



**Les Amis  
de la Terre**

# La Banque mondiale et l'accès à l'eau

Les Amis de la Terre | Avril 2005

## Introduction : la Banque mondiale et le secteur de l'eau

La Banque mondiale intervient dans de nombreux secteurs, dans de nombreux pays et par divers instruments dans l'exercice de son mandat de développement et de lutte contre la pauvreté.

L'eau n'a pas toujours constitué un secteur prioritaire, loin de là. Très faible jusque dans les années 60, l'implication de la Banque mondiale dans les projets relatifs à l'eau s'est accrue jusque dans les années 1980 pour retomber peu à peu dans des proportions très modestes (autour de 3% du portefeuille total annuel).

Depuis les années 1990, l'eau joue à nouveau un rôle important dans le portefeuille annuel de la Banque (elle le réaffirme clairement dans une communication de septembre 2004 : « we're back ! »<sup>1</sup>), et cela ira en s'accroissant dans le contexte lié aux Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). En effet, les Nations Unies ont fixé un certain nombre d'objectifs et de sous objectifs au nombre desquels figure un meilleur accès des populations à l'eau et aux services d'assainissement<sup>2</sup>. L'objectif, bien qu'ambitieux, reste trop en deçà des besoins réels des populations vivant dans les pays en développement : les acteurs de la coopération dans le secteur de l'eau, aussi bien gouvernements qu'organisations internationales, se sont engagés à réduire de moitié d'ici 2015 le nombre de personnes n'ayant pas accès à l'eau potable et à l'assainissement.

Ce nouvel élan concentré autour des Objectifs du Millénaire, combiné avec le désarroi des gouvernements face à des promesses bien difficiles à tenir, a pour conséquence de remettre la Banque au centre des débats liés à l'eau. C'est à double titre que la Banque joue un rôle de poids : d'un côté, elle multiplie les prêts pour faire des projets d'accès à l'eau une part de plus en plus importante de son portefeuille de prêt global, et de l'autre, elle contribue à formuler les orientations qui doivent guider tous les acteurs de la coopération internationale, notamment à travers le *Global Water Partnership*.

Il est donc clair que la Banque mondiale est perçue et se présente comme un des acteurs clefs du développement de l'accès à l'eau dans le paysage international de la coopération.

<sup>1</sup> Présentation de J. Briscoe à Marrakech. Water challenges in the developing world. Views from the WB

<sup>2</sup> Objectif 7 : réduire de moitié d'ici 2015 le nombre de personnes privées d'un accès à l'eau potable.

## Qui fait quoi au sein de la Banque mondiale ?

La Banque mondiale est composée de 184 États membres, et se prête à diverses activités financières et commerciales ayant pour but affiché de réduire la pauvreté dans le monde. Le pouvoir de décision revient aux gouvernements actionnaires, mais selon le schéma actuel, le pouvoir de décision revient aux pays les plus riches. Ainsi, 8 pays riches – dont la France - disposent de leur propre administrateur au sein d'un Conseil d'administration composé de 24 administrateurs. Ce qui signifie que les autres 176 pays doivent se partager les 16 sièges restants, et que les pays riches exercent une influence de ce fait indéniable. Il est important de comprendre que la Banque mondiale fonctionne grâce à l'argent public des États actionnaires, ce qui signifie de façon très concrète que ce sont les citoyens français et les citoyens d'autres pays actionnaires de la Banque mondiale qui contribuent aux projets qu'elle finance.

### **Les acteurs au sein de la Banque**

Ce qu'on appelle communément la Banque mondiale est en réalité le « Groupe Banque mondiale », constitué de 5 entités jouant chacune un rôle particulier, mais dont le mandat commun reste la réduction de la pauvreté dans le monde. Toutes peuvent avoir un rôle à jouer lorsqu'il s'agit des questions de développement et d'accès à l'eau.

### **Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement – BIRD**

C'est l'organisme majeur du groupe Banque mondiale, qui intervient par le biais de prêts aux gouvernements des pays en développement. L'argent prêté pour accomplir des projets ou des réformes de secteur doit donc être remboursé par le gouvernement emprunteur, de même que les intérêts générés par cet emprunt. Bien souvent, la BIRD accepte d'accorder un prêt à condition que le gouvernement procède à une « réforme » de son secteur de l'eau, ce qui signifie de façon concrète une libéralisation du service, notamment par une hausse des tarifs.

### **Association Internationale de Développement – AID**

C'est l'organisme de la Banque qui fournit un soutien spécifique aux gouvernements des pays les plus pauvres. L'AID intervient en effet sous forme d'instruments moins coûteux pour le pays emprunteur : d'un côté les prêts à taux concessionnel, qui exigent un remboursement de la somme allouée, et de l'autre les dons qui ne nécessitent aucun remboursement de la part du gouvernement bénéficiaire.

### **Société Financière Internationale – SFI**

Bras armé de la Banque mondiale pour le secteur privé, la SFI encourage l'investissement privé dans les pays en développement, en finançant des projets portés par le secteur privé souhaitant investir au Sud et en apportant une assistance technique aux entreprises et aux gouvernements. Pour ce qui concerne le secteur de l'eau, la SFI encourage donc des entreprises à aller investir dans les pays en développement, notamment sous la forme de délégations de service public.

### **Agence Multilatérale de Garantie des Investissements - AMGI**

Cette agence a pour objet d'aider les gouvernements à attirer les investisseurs privés par l'atténuation des risques nuisant à l'investissement étranger. Son activité consiste donc à offrir des assurances contre les risques politiques et à aider le pays à attirer et retenir l'investissement privé. Dans le secteur de l'eau comme dans d'autres secteurs, l'AMGI permet donc de minimiser la prise de risque des entreprises souhaitant développer leurs activités au Sud.

### **Centre International de Règlement des Différends se rapportant aux Investissements – CIRDI**

Cet organe quasi-juridictionnel se charge de régler, par une procédure d'arbitrage, les litiges qui opposent un gouvernement à un investisseur étranger. Il a donc le pouvoir de condamner un État qui

serait poursuivi par une entreprise étrangère. Dans le secteur de l'eau, le CIRDI est souvent l'organe compétent pour régler les litiges découlant d'une mauvaise exécution du contrat par l'entreprise étrangère ou l'État.

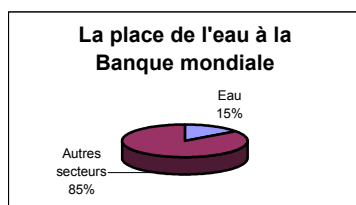
## La Banque mondiale et sa contribution au secteur de l'eau

### Combien ?

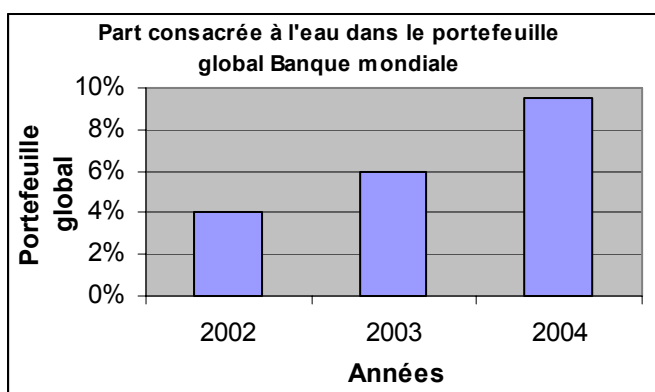
D'après la Banque mondiale, 60 milliards de dollars sont investis dans les pays en développement pour l'eau chaque année. Environ 90% de l'investissement provient de ressources nationales. Les 10% qui restent correspondent aux financements provenant de la coopération internationale, toutes sources confondues<sup>3</sup>.

Ainsi, sur les 6 milliards de dollars investis annuellement dans le secteur de l'eau, la moitié provient de la Banque mondiale, ce qui signifie concrètement 3 milliards de dollars chaque année. Cette part déterminante dans la coopération internationale explique le rôle dominant de la Banque mondiale sur la scène de l'eau et dans la définition des politiques à suivre. Environ la moitié de ces financements sont consacrés au sous-secteur « Alimentation en eau et assainissement ».

Quant à la part consacrée à l'eau par la Banque mondiale dans son portefeuille global, elle s'élève selon elle à 15% du total des prêts accordés par la Banque tous secteurs confondus, ce qui en fait désormais un secteur clef.



En outre, il faut noter que la Banque est de plus en plus active sur le secteur de l'eau, consacrant chaque année une part plus grande de son portefeuille global aux actions liées à l'eau. Ainsi, si l'on se réfère au dernier schéma présenté par la Banque mondiale<sup>4</sup>, les financements liés à l'eau ont plus que doublé en l'espace de trois ans ! Pour assurer de son retour dans le secteur, la Banque a trouvé une formule simpliste mais parlante, lors de son dernier forum international traitant de l'eau : « We are back ! ».



S'il est évident que la Banque considère l'eau comme un secteur en pleine expansion, il reste néanmoins d'importantes incertitudes sur les chiffres communiqués par cette institution, qu'il convient

<sup>3</sup> Voir rapport annuel 2004 de la Banque mondiale, commentaires en couverture de l'ouvrage.

<sup>4</sup> Voir la présentation de John Briscoe. *Water Challenges in the Developing World: a Perspective from the World Bank*. IWA World Congress, Marrakech Septembre 2004.

donc de manier avec prudence. La diversité des informations communiquées par la Banque mondiale aboutit à des données contradictoires. En effet, si l'on se fie au rapport annuel 2004 de la Banque, 15 % des activités de la Banque concernent l'eau, alors que le discours d'un officiel de la Banque en novembre 2004 évoque 9.5 %... En tout état de cause, l'eau peut intervenir dans de nombreux sous-secteurs de la Banque, ce qui vient encore compliquer l'effort de rationalisation des informations. Enfin, la Banque n'a toujours pas déployé de moyens pour permettre un accès simple et facile à l'information. La diversité d'informations contradictoires contribue ainsi à l'opacité, et les documents les plus intéressants sont toujours protégés par la confidentialité.

## **Quoi ?**

Lorsque l'on parle d'« eau », il faut avoir à l'esprit que cette thématique englobe de nombreuses sous-thématiques, elles-mêmes extrêmement larges...mais aussi que les problématiques relatives à l'eau se partagent entre de nombreux secteurs d'intervention de la Banque mondiale. Au sein des activités liées à l'eau, l'accès à l'eau potable constitue un domaine particulièrement important. La Banque ne fournit pas de chiffres suffisamment précis pour les dernières années écoulées, et ne donne pas d'informations prenant en compte la totalité des activités du groupe. Il faut ici voir une absence de lisibilité des données imputable à la Banque mondiale. Pour un peu plus de clarté, voyons de quoi se composent les prêts de la Banque mondiale dans le secteur de l'eau et comment se découpent les secteurs d'intervention de la Banque.

Il existe 10 secteurs couverts par l'eau à la Banque mondiale :

Irrigation/ gestion des bassins/ eau et environnement/ Économie de l'eau/eaux souterraines/barrages et réservoirs/ gestion des côtes et gestion marine/ gestion transfrontalière des eaux/ alimentation en eau/ aménagement des bassins versants.

Ainsi, l'accès à l'eau potable n'est qu'une composante des activités liées à l'eau.

En outre, la question de l'alimentation en eau potable se trouve à cheval entre une dizaine de secteurs d'activité de la Banque :

Alimentation en eau et assainissement en milieu urbain/ alimentation en eau et assainissement en milieu rural/ développement urbain/ infrastructures/ santé/ Environnement/ développement durable/ agriculture et développement rural etc...

L'essentiel consiste à savoir que pour des projets d'accès à l'eau potable, les interventions de la Banque prennent trois formes principales :

### **Les projets dits consacrés (*dedicated*)**

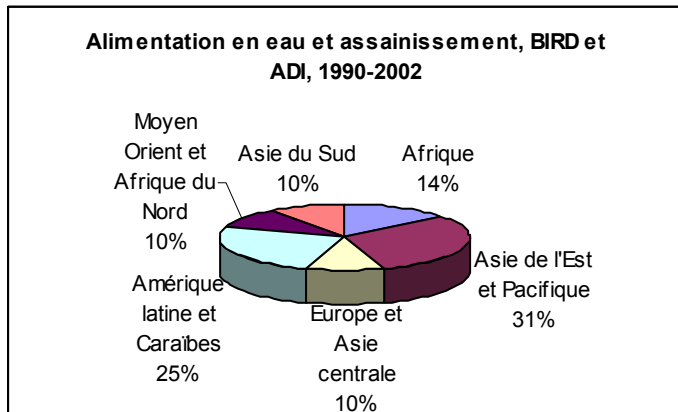
- Les projets d'accès à l'eau : c'est la forme la plus simple d'intervention. La Banque alloue un prêt ou affecte un don pour un projet précis permettant d'améliorer l'accès à l'eau au sein d'une région déterminée dans un pays donné.
- Les réformes de secteur – ajustement structurel : c'est une forme courante d'intervention sur l'eau, plus complexe que la précédente. La Banque, au sein d'un programme plus vaste (notamment l'ajustement structurel), va « encourager » un pays à réformer son secteur de l'eau. L'interconnexion entre diverses composantes d'un ajustement va parfois obliger le pays à réformer son secteur pour accéder aux prêts pour un autre secteur. Bien souvent, cette « réforme » se rapporte malheureusement à une libéralisation du secteur, avec pour première mesure une augmentation des tarifs, présentée comme le seul moyen de développer un accès à l'eau dans la région.

### **Les projets non consacrés (*non-dedicated*)**

- La logique de composante d'un projet : c'est le type de forme qui complique le recueil de données sur les activités exactes de la Banque dans le secteur de l'eau. Dans un projet relatif à la santé ou au développement urbain, on pourra trouver une composante « eau ». Si ce mode d'intervention n'est pas contestable, il contribue néanmoins à un « éparpillement » sectoriel des efforts d'accès à l'eau qui complique la lisibilité des projets d'alimentation en eau.

## Où ?

La Banque intervient dans de nombreuses régions du monde, et il n'est pas nécessaire d'essayer de dessiner une tendance dans l'affectation géographique des prêts. Les nouveaux prêts changeant de destination d'une année sur l'autre, il n'y a pas de grand intérêt à essayer de déceler des régions prioritaires sur la durée. Cela dit, le schéma ci-dessous fournit quelques données chiffrées sur l'affectation géographique des prêts BIRD et IDA pour la période allant de 1990 à 2002.



## Critiques relatives aux projets d'accès à l'eau potable

C'est au niveau des pratiques développées par la Banque que les Amis de la Terre émettent de nombreuses critiques. Le but de ces quelques lignes n'est pas de procéder à une critique exhaustive, mais de mettre en lumière quelques dysfonctionnements incontournables. Il existe d'une part des critiques sur le fond même des projets d'accès à l'eau financés par la Banque mondiale, et d'autre part des critiques relatives à la démarche suivie, les dernières nourrissant les premières.

### Des problèmes de fond

#### 1 - Des projets ne répondant pas de façon adéquate au mandat de développement et de réduction de la pauvreté

Service public de l'eau : assistantat ou renforcement des acteurs locaux ? La Banque ne se préoccupe pas suffisamment du renforcement des compétences des autorités publiques chargées du service public de l'eau. Dans une optique de développement, il paraît primordial de s'assurer que les collectivités locales ou les gouvernements nationaux disposent des compétences nécessaires pour gérer – dans la durée – l'accès à l'eau potable. Or aujourd'hui, la Banque concentre davantage ses efforts sur le renforcement des compétences des « autorités de régulation », chargées d'imposer des décisions notamment aux opérateurs chargés de la distribution de l'eau. Or cette mesure ne suffit pas. Pour doter des compétences nécessaires les acteurs impliqués dans la gestion de l'eau, il est indispensable de renforcer le savoir-faire des collectivités locales, aux prises avec la gestion directe de leur territoire et du service aux usagers. Pour que les décisions politiques liées à l'eau soient véritablement issues des autorités chargées du service public, il est urgent de leur donner les moyens de prendre ces décisions en connaissance de cause.

Des extensions de réseaux insuffisantes : Les projets soutenus par la Banque mondiale ont souvent pour effet de maintenir un service de distribution d'eau en l'état initial. En revanche, les impératifs liés à l'extension des réseaux afin d'alimenter les populations pauvres ou non desservies sont très rarement respectés. Il s'agit pourtant d'une mission de développement dont la Banque se porte garante, et qui devrait guider toutes ses actions liées à un meilleur accès à l'eau. Une évaluation sérieuse des projets s'impose donc, afin de déceler quels dysfonctionnements sont à l'origine de ces échecs répétés.

Un prix de l'eau inadapté : Alors même que la Banque se prévaut d'un mandat de réduction de la pauvreté, elle contribue activement à la mise en place de réformes du secteur de l'eau aboutissant à une élévation considérable des tarifs facturés à l'utilisateur. La *politique de recouvrement des coûts* permet ainsi de justifier des hausses de tarifs démesurées, au prétexte que seul un effort financier des usagers permettra de moderniser le service et de payer les extensions nécessaires. Dans de nombreux cas, l'augmentation des tarifs conduit les usagers à s'alimenter auprès de sources non potables, provoquant ainsi des dégâts sanitaires considérables. Dans d'autres cas, elle contraint ces usagers à renoncer à d'autres dépenses tout aussi fondamentales, notamment liées à l'éducation de leurs enfants. En outre, de nombreux contrats prévoient une élévation automatique des prix de l'eau en cas de dévaluation monétaire, ce qui revient à faire payer l'utilisateur pour des questions de finance internationale dont il n'est pas responsable.

Une qualité problématique : cette remarque vise tant la qualité du service que la qualité de l'eau. Pour ce qui concerne le service, les ruptures d'approvisionnement interviennent dès lors que les usagers ne sont pas en mesure de payer, sans égard à la spécificité de cette ressource vitale. Quant à la qualité de l'eau, elle pose de nombreux problèmes dès lors que les opérateurs de l'eau renoncent à consacrer des fonds à l'amélioration du réseau.

## **2 - Un modèle de gestion prêt-à-porter**

La Banque se défend de promouvoir un modèle unique de gestion de l'eau. Après de nombreuses fluctuations, la Banque a estimé que l'avenir ne serait pas à la gestion publique de l'eau. La gestion déléguée est présentée comme le remède idéal aux problèmes de l'eau dans le monde. Après plusieurs échecs de la gestion déléguée à des multinationales, la Banque a souhaité modérer ses propos. Ainsi, dans les discours officiels, la gestion publique n'est plus condamnée en tant que telle, et la Banque assure que le débat public-privé n'est plus d'actualité. Pourtant, l'analyse détaillée des projets financés par la Banque mondiale sur la période 2000–2004 incite à des conclusions fort différentes<sup>5</sup>. En effet, la très grande majorité des projets contient une composante d'augmentation substantielle du prix de l'eau ou une composante de privatisation du service. En affirmant ne pas prendre parti pour un modèle de gestion donné, la Banque espère échapper au débat sur les faiblesses de ce modèle, à savoir principalement : un modèle basé sur l'opacité totale et donc anti-démocratique/ l'inadéquation entre la recherche de profits et un service à destination de populations pauvres/ la non exécution fréquente des termes du contrat relatifs aux extensions de réseau et à la qualité du service/ le déséquilibre des négociations entre une multinationale du Nord et des acteurs du Sud/ une logique de délégation aboutissant à une perte de compétences par les collectivités chargées du service public.

L'influence de la Banque sur les « choix » de réforme : La Banque, lorsqu'elle « encourage » fortement un État emprunteur à réformer son secteur de l'eau, décide bien souvent pour lui. L'emprunteur a peu de marge de manœuvre pour proposer un modèle hors des balises... Tout est question de langage, et après décryptage, il faut comprendre que « réforme » signifie de façon quasi systématique « libéralisation » du service public de l'eau. Un État s'opposant au modèle proposé par la Banque a de grandes chances d'essuyer un refus de financement. Il semble donc primordial de rétablir le rôle de chaque acteur : les autorités politiques d'un pays doivent pouvoir mettre à contribution les acteurs locaux politiques ou économiques, ainsi que les citoyens afin de mettre en place des modèles de gestion de l'eau transparents, basés sur la concertation entre acteurs, et répondant aux besoins et moyens des principaux bénéficiaires du projet.

## **Des problèmes de méthode**

Faiblesse des consultations de la population : Alors que la Banque se présente comme l'instigatrice de mécanismes transparents et démocratiques, la réalité sur le terrain s'éloigne largement des discours institutionnels. Les phases de consultation en amont du projet, lorsqu'elles sont mises en place, consistent souvent à obtenir l'aval de certains représentants de la société civile désignés de façon arbitraire. Le processus, destiné à recueillir l'avis des principaux intéressés, se transforme trop souvent en campagne de propagande destinée à « vendre » le projet, en éludant les aspects négatifs. Les études de terrain effectuées par des ONG finissent souvent par révéler que les usagers « lambda » n'ont aucune idée de l'existence d'un projet.

---

<sup>5</sup> Rapport de Public Citizen, *Will the World Bank Back Down ? Water privatisation in a climate of global protest*, 2004.

La voix des usagers dans les décisions de gestion : lorsqu'un projet est décidé, c'est-à-dire en principe suite à la consultation initiale, il reste toute la période de vie du projet, au cours de laquelle il est encore temps pour les usagers de faire entendre leur voix. Pourtant, la Banque a encore une fois bien du mal à coordonner paroles et action. Les usagers n'ont aucun espace d'expression pour évoquer les problèmes qu'ils rencontrent, même dans les cas les plus graves où les prix deviennent inaccessibles. Sans espace de concertation, il n'est pas étonnant d'apprendre qu'aucun dialogue n'est possible entre citoyens, acteurs publics et opérateur. Aucun outil n'est mis en œuvre pour permettre une adaptation du projet aux préoccupations des usagers et les populations sont lassées de n'être pas entendues. C'est ainsi que de nombreux projets d'accès à l'eau financés par la Banque mondiale finissent par des conflits ouverts, souvent trop tardifs pour ajuster l'action.

Accès à l'information et transparence : Il apparaît évident qu'il n'est pas question de participation lorsque les populations n'ont pas d'idée précise du projet qui se prépare. Or dans les projets d'accès à l'eau financés par la Banque mondiale, l'opacité demeure une règle d'or. Quelques efforts ont été consentis pour accéder aux documents de projets, mais les documents clés tels que le contrat permettant de connaître les obligations du service public sont protégés par une confidentialité injustifiée. En outre, au-delà de la publication, la transparence requiert un accès facile à l'information, ce qui signifie que les informations doivent être disponibles dans un format et une langue adaptés au public bénéficiaire. Jusqu'à nouvel ordre, ce public est loin de maîtriser la langue anglaise, et bien souvent composé de populations analphabètes. Comment parler de politique d'accès à l'information lorsque les maigres éléments communiqués sont des rapports de centaines de pages en anglais... disponibles sur Internet ?

## Pour plus d'informations

Les outils sur la Banque mondiale sont malheureusement rarement traduits en français

- *Note de présentation Banque mondiale : Alimentation en eau et assainissement*, octobre 2002.
- *Efficient, Sustainable Service for All ? An OED Review of the World Bank's Assistance to Water Supply and Sanitation*, Banque mondiale, 2003.
- *Will the World Bank Back Down ? Water privatisation in a climate of global protest*, Public Citizen, 2004
- *Water Challenges in the Developing World: a Perspective from the World Bank*. IWA World Congress, Marrakech September 2004.