Chapitre 1

Gouvernance publique et politiques de l'eau : une approche innovante pluri-niveaux

Ce chapitre examine comment la gouvernance publique contribue à l'élaboration et la mise en œuvre de politiques de l'eau efficaces. Il inscrit le champ de l'étude dans la réflexion générale menée sur les concepts, définitions et initiatives en cours sur la gouvernance, et récapitule les avantages d'une approche pluri-niveaux, laquelle sert de trame à l'analyse générale. Ce chapitre i) présente un bref aperçu de la documentation relative à la gouvernance de l'eau ; ii) explique l'intérêt particulier porté aux questions de gouvernance pluri-niveaux, et iii) décrit les hypothèses et le cadre méthodologique autour desquels s'articulent les analyses présentées dans le rapport.

Introduction

La crise de l'eau est à l'évidence une crise de gouvernance, qui trouve son origine notamment dans l'atomisation territoriale, la multiplicité et l'interdépendance des acteurs intervenant dans les différents domaines d'action et niveaux d'administration, l'insuffisance des capacités des collectivités territoriales, la médiocrité des cadres institutionnels et réglementaires et des cadres d'intégrité et le morcellement de la gestion financière. L'amélioration de la gouvernance pluri-niveaux peut aider à mieux appréhender la complexité du secteur de l'eau et à surmonter les obstacles qui freinent la mise en œuvre des réformes de la politique de l'eau. Il est donc indispensable, pour pouvoir identifier les enjeux fondamentaux et les réponses à y apporter, de comprendre en quoi l'amélioration de la gouvernance publique peut améliorer l'efficience de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques de l'eau. Ce chapitre examine à travers le prisme de la gouvernance pluri-niveaux de l'OCDE les définitions de la gouvernance de l'eau ainsi que la documentation et les initiatives qui s'y rapportent, et décrit le cadre de gouvernance pluri-niveaux, en tant qu'outil de diagnostic permettant aux décideurs d'anticiper les problèmes communs de gouvernance dans le secteur de l'eau.

Améliorer la gouvernance de l'eau : un grand volet de l'action publique

La politique de l'eau se trouve affectée par de nombreux paramètres exogènes tels que la croissance démographique, l'évolution des modes de consommation et de production, la variabilité du climat, l'insuffisance des capacités ou encore l'absence d'aides financières opérantes pour développer l'infrastructure ou rénover celle qui existe. La question qu'il faut se poser est comment les ressources en eau sont gérées dans le monde et non pas si elles sont ou non disponibles, même si la rareté pose dans certains pays un problème particulièrement aigu dont on ne peut faire abstraction. La nécessité d'améliorer la gouvernance de l'eau est un enjeu particulièrement important en raison des nombreux effets externes des politiques de l'eau dans d'autres domaines d'action, qu'il s'agisse de la santé, de l'agriculture, de l'énergie, de la réduction de la pauvreté ou de l'investissement public.

Comme il a été constaté au Forum mondial de l'eau de Mexico en 2006, puis d'Istanbul en 2009, les décideurs feraient bien d'attacher autant d'importance au contenu des politiques de l'eau qu'aux moyens de les mettre en œuvre. On s'accorde de plus en plus sur la nécessité d'aborder la gouvernance de la politique de l'eau au plus haut niveau, et en tant que partie intégrante de l'intégration des politiques de l'eau. La gouvernance de l'eau, qui doit être également appuyée par un cadre institutionnel et juridique approprié, est par ailleurs considérée comme un volet essentiel du dossier sur la sécurité de l'eau.

L'amélioration de la gouvernance publique grâce à l'établissement de cadres juridiques et institutionnels favorables et de meilleures relations entre les gestionnaires aux différents niveaux d'administration apparaît aujourd'hui comme un passage obligé sur la voie de politiques durables de l'eau et de la sécurité de l'eau, cela pour plusieurs raisons :

- *La demande d'eau augmente* sous l'effet du développement économique rapide qui met à rude épreuve les écosystèmes aquatiques et les autres ressources naturelles. Dans de nombreuses régions, l'offre ne suffit pas à répondre à la demande, et lorsqu'il devient impossible de contenter tout le monde, l'amélioration de la gouvernance de l'eau sera un choix politique essentiel pour prévenir ou atténuer les conflits.

- *L'accès à l'eau n'est pas du seul ressort de l'ingénieur.* Les différends autour de l'eau sont plus souvent liés au contexte social, économique et institutionnel qu'aux paramètres techniques conditionnant l'offre de ressources en eau. La participation des acteurs intéressés et des institutions, de même que leurs priorités politiques, leurs interventions et leurs pratiques ont un effet déterminant sur la conception des infrastructures et sur la gestion tant stratégique que quotidienne de l'eau.
- *Le déficit de transparence et de responsabilisation* en matière de politique de l'eau est un symptôme du déficit de gouvernance tant dans la sphère publique que privée. Dans de nombreux pays, le contrôle de l'application de la législation est insuffisant et le système judiciaire, inadéquat. Cette situation nuit à bien des égards à l'utilisation durable et à la fourniture des services de l'eau. Elle freine la croissance économique, fragilise les performances et l'efficacité, décourage les investisseurs potentiels et compromet la participation des acteurs intéressés aux processus décisionnels.
- *La réforme du secteur de l'eau*, pour porter ses fruits, nécessite d'améliorer les systèmes de gouvernance de l'eau. Dans la plupart des pays de l'OCDE, le pouvoir décisionnel pour les questions d'eau a été décentralisé. Les approches ascendantes déterminées par la demande et faisant appel à l'expérience, aux connaissances et à l'analyse des différents acteurs territoriaux doivent s'inscrire dans un cadre général afin de gérer les dépendances mutuelles et de créer des synergies.
- *Le régime de propriété de l'eau et les rôles et compétences en la matière* s'articulent de façon complexe avec la gouvernance de l'eau étant donné leur influence sur l'organisation du secteur et la coordination entre ses agents.[1] Comment sont définis les droits d'eau, qui en bénéficient et comment sont-ils respectés, sont autant d'aspects fondamentaux qui méritent souvent d'être précisés à mesure que les structures de l'offre et de la demande évoluent. La possibilité d'échanger les droits sur l'eau a par ailleurs donné une nouvelle dimension économique à la complexité de la gouvernance et de la gestion de l'eau.

L'attention accordée récemment aux problèmes de gouvernance de l'eau s'inscrit dans l'évolution générale du regard porté sur le secteur au cours des années 90. La réflexion politique s'est progressivement détournée des solutions « techniques » tirées par l'offre et les infrastructures pour s'orienter vers des approches fondées sur la demande misant largement sur les institutions et les instruments économiques et sociaux. Après l'adoption en 1992 des « Principes de Dublin » évoquant la notion de « bien économique » pour parler de l'eau, des efforts ont été déployés au plan mondial pour promouvoir un ensemble de principes universels de bonne gestion de l'eau et qui ont débouché sur le concept de gestion intégrée des ressources en eau (IWRM). L'idée était de promouvoir l'exploitation et la gestion coordonnées de l'eau, des terres et des ressources connexes, afin d'améliorer le plus possible le bien-être économique et social, cela de façon équitable et sans compromettre la pérennité des écosystèmes essentiels. La gestion intégrée de l'eau fait appel aux institutions et à leur efficacité (Kjaer, 2004). En vertu des Principes de Dublin, puisque l'eau est essentielle à la vie, la gestion efficace des ressources en eau requiert une approche globale, conciliant le développement économique et social et la protection des écosystèmes naturels. Pour être efficace, la gestion doit porter sur l'utilisation des terres et de l'eau à l'échelle de tout un bassin hydrographique ou d'une nappe souterraine.

On s'accorde aujourd'hui à reconnaître, un peu partout dans le monde, qu'une meilleure gouvernance de l'eau est une condition essentielle à la mise en place d'une

économie plus juste, propre et respectueuse de l'environnement. L'amélioration des politiques de l'eau risque, dans le contexte de l'agenda mondial de l'eau, de rester très limitée ou, dans le meilleur des cas, de prendre du temps, à moins que les institutions concernées ne gagnent en efficacité, individuellement ou collectivement moyennant une action coordonnée. Les gouvernements doivent trouver des solutions innovantes, mais également des réponses institutionnelles, tout particulièrement dans les circonstances actuelles au vu des contraintes financières et du changement climatique.

Les gouvernements de tous pays, qu'ils soient riches ou pauvres en eau, doivent aujourd'hui « faire mieux avec de moins en moins de ressources ». L'IWRM adoptée par 58 pays ne pourra porter ses fruits que si l'on élargit le cadre de la gouvernance de l'eau pour y incorporer, en plus des politiques de gestion durable de l'eau, les aspects scientifiques, éducatifs et technologiques, ainsi que les questions de communication et de participation.

Dans la pratique, la réforme des politiques de l'eau sera forcément complexe, et les systèmes complexes importent justement aux décideurs. Les systèmes sociaux, politiques, écologiques et économiques agissent les uns sur les autres, d'où des processus d'adaptation mutuelle, et produisent des schémas caractéristiques que les décideurs doivent anticiper afin de pouvoir prendre des décisions avisées. Le cycle de l'eau est intrinsèquement complexe, sachant qu'il est étroitement lié aux dynamiques quantitatives et qualitatives qui interviennent dans l'espace et le temps, et aux systèmes naturels et socio-économiques qui s'avèrent de moins en moins prévisibles. Compte tenu de ces incertitudes, la gouvernance de l'eau doit être pensée dans un souci d'équilibre.

La difficulté de réformer le secteur de l'eau a fait ressortir l'importance des facteurs institutionnels en plus des questions réglementaires (Ménard *et al.*, 2005). L'analyse approfondie des obstacles institutionnels et des incitations en faveur de politiques de l'eau coordonnées, contenue dans le présent rapport, devrait être complétée par des travaux sur la « micro-gouvernance » afin de repérer les bonnes pratiques de gestion du patrimoine commun à l'échelle locale.

Si l'on s'accorde largement à reconnaître la nécessité de politiques de l'eau intégrées, des progrès restent à faire sur le terrain. Dans beaucoup de pays, la gouvernance de l'eau reste assez confuse. Dans les États développés et en développement, la politique de l'eau pose, de par sa nature même et à des degrés divers, des problèmes de gouvernance. Ces problèmes sont liés au morcellement des structures institutionnelles, au manque de clarté dans la définition des rôles et des compétences et à l'allocation contestable des ressources. L'inadéquation de la gestion financière, l'insuffisance des capacités des organismes de mise en œuvre et l'impossibilité pour le secteur privé d'anticiper le climat d'investissement sont également des problèmes fréquents. De plus, les responsables politiques, les décideurs et les organismes de mise en œuvre ne sont pas toujours suffisamment responsabilisés, notamment lorsque le cadre réglementaire manque de clarté ou est inexistant. Bon nombre de ces problèmes trouvent leur origine dans la méconnaissance générale des droits et responsabilités, et sont liés pour la plupart à un défaut de gouvernance.

Aperçu des concepts, définitions et initiatives liés à la gouvernance de l'eau

Le terme *gouvernance* est aujourd'hui largement utilisé par les gouvernements, les organisations internationales, les opérateurs privés, la société civile, les donneurs et les organismes d'aide, mais il en existe plusieurs définitions. Ce terme était initialement

réservé aux débats concernant la politique et l'administration et renvoyait au fonctionnement de l'État, mais son usage s'est ensuite élargi pour couvrir les relations entre différentes institutions qu'elles relèvent ou non de l'État (Kaufmann *et al.*, 2006). Le terme *gouvernance publique* fait aujourd'hui référence, d'une façon générale, au pouvoir et à l'autorité, ainsi qu'à la façon dont un pays gère ses affaires ; il recouvre tous les mécanismes, processus, relations et institutions auxquels recourent les citoyens et les groupes pour faire valoir leurs intérêts et exercer leurs droits et obligations.

Bien qu'ils soient souvent employés l'un pour l'autre, les termes *gouvernance de l'eau* et *gestion de l'eau* désignent deux choses distinctes. La gouvernance de l'eau renvoie *stricto sensu* à l'ensemble des systèmes administratifs, plus particulièrement aux institutions officielles (législation, politiques officielles) et aux institutions informelles (pratiques et relations de pouvoir), ainsi qu'aux structures organisationnelles et à leur efficience. La gestion de l'eau désigne les activités opérationnelles menées pour atteindre certains objectifs concernant par exemple, l'alignement de la distribution d'eau sur les ressources en eau et, la consommation et le recyclage. Les cadres institutionnels et stratégiques qui favorisent la transparence, la responsabilisation et la coordination font donc partie intégrante d'une bonne *gouvernance* de l'eau. La distribution de l'eau ou la mise en place de services améliorés relèvent quant à elles de la *gestion* de l'eau.

En dépit de tout ce qui a été écrit sur la question, la gouvernance de l'eau est communément associée à l'idée de « bien faire » (voir les définitions de l'encadré 1.1). La gouvernance comporte plusieurs dimensions : économique, régionale, nationale et locale (Dixit, 2009).

Encadré 1.1. **Définitions de la gouvernance pluri-niveaux de l'eau**

Le Partenariat mondial pour l'eau définit la gouvernance de l'eau comme l'ensemble des systèmes politiques, sociaux, économiques et administratifs qui sont en charge du développement et de la gestion des ressources en eau et de leur distribution à différents niveaux de la société. Beaucoup d'autres organismes ont adopté par la suite cette même définition, notamment la Banque mondiale. Le Partenariat mondial propose deux grandes séries de principes à respecter pour assurer une gouvernance efficace de l'eau :

- *Premièrement*, les approches doivent être transparentes, ouvertes à tous, équitables, cohérentes et intégratives.
- Et *deuxièmement*, les performances/opérations doivent être transparentes, efficientes, adaptatives et durables (Rogers et Hall, 2003).

Pour le PNUD, la gouvernance de l'eau recouvre :

- Certains *principes* tels que l'équité et l'efficience de l'allocation et de la distribution des ressources en eau et des services d'eau, l'administration de l'eau au niveau des bassins hydrographiques, la nécessité d'adopter des approches intégrées de la gestion de l'eau et trouver un équilibre entre les besoins d'eau des activités socio-économiques et des écosystèmes.
- La formulation, l'établissement et la mise en œuvre des politiques, de la législation et des institutions de l'eau.
- La clarification du rôle des pouvoirs publics, de la société civile et du secteur privé et de leur responsabilités en matière de propriété, de gestion et d'administration des ressources en eau et des services d'eau.

Encadré 1.1. **Définitions de la gouvernance pluri-niveaux de l'eau** *(suite)*

La gouvernance de l'eau désigne par conséquent l'ensemble des systèmes régissant la prise de décisions concernant la mise en valeur et la gestion des ressources en eau. Elle concerne donc davantage la *façon* dont sont prises les décisions (comment, par qui et dans quelles conditions) que les décisions elles-mêmes (Moench *et al*., 2003). Elle englobe la manière dont s'exercent les rôles et compétences en matière de gestion de l'eau (conception, réglementation et mise en œuvre) et s'étend d'une façon générale aux institutions formelles et informelles à travers lesquelles s'exerce l'autorité.

L'Institut international de l'Eau de Stockholm (SIWI) souligne l'importance des enjeux *politiques* de l'eau en indiquant que la gouvernance de l'eau détermine « *qui reçoit quelle eau, quand et comment* » (Tropp, 2005).

L'OCDE (2011a) définit la gouvernance pluri-niveaux comme le partage explicite ou implicite du pouvoir décisionnel, des responsabilités et des compétences en matière d'élaboration et de mise en œuvre des politiques entre les différents niveaux d'administration et échelles territoriales, c'est-à-dire *: i*) entre les différents ministères et/ou organismes publics au niveau de l'administration centrale (coordination horizontale au niveau supérieur) ; *ii)* entre les différents étages de l'administration au niveau local, régional, des provinces/états, national et supranational (coordination verticale) ; et *iii)* entre les différents acteurs au niveau infranational (coordination horizontale au niveau inférieur).

La plupart des principes de gouvernance applicables à la gestion des ressources en eau et des services d'eau reposent sur des bases communes. Ils se conjuguent diversement selon les cadres, faisant ressortir certains aspects universels de la gouvernance (Lockwood *et al*., 2008) :

- *légitimité* de l'autorité de l'organisation responsable ;
- *transparence* des processus décisionnels ;
- *responsabilisation* des acteurs qui sont appelés à rendre des comptes, et impératifs d'intégrité ;
- *implication* de tous les acteurs concernés ;
- *équité* de la fourniture de services et de l'allocation des usages ;
- *intégration* horizontale et verticale de la prise de décisions concernant l'eau ;
- *compétence* des organisations et individus chargés de la gestion de l'eau ;
- *adaptabilité* à un environnement en évolution.

Ce rapport est destiné à compléter les études qui existent déjà sur la gouvernance de l'eau. Il s'intéresse plus particulièrement à la question de la cohérence et de la coordination de l'action *publique* pour obtenir les résultats souhaités en matière notamment de durabilité, d'efficience, d'équité, de respect de la légalité, de transparence ou encore de participation. Il ne peut donc apporter qu'une réponse partielle aux débats en cours sur la gouvernance de l'eau. Ceux-ci nécessitent une vision plus globale des entités et acteurs intéressés (y compris du secteur privé) en tenant compte de la complexité du contexte, des incertitudes et des problématiques nouvelles concernant les polluants, les externalités liées à l'eau, le changement climatique, etc.

Le rapport analyse les rouages des politiques de l'eau afin de faire ressortir les obstacles institutionnels qui nuisent à l'efficience, l'équité et la pérennité des politiques de l'eau et un certain nombre de réponses que peut apporter la gouvernance pluri-niveaux. De nombreuses forces extérieures ne sont cependant pas directement maîtrisables par les autorités publiques. Ainsi, le fait que l'activité des entreprises et les échanges échappent au contrôle des États, l'évolution des valeurs de la société et l'appréciation des ressources naturelles sont autant de facteurs qui peuvent influer sur les systèmes de gouvernance de l'eau, chacun présentant à la fois des risques et des opportunités.

Améliorer la gouvernance *publique* des politiques de l'eau : champ d'étude et méthodologie

Plusieurs organisations internationales et établissements universitaires ont lancé des initiatives ou programmes de gouvernance de l'eau. Certains d'entre eux se proposaient de classer les pays en fonction de leurs pratiques de gouvernance (par exemple, *l'Asia Water Governance Index*, voir l'encadré 1.2). D'autres, par exemple, les banques de développement, entendaient soutenir des projets d'investissement ; appuyer certaines activités, notamment d'assistance technique (*Water Governance Facility* du PNUD, par exemple)[2] ou guider les responsables dans l'évaluation du climat propice à la participation du secteur privé (OCDE, 2009). La plupart de ces initiatives recommandaient de poursuivre l'étude des questions de gouvernance pluri-niveaux. Le présent rapport offre un nouvel outil pour aborder ces questions.

Encadré 1.2. **L'*Asia Water Governance Index***

En 2010, l'Université nationale de Singapour a lancé l' « Asia Water Governance Index », qui agrège, après pondération, 20 composantes reflétant notamment les dimensions juridique, stratégique et administrative du secteur de l'eau, sur la base d'hypothèses préliminaires.

Lancé par la lauréate du prix Nobel Elinor Ostrom, cet indice, qui s'appuie sur une enquête réalisée auprès de 102 experts de l'eau de 20 pays/états de la région Asie Pacifique et utilise 20 indicateurs de gouvernance, va de 0 à 100, 100 représentant les « meilleures pratiques » de gouvernance de l'eau.

Ces indicateurs ont été établis en fonction de critères prédéfinis de « bonne gouvernance », par exemple, le degré de décentralisation et l'adoption d'une gestion à l'échelle des bassins. Les résultats placent la Malaisie au premier rang, en raison de ses arrangements en matière de gouvernance de l'eau ; arrive ensuite un premier peloton de pays dont font notamment partie l'Australie et le Japon, suivi d'une seconde catégorie « intermédiaire » comprenant la Chine et la Nouvelle-Zélande, puis du groupe des pays appliquant les pratiques de gouvernance les moins performantes au nombre desquels se trouvent l'Inde, le Pakistan et l'Ouzbékistan.

Source : *www.spp.nus.edu.sg/docs/AWGI%20brochure-IWP-LKYSPP(9-10).pdf.*

Étant donné que les arrangements institutionnels d'un pays sont indissociables de son patrimoine, son histoire et ses valeurs et parce que la gouvernance de l'eau s'inscrit, *de facto,* dans ce contexte institutionnel, il n'existe pas de niveau « optimal » de gouvernance de l'eau. L'inertie institutionnelle, qui peut peser particulièrement lourd dans ce domaine de gouvernance, rend extrêmement difficile la mise en œuvre des réformes de l'eau (OCDE, 2010a), d'où la nécessité d'adopter des politiques

territorialisées intégrant les spécificités et données institutionnelles de chaque pays ou région. Cependant, le présent rapport part de l'hypothèse que la gouvernance de l'eau peut être améliorée en trouvant de nouvelles façons d'intégrer les spécificités territoriales et de mieux coordonner l'action des instances *publiques* chargées de concevoir, réguler et mettre en œuvre les politiques de l'eau. Il entend offrir aux décideurs une plateforme pour comparer les meilleures pratiques, en s'appuyant sur les données disponibles concernant les déficits de capacités et de coordination des politiques de l'eau aux différents niveaux d'administration et entre ces niveaux.

Au cours des dernières décennies, la décentralisation des politiques de l'eau a instauré une relation dynamique entre les acteurs publics à tous les niveaux d'administration. A des degrés divers, les pays de l'OCDE ont transféré à des échelons inférieurs de l'administration des compétences de plus en plus complexes exigeant d'importantes ressources. Or, même si leur champ de compétences a été élargi, les acteurs territoriaux n'ont pas toujours le pouvoir d'affecter les crédits nécessaires pour répondre aux besoins, ni la capacité de dégager des recettes publiques de sources locales. Dans le même temps, le gouvernement central peut avoir du mal à promouvoir et évaluer les stratégies de service et de gestion des ressources en eau s'il n'obtient pas d'informations des autorités infranationales et n'assure pas la mise en place, le développement et le renforcement des capacités au plan local. Les liens entre la gouvernance de l'eau et les considérations territoriales sont inextricables ; de plus, le poids croissant des préoccupations environnementales dans la politique de l'eau, ainsi que les interdépendances avec d'autres politiques sectorielles (agriculture, énergie, aménagement du territoire, etc.) et l'impact de la politique de l'eau dans ces secteurs rendent de plus en plus difficile la mise en œuvre de politiques exhaustives de l'eau. Les pouvoirs publics s'emploient activement à trouver des solutions pour simplifier les relations entre les différents niveaux d'administration. Il est toutefois nécessaire, avant de prendre des mesures concrètes, d'identifier les principaux problèmes qui nuisent à la coordination de l'action des différents niveaux d'administration et au renforcement des capacités à l'échelle territoriale. Le cadre de *Gouvernance pluri-niveaux de l'OCDE* (Charbit, 2011) peut constituer un outil de diagnostic puissant à cet égard.

Le rapport offre un outil utile pour identifier les principaux problèmes auxquels se heurte la gouvernance pluri-niveaux dans le secteur de l'eau et les moyens d'action utilisés par les gouvernements pour y remédier. Le *cadre de gouvernance pluri-niveaux de l'OCDE* s'articule autour de sept défis (ou « déficits ») et a été expérimenté dans d'autres domaines de l'action publique tels que le développement régional, dans le cadre des examens des politiques territoriales, métropolitaines et rurales,[3] et également l'innovation (OCDE, 2011b) et l'investissement public (OCDE, 2011a). Des études approfondies de différents mécanismes de gouvernance (relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration (OCDE, 2010b), indicateurs relatifs aux arrangements contractuels et aux performances) ont aussi été entreprises (OCDE, 2007 ; OCDE, 2009). Le cadre d'analyse ne s'applique donc pas uniquement au secteur de l'eau, bien qu'il ait été largement adapté pour tenir compte de ses caractéristiques intrinsèques ; il s'est en l'occurrence révélé tout à fait adéquat, le secteur de l'eau se trouvant confronté à tous les défis identifiés. De nouveaux travaux sont actuellement envisagés par l'OCDE pour appliquer le *cadre de gouvernance pluri-niveaux* à d'autres domaines de l'action publique affectés par la décentralisation et dépendant des interactions entre les acteurs publics (santé et éducation, par exemple).

Tableau 1.1. **Cadre de gouvernance pluri-niveaux de l'OCDE : Principaux défis de la mise en œuvre des politiques de l'eau**

Déficit administratif	Non-concordance géographique entre les frontières hydrologiques et administratives. Ce décalage peut être à l'origine de déficits de ressources et d'approvisionnement. ***=> Besoin d'instruments pour agir de façon efficace à une échelle appropriée.***
Déficit d'Information	Asymétrie, volontaire ou non, de l'information (quantité, qualité, type) entre les différents acteurs intervenant dans la politique de l'eau ***=> Besoin d'instruments pour communiquer et partager l'information.***
Déficit de politique	Fragmentation sectorielle des tâches relatives à l'eau entre les différents ministères et organismes. ***Besoins de mécanismes pour établir des approches pluridimensionnelles/systémiques et pour donner l'impulsion et susciter l'engagement politique requis.***
Déficit de capacités	Insuffisance des capacités scientifiques, techniques, infrastructurelles des acteurs locaux pour concevoir et mettre en œuvre les politiques de l'eau (taille et qualité de l'infrastructure, etc.) et les stratégies requises. ***=> Besoins d'instruments pour renforcer les capacités locales.***
Déficit de financement	Irrégularité ou insuffisance des recettes nuisant à la mise en œuvre effective des responsabilités au niveau infranational, des politiques intersectorielles et des investissements requis. ***Besoins de mécanismes de cofinancement.***
Disparité des objectifs	Logiques différentes créant des obstacles à l'adoption d'objectifs convergents, notamment en cas de divergence des motivations (problèmes affaiblissant la volonté politique de s'impliquer réellement dans l'organisation du secteur de l'eau) ***=> Besoin d'instruments pour aligner les objectifs***
Déficit de responsabilisation	Difficulté d'assurer la transparence des pratiques des différentes parties prenantes, due essentiellement au manque d'intérêt, de sensibilisation et de participation et à l'implication insuffisante des utilisateurs. ***=> Besoin d'instruments pour renforcer la qualité institutionnelle*** ***=> Besoin d'instruments pour renforcer le cadre d'intégrité au niveau local*** ***=> Besoin d'instruments pour renforcer la participation des citoyens***

Source : adapté d'après la méthodologie de l'OCDE présentée dans Charbit (2011) et Charbit et Michalun (2009).

On observe un *déficit administratif* lorsque les frontières hydrologiques et administratives ne concordent pas géographiquement. Dans des secteurs tels que la santé et l'éducation, ce décalage ne constitue pas réellement un obstacle, car la logique de la prestation de services n'est pas conditionnée par les conditions naturelles. Dans le secteur de l'eau, en revanche, les frontières administratives des communes, régions et États correspondent rarement aux impératifs hydrologiques. Cette situation se traduit par un décalage au niveau infranational qui fait souvent obstacle aux politiques de l'eau et complique les relations entre les représentants élus, les autorités locales, les agences de l'eau, les gestionnaires de la ressource et les utilisateurs finals (Moss, 2007). Les masses d'eau ont été jusqu'ici presque toujours gérées à l'intérieur des frontières administratives, or les bassins hydrographiques obéissent rarement à la logique administrative. Les défaillances observées, qu'il s'agisse du manque de coopération, de participation ou de transparence, trouvent souvent leur origine dans ce décalage. Par exemple, il est plus difficile de faire respecter les réglementations relatives aux prélèvements et à la qualité de l'eau lorsque les différentes sections d'un cours d'eau relèvent de plusieurs organismes de gestion. Le *déficit administratif* peut poser la question de l'échelle « appropriée » des investissements, qui pourra être plus facilement résolue si les politiques de l'eau sont mieux coordonnées. Le fait que l'eau ne respecte par les limites administratives des collectivités urbaines pose un problème auquel la gouvernance intégrée de l'eau dans les grandes agglomérations doit répondre. Compte tenu du chevauchement des juridictions et du morcellement politique, les pratiques de gestion de l'eau peuvent, dans les zones métropolitaines, manquer de cohérence, voire se contredire mutuellement. Les conflits liés à l'eau entre les municipalités d'une même agglomération sont de plus en plus fréquents, et des outils sont nécessaires pour apporter des réponses aux problèmes dus à la

raréfaction des ressources, au changement climatique et aux utilisations concurrentes dans les différentes communes d'une même zone urbaine.

Le *déficit de politique* fait référence à la fragmentation sectorielle des tâches relatives à l'eau entre les ministères et les agences publiques. Les approches cloisonnées de la politique de l'eau sont à l'origine d'incohérences entre besoins territoriaux et initiatives nationales, et réduisent les chances de réussite des politiques intersectorielles à l'échelle infranationale. Si chaque ministère ou organisme public fonctionne en autarcie au lieu de s'engager dans des initiatives intersectorielles, il sera plus difficile de mener une action à l'échelle de tout le gouvernement. De plus, une telle situation peut empêcher d'optimiser l'efficience et l'efficacité des services publics intersectoriels au détriment du développement territorial. Les initiatives conçues à l'échelon central et mises en œuvre à l'échelle infranationale illustrent bien la nécessité de coordonner l'action des ministères pour limiter les effets de la fragmentation sectorielle sur les acteurs territoriaux. Le *déficit de politique* renvoie donc au manque de cohérence des politiques au niveau de l'administration centrale, or cette cohérence fait partie des conditions indispensables pour améliorer la coordination intersectorielle à l'échelle infranationale.

On peut parler de *déficit d'information* en cas d'asymétrie de l'information entre les différents ministères, niveaux d'administration et acteurs locaux intervenant dans la politique de l'eau. L'absence d'informations pour guider les décideurs du secteur de l'eau pose un problème particulièrement préoccupant. Ces dernières années, l'avancée rapide des réformes des politiques de l'eau n'a guère été suivie d'effets faute d'informations et de données suffisantes sur leurs implications, économiques et institutionnelles notamment. Dans de nombreux pays, ce déficit a été exacerbé par l'insuffisance des capacités, moyens et compétences permettant de collecter, d'analyser et d'interpréter les données sur l'eau. De plus, lorsque des données existent, elles doivent circuler à tous les niveaux d'administration de façon à exploiter chaque source d'information, et créer un tout plus solide. Il peut y avoir asymétrie de l'information lorsque les autorités nationales et territoriales ne mettent pas en commun les données obtenues sur le terrain et la rétention de l'information peut parfois créer des situations gagnant-perdant.[4] Dans la pratique, les administrations territoriales possèdent généralement davantage d'informations sur les préférences et besoins locaux et également sur la mise en œuvre et les coûts des politiques locales ; si elles ne produisent pas de données fiables au moment opportun et ne les communiquent pas à l'administration centrale un *déficit d'information* se crée. Toutefois, les autorités infranationales n'ont qu'une vision « partielle », qui se limite à une zone ou un territoire particuliers. L'administration centrale a donc un rôle indispensable à jouer en gérant l'information pour offrir une vision plus large des objectifs de l'action publique. Les informations peuvent aussi servir à identifier les déficits de capacités afin d'y remédier. La situation se caractérise ici encore par une dépendance mutuelle. Les informations pertinentes ne se concentrent pas à un niveau d'administration donné et les acteurs dépendent tous les uns des autres, chacun recevant, relayant et diffusant des connaissances aux niveaux d'administration concernés.

Il y a *déficit de capacités* lorsque les compétences et les infrastructures scientifiques et techniques ne sont pas suffisantes pour assurer l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de l'eau. La non-concordance des capacités requises pour assumer les responsabilités relatives à l'eau, et des capacités organisationnelles, techniques, administratives, infrastructurelles et de travail en réseau dont disposent les autorités locales, aura forcément des conséquences pour la mise en œuvre de la politique nationale de l'eau. Les collectivités locales ne disposent pas toujours des financements requis pour assurer le bon fonctionnement et le maintien des services. Cela peut se traduire par une

détérioration ou de possibles défaillances des services et infrastructures, qui ne manqueront pas de se répercuter sur la qualité des ressources en eau. De nombreux pays désireux de décentraliser leur politique de l'eau sont confrontés à une question de fond qui est de savoir dans quel ordre procéder : à partir de quel moment l'administration infranationale est-elle prête ou suffisamment préparée à assumer les responsabilités associées aux tâches transférées ou décentralisées en matière de politique de l'eau ? Peut-on miser sur l'apprentissage par la pratique ou est-il indispensable de renforcer les capacités avant de pouvoir attendre de réels résultats du transfert de compétences ? Il n'existe pas de réponses, bonnes ou mauvaises, à ces questions. Les besoins de renforcement des capacités varient en fonction des niveaux d'infrastructure administrative préexistants. Ces besoins seront peu importants lorsque les administrations territoriales chargées de nouvelles responsabilités sont dotées d'institutions bien établies. La situation sera beaucoup plus difficile s'il faut créer des instances infranationales ou des institutions connexes, ou si de tels instances existent mais que leur rôle était jusque là limité. Ce déficit de capacités ne concerne pas que le niveau infranational. Il peut également se situer au niveau national qu'il s'agisse de gérer des relations à plusieurs niveaux, d'attribuer les responsabilités et les financements ou d'assurer la coordination et la cohérence des stratégies des différents acteurs du pouvoir central. Il arrive que les administrations infranationales innovent et expérimentent de nouvelles façons d'aborder la politique de l'eau, et que les enseignements tirés soient ensuite mis à profit par d'autres acteurs au même niveau ou transférés à l'échelon central.

On parle de *déficit de financement* (ou *écart budgétaire*) lorsque l'insuffisance ou l'irrégularité des recettes des ministères et des différents niveaux d'administration nuisent à la mise en œuvre des politiques de l'eau. Cet écart correspond à la différence entre les recettes des autorités infranationales et les dépenses qu'elles doivent effectuer pour remplir leur mission dans le secteur de l'eau. Cet écart renvoie en outre aux interdépendances entre les différents niveaux d'administration. Les autorités territoriales dépendent souvent des échelons supérieurs pour le financement des politiques de l'eau, tandis que l'administration centrale dépend d'elles pour mettre en œuvre ces politiques et respecter les priorités tant nationales qu'infranationales. Ces liens d'interdépendance revêtent encore plus d'importance en période de restrictions budgétaires dues à la crise économique et financière. Le coût de la construction et de la maintenance des infrastructures d'eau et d'assainissement ne cesse d'augmenter et nécessite des investissements à long terme. Le rôle des partenaires privés, des banques d'investissement et des arrangements originaux mis en place au plan local pour financer le secteur de l'eau a par conséquent été examiné en complément de celui de l'État.

La *disparité des objectifs* renvoie aux situations où la divergence ou l'incompatibilité des objectifs des différents ministères ou niveaux d'administration compromettent la réalisation des objectifs à long terme d'une politique intégrée de l'eau. Bien souvent, lorsque les priorités ne sont pas clairement formulées au plus haut niveau, les intérêts divergents concernant les usages de l'eau, la qualité, l'efficacité énergétique et la politique de tarification empêchent tout consensus autour d'objectifs concordants. Par exemple, au niveau territorial, la lutte contre les inondations dans les villes et la préservation écologique ou la restauration de la qualité des eaux urbaines sont souvent en conflit. Autrefois, le recours exclusif aux méthodes structurelles de protection contre les inondations a souvent entraîné la destruction d'habitats et une dégradation de la qualité de l'eau. Lorsque les objectifs de lutte contre les inondations, de préservation écologique et d'aménagement de l'espace convergent, les impacts sur les autres domaines de l'action publique peuvent être réduits. D'une façon générale, la *disparité des objectifs* est

révélatrice des problèmes que doivent surmonter les pouvoirs publics pour promouvoir une planification stratégique et territorialisée de la politique de l'eau. Il est important que tous les acteurs intéressés participent à l'effort sur le long terme, indépendamment des changements politiques et des calendriers électoraux. L'horizon temporel dans lequel s'inscrivent les décisions revêt une grande importance pour la planification stratégique. La politique de l'eau est généralement un travail de longue haleine impliquant une planification, une évaluation *ex ante*, des consultations, plusieurs stades de mise en œuvre et une évaluation *ex post*. Les considérations à court terme et les intérêts établis peuvent donner lieu à des mesures potentiellement contreproductives. Les perspectives de réussite sont plus importantes lorsque l'horizon temporel d'une politique s'aligne sur les activités engagées dans un autre domaine. En théorie, il est facile de coordonner les différentes échelles de temps. Par exemple, les cycles budgétaires peuvent être synchronisés avec ceux de la réglementation (budgétisation pluriannuelle) de façon à ce que les décisions impliquant des impératifs de cohérence puissent être prises indépendamment du calendrier politique, qui varie d'un ministère à l'autre. En outre, il est plus difficile de concevoir une planification stratégique si l'on revient sur les politiques de l'eau, la législation du secteur et les institutions responsables à chaque changement de gouvernement. Un effort de relations publiques peut permettre de gérer les attentes de ceux qui ont intérêt à maintenir les politiques antérieures en les associant aux changements prévus, de façon à assurer la souplesse nécessaire à la cohérence des politiques au niveau central et local.

Le *déficit de responsabilisation* fait référence au manque de transparence des processus décisionnels dans le domaine de l'eau, et aux questions institutionnelles de qualité et d'intégrité. La mise en œuvre des politiques de l'eau ne peut être efficace que si les différentes parties intéressées répondent à certains critères de transparence. Cependant, le raccourcissement du processus de prise de décisions peut souvent se faire au détriment de la transparence et de l'intégrité et créer des risques de capture et de corruption, en particulier lorsque les administrations locales n'ont pas les moyens de surveiller les investissements et que la société civile n'est pas véritablement impliquée. Par ailleurs, au cours des dernières décennies, la fourniture de biens publics par l'État a diminué tandis que la participation du secteur privé a augmenté dans le secteur de l'eau, d'où une modification des circuits de responsabilités. Dans ce contexte, le *déficit de responsabilisation* peut transparaître dans les processus d'accès au marché, les critères d'attribution de contrats, et les dispositions contractuelles en cas d'imprévus. La question pour les pouvoirs publics n'est pas de savoir s'il faut ou non sensibiliser les citoyens mais si mobiliser l'intérêt public pourrait rendre les politiques de l'eau plus efficaces.

Conclusion

L'un des principaux enjeux de la gouvernance pluri-niveaux dans le secteur de l'eau est de diagnostiquer tous les déficits de coordination. Ces déficits se manifestent avec plus ou moins d'acuité dans les différents pays de l'OCDE, mais compte tenu des liens d'interdépendance qui caractérisent les situations décentralisées et de la dynamique, de type réseau, des relations de gouvernance pluri-niveaux, les pays risquent de devoir affronter simultanément tous ces défis. Le chapitre 3 passe en revue les principaux problèmes de capacité et de coordination des différents niveaux d'administration auxquels se trouvent confrontés les pays de l'OCDE aux différentes étapes de la conception et de la mise en œuvre des politiques de l'eau.

Notes

1. Les questions relatives au droit de l'eau ne sont pas abordées dans le présent document, mais devront être prises en considération dans la suite des travaux consacrés à la gouvernance pluri-niveaux dans le secteur de l'eau .

2 . *www.watergovernance.org*.

3. Voir la liste des Examens territoriaux de l'OCDE et des examens consacrés à l'innovation à l'adresse *http://www.oecd.org/document/0/0,3746,en_2649_33735_19214656_1_1_1_1,00.html.*

4. Pour plus de détails sur cet aspect, voir OCDE 2007, Régions et gouvernement central : Des contrats pour le développement régional, OCDE, Paris.

Bibliographie

Charbit, C. et M. Michalun (2009), « Mind the gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government », Documents de travail de l'OCDE sur la gestion publique, n° 14, Éditions OCDE, Paris.

Charbit, C. (2011), "Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach", *OCDE Regional Development Working Papers*, 2011/04, Éditions OCDE, *http://dx.doi.org/10.1787/5kg883pkxkhc-en*.

Dixit, A. (2009), "Governance, Institutions and Economic Activity", *American Economic Review,* Vol. 99, No. 1.

Kaufmann, D. *et al.* (2006), *Governance Matters*, WBI, Washington DC.

Kjaer, A. (2004), *Governance* , Polity Press, Cambridge, Royaume-Uni.

Lockwood, M. *et al.* (2008), "Governance Principles for Natural Resource Management, Land and Water Australia", Canberra.

Ménard, C. et M. Shirley (eds.) (2005), *Handbook of New institutionnel Economics*, Springer, New York. Moench, M. *et al.* (2003), *The Fluid Mosaic, Water Governance in the Context of Variability, Uncertainty and Change,* Nepal Water Conservation Foundation, Katmandou, et Institute for Social and Environmental Transition, Boulder, Colorado.

Moench, M. et al. (2003)

Moss, T. (2007), "Solving Problems of 'Fit' at the Expense of Problems of 'Interplay'? The Spatial Reorganisation of Water Management following the EU Water Framework Directive", in P.P. Mollinga, A. Dixit et K. Athukorala (eds.), *Integrated Water Resources Management: Global Theory, Emerging Practice and Local Needs*, Sage Publications, New Delhi/Thousand Oaks/Londres.

Nations Unies (2009), The United Nations World Water Development Report, New York.

OECD (2009), *Régions et gouvernement central: Des contrats pour le développement régional*, OECD Publishing.doi: *10.1787/9789264007680-fr*.

OECD (2010), *Conduire les politiques de développement régional: Les indicateurs de performance*, OECD Publishing.doi: *10.1787/9789264058385-fr*.

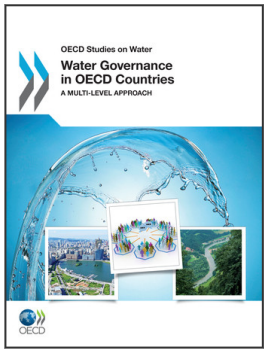
OCDE (2010a), *Réussir la réforme*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2010b), *Reforming Fiscal Relations: A Synthesis of the Case Studies*, document interne, OLIS: COM/ CTPA/ECO/GOV(2010)10.

OCDE (2011a), *Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Environment: Multi-level Governance Lessons from the Crisis*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2011b), *La cohérence des politiques de l'eau, de l'énergie et de l'agriculture* (ENV/EPOC/WPBWE(2011)6, Éditions OCDE, Paris.

United Nations (2009), *The United Nations World Water Development Report*, New York.



Extrait de :

Water Governance in OECD Countries

A Multi-level Approach

Accéder à cette publication :
https://doi.org/10.1787/9789264119284-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2012), « Gouvernance publique et politiques de l'eau : une approche innovante pluri-niveaux », dans *Water Governance in OECD Countries : A Multi-level Approach*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/9789264168244-3-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

OCDE