

RAPPORT SUR LE DÉVELOPPEMENT
DE LA RÉGION MENA

Obtenir le meilleur
parti des ressources rares
Une meilleure gouvernance
pour une meilleure gestion
de l'eau au Moyen-Orient
et en Afrique du Nord

— Résumé analytique —



BANQUE MONDIALE
Washington

©2007 Banque internationale pour la reconstruction et le développement / Banque mondiale
1818 H Street NW
Washington, D.C. 20433
Téléphone : 202-473-1000
Site web : www.worldbank.org
Courriel : feedback@worldbank.org

Tous droits réservés

1 2 3 4 5 09 08 07 06

Le présent ouvrage a été rédigé par les services de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale. Les constatations, interprétations et conclusions qui y sont présentées ne reflètent pas nécessairement les vues des Administrateurs de la Banque mondiale ou des pays qu'ils représentent.

La Banque mondiale ne garantit pas l'exactitude des données contenues dans ce rapport. Les frontières, les couleurs, les dénominations et toute autre information figurant sur les cartes du présent rapport n'impliquent de la part de la Banque mondiale aucun jugement quant au statut juridique d'un territoire quelconque et ne signifient nullement qu'elle reconnaît ou accepte ces frontières.

Droits et licences

Le contenu de cette publication fait l'objet d'un dépôt légal. Aucune partie de la présente publication ne peut être reproduite ou transmise sans l'autorisation préalable de la Banque mondiale. La Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale encourage la diffusion de ses études et, normalement, accorde sans délai l'autorisation d'en reproduire des passages.

Pour obtenir cette autorisation, veuillez adresser votre demande en fournissant tous les renseignements nécessaires, par courrier, au Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, Massachusetts, 01923, USA ; téléphone : 978-750-8400 ; télécopie : 978-750-4470 ; site Web : www.copyright.com.

Pour tout autre renseignement sur les droits et licences, y compris les droits dérivés, envoyez votre demande, par courrier, à l'adresse suivante : Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA ; par télécopie, au 202-522-2422 ; ou par courriel : pubrights@worldbank.org.

ISBN-10 : 0-8213-6925-3
ISBN-13 : 978-0-8213-6233-4
eISBN-10 : 0-8213-6926-1
eISBN-13 : 978-0-8213-6-6925-3
DOI : 10.1596/978-0-8213-6925-8

Résumé analytique

Le présent rapport est le cinquième d'une série de rapports phares sur le développement qui mettent en lumière les défis auxquels la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord est confrontée. Ce volume vise à montrer de quelle manière la question de l'eau s'inscrit dans le contexte plus vaste des politiques économiques des pays de cette région. Pour ce faire, les questions se rapportant à cette problématique sont soumises à l'attention des non spécialistes de l'eau et à un public multisectoriel. Le rapport fait ressortir les mesures susceptibles de favoriser la mise en place d'un large programme de réforme dans le climat politique et économique actuel.

La problématique

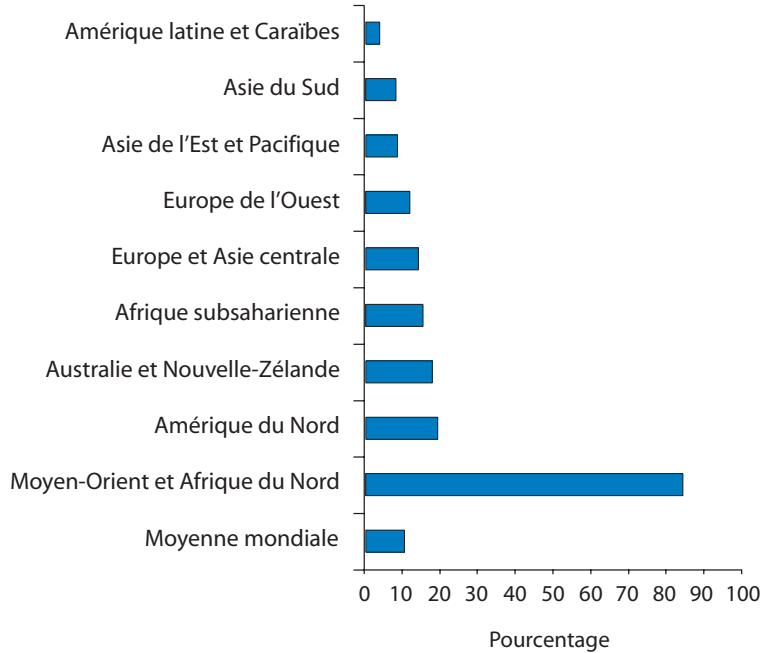
Point n'est besoin d'être un spécialiste de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (MENA) pour savoir que les pays de cette région connaissent un problème de pénurie d'eau.¹ En dépit de la diversité du paysage et du climat qui caractérise cette région — depuis la crête enneigée de l'Atlas à la zone désertique de la Péninsule arabique — la plupart des pays de la région ne sont pas en mesure de satisfaire la demande en eau. Nombre d'entre eux sont en effet confrontés à de véritables crises et tout porte à croire que la situation se dégradera davantage. La disponibilité de l'eau par habitant baissera de moitié en 2050, et s'accompagnera de graves conséquences pour les nappes souterraines et les réseaux hydrographiques naturels déjà assez limités de la région. Au fur et à mesure que les économies et la démographie de la région changeront au fil des prochaines décennies, la demande de services d'approvisionnement en eau et d'irrigation changera aussi ; il en va de même de la nécessité de lutter contre la pollution industrielle et urbaine. Le défi de la gestion des ressources est exacerbé par le fait qu'environ 60 pour cent des cours d'eau de la région s'écoulent par-delà les frontières internationales. Enfin, on estime que le régime des précipitations se modifiera en raison des changements climatiques.

Les pays de la région MENA sont-ils en mesure d'adapter leurs méthodes de gestion de l'eau actuelles pour relever ces multiples défis ? Les conséquences sociales, économiques et budgétaires qui en découleraient seraient énormes s'ils n'en étaient pas capables. Les services d'eau potable deviendraient plus irréguliers qu'ils ne le sont déjà, les villes dépendraient de plus en plus de la désalinisation qui est une pratique coûteuse et devront, en période de sécheresse, s'appuyer fréquemment sur les secours d'urgence fournis au moyen de camions-citernes ou de péniches. Les interruptions d'approvisionnement affecteront sévèrement un réseau et une infrastructure de distribution plutôt coûteux. Dans le domaine de l'agriculture irriguée, les revenus des agriculteurs seront davantage réduits en raison de l'alimentation peu fiable en eau. La dislocation économique et physique liée à la diminution des eaux souterraines ou le caractère irrégulier de l'approvisionnement en eau augmentera et les conflits locaux pourraient s'intensifier. Tout cela aura des effets à court terme et à long terme sur la croissance économique et la pauvreté, exacerbera les tensions sociales au sein des communautés et entre elles, et exercera une pression accrue sur les ressources financières publiques. Le présent rapport vise à proposer des voies et moyens par lesquels, dans le contexte de leurs réalités politiques et économiques actuelles, les pays peuvent entreprendre des changements visant à réduire ces problèmes.

Dans la majorité des pays de la région, la politique de l'eau, qu'elle soit explicite ou implicite, est passée par trois phases. La première de ces phases a duré plusieurs millénaires. À travers la région, les sociétés ont évolué en s'adaptant à la variabilité et à la rareté de l'eau. Elles ont créé des institutions complexes et des structures ingénieuses qui ont aidé la région à donner naissance à des civilisations qui comptent parmi les plus anciennes et les plus avancées du monde. La deuxième phase s'est opérée au vingtième siècle. Au fur et à mesure de la croissance de leurs populations et de leurs économies, les États ont de plus en plus mis l'accent sur la maîtrise de l'offre et l'expansion des services. Le secteur public a pris les devants dans la gestion d'importants programmes d'investissement. Les cours d'eau de la région comptent en effet parmi les plus riches du monde en barrages au regard de la disponibilité en eau douce (figure 1), les services d'approvisionnement en eau et d'assainissement sont relativement bien répartis (figure 2), et les réseaux d'irrigation en grands nombre. Lorsque la technologie du forage est née dans les années 60, on s'est mis à puiser dans la nappe phréatique à une échelle qui dépassait la capacité des organismes de réglementation à assurer le contrôle de l'extraction. En conséquence de cela, la région MENA utilise plus ses ressources d'eau renouvelables que les autres régions. Elle utilise en effet plus d'eau qu'elle n'en reçoit par an (figure 3).

FIGURE 1

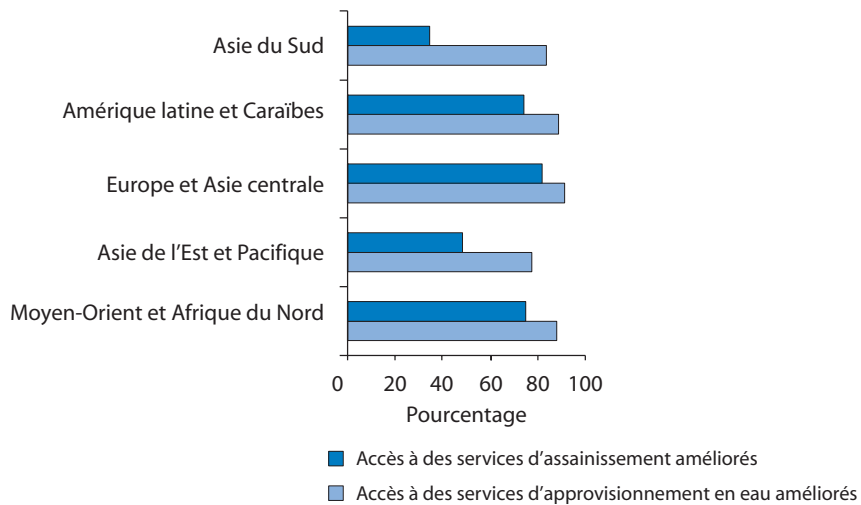
Pourcentage de ressources en eau douce de surface stockée dans les réservoirs



Source : FAO AQUASTAT, IJHD 2005 et ICOLD 2003.

FIGURE 2

Accès à des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement améliorés par région, 2002

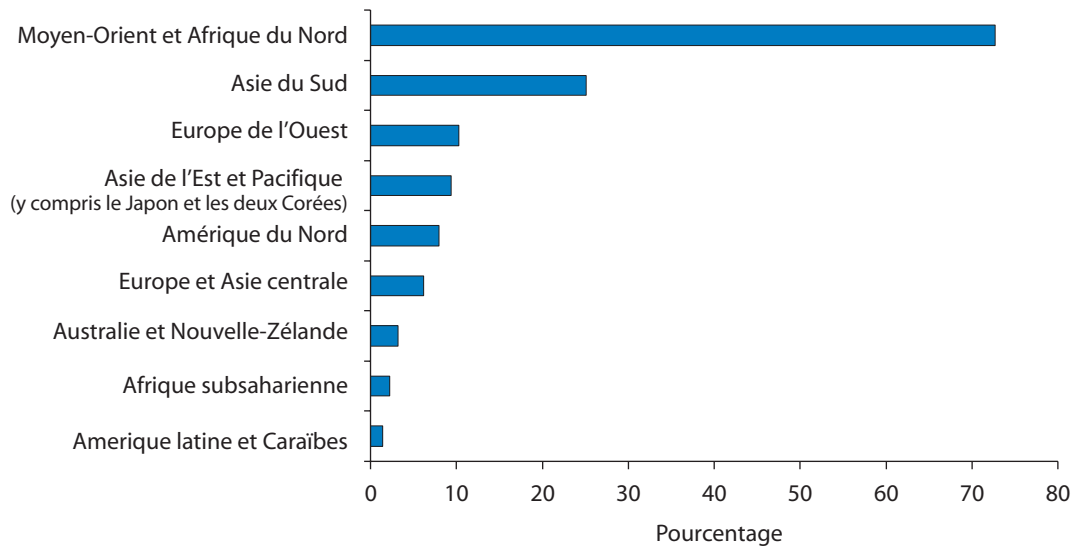


Source : Base de données du rapport Indicateurs du développement dans le monde, Banque mondiale.

Note : Les expressions « accès à des services d'approvisionnement en eau améliorés » et « accès à des services d'assainissement améliorés » sont respectivement définies dans la troisième note de fin de document du chapitre 2.

FIGURE 3

Pourcentage du total des ressources en eau renouvelables extraites par région



Source : Chiffres obtenus à partir de données de FAO AQUASTAT couvrant la période 1998-2002.

Note : Cette figure présente la somme des extractions effectuées dans tous les pays de chaque région, divisée par la somme de toutes les ressources en eau renouvelables disponibles dans chaque pays.

La troisième phase commence à peine en ce début de vingt-et-unième siècle. Dans certains pays, les gouvernements et les populations commencent à se rendre compte que l'approche qui consistait à assurer l'approvisionnement a atteint ses limites physiques et financières et que le passage à la gestion de l'eau s'impose. Ils évoluent lentement vers une nouvelle approche qui prend en compte la totalité du cycle de l'eau plutôt que ses composantes séparées en utilisant des instruments économiques pour effectuer la répartition de l'eau suivant des principes d'efficacité économique et en concevant des systèmes dotés de la flexibilité interne voulue pour gérer les variations de l'offre et de la demande.

Il est indispensable d'introduire un ensemble de réformes aux plans technique et politique dans le secteur de l'eau de la majorité des pays de la région pour qu'ils soient en mesure de donner un coup d'accélérateur à leur progrès au cours de cette troisième phase des politiques de l'eau et pour éviter les difficultés économiques et sociales qui risquent de se faire jour autrement. Ces difficultés sont bien connues des spécialistes en eau de la région. Au nombre des changements figurent un mode de planification qui puisse prendre en compte la qualité et la quantité de l'eau ainsi que l'ensemble du système hydrologique ; la promotion de la gestion de la demande ; la réforme des tarifs de l'alimentation en eau, de l'assainissement et de l'irrigation ; le renforcement des organismes

étatiques ; la dévolution de la responsabilité de fournir des prestations de service d'eau à des sociétés de services publics financièrement autonomes ; et le renforcement de la mise en application des réglementations sur la protection de l'environnement. Ces changements devraient aider les États à faire la transition qui leur permettra de passer d'une approche centrée sur l'augmentation de l'offre et la fourniture de services directs à celle qui se concentre sur la gestion de l'eau et la réglementation des services.

La majorité des pays réalise des progrès remarquables aux plans technique, politique et institutionnel dans le secteur de l'eau. La région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord compte en son sein certains des meilleurs ingénieurs hydrauliciens du monde, gère des systèmes d'irrigation et de drainage complexes, et s'est placée aux avant-postes des progrès accomplis en technologie de désalinisation. Les États de la région appliquent des politiques novatrices et introduisent des changements institutionnels qui produisent déjà des résultats prometteurs. Dans certaines villes, l'État a changé de rôle passant de la fourniture directe de services d'approvisionnement en eau à la réglementation de services fournis par des sociétés de services publics autonomes ou à financement privé. Dans nombre de pays de la région, les agriculteurs ont commencé à gérer l'infrastructure d'irrigation et la répartition de la ressource. Certains États ont mis sur pied des organismes chargés de planifier et de gérer l'eau au niveau des bassins fluviaux. Afin de mettre les nouvelles politiques en oeuvre, la majorité des gouvernements ont créé des ministères qui assurent la gestion des ressources en eau et qui sont pourvus de professionnels bien formés et dévoués.

Malgré tout, ces efforts n'ont pas abouti à l'amélioration des résultats attendus du secteur de l'eau. Dans la plupart des pays de la région MENA, la gestion des ressources demeure un problème. L'eau continue d'être affectée à des utilisations à faible valeur alors que des besoins à valeur plus élevée restent insatisfaits. Les interruptions de la fourniture de l'eau sont monnaie courante, y compris pendant les années de pluviométrie normale. Les populations comme les économies restent vulnérables aux sécheresses et aux inondations ; la surexploitation des eaux souterraines mine les actifs nationaux à un rythme qui représente entre un et deux pour cent du PIB par an dans certains pays ; et le coût des problèmes environnementaux liés à l'eau se situe entre 0,5 et 2,5 pour cent du PIB par an. En dépit des investissements énormes consentis par la région dans l'alimentation en eau courante, beaucoup de pays obtiennent de mauvais résultats dans le domaine de la santé publique. En 2002, le taux de mortalité causée par la diarrhée était de 22 pour 100 000 habitants dans les pays de la région (exception faite des

États du Golfe, d'Israël et de la Libye), contre six dans la région de l'Amérique latine et des Caraïbes qui affiche des niveaux de revenu et de services comparables. L'essentiel de l'investissement (l'équipement et l'exploitation) est financé sur des fonds publics, soit un à trois pour cent du PIB par an. Les dépenses publiques dans le secteur de l'eau pourraient toutefois être plus efficaces. Par exemple, de nombreux pays subventionnent des services pour lesquels les consommateurs peuvent et sont prêts à acquitter une redevance. En outre, les gouvernements de beaucoup de pays investissent souvent dans de vastes projets de gestion des ressources en eau et de mobilisation de ressources qui ne produisent pas les résultats économiques escomptés ou pour lesquels il existe des alternatives moins onéreuses.

Deux principales raisons expliquent ce manque de résultats. D'abord, les changements n'ont été entrepris qu'en partie. La majorité des pays tardent à s'attaquer aux réformes les plus importantes parce que celles-ci se sont avérées intouchables. Les raisons avancées varient en fonction du contexte national mais, dans la majorité des cas, des groupes disposant d'une importante assise politique se sont opposés aux changements. Certains groupes puissants profitent de la subvention des services ou du système en place de répartition de la ressource et tiennent à maintenir le statut quo. Ceux qui pourraient tirer parti des réformes — les agriculteurs, les défenseurs de l'environnement et les ménages pauvres vivant aux abords des villes — n'ont pas réussi à constituer de lobbies efficaces. Dans certains cas, ils ne disposaient pas d'informations suffisantes sur le problème ; dans d'autres, ils ont manqué de structure d'organisation ou n'ont pas pu avoir accès aux moyens voulus pour communiquer avec les autorités. Par ailleurs, la pression exercée sur les finances publiques n'était pas toujours évidente. La possibilité de remettre à plus tard l'entretien de l'essentiel des grandes infrastructures, la fragmentation des questions de l'eau dans plusieurs sous-secteurs et l'opacité des procédures budgétaires sont autant de facteurs qui ont contribué à dissimuler les problèmes ; ce qui signifiait que les coûts réels échappaient généralement à l'attention des ministres des finances et du public. Nombre des avantages liés aux réformes n'apparaissent qu'au bout d'une longue période alors que les coûts pour leur part tendent à être immédiats. Argument peut-être plus important, la région n'a pas fait l'expérience du type de grandes crises des ressources naturelles ou économiques (crise financière, sécheresse, inondation par exemple) qui peuvent amener tout le monde à accepter que les réformes sont nécessaires et que les avantages seront globalement suffisants pour justifier les difficultés sociales, économiques et politiques que cela implique.

La seconde raison pour laquelle les réformes n'ont généralement pas débouché sur les améliorations recherchées est que certains des facteurs les

plus importants qui ont une incidence sur les résultats attendus du secteur de l'eau sont extérieurs à l'irrigation, à la gestion des ressources en eau, à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement. Les politiques en rapport avec l'agriculture, le commerce, l'énergie, l'immobilier, les finances et la protection sociale, et qui affectent la diversification économique globale peuvent avoir plus d'impact sur la gestion de l'eau que beaucoup de politiques exécutées à coup de publicité par les ministères responsables de l'eau. Par exemple, le choix des cultures constitue un facteur clé de l'utilisation de l'eau dans le secteur agricole (responsable de quelque 85 pour cent de l'utilisation de l'eau dans la région) et est beaucoup plus sensible au prix de vente payé à l'agriculteur pour ces cultures que par le prix des services d'irrigation qui représente généralement une part insignifiante des coûts supportés par l'agriculteur. Le prix des produits agricoles est à son tour déterminé par une gamme de mesures non liées au secteur de l'eau mais plutôt à des domaines tels que ceux du commerce, du transport, du foncier et des finances.

Des opportunités à saisir

Les facteurs qui déterminent les politiques de la réforme du secteur de l'eau dans la région semblent changer et pourraient entraîner de meilleurs résultats. Les changements sont généralement minimes et isolés mais peuvent potentiellement servir de base d'appui à la réforme. À titre d'exemple, quelques anciens opposants à la réforme commencent à faire un plaidoyer en faveur de meilleurs services. De petits groupes voient des opportunités dans le commerce, le tourisme et d'autres secteurs. Ces opportunités font appel à des changements dans les services liés à l'eau, dont ces groupes sont disposés à payer le prix. De plus, de nouveaux groupes tels que des groupes de pression dans le secteur de l'environnement se constituent. De nouveaux cercles d'appui à la réforme du secteur de l'eau augmentent en nombre dans les administrations publiques alors que les ministères en charge des finances et de l'économie commencent à prendre l'entière mesure des charges d'infrastructure et de services dont le financement est actuellement assuré par des fonds publics. Ces conditions nouvelles augurent d'opportunités favorables à la mise en œuvre de réformes.

Par ailleurs, dans plusieurs pays, les pouvoirs publics entreprennent ou envisagent des réformes en dehors du secteur de l'eau, toutes choses qui pourraient contribuer à en améliorer les résultats. Ces changements ne reflètent pas une tendance uniforme dans la région, mais constituent plutôt de petites poches de réforme. L'intensification des échanges au niveau des produits agricoles, la perspective de nouvelles politiques à

prendre pour réglementer la protection sociale ou le soutien au prix des produits agricoles, les mesures de réforme du système bancaire et des assurances, le développement des télécommunications et des technologies de l'information constituent autant de mesures qui pourraient avoir des effets importants sur les résultats dans le secteur de l'eau, soit directement soit indirectement. Les impacts provoqués par de vastes changements sociaux tels que l'urbanisation, l'augmentation du niveau de l'éducation et la démarginalisation des femmes pourraient également jouer un rôle. Ces changements sociaux d'envergure ont une incidence sur la nature et le type de services que veulent les populations en ce qui concerne l'eau, sur la priorité relative qu'elles accordent à certaines formes de protection de l'environnement et sur la capacité des gens à faire connaître leurs besoins aux autorités compétentes. Les conditions varient certes, mais nombre de ces changements indiquent qu'il est possible d'appliquer des réformes qui n'auraient pas pu être envisagées dans le passé.

Les opportunités d'entreprendre des réformes ne pourront se traduire dans la réalité que dans la mesure où des mécanismes permettant d'assurer l'obligation de rendre des comptes auront été établis. En l'absence de tels mécanismes, une poignée de personnes jouissant de relations privilégiées pourrait s'accaparer des avantages liés à ces changements et maintenir la situation actuelle, voire l'exacerber.

Les étapes à franchir en direction de l'objectif visé

Le présent rapport soutient qu'il n'est pas nécessaire que l'eau soit considérée comme une contrainte au développement économique et à la stabilité sociale dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord. De fait, les économies fortes et diversifiées ont la particularité d'accorder aux pouvoirs politiques plus d'espace politique pour entreprendre les réformes nécessaires à l'amélioration de la gestion de l'eau. Les usages domestiques, commerciaux et industriels de l'eau ne représentent que 10 à 15 pour cent des besoins en eau d'un pays, l'agriculture et l'environnement absorbant le reste. Il s'en suit que la quasi-totalité des pays de la région dispose d'eau en quantité suffisante pour fournir à sa population l'eau potable dont elle a besoin, y compris en prenant en compte les populations urbaines en plein essor dans plusieurs pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord. La diversification des activités économiques et la croissance pourraient entraîner des opportunités d'emploi en dehors de l'agriculture, permettant du coup aux agriculteurs de la région de s'adonner à des cultures à forte valeur. En important une part plus large des produits

alimentaires dont ils ont besoin, les pays pourraient libérer plus d'eau dans l'environnement, réduire de la sorte la pression sur les nappes souterraines et maintenir des services environnementaux de base.

L'évolution vers une situation dans laquelle la gestion de l'eau devient une activité financièrement, socialement et écologiquement viable passe par trois facteurs généralement omis des processus de planification des ressources en eau :

- Reconnaître que les décisions relatives aux réformes sont par essence d'ordre politique plutôt que de s'évertuer à séparer le processus politique du processus technique. Cela implique qu'il faut comprendre les facteurs qui déterminent la dynamique politique des réformes, analyser les points de rupture de ces déterminants et ordonnancer les activités de réforme en conséquence. Il faut des champions de la réforme aussi bien pour la dimension politique que pour l'aspect technique.
- Comprendre le caractère central des politiques extérieures au secteur de l'eau sur la ressource et impliquer les décideurs intervenant dans des secteurs autres que celui de l'eau dans la réforme du secteur de l'eau.
- Rendre les organismes de l'État et les prestataires de services comptables devant le public. Ces organismes et ces prestataires de services doivent être conscients des conséquences qu'implique la bonne performance aussi bien que la mauvaise performance. Pour y parvenir, la transparence s'impose afin que le public sache pourquoi les décisions sont prises, quelles sont les résultats qu'il peut attendre et qu'est-ce qui a réellement été accompli. Pour être tenues comptables de leurs actions, les parties prenantes doivent bénéficier de l'inclusion qui permet à un grand nombre d'entre elles de participer à la prise de décision.

Certains pays de la région ont pris des mesures allant dans ce sens dans leur approche de la gestion de l'eau ; les résultats escomptés sont prometteurs. Au Maroc, le Roi, le Premier ministre et le ministre des Finances sont tous devenus des champions de la réforme du secteur de l'eau. Plusieurs pays (l'Algérie, la République arabe d'Égypte et la République du Yémen) ont commencé à s'adresser de manière ouverte à des publics non sectoriels et à présenter une analyse qui montre les conséquences de la mauvaise gestion de l'eau sur l'ensemble de l'économie. De nombreux pays ont acquis de l'expérience au niveau local et ont amélioré la responsabilité qui leur incombe d'amener les parties prenantes à participer à la prise de décision concernant la gestion de l'eau et les services s'y rapportant ; cela se fait à travers l'implication des usagers dans les décisions relatives à la planification et à la prestation de services ainsi qu'à travers la collecte et la publication d'informations sur les résultats attendus du secteur de l'eau.

Ces étapes prometteuses peuvent être approfondies. Étant donné que les solutions sont spécifiques à chaque pays ou à chaque bassin fluvial, il ne saurait y avoir de modèle standard. Toutefois, certaines actions peuvent aider à améliorer le climat des réformes. Une étape importante consisterait à promouvoir la sensibilisation sur les aspects multisectoriels de la gestion de l'eau en mettant un accent particulier sur les défis auxquels la région est confrontée. Une seconde étape consisterait à investir dans la collecte de données et la préparation de ces données de manière à les faire correspondre aux besoins des décideurs de tous les secteurs. Il est important de disposer d'informations sur le bilan hydrique et la qualité de l'eau pour prendre des décisions informées. Des informations supplémentaires sont nécessaires pour démontrer aux non professionnels du secteur de l'eau comment les conséquences de l'eau affectent leurs domaines d'intérêt. Par exemple, il y a plus de chances que les ministères des finances soutiennent les réformes s'ils disposent d'informations correctes sur l'efficacité des dépenses publiques dans le secteur de l'eau. Les négociations commerciales pourraient déboucher sur de bons résultats pour le secteur de l'eau si les négociateurs sont informés des conséquences que chaque scénario envisagé pourrait avoir sur la ressource. La région peut surmonter ses difficultés de gestion de l'eau. Faire face à la problématique de la rareté et d'un degré élevé de variabilité de cette ressource dans un contexte d'explosion démographique et d'économies en mutation entraîne des choix difficiles à opérer et des changements douloureux à endurer. Malgré tout, les petites évolutions observées dans plusieurs États de la région prouvent que cela n'est pas impossible. En situant la réforme du secteur de l'eau dans le contexte de l'économie politique et en menant une action qui tienne compte du caractère multisectoriel de la gestion de l'eau, il est possible d'entreprendre des réformes supplémentaires. En introduisant des changements, y compris à l'échelon local, qui contribuent à renforcer l'obligation de rendre compte au public, les réformes peuvent porter des fruits et contribuer à améliorer la situation économique, le bien-être des populations, les conditions écologiques et les résultats budgétaires.

Notes de fin de document

1. Au titre du présent rapport, la région MENA comprend l'Algérie, Bahreïn, Djibouti, l'Égypte, la République islamique d'Iran, l'Irak, Israël, la Jordanie, le Koweït, le Liban, la Libye, Malte, le Maroc, Oman, le Qatar, l'Arabie Saoudite, la République arabe syrienne, la Tunisie, les Émirats arabes unis, la Cisjordanie et Gaza, et le Yémen.

2. L'expression « secteur de l'eau » ainsi qu'utilisée dans ce rapport couvre la gestion des ressources en eau, les services d'irrigation et les services d'approvisionnement en eau et d'assainissement.