

Financement et gouvernance de l'eau

De JUDITH A. REES,
JAMES WINPENNY
et ALAN W HALL

**Global Water Partnership
Comité Technique (TEC)**



Le Global Water Partnership (GWP), créé en 1996, est un réseau international ouvert à toutes les organisations concernées par la gestion des ressources en eau : les pays développés et les pays en développement, les autorités gouvernementales, les organisations de l'ONU, les banques bilatérales et multilatérales de développement, les associations professionnelles, les instituts de recherche, les O.N.G., et le secteur privé. Le GWP a été créé pour stimuler la Gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) dont le but est d'assurer le développement et la gestion coordonnés de l'eau, des territoires et des ressources qui s'y rapportent afin de maximiser le bien-être économique et social de manière équitable et sans toutefois compromettre la pérennité des écosystèmes vitaux.

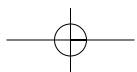
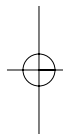
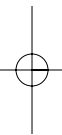
Le GWP œuvre pour la Gestion intégrée des ressources en eau en organisant aux niveaux mondial, régional et national des forums dont le but est d'aider les intéressés à mettre en œuvre de façon pratique la Gestion intégrée des ressources en eau. Ce partenariat est doté d'un Comité Technique (TEC) qui est un groupe composé de 12 personnes de réputation internationale, des spécialistes et des scientifiques dans tous les domaines de la gestion de l'eau. Ce comité, dont les membres viennent du monde entier, apportent aide et conseils techniques aux autres Comités techniques régionaux ainsi qu'au reste du partenariat. Le TEC a été chargé de développer un cadre analytique du secteur de l'eau ainsi que de proposer des actions qui permettent de promouvoir une gestion durable des ressources en eau. Il entretient de constants rapports avec les Comités Techniques Régionaux (RTAC) du GWP dans le monde entier pour faciliter la mise en œuvre de la Gestion intégrée des ressources en eau aux niveaux national et régional. Les présidents des RTAC participent aux travaux du TEC.

L'adoption au niveau mondial de la Gestion intégrée en eau et sa mise en œuvre nécessitent un changement dans la façon dont la communauté internationale mène ses activités, particulièrement en ce qui concerne la manière dont sont effectués les investissements. Pour réaliser des changements de cet ordre et de cette ampleur, il est nécessaire de trouver de nouvelles méthodes pour aborder les problèmes posés aux niveaux mondial, régional et conceptuel dans le cadre des actions à mettre en œuvre.

Cette série d'articles, publiée par le Secrétariat du GWP à Stockholm, a été lancée pour faire connaître les textes commandés et écrits par le TEC pour traiter les domaines les plus importants. Ces textes abordent des questions telles que la définition et la compréhension de la Gestion intégrée des ressources en eau, l'eau pour assurer la production agricole, les partenariats public-privé, et l'eau en tant que bien économique.



Financement et gouvernance de l'eau



©Global Water Partnership

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés.

Imprimé par Elanders, Suède, 2009
Première édition, 2008

Tout usage de la présente publication dans un but commercial, quel qu'il soit, est interdit sans le consentement écrit du Global Water Partnership. Des passages de ce texte ne peuvent être reproduits qu'avec l'autorisation du Global Water Partnership. Toutes les constatations, les interprétations et les conclusions exprimées dans cette publication sont entièrement le fait de l'auteur et ne doivent en aucun cas être attribuées au GWP, ni être considérées comme la voix officielle du Comité Technique du GWP.

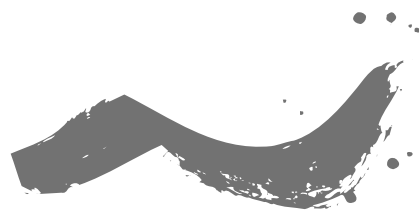
ISSN: 1652-5396

ISBN: 978-91-85321-79-7

TEC BACKGROUND PAPERS**NO. 12**

Financement et gouvernance de l'eau

Judith A Rees, James Winpenny et Alan W Hall



Publié par le Global Water Partnership

Résumé

La question du financement n'a traditionnellement jamais été une priorité au sein du secteur de l'eau, et concerne la plupart du temps les investissements liés à l'offre. Cela n'est plus suffisant, à l'heure où l'augmentation de la population, l'urbanisation et des conditions de vie plus élevées mettent de plus en plus en danger les fragiles ressources en eau de la planète. Le changement climatique constituant une menace supplémentaire, la situation risque de se détériorer davantage.

Les questions liées à l'offre et à l'architecture financière nécessaire à la fourniture des services de base ont été traitées dans le rapport Camdessus de 2003 et celles de la gestion de la demande dans le rapport Gurria de 2006. Ces deux rapports majeurs ont suscité un très fort intérêt pour le financement du secteur de l'eau. Celui-ci s'est toutefois concentré essentiellement sur la fourniture des services, mais très peu sur les questions du financement des systèmes globaux de gestion et de gouvernance des ressources en eau, pourtant critiques pour tous les usagers et pour la protection de l'environnement.

De nombreux commentateurs ont insisté sur le fait que les besoins financiers ne pourront être satisfaits sans la mise en œuvre de réformes majeures dans le domaine de la gouvernance de l'eau. En améliorant la gouvernance de l'eau, l'environnement favorable aux investissements sera renforcé car les risques, commerciaux et politiques, seront mieux compris et mieux abordés.

Depuis une quinzaine d'années, une approche intégrée de la gestion des ressources en eau (GIRE) est devenue l'outil de gestion globale et durable des ressources en eau, et s'est substituée à une approche des prises de décision fragmentée et exclusivement centrée sur la gestion de l'offre, qui était commune aux usages et aux abus des ressources en eau du passé.

L'approche intégrée, la bonne gouvernance de l'eau et le financement sont étroitement liés, mais, à ce jour, cette relation a été peu examinée. Le présent document a pour objectif de mettre ces différents éléments en commun pour permettre l'adoption d'une approche du financement de l'eau plus coordonnée et plus cohérente. Il met l'accent sur le besoin d'une part de financer les fonctions liées aux ressources en eau essentielles à la sécurité et à la durabilité, et d'autre part d'examiner les relations entre les différentes structures de gouvernance et d'organisation du secteur et leur capacité à mobiliser les fonds nécessaires à la fourniture des produits et services de base.

TABLE DES MATIÈRES

Résumé

1. Historique, objectifs et approche de base	6
2. Rôles et fonctions liés au financement	13
3. Les différents niveaux de gouvernance	28
4. Un financement de l'eau plus cohérent	41
5. Conclusions	53
Références	57

1. HISTORIQUE, OBJECTIFS ET APPROCHE DE BASE

Depuis la publication du rapport Camdessus (2003), le financement de l'eau a fait l'objet de nombreuses publications qui ont pour l'essentiel traité des questions financières de gestion de l'offre et de l'architecture financière – comment obtenir davantage des principales sources de revenus, comment lever des fonds et à partir de quelles sources, quels mécanismes financiers innovants pourraient être développés, etc. Presque tous ces travaux se sont concentrés sur les questions du financement de services particuliers – essentiellement les services d'approvisionnement en eau et d'assainissement – et de construction d'infrastructures. Le rapport Camdessus a fortement mis l'accent sur le financement des infrastructures d'eau et d'assainissement indispensables à l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) qui visent à réduire de moitié, d'ici 2015, la proportion de la population n'ayant pas accès à une eau potable saine ou à un assainissement adéquat. Les besoins financiers des autres secteurs ont été reconnus, de même que la possibilité que ces différents secteurs nécessitent des approches différentes, avec des solutions spécifiques. Toutefois, les travaux dans ces domaines sont lents à se concrétiser, et les questions intersectorielles sont négligées, comme la planification et la répartition des ressources ou la protection de l'environnement, pourtant indispensables à la bonne santé à long terme des ressources et à leur utilisation dans le cadre de la réalisation d'autres objectifs de développement.

Les travaux ultérieurs menés par le groupe de travail Gurria sur le Financement de l'eau pour tous (2006), ont encore une fois privilégié l'approvisionnement en eau et l'assainissement, avec quelques références au financement de l'eau pour l'agriculture et aux fonds nécessaires à la gestion des ressources en eau dans l'optique d'atteindre l'objectif des OMD lié à la faim. Le groupe de travail n'a pas considéré dans le détail l'éventail des services apportés par le système de l'eau et les différentes fonctions de gestion, nécessaires à leur fourniture, qui ont toutes des besoins en terme de financement.

L'examen des nombreuses publications désormais disponibles sur le financement révèle que presque aucune d'entre elles ne traite des questions de financement du système global de gestion et de gouvernance des ressources en eau, qui sert l'ensemble des usagers de l'eau. Il s'agit d'un oubli important, compte tenu du caractère polyvalent des ressources en eau et des interconnexions hydrologiques. Le groupe de travail Gurria mentionna bel et bien le « travail tout aussi important lié

au financement des améliorations de la gestion des bassins fluviaux » qui sont « le fondement du secteur de l'eau et un élément clef permettant aux services d'eau d'être durables » ainsi que le besoin de « financement innovant plus important » pour la gestion des ressources en eau. Le groupe de travail n'a toutefois pas été capable de réaliser un tel travail, ni de répondre à la question critique : que faudrait-il pour financer la mise en place d'un « cadre de gestion fédérateur », indispensable pour que le secteur de l'eau fonctionne comme un tout, efficace, intégré et capable de réaliser de façon durable les objectifs de développement économique, d'équité et de politique environnementale ?

Un très grand nombre de commentateurs, y compris MM. Camdessus et Gurria, ont mis l'accent sur le fait que les besoins financiers du secteur ne pourront être satisfaits sans la mise en œuvre de réformes majeures dans le domaine de la gouvernance de l'eau. Toutefois, ils ne concentrent pas leur attention sur l'amélioration de la gestion des services pour des usages spécifiques, essentiellement l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement, afin d'attirer des financements supplémentaires et de s'assurer que lesdits services sont gérés durablement sur le plan financier. Les relations entre le financement, d'une part, et les différentes structures de gouvernance et d'organisation existantes ou proposées dans le cadre de réformes, d'autre part, ont été peu examinées.

Les publications existantes sur la gouvernance de l'eau et les réformes du secteur ont également eu tendance à négliger les questions de financement. Les débats relatifs à la nécessité de mettre en œuvre la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE), la décentralisation ou les systèmes de gouvernance plus participatifs ont porté relativement peu d'attention aux implications de ces nouvelles dispositions institutionnelles sur le financement de l'eau.

Vers une approche plus globale

Nous défendons dans le présent document l'argument selon lequel une approche plus coordonnée et plus cohérente du financement de l'eau est essentielle à la satisfaction, de manière durable, des besoins liés à l'eau de millions de personnes. Le document se concentre sur deux thèmes liés :

- financer toutes les fonctions de gestion des ressources en eau permettant d'optimiser les bénéfices durables apportés par les ressources en eau,
- examiner les relations potentielles entre les différentes structures de gouvernance et d'organisation du secteur et leur capacité à mobiliser les fonds nécessaires à la fourniture des biens et services de base.

Notre intention n'est pas d'examiner dans le détail les besoins de financement des services liés à des usages spécifiques de l'eau (approvisionnement en eau et assainissement, agriculture, industrie, hydro-électricité, etc.), sauf dans le contexte du financement du système global de gestion et de gouvernance de l'eau. L'encart 1 présente la distinction qui est faite entre les services liés aux usages de l'eau et l'éventail des fonctions de gestion et de gouvernance qui permettent de s'assurer que de tels services sont fournis de manière efficace, coordonnée, équitable et durable. L'expression « gestion des ressources en eau » employée dans le présent document désigne tous les éléments à gauche de l'encart. A noter que cela inclut les dépenses d'infrastructure et des travaux nécessaires à la fourniture de biens communs (par exemple, protection contre les inondations, protection des sous-bassins, aménagement des cours d'eau) de même que les dépenses pour les services de développement institutionnel

Encart 1 : Le système de gouvernance et de gestion de l'eau

Éléments de gestion des ressources en eau

Stratégie, planification et élaboration des politiques

Stratégie et définition des priorités
Élaboration des politiques
Répartition des ressources et élaboration du budget
Analyse des systèmes et planification
Recherche et collecte des données
Développement institutionnel
Formation et renforcement des capacités

Relations avec les acteurs de l'eau

Coordination et consultation
Régulation, suivi et exécution
Information et sensibilisation du public
Résolution des conflits et arbitrage

Développement, répartition et gestion des ressources en eau

Gestion des bassins fluviaux
Projets multi-objectifs
Protection contre les inondations et drainage
Gestion par bassin
Protection de l'environnement et des écosystèmes
Contrôle de la qualité de l'eau et de la pollution

Services liés aux usages de l'eau

Approvisionnement en eau des ménages et assainissement
Collecte et épuration des eaux usées
Industrie et commerce
Agriculture et élevage
Navigation
Énergie thermique et hydraulique
Pêche
Mines
Loisirs, sport et tourisme, etc.



et d'intégration de base tels que le recueil d'informations hydrologiques, l'analyse des systèmes et la planification.

Afin de traiter de la gestion des ressources en eau, nous examinerons tout d'abord les rôles en terme de gouvernance et les fonctions opérationnelles qui:

- garantissent que les ressources en eau fournissent l'éventail des produits et services liés à l'eau indispensables au développement économique, social et durable ;
- atténuent les (ou s'adaptent aux) coûts (externalités) résultant des catastrophes liées à l'eau, des maladies hydriques, de la pollution et de l'ensemble des effets secondaires que des usages ou usagers de l'eau particuliers peuvent imposer à d'autres, à travers le système physiquement interdépendant des ressources en eau et des territoires ;
- distribuent les ressources en eau et services, et le capital financier et humain associé, de manière efficace, équitable et durable pour l'environnement.

Il n'est pas possible de mettre l'accent sur la gestion des ressources en eau sans évoquer les services liés aux usages de l'eau. Les activités des fournisseurs de services auront inévitablement des conséquences importantes pour la gestion des ressources en eau – un exemple évident étant l'impact des services et du secteur de l'assainissement sur le contrôle de la pollution de l'eau, un autre étant la façon dont les politiques de tarification de l'eau affectent la demande et donc les pressions sur les ressources. Par ailleurs, compte tenu de la rareté du capital financier, les dépenses consacrées aux services de l'eau pourraient réduire le financement disponible pour les fonctions de gestion des ressources en eau. Qui plus est, les structures de gouvernance/organisationnelles mises en place pour des services spécifiques peuvent affecter les sources de financement potentielles de certains éléments de la gestion des ressources en eau ; des grandes agences pluridisciplinaires pourraient par exemple avoir des opportunités de subventions croisées inaccessibles aux entités à objectif unique. Toute tentative de mise en place d'une approche plus globale et intégrée du financement du système général de gouvernance et de gestion de l'eau doit ainsi prendre en compte les services liés aux usages de l'eau.

Nous ne suggérons pas, par l'emploi du terme « approche plus globale du financement de l'eau », que la répartition des financements doit se faire à travers un important processus bureaucratique qui rechercherait, et inévitable-

ment échouerait, à coordonner l'ensemble. Il s'agit plutôt d'un processus qui considère l'ensemble des fonctions essentielles d'intégration et des services de l'eau nécessitant des financements ; examine les sources de financement potentielles de chaque fonction et service ; essaie de sélectionner la plus appropriée pour chaque objectif ; et évalue les dispositions/réformes institutionnelles nécessaires à une augmentation des flux financiers. Dans la plupart des pays en voie de développement (et dans quelques pays développés), un grand nombre de fonctions essentielles de gestion des ressources en eau – comme la gestion des sous-bassins, l'analyse des systèmes et la planification, la protection contre les inondations, la recherche, le suivi des ressources hydrologiques et des performances, la sensibilisation du public, la consultation des acteurs et le renforcement des capacités institutionnelles – sont négligées et sous-financées. Cette négligence n'est pas durable sur le plan environnemental et du développement socio-économique.

Il est nécessaire de reconnaître le financement comme élément fondamental des réformes sectorielles de gouvernance – actuellement largement préconisées dans le cadre de la réalisation des OMD – et de la santé des ressources en eau à long terme. En 2002, le Sommet mondial pour le développement durable (SMDD) a appelé à l'élaboration de plans GIRE et d'Efficacité de l'eau. Malheureusement, parmi les plans réalisés, peu, voire aucun, évoquent la façon dont le système global de gouvernance et de gestion de l'eau doit être financé ; en effet, certains ignorent même complètement les questions de financement (Biswas 2005). Il est vrai que certains plans exigent des investissements en infrastructures à grande échelle et mentionnent le besoin de mobiliser davantage de ressources financières (GWP Eastern Africa et al. 2007) mais il semble qu'il y ait peu de prise de conscience sur les relations entre gouvernance et financement. Les demandes de fonds supplémentaires pour les infrastructures ne sont en général pas liées à la création d'un environnement politique favorable et d'institutions viables permettant d'attirer et de canaliser les importantes sommes nécessaires. Les plans ne précisent généralement pas qui doit lever les fonds, pour quels objectifs en particulier et qui doit supporter les coûts des remboursements. Ainsi, une occasion a été ratée de mettre en relation les investissements en infrastructures et ceux, de nature relativement différente, liés aux réformes des politiques, institutions et pratiques de gestion, pourtant tellement indispensables à l'amélioration véritable et durable des services de l'eau.

La GIRE vise à traiter des problèmes résultant d'un usage non coordonné et compétitif des ressources en eau. Elle n'y parviendra que si les questions de financement sont considérées de façon systématique, à travers une planifica-

tion et une mise en place conjointes des dispositions institutionnelles et financières nécessaires aux fonctions d'intégration. La GIRE devrait également reconnaître que les investissements dans le secteur de l'eau ne sont pas la seule solution aux problèmes de l'eau. La façon dont le financement d'autres secteurs – forêts, urbanisme et aménagement du territoire, agriculture – peut réduire les pressions sur le système hydrique doit être prise en compte. Les réformes de gouvernance n'ont pas seulement des coûts de mise en œuvre à long terme ; elles peuvent également modifier l'accès aux différents types de financement, et la capacité à les attirer. Ce n'est qu'une fois que le financement fait partie intégrante de la réforme que la GIRE peut devenir un élément clef pour régler les problèmes auxquels est confronté le secteur de l'eau.

Gouvernance et financement

L'accent mis sur la relation entre gouvernance et financement n'est bien évidemment pas nouveau. Le Panel Camdessus a affirmé clairement qu'une augmentation des flux financiers « n'aura de sens et n'aura lieu que si elle est accompagnée d'un effort également sans précédent visant à réformer la manière dont le monde aborde les problèmes d'eau ». Se contenter d'injecter de l'argent dans des modèles obsolètes de gestion et de gouvernance n'aurait de toute façon aucun sens car cela n'apporterait pas de solutions durables sur le long terme. Une telle augmentation des financements ne se produira pas, car sans une bonne gouvernance et sans la capacité à absorber et à utiliser les fonds de manière efficace, ainsi qu'à rembourser les prêts, les investisseurs ne seront pas attirés par le secteur. En effet, le premier ensemble de propositions formulées par le Panel concernait essentiellement la bonne gouvernance, la responsabilité, la participation, la décentralisation et la transparence, et il a été clairement démontré que des changements au niveau des méthodes de gouvernance nécessiteraient des changements similaires dans l'architecture financière. Le groupe de travail Gurria a également examiné les relations entre gouvernance et finance, pour l'essentiel dans le contexte de la décentralisation et de la délégation des fonctions et des responsabilités aux gouvernements locaux. Clairement, une telle délégation ne sera efficace que si le renforcement de la capacité des gouvernements locaux à lever des fonds fait l'objet d'une attention particulière. Toutefois, ni Camdessus ni Gurria n'ont abordé la question des institutions de gestion des ressources en eau, pas plus qu'ils n'ont étudié les implications financières des différents modèles de gouvernance. Nous utilisons le terme « gouvernance » non seulement pour évoquer le pouvoir, l'autorité et le contrôle mais également les liens entre l'Etat et tout type d'acteurs et d'institutions non gouvernementaux.

Contrairement à la plupart des précédents travaux réalisés sur le financement de l'eau, le présent document aborde le sujet d'un point de vue de la demande, en mettant l'accent sur les fonctions qui doivent être financées et sur les acteurs qui peuvent (et doivent) lever les fonds. Il est évident, si l'on se concentre sur la question du « qui », qu'il est impossible de dissocier la finance de la gouvernance et des arrangements institutionnels nécessaires à la gestion du secteur de l'eau. La séparation des responsabilités et des fonctions entre organisations et institutions à différentes échelles géographiques aura inévitablement des conséquences sur ceux qui doivent lever les fonds, de même que sur la capacité à attirer et à absorber les flux financiers.

Il n'existe pas de modèle d'organisation pour le secteur de l'eau et les systèmes de gouvernance sont typiquement le produit unique des interactions entre histoire, géographie, politique, conditions socio-économiques et relations de pouvoir. Toutefois, avant de se lancer dans une réforme institutionnelle, il paraît important de bien en comprendre les implications financières. Des réformes de gestion, telles que la décentralisation, peuvent être très souhaitables pour différentes raisons, mais peuvent ne pas être adéquates pour mobiliser le type et la quantité de fonds nécessaires. Les changements liés à la gestion et à la gouvernance doivent généralement être accompagnée d'autres changements qui contribuent à assurer une augmentation des flux financiers.

Structure du document

Après avoir brièvement rappelé l'éventail très limité des sources de revenus disponibles pour le financement durable du secteur, le document met l'accent sur les rôles de gouvernance et les fonctions opérationnelles qui doivent être supportés pour assurer un développement efficace, équitable et durable, sur le plan de l'environnement, des ressources. Le document examine ensuite les caractéristiques socio-économiques et politiques de ces rôles et fonctions, ce qui permet de déterminer les sources de financement et mécanismes financiers possibles. Sera ensuite abordée la question de la répartition adéquate, en terme de travail et de responsabilité financière, entre les différents niveaux de gouvernement, les différents types d'acteurs du secteur privé, les institutions commerciales, et les organisations et institutions communautaires et de la société civile. La gestion du secteur de l'eau doit être un système de gouvernance à plusieurs niveaux, mais il existe des modèles de gestion très différents. Ces modèles, qui déterminent qui fait quoi au sein de la structure globale, ont chacun des implications financières. Il est désormais largement reconnu qu'une réforme de la gouvernance est fondamentale pour la résolution de la plupart des problèmes du secteur, mais il est essentiel que les bonnes condi-

tions soient créées, tout au long de la réforme, pour permettre aux nouvelles institutions d'attirer, d'absorber et de soutenir les flux financiers nécessaires.

Enfin, le document examine quelques uns des principes clefs et des problèmes inhérents au développement d'une approche du financement de l'eau plus cohérente ainsi que d'une approche de la gestion et de la gouvernance de l'eau tenant davantage compte des questions de financement.

2. RÔLES ET FONCTIONS LIÉS AU FINANCEMENT



Lorsque l'on évoque le financement du secteur de l'eau, il n'y a pas de recette magique. Il n'existe, au final, que trois sources de financement :

- *les paiements par les usagers ou bénéficiaires.* Ceux-ci peuvent être effectués directement en espèces ou sous la forme de donation en main d'œuvre ou matériaux. Il est également possible d'utiliser les paiements de certains usagers pour en subventionner d'autres.
- *les budgets publics financés* par les recettes fiscales ou la vente de ressources, biens et services appartenant à l'Etat.
- *les subventions et aides* de la part des bailleurs de fonds, des ONG et organisations caritatives.

Des fonds d'investissement peuvent être obtenus par l'intermédiaire de prêts – commerciaux, locaux ou internationaux, y compris auprès des institutions financières internationales (IFI) – ou de capitaux propres. Les prêts doivent, bien évidemment, être remboursés et les investisseurs exigeront des dividendes et/ou une augmentation de la valeur de leurs actions. Les fonds d'investissement s'essouffleront si ces trois sources de financement ne sont pas en mesure de rembourser les prêts ou de générer un taux de retour sur investissement raisonnable.

Cela ne signifie pas pour autant que tous les investissements doivent obtenir des retours sur investissement raisonnables. Certains investissements essentiels, tels que le suivi hydrologique ou l'analyse des systèmes, peuvent avoir une rentabilité très limitée, tandis que d'autres peuvent générer des gains sous forme de développement social et économique sur le long terme, plutôt que sous forme de

retour financier direct. L'important est que les bénéfices résultant de ces investissements soient réels et reconnus, et que l'une des trois sources de financement puisse supporter les coûts associés. L'exemple de la Décennie de l'Eau des années 1980 illustre les types de problèmes financiers susceptibles de survenir lorsque les emprunts et prêts sont irresponsables et qu'il n'existe pas de garantie pour le remboursement des prêts.

La diversité des rôles de gouvernance et des fonctions opérationnelles

La gouvernance des ressources naturelles « polyvalentes » et hydrologiquement interconnectées exige plusieurs fonctions de façon à fournir des services efficaces, équitables et durables. L'eau est essentiellement considérée comme de la responsabilité du secteur public, ce qui ne signifie pas pour autant que les organismes publics sont responsables, et encore moins qu'ils sont en mesure, de tout financer. La première étape, pour répartir de façon appropriée les responsabilités financières et en ressources humaines entre différents acteurs et institutions potentiels, consiste à clarifier les rôles de gouvernance et les fonctions opérationnelles nécessaires à la gestion des ressources et à la fourniture des services d'eau.

Pour simplifier, il existe sept rôles clefs que les institutions et organismes doivent assumer :

1. *Prise de décisions et planification stratégique* dans le secteur de l'eau et les secteurs associés, développement d'un environnement réglementaire favorable et définition des priorités sur le plan social et du développement.
2. *Propriété* des ressources elles-mêmes, des droits d'usage et des infrastructures.
3. *Affectation des ressources et du budget* – territoire, eau, capital financier et ressources humaines.
4. *Régulation et suivi des usages* de l'eau et des fournisseurs de services, contrôle des externalités et autres formes de défaillance du marché.
5. *Coordination et consultation* entre acteurs de différents secteurs et juridictions.
6. *Résolution des conflits et arbitrage* – résoudre les conflits d'intérêt entre usagers de l'eau individuels ou sectoriels, différentes juridictions poli-

tiques, localités géographiques ou groupes socioculturels présentant des systèmes de valeurs différents.

7. *Fonctions opérationnelles* – recueil de données hydrologiques et analyse des systèmes ; développement des ressources ; gestion par bassin ; prélèvement d'eau brute, traitement et approvisionnement en eau des usagers ; collecte, traitement, évacuation ou réutilisation des eaux usées ; facturation et collecte des recettes ; drainage et protection contre les inondations ; contrôle de la pollution et protection des écosystèmes ; formation et renforcement des capacités.

Ces rôles et fonctions ont différentes caractéristiques économiques et financières qui ont une incidence sur les acteurs qui peuvent les prendre en charge, la capacité à mobiliser les fonds et les sources de financement possibles. Leur importance sociopolitique varie au cours du temps et d'un pays à l'autre ; de telles variations conditionnent nos perceptions relatives à la responsabilité des acteurs et institutions vis-à-vis de chaque rôle.

Parmi les six premiers rôles, seule la prise de décision stratégique est clairement du ressort des gouvernements, bien que, même dans ce cas, d'autres acteurs auront un rôle à jouer. « Des réseaux se construisent autour des ministères responsables d'un secteur politique et c'est à travers de tels réseaux que sont formulées et mises en œuvre les politiques » (Leach et al. 2007, p.9, sur la base des travaux de Marsh et Rhodes 1992, Smith 2000). Sous certaines conditions, l'ensemble des autres rôles peuvent être (et sont déjà, dans certains pays) pris en charge partiellement par des acteurs privés ou la société civile, les marchés ou les institutions sociales.

La question de la propriété est un sujet politique très controversé. Quasiment tous les pays s'opposent la notion selon laquelle les ressources elles-mêmes pourraient être la propriété d'intérêts privés, mais cette idée ne signifie pas nécessairement que les droits d'usage et les infrastructures doivent également être propriété publique (ou communautaire). De même, le propriétaire de biens n'a pas nécessairement l'obligation de fournir les services qui découlent des biens en question. Clarifier cette question de la propriété est essentiel pour répartir l'eau de façon efficace et mobiliser les capitaux en vue de la construction et du renouvellement des infrastructures.

La répartition des budgets publics relève nécessairement des gouvernements nationaux, régionaux ou locaux. La répartition des ressources, en revanche, peut être, et est dans certain cas, du ressort des marchés ; et peut être déter-

minée à faible échelle, à travers des systèmes participatifs de prise de décisions. De même, la régulation et le suivi, bien que normalement du ressort du secteur public, peuvent de diverses façons mettre en jeu l'autorégulation (désormais de plus en plus courante dans le domaine de l'environnement), les acteurs de la société civile (des groupes locaux ou des organisations de consommateurs plus importantes, qui supervisent les fournisseurs de services, évaluent leurs performances, et les dénoncent) et les institutions sociales (coutumes, conventions, règles de comportement). A l'échelle locale, coordination, consultation, résolution des conflits et arbitrage peuvent être mis en œuvre à travers des institutions communautaires (Ostrom 1990).

Les fonctions opérationnelles recouvrent un très large éventail d'activités économiques. Certaines, par exemple, ne génèrent pas directement de recettes, tandis que d'autres sont des monopoles naturels. D'autres encore ne peuvent pas être menées de façon efficace à certaines échelles géographiques ou certains niveaux technologiques, ce qui rend réaliste la fourniture et le financement par la communauté ou l'utilisateur lui-même. On peut ainsi se demander jusqu'où le « dégroupage » des fonctions est possible, qui permet aux différents acteurs d'exploiter leurs capacités financières et d'entreprendre les tâches pour lesquelles ils ont un avantage comparatif. Dans le secteur de l'eau, on a fréquemment supposé que deux caractéristiques limitent les possibilités de dégroupage :

- l'existence d'économies d'échelle et d'économies d'envergure
- le caractère polyvalent des ressources en eau et les interdépendances hydrologiques.

Certaines fonctions présentent sans aucun doute des économies d'échelle, les plus évidentes étant la planification des ressources en eau ou le développement et la fourniture d'eau brute, mais les preuves de l'existence d'économies d'envergure semblent plus limitées (Rees 2006). Là où les économies d'échelle et d'envergure sont faibles, le dégroupage des fonctions est possible sans qu'il ne se traduise par une réduction significative de l'efficacité opérationnelle. De même, les liens hydrologiques au sein des bassins fluviaux ne signifient pas qu'une commission, responsable d'une zone hydrologique définie, ait à prendre en charge tous les rôles et toutes les fonctions. En effet, de tels arrangements iraient à l'encontre de l'un des principes de base de la conception des institutions, à savoir que les opérateurs ne doivent pas définir les priorités politiques ni se réguler eux-mêmes. L'encart 2 illustre cet aspect, à partir de l'exemple de l'Angleterre et du pays de Galles.

Encart 2 : Les Autorités régionales de l'eau en Angleterre et au pays de Galles

Suite à la promulgation de la Loi sur l'Eau de 1973, plus de 1400 organismes publics impliqués dans la gestion des ressources en eau ont été supprimés et remplacés par dix agences polyvalentes, les Autorités régionales de l'eau (Water Regional Authorities, RWAs). Dirigées par des experts et définies sur la base des limites hydrographiques, ces nouvelles organisations étaient responsables de tous les aspects de la gestion du secteur, depuis le développement de la ressource, la gestion des sous-bassins ou l'approvisionnement en eau potable jusqu'à la collecte des eaux usées et leur traitement. Elles étaient également chargées de délivrer les licences pour prélèvement d'eau, de contrôler la pollution et la qualité des eaux de rivière, du drainage et de la gestion des inondations, de la pêche et de la navigation.

La logique de cette réforme administrative était la suivante : seul un organisme unique, responsable de l'ensemble du secteur, pouvait assurer la productivité des ressources en eau et la fourniture coordonnée des services d'eau. L'illusion de contrôle par représentativité démocratique fut maintenue jusqu'en 1983, la majorité des membres des Autorités étant des représentants des gouvernements locaux ; mais ils furent remplacés par de petits conseils d'administration nommés par le gouvernement central. Le gouvernement central réglementait certains aspects des activités des RWAs, essentiellement les normes techniques et de fourniture de services et les limites d'emprunts et taux de retour sur investissement, mais leur laissait une large autonomie en terme de définition des pratiques opérationnelles et de financement. Tout conflit d'intérêt était arbitré dans l'opacité, et leur issue dépendait des relations de pouvoir entre agences.

Les problèmes classiques de type « braconnier/garde-chasse » apparurent. Les RWAs n'étaient pas seulement les principales utilisatrices des ressources en eau disponibles ; c'était également elles qui régulaient les prélèvements de tous les autres usagers de l'eau, y compris les principales industries. Leurs stations d'épuration avaient beau être les plus importantes sources de pollution des rivières, les RWAs se réglementaient elles-mêmes, tout comme elles réglementaient l'ensemble des usagers responsables de rejets d'eaux usées et d'effluents. Le monopole complet dont bénéficiaient les RWAs était devenu une question importante lorsque le gouvernement de Mme Thatcher proposa de les privatiser dans leur totalité, y compris en attribuant au secteur privé la propriété des ressources.

Suite à l'opposition du public et, sans doute plus encore, du monde des affaires, un certain dégroupage fonctionnel fut mis en place. Des sociétés d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées furent créées et vendues à des actionnaires privés, mais la répartition des ressources, la qualité des eaux de rivière, la gestion des sous-bassins, la protection contre les inondations et, finalement, toutes les autres fonctions de bassin restèrent dans le domaine du secteur public dans le cadre d'une Autorité Nationale des Rivières (National Rivers Authority, NRA), désormais intégrée à l'Agence de l'Environnement (Environmental Agency). La NRA réglementait les prélèvements et rejets des compagnies des eaux privées, tandis qu'un organisme de contrôle économique (l'Ofwat) fut créé, séparément, pour contrôler leurs performances économiques, y compris la protection des consommateurs contre les abus de monopole, et qu'une Inspection (Inspectorate) assurait le suivi de la qualité de l'eau ; mettant également en place, en d'autres termes, un dégroupage sur le plan réglementaire.

Compte tenu des ressources humaines et financières limitées que les gouvernements peuvent traditionnellement consacrer au secteur de l'eau, il est logique de vouloir mobiliser, dans la mesure du possible, les ressources d'autres acteurs. Une approche plus coordonnée du financement devrait alors considérer la possibilité de dissocier les fonctions, et les réformes correspondantes (de même que le renforcement des capacités associé) afin de permettre aux acteurs non-étatiques, aux marchés et institutions sociales de fonctionner correctement. Toute décision relative à une séparation des fonctions doit être prise avec soin et s'assurer que les capacités humaines sont suffisantes pour gérer de manière efficace les différentes unités. Par ailleurs, dans certains cas, le dégroupage peut en réalité réduire les options de financement et augmenter le coût du capital. Même si tout est fait pour associer d'autres acteurs et les budgets non publics dans le financement du secteur, il n'en reste pas moins que, pour certains aspects importants, le financement et la responsabilité publics demeurent les seules options économiquement ou politiquement réalistes. Ceci pour quatre raisons principales, qui seront abordées dans le chapitre suivant. Certes, ces raisons soulignent clairement le besoin de financements publics significatifs ; elles n'excluent pas pour autant la possibilité d'utiliser, en plus, d'autres sources de financement. Ce point sera également analysé plus bas.

Les caractéristiques fonctionnelles et le besoin de financement public

Biens publics

Il est communément accepté que les biens ou services publics doivent être fournis et financés par les pouvoirs publics. Il s'agit, pour simplifier, de services qui bénéficient à une communauté (ou à une économie dans son ensemble) et non à des individus en particulier. L'argument en faveur du financement public est le suivant : les bénéfices étant partagés, il ne serait pas possible de faire payer chaque bénéficiaire à travers des redevances d'usage. Par ailleurs, il serait impossible d'attirer les prêts commerciaux ou les capitaux propres, tout simplement parce qu'il ne serait pas possible de recouvrer les coûts d'investissement étant donné l'impossibilité de faire payer les bénéficiaires.

Bien que le concept de bien public soit largement répandu, il est ambigu par certains aspects. Il existe différentes conceptions de ce que constitue un bien public ; les désaccords portent également sur le fait de savoir si tous les biens publics doivent nécessairement être financés par des subventions publiques. D'un point de vue économique, un bien public présente les deux caractéristiques suivantes :

- *Non-exclusion.* Une fois qu'il est fourni, il est impossible d'empêcher quiconque d'en bénéficier, ce qui implique qu'un fournisseur privé serait dans l'incapacité de forcer les usagers à payer ; c'est le fameux problème du « passager clandestin ».
- *Non-rivalité.* L'usage par une personne donnée n'a pas d'effet sur la quantité disponible pour les autres usagers. Par conséquent, il n'existe pas d'argument économique pour faire payer les usagers – utiliser le prix pour rationaliser la quantité de services serait absurde et entraînerait un usage non optimal.

Certains éléments du secteur de l'eau peuvent clairement être qualifiés de biens publics selon ces critères économiques. La prise de décision et la planification stratégiques, le suivi hydrologique, la protection des ressources, le maintien de la biodiversité des zones humides et la protection contre les inondations sont quelques exemples de fonctions qui satisfont ces critères, de même que la participation, la coordination et l'information, qui sont clairement des éléments du processus de GIRE. Il est difficile d'imaginer que ces fonctions puissent être financées autrement que par les pouvoirs publics, en dehors des cas où elles peuvent être fournies à petite échelle par des organisations communautaires ou des institutions sociales, comme cela a été mentionné précédemment. Dans certains pays, cependant, des taxes spéciales sont imposées aux principaux usagers de l'eau pour contribuer au financement de ces biens publics.

Il n'est pas toujours vrai, cependant, que des services répondant aux critères économiques de bien public ne peuvent être financés par les usagers (taxes ou redevances) ni attirer les capitaux privés, sous différentes formes. Le traitement des eaux usées par les municipalités et la protection des sources contre la pollution sont tous deux des biens publics qui peuvent toutefois faire l'objet de paiement de taxes ou de redevances – dans ces cas, non pas par la collectivité des bénéficiaires d'un environnement plus propre, mais par les responsables de la pollution, conformément au principe du pollueur-payeur.

De même, la protection contre les inondations et la protection des sous-bassins, qui présentent clairement des caractéristiques de biens publics, ne doivent pas nécessairement être financées uniquement par des subventions publiques. Des taxes sur la protection des zones d'expansion de crue ou des redevances de développement peuvent être mises en place si les gouvernements locaux ou les autorités de bassin sont dotés des pouvoirs adéquats et des capacités à faire respecter la collecte des taxes. Des opportunités de finan-

Encart 3 : Autorité de développement de Laguna de Bay, Philippines

Laguna de Bay, proche de Manille, est l'un des plus grands lacs d'eau douce d'Asie du sud-est. Il est traditionnellement utilisé pour la pêche par les populations locales, et une source d'eau pour les usages agricoles, commerciaux et personnels. Il contribue à la génération d'hydroélectricité grâce à une centrale alimentée par pompage qui dessert le réseau électrique de Luzon. Le développement industriel du bassin, qui représente désormais le tiers de la production manufacturière nationale, se traduit par une pollution importante du lac, qui menace l'industrie de la pêche et les autres usages.

L'Autorité de développement de Laguna Bay (LLDA) a été créée en 1996 afin de promouvoir une utilisation équilibrée des eaux du Lac. L'Autorité est responsable de la protection et de la restauration de l'environnement et a autorité pour promouvoir un développement et une utilisation durables des ressources en eau, de la pêche et des zones humides. Il s'agit d'un organisme indépendant doté d'une charte spéciale, qui ne reçoit pas d'argent du budget national mais s'autofinance grâce à ses taxes réglementaires et environnementales.

Ses sources de revenu sont les suivantes :

- redevances de procédure pour la révision et l'approbation des plans,
- redevances pour usage des eaux du lac à des fins piscicole, de loisirs, domestique, industrielle, agricole, de navigation et de rejet d'effluents,
- redevances en compensation aux dommages causés au lac par la pollution des eaux. (La LLDA utilise un système de redevances environnementales payées par les usagers, qui incite les entreprises à traiter leurs eaux usées plutôt que de les rejeter directement sans aucun traitement.),
- redevances pour activités d'aquaculture (Il s'agit de l'une des plus importantes sources de revenu ; des licences sont accordées aux plus offrants pour l'utilisation de zones géographiques déterminées.),
- amendes et contraventions pour non respect des règles de l'Autorité,
- redevances d'administration des autorisations et permis,
- redevances de rejets et pour obtenir la permission de transporter de l'essence et autres produits pétroliers sur le lac,
- autorisations de transport et redevances de permis,
- redevances pour les services d'analyse,
- reçus pour la production et la vente de poissons et autres, à partir de projets menés par la LLDA,
- redevances pour la gestion et la location des berges.

La LLDA envisage actuellement de créer un fonds fiduciaire dont les revenus pourraient être utilisés pour financer des projets liés à l'environnement ou aux ressources en eaux. D'autres propositions visent à faire payer l'ensemble des usagers qui prélèvent de l'eau, et à créer une filiale pour mener des initiatives, qui bénéficierait d'une plus large liberté commerciale et financière.

cement assez similaires peuvent exister dans le cas de la gestion des sous-bassins : il peut s'avérer plus rentable de payer des propriétaires pour qu'ils changent leurs pratiques agricoles ou sylvicoles plutôt que d'entreprendre un coûteux traitement des eaux brutes polluées ou des mesures de protection contre les inondations en aval.

Un autre modèle de financement des biens publics est possible lorsque les opérateurs publics ou privés sont multifonctionnels. Les services « groupés » permettent de subventionner les fonctions de biens publics à partir de services générant des profits. Bien que les subventions croisées entre fonctions puissent être considérées comme inefficaces et responsables de distorsions des marchés des biens et services, elles n'en restent pas moins des solutions de financement pragmatiques, largement employées depuis des décennies dans la plupart des pays développés. L'approvisionnement en eau est fréquemment utilisé pour subventionner des biens publics tels que le suivi hydrologique, l'assainissement, la gestion des eaux pluviales et la protection des écosystèmes. Les Agences de l'eau (Water Boards) des Pays-Bas, dirigés par des conseils d'acteurs de l'eau, constituent un exemple de subventions croisées entre fonctions. Ces Agences financent intégralement toutes leurs opérations, qui incluent des biens publics tels que la protection contre les inondations, le contrôle de la pollution, l'assainissement et la gestion des voies navigables intérieures à partir d'une redevance sur la pollution et d'une « taxe » prélevée par l'Agence de l'eau en fonction de la superficie ou de la valeur économique de la propriété. Les décisions de financement sont prises de façon transparente avec la participation active des acteurs de l'eau, ce qui est un élément clef du système.

L'encart 3 présente un exemple encore plus récent provenant des Philippines, où un large éventail de prélèvements est mis en œuvre pour financer les biens et services à la fois publics et privés. De telles autorités multifonctionnelles ne peuvent travailler de façon efficace que si elles sont correctement structurées et qu'elles disposent des pouvoirs adéquats, d'une autonomie financière et d'une légitimité publique suffisantes.

Biens tutélaires (Merit goods)

Les biens et services tutélaires sont ceux que la « société » considère comme indispensables aux individus quand bien même ces individus ne seraient pas disposés ou capables d'en supporter le coût. Comme pour les biens publics, il n'est pas possible de faire payer les usagers pour les services qu'ils reçoivent (du moins pas en totalité) ; il serait par conséquent logique d'utiliser des financements publics pour financer, en grande partie, leur fourniture. Cela introduirait l'élément de bien tutélaire dans la conception des infrastructures

de gestion des ressources en eau, tangibles et intangibles. La question des biens tutélaires revêt une importance toute particulière dans les pays où des millions de personnes n'ont pas accès à l'eau potable ni à des services d'assainissement de base et où les communautés rurales ne disposent pas des quantités d'eau nécessaires à l'augmentation de la productivité agricole ni à la réduction de la pauvreté et de la faim. Toutefois, même si la communauté internationale semble considérer que l'accès à de tels services de base devrait être assuré, les gouvernements nationaux peuvent en pratique ne pas en avoir les moyens ni le même sens des priorités, compte tenu des nombreuses sollicitations dont font l'objet leurs ressources financières limitées.

On considère généralement que la façon la plus efficace d'aborder la question des biens tutélaires passe par l'utilisation de subventions ciblées issues des budgets publics afin de traiter spécifiquement le problème d'accès pour les populations très pauvres. Typiquement, toutefois, une pratique plus commune consiste à utiliser l'argument des biens tutélaires pour justifier les subventions de protection accordées à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement, ainsi qu'à l'agriculture irriguée. Comme chacun sait, cette pratique bénéficie aux riches bien plus qu'aux pauvres. Surtout, le fait de consacrer des financements pour fournir des biens privés à des personnes qui sont en mesure de les acheter réduit considérablement, d'une part, la quantité totale de financement disponible pour la gestion des ressources en eau et les fonctions liées aux biens publics, et exacerbe, d'autre part, les pressions sur les ressources en eau.

Certains systèmes de subventions ciblées font figure de modèle – le plus connu étant l'exemple chilien (Gurria 2006, Peña, Lurashi et Valenzuela 2004, Rees 2006) – dans le cadre desquels les usagers individuels à faible revenu financent une partie des coûts de fourniture et le reste est pris en charge par le gouvernement national. De tels systèmes nécessitent toutefois des systèmes de sécurité sociale relativement avancés et une bonne administration, conditions que l'on ne retrouve pas dans la plupart des pays en développement. La subvention des usagers pauvres par les autres usagers d'un même service constitue une autre forme de subvention, plus commune et mise en œuvre plus facilement. Même si, d'un point de vue économique, elles engendrent des distorsions du marché, ces subventions croisées peuvent représenter des sources de financement non négligeables permettant de réduire la pression sur les budgets publics. En Afrique du Sud par exemple, il a été décidé de mettre à disposition des foyers, gratuitement, un quota d'eau de base afin que les pauvres ne soient plus contraints de consommer de l'eau non potable. Bien que des financements centraux soient utilisés dans la plupart des municipalités pour

supporter les coûts, des subventions croisées issues des principaux usagers de l'eau, y compris l'industrie, sont utilisées dans les municipalités les plus développées sur le plan économique (voir encart 10 page 44 pour plus de détails sur les mécanismes financiers adoptés en Afrique du Sud).

Les défaillances du marché

Le libre fonctionnement des marchés, dans le secteur de l'eau, n'entraînera pas à lui seul des résultats économiquement efficaces ou d'intérêt commun. Les défaillances du marché sont largement répandues dans le secteur. Les biens publics et tutélaires sont eux-mêmes à l'origine de défaillances du marché, de même que l'absence de marchés pour certains services, l'existence généralisée d'externalités, les monopoles naturels et l'absence de représentation des futurs usagers de l'eau (une question de durabilité). L'existence de telles défaillances peut amener à penser que les marchés et acteurs privés n'ont pas leur place dans le secteur et que la propriété, la gestion et la régulation par les pouvoirs publics est la seule réponse possible. En ce qui concerne l'approvisionnement en eau et l'assainissement, par exemple, les caractéristiques de monopole naturel ont été avancées pour rejeter l'intervention du secteur privé. Il n'existe cependant aucune raison pour qu'un monopole public fonctionne plus efficacement qu'un monopole privé. Il est important de noter que le terme « privé » se réfère à tout organisme non gouvernemental, des petites organisations caritatives et communautaires aux multinationales, en passant par les sociétés privées locales et les ONG internationales. Par ailleurs, les opérateurs publics peuvent être, et sont parfois, financés par des fonds privés.

Qu'il s'agisse de fournisseurs de services publics ou privés, le monopole naturel est un argument en faveur d'une régulation par l'action publique, non d'une fourniture ou d'un financement public (Nickson et Franceys 2003). De même, les externalités et l'absence de marché exigent une régulation par les pouvoirs publics à l'échelle géographique appropriée mais ne rendent pas nécessaire une fourniture des services par l'Etat ou un financement par les budgets publics. Par ailleurs, pas plus la régulation d'un monopole naturel que les externalités n'exigent d'être financés uniquement, ou même principalement, par les budgets publics.

Il existe toute une série de mécanismes à travers lesquels plusieurs types d'usagers peuvent prendre en charge au moins certains coûts associés à la régulation (certains d'entre eux ont déjà été présentés dans la section sur les biens publics) :

- *Licences et redevances réglementaires* – il est de plus en plus courant que les régulateurs (ou leurs gouvernements) recouvrent les coûts auprès des parties régulées. Au Royaume-Uni par exemple, la régulation des monopoles est financée grâce à une redevance payée par les sociétés privées régulées, tandis que la réglementation relative aux prélèvements et rejets est financée dans un grand nombre de pays par le paiement de licences et de redevances.
- *Paiements pour la fourniture de services environnementaux* – la régulation des écosystèmes et des habitats qui doivent être préservés et gérés au profit des réserves en eau, des occupants des plaines alluviales et de l'éventail de services fournis en aval par les débits environnementaux peut être financée selon le principe « victime-payeur ». Les fournisseurs en amont de services environnementaux potentiels sont rémunérés pour fournir de tels services ou pour ne pas recourir à des pratiques néfastes pour les ressources et écosystèmes associés. En Europe, par exemple, les agriculteurs sont payés pour mettre en œuvre une série de mesures de bonne gestion environnementale, parmi lesquelles la réduction de la contamination azotée – ces paiements sont en général des subventions directes à partir des budgets publics. Toutefois, le paiement par les usagers – redevances sur la facture d'eau, taxes piscicoles ou sur les activités de loisirs et redevances payées par les occupants des plaines alluviales – peut potentiellement être mis en place¹.
- *Marchés de la pollution* – il est possible de créer des marchés de la pollution dans le cadre desquels les régulateurs définissent des normes de rejets pour les polluants. Les pollueurs qui respectent ces normes peuvent tirer profit de leurs bonnes pratiques en vendant les « droits à polluer » qu'ils auraient en excès. Dans la Baie de Chesapeake, par exemple, les agriculteurs qui peuvent démontrer qu'ils ont modifié leurs pratiques afin de réduire leurs émissions diffuses d'azote et de phosphore peuvent vendre leurs « crédits de nutriments » à d'autres producteurs. Ainsi, des incitations à réduire la pollution ont été introduites dans le système et les coûts de la réduction sont supportés par les acteurs privés.
- *Taxes sur la pollution et redevance de prélèvement* – ces instruments vont au-delà des systèmes réglementaires de recouvrement des coûts en faisant

¹ Il existe, en France, un exemple du principe « victime-payeur » organisé par le secteur privé sans l'intermédiaire des pouvoirs publics. Nestlé, producteur d'eau minérale en bouteille, a acheté et reboisé des terres agricoles et dédommagé les agriculteurs qui réduisent la pollution par les engrais azotés et pesticides dans le bassin d'alimentation de captage de la source d'eau minérale.

payer, en théorie du moins, pour les dommages causés ou les coûts d'opportunité occasionnés par le rejet d'eaux usées ou le prélèvement d'eau. En réalité, la valeur des dommages étant notoirement difficile et longue à estimer (les coûts de transaction sont très élevés), la plupart des taxes sont déterminées de manière à supporter les coûts des projets d'amélioration de l'environnement, de construction de stations d'épuration, etc. Par exemple, la plupart des pays d'Europe centrale et de l'est ont mis en place des Fonds pour l'environnement, à partir de taxes environnementales et de pollution, réservés exclusivement aux projets d'amélioration environnementale. De tels mécanismes renforcent l'adhésion du public aux taxes sur la pollution mais ne sont pas très appréciés des Ministres en charge des finances, car ils remettent en question la capacité de ces Ministres à prioriser les financements ainsi que le principe selon lequel les décisions relatives aux recettes devraient être indépendantes de celles relatives aux dépenses publiques.

Il existe un grand nombre de précédents à ces exemples de taxation des usagers ou de systèmes d'échange de droits (à polluer ou à prélever), permettant de réduire le poids de la régulation des externalités ou des défaillances du marché pesant sur les budgets publics. L'introduction de telles mesures est sans aucun doute politiquement difficile ; des intérêts particuliers puissants s'y opposeront et le public ne les soutiendra que si les agences chargées de leur mise en œuvre sont perçues comme étant légitimes, transparentes, compétentes et intègres. Ces éléments suggèrent que toute tentative visant à capturer de nouvelles sources de financement devra s'accompagner d'une réforme de l'administration publique et d'un renforcement des capacités. L'alternative, c'est-à-dire compter uniquement sur les subventions publiques, risque malheureusement de se traduire par des fonctions de régulation et des fonctions environnementales complètement négligées ou fortement sous-financées.

Facteurs socioculturels et politiques

Les fonds publics continuent d'être utilisés pour fournir et subventionner des biens et services privés, y compris les réseaux d'approvisionnement en eau et la collecte des eaux usées domestiques, ainsi que la fourniture d'eau d'irrigation aux agriculteurs individuels à travers des systèmes aménagés. A eux seuls, ces services représentent une forte proportion du montant total des subventions publiques destinées au secteur de l'eau. Certains groupes s'opposent, par idéologie, à la réduction des subventions publiques, à l'utilisation accrue de la taxation des usagers comme source de revenu et à l'intervention d'entreprises privées à but lucratif dans la fourniture de services indispensables à la vie. D'autres sont favorables au statu quo car il sert leurs intérêts

privés ; une fois que les subventions ont été mises en place, il est extrêmement difficile de les supprimer, notamment parce que la plupart ont été obtenues par des élites politiques et groupes d'intérêt puissants.

Toutefois, l'existence de subventions inutiles, qui ont pour effet de maintenir le déséquilibre fréquent entre financement public disponible et besoins, génère d'importants coûts d'opportunités. Si les recettes ne peuvent être augmentées via les acteurs qui sont en mesure de payer en contrepartie des services qu'ils reçoivent, il est peu probable que les populations pauvres exclues du service aient accès aux services d'eau, que les ressources en eau soient gérées de manière à promouvoir le développement socio-économique et que tous les futurs usagers, qui dépendent de la préservation de l'environnement et des écosystèmes associés, soient protégés. Des subventions publiques seront clairement toujours nécessaires ; la question fondamentale est de savoir à qui et pour quelles fonctions ou services elles doivent être attribuées.

En ce qui concerne les fonctions d'approvisionnement et d'assainissement urbains, il est difficile de trouver des arguments convaincants selon lesquels elles ne devraient pas, à terme, s'autofinancer pour l'essentiel, réduisant progressivement leur dépendance vis-à-vis des financements publics et mobilisant des prêts, obligations ou capitaux propres. Il existe, bien sûr, des obstacles concrets importants à la réalisation de tels objectifs, compte tenu des réalités du monde actuel. L'absence de capacité administrative, les difficultés à surmonter l'opposition du public à une augmentation des prix, la tendance des gouvernements à prendre des décisions, en terme de recettes, pour des raisons politiques de court terme, et l'absence d'incitation, pour les fournisseurs de services, à s'engager dans un difficile processus de réforme financière, n'en sont que quatre exemples. Il existe toutefois des cas où les fournisseurs de services évoluent d'une situation de dépendance vis-à-vis des fonds publics à une situation d'autosuffisance commerciale et financière. Un tel exemple est présenté dans l'encart 4.

Dans les domaines de l'approvisionnement et de l'assainissement urbains, les subventions croisées sont une option, sous réserve qu'elles ne compromettent pas la viabilité financière des fournisseurs. Il peut toutefois être nécessaire de maintenir des subventions publiques pour résoudre les problèmes liés à la capacité de paiement des consommateurs très pauvres et à l'extension des services aux zones périurbaines. De même, les fonds publics seront probablement nécessaires au soutien des services d'eau et d'assainissement dans les zones rurales, ceux-ci étant difficilement en mesure de recouvrer plus qu'une simple partie des coûts d'investissement.

Encart 4 : le Fonds d'Investissement pour le développement urbain d'Ho Chi Minh Ville (HIFU), Vietnam

HIFU est une institution financière publique dirigée par le Comité du Peuple de la ville. Créée en 1997, son objectif est d'utiliser le budget national de manière plus efficace, et de mobiliser d'autres sources de financement pour tous les grands types d'infrastructures urbaines. Les capitaux propres d'HIFU s'élèvent à environ 40 million US\$.

La ville consacre une partie des fonds de l'Etat à HIFU dans l'objectif de convertir les précédentes subventions aux infrastructures urbaines en prêts entièrement remboursables, conformément à la politique officielle. Le Fonds a ainsi octroyé des prêts pour des projets de démolition, de construction et de régénération urbaines, et est désormais responsable de la gestion du Fonds de réduction de la pollution de la ville. Grâce à la publication de ses prêts, HIFU a conduit d'autres investisseurs à financer de grands projets d'infrastructure, créant ainsi un effet de levier moyen de 1 pour 4. Il a également mis en place une filiale, la Compagnie d'investissement pour les Infrastructures, chargée des concessions d'opération, des CET (construction, exploitation, transferts de propriétés), etc. En 2003 et en 2004, HIFU a été autorisée à lever 127 millions US\$ sous forme d'obligations municipales. Ces obligations constituent un financement à long terme, stable et abordable, adapté aux échéances des projets d'infrastructure.

HIFU projette, à l'avenir, de travailler avec les partenaires financiers internationaux, de renforcer sa solvabilité, d'augmenter son capital de base, de développer ses capacités afin de respecter les normes internationales – devenant ainsi le fer de lance des progrès en terme de gestion financière nationale, techniques de comptabilité, transparence, autonomie, etc.

Dans quasiment tous les projets publics d'irrigation, les prix de l'eau sont largement inférieurs au niveau de recouvrement des coûts : ils ne représentent bien souvent qu'une fraction des dépenses courantes de fonctionnement et de maintenance. La plupart des exploitations agricoles, grandes ou petites, ne payent pas réellement l'eau. Le faible niveau actuel de recouvrement des coûts des projets publics d'irrigation crée un cercle vicieux : construction-négligence-reconstruction, qui absorbe l'argent public et prive de ces fonds d'autres parties du secteur de l'eau. Les subventions à l'irrigation persistent pour différentes raisons – dans le cadre des politiques d'alimentation à bas prix et d'autosuffisance alimentaire, pour contribuer à la réduction de la pauvreté et du sous-emploi dans les zones rurales, ou en tant que mesures populistes de la part de politiciens ambitieux. Le cercle vicieux mentionné ci-dessus est souvent associé à des services de mauvaise qualité, un excès de bureaucratie et une petite corruption, ce qui entraîne une résistance, de la part des agriculteurs, à payer des factures plus élevées. Il est peu probable que des tarifs d'eau

plus élevés financent une amélioration du service si de tels revenus sont directement happés par le Trésor public et si l'agence chargée de l'irrigation n'exerce aucun contrôle sur leur utilisation. Toutes ces raisons font qu'il est réaliste de croire que les budgets publics vont continuer à financer l'agriculture irriguée. De solides arguments plaident toutefois en faveur de la poursuite des efforts visant à accroître les recettes prélevées auprès des usagers, tout en consacrant une plus grande partie des subventions publiques disponibles – et de l'assistance – au soutien des changements structurels majeurs qui devront être mis en place au cours des prochaines générations dans les domaines de l'agriculture irriguée et pluviale, comme l'a récemment montré l'Évaluation globale de la gestion en eau dans l'agriculture (Molden 2006). Des financements publics pourraient également être utilisés pour attirer les fonds commerciaux et capitaux d'investissement dans le cadre de contrats de partenariats innovants.

Il existe également des arguments en faveur des subventions publiques de biens privés dans le cas de certains investissements d'infrastructures importants, par exemple lorsque les investissements ne sont pas financièrement rentables en terme de recettes mais le sont économiquement en terme de bénéfices économiques, sociaux ou sanitaires, pour la communauté dans son ensemble. Comme le soulignent Hutton et Haller (2004), les évaluations de projet peuvent sous-estimer de façon significative les investissements relatifs aux infrastructures de l'eau dès lors qu'elles ignorent le fait qu'un grand nombre de bénéfices ne retourneront pas au secteur en tant que tel mais se traduiront par une diminution des frais de santé et un accroissement de la productivité et de l'activité économique.

3. LES DIFFÉRENTS NIVEAUX DE GOUVERNANCE

Après avoir présenté les rôles, fonctions et services, le document met désormais l'accent sur les acteurs et leur niveau d'intervention. Ces deux éléments interdépendants affectent l'accès au financement de l'eau, ainsi que les sources de financement.

Une diversité d'acteurs

Les responsabilités relatives au secteur de l'eau sont typiquement fragmentées entre plusieurs agences publiques, opérant à des échelles géographiques diffé-

rentes et sur des modes d'organisation variables. La plupart dépendent du gouvernement ; d'autres ont un statut un peu plus indépendant. Certaines responsabilités sont également déléguées, parfois intentionnellement, mais la plupart du temps par défaut, à des agents du secteur privé, depuis les sociétés multinationales jusqu'aux vendeurs d'eau individuels en passant par les ONG, et les organisations caritatives et communautaires. Des organisations hybrides, telles que les partenariats public-privé (PPP) ou les partenariats tri-sectoriels, qui incluent des acteurs de la société civile, peuvent également intervenir, de même que des intermédiaires spécialisés dans les questions de financement ou de développement. Par ailleurs, certains domaines fonctionnels ou zones géographiques sont gouvernés non par des organisations formelles spécifiques mais par des « institutions » au sein du système de gouvernance, tels que les marchés, le droit commun ou les conventions sociales.

Dans toute société, le réseau d'acteurs concernés par la gouvernance de l'eau évolue au cours du temps : il y a très peu de chance qu'il ait été conçu « sur mesure ». Les structures de gouvernance qui en résultent varient beaucoup d'un pays à l'autre et il est généralement accepté qu'il n'existe pas de système idéal unique qui répondrait aux besoins et aux capacités de tous les pays (Molden 2007, chapitre 15). Cela signifie clairement qu'il n'existe pas de modèle universel valide pour les réformes structurelles.

Les trois points suivants sont importants en ce qui concerne l'adoption d'une approche du financement de l'eau plus cohérente :

- les gouvernements qui s'engagent dans une réforme du secteur doivent reconnaître les avantages et désavantages financiers des différents modèles de gestion du secteur,
- les risques, ainsi que les opportunités, liés à l'intervention d'acteurs privés, doivent être compris, ceci pouvant avoir des implications plus larges en terme de gouvernance. (Le danger peut être, par exemple, que la finance privée, l'aide étrangère au développement et les financements en faveur du développement ciblent des domaines, projets ou organisations performants et susceptibles de s'autofinancer, laissant le soin aux fonds publics de prendre en charge tout le reste, mais sans possibilité de mettre en œuvre des subventions croisées ou de mutualiser les risques.),
- une stratégie de financement doit être élaborée de manière à garantir l'emploi de sources de financement adaptées aux différentes fonctions de gestion d'eau et à la diversité des acteurs du secteur.

Modèles de gestion et de financement du secteur de l'eau

Les débats actuels portant sur les structures de gestion et de gouvernance se concentrent sur les trois éléments suivants, liés les uns aux autres :

- le choix entre un contrôle centralisé et une délégation des pouvoirs et des responsabilités au « plus petit niveau de prise de décision approprié »,
- le degré avec lequel les structures de gouvernance doivent refléter le besoin de gérer les ressources en eau et écosystèmes associés à l'échelle hydrologique appropriée (considérée généralement comme étant le bassin fluvial) plutôt qu'en fonction de la façon dont les Hommes ont décidé d'organiser leur économie, leurs interactions sociétales et leurs processus politiques,
- le rôle et la possibilité de développer des PPP ou des partenariats tripartites avec la société civile.

Nous n'examinons pas dans le présent article les principaux avantages et inconvénients des différents modèles, mais leurs implications pour le financement du secteur.

Centralisation, décentralisation et délégation

Malgré la tendance récente, généralisée, des gouvernements centraux à décentraliser les responsabilités du secteur de l'eau à des niveaux inférieurs du gouvernement ou à des agences spécialisées, le modèle de financement le plus commun reste encore celui selon lequel le gouvernement « contrôle » et décide de la répartition des fonds disponibles. La plupart des financements (impôts, assistance étrangère sous forme de dons ou de prêts à taux préférentiels, produits des émissions d'obligations, etc.) passe par le Trésor public. Par ailleurs, dans certains pays, les sommes destinées aux gouvernements locaux ou autres fournisseurs de services du fait de la vente d'eau ou de taxes environnementales doivent parfois également être renvoyées au gouvernement central.

Cette situation présente certains avantages :

- les allocations budgétaires peuvent refléter les priorités nationales et promouvoir l'équité entre segments de la communauté, ou régions du pays, les plus riches et segments ou régions les plus pauvres,
- les emprunts peuvent être liés à la capacité financière nationale,

- les emprunts peuvent être dirigés vers des fonctions de gestion des ressources en eau qui génèrent des bénéfices partagés sur le long terme entre différents gouvernements locaux ou fournisseurs de service,
- le Trésor public peut en général obtenir les meilleures conditions auprès des marchés financiers,
- les bailleurs internationaux et bilatéraux ainsi que les institutions financières multilatérales (IFM) sont en général peu disposés à négocier, ou n'ont pas l'autorisation de négocier avec des organismes décentralisés ou déconcentrés.

Il existe toutefois des inconvénients évidents et bien connus. Les gouvernements nationaux sont toujours enclins à ne donner qu'une faible priorité au secteur de l'eau et les décisions relatives au financement sont hautement politiques. Il existe un réel danger que la gestion des fonds publics ne devienne « autocratique » ou bureaucratique. Dans le premier cas, les budgets ont tendance à devenir le fief financier personnel et opaque des ministères (Roberts 2003, section 2.4). Les systèmes bureaucratiques conçus pour réduire le clientélisme et la corruption deviennent ultra-complexes, avec des règles strictes, des besoins d'autorisations multiples et une absence de flexibilité, les financements disponibles n'étant alors pas dépensés ni attribués. Par ailleurs, il est possible que le financement de l'eau ne soit pas fiable, en raison des réactions du gouvernement face à la situation fiscale nationale ou à de nouvelles pressions politiques.

La décentralisation des responsabilités liées à la fourniture des services d'eau et de certains éléments de la gestion des ressources en eau peut contribuer à surmonter certains de ces problèmes, à condition que le pouvoir en matière de tarification et de financement soit également transféré. Rapprocher le financement de la fourniture de services peut présenter plusieurs avantages et permet notamment :

- de faciliter des approches basées sur les besoins et répondant à la demande,
- de renforcer l'obligation de rendre compte – il est plus facile de connaître les montants nécessaires, l'affectation des fonds, les coûts et les mesures nécessaires à l'équilibre entre coûts et recettes,

- une prévisibilité accrue du fait de l'avenir financier moins incertain des agences en charge des services et d'une plus faible dépendance vis-à-vis des décisions arbitraires du gouvernement central,
- d'impliquer les autorités ou communautés locales dans le projet ou le service en question et de réaffirmer leur soutien au principe du recouvrement des coûts,
- la création de nouveaux partenariats locaux pour la fourniture de services, impliquant des groupes de la société civile, ce qui peut apporter de nouveaux financements, y compris des contributions en nature.

La décentralisation présente toutefois également des risques et inconvénients. Elle peut avoir des conséquences désastreuses pour les services si les fonctions et obligations sont transférées à des organismes infranationaux n'ayant pas les ressources humaines suffisantes pour faire face aux nouvelles responsabilités ou lorsque de telles responsabilités sont transférées sans le financement approprié ou sans le pouvoir de mobiliser les fonds nécessaires. La décentralisation des fonctions et services d'eau peut :

- accroître les coûts des services en cas de perte des économies d'échelle et d'envergure et si les entités locales développent les ressources de façon concurrentielle,
- provoquer un transfert des externalités (par exemple les risques de pollution et d'inondation) des fournisseurs locaux vers d'autres juridictions gouvernementales ou d'autres agences,
- réduire encore davantage le financement des fonctions de gestion des ressources en eau, dont le développement institutionnel, qui produisent des bénéfices répartis dans le temps et l'espace,
- réduire les possibilités de mutualisation des risques, chaque fournisseur de services étant ainsi moins en mesure de gérer les risques résultant, par exemple, de la variabilité climatique,
- « politiser » la fourniture d'eau et réduire l'attention portée à l'assainissement, au contrôle de la pollution ou à la protection des écosystèmes en raison de rapports de force politiques locaux. Ceci aurait des conséquences pour les services fournis aux populations pauvres et marginalisées,

Encart 5 : Augmentation des financements infranationaux

Les agences qui ont traditionnellement octroyé des prêts garantis par le gouvernement central (risque souverain) commencent à prendre des risques sous-souverains directs. La Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), qui a la plus longue expérience de prêts infranationaux, présente plusieurs exemples en Europe de l'est de transfert des prêts du niveau national au niveau infranational, un troisième niveau étant celui de l'entreprise ou du projet – dans le cadre duquel le prêt est garanti par la solvabilité de la société, ou la marge brute d'auto-financement du projet lui-même. Dans un tel cadre, la « capacité de garantie » du gouvernement central ou municipal est utilisée pour les services essentiels qui n'ont pas le potentiel de générer des recettes. Les créanciers peuvent obtenir le confort politique dont ils ont besoin grâce à des Municipal Support Agreements (Accords de support municipal), au travers desquels le gouvernement local garantit le respect des engagements pris par l'organisme débiteur en termes de tarifs et autres.

Plusieurs pays encouragent l'intervention d'agences de notation auprès des organismes de prêts infranationaux. Les agences offrent une évaluation objective et reconnue des capacités d'emprunt des municipalités, sociétés, fonds pour l'environnement, etc., qui, si elle est positive, peut leur permettre de mobiliser des fonds sous de meilleures conditions. Cela encourage la croissance d'un marché de capitaux local en fournissant aux bailleurs des informations plus fiables, et crée des normes et critères d'évaluation des bonnes pratiques.

Certaines municipalités ont levé avec succès leurs propres obligations pour le financement d'infrastructure. Elles le font parfois avec l'appui des garanties fournies par le gouvernement central, même si tous les gouvernements n'encouragent pas l'émission d'obligations locales. Les Institutions financières multilatérales (IFM) telles que la Banque mondiale, la Société financière internationale et les banques de développement régionales peuvent faciliter les émissions d'obligations locales en fournissant aux créanciers des garanties partielles de crédit ou en utilisant le système des prêts A et B. Ce système permet aux émetteurs de prêts B d'avoir le même niveau de sécurité que pour les prêts A, émis par les IFM elles-mêmes. L'Agence de développement du crédit de USAID a également soutenu les émissions d'obligations locales pour le secteur de l'eau dans plusieurs pays, dont certains utilisent le modèle des fonds renouvelables, avec un apport initial sous forme de subventions soutenu par le partage des risques avec des institutions financières locales.

Sources : Asano 2006 ; IWMI 2006 ; Law 2003 ; www.pub.gov.sg

- accroître la dette locale et entraîner des problèmes en termes de politique macroéconomique,
- réduire les possibilités d'attirer les établissements de financement et accroître le coût du financement.

Il est possible de surmonter la plupart de ces problèmes. Il faut porter une attention particulière à ce qui est délégué et mettre en place des systèmes de régulation efficaces. De tels systèmes sont nécessaires non seulement pour promouvoir une fourniture de service efficace et de qualité mais également pour assurer une gestion du bassin et un développement des ressources coordonnés ainsi que le contrôle des externalités. Des mesures devront également être prises afin de renforcer les capacités de gestion. Le transfert des responsabilités de gestion et de financement nécessite un ensemble de mesures, dont certaines exigent un investissement considérable en terme de ressources humaines. Avant de s'engager sur la voie de la décentralisation, il est essentiel que les pays considèrent attentivement les implications financières et les ressources humaines disponibles, et s'interrogent sur ce qui peut être réellement transféré, à qui et comment ceux-ci auront accès aux financements nécessaires.

Une modification de la façon dont les financements sont octroyés facilite également les prêts aux agences infranationales et permettent de réconcilier économies d'échelle et décentralisation. Le rapport Camdessus est favorable à une augmentation du financement à l'échelle infranationale, sous réserve que cela soit réalisé de manière responsable et ne crée pas de dette insoutenable. Des développements intéressants et encourageants ont en effet été observés, comme l'illustre l'encart 5.

La collecte de fonds présente typiquement des coûts forfaitaires, qui sont relativement identiques, quels que soient les montants. Les fournisseurs de services locaux peuvent également être perçus comme emprunteurs moins solvables et plus risqués. Ces deux facteurs peuvent augmenter les coûts du capital. Dans certains cas, les garanties d'emprunts apportées par le gouvernement central ou l'utilisation des garanties des agences internationales permettent de surmonter de tels problèmes. Il existe toutefois deux autres options qui soulèvent actuellement un grand intérêt et qui ont été mises en œuvre avec succès :

- *les intermédiaires spécialisés* dans le secteur, tels que les banques de développement nationales, les entreprises de travaux publics, les banques de l'eau et fonds pour l'environnement, peuvent emprunter à des conditions avantageuses et rediriger les fonds vers les agences locales. L'encart 6 présente les exemples d'une banque nationale spécialisée dans le domaine de l'eau ainsi que de l'utilisation croissante des Fonds pour l'environnement en Europe centrale et de l'est. Cependant, les organismes financiers intermédiaires n'ont pas tous été performants par le passé – cela est d'autant plus vrai qu'ils deviennent politisés et bureaucratiques et qu'ils font des

Encart 6 : Les intermédiaires spécialisés dans le secteur

La Banque de l'Eau néerlandaise

La « Nederlandse Waterschapsbank NV » a été créée en 1954 suite aux inondations dévastatrices de l'année précédente, en tant qu' « alliance d'emprunteurs » mise en place par les Agences de l'eau (Water Boards), qui n'étaient pas suffisamment fortes individuellement pour mobiliser, à des conditions adaptées, les financements nécessaires sur le long terme pour la reconstruction. La Banque est une société anonyme dont les actionnaires sont des autorités publiques et dont les clients doivent également être, comme le précise la loi, des organismes publics (provinces, municipalités, Conseils de l'Eau, services publics de l'eau, etc.). Toute son activité est garantie par l'Etat. Elle emprunte du capital à long terme sur les marchés internationaux à des taux intéressants, et agit en tant que « banque principale » des Agences de l'eau. Il s'agit d'une structure légère (35 employés), rentable, dont les risques sont faibles, notée AAA par les agences de notation, et qui prête donc à des taux très avantageux.

Source : van Dijk and Schwartz 2002

Les Fonds pour l'Environnement

La plupart des pays d'Europe centrale et de l'est ont mis en place des Fonds pour l'environnement (OCDE 1999), indépendants des budgets centraux. Ces fonds sont principalement alimentés par des taxes environnementales ou sur la pollution et sont dépensés sous forme de subventions ou de prêts pour différents types de projets en faveur de l'environnement (y compris le traitement des eaux usées, la dépollution de masses d'eau polluées ou la protection des bassins). La Pologne a également mis en place un Ecofonds alimenté au travers d'accords de « dettes contre environnement » signés avec des pays créanciers. Ce fonds a été créé en 1992 suite à la signature, avec le Club de Paris, d'un accord d'allègement de dette autorisant les créanciers à convertir jusqu'à 10% de leurs dettes en objectifs environnementaux, parmi lesquels des programmes de lutte contre la pollution en mer Baltique (OCDE/PHARE 1998). Il est de plus en plus courant pour les agences de notation de crédit de rendre compte de ces Fonds pour l'environnement, révélant ainsi leurs interventions auprès des acteurs de l'eau et de la communauté financière.

choix en matière de financement sur des bases politiques ou non financières,

- *la mise en commun du crédit* – combiner la solvabilité d'un certain nombre d'emprunteurs individuels, tels que les municipalités, peut accroître leur solvabilité globale. Pour être efficace, cette approche exige un fonds de réserve ou des gages en cas de défaut de paiement d'un participant. Des obligations municipales mises en commun ont, par exemple, été émises en Inde et dans d'autres pays, en général avec des garanties externes.

Les débats sur la décentralisation du financement se concentrent, pour la plupart, sur le financement des gouvernements locaux ou des agences spécialisées dans la gestion de l'eau et de l'environnement. Pourtant, il existe un échelon encore plus petit : celui des fournisseurs et des usagers individuels qui ont également des besoins importants en terme de financement. La micro-finance peut jouer un rôle important pour les communautés pauvres bien qu'elle présente également certains pièges, que les projets n'aient pas toujours été fructueux et que beaucoup reste à faire pour améliorer leur impact (Insights 51, 2004).

L'utilisation de la Grameen Bank pour rediriger l'Aide publique au développement (APD) depuis la Banque japonaise pour le développement international vers les communautés rurales chinoises est un exemple intéressant de la façon dont la micro-finance peut être mise en œuvre. (Gurria 2006, p.44). Le financement, garanti par la Présidence chinoise, permet aux emprunteurs, entre autres, de construire ou réparer des puits et installations d'assainissement ; des groupes d'emprunteurs sont créés, et sont responsables des remboursements de leurs membres, ce qui contribue à assurer un taux de remboursement très élevé. Des projets de micro-finance de la Grameen Bank sont mis en œuvre dans 34 pays et constituent un modèle important pour le financement de l'amélioration des services d'eau au niveau local, en particulier en milieu rural. Comme l'a souligné l'évaluation globale « Water for Food ; Water for Life » (Molden ed. 2007), la plupart des agriculteurs et des groupes communautaires sont prêts à investir afin d'accroître la productivité de leurs terres, mais ne peuvent le faire que si des projets d'infrastructure ou de gestion de bassin sont liés à l'accès au crédit et aux marchés de biens.

Réconcilier gestion hydrologique et besoins humains

D'un point de vue hydrologique, l'Organisme de bassin (OB) est un modèle de gestion de l'eau attrayant. Il est actuellement largement préconisé et est de plus en plus adopté ; c'est, par exemple, le mode d'organisation de base que l'on retrouve au cœur de la Directive cadre européenne sur l'eau (DCE). Dans la pratique, le modèle des OB présente cependant des limites et plusieurs tentatives visant à le mettre en œuvre ont échoué (GWP 2004). De plus, « en ce qui concerne la gestion par bassin, la mise en place de systèmes de gouvernance adaptatifs, à plusieurs niveaux et collaboratifs n'a fait que peu de progrès, la forme (mettre en place des organismes de bassin) ayant fait l'objet d'une attention excessive au détriment du processus » (Evaluation globale, p. 607). Il existe différents types d'organismes ayant des fonctions de gestion à l'échelle du bassin ou du sous-bassin, qui vont des Autorités de régulation et d'opération à rôles et fonctions multiples aux forums de consultation des acteurs,

Encart 7 : France : équilibrer les responsabilités centrales, régionales et locales

Un certain nombre d'administrations nationales sont responsables de la formulation globale de la politique de l'eau, de la législation et de la réglementation sur l'eau (Ministères en charge de l'environnement, des questions sanitaires et sociales, de l'agriculture et de la forêt, etc.). Certaines d'entre elles fournissent des services aux niveaux départemental et local (par exemple, suivi et contrôle du respect des normes nationales de qualité de l'eau potable, accès pour les consommateurs pauvres, régulation environnementale). Ces services sont financés par les budgets nationaux. A l'échelle municipale, la régulation des sociétés du secteur de l'eau (privées pour l'essentiel) est financée par des taxes locales.

La France est divisée en 6 Agences de l'eau régionales, qui correspondent aux principaux bassins métropolitains. Ces agences sont responsables de la gestion des ressources en eau, y compris les prélèvements et rejets, dans leur région respective. Leur conseil, qui vote les programmes de dépenses, comprend des consommateurs et autres acteurs régionaux, ainsi que des représentants de l'Etat et des autorités locales. Les fonds proviennent de redevances collectées auprès des usagers de l'eau sur la base de leurs prélèvements et niveaux de pollution, avec une contribution de la part du gouvernement central sous la forme de prêts subventionnés². Les recettes sont ensuite reversées par les Agences de bassin aux agriculteurs et entreprises qui ont pris des mesures d'amélioration de l'environnement ou de gestion des ressources en eau.

Les six agences ont été créées en 1964 pour trouver un compromis entre les facteurs hydrologiques (l'existence de grands bassins fluviaux), la recherche d'économies d'échelle et le principe constitutionnel de péréquation – même montant des redevances dans toutes les régions en dépit des différences environnementales et hydrologiques. Les agences sont régulièrement accusées d'être anti-constitutionnelles³, étant donné que leurs budgets ne sont pas examinés par le Parlement national, et que leurs financements ne transitent pas par le Trésor Public.

Les services d'eau et d'assainissement municipaux sont de la responsabilité des autorités locales, qui peuvent soit fournir les services elles-mêmes, soit les transférer à des sociétés, en général privées, par le biais de contrat de gestion déléguée, d'affermage ou de concession. Le modèle de contrat le plus courant est le contrat d'affermage, à travers lequel la société loue les biens à l'autorité locale en échange d'un loyer, et collecte pour le compte du client public des recettes, dont elle conserve une partie. Les investissements sont réalisés et financés par la municipalité, souvent grâce à des prêts accordés par le gouvernement central à des conditions avantageuses. Dans le cadre des contrats de concession, la société concessionnaire entreprend les nouveaux investissements, qu'elle finance et à partir desquels elle génère des recettes ; les biens redeviennent, à terme, propriété de l'autorité locale. Au final, ce sont les consommateurs qui financent ces différents dispositifs par l'intermédiaire des factures d'eau. Globalement, les services d'eau locaux s'autofinancent, à l'exception d'éventuels éléments concessionnaires prévus par les prêts du Trésor public.

Sources : Barraque 1998, Ballance et Taylor 2001.

² Les coûts élevés liés au respect des directives européennes sur l'eau ont entraîné une augmentation de la proportion des coûts pris en charge par le gouvernement central.

³ Note du traducteur : Cependant, la Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques du 30 décembre 2006 a résolu ce problème et « constitutionnalisé » les agences de l'eau, dont le budget et le taux des redevances sont désormais soumis à l'aval du Parlement.

dont l'objectif est de promouvoir coordination et consensus mais qui ont peu de pouvoirs. D'un point de vue financier, ce dernier type d'organismes a peu d'importance, si ce n'est qu'ils auront presque inévitablement besoin de soutien financier public car dépourvus de la capacité de lever des fonds.

Le succès des agences assumant des fonctions opérationnelles et de régulation dépendra de facteurs tels que :

- une définition méticuleuse des rôles et fonctions afin d'éviter le problème chasseurs/braconniers,
- la création de compétences techniques reconnues,
- une large implication des acteurs et des systèmes démocratiques de contrôle des opérations et des performances,
- des compétences juridictionnelles claires et des pouvoirs appropriés,
- une certaine autonomie financière et la capacité de générer des revenus durables.

Des OB convenablement définis, avec des structures de gouvernance transparentes, peuvent constituer un moyen efficace pour coordonner les activités à l'échelle du bassin, réguler les externalités et promouvoir la résolution des conflits à travers la consultation et la participation des acteurs. L'encart 7 souligne le mode d'opération des OB (Agences de l'eau) en France. Il faut toutefois noter que, bien que les Agences de l'eau soient compétentes pour lever des fonds, elles ne sont pas totalement autonomes sur le plan financier – le gouvernement central leur accorde des prêts subventionnés.

Comme indiqué précédemment, il existe des mécanismes financiers permettant aux OB (agences de gestion par bassin fluvial ou lacustre) de collecter des fonds pour couvrir leurs coûts. Cependant, leur compétence pour générer et conserver des recettes est limitée dans nombre de pays, laissant des rôles et fonctions importants sous, voire pas du tout, financés.

Partenariats

La réalisation de partenariats public-privés (PPP) en vue de financer et fournir des services d'eau et d'assainissement, ainsi que, dans une moindre mesure, des projets d'hydroélectricité et des infrastructures d'irrigation (comme, par exemple, le projet Guerdane au Maroc, van Hofwegen 2006) est largement

Encart 8 : Les risques associés au financement de projets hydroélectriques

Depuis environ une dizaine d'années, le financement de projets hydroélectriques est en déclin, reflétant, pour l'essentiel, une baisse de la construction de barrages et d'infrastructures connexes. Les nouvelles propositions ont déclenché l'opposition de groupes de protection de l'environnement et de représentants des personnes déplacées et réinstallées. Les résultats techniques et économiques des précédents projets ont également suscité des inquiétudes vis-à-vis du dépassement des coûts, des retards de construction, de la sédimentation excessive, de la surestimation de la demande et de la prise en compte insuffisante des alternatives.

Seule une petite proportion des projets hydroélectriques est financée de manière privée, pour différentes raisons : coûts initiaux élevés, risques élevés pendant la construction, sensibilité environnementale, intensité élevée en terme de capitaux et coûts locaux importants, longues périodes de retour sur investissement, et conflits potentiels entre les intérêts publics et le fournisseur privé. La plupart des projets financés par le privé sont des infrastructures de petite taille, au fil de l'eau, qui produisent une charge de base, alors que les véritables avantages comparatifs de l'hydroélectricité se situent dans la production d'une charge moyenne ou de pointe, en tenant compte à leur juste valeur du stockage, de la gestion par bassin, de l'irrigation et des effets externes sur l'environnement. De tels projets sont rarement rentables pour le privé.

Le modèle de financement privé au cœur du concept des Producteurs d'énergie indépendants (Independent Power Producers, IPP) – utilisés dans les années 1990 à la fois pour des projets hydroélectriques et thermoélectriques – a été fortement remis en question. De nombreux projets ont été abandonnés ou renégociés, et les investisseurs, opérateurs et bailleurs sont moins intéressés par ce genre de projets. Le problème fondamental semble avoir été l'application inadaptée du principe de base de la gestion des risques – les risques doivent être transférés à ceux qui sont le plus en mesure de les supporter ou qui peuvent les réduire au moindre coût.

Dans le cadre des IPP, beaucoup de risques ont été transférés à des partenaires privés alors que les IPP étaient mal équipés pour les soutenir – comme le risque de construction sur un site unique dont les propriétés sismiques, géologiques et hydrologiques ne sont pas connues et qui présente d'importants risques environnementaux et de procédure. Les bailleurs et les agences de développement, quant à eux, sont de plus en plus préoccupés par les « risques de réputation », du fait d'être associés à de tels projets. Les sociétés privées, et les banques qui les financent, sont désormais réticentes à prendre de tels risques, et ne le font qu'en échange de primes de risques très élevées, ce qui augmente fortement le coût des projets. De tels risques retournent de facto dans le domaine public, ce qui remet en question le fondement du pacte d'origine.

Selon certains, une solution logique à cette tendance est que l'acheteur du secteur public conserve la propriété et le contrôle total du projet à chaque étape, et lève des fonds sous forme d'obligations soutenues par garanties gouvernementales et internationales.

Source : Head 2004.

Encart 9 : Partenariats multipartites au Sahel

Le programme Sahel vert soutient des projets sociaux et productifs (essentiellement autour des ressources en eau) dans vingt-quatre villages (80 000 habitants) du Sénégal, du Mali, du Burkina Faso et du Niger. Le budget total du programme, sur trois ans, est modeste : 700 000 Euros, dont 22% sont apportés par les communautés villageoises, 39% par la banque française Crédit agricole solidarité et développement, et le reste par l'ONG française Eau vive et les contributions volontaires versées par des salariés du Crédit agricole.

Pour les projets purement sociaux, 90% des financements viennent d'Eau vive et le reste des villages eux-mêmes. Toutefois, pour les projets productifs, le budget type est constitué de financements directs par le promoteur (10%), de fonds empruntés par le promoteur à un bailleur local (40%), le reste étant apportés par Eau vive. Les bailleurs locaux peuvent être des banques, des groupes de crédit mutuel, des réseaux d'épargne et de crédit, etc. Jusqu'à la moitié des risques d'emprunt peut être couverte par des garanties apportées par Eau vive ou le village, ou les garanties sur les équipements fournis.

Source : *Présentation de Christian Houdus au Panel Camdessus, Octobre 2002 :*
<http://site.eau-vive.org/>

documentée. Les sociétés privées peuvent attirer des financements supplémentaires dans le cadre de ces partenariats dans la mesure où elles apportent une crédibilité financière aux projets et améliorent leurs flux de trésorerie. Toutefois, les PPP n'apportent en général que peu de capitaux propres supplémentaires. Des problèmes récemment observés dans le cadre de concessions médiatisées, liés à une répartition inappropriée des risques entre partenaires et des types de PPP inadaptés ont soulevé un certain nombre de questions quant à leur utilisation, notamment dans les pays dont les systèmes de gouvernance sont faibles et la réglementation de mauvaise qualité. L'encart 8 illustre les difficultés liées au financement de projets hydroélectriques, mais les questions soulevées sont communes à la plupart des grands projets d'infrastructures à objectifs multiples, caractérisés par des périodes de retour sur investissements longues, la création de biens à la fois publics et privés et des répercussions positives potentielles qui vont au-delà du secteur de l'eau.

Plus récemment, une augmentation du nombre de partenariats tri-sectoriels, impliquant des acteurs publics, privés et de la société civile (tels que « Partners for Water and Sanitation », « Water and Sanitation for the Urban Poor », « Building Partnerships for Development ») a été observée. Ces partenariats prennent différentes formes mais opèrent typiquement à petite échelle, ont un agenda de lutte contre la pauvreté et tentent de court-circuiter les agences publiques encombrantes, inefficaces et déconnectées de la réalité. Chaque par-

tenaire apporte une contribution financière ou en nature, parfois de manière imprévisible :

« Les partenariats tri-sectoriels sont censés inclure le financement et les contributions techniques du secteur privé, le suivi et la régulation du secteur public et les liens entre la société civile/ONG et les communautés et foyers... En pratique, les différentes organisations qui s'installent autour de la table n'apportent pas toujours ce qui est attendu d'elles. Les ONG apportent souvent des financements, tandis que les communautés sont souvent mobilisées par le personnel du secteur public ou privé. »

(Caplan et al. 2001).

Tous les partenariats n'ont pas été couronnés de succès et leur développement est un problème majeur. Par ailleurs, l'implication des acteurs locaux est fondamentale et le succès dépend souvent des initiatives et de l'engagement des individus. Toutefois, de tels partenariats peuvent être très importants en milieu rural ou périurbain pour fournir des services à des segments de la société souvent négligés et pour apporter de nouvelles sources de financement, y compris des contributions en nature. L'encart 9 illustre une approche mise en œuvre dans la région africaine du Sahel.

4. UN FINANCEMENT DE L'EAU PLUS COHÉRENT

Pour résumer, il n'existe pas de structure de gouvernance idéale dans le domaine de l'eau, pas plus qu'il n'existe une solution unique de financement en faveur d'un fonctionnement efficace, équitable et durable du système dans son ensemble. L'important, d'un point de vue de la cohérence financière, est que :

- tous les rôles et fonctions de gestion des ressources en eau et de fourniture des services soient correctement remplis,
- le rôle de chacun soit clairement défini (et qu'il existe des mécanismes pour coordonner les activités de chacun si nécessaire),
- les responsables aient la capacité et la volonté d'entreprendre et de mobiliser les financements nécessaires.

Par conséquent, les principales étapes de la définition d'une stratégie de financement de l'eau sont :

- identifier le rôle de chacun,
- définir les sources de financement adaptées à chaque fonction et les mécanismes potentiels disponibles pour les exploiter,
- identifier les besoins de financement et les domaines dans lesquels les modes de gouvernance actuels créent des problèmes de financement.

Peu de pays disposent de la capacité financière nécessaire pour couvrir tous leurs besoins de développement. En revanche, beaucoup sont handicapés par des problèmes liés à leurs structures de gouvernance, qui réduisent les revenus internes et la capacité des fournisseurs de services à mobiliser, utiliser et rembourser les investissements. D'autres encore sont gênés par la bureaucratie, qui bloque le flux de financement public et entraîne une sous-utilisation des budgets publics affectés ; de tels problèmes ont été identifiés dans un certain nombre de pays d'Afrique de l'Est et de l'Ouest (GWP/EUWI 2007). Améliorer l'administration publique et financière est indispensable pour diriger les financements disponibles vers les projets et programmes du secteur de l'eau, mais des réformes de la gouvernance de l'eau sont également essentielles pour que ces fonds répondent aux besoins réels et soient affectés à des organismes en mesure de les dépenser de manière bénéfique, et de recouvrer les coûts de façon durable. Les réformes sectorielles qui négligent les questions de responsabilité financière, la capacité à lever des fonds et à soutenir les flux de revenus et l'amélioration des méthodes de gestion sont vouées à l'échec – les biens publics et l'intégration des services continueront à être négligés et sous-financés, le fait de sélectionner uniquement les projets et les types de services rentables continuera à augmenter les inégalités d'accès – et les investissements d'infrastructures réalisés n'apporteront pas les bénéfices escomptés.

Cette section propose un petit nombre de principes de base pour la définition d'un système plus cohérent de financement de la gestion des ressources en eau et de la fourniture de services. Elle affirme les trois points suivants :

- les sources de financement dépendront des fonctions de gestion en question (du « sur mesure ») ainsi que des structures organisationnelles existantes (leurs dimensions et leurs responsabilités fonctionnelles). L'atteinte d'une cohérence financière se traduira par une variété de sources de finan-

cements combinées de différentes manières pour répondre aux conditions spécifiques du pays.

- les finances publiques devraient être affectées principalement aux biens publics et biens tutélaires ; le financement des externalités internationales est un cas particulier de cet aspect.
- les « biens privés » du secteur de l'eau devraient, en principe, s'autofinancer.

Pour finir, la section plaide à nouveau en faveur du renforcement des capacités des agents publics, privés et des organismes à but non lucratif.

Un mode de financement sur mesure

Il est tout à fait naturel de supposer que différentes parties du secteur de l'eau obtiennent des financements de différentes manières. Jusqu'à un certain point, cette diversité est un signe de bonne santé. Toutefois, les différents conduits de financement doivent avoir une certaine unité. La cohérence veut que les arrangements soient logiques, abordables (à la fois par les usagers et les contribuables) et, par conséquent, susceptibles d'être viables sur le long terme. La cohérence signifie aussi que des contributions financières sont attendues de la part des usagers du service afin de réduire la dépendance vis-à-vis des financements publics et de réserver l'usage de ces fonds publics aux fonctions ou groupes sociaux qui ne présentent aucune autre option de financement réaliste. L'Afrique du Sud constitue un cas intéressant de partage des coûts, à travers un système qui tente de trouver un équilibre entre questions d'accès et d'équité et besoin de préserver des financements publics rares (encart 10).

L'exemple sud-africain montre comment des sources de financement peuvent être combinées pour répondre à différents objectifs politiques et différentes conditions socio-économiques. Ces sources incluent les subventions croisées entre usagers comme alternative aux subventions versées directement à partir du budget national. De telles subventions croisées peuvent avoir un rôle très important à jouer dans les nombreux pays où les pauvres n'ont tout simplement pas les moyens de payer ; elles ont été utilisées depuis des décennies dans un certain nombre de pays développés en tant que solution pragmatique à un problème de financement. La possibilité de réaliser des subventions croisées entre usagers peut être limitée dans les systèmes décentralisés si les pauvres sont regroupés une même zone géographique, à moins que des systèmes ne soient mis en place pour s'assurer que les zones « riches » supportent les zones « pauvres ».

Encart 10 : Afrique du Sud : financement cohérent et accès

Le cadre politique pour les ressources en eau nationales a été défini en 1997, promulgué en 1998 et complété par une déclaration stratégique en 2002. L'Etat est le gardien des ressources en eau, mais délivre des licences pour son utilisation pour des durées pouvant aller jusqu'à quarante ans. La propriété foncière est indépendante de l'accès à l'eau. Le financement par les usagers est important : le prix de l'eau brute couvre les coûts de développement des infrastructures, le retour sur investissement, la gestion des ressources et la pénurie économique, tandis que les aménagements urbains et industriels et pour les usagers particuliers sont généralement financés dans leur totalité, à partir de sources commerciales. Les exceptions au principe de « l'utilisateur-payeur » s'appliquent aux paysans pauvres (pour lesquels des tarifs de prise en charge des coûts d'opération et de maintenance sont étalés sur plus de cinq ans), à la protection de l'environnement et aux obligations internationales. Le développement des ressources en eau en Afrique du Sud coûte cher et il n'existe pas de solution facile et bon marché au stade actuel de développement, mais le financement a jusqu'à présent et dans une large mesure été couronné de succès, grâce au niveau historiquement élevé des investissements publics, au stade de développement économique et à l'important marché de capitaux interne.

En ce qui concerne les services d'eau, les programmes en milieu rural sont financés par une combinaison de paiements par les usagers, subventions croisées et transferts du budget central vers les municipalités les plus faibles. Les populations étaient en général prêtes à payer pour l'eau, mais un grand nombre d'entre elles n'avaient pas les moyens d'acheter les volumes nécessaires à la satisfaction des besoins vitaux minimaux et avaient donc recours à des ressources impropres pour éviter les paiements. La décision a donc été prise de fournir gratuitement à tous les foyers un quota d'eau de 6 kl (6 m³) par mois, avec un tarif progressif applicable aux consommations excédant ce quota de base. Dans les municipalités à revenus plus élevés, le service est financé par des subventions croisées alimentées par les usagers de l'eau les plus importants et l'industrie ; la Loi sur le Revenu Equitable s'applique pour les autres municipalités (la majorité). Cette loi prévoit la contribution du budget de l'Etat afin de rembourser les coûts. Un petit nombre de municipalités ont mis en place des accords d'opération avec des entreprises privées.

Le Gouvernement apporte différents mécanismes de soutien financier. Des subventions sont disponibles pour les études de faisabilité, la formation des responsables des Associations d'usagers de l'eau et pour permettre aux paysans pauvres d'acheter des licences d'utilisation de l'eau. Des fonds sont également affectés aux infrastructures (subventions pour des infrastructures d'irrigation sur site et hors sol, investissement direct dans les projets majeurs, etc.). Le Gouvernement peut subventionner les éléments « sociaux » d'un projet, y compris les coûts des usagers qui ne sont pas en mesure de payer. Le Département des affaires d'eau et de la forêt (Department of Water Affairs and Forestry, DWAF) garantit certains prêts liés à l'eau accordés par la Banque foncière (Land Bank) et des banques commerciales.

Sources : présentation au Panel Camdessus par Rt. Hon Ronnie Kasrils et Mike Muller, novembre 2002 ; présentation par Barbara Schreiner au Groupe de travail sur le financement de l'eau dans l'agriculture, Pretoria, 2005.

Comme indiqué précédemment, des opportunités de partage des coûts par subventions croisées fonctionnelles peuvent également exister en fonction de l'éventail des responsabilités attribuées à un mode de gestion de l'eau particulier (c'est-à-dire si les fonctions sont associées ou dissociées). Les agences de gestion de l'eau à vocation multiple disposent de différentes sources de revenus possibles, et pourraient s'autofinancer si elles étaient correctement structurées et dotées des pouvoirs adéquats, et si elles bénéficiaient d'une autonomie financière suffisante. Les recettes générées par les fonctions rentables pourraient être utilisées pour subventionner les services associés aux « biens publics ». Même si telles subventions croisées peuvent ne pas être efficaces d'un point de vue économique et ne seront pas acceptées partout, elles n'en demeurent pas moins une source de recettes supplémentaire utile. Cependant, ces agences sont susceptibles d'acquérir un pouvoir de monopole, et il n'est pas certain que leurs priorités internes en matière de dépenses ou leurs décisions relatives aux recettes servent les intérêts du public au sens large. Elles peuvent par ailleurs ne pas avoir la capacité ni les motivations pour opérer de manière techniquement efficace, équitable et durable. Il est par conséquent important de mettre en place les dispositions institutionnelles nécessaires pour assurer transparence et responsabilité.

Le dégroupage des services limite les possibilités de recours à des subventions croisées, entre fonctions, mais peut permettre à différents acteurs de fournir et de mobiliser des financements durables pour l'ensemble des fonctions de la chaîne des services d'eau. Il est possible que certaines fonctions soient mieux exécutées par des agences ou entreprises indépendantes, compétentes sur le plan technique et capables de réaliser des économies d'échelle et d'attirer des investisseurs commerciaux et des capitaux. La construction d'infrastructures majeures ou la fourniture d'eau brute pourraient faire partie de cette catégorie. Toutefois, il est possible que d'autres agents soient mieux placés lorsqu'il s'agit de fournir des services locaux qui répondent à la demande et soient adaptés aux capacités financières d'une communauté donnée – l'assainissement de base pour les populations pauvres fait certainement partie de cette seconde catégorie (Rees 2006).

Segmenter la chaîne des services présente l'avantage supplémentaire d'équilibrer les pouvoirs des acteurs au sein du système. Le fournisseur d'un élément de la chaîne sera en effet en mesure d'examiner minutieusement la performance d'autres fournisseurs au sein de la chaîne. Une telle segmentation n'est pas nécessairement adaptée à tous les pays ni à toutes les situations, car elle nécessite une grande confiance entre les différents acteurs de la chaîne et des dispo-

sitions contractuelles et financières claires entre ce qu'il convient en effet d'appeler des opérations de partenariats. L'option mérite néanmoins d'être considérée, car elle permet d'exploiter les ressources des organisations communautaires, des ONG, des associations caritatives et des petits opérateurs privés.

Cette situation soulève la question suivante : comment un système segmenté affecte-t-il les conditions d'emprunt ? Il est possible que des fournisseurs de services ou groupes d'utilisateurs soient financièrement autonomes et capables de rembourser leurs prêts selon les conditions conventionnelles, tout en étant incapables d'accéder à des financements locaux. Dans certains cas, les prêts commerciaux ne sont pas du tout accessibles ou affichent des taux d'intérêt très élevés en raison des risques de défaut de paiement jugés importants. Même lorsque l'Aide publique au développement (APD) ou les prêts des IFM sont disponibles, ceux-ci sont typiquement dirigés initialement vers les trésors publics nationaux. Dans ce cas, chaque agence publique concernée ajoute son point de pourcentage aux taux d'intérêt ; de telle sorte que, lorsqu'ils atteignent enfin le niveau de la communauté, ils ne sont plus financièrement intéressants. Les mécanismes permettant de mettre les prêts directement à la disposition des petits opérateurs, tels que les institutions de microcrédit et les dispositions de mise en commun des financements, examinées plus haut, sont d'une importance capitale.

Des financements publics pour les biens publics

L'utilisation de fonds publics pour promouvoir et supporter des services clairement identifiés comme étant des biens publics est un principe incontestable (Kaul et Conceicao 2006). Lorsque les financements publics sont rares et très sollicités (ce qui est souvent le cas), ils devraient être affectés en premier lieu aux biens et services publics (la définition de biens publics pour le secteur national de l'eau a été traitée plus haut). Il est également probable que des financements publics soient nécessaires pour les biens tutélaires et pour les investissements importants d'infrastructures, à durée de vie élevée, qui apporteront des bénéfices à l'économie du pays dans son ensemble. Ce dernier besoin de financement public doit toutefois être traité avec prudence compte tenu du grand nombre d'exemples de projets qui ont été mis en œuvre sur la base d'estimations des bénéfices beaucoup trop optimistes ou dont les retombées sociales, en terme de santé et de développement économique, ne se traduisent pas par une augmentation des revenus du gouvernement. Dans de tels cas, il existe un réel danger que les remboursements des prêts (et les conditions de viabilité financière) ne soient pas satisfaits.

Encart 11 : Financement de la Commission du fleuve Mékong

Entre 1957 et 1975, le Comité du Mékong, assisté par le Secrétariat du Mékong, était un organisme régional des Nations Unies, financé par les Nations Unies. Il entra ensuite dans une période instable au cours de laquelle il se détourna de sa mission pour se consacrer aux projets bilatéraux, jusqu'à sa reconstitution sous forme de Commission du fleuve Mékong (MRC). La MRC a actuellement un budget de fonctionnement de deux millions de dollars US, apporté par les quatre membres régionaux, les subventions des agences d'aide au développement (parfois en nature) et une surtaxe de 8% sur les projets financés par les bailleurs et mis en œuvre par la MRC.

Le budget des programmes de la MRC est plus important – il atteint entre 15 et 20 millions de dollars US par an – et est financé presque uniquement par des subventions des gouvernements de la région et les agences de développement bilatérales et multilatérales. Une précédente proposition visant à financer la MRC à travers un Fonds fiduciaire du Mékong a créé une situation conflictuelle avec certains membres. L'histoire de la MRC illustre la tendance de la Commission à minimiser l'importance de sa mission régionale de service public en faveur d'initiatives bilatérales – l'une des raisons étant, notamment, le fait que ses recettes proviennent en partie des surtaxes prélevées sur les projets bilatéraux.

La MRC a récemment adopté une approche programme, avec quatre principaux programmes de travail (« domaines de résultats clés »). Ceux-ci sont financés par la Banque mondiale/FFM et divers bailleurs bilatéraux.

Source : ODI et al. 2001.

Les externalités associées aux masses d'eau transfrontalières et internationales sont un exemple particulier, mais largement répandu, de biens publics au niveau international. On estime que 40% de la population mondiale vit dans un bassin partagé entre au moins deux Etats ; leur « sécurité » en terme de ressources en eau dépend de l'efficacité des systèmes transfrontaliers de gestion des eaux. La question des relations amont-aval est particulièrement épineuse lorsque différentes zones d'un même bassin se trouvent dans différents pays. De même, des problèmes de financement majeurs peuvent survenir lorsque les externalités en terme de pollution sont internationales. Dans la plupart des cas, il est plus efficace que le pays A mette en œuvre une gestion par bassin adaptée, ou des dispositifs de réduction de la pollution, que le pays B – mais de quelle manière A peut-il être remboursé de ces coûts de gestion ?

Dans l'exemple ci-dessus, les actions de A apportent des avantages environnementaux externes à B. Il est également possible que A produise des biens publics au profit d'une communauté plus large (par exemple, lorsque des zones humides importantes sont protégées). En l'absence d'un système natio-

nal de transfert fiscal, A peut recouvrer ses coûts à travers :

- (a) l'adhésion à un organisme régional tel que l'UE qui offre des prêts à taux avantageux ou des facilités de subventionnement en faveur des mesures de réhabilitation de l'environnement,
- (b) l'éligibilité à l'assistance internationale ; le Fonds mondial pour l'environnement, par exemple, est un bailleur important des biens publics mondiaux ou régionaux,
- (c) des accords avec le(s) pays voisin(s) pour partager les coûts et mobiliser des financements conjointement. Certains de ces accords sont anciens et détaillés, comme ceux, par exemple, qui concernent le Nile, le Mékong, le Jourdain, l'Okavango, le Sénégal, le Gange ou l'Indus – et, dans les pays développés, le Rhin, la Meuse ou le Danube. Les dispositions financières de ces organisations ont tendance à être hautement spécifiques. Dans le cas des pays en voie de développement, les agences d'aide au développement constituent la source de revenus la plus commune. Les prélèvements sur les budgets nationaux constituent généralement une petite partie peu fiable, du budget de ces organisations. Certains organismes prélèvent une surtaxe sur les investissements relatifs à des projets utilisant des eaux transfrontalières (encart 11).

Le financement des initiatives de gestion des eaux transfrontalières dépend fortement des dispositions politiques et institutionnelles, qui sont hautement spécifiques à chaque situation. Ces organisations ont connu une histoire en dents de scie. Lorsque les bénéfices sont mondiaux ou régionaux (biens publics de « club »), il est aisé de justifier l'utilisation de fonds mondiaux tels que le Fonds mondial pour l'environnement (FFM) ou d'autres aides internationales ou bilatérales. Les contributions des gouvernements de la région devraient, en théorie, refléter la répartition des bénéfices et coûts bilatéraux nets. Une dépendance vis-à-vis des surtaxes prélevées sur les projets bilatéraux, transitant par un organisme transnational, peut, comme relevé ci-dessus, influencer l'organisation en faveur de la promotion d'intérêts bilatéraux.

La création d'un Fonds pour les eaux transfrontalières a été proposée. Ce fonds assisterait de manière indépendante la coopération dans le domaine des eaux transfrontalières, avec un budget assuré et une masse financière critique (ODI et al. 2001).

Les biens privés devraient s'autofinancer

Tout ce qui n'est pas un « bien public » dans le domaine de l'eau, selon le diagnostic proposé précédemment, est par définition privé. Les usagers devraient payer afin de pouvoir bénéficier de fonctions et services de l'eau rivaux et exclusifs. Ce principe est soumis à la condition principale suivante : tout le monde devrait avoir les moyens de payer, et les groupes sociaux les plus faibles financièrement devraient être soutenus.

L'application de ce principe implique :

- d'améliorer la capacité des fournisseurs de services à s'autofinancer,
- de réduire les subventions publiques « globales » et de rediriger les économies en faveur des véritables biens publics, des secteurs, communautés et individus qui ne peuvent pas prendre en charge leurs propres frais,
- de recouvrir les coûts associés à la réduction des externalités auprès des pollueurs, et des victimes de la dégradation de l'environnement ou des bénéficiaires de services écologiques qui ont les moyens de payer pour ces services,
- de rendre payant l'accès aux services liés à l'eau (pêche à la ligne, navigation, loisirs, etc.).

Pour pouvoir mettre en œuvre de telles mesures, les autorités locales chargées de la fourniture des services et les agences spécialisées dans les domaines de l'eau et de l'environnement doivent avoir une certaine autonomie financière – et l'assurance que le surplus de flux financiers sera mis à leur disposition et non pas simplement absorbé par les budgets nationaux. Les gouvernements nationaux devront toutefois toujours conserver des pouvoirs de contrôle et de régulation, pour assurer la légitimité des dépenses locales.

Il ne sera pas aisé de mettre en œuvre des mesures visant à augmenter les recettes. Les réductions des subventions et ce qui sera perçu comme de nouvelles taxes et redevances environnementales suscitera l'opposition, probablement d'intérêts particuliers puissants, y compris du monde des affaires. La notion de paiement pour prélèvements d'eau, rejets d'eau usée ou services rendus par les milieux aquatiques peut devenir particulièrement contentieuse lorsque ces services sont, ou ont fait, l'objet de droits d'eau coutumiers. Comme Van Koppen et al (2007) le soulignent, l'ensemble du

processus de régulation par l'Etat de ressources qui « appartenaient » précédemment aux communautés ou individus peut priver de leur pouvoir les détenteurs des droits traditionnels, souvent pauvres, et rendre l'accessibilité aux services essentiels encore plus problématique pour les communautés pauvres et marginalisées.

Les fournisseurs de services d'eau pourraient accroître leur autonomie financière en améliorant l'efficacité de leur fonctionnement, en réduisant les fuites et autres formes de gaspillage, en organisant de façon plus efficace le recouvrement des recettes et en réduisant les vols d'eau. Une augmentation des tarifs sera néanmoins probablement nécessaire. Le public acceptera de telles augmentations plus facilement s'il juge que les fournisseurs :

- améliorent l'efficacité, l'étendue des services, et leurs qualité et fiabilité ;
- interviennent de façon transparente et rendent des comptes ;
- mettent en œuvre une tarification intelligente pour protéger les usagers les plus pauvres.

De telles réformes des pratiques de gestion seront également essentielles si les fournisseurs veulent mobiliser les fonds d'investissements.

Bien que difficiles à accepter, ces tentatives d'augmentation des recettes ne sauraient être pires que leur alternative : un sous financement dramatique et chronique de la plupart des fonctions de gestion des ressources en eau et des services de base. Au final, le financement public de biens et services privés, au profit de personnes ayant les moyens de payer pour ces biens et services, a un coût considérable – le maintien d'une gestion inefficace, inéquitable et non viable des ressources en eau et de tous les services qui en dépendent.

Financement du renforcement des compétences

Comme l'a souligné le présent document à de nombreuses reprises, les réformes de la gestion de l'eau et les tentatives d'amélioration de la viabilité financière des fournisseurs du secteur ne réussiront que si elles s'accompagnent d'efforts considérables en terme de renforcement des ressources humaines.

L'assistance au développement, provenant de l'étranger mais également des ONG ou autres acteurs opérant dans le pays et dont les compétences sont

reconnues, est une source potentielle de financement du renforcement des compétences.

L'aide (APD) est particulièrement adaptée au financement de la mise en place et du renforcement des institutions, car elle peut financer des partenariats durables entre institutions. Les relations peuvent prendre la forme de jumelages, formations, assistance technique et conseils, ainsi que d'apport de capitaux pour la construction d'infrastructures ou d'équipements appropriés. Le renforcement des capacités à ce niveau repose en général sur des subventions ; il est par conséquent plus courant parmi les bailleurs bilatéraux que parmi les IFI. Ces dernières ont tendance à accéder aux dons via des fonds fiduciaires créés à des fins bien spécifiques et alimentés par des bailleurs bilatéraux ou des agences des Nations Unies. Les jumelages et autres sortes de partenariats peuvent être Nord-Sud ou Sud-Sud. Le soutien par les pairs est également possible au sein d'un même pays.

Le financement par les bailleurs de la création de capacités, du renforcement des institutions, etc., est utile dans les cas suivants :

- financement de la préparation de plans GIRE. Cette étape souvent considérée comme un exercice « unique » et l'implication de consultants, bien souvent étrangers, dans le cadre de contrats de courte durée peut malheureusement nuire à l'« appropriation » du processus par les acteurs locaux ou à leur engagement dans le processus GIRE. LAPD pourrait, à l'inverse, être utilisée pour financer l'élaboration et la mise en œuvre du plan à plus long terme, avec une obligation de renforcement des capacités locales.
- dispositifs de jumelage entre institutions de l'eau « matures » et institutions en cours de développement. Il s'agit en général de dispositifs à moyen ou long terme, incluant la mise à disposition de personnel, des actions de formation, des conseils, etc. Les opérateurs de services d'eau municipaux scandinaves ont signé des accords de ce type avec leurs homologues des pays baltes et de Russie. Toutefois, le jumelage fonctionne également dans le cadre de la coopération « Sud-Sud ». Le Recueil d'actions produit par le Conseil consultatif sur l'eau et l'assainissement auprès du Secrétaire général des Nations Unies (UNSGAB 2006) contient un chapitre consacré à la promotion des Partenariats entre opérateurs de l'eau.
- assistance technique pour la préparation des appels d'offres et des contrats dans le cadre de concessions importantes et complexes, qui font souvent intervenir des entreprises et opérateurs privés. La Société financière inter-

Encart 12 : Approche sectorielle de la planification dans le secteur de l'eau

Les Approches sectorielles de la planification (SWAp) ont été décrites comme :

« ... la mise en commun de ressources afin d'assister les politiques et programmes de dépenses d'un secteur individuel, sous le contrôle du gouvernement, en adoptant des approches communes au secteur et en renforçant les procédures gouvernementales pour déboursier les fonds et rendre compte de leur usage. » (WSP/Kenyan MWI, 2007).

L'exemple kenyan montre que les SWAp sont mises en œuvre en même temps que les réformes politiques et institutionnelles, relatives notamment à la distinction entre fourniture des services d'une part et régulation et élaboration des politiques d'autre part, la distinction entre gestion des ressources en eau d'une part et services d'eau potable et d'assainissement d'autre part, et l'adoption de principes clés en terme de gouvernance de l'eau tels que décentralisation, participation, autonomie, responsabilité, efficacité, viabilité financière et préservation de l'environnement.

Dans le cadre de cette approche, tous les investissements importants doivent s'inscrire dans un Plan d'investissement sectoriel et un Système d'information sectoriel (Sector information system, SIP) devrait être mis en place. Les bailleurs sont encouragés à coordonner leurs actions, à relier leurs activités au SIP, et à promouvoir l'utilisation de canaux de financement communs et de procédures – sur des sujets clés comme la passation de marché et les normes techniques – communes. Des progrès dans ces domaines pourront réduire les tâches administratives des administrations bénéficiaires ainsi que les coûts de transaction de l'aide. L'un des objectifs des SWAp est de mobiliser progressivement l'aide sous la forme de programmes plutôt que de projets.

Sources : Asano 2006, IWMI 2006, Law 2003, www.pub.gov.sg

nationale (International Finance Corporation, IFC), la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) et d'autres IFI ont apporté ce genre de soutien, parallèlement à leurs prêts de capital, en général grâce à des dons de bailleurs. La Banque interaméricaine de développement (BID) a récemment annoncé la formation d'un fonds renouvelable en faveur de l'assistance technique, le fonds devant être réalimenté par le vainqueur de l'appel d'offres.

Il existe une forte tendance au sein de certains bailleurs à attribuer directement leur aide financière aux budgets locaux, notamment dans le contexte de la réalisation des ODM liés aux services sociaux tels la santé et l'eau. Si ce genre de mécanismes permet de satisfaire directement les besoins financiers locaux, de supprimer les blocages et de démarrer des programmes qui peuvent rapidement produire des bénéfices sur le plan social, ils risquent de créer une dépendance financière, institutionnelle et, à terme, politique. Résoudre ce genre de dilemme n'est pas simple.

Les activités non structurelles exigent un financement modeste mais sont longues à mettre en œuvre et ont besoin d'un appui financier régulier sur le long terme. Une grande partie de l'APD est engagée sur des projets de durée relativement courte, typiquement trois à cinq ans. Des programmes plus longs sont nécessaires si l'objectif est d'avoir un impact significatif sur les politiques, la planification et le renforcement des capacités. Ces programmes devraient mettre en relation renforcement des capacités et activités réelles, pour lesquelles le renforcement des compétences sur le long terme est essentiel.

Dans le secteur de l'eau et d'autres services sociaux de base, l'APD s'inscrit de plus en plus dans un cadre de programmation, tel que l'Approche sectorielle de la planification (Sector Wide Approach to Planning, SWAp), comme l'illustre l'encart 12. Il convient de noter que les SWAp constituent un cadre de gestion de l'APD à moyen et long terme, et que les politiques et le renforcement des institutions constituent un élément important de cette approche

5. CONCLUSIONS

Il est désormais largement accepté que l'amélioration de la gestion et de la gouvernance de l'eau est la clef du développement d'un secteur de l'eau durable, efficace et équitable. Le présent document a toutefois défendu le fait que toute tentative de réforme de la gouvernance de l'eau exige de reconnaître et de tenir compte de façon active de la dimension financière. De même, tout effort visant à attirer les financements supplémentaires dont le secteur de l'eau a cruellement besoin devra être accompagné de réformes de la gouvernance, afin de garantir l'utilisation efficace des fonds et la viabilité des flux financiers. Une meilleure gouvernance de l'eau peut promouvoir une affectation des fonds plus efficace au sein du secteur de l'eau. Elle peut réduire le besoin de financement par la réduction des coûts, dans les cas où un changement de politique permet d'éviter un nouvel investissement important par exemple et où la création d'un système de régulation a pour conséquence d'accroître l'efficacité de fonctionnement ou d'obtenir des offres plus compétitives en ce qui concerne la passation de contrats. Les économies qui en découlent peuvent être réutilisées à d'autres fins pour construire des infrastructures ou développer des systèmes de gestion.

L'importance de la bonne gouvernance vis-à-vis de la mobilisation des financements nécessaires à la réalisation des OMD liés aux services d'eau potable et d'assainissement a été soulignée par de nombreux travaux antérieurs, notam-

ment ceux des groupes de travail Camdessus et Gurria. Cependant, le fait de considérer les réformes de gouvernance uniquement du point de vue des services particuliers fournis en bout de chaîne n'est pas suffisant. La relation entre gouvernance et financement doit être analysée dans le contexte du secteur dans son ensemble, en reconnaissant que :

- La performance des services d'eau particuliers dépend d'un large éventail de fonctions de gestion des ressources en eau qui doivent être financées, mais qui pourront, par la suite, aider les autres fonctions et services à accéder aux financements. Les exemples abondent : la création d'une base de données et d'un système de suivi performants est un préalable indispensable à un financement important ; le recueil de données hydrologiques et climatiques précise la pertinence des investissements d'irrigation et hydro-électriques ; financer la création d'un système de régulation indépendant, de résolution des conflits ou d'arbitrage peut rassurer les investisseurs privés ; des changements institutionnels permettant l'introduction d'un système de redevances pour pollution ou prélèvement constitue une nouvelle source de revenus pour la gestion de l'environnement ; etc.
- Les caractéristiques économiques des différents services et fonctions de gestion des ressources en eau affectent fortement les sources de financements accessibles. Compte tenu des limites des budgets gouvernementaux et des fonds des bailleurs, il est important que les fonctions et services en mesure de générer des recettes auprès des usagers ou des bénéficiaires le fassent. Continuer à utiliser les fonds publics pour fournir des biens ou services privés alors que les bénéficiaires sont en mesure de payer présente un coût d'opportunité élevé.
- Les caractéristiques spatiales, fonctionnelles, sociopolitiques et professionnelles des agences de gestion des ressources en eau et des fournisseurs de services peuvent avoir un grand impact sur leur capacité à accéder à différentes sources de financement et à être rentables. Les propositions de réformes institutionnelles, non seulement dans le secteur de l'eau lui-même mais également dans l'administration publique en général (réformes de l'autorité publique locale par exemple), devraient présenter clairement les implications financières potentielles et les mesures à prendre pour soutenir les flux financiers sur le long terme.
- Le fait de financer des dispositifs sans financer le développement des institutions qui les soutiennent est, à terme, inutile et inefficace. L'existence de politiques cohérentes, d'un cadre législatif adapté et d'instruments de gestion appropriés est une condition préalable à la réalisation de grands projets d'investissement en infrastructures.

Encart 13 : Retours économiques sur investissements hydrauliques

Un grand nombre d'études de programmes d'eau domestique et d'assainissement furent analysées dans le cadre de la célèbre étude réalisée par l'Organisation mondiale de la santé (Hutton et Haller 2004). Celle-ci montra qu'un investissement de 1 US\$ générerait des bénéfices généralement compris entre 5 et 28 US\$, principalement grâce au temps gagné du fait d'un meilleur accès à l'eau, et aux gains de temps productif et autres économies réalisées du fait de la réduction du nombre de cas de diarrhée.

D'autres études ont démontré les bénéfices économiques nets résultant de dépenses dans la gestion des ressources en eau – dans le premier cas ci-dessous, il s'agissait de protéger et d'accroître la valeur d'un investissement existant ; dans le second, il s'agissait de trouver des solutions moins onéreuses et plus rentables au problème de la qualité de l'eau.

Pour le projet hydroélectrique de Paute, en Equateur, la société d'électricité (privée) constata qu'il était économiquement et financièrement très intéressant d'investir, en amont, dans la protection du bassin et le contrôle de l'érosion. Les économies réalisées pour le curage, ainsi que la valeur de l'électricité supplémentaire obtenue en prolongeant la vie du réservoir ont aidé à garantir les importants frais financiers initiaux du projet (Southgate et Macke 1989).

Le programme de gestion du bassin de la ville de New York-Catskill est un second exemple, qui met en jeu un investissement de 1,5 milliards de US\$ sur 10 ans afin de réduire la pollution de la tête de bassin. Ce programme, administré par la Catskill Watershed Corporation (corporation du bassin Catskill), une organisation à but non lucratif, a permis de réduire les coûts du traitement conventionnel de l'eau pour les résidents de la ville de New York (UNECE 2005).

L'interaction entre gouvernance et financement devrait être un élément fondamental du processus de planification GIRE, sur lequel se sont mis d'accord les participants au Sommet mondial du développement durable de 2002. Les pays qui sont en train d'élaborer des plans GIRE devraient y « intégrer » le financement et analyser par qui et comment tous les services et fonctions importants, ainsi que les infrastructures, devraient être financés sur le long terme. Peu de plans le font actuellement – le financement est soit l'élément manquant, soit évoqué uniquement afin de solliciter davantage de fonds. Le secteur de l'eau ne devrait pas se contenter de solliciter, simplement, d'avantage de financements ; quasiment tous les secteurs d'une économie en développement sont susceptibles d'être en mesure de démontrer des besoins financiers. Les plans GIRE, ou les efforts plus généraux d'amélioration de la gouvernance de l'eau, qui essaient réellement de traiter des besoins et sources de financements, y compris l'augmentation de l'efficacité avec laquelle les ressources actuelles sont utilisées, seront plus crédibles et plus à même d'attirer les financements requis. Accorder une plus grande importance aux questions

du financement se traduira inévitablement par des contacts accrus entre ministres des finances et autorités en charge des questions d'eau ; des dialogues plus avertis et une approche des réformes du système de gestion et de gouvernance de l'eau intégrant les questions financières devraient également contribuer à assurer que tous les éléments du secteur reçoivent la part du budget annuel qui leur est due.

Il est également essentiel que les professionnels de l'eau rassemblent les preuves des bénéfices économiques et sociaux résultant des investissements dans les infrastructures hydrauliques (tangibles et intangibles) et dans les services. Sans de telles preuves, il est fort probable que l'eau continue à passer au second plan au profit de secteurs dont les taux de rentabilité semblent plus élevés ou bien dont la contribution aux politiques de réduction de la pauvreté apparaît plus directe (santé et éducation par exemple). De telles preuves pourraient contribuer à répondre à un problème courant, à savoir la réticence des ministres des finances à inclure les investissements hydrauliques dans les programmes d'investissements publics (et, les deux problèmes étant liés, l'absence de l'eau dans la plupart des documents stratégiques de réduction de la pauvreté). Comme le montre l'encart 13, les preuves des bénéfices économiques résultant d'investissements dans la gestion des ressources en eau et dans les services de l'eau existent ; mais de telles preuves sont incomplètes et il est nécessaire de réaliser bien plus d'analyses spécifiques à chaque pays/région.

Gouvernance et financement sont intrinsèquement liés. Lever des fonds devrait paraître plus simple aux pays qui progressent sur la voie des réformes de la gouvernance de l'eau. Lorsque le secteur sera en mesure de démontrer qu'il possède les capacités institutionnelles pour gérer son financement de manière plus efficace et plus productive, pour améliorer le recouvrement des coûts et rembourser ses emprunts, il devrait alors pouvoir mobiliser plus de financement et poser les premières pierres de la durabilité. La Décennie de l'eau des années 1980 est riche d'enseignements pour l'avenir : une multitude d'infrastructures furent créées mais, dans la plupart des cas, elles furent mal choisies, mal entretenues, et les institutions pour les supporter faisaient défaut. Par conséquent, les investissements n'eurent pas les bénéfices escomptés, ni ne comblèrent de manière satisfaisante le manque de services.

Références

- Ballance, Tony and Andrew Taylor (2001). *Competition and economic regulation in water: the future of the European Water Industry*. Unpublished Report; January. Stone and Webster Consultants.
- Barraque, Bernard (1998). *Water policy formulation in France*. Report for European Commission DG XII; December 1998 (Draft).
- Biswas, Asik K., Olli Varis and Cecilia Tortajada eds. (2005). *Integrated water resource management in South and South East Asia*. Oxford India Paperbacks.
- Caplan, Ken et al. (2001). *Flexibility by design: lessons from multi-sector partnerships in water and sanitation projects*. Business Partners for Development.
- Cap-Net, GWP and UNDP (2005). *Integrated water resources management plans: Training Manual and Operational Guide*. Cap-Net, Netherlands.
- Clarendon Smith, K. (2000). *Innovation as a systemic phenomenon: Rethinking the role of policy*. Enterprise and Innovation Management Studies 1.1: 73–102.
- GWP Eastern Africa and EU Water Initiative Finance Working Group (2007). *Financing water in East Africa*. Conference Proceedings: April.
- GWP TEC (2004). *Catalysing Change: A Handbook for Developing Integrated Water Resources Management (IWRM) and Water Efficiency Strategies*. Global Water Partnership, Stockholm.
- Head, Chris (2004). *Lessons from the hydropower sector*. In: Financing dams and sustainable development; UNEP Dams and Development Project Report: April.
- Hutton, Guy and Laurence Haller (2004). *Evaluation of the costs and benefits of water and sanitation improvements at the global level*. WHO, Geneva.
- Insights 51 (2004). *Realising the potential of micro finance*. Insights Development Research: December. Institute of Development Studies, University of Sussex.
- Leach, M., Bloom, G., Ely, A., Nightingale, P., Scoones, I., Shah, E., and A. Smith, (2007). *Understanding Governance: Pathways to sustainability. STEPS Working Paper 2*. Brighton: STEPS Centre.
- Kaul, Inge and Pedro Conceicao (2006). *The new public finance: Responding to global challenges*. Oxford.
- Marsh, D. and R.A.W. Rhodes (1992). *Policy Networks in British Government*. Oxford.

- Molden, David ed. (2007). *Water for food, water for life: a Comprehensive Assessment of water management in agriculture*. Earthscan.
- Nickson, Andrew and Richard Franceys (2003). *Tapping the market: The challenge of institutional reform in the urban water sector*. Palgrave.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: the Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press; New York.
- Overseas Development Institute and Arcadis and Euroconsult (2001). *Transboundary water management as an international public good*. Swedish Ministry of Foreign Affairs.
- OECD (1999). *Sourcebook on environmental funds in economies in transition*. OECD, Paris.
- OECD/PHARE (1998). *Swapping debt for the environment: the Polish Ecofund*. OECD/PHARE, Paris.
- Peña, H., Luraschi, M. and S. Valenzuela (2005). *Water Development and Public Policy Strategies for the Inclusion of Water in Sustainable Development*. Santiago, Chile.
- Rees, Judith (2006) *Urban Water and Sanitation Services; An IWRM Approach*, TEC Background Papers No 11, Global Water Partnership Technical Committee, Stockholm.
- Roberts, John (2003). *Managing Public Expenditure for Development Results and Poverty Reduction, Working Paper 203*, ODI, London.
- Southgate, Douglas and Robert Macke (1989). *The downstream benefits of soil conservation in Third World hydroelectric watersheds*. Land Economics, 65(1).
- UN Economic Commission for Europe (2005). *Water-related ecosystems for water management: environmental services and financing for the protection and sustainable use of ecosystems*. Prepared by the Swiss Agency for the Environment, Forests and Landscape for a Geneva seminar, 10–11 October.
- van Dijk, Meiner Peter and Klaas Schwartz (2002). *Financing the water sector in the Netherlands: A first analysis*. Netherlands Water Partnership (NWP): Netherlands.
- van Hofwegen, Paul (2006). *Report of Task Force on Financing Water for All*, World Water Council (WWC), Global Water Partnership (GWP) and the 4th World Water Forum. Montpellier, France.
- van Koppen, B., Giordano, M., and J. Butterworth eds. (2007). *Community-based Law and Water Resources Management Reform in Developing Countries*. Comprehensive Assessment of Water Management in Agriculture Series, Vol. 5: CAB International, UK.

Water and Sanitation Programme (WSP) and Ministry of Water and Irrigation, Kenya, 2007. *Kisima* (newsletter): January.

Winpenny, James (2003). *Financing Water for All: Report of the World Panel on Financing Water Infrastructure*. World Water Council (WWC), Global Water Partnership (GWP) and the 3rd World Water Forum. Montpellier, France.

Déjà parus dans la série des documents de référence du TEC (TEC Background Papers) :

- No 1: “Regulation and Private participation in the Water and Sanitation Sector” by Judith A. Rees (1998)
- No 2: “Water as a Social and Economic Good: how to Put the Principle into Practice” by Peter Rogers, Ramesh Bhatia and Annette Huber (1998)
- No 3: “The Dublin Principles for Water as Reflected in a Comparative Assessment of Institutional and Legal Arrangements for Integrated Water Resources Management” by Miguel Solanes and Fernando Gonzales Villarreal (1999)
- No 4: “Integrated Water Resources Management” by the GWP Technical Advisory Committee (2000)
- No 5: “Letter to my Minister” by Ivan Chéret (2000)
- No 6: “Risk and Integrated Water Resources Management” by Judith A. Rees (2002)
- No 7: “Effective Water Governance” by Peter Rogers and Alan W Hall (2003)
- No 8: “Poverty Reduction and IWRM” (2003)
- No 9: “Water Management and Ecosystems: Living with Change” by Malin Falkenmark (2003)
- No 10: “...Integrated Water Resources Management (IWRM) and Water Efficiency Plans by 2005 - Why, What and How?” by Torkil Jønch-Clausen (2004)
- No 11: “Urban Water and Sanitation Services, An IWRM Approach ” by Judith A. Rees (2006)



Le présent document est imprimé sur du papier labellisé « Swan ».

L'écolabel nordique « Cygne blanc » indique au consommateur les produits les plus respectueux de l'environnement. Pour acquérir ce label, les fabricants doivent se conformer à de strictes exigences révisées en permanence. Ce papier a été fabriqué dans le respect de ces exigences.



Global Water
Partnership

GWP Secretariat
E-mail: gwp@gwpforum.org
Website: www.gwpforum.org

ISBN: 978-91-85321-79-7