

Etude régionale

Le secteur de l'eau dans la politique de coopération avec les pays méditerranéens

1. L'eau est au centre des préoccupations en matière de coopération internationale. En effet, l'accès à l'eau potable pour toutes les catégories de la population mondiale contribue fortement à réduire les problèmes de santé. Toutefois, l'augmentation de la population mondiale d'un côté et l'accroissement des sources de pollution des eaux de l'autre côté, réduisent fortement les disponibilités en eau potable. La région méditerranéenne connaît sur ce plan un stress hydrique particulièrement important dans plusieurs pays. Aussi, diverses initiatives internationales et régionales ont vu le jour pour promouvoir une gestion intégrée des ressources en eau, assurer la qualité de l'eau et préserver et augmenter ces ressources.
2. La présente étude a pour but d'examiner dans quelle mesure les financements apportés par la coopération internationale aux pays méditerranéens sont-ils adaptés aux besoins de ces pays dans le secteur de l'eau et conformes aux recommandations exprimées dans les divers sommets mondiaux qui ont abordé la question de l'eau, mais aussi aux recommandations du Plan d'Action pour la Méditerranée et de la Commission méditerranéenne de développement durable qui préconisent d'améliorer la gestion intégrée des ressources en eau en Méditerranée en mettant l'accent sur la gestion de la demande en eau.
3. L'analyse qui est faite ici s'est basée principalement sur un dépouillement de la base de données de l'OCDE sur l'aide publique au développement. Nous avons identifié 2039 lignes dans cette base qui ont trait à des opérations de prêts ou de dons au secteur de l'eau durant la période 1973-2004 pour un montant de 13,9 milliards de dollars courants, équivalent à 21,4 milliards de dollars exprimé en valeur constante (en base du dollar 2004).
4. Nous avons procédé à des systèmes de classement et de regroupement des projets de la base de données quelque peu différents de celui organisé par les codes de l'OCDE afin de parvenir à une analyse plus fine des données disponibles. La méthodologie de ce travail de dépouillement et de classement des opérations est exposée dans la partie I du rapport.
5. Il est important de signaler ici que le résultat de cette mise en ordre et en forme de la base de données reste insuffisant, car les informations descriptives des projets financés et de leurs composantes sont très sommaires. Les opérations de la Banque mondiale n'y figurent pas, pas plus que celles des organismes régionaux arabes de financement qui, comme on le verra dans le rapport, apportent des ressources conséquentes au secteur de l'eau. La série concernant la Commission européenne n'est pas complète et il ne semble pas que les financements de la Banque Européenne d'Investissement (BEI) y soient inclus. C'est pourquoi les différents reclassements que nous avons effectués ne donnent qu'une idée, certes utile, mais qui reste globale et approximative, des évolutions qui se sont manifestées au cours de la période étudiée et couverte par la base de données OCDE.

6. Il en ressort que la coopération pour le secteur de l'eau a été massivement concentrée durant la période sur les projets de grandes infrastructures ; 108 projets de plus de 50 millions de dollars sur 2039 opérations ont absorbé plus de 55% de l'aide au secteur. Ces projets ont été exécutés en milieu urbain plus qu'en milieu rural pour ce qui concerne la catégorie alimentation, assainissement et évacuation des eaux usées. Les projets relatifs à l'appui à une meilleure conservation de l'eau ne représentent qu'une infime partie des financements (142,5 millions de dollars entre 1990 et 2004) ; les opérations d'appui institutionnel sont plus conséquentes, mais ne représentent aussi que 2,9% du total des financements (en base du reclassement opéré par nous-mêmes et en dollar constant sur toute la période).
7. Un nombre infime de projets concernant le secteur de l'eau sont situés directement sur le littoral et ont pour but la préservation de l'environnement ; il en est de même pour les zones désertiques, pourtant si importantes, dans plusieurs pays de la rive sud de la Méditerranée.
8. Compte tenu des descriptions très brèves des projets mentionnés dans le fichier de l'OCDE, il a été impossible d'identifier des projets directement orientés sur la mise en place de projets de gestion de la demande en eau (GDE). Certes, un nombre important de projets ayant pour but d'améliorer la gestion institutionnelle du secteur de l'eau peut contribuer à l'introduction future de la GDE, mais il ne nous a pas semblé à ce stade que cette dernière constituait une priorité dans la coopération internationale en faveur du secteur. Comme cela est décrit dans le rapport, on trouve dans l'exposé de la politique de certains grands donateurs une mention de certaines mesures relevant de la GDE. Toutefois, ces composantes partielles de la GDE sont comprises dans la notion plus générale et moins précise de « gestion intégrée de l'eau » qui constitue le thème principal des actions en faveur du secteur.
9. Sur le plan de la concentration des financements par pays donateurs, quatre grands donateurs (Etats-Unis, Japon, Allemagne et France) ont financé 76,4% (en \$ constants) du total de l'aide au secteur durant la période étudiée (1973-2004), cependant que cinq pays méditerranéens (Egypte, Turquie, Maroc, Tunisie, Territoires palestiniens) ont été les bénéficiaires de 87,7% du total de l'aide au secteur (en \$ constants). Dans le cas de la Turquie et de l'Egypte, il faut noter qu'il ne s'agit pas de pays souffrant de stress hydrique. La Commission européenne et les aides bilatérales des pays européens représentent 48,4% (en \$ constants) du montant de l'aide attribuée au secteur.
10. L'analyse de l'évolution générale des engagements de financement montre que ces derniers ont connu deux grandes pointes : l'une entre 1980 et 1986 (phase de construction des grands barrages hydro-électriques et de réseaux d'irrigation), l'autre entre 1991 et 1998 (phase d'extension des grandes infrastructures urbaines en alimentation et réseaux d'égouts). La première phase a atteint son niveau le plus haut de un milliard de dollars (en valeur constante) en 1985 et la seconde de 1,5 milliards (valeur constante) en 1998. Depuis cette date, l'aide au secteur de l'eau dans la région n'a pas retrouvé ces niveaux ; depuis 2000, elle a fluctué en valeur constante entre un maximum de 734 millions de dollars en 2002 et un minimum de 263 millions en 2001.

11. Parallèlement, l'aide publique au développement (APD) au secteur de l'eau par tête d'habitant a elle aussi considérablement fluctué entre un minimum de 0,47 dollar (en valeur constante) en 1979 et un maximum de 9,11 dollars (valeur constante) en 1997 ; elle est retombée à des niveaux beaucoup plus bas par la suite, fluctuant depuis 2000 entre un minimum de 1,97 dollars et un maximum de 5,99 dollars. La moyenne de l'APD au secteur de l'eau par tête d'habitant sur toute la période a été de 3,7 dollars (constant), mais les Territoires palestiniens ont joui de 47 dollars par tête d'habitant, contre 13 pour l'Albanie et 8,6 pour la Tunisie. Pour les autres pays, la moyenne per capita se situe entre 0,123 (Israël) et 5,5 (Liban).
12. Quant à la part du secteur de l'eau dans le total de l'APD accordée aux pays méditerranéens, elle a été inférieure durant la période 2000-2004 (6,9%) à ce qu'elle a été durant toute la période 1973-2004 (8,8%), ce qui est indicateur négatif de la diminution de l'importance accordée au secteur de l'eau, en dépit de toutes les recommandations. L'étude montre aussi que les deux grands donateurs qui ont accordé une importance majeure à la coopération dans le secteur de l'eau durant la période étudiée sont le Japon avec une part de l'eau dans le total de l'APD égale à 19,6% et l'Allemagne avec 16,6%. En revanche, la France n'a accordé que 9,4% de son aide au secteur et les Etats-Unis 5,5% seulement. Les pays scandinaves n'ont accordé que 6,4 % de leur aide totale au secteur de l'eau et les autres pays européens y ont consacré en moyenne 8,3%.
13. Le rapport contient aussi une analyse des déboursements des opérations pour lesquelles la base de données OCDE est différente de celle des engagements et la série statistique ne commence qu'en 1990. L'analyse de cette série montre une accélération sensible des déboursements depuis l'année 2000. Toutefois, de ce fait, il est inquiétant de constater que les engagements annuels nouveaux sont désormais inférieurs aux déboursements annuels.
14. L'aide a été accordée à hauteur de 55% sous forme de prêts et de 45% en dons. C'est au cours des dernières années que la part des dons a sensiblement augmenté. De même l'aide n'a été déliée qu'au cours des dernières années. Sur toute la période, la part de l'aide totalement ou partiellement liée a été de 55%.
15. Tous les gouvernements donateurs et leurs organismes spécialisés de coopération affichent un désir certain d'augmenter leur aide au secteur de l'eau et de l'orienter vers une meilleure gestion du secteur et une conservation des ressources, ainsi que sur un plus grand accès des couches défavorisées de la population à l'eau potable. Toutefois, dans la réalité, les composantes majeures des projets de coopération dans le secteur de l'eau n'ont pas encore véritablement changé.
16. L'aide souffre d'une dispersion d'efforts, d'une fragmentation en petits programmes, d'une absence de données fiables et d'indicateurs de gestion. Deux grands rapports d'évaluation, l'un de la Banque mondiale (2003) et l'autre de la Banque européenne d'investissement (2001) confirment ce diagnostic.
17. En dépit des nombreuses recommandations prises ces dernières années pour le secteur de l'eau par diverses instances régionales et internationales et de

nombreuses initiatives visant à améliorer la gestion des ressources en eau, l'accent n'est pas encore véritablement mis sur la gestion de la demande. L'action sur l'offre reste encore une motivation prédominante, compte tenu des nombreux besoins à satisfaire dans les pays en développement, en particulier pour les couches défavorisées de la population de ces pays. Ces besoins ont été bien définis dans les objectifs du Millénaire pour le développement dont la réalisation requiert des investissements massifs dans la plupart de ces pays. La préférence pour l'action sur l'offre résulte aussi des théories néo-libérales et des efforts pour assurer au secteur privé une part plus grande dans la gestion du secteur de l'eau, ce qui ne manque pas de retarder la prise de conscience de l'importance de l'approche du secteur de l'eau par la rationalisation de la demande, en particulier dans les pays méditerranéens. Sur ce plan, il serait souhaitable que des efforts additionnels soient faits pour mieux individualiser la spécificité des problèmes de l'eau dans la région méditerranéenne et faire inscrire la gestion de la demande comme une priorité majeure dans les interventions de coopération dans cette région du monde.