer les *Précis* auprès de l'Unité de documentation interne et des centres d'information régionaux, et le public, auprès de l'InfoShop de la Banque mondiale. Pour obtenir gratuitement un *Précis*, veuillez contacter le bureau d'assistance de l'OED, par message électronique à l'adresse suivante : eline@worldbank.org ou par téléphone au 1-202/458-4497

Précis

Responsable, Partenariats et gestion des connaissances : *Oswaldo Feinstein* • Rédacteur en chef : *Elizabeth Campbell-Pagé* • Rédactrice : *Caroline McEuen* • Diffusion : *Juicy Qureishi-Huq*

DÉNI DE RESPONSABILITÉ : Les *Précis* de l'OED sont publiés par le Service de vulgarisation et de diffusion, Groupe Partenariats et gestion des connaissances, Département de l'Évaluation des opérations (OEDPK) de la Banque mondiale. Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des services et des rédacteurs du Département de l'évaluation des opérations et ne doivent en aucun cas être attribuées à la Banque mondiale, à ses institutions affiliées ou à ses administrateurs.

Précis also available in English
Précis en español también disponible

@ <http://www.worldbank.org/oed>